

Dwudziestolecie Konstytucji RP

Potrzebna rewizja czy stagnacja?

Księga rocznicowa

Pod redakcją

Kamila Stępnia

Autorzy

B. Balcerek, K. Bielecka, M. Biskupski, E. Chmura-Szczecińska,
A. Drozdek, S. Jakóbiak, B. Kmieciak, A. Kopeć, M. Latacz,
B. Łukańko, S. Nalazek, I. Niczyporuk-Chudecka, T. Olejnik,
W. Pawelski, A. Piekut, M. Pisz, A. Ples, P. Skalski, K. Stępnia,
A. Suszek, M. Wojdała, M. Żywicka

Warszawa 2017

Copyright by Wydawnictwo Think & Make

Wszystkie prawa zastrzeżone. Książka jest dziełem twórcy i wydawcy. Żadna jej część nie może być reprodukowana jakimkolwiek sposobem - mechanicznie, elektronicznie, czy w inny sposób - bez zezwolenia wydawcy. Jeśli cytujesz fragmenty tej książki koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.

ISBN 978-83-947949-2-7

Wydawnictwo Think & Make, ul. Potocka 14, 01-652 Warszawa.
www.think-make.pl, kontakt@think-make.pl

Spis treści

- (Obiektywny) system wartości w Konstytucji RP (*Magdalena Latacz*) **str. 1**
- Wstęp do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku – historyczna tradycja czy element ustawy zasadniczej o normatywnym charakterze? (*Izabela Niczyporuk-Chudecka*) **str. 19**
- Oddziaływanie Konstytucji RP na inne gałęzie prawa (*Aleksandra Kopeć*) **str. 39**
- Rola jednostki w praworządnym państwie (*Katarzyna Bielecka*) **str. 57**
- Instytucje demokracji partycypacyjnej w Konstytucji RP – ocena stanu obecnego i postulaty zmian (*Sebastian Nalazek*) **str. 73**
- O konieczności funkcjonowania władzy neutralnej w Polsce (*Edyta Chmura-Szczecińska*) **str. 93**
- Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu Ustawy Zasadniczej RFN - porównanie rozwiązań (*Bernard Łukańko*) **str. 112**
- Prawo do pominięcia przepisu ustawy przez sąd administracyjny z powodu jego niezgodności z Konstytucją RP (*Bartłomiej Balcerek*) **str. 131**
- Niezależność i odrębność sądów i trybunałów oraz niezawisłość sędziowska – uwagi ogólne w świetle ostatnich nowelizacji ustaw regulujących ustrój sądów powszechnych (*Anna Ples*) **str. 152**
- Dualny model egzekutywy w Konstytucji RP z 1997 r. Delimitacja zadań i kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów (wybrane problemy) (*Patryk Skalski*) **str. 164**

- Blokujący aspekt inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP
(*Arkadiusz Suszek*) **str. 184**

- Harmonia czy kolizja? Stosowanie zasad techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna na podstawie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (*Kamil Stępnik*)
str. 204

- Problematyka wyboru organów kontroli państwowej i ochrony praw (*Witold Pawelski*) **str. 226**

- Konstytucyjne wzorce poszanowania praw pacjenta szpitala psychiatrycznego? (*Błażej Kmieciak*) **str. 245**

- Prawo do bezpłatnej nauki reliktem przeszłości? Wokół konstytucyjnych podstaw edukacji w Polsce (*Szymon Jakóbiak*)
str. 271

- *Ius agratiandi* w świetle Konstytucji RP z 1997 r. – próba oceny (*Marcin Biskupski*) **str. 292**

- Współpraca Państwa i Kościoła w realizacji dzieł apostolatu i miłości (*Magdalena Wojdała*) **str. 311**

- Podstawy konstytucyjne nakładania ceł w świetle Konstytucji RP (*Adam Drozdek*) **str. 326**

- Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na dochody pozyskiwane z podatków i opłat lokalnych (*Magdalena Żywicka*)
str. 345

- Konstytucja a dług publiczny (*Tomasz Olejnik*) **str. 367**

- „Zasadność dokonywania zmian ustrojowych w Konstytucji RP w zakresie instytucji ustawodawstwa delegowanego” (*Maciej Pisz*)
str. 380

Procedura zmiany Konstytucji. Zmiany Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej na przestrzeni jej obowiązywania oraz
obecnie zgłoszony projekt rewizji (*Aneta Piekut*) **str. 398**

PRZEDMOWA

2 kwietnia 1997 roku została uchwalona Konstytucja RP, która obowiązuje do dnia dzisiejszego. Eksperci są zgodni, nie jest ona aktem idealnym. Nie stroni bowiem od uchybień, braku szczegółowości lub jej nadmierności. Wiele jej postanowień wymagało doprecyzowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże z perspektywy dwudziestu lat jej obowiązywania trzeba uznać, że dzięki uchwaleniu tej ustawy zasadniczej, Polska przybliżyła się do najlepszych tradycji europejskich w zakresie źródeł prawa, ochrony praw człowieka oraz wolności jednostki, czy też badania konstytucyjności aktów prawnych i ich hierarchiczności.

W doktrynie nauki prawa konstytucyjnego ukształtował się słuszny pogląd, że Konstytucja RP z 1997 roku jest aktem sztywnym, trudno zmienialnym. Warto w tym miejscu wyeksplikować, że przez 20 lat jej obowiązywania, nie znalazła się siła polityczna, która byłaby w stanie dokonać istotnej nowelizacji tego aktu prawnego. To też pozwala wysunąć konkluzję dotyczącą warunków w jakich obecna ustawa zasadnicza została uchwalona. Obecnie obowiązujący akt najwyższej rangi trzeba uznać, za szeroko rozumiany kompromis społeczny. Podążając za myślą Jean'a Jacques'a Rousseau ze śmiałością możemy mówić o idei zawartej umowy społecznej, która obowiązuje aż do dziś.

Zastanawiając się nad genezą obowiązującej Konstytucji, powinniśmy wrócić aż, do podpisania porozumień „Okrągłego Stołu”. Po znaczącym sukcesie dotychczasowej opozycji w wyborach parlamentarnych z 1989 roku zmiany, które dokonywały się w Polsce przebiegały wyjątkowo szybko. W zakresie polityczno-ustrojowym nastąpiło przejście od państwa realnego socjalizmu, do państwa demokracji parlamentarnej. Wyrazem zachodzącej transformacji były przede wszystkim zmiany w zakresie legislacyjnym. Warto przypomnieć, że w tym czasie wielokrotnie nowelizowano przepisy Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., wprowadzano gruntowne zmiany w ustawodawstwie zwykłym, a wreszcie w 1992 r. została uchwalona ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (określana potocznie jako tzw. Mała Konstytucja).

Niezależnie od poczynionych zmian ustrojowych ciągle trwały intensywne prace nad przygotowaniem nowej, pełnej konstytucji Trzeciej

Rzeczypospolitej. W latach 1993-1994 zgłoszono kilka projektów proponowanego aktu, a Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego przez wiele miesięcy opracowywała tekst jednolity przyszłej ustawy zasadniczej. Stał się on następnie przedmiotem debaty parlamentarnej przed Zgromadzeniem Narodowym.

Nowa Konstytucja została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku, a następnie została przyjęta przez Naród w drodze referendum konstytucyjnego, które odbyło się 25 maja 1997 roku. Po podpisaniu aktu przez Prezydenta RP oraz publikacji w „Dzienniku Ustaw”, Konstytucja weszła w życie w dniu 17 października 1997 roku. W ten sposób Polska dołączyła do grupy państw byłego bloku wschodniego, które odrzuciły ideę socjalizmu na rzecz ustroju demokratycznego opartego na przepisach nowej ustawy zasadniczej.

W toku prac nad konstytucją, a także w praktyce jego stosowania poszczególne ugrupowania społeczne i polityczne odwoływały się do różnych rozwiązań, także wnioskując przyjęcie rozwiązań prawno-ustrojowych innych państw demokratycznych. Ponieważ wiedza w naszym państwie na tematy konstytucyjne wciąż pozostaje fragmentaryczna, poniższe opracowanie ma na celu przybliżenie zagadnień prawa konstytucyjnego szerszemu gronu Czytelników.

Monografia naukowa, którą trzymacie Państwo w rękach jest dziełem autorów związanych z ośrodkami akademickimi w całej Polsce, a często także poza ich granicami. O wysokiej jakości merytorycznej tekstów świadczy różnorodność technik i metodologii naukowych zastosowanych w opracowaniu, a także różne spojrzenie na problematykę ustawy zasadniczej obowiązującej od 1997 roku.

Problemem badawczym niniejszej monografii było pytanie w jaki sposób obecnie obowiązująca Konstytucja RP funkcjonuje i czy jest w tym zakresie potrzebna zmiana, czy może wręcz przeciwnie – stagnacja? Autorzy – zarówno praktycy, jak i teoretycy starali się znaleźć odpowiedź na pytanie – w którym kierunku powinien podążyć polski konstytucjonalizm? Warto podkreślić, że omawiane zagadnienia nie dotyczyły tylko ogólno-systemowych założeń i problemów ustrojowych. Często poruszano konkretne problemy wynikające z praktyki stosowania ustawy zasadniczej w połączeniu z ustawodawstwem zwykłym, które przecież rozwija postanowienia konstytucji.

W zakresie strukturyzacji przedstawionego opracowania przyjęto założenie pewnej hierarchiczności i gradacji zagadnień, a także ich szczegółowości. W pracy przyjęto metody badawcze dostosowane do nauk prawnych, w szczególności metody dogmatyczno-prawne, krytyczną analizę literatury przedmiotu, a także metody historyczne, aksjologiczne i socjologiczne. W obszarze metodologii ogólnej zastosowano metodę diachroniczną.

Monografia naukowa pt. „Dwudziestolecie Konstytucji RP. Potrzebna rewizja czy stagnacja?” stanowi komplementarne dzieło, w którym młodzi naukowcy, przedstawiciele zmiany pokoleniowej w polskiej nauce, ze swojej perspektywy starają się odpowiedzieć na pytanie w jaki sposób oceniają ustawę zasadniczą, po dwudziestu latach jej funkcjonowania oraz jakie zmiany ewentualnie powinny być wprowadzone.

W pracy przyjęto stan prawny na dzień 15 czerwca 2017 roku.

Kamil Stępnia

Warszawa, czerwiec 2017 r.

Magdalena Latacz
Uniwersytet Jagielloński

(Obiektywny) system wartości w Konstytucji RP¹

(Objective) system of constitutional values

Abstrakt

Tekst dotyczy wywiedzionej w orzecznictwie sądów konstytucyjnych koncepcji „(obiektywnego) systemu wartości” ustawy zasadniczej. W pierwszej części tekstu przedstawiono kluczowe tezy z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, skupiając się przede wszystkim na praktycznych konsekwencjach przyjęcia przez Trybunał założenia o istnieniu i obowiązywaniu „(obiektywnego) systemu wartości”. Druga część stanowi natomiast krytyczną analizę orzecznictwa sądów konstytucyjnych odnoszącego się do „(obiektywnego) systemu wartości” ustawy zasadniczej, w szczególności w perspektywie teoretyczno-prawnej i metodologicznej.

Słowa kluczowe:

wykładnia konstytucji, aksjologia konstytucji, sądownictwo konstytucyjne

Abstract

The text deals with the concept of "(objective) value system" developed in the case law of the constitutional courts. The first part of the text presents the key theses of the case law of the Constitutional Court, focusing primarily on the practical implications of the Court's assumption of the existence of a "(objective) value system." The second part is a critical analysis of the case law of the constitutional courts relating to the "(objective) value system" of the Basic Law, in particular from the

¹ Publikacja w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2015/17/B/HS5/00457.

theoretical and methodological perspective.

Key words:

constitutional interpretation, constitutional axiology, constitutional judiciary

Wstęp

Mimo powszechnego stosowania w praktyce orzecniczej sądów konstytucyjnych argumentu z „(obiektywnego) systemu wartości” koncepcja ta wciąż poddawana jest krytyce. System ten – chociaż wciąż o nie do końca niedookreślonych podstawach oraz treści – miałby bowiem stanowić podstawę państwowego porządku prawnego, a w konsekwencji tworzyć normatywną (konstytucyjnoprawną) granicę oraz dyrektywę dla działania władz państwowych. Również z perspektywy metodologicznej poważne wątpliwości budzi już samo uznanie, że istnieje jakiś prawnie uznany „obiektywny” porządek wartości, który w konsekwencji miałby stanowić wiążące kryterium podejmowania decyzji prawnych².

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) „Konstytucja w całokształcie swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnieniu służyć powinien proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych”³. System ten oparty jest na konstytucji jako całości, jednakże „centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki (...). Wśród tych postanowień centralne z kolei miejsce zajmuje zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka”⁴. Sama godność człowieka określana jest jako „aksjologiczna podstawa i przesłanka całego porządku konstytucyjnego (...), wartość o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań

²H.H. von Arnim, S. Brink, *Methodik der Rechtsbildung unter dem Grundgesetz*, Speyer 2001, s. 78.

³Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r. sygn. akt K 2/98, OTK ZU 3/1999, poz. 38.

⁴*Ibidem*.

konstytucyjnych”⁵, „płaszczyzna odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie”⁶.

W dotychczasowym orzecznictwie TK wskazał również na szereg konsekwencji, które wynikają z faktu obowiązywania konstytucyjnych wartości, których zbiór TK nazywa „systemem”. Po pierwsze, „skoro z Konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by zapewnić ochronę i realizację tych wartości w możliwie najszerszym zakresie”⁷. „Cel podjęcia działania przez prawodawcę nie ogranicza się jedynie do wskazania pożądanego stanu faktycznego, ale wymaga odwołania się do wartości, które prawodawca obowiązany jest chronić, a zatem do systemu wartości wyrażonego w Konstytucji”⁸. „Racjonalny prawodawca powinien kierować się najlepszą dostępną wiedzą naukową (postulat racjonalności prakseologicznej) i spójnym, uznanym w danym społeczeństwie systemem wartości (postulat racjonalności aksjologicznej) oraz wybierając środki najbardziej adekwatne do realizacji założonych celów. [...] Postulat racjonalności aksjologicznej działania prawodawcy sprowadza się zatem przede wszystkim do spójności aksjologicznej systemu prawnego (w szczególności zgodności stanowionych aktów prawotwórczych z konstytucyjnym systemem wartości). [...] Racjonalny prawodawca wybiera zatem cele służące najpełniejszej realizacji wyrażonego w Konstytucji systemu wartości, a następnie dobiera środki najbardziej adekwatne do realizacji tych celów. Za środki najbardziej adekwatne należy uznać te, które są po pierwsze skuteczne w realizacji pożądanego stanu faktycznego, a po drugie zgodne z przy-

⁵M. Granat, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna*, „Państwo i Prawo” z. 8/2014, s. 3 i n. oraz cytowane przez autora wyroki TK z: 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108 oraz 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126.

⁶Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r. sygn. akt K 11/00, OTK ZU 3/2001, poz. 54; wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r. sygn. akt K 2/98, OTK ZU 3/1999, poz. 38.

⁷Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r. sygn. akt SK 48/05, OTK ZU 7A/2009, poz. 108; wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r. sygn. akt K 2/98, OTK ZU 3/1999, poz. 38.

⁸Wyrok TK z dnia 4 listopada 2014 r. sygn. akt SK 55/13, OTK ZU 10A/2014, poz. 111; wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU 2A/2014, poz. 10.

jętym systemem wartości”⁹. Odpowiedni obowiązek uwzględniania konstytucyjnego „systemu wartości” sformułowano w stosunku do władzy wykonawczej: „Wykonując władztwo publiczne w formie decyzji administracyjnych, organy (...) muszą bezstronnie uwzględnić i wyważyć – zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami konstytucyjnymi i ustawowymi – wszystkie prawnie doniosłe interesy ogólnospołeczne i indywidualne, stosownie do wagi tych interesów, ustalonej na gruncie konstytucyjnego systemu wartości”¹⁰.

Po drugie, konstytucyjne wartości stanowić mogą jeden z wzorców kontroli konstytucyjności: „zarzuty skierowane przeciwko ustawie tylko wówczas uzasadniają orzeczenie niekonstytucyjności, gdy w toku postępowania zostanie wykazane, że żadna z dopuszczalnych wykładni zaskarżonego przepisu nie pozwala na nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję”¹¹. Wprawdzie TK opowiada się konsekwentnie za tezą, że „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego”¹², to dopuszcza jednak wyjątkowo kontrolę celów ustawy, przyjmując wówczas jako samodzielny wzorzec konstytucyjne wartości: „Jeśli zatem Trybunał – wychodzący z założenia racjonalności działań prawodawcy – stwierdzi, że cel regulacji jest w sposób oczywisty sprzeczny z konstytucyjnym systemem wartości (...), to ma prawo derogować akt normatywny jako niespełniający postulatów racjonalności (prakseologicznej bądź aksjologicznej) i naruszający szeroko rozumianą zasadę proporcjonalności (adekwatności środka do celu). Trybunał nie ocenia wówczas merytorycznej trafności

⁹ Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU 2A/2014, poz. 10.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r. sygn. akt K 32/08, OTK ZU 9A/2009, poz. 139.

¹¹ Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 r. sygn. akt K 43/01, OTK ZU 7A/2002, poz. 96; wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU 4A/2002, poz. 42 oraz powołane tam orzeczenia. Por. także wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt K 17/11, OTK ZU 5A/2013, poz. 58.

¹² Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1995 r., sygn. akt K 23/95, OTK ZU 1995, poz. 33; wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 255 oraz wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05, OTK ZU 4A/2006, poz. 46. Por. także M. Florczak-Wątor, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2009, *passim*.

przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania (jako jednego z możliwych do realizacji danego celu), ale stwierdza niedopuszczalną, nadmierną ingerencję w sferę praw człowieka lub w sferę innych prawnie chronionych interesów”¹³. Samodzielną rolę wartości konstytucyjnych dostrzec można również przy przeprowadzaniu tzw. testu proporcjonalności, a więc przy badaniu, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywateli (zakaz nadmiernej ingerencji, proporcjonalność *sensu stricto*) – należy bowiem dokonać tutaj pewnego rachunku aksjologicznego, a mianowicie zbadać, czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami. „Ta ocena powinna uwzględniać specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną regulację (wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości”¹⁴. Konstytucyjne wartości wpływają na postać orzeczeń Trybunału również w tym znaczeniu, że należy brać je pod uwagę przy przewidywaniu potencjalnych skutków orzeczeń wydawanych przez Trybunał: „Trybunał Konstytucyjny nie może nie brać pod uwagę kontekstu skutków swojego wyroku z punktu widzenia wartości i zasad ustrojowych, jak również następstw wyroku dla suwerenności państwa i jego tożsamości konstytucyjnej”¹⁵.

Po trzecie, wartości konstytucyjne pełnią istotną rolę w procesie interpretacji prawa. W szczególności pomagają rekonstruować znaczenie przepisów Konstytucji¹⁶ oraz ustaw zwykłych, w szczególności pojęć nieostrych, które „nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści. Na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji ich treści z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie

¹³Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU 2A/2014, poz. 10. Por. także wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 5A/2007, poz. 48. Podobnie: wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK ZU 2A/2005, poz. 17 oraz wyrok TK z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06, OTK ZU 7A/2007, poz. 81.

¹⁴Wyrok TK z dnia 22 lipca 2014 r. sygn. akt K 25/13, OTK ZU 7A/2014, poz. 76; wyrok TK z dnia 23 listopada 2009 r. sygn. akt P 61/08, OTK ZU 10A/2009, poz. 150.

¹⁵Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt OTK ZU 9A/2010, poz. 110.

¹⁶Wyrok TK z dnia 11 października 2011 r. sygn. akt K 16/10, OTK ZU 8A/2011, poz. 80: „Dobro dziecka” jako „klauzula generalna, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez odwołanie do aksjologii Konstytucji i ogólnych założeń systemowych”.

chronionych”¹⁷. Dzięki wartościom konstytucyjnym można także doprecyzować treść (znaczenie) postanowień ustawy zasadniczej, aczkolwiek wydaje się, że na podstawie samych wartości konstytucyjnych nie można wyprowadzać nowych treści, tj. postanowień, które nie wynikają wprost lub pośrednio z konstytucji¹⁸. Wartości konstytucyjne stanowią w końcu również drogowskaz przy ustalaniu granic dopuszczalnej wykładni. W przekonaniu TK językowe znaczenie tekstu nie jest bezwzględną granicą interpretacji tekstu ustawy zasadniczej – jego znaczenie sprowadza się jedynie do tego, że „do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych”¹⁹.

Polemika z koncepcją „(obiektywnego) systemu wartości”

Przechodząc do analizy orzecznictwa TK w pierwszej kolejności zapytać należy, czy w ogóle na gruncie prawa można mówić o wartościach i nadawać im jakiegokolwiek samodzielne znaczenie w procesie stosowania lub stanowienia prawa. Wielokrotnie w literaturze wypowiedziano się bowiem krytycznie nawet o tezie, że u podstaw ustaw zasadniczych leżą obiektywne wartości. Przyczyn tej krytyki dopatruje się we – wciąż dominującym w naukach prawnych – pozytywistycznym myśleniu o prawie, które tylko w niektórych aspektach zostało na stałe zmienione przez doświadczenie II Wojny Światowej. Wydaje się więc, że pomimo wciąż pokutującego przekonania prawników o oderwaniu prawa stanowionego od materialnych wartości oraz relatywnie daleko idącym formalizmie prawa, obecność wartości w prawie stanowionym jest nieuchronna. Z teoretycznego punktu widzenia u podstaw każdej normy prawnej leży pewne wartościowanie, ponieważ każde zdanie deontyczne jest w jakiś sposób aksjologicznie uzasadnione²⁰. Z praktycznego punktu widzenia natomiast każdy porządek prawny opiera się na pewnym zestawie wartości w tym znaczeniu, że stanowienie prawa jest wyrazem przekonań aktualnego prawodawcy lub – w przypadku ustaw

¹⁷Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r. sygn. akt K 11/99, OTK ZU 6/1999, poz. 116.

¹⁸ Por. postanowienie TK z dnia 25 listopada 2015 r. sygn. akt Ts 248/13, OTK ZU 6B/2015, poz. 581.

¹⁹Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99, OTK ZU 5/2000, poz. 141 – powołując się na K. Płeszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni* [w:] *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997, s. 69-77.

²⁰ Por. J. Detjen, *Die Wertordnung des Grundgesetzes*, Wiesbaden 2009, s. 31.

zasadniczych – ustrojodawcy²¹. Twierdzenia przeciwne, tj. tezy o ścisłym rozdziale wartości i prawa stanowionego – stałyby więc w sprzeczności z samą naturą stanowienia prawa jako produktu racjonalnego wyboru²², dlatego stwierdzenie, że „konstytucja nie może być aksjologicznie neutralna, jest oczywiste”²³.

Przyjęcie założenia, że system prawny opiera się na wartościach, albo że akty prawne wartości istotne dla stanowienia i stosowania prawa wyrażają, nie rozwiązuje jednak wątpliwości co do tego, o jakie dokładnie wartości chodzi, w tym co ustrojodawca lub ustawodawca uznawał za wartość. „Problem sprowadza się (...) nie do tego, <<czy wartości>>, lecz <<jakie wartości>>.”²⁴. Jednocześnie nie jest jasne, czym owe „wartości” w ogóle są. W nauce proponowano wiele definicji wartości, przykładowo socjolog R. Lautmann ustalił, że wyróżnić można aż 180 alternatywnych definicji²⁵. Zawężając to pytanie do wartości konstytucyjnych, podkreślić należy, że nie można sprawdzać ich do wartości etycznych lub moralnych, bowiem w procesie tworzenia ustawy zasadniczej znaczącą rolę odgrywają również wartości prakseologiczne, polityczne oraz ekonomiczne²⁶. Dla ich odkodowania z treści ustawy zasadniczej sądy konstytucyjne posługują się w jednym przypadku pozytywnymi normami prawa konstytucyjnego, w innym – maksymami niewyrażonymi wprost, a nawet ponad pozytywnym prawem²⁷. Zdaniem TK w jego orzecznictwie „szczególne znaczenie odgrywa kontekst aksjologiczny. Trybunał Konstytucyjny bowiem biorąc pod uwagę kontekst systemowy obowiązany, jest szczególnie mieć na uwadze przepisy konstytucyjne, które w stopniu znacznie silniejszym niż inne przepisy nawiązują do wartości, jakimi kieruje się społeczeństwo. Ale nie tylko wartości wypowiedziane w przepisach konstytucyjnych są wskazówką dla Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy konstytucyjne nie

²¹ Por. A. Anter, *Ornungsdenken in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wertordnung, Ordnungsmacht und Menschenbild des Grundgesetzes* [w:] *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, red. R. van Ooyen, M. Möllers, Wiesbaden 2015, s. 487.

²² P. Winczorek, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/1996, s. 14.

²³ Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2007, s. 50.

²⁴ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 17.

²⁵ J. Detjen, *op. cit.*, s. 30.

²⁶ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 14.

²⁷ A. Anter, *op. cit.*, s. 479.

zawsze określają w sposób zupełny te wartości, które stały się drogowskazem dla ustawodawcy. Sąd Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni przepisów obowiązany jest brać również pod uwagę wartości, które jeszcze nie zostały wypowiedziane bezpośrednio w przepisach konstytucyjnych²⁸. Obok wątpliwości co do metodologii wyprowadzania wartości przez sądy konstytucyjne, rodzi się w tym kontekście również pytanie o ich legitymację²⁹, zwłaszcza w odniesieniu do wartości nie wyrażonych wprost w ustawie zasadniczej.

Z punktu widzenia praktyki orzeczniczej zauważyć należy, że sądy konstytucyjne używają pojęcia „system wartości“ bez doprecyzowania jego znaczenia. Stosowanie takiej nieokreślonej figury retorycznej sprzeciwia się natomiast wymogowi określoności i jasności – który to właśnie sądy konstytucyjne wywiodły, doprecyzowały i często przypominają³⁰. Okoliczność, że nie można wyznaczyć zamkniętego katalogu konstytucyjnych wartości, czyni tę koncepcję niezwykle atrakcyjnym narzędziem argumentacyjnym, jednak budzi wątpliwości, jeśli chodzi o metodologiczną poprawność uzasadniania twierdzeń oraz tzw. bezpieczeństwo prawne obywateli. Jeśli chodzi o poprawność metodologiczną, to zauważyć należy, że wszelkie nieokreślone figury retoryczne budzą ryzyko zbyt dużego katalogu wariantów interpretacyjnych danego sformułowania, a przecież celem wyznaczenia konstytucyjnego „systemu wartości” było ograniczenie – treściowej – dowolności demokratycznie wybranej władzy ustawodawczej³¹. Jeśli chodzi natomiast o bezpieczeństwo prawne, to jedną z jego gwarancji jest realizacja nakazu określoności, którego istotą jest zapewnienie takiej treści prawa i wszelkich form jego stosowania przez organy państwa, aby były one zrozumiałe dla obywatela. Powoływanie się na koncepcję „systemu wartości” bez dostatecznego i poprawnie przeprowadzonego uzasadnienia można więc teoretycznie uznać za wyrażenie własnego, subiektywnego poglądu o istnieniu pewnego porządku aksjologicznego na gruncie konstytucji, który jednak nie ma mocy przekonywania, które

²⁸Uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r., sygn. akt W 9/94, OTK ZU 1995, poz. 20.

²⁹Por. A. Anter, *op. cit.*, s. 485-486, 489; T. Rensmann, *Wertordnung und Verfassung*, Tübingen 2007, s. 203 i n.

³⁰H. Goerlich, *Wertordnung und Grundgesetz*, Baden-Baden 1973, s. 131.

³¹E. Denninger, *Vor Art. 1 [w:] Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, tom I, red. E. Denninger, H. Ridder, H. Simon, E. Stein, Frankfurt/Neuwied 1989, s. 189.

powinno cechować decyzje organów władzy³². Na marginesie dodać można, że jedną z propozycji obejścia tego rodzaju zarzutów doktryny wobec stosowania formuły konstytucyjnego „systemu wartości” jest traktowanie jej jako jedną z prawniczych topik³³.

Uwagi o braku jasności i nieprzystępności tak przeprowadzanych uzasadnień decyzji sądowych dla szerszej grupy odbiorców odnoszą się także do kwestii *stricte* metodologicznych, mianowicie pytania, w jaki sposób sądy konstytucyjne odkodowały konstytucyjne wartości lub cały ich „system”, skoro nie uczyniono tego za pomocą klasycznych reguł wykładni. Zdaniem niektórych powoływanie się przez sąd konstytucyjny na argument z „systemu wartości” przybiera niekiedy taką formę, że trudno stwierdzić, czy jest to jeszcze argumentacja dogmatyczno-prawna, czy już rozumowanie wyłącznie na płaszczyźnie teorii prawa³⁴. Odejście od posługiwania się uznanymi powszechnie regułami stosowania prawa uniemożliwia kontrolowanie procesu podejmowania decyzji przez inne podmioty niż konkretny skład orzekający, a z perspektywy przedmiotu interpretacji – pozbawia go stabilnego charakteru, co w kontekście funkcji konstytucji jest niezwykle istotne³⁵. Poszukiwanie wartości konstytucyjnych należy niewątpliwie rozpocząć do wstępu do konstytucji, która jest „naturalnym miejscem wskazania fundamentów aksjologicznych dla ustawy zasadniczej”, ponieważ – jako dodana do projektu Konstytucji już po jej opracowaniu – stanowi jej „merytoryczne podsumowanie, a nie formalne wprowadzenie”³⁶. Treść Preambuły odwołuje się co prawda wprost do wielu doniosłych wartości, tj. prawda, sprawiedliwość, dobro, piękno etc., nie mniej jednak nie można pominąć faktu, że „ogólność tych sformułowań przemienia się czasem w niepokojąco pustą ogólnikowość”³⁷. Ogólne sformułowania nie są oczywiście czymś obcym na gruncie konstytucji, ale w kontekście

³²Co do braku dostatecznego uzasadnienia w orzeczeniach odnoszących się do konstytucyjnego „porządku wartości” zob. C. Schmitt, *Die Tyrannei der Werte*, [w:] *Säkularisation und Utopie. Festschrift für E. Forsthoff*, Stuttgart 1967, s. 38.

³³H. Goerlich, *op. cit.*, s. 135-136.

³⁴J. Schapp, *Grundrechte als Wertordnung*, „Juristen Zeitung“ nr 19 (1998), s. 913.

³⁵Por. E. Forsthoff, *Die Umbildung des Verfassungsgesetzes*, [w:] *Festschrift für Carl Schmitt*, 1959, s. 59 i n.

³⁶K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 27

³⁷Z. Stawrowski, *op. cit.*, s. 49. Zacytowane wartości TK określił mianem „uniwersalnych wartości konstytucyjnych” (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 49).

omawianego problemu stopień niedookreślenia argumentu z konstytucyjnego „systemu wartości” oraz fakt niewyrażenia go w żadnym z przepisów ustawy zasadniczej stawia pod znakiem zapytania możliwość przypisywania mu prawdziwego konstytucyjnoprawnego znaczenia. O ile co do zasady ogólne sformułowanie uznawać należy za konieczny i wartościowy model stanowienia praw konstytucyjnego, to w przypadku formuły „systemu wartości” pojawia się dodatkowy zarzut opierający się na spostrzeżeniu, że przyznanie przymiotu „wartości” pewnemu stanowi dokonuje się dalece intuicyjnie i jest uwarunkowane przez doświadczenia i przekonania konkretnej osoby³⁸. Nie można również pominąć faktu, że współczesne społeczeństwa mają pluralistyczny charakter, który przekłada się nie tylko na różnorodność opinii w kwestii tego, w jakiej hierarchii czy zależności uznane wartości pozostają, ale również tego, co właściwie jest wartością³⁹. W praktyce nawet co do „podstawowych” wartości może istnieć spór – przykładowo do „wspólnej dla większości uczestników procesu prawotwórstwa konstytucyjnego puli wartości” zaliczyć można np. prawo do życia, wolność (osobistą i polityczną), równość czy prawo do prywatności, które niewątpliwie mają fundamentalny charakter, ale nie są rozumiane przez większość obywateli tak samo, co dostrzegalne jest chociażby w sporach o dopuszczalność aborcji, zakres zakazu dyskryminacji czy rozumienie zasady „każdemu wolno czynić to wszystko, czego prawo nie zakazuje”⁴⁰.

Wątpliwość można też podnieść co do samej struktury używanego argumentu. Po pierwsze, krytycznie oceniać można określanie konstytucyjnego „systemu wartości” jako obiektywny. Każdorazowo twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego o istnieniu obiektywnej (uniwersalnej) podstawy aksjologicznej budzi skojarzenia, że wartości te są „niezależne od indywidualnych przekonań, wyborów, reakcji emocjonalnych”⁴¹. Problematyczne wydaje się tutaj już samo dowiedzenie, iż faktycznie określony system wartości jest w pewien sposób uniwersalny, chociaż znaczenie może mieć okoliczność, że ustawę zasadniczą zatwierdzono w drodze referendum, więc jej treść

³⁸ Por. J. Detjen, *op. cit.*, s. 37.

³⁹ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 12.

⁴⁰ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 12-13.

⁴¹ M. Piechowiak, *Elementy prawnonaturalne w stosowaniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2009, s. 74.

znalazła w sposób bezpośredni aprobatę społeczeństwa⁴². Negatywna ocena twierdzeń o obiektywnym „systemie wartości” znajduje uzasadnienie głównie w pracach z zakresu teorii i filozofii prawa, w szczególności ojca sądownictwa konstytucyjnego, Hansa Kelsena. Podkreślał on bowiem, że takie bezwzględne wartości jak uniwersalność rościć sobie mogą jedynie normy prawa moralnego, nigdy zaś prawa stanowionego⁴³. Można więc twierdzić, że uznanie istnienia obiektywnie ukształtowanego „systemu wartości” zagraża prawom jednostki w ten sposób, że niweczy ich wolność do posiadania własnego światopoglądu, zwłaszcza przekonań moralnych⁴⁴. Sam TK w swoim orzecznictwie podkreśla, że „ochronie podlega przede wszystkim sfera przekonań osobistych i religijnych jednostki (tzw. forum wewnętrzne) (...). Innymi słowy, każdy korzysta z autonomii myśli, sumienia i wyznania, co w praktyce przekłada się na swobodę wyboru systemu wartości. Korzystając ze swych uprawnień regulacyjnych w tej dziedzinie oraz w relacjach z różnymi religiami, kultami i wyznaniem, państwo musi pozostać neutralne i bezstronne. Wynika to z obowiązku zachowania pluralizmu i zapewnienia dobrego funkcjonowania demokracji”⁴⁵.

Po drugie, sformułowanie „system wartości” wydaje się wyjątkowo niefortunne. Nie dość, że nie da się określić wszystkich elementów tego „systemu”, to „system” z natury oznacza strukturę spójną i hierarchiczną. Konstytucja została uchwalona jako kompromis; „kompromis ten dotyczył nie tylko przyjętych zasad i struktury całości, ale także poszczególnych części i poszczególnych artykułów. W związku z tym trzeba się liczyć z faktem, że przyjęte regulacje nie są w pełni spójne z aksjologicznego punktu widzenia, choć interpretacja, kierowana między innymi założeniem o racjonalności prawodawcy, zmierza do możliwie koherentnego ich ujęcia”⁴⁶. Obok zarzutu braku jednolitości konstytucyjnego „systemu wartości” zauważyć należy, że nie posiada on

⁴²P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/1997, s. 20.

⁴³H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 1934, s. 13–14.

⁴⁴M. Piechowiak, *Aktualność problemu prawa naturalnego dla tworzenia i stosowania prawa*, „Forum prawnicze”, nr 2/2011, s. 5.

⁴⁵Wyrok TK z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14, OTK ZU 9A/2015, poz. 143.

⁴⁶M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, [w:] Synteza prawa polskiego od 1989 roku, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. Pałubska, Warszawa 2013, s. 41. Co do „konkurencyjności” wartości por. np. wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r. sygn. akt K 1/99, OTK ZU 2/2000, poz. 59.

żadnej hierarchicznej struktury, ani jasnych reguł w przypadku konkurencji wartości⁴⁷. Na gruncie orzecznictwa określono jedynie, że najwyższą wartością konstytucji jest godność człowieka⁴⁸ i stanowi ona – jako jedyna – wartość absolutną, której „ważenie” z innymi dobrami prawnymi jest niedopuszczalne. Dlatego też w moim przekonaniu zasadniejsze jest mówienie o katalogu lub zbiorze wartości konstytucyjnych, a nie ich „systemie” („wartości zakorzenione w Konstytucji nie mają cech systemu, są jedynie zbiorem elementów, ale to nie znaczy, iż między wartościami (tymi elementami) nie zachodzą relacje konieczności i wynikania”⁴⁹).

Po trzecie, niejasny jest stosunek koncepcji konstytucyjnego „systemu wartości” do innych, podobnych pojęć używanych przez TK, tj. tożsamość konstytucyjna czy aksjologia konstytucji. Sądy konstytucyjne w efekcie posługują się różnymi pokrewnymi formułami bez wyjaśnienia, czy chodzi o jakąś nową treść, czy też można stosować je zamiennie⁵⁰. Wątpliwość tę wzmacnia okoliczność, że wypowiedzi dotyczące konstytucyjnego „systemu wartości” służyły początkowo sądom głównie do legitymacji młodych demokracji oraz odgraniczania ich od systemów totalitarnych⁵¹, dlatego niekiedy pod tym pojęciem rozumie się nie tylko wartości *sensu stricto*, ale również niektóre konstytucyjne zasady

⁴⁷Co do zarzutu braku reguł przesądzających o pierwszeństwie pewnej wartości w sytuacjach konfliktu por. J. Detjen, *op. cit.*, s. 37.

⁴⁸Wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/12, OTK ZU 4A/2014, poz. 42.

⁴⁹Wyrok TK z dnia 29 września 2008 r., sygn. akt SK 52/05, OTK ZU 7A/2008, poz. 125.

⁵⁰ Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości *konstytucyjnej*, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja (...). [...] Wartości znajdujące wyraz w Konstytucji i w Traktacie z Lizbony wyznaczają tożsamość *aksjologiczną* Polski i Unii Europejskiej. Zawarty w traktacie projekt ustroju gospodarczego, społecznego i politycznego, zakładający poszanowanie godności i wolności jednostki, respektowanie tożsamości narodowej krajów członkowskich, jest w pełni zgodny z podstawowymi wartościami Konstytucji potwierdzonymi w preambule ustawy zasadniczej (...). Do wartości tych należy także zaliczenie do najważniejszych celów, którym ma służyć Konstytucja, „troski o byt i przyszłość naszej Ojczyzny”. [...] Cele te, a zarazem podstawowe wartości konstytucyjne, (...)” (wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt K 32/09, OTK ZU 5A/2010, poz. 55).

⁵¹A. Anter, *op. cit.*, s. 488.

prawne⁵² i klauzule generalne, tj. art. 2 Konstytucji, które zdaniem TK stanowią „otwarcie prawa pozytywnego na zasady i wartości niewyrażone bezpośrednio w samej Konstytucji”⁵³.

Abstrahując natomiast od pytania, jakie dokładnie wartości wyraża konstytucja oraz czy tworzą one system i czy jest on obiektywny, można odnieść się do wartości konstytucyjnych jako takich. Interesującym ujęciem jest rozumienie wartości jako „kierujące działaniem standardy, które powinny ułatwiać decyzję pomiędzy dwoma alternatywami działania. Są one punktami orientacyjnymi i (...) o tyle mają one elementarny związek z istotą prawa”⁵⁴. Zgodzić się należy, że „konstytucja jest (...) przede wszystkim aktem wyrażającym podstawowe wartości, na których system prawny jest oparty. W hierarchicznie zorganizowanym systemie prawa oznacza to, iż organy władzy publicznej mają obowiązek konkretyzowania tych wartości, co dokonuje się zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i w procesie jego stosowania przez odpowiednią wykładnię oraz obowiązek eliminowania z systemu prawa aktów z Konstytucją sprzecznych”⁵⁵. „<<Konstytucja jest także pewnego rodzaju depozytem, który odzwierciedla i chroni wartości, ideały i symbole podzielane przez społeczność.>>. Te najważniejsze wartości, na których zbudowany jest

⁵² „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powyższe cele są celami legitymizowanymi, ponieważ ochrona zdrowia i mienia osób oraz mienia Skarbu Państwa, zapobieganie i karanie przestępstw czy ochrona praworządności stanowią cele, wartości i zasady wyrażone wprost w przepisach Konstytucji, takie jak na przykład ochrona zdrowia publicznego lub wynikają *implicite* w zasady demokratycznego państwa prawnego czy zasady dobra wspólnego. Więcej, ustawodawca jest konstytucyjnie obowiązany do możliwie najpełniejszej realizacji tych celów, wartości i zasad w granicach wyznaczonych przez Konstytucję (...). Nie budzi też wątpliwości, że wskazane cele są celami zbieżnymi z systemem celów, wartości i zasad przyjętych w demokratycznym państwie prawnym.” (wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK ZU 9A/2015, poz. 148).

⁵³ M. Safjan, *Sprawiedliwość społeczna — intuicja czy teoria*, „Rzeczpospolita” z dnia 19 kwietnia 1999 r., nr 91, s. 14.

⁵⁴ A. Anter, *op. cit.*, s. 488.

⁵⁵ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 64-65.

gmach państwa, zawarte są w konstytucji przede wszystkim w formie katalogu praw podstawowych”⁵⁶.

Na marginesie zauważyć można, że koncepcja konstytucyjnego „systemu wartości” w orzecznictwie polskiego TK wzorowana jest na dorobku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK; dosłownie w jego orzeczeniach mowa o *Wertordnung*, tj. „porządku wartości”). W pierwszych orzeczeniach FTK pojęcie „porządku wartości” nie miało żadnego własnego i fundamentalnego dla systemu prawnego znaczenia. Dopiero w orzeczeniu w sprawie *Lüth* FTK użył je jako decydujący argument oraz centralny konstytucyjnoprawny element⁵⁷. Niemniej jednak w przywołanym orzeczeniu FTK chodziło o „obiektywną” rolę wartości w innym znaczeniu niż rozumiane jest to obecnie: pojęcie to miało odróżniać subiektywny system konstytucyjny, a więc zbiór roszczeń jednostki, w szczególności opartych na prawach podstawowych, od „obiektywnych” norm prawnych, w szczególności określających zadania państwa. W orzeczeniu *Lüth* stwierdzono bowiem, że wartości, w szczególności prawa podstawowe jako rozstrzygnięcia aksjologiczne, stanowią kluczowe postanowienia ustawy zasadniczej, które promieniują na cały porządek prawny, w tym stanowią impuls dla władz rozumiany jako pozytywny obowiązek państwa do czynienia wszystkiego, by urzeczywistnić prawa podstawowe, nawet w sytuacji, kiedy nie powstaje subiektywne uprawnienia obywateli do domagania się szczególnej ochrony prawnej ze strony państwa⁵⁸. To pierwotne rozumienie konstytucyjnego „porządku wartości” pojawia się również w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego – przykładowo „w wyroku z 23 marca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 38 Konstytucji należy w pierwszym rzędzie rozumieć jako zakaz pozbawiania człowieka życia. [...] Niezależnie od owej <<obronnej>> treści <<prawa do życia>>, z art. 38 wynika także zobowiązanie władz publicznych do podejmowania działań służących ochronie życia. Skoro bowiem z Konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści,

⁵⁶ Z. Stawrowski, *op. cit.*, s. 49, za: J.H.H. Weiler, *Chrześcijańska Europa. Konstytucyjny imperializm czy wielokulturowość?*, tłum. Wojciech Michera, Poznań 2003, s. 30.

⁵⁷ H.H. von Arnim, S. Brink, *op. cit.*, s. 90.

⁵⁸ Por. I. von Münch, *op. cit.*, s. 33.

by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym zakresie”⁵⁹.

Zakończenie

Podsumowując stwierdzić należy, że niewątpliwie jednym z zadań ustawy zasadniczej jest rozstrzygnięcie spraw fundamentalnych – także fundamentalnych od strony aksjologicznej. Jeśli konstytucja nie spełni w tym zakresie należycie swojej roli, to „te fundamentalne sprawy pozostają w grze politycznej związanej ze sferą ustawodawstwa zwykłego, lub orzecznictwu sądu konstytucyjnego”, co w konsekwencji grozi brakiem stabilności prawa⁶⁰ oraz ryzykiem nieposzanowania kluczowych dla systemu prawnego wartości w imię aktualnych interesów partyjnych. Odłąbną kwestią jest natomiast pytanie, o jakie dokładnie „konstytucyjne wartości” chodzi, w jakim zakresie są chronione lub wyrażane przez konstytucję oraz w jakim zakresie do siebie pozostają. Brak klarownej odpowiedzi na te wątpliwości, a także wątpliwości natury metodologicznej, stanowi podstawę krytyki orzecznictwa sądów konstytucyjnych, które posługują się tą dającą niezwykle daleki zakres dyskrecjonalności figurą argumentacyjną.

Bibliografia

I. Literatura

Anter A., *Ordnungsdanken in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wertordnung, Ordnungsmacht und Menschenbild des Grundgesetzes* [w:] *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, red. R. van Ooyen, M. Möllers, Wiesbaden 2015. H. von Arnim, S. Brink, *Methodik der Rechtsbildung unter dem Grundgesetz*, Speyer 2001

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

Denninger E., *Vor Art. 1* [w:] *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, tom I, red. E. Denninger, H. Ridder, H. Simon, E. Stein, Frankfurt/Neuwied 1989

Detjen J., *Die Wertordnung des Grundgesetzes*, Wiesbaden 2009

⁵⁹ Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00, OTK ZU 9A/2015, poz. 148; wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt K 2/98, OTK ZU 3/1999, poz. 38.

⁶⁰ M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, s. 43.

Florczak-Wątor M., Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2009

Goerlich H., Wertordnung und Grundgesetz, Baden-Baden 1973

Granat M., Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna, „Państwo i Prawo” z. 8/2014

Kelsen H., Czysta teoria prawa, Warszawa 1934

Piechowiak M., Aktualność problemu prawa naturalnego dla tworzenia i stosowania prawa, „Forum prawnicze”, nr 2/2011

Piechowiak M., Aksjologiczne podstawy polskiego prawa, [w:] Synteza prawa polskiego od 1989 roku, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. Pałubska, Warszawa 2013

Piechowiak M., Elementy prawnonaturalne w stosowaniu Konstytucji RP, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2009

Płeszka K., Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni [w:] Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997

Rensmann T., Wertordnung und Verfassung, Tübingen 2007

Safjan M., Sprawiedliwość społeczna — intuicja czy teoria, „Rzeczpospolita” z dnia 19 kwietnia 1999 r., nr

Sarnecki P., Idee przewodnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., „Przegląd Sejmowy” nr 5/1997

Schapp J., Grundrechte als Wertordnung, „Juristen Zeitung“ nr 19 (1998)

Schmitt C., Die Tyrannei der Werte, [w:] Säkularisation und Utopie. Festschrift für E. Forsthoff, Stuttgart 1967

Stawrowski Z., Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2007

Tuleja P., Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy), Kraków 2003

Weiler J.H.H., Chrześcijańska Europa. Konstytucyjny imperializm czy wielokulturowość?, tłum. Wojciech Michera, Poznań 2003

Winczorek P., Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii, „Przegląd Sejmowy” nr 4/1996

II. Orzecznictwo

Uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r., sygn. akt W 9/94, OTK ZU 1995, poz. 20

Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1995 r., sygn. akt K 23/95, OTK ZU 1995, poz. 33

Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt K 2/98, OTK ZU 3/1999, poz. 38

Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r. sygn. akt K 11/99, OTK ZU 6/1999, poz. 116

Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU 7/2000, poz. 255

Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00, OTK ZU 3/2001, poz. 54

Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU 4A/2002, poz. 42

Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00, OTK ZU 9A/2015, poz. 148

Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01, OTK ZU 7A/2002, poz. 96

Wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK ZU 2A/2005, poz. 17

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 49

Wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05, OTK ZU 4A/2006, poz. 46

Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 5A/2007, poz. 48

Wyrok TK z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06, OTK ZU 7A/2007, poz. 81

Wyrok TK z dnia 29 września 2008 r., sygn. akt SK 52/05, OTK ZU 7A/2008, poz. 125

Wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, OTK ZU nr 7A/2008, poz. 126

Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108

Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08, OTK ZU 9A/2009, poz. 139

Wyrok TK z dnia 23 listopada 2009 r. sygn. akt P 61/08, OTK ZU 10A/2009, poz. 150

Wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r. sygn. akt K 1/99, OTK ZU 2/2000, poz. 59.

Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99, OTK ZU 5/2000, poz. 141

Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt K 32/09, OTK ZU 5A/2010, poz. 55

Wyrok TK z dnia 11 października 2011 r. sygn. akt K 16/10, OTK ZU 8A/2011, poz. 80

Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt K 17/11, OTK ZU 5A/2013, poz. 58

Wyrok TK z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU 2A/2014, poz. 10

Wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/12, OTK ZU 4A/2014, poz. 42

Wyrok TK z dnia 22 lipca 2014 r. sygn. akt K 25/13, OTK ZU 7A/2014, poz. 76

Wyrok TK z dnia 4 listopada 2014 r. sygn. akt SK 55/13, OTK ZU 10A/2014, poz. 111

Wyrok TK z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14, OTK ZU 9A/2015, poz. 143

Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK ZU 9A/2015, poz. 148)

Postanowienie TK z dnia 25 listopada 2015 r. sygn. akt Ts 248/13, OTK ZU 6B/2015, poz. 581

Izabela Niczyporuk-Chudecka

Uniwersytet w Białymstoku

Wstęp do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku – historyczna tradycja czy element ustawy zasadniczej o normatywnym charakterze?

*Introduction to the Constitutions of 2nd April, 1997 - historical
tradition or element of the normative law of the norm?*

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza wstępu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Przedmiotowy fragment jest notorycznie pomijany we wszelkich, konstytucyjnych opracowaniach. Powyższe wydaje się być wysoce niezasadne. Przeprowadzone rozważania pomogą rozstrzygnąć kwestię co do charakteru preambuły oraz jego istoty.

Artykuł został podzielony na mniejsze części składowe tj. wstęp, ogólne zagadnienia oraz historyczne tradycje. Omówiony zostaje wstęp do Konstytucji z 3 maja 1792 roku, Konstytucji z 17 marca 1921 roku, tzw. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku oraz współczesnej ustawy zasadniczej. Poniższy artykuł zawiera także analizę dotyczącą normatywnego charakteru preambuły. Artykuł został opatrzony podsumowaniem oraz liczną, przedmiotową bibliografią.

Słowa kluczowe:

preambuła, wstęp do Konstytucji, Konstytucja, prawo konstytucyjne, normatywny charakter.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the introduction to the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. This passage is notoriously omnipresent in any constitutional treatise. The above seems

to be highly unreasonable. The discussions that will be taking place will help to decide on the nature of the preamble and its essence.

The article was divided into smaller components in introduction, general issues and historical traditions. The introduction to the Constitution of 3rd May, 1792, of the Constitution of 17th March, 1921, The Constitution of the People's Republic of Poland of 22th July, 1952 and the current Basic Law. The following article also contains an analysis of the normative nature of the preamble. The article has a summary and a large bibliography.

Key words:

preamble, introduction to the Constitution, constitution, constitutional law, normative character.

Wstęp

Tegoroczny jubileusz dwudziestolecia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku jest doskonałą okazją do podsumowań, przemyśleń oraz wniosków¹. Aktualnie obowiązującą ustawę zasadniczą poprzedza Wstęp nazywany również Preambułą². Przedmiotowy fragment ustawy zasadniczej zawiera w sobie wiele znaczących aspektów z punktu widzenia człowieka, obywatela i wszystkich funkcjonujących w państwie władz. Ustrojodawca nawiązuje w nim do historycznych oraz chrześcijańskich tradycji. Przypomina najistotniejsze fakty. Zarysowuje wartości przyświecające przyjęciu Konstytucji. Nakreśla główne wartości oraz cele, który powinny być wyznacznikiem w działaniu wszelkich instytucji publicznych. Cechą charakterystyczną Wstępu jest jego stylistyka.

Znaczący jest również fakt, iż powyższa część aktu, w literaturze przedmiotu jest wielokrotnie pomijana. Co jest tego przyczyną? Powodem jest być może brak jednolitego stanowiska doktryny w stosunku co do przedmiotowej części Konstytucji. Zaznaczyć należy, iż Preambuła polskich ustaw zasadniczych posiada również długą, historyczną tradycję. Zgodnie z przedmiotem rozważań celem poniższego opracowania jest rozstrzygnięcie zasadności umieszczenia wstępu do Konstytucji w akcie najwyższej rangi. Powodem była historyczna

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483). Dalej Konstytucja RP.

² W dalszej części tekstu określenie „Wstęp do Konstytucji” będzie stosowane zamiennie z określeniem „preambuła”.

tradycja? Posiada w całości normatywny charakter? Czy bym może nie posiada ona normatywnego charakteru i należy traktować ją wyłącznie jako wstęp nieposiadający żadnej wartości w stosowanej wykładni?

I. Uwagi ogólne (definicja pojęcia, jego funkcje)

Cechą charakterystyczną obowiązujących konstytucji europejskich państw jest przede wszystkim ich wewnętrzna, uporządkowana struktura. Akty te, zazwyczaj dzielone są na mniejsze części, które najczęściej wyznaczają tytuły, podtytuły, artykuły oraz punkty. Szczególną cechą ustaw zasadniczych jest również fragment poprzedzający część zasadniczą konstytucji nazywany Preambułą. Powyższy element zazwyczaj występuje po głównym tytule aktu. Poprzedza on numerowane artykuły³. Układ obecnie obowiązującej Konstytucji RP jest analogiczny⁴.

Dokonując analizy Wstępu do Konstytucji RP należy wyjść od definicji kluczowego pojęcia „preambuła”. Termin – *preambulus* wywodzi się z języka łacińskiego. Oznacza „idący przodem”⁵. W doktrynie prawa konstytucyjnego pojęcie najczęściej definiowane jest jako „wstęp do aktu prawnego”⁶. Niezbędnym elementem definicji jest również szczególna treść Preambuły. Język w jakim jest ona zapisana zasadniczo różni się od artykułowej części Konstytucji. Preambuła najczęściej opisuje okoliczności Konstytucji. Dodatkowo jej treść określa charakter państwowości. Niejednokrotnie rysuje pozycję jednostki wobec państwa. Bez wątpienia stanowi ona fundament norm konstytucyjnych, które ustrojodawca zawarł w dalszej części ustawy. W treści Preambuły odnajdziemy również nawiązanie do tradycji historycznych.

³ Patrz. J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa-Poznań 2009, s. 352.

⁴ Praktyka umieszczania w ustawie zasadniczej wstępu jest na świecie dość częsta. Preambułę posiadają konstytucje: Stanów Zjednoczonych z 1787 roku, Japonii z 1946 roku, Niemiec z 1949 roku, Francji z 1958 roku, Bułgarii z 1991 roku, Litwy z 1992 roku, Hiszpanii z 1978 roku, Szwajcarii z 1999 roku, Albanii z 1998 roku, czy też Irlandii z 1937 roku. Za: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Wydanie drugie rozszerzone*, Warszawa 2008, s. 12.

⁵ *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1983, s. 596.

⁶ P. Tuleja, *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 451.

Szczególnym elementem definicji Preambuły i jednocześnie jej cechą charakterystyczną jest jej podniosły, patetyczny styl. Szczególny, wyjątkowy język jakim jest ona zapisana widać przede wszystkim w historycznych z dzisiejszego punktu Konstytucjach.

Kolejną rzeczą, na którą należy zwrócić uwagę jest stosowanie przez doktrynę różnych terminów opisujących wstęp do aktu prawnego. W literaturze równoległe używane są również takie określenia jak: z języka francuskiego *preambula*, czy też wstęp⁷. Rzadziej pojawiają się także terminy, jak np. *argena* lub *argena wstępna*⁸, *arynga*⁹, *przedślowie*¹⁰ oraz *inwokacja*¹¹. Powyższe już wskazuje na różnorodność jaka panuje w samym nazewnictwie analizowanej części Konstytucji RP.

Przedmiotowa Preambuła jest szczególnym środkiem techniki prawodawczej, który nie jest przypisany wyłącznie aktom rangi konstytucji. Co do zasady może ona zostać umieszczona we wszelkiego rodzaju aktach normatywnych tj. ustawach zasadniczych, ustawach zwykłych. Występuje również w aktach rangi międzynarodowej. Uzasadnieniem umieszczenia w dokumencie wstępu jest zasada *lex imperat, non docet*¹². Pod uwagę jest brane również jego znaczenie polityczne i historyczne¹³. Równie ważna jest kwestia jaką dziedzinę

⁷ Określenia używa np. Piotr Winczorek w: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit., s. 12 oraz A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 42-43.

⁸ Terminem posługuje się m.in. E. Kustra, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Toruń 2000, s. 205 oraz T. Langer, *Wstęp do prawoznawstwa*, Koszalin 1998, s. 111.

⁹ Pojęcie stosuje m.in. A. Gwiżdż, *Struktura wewnętrzna ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1994, s. 111 oraz J. Litwin, *Wstęp do ustawy i jego renesans*, „Gazeta Administracji i Policji państwowej” 1934, XVI nr 21, s. 665.

¹⁰ Określenie stosowane licznie w okresie po XX wojnie światowej np. M. Szerer, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 11, s. 70.

¹¹ Takim określeniem posługiwali się m.in.: S. Gebethner, *Obowiązki konstytucji tymczasowej okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 60 oraz S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961, s. 43-50.

¹² J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 83.

¹³ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002, s. 108.

życia owy akt będzie regulował¹⁴. Istotny jest także nowatorski charakter¹⁵. W polskiej tradycji Preambuły występowały głównie w poszczególnych konstytucjach. Jeżeli chodzi o ustawę szczegółową przedmiotowy Wstęp posiada np. ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁶. Najbardziej znanym wstępem do aktu rangi konstytucji jest preambuła Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki¹⁷. Tekst rozpoczynają słowa „*We the people – My Naród*”. Zaznaczenia wymaga fakt, iż amerykańska konstytucja posiada długą tradycję, gdyż powstała w 1787 roku. Jak zostało już wyżej zaznaczone preambuły występują również w aktach rangi międzynarodowej. Doskonałym przykładem jest m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁸.

Omawiając Preambułę należy również zwrócić uwagę, na to jaką funkcję może pełnić przedmiotowy Wstęp. Możemy wyróżnić dwie kategorie funkcji: typowo socjologiczne oraz prawne¹⁹. Pierwsze dotyczą fragmentów Preambuły ściśle odwołujących się w swojej treści do praw oraz obowiązków obywateli, a także organów państwowych. Patetyczny styl wstępu silnie wpływa na postawę adresata wobec ustanowionego prawa. Funkcja prawna nazywana jest również funkcją interpretacyjną. Z niej z kolei wywodzi się funkcja sytuacyjna. Związana jest ona z rolą Preambuły, która wcześniej nie została dla niej przewidziana. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w chwili akcesji poszczególnych państw do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Doskonałym przykładem jest wstęp do Konstytucji Francji IV Republiki z 27 października 1946 roku, który wprost pozwolił na ograniczenie suwerenności państwa. Funkcja sytuacyjna związana jest również z orzecznictwem. Trybunał

¹⁴ Patrz F. Studnicki, *O dogmatyce prawa*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7-8, s. 121.

¹⁵ Zob. Z. Salamonowicz, *Wstęp do prawoznawstwa*, Szczytno 2003, s. 117.

¹⁶ Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 17 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁷ Por. P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*, Kraków 2007, s. 17-19; A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 13-19 oraz *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002.

¹⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Yorku dnia 19 grudnia 1996 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 167).

¹⁹ Więcej w: M.A. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009, s. 62.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie korzystał z preambuł w celu np. wyinterpretowania ideologii integracji europejskiej. Literatura przedmiotu wskazuje również funkcję estetyczną preambuły, która była szczególnie widoczna w dokumentach średniowiecznych. Współcześnie, spełnienie przez preambułę jedynie ostatniej z wymienionych powyżej funkcji nie byłoby wystarczające.

II. Historyczny zarys konstytucyjnych preambuł

Polski konstytucjonalizm przeszedł dużą ewolucję. W związku z bogatą tradycją oraz historią, problematyka Wstępu do Konstytucji ewoluowała wraz z biegiem lat i uchwalaniem nowych ustaw zasadniczych.

Konstytucja 3 maja 1791 roku tzw. Konstytucja 3-go maja

Największy wpływ na rozwój polskiego prawa miała bez wątpienia Ustawa Rządowa z dnia 3 maja 1791 roku tzw. Konstytucja 3-go maja²⁰. Akt wyznaczył początek krajowego konstytucjonalizmu. XVIII-wieczną Preambułę charakteryzuje uroczysty, miejscami patetyczny oraz przede wszystkim archaiczny język²¹. Liczna część z użytych we wstępie sformułowań nacechowana jest silnymi emocjami. Kamil Andrzej Strzępek wskazuje nawet, iż majowa Preambuła powinna stanowić swoisty szablon, wyznaczyła pewne standardy dla przyszłych ustrojodawców²². Pomimo licznych opracowań, naukowcom nie udało się ustalić głównego autora omawianej ustawy zasadniczej²³. Wiadomo jednak, iż duży wkład w ostateczny wygląd preambuły miał bez wątpienia Ignacy Potocki oraz ksiądz Hugo Kołłątaj. Ciekawostką jest fakt, iż w trakcie prac nad pierwszą, polską konstytucją powstało aż sześć projektów aktu. Wyłącznie jeden z nich został opatrzony finalną

²⁰ Patrz: S. Rogowski, *Preambuła w aktach konstytucyjnych II Rzeczypospolitej*, [w:] „*Acta Universitatis Wratislaviensis*” PRAWO CCLXXXVIII, *Studia Historycznoprawne, tom dedykowany profesorowi doktorowi Alfredowi Koniecznemu*, red. K. Orzechowski, Wrocław 2004, s. 379.

²¹ Patrz: M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985, s. 19.

²² Zob. K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 55.

²³ M. Kallas, *Wstępy do polskich konstytucji (1791-1921)*, [w:] *Honeste vivere. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Bojarskiego*, red. A. Gajda, A. Sokala, Toruń 2001, s. 520.

Preambułą. Przegłosowany projekt został zaprezentowany 25 marca 1971 roku. Opatrzono go nazwą „Prawa konstytucyjne”. Projekt posiadał kilka wyróżniających go cech. Po pierwsze był swoistym programem politycznym. Po drugie, miał utrzymać niepodległościowe oraz suwerennościowe dążenia narodu polskiego do odzyskania niepodległości²⁴.

Jak zostało już wcześniej zaznaczone, Konstytucja 3-go maja uzyskała nazwę „Ustawa Rządowa”. Poniżej tytułu ustrojodawca umieścił tzw. apostrofę sakralną. Zapisano ją w następujący sposób: „W imię Boga, w Trójcy Świętej Jedynego”. Celem umieszczenia w preambule przywołanego zapisu była chęć pozyskania przychylności wyznawców religii katolickiej tj. ówczesnej szlachty. W dalszej kolejności Wstępu znalazła się pełna, królewska tytulatura: „Stanisław August z Bożej łaski i woli Narodu król polski, wielki książę litewski, ruski, pruski, mazowiecki, żmudzki, kujawski, wołyński, podolski, podlaski, inflancki, smoleński, siewierski i czernichowski wraz ze Stanami skonfederowanymi w liczbie podwójnej Naród reprezentującymi”. Umieszczenie apostrofy sakralnej już na samym początku Konstytucji było celowym zabiegiem. Miała ona bowiem umacniać autorytet ówczesnego władcy. Dodatkowo przypominała przeszłość oraz podkreślała silny narodowy charakter ustawy. Wskazywała historycznie ukształtowaną Rzeczypospolitą²⁵. Właściwa treść Preambuły składa się z dokładnie 188 wyrazów. Ciekawostką jest to, iż zostały one ujęte w jedynie czterech zdaniach. Omawiany Wstęp zawiera ogólne motywacje polityczne. Jego szczególnym elementem jest fragment dotyczący mobilizacji narodu. Można uznać, iż posiada on wiele cech propagandowych. W preambule odnajdziemy również uroczyste deklaracje ustrojodawcę. Wstęp zawiera także elementy posiadające normatywny charakter. Jeden z takich fragmentów brzmi „Do której to konstytucji dalsze ustawy sejmu terazniejszego we wszystkich stosować się mają”.

²⁴ J. Trzciniński, *Wpływ Konstytucji 3 maja na późniejsze Konstytucje Polskie*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-prawo-polityka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 2002-203.

²⁵ Więcej w: S. Dubisz, *Komentarz stylistyczny do tekstu „Ustawy Rządowej z dnia trzeciego Maja 1791 r.*, [w:] *Epoka Konstytucji 3 maja: materiały z sesji naukowej zorganizowanej w Uniwersytecie Warszawskim dnia 3 maja 1982 r.*, red. S. Dubisz, Warszawa 1982, s. 77-78.

Konstytucja z 17 marca 1921 roku tzw. Konstytucja marcowa

Kolejna w historii, polska Konstytucja została uchwalona niemal dwa wieki później tj. dnia 17 marca 1921 roku²⁶. Powyższy akt powszechnie nazywany jest Konstytucją marcową. Jak zostało już zaznaczone, omówiona wyżej Konstytucja 3-go maja stanowiła w późniejszych wiekach silny wzór. W związku z powyższym, marcowa ustawa zasadnicza posiadała z nią wiele cech wspólnych. W trakcie prac na przedmiotową Konstytucją wielokrotnie nawiązywano do osiemnastowiecznej poprzedniczki. Mówiąc o procesie tworzenia aktu nie można pominąć komisji – „Ankieta dla Oceny Projektów Konstytucji”, której inicjatorem był ówczesny premier Ignacy Paderewski²⁷. Głównym zadaniem komisji była praca nad projektem nowej Konstytucji opracowanym przez Władysława Wróblewskiego. Prawdopodobnym autorem Preambuły omawianej ustawy zasadniczej był Józef Buzek, prof. Uniwersytetu Lwowskiego. Prace komisji zostały zakończone 12 marca 1919 roku. Niespełna pięć dni później, ustawa została przyjęta w trzecim czytaniu.

Analizując treść Wstępu i porównując go do poprzedniczki z 1791 roku wyraźnym podobieństwem jest zastosowanie apostrofy sakralnej. Sformułowanie „W imię Boga Wszchemogącego” znalazło się zaraz po głównym tytule aktu. Omawianą preambułę tworzą 111 wyrazy. Cechą szczególną Wstępu jest fakt, iż został on napisany wyłącznie w formie jednego zdania. Jego treść, tak jak poprzedniczka zawiera ogólne motywacje polityczne. Mobilizuje swoich beneficjentów. Ustrojodawca poprzez Preambułę składa liczne uroczyste deklaracje. Wstęp zawiera również treści o charakterze normatywnym. Warto w tym miejscu zauważyć, że jedno z pierwszych orzeczeń w tradycji polskiego konstytucjonalizmu, które odwoływało się do uregulowań zawartych w preambule dotyczyło właśnie wstępu do Konstytucji marcowej. Sąd analizował wyrażoną w nim zasadę suwerenności i niepodległości

²⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

²⁷ Zob. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 16.

Rzeczypospolitej. Preambuła posłużyła za samodzielną podstawę rozstrzygnięcia²⁸.

Konstytucja z 22 lipca 1952 roku tzw. Konstytucja PRL

W okresie międzywojennym została uchwalona kolejna, polska Konstytucja, tj. Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 roku²⁹. Akt nie zawierał jednak przedmiotowego Wstępu. Powyższa ustawa zasadnicza obowiązywała jedynie siedemnaście lat. Dnia 22 lipca 1952 roku uchwalono nową Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej tzw. Konstytucję PRL³⁰. Nowy akt został wyposażony w Preambułę, jednak ze względu na ówczesną sytuację ustrojowo-polityczną jest ona odmienna do omówionych wyżej jej poprzedniczek. Tekst przesiąknięty został światopoglądowymi podstawami panującej opcji ideologicznej. Bez wątplenia jednak, z konstytucyjnego punktu widzenia nie jest on pozbawiony merytorycznej treści³¹.

Tryb przygotowania oraz uchwalenia Konstytucji został określony w ustawie z dnia 26 maja 1951 roku³². Wprowadzeniem aktu zajęła się nowo powołana Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego. Po przeprowadzonej ogólnonarodowej dyskusji finalny projekt Konstytucji został opatrzony obszerną Preambułą. Wstęp proklamował republikę ludu pracującego, ustanowił zasady prawne nowego ustroju oraz stanowił o szczególnej roli klasy robotniczej. Tekst wskazywał na sojusz robotniczo-chłopski, który miał być podstawą panującej władzy. Preambuła wskazywała również cele Narodu oraz wszystkich organów państwa tj. umacnianie państwa ludowego, przyspieszenie rozwoju politycznego, pogłębianie uczuć patriotycznych oraz zacieśnianie przyjaźni i współpracy między narodami.

²⁸ Orzeczenie Izby Pierwszej, sygn. akt S.N.I.C. 592/26 zbiór orzeczeń SN z 1928 r., poz. 98 oraz orzeczenie Izby Pierwszej sygn. akt S.N.I.C. 205/28, Zbiór orzeczeń SN z 1928r. poz. 166.

²⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 3o poz. 227).

³⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 33 poz. 232).

³¹ Za A. Gwiżdż, *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 171.

³² Ustawa Konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r., o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (Dz.U. z 18 VI 1951 r. Nr 33 poz. 255).

Współczesna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku

Wydarzenia 1989 roku stały się impulsem do zmiany ustroju, a zatem i wypracowania nowej ustawy zasadniczej. Prace nad aktem trwały kilka lat. W ich początkowej fazie żaden z projektów nie przewidywał poprzedzenia Konstytucji preambułą. Do zagadnienia powrócono dopiero w 1996 roku. Wówczas Tadeusz Mazowiecki zgłosił Wstęp jako integralną część ustawy zasadniczej. Zaprezentowany projekt nie wzbudził jednak zaufania. Zarzucano mu niewłaściwą ideologię oraz nietrafiony światopogląd. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego odpowiedzialna za prace nad nową ustawą zastanawiała się nad celem preambuły. Dywagowano nad tym, czy jej tekst ma objaśniać wyłącznie genezę aktu, czy być może w przyszłości ma stanowić podstawę konstytucyjnej wykładni.

Finalnie Preambuła składa się z 229 wyrazów, które zostały ujęte wyłącznie w dwóch zdaniach. Powyższa forma jest znacząco odmienna od pozostałej części ustawy, która została podzielona na mniejsze jednostki redakcyjne. Tekst napisany jest językiem podniosłym, bardzo uroczystym. Przedmiotowy Wstęp zawiera fragmenty dotyczące ogólnych motywacji politycznych, uroczyste deklaracje, treść mobilizującą. Nie został pozbawiony również elementów propagandowych. Odnajdziemy w nim określenie podmiotu stanowiącego Konstytucję, wskazanie kontekstu historycznego oraz międzynarodowego, wskazanie najważniejszych celów, którym ma służyć Konstytucja oraz określenie podstawowych zasad prawnych³³. Tak jak poprzednio omówione preambuły, tak i współczesna posiada *invocatio Dei*. Ustrojodawca zawarł odwołanie się do Boga „będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna”³⁴.

Sformułowanie „pomimo gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane ... wdzięczni naszym przodkom ... nawiązując do najlepszych tradycji

³³ Zob. L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 9.

³⁴ Patrz R.M. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP*, [w:] *Ze sztandarem prawa przez świat*, red. R. Tokarczyk, K. Kotyka, Kraków 2002, s. 288-289.

Pierwszej i drugiej Rzeczypospolitej” wyraża ogólne motywacje polityczne ustrojodawcy. Przywołane słowa potwierdzają silne przywiązanie do historycznych wydarzeń, których doświadczyła Nasza ojczyzna. Z przytoczonego fragmentu możemy również odczytać bezwzględną negację okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 35. Widać w nim także cele Konstytucji oraz nawiązanie do wartości chrześcijańskich. Doktryna, przytoczonemu fragmentowi przypisuje wręcz formę norm programowych³⁶.

Elementy Preambuły dotyczące uroczystych deklaracji przejawiają się w następujących sformułowaniach: „współdziałanie władz” oraz „dialog społeczny”. Współdziałanie władz jest niezbędnym elementem demokratycznego państwa prawnego. Do postulatu odwoływał się już Arystoteles³⁷. Współdziałanie ma gwarantować istnienie państwa. Polski Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie nawiązywał do powyższej zasady³⁸. Współcześnie współdziałanie władz najczęściej definiowane jest jako obowiązek współpracy ciążyący na organach władzy publicznej. Określenie „dialog społeczny” sugeruje zorganizowanie społeczeństwa. Konstytucja jako aspekty dialogu społecznego wskazuje m.in. wolność prasy, a także wolność wyrażania własnych opinii. Pojęcia są różnorakie, jednak się uzupełniają. Uroczystą deklaracją zawartą w preambule jest również fragment dotyczący równości wobec prawa oraz dobra wspólnego.

Zgodnie z doktryną, Wstęp do Konstytucji charakteryzuje jego własna, normatywna część. Ustrojodawca mówi tam o zasadzie pomocniczości (w artykułowej części ustawy nie ma o niej mowy),

³⁵ Por. m.in.: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 5; J. Trzeciński, M. Więcek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolności i prawa jednostki Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 74 oraz W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 2008, s. 215-216.

³⁶ Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 97.

³⁷ Arystoteles, *Polityka*, tłum. I. Piotrowicz, Warszawa 1964, s. 16.

³⁸ Wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, OTK ZU 2009 nr 4A, poz. 47, a także postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/8, OTK ZU 2009, nr 32, poz. 478.

zagwarantowaniu praw obywatelskich i przede wszystkim o idei rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Pomocniczość najczęściej wiązana jest z rozwiązywaniem problemów, po uprzednim wysłuchaniu argumentów wszystkich stron przy udziale społeczeństwa³⁹. Z kolei, rzetelność utożsamiana jest z bezstronnością, niezależnością i niezawisłością. Sprawność opisuje się jako eliminację potencjalnego przedłużania się postępowania sądowego.

Kolejną kategorię treści Preambuły tworzą fragmenty nacechowane elementami mobilizacyjnymi, momentami wręcz propagandowymi. Świadczy o tym m.in. sformułowanie „wszystkich ... wzywamy”. Wezwanie można odczytać jako obowiązek solidarności⁴⁰. W dalszej części Wstępu do Konstytucji czytamy „my Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący”. Przytoczony fragment posiada mobilizująco-propagandowy charakter. Widać w nim takie wartości jak m.in. godność człowieka czy też sprawiedliwość i dobro. Istotnym elementem jest tutaj definicja suwerena. Ustrojodawca wskazuje na Naród, czyli wszystkich obywateli.

III. Normatywny charakter preambuły

W literaturze przedmiotu, problematyka związana z normatywnością Preambuły budzi największe kontrowersje. Zdania w przedmiotowej kwestii są skrajnie podzielone. Europejska doktryna prawa firmuje pogląd przesądzający o tym, iż wstęp do ustawy zasadniczej posiada normatywny charakter tylko i wyłącznie w przypadku, gdy skłania się ku temu ustrojodawca. W Polsce brakuje jednolitego stanowiska w przedmiotowej kwestii.

Dokonując analizy normatywnego charakteru Preambuły należy wskazać, iż w literaturze przedmiotu dla opisanego przedmiotowego pojęcia stosuje się różnorodną terminologię. Możemy spotkać następujące sformułowania: znaczenie normatywne, walor normatywny oraz znaczenie prawne. Najpełniejsza definicję poruszanej kwestii

³⁹ Zob. Wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08, OTK ZU 2008, nr 8A, poz. 139.

⁴⁰ Patrz A. Romanowski, *Idealizm konstytucjonalistów i skrzecząca rzeczywistość*, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 130.

sformułował Jerzy Wróblewski. Uczony wskazał elementy przesądzające o normatywności tekstu. Przepis musi:

1. wyznaczać bezpośrednio zachowanie się adresata;
2. wskazywać bezpośrednio lub pośrednio zachowanie się adresata;
3. wchodzić w skład normy prawnej, która została skonstruowana na podstawie tekstów obowiązującego prawa;
4. wszystkie elementy tekstu powinny zawierać normatywny charakter;
5. charakter normatywny będzie miało to, co wpływa na proces stosowania lub też jego wykładnię⁴¹.

Powyższe stało się bazą wyjściową dla poglądów zaprezentowanych przez m.in. Sławomira Lewandowskiego oraz Małgorzatę Ewę Stefaniuk. Pierwszy z badaczy wskazywał, iż pojęcia „charakter normatywny” oraz „znaczenie normatywne” nie są sobie tożsame. Zaznaczył, że element tekstu prawnego będzie posiadał normatywny charakter, dopiero wówczas, jeżeli wejdzie w skład danej normy prawnej skonstruowanej na podstawie aktualnych przepisów prawa⁴². Z kolei M.E. Stefaniuk w swoich poglądach sugerowała, iż odróżnienie obu pojęć nie ma uzasadnienia, w związku z tym należałoby przyjąć szerokie rozumienie normatywności⁴³. Autorka w swoich rozważaniach preambule jednoznacznie przypisuje normatywny charakter.

Jak już zostało zaznaczone, znaczenie normatywne Wstępu do Konstytucji budzi rozbieżne stanowiska przedstawicieli doktryny. Kontrowersje oparte są o kilka powodów. Przyczyną jest bez wątpienia rozwlekłość tematyki wynikająca z tego, iż Preambuły poprzedzają nie tylko ustawy zasadnicze, ale i inne akty prawne. Kolejny problem budzi niejednakowe rozumienie terminu „normatywność”. Dodatkowo klasyfikację poglądów utrudnia brak jednolitego stanowiska w przedmiotowej kwestii. Sięgając ponownie do historii należy przypomnieć, iż pierwsze orzeczenie dotyczące charakteru preambuły zostało wydane przez Sąd Najwyższy już w 1921 roku. Wówczas Wstęp

⁴¹ Wykaz elementów przyjęty za: J. Wróblewski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Łódź 1977, s. 26-27.

⁴² Zob. S. Lewandowski, *Charakter normatywny preambuły*, „*Studia Iuridicia*” 1998, nr 36, s. 177 i nast.

⁴³ M.E. Stefaniuk, *Preambula aktu...*, op. cit.

do Konstytucji był traktowany jako zasadnicza część aktu. Z kolei w 1933 roku uczyony Eugeniusz Waśkowski sugerował, iż Preambułę należy odbierać jako wyłączną, historyczną informację, która wyraża pobudki przyświecające prawodawcy⁴⁴.

W okresie międzywojennym pojawiły się trzy grupy poglądów dotyczące przedmiotowej kwestii. Pierwsza z nich skłaniała się ku pełnej normatywności Konstytucji wraz z jej Wstępem. Zwolennikiem takiego podejścia był m.in. Stanisław Rozmaryn, który dowodził, iż nie ma dowodów na to, aby intencje prawodawcy odmawiały Preambule jej normatywności⁴⁵. Druga, skrajna grupa uczonych wskazywała na brak normatywnego charakteru Wstępu do Konstytucji. Odmawiano jej również ogólnego waloru prawnego. Trzecia grupa poglądów aprobowała stanowisko „pośrednie”. Według zwolenników tego podejścia konstytucyjna Preambuła posiada wyłącznie znaczenie interpretacyjne. Wiąże wykładnię zasadniczą artykułowej części Konstytucji⁴⁶.

Pierwsze stanowisko nazywane jest również klasycznym⁴⁷. Zwolennicy niniejszego podejścia przyznają normatywność wszystkim zapisom Preambuły lub jedynie jej pewnym fragmentom, które muszą spełnić ku temu określone wymogi. Uzasadnieniem powyższego podejścia jest sposób określania miejsca preambuły w strukturze aktu. Zwolennicy wskazują także na konstrukcję domniemania normatywności, która uznawana jest za naczelną dyrektywę⁴⁸. Za normatywnością przemawia również odwoływanie się do Preambuły przez orzecznictwo, w tym sądów konstytucyjnych. Argumentem optującym za normatywnością Wstępu do Konstytucji jest także intencja prawodawcy, bez której Preambuła w ogóle nie pojawiła się w ustawie rangi konstytucyjnej.

⁴⁴ Zob. W. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego*, „Palestra. Organ Rady Adwokackiej w Warszawie. Czasopismo poświęcone zagadnieniom prawnym i korporacyjno-zawodowym” 1933, nr 12/X, s. 697.

⁴⁵ Patrz S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 56.

⁴⁶ Zob. M. Kijowski, *Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r. Aspekt etyczno-normatywny w zarysie*, „Annales: Etyka w życiu gospodarczym” 2003, t. 6, s. 404.

⁴⁷ P. Sarnecki, *Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 3, s. 53.

⁴⁸ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 34.

Skrajnym poglądem doktryny jest stanowisko, zgodnie z którym Preambuła nie ma charakteru normatywnego ani nawet charakteru prawnego. Zwolennicy powyższego podejścia wskazują, iż wstępy mają jedynie ideologiczno-polityczny charakter oraz że mają służyć uchwyceniu sytuacji empirycznej towarzyszącej wydaniu danego aktu prawnego⁴⁹. Współcześnie trudno jest odnaleźć uczonemu opowiadającego się za wyłącznym znaczeniem politycznym preambuły. Przywołana teoria była popularna w latach 70. Zwolennikiem takiego podejścia był m.in. Janusz Trzcński. Teoretyk Wstęp do Konstytucji traktował wyłącznie jako dokument polityczno-propagandowy⁵⁰.

Trzecia grupa poglądów wskazuje, że Preambuła ma charakter prawny polegający na jej wiążącym znaczeniu dla wykładni zasadniczej części aktu prawnego. Dokonując analizy powyższe stanowisko gromadzi najwięcej zwolenników. Reasumując, nie ma zgodności co do tego, które stanowisko jest najwłaściwsze. Przedstawione poglądy potwierdzają wyłącznie tezę o pluralizmie stanowisk doktryny.

Podsumowanie

Zgodnie za K.A. Strzępek należy przyjąć, iż wszystkie z omówionych w powyższym artykule Wstępów do poszczególnych konstytucji stanowiły swoistą manifestację aksjologiczną⁵¹. Ich teksty rysowały światopoglądowe podstawy oraz główne systemy wartości. Bez wątplenia Preambuły stanowiły integralną część artykułowego fragmentu ustawy zasadniczej. Zaznaczenia wymaga również fakt, iż pomimo zaprezentowanych różnic, omówione Wstępy posiadają ze sobą wiele cech wspólnych np. łączą je główne wartości, apostrofa sakralna itd. Istotne jest również to, iż praktycznie wszystkie, finalne konstytucje zostały przez ustrojodawcę opatrzone przedmiotową Preambułą. Powyższe może stanowić o historycznej tradycji Wstępów do Konstytucji.

Z drugiej jednak strony należy pamiętać o normatywnym charakterze Preambuły. Podzielałam zdanie tej części doktryny, która charakter normatywny przypisuje całej części wstępu. Preambuła była

⁴⁹ Zob. J. Lande, *Nauka o normie prawnej*, „Annales UMCS” 1956, sectio G, vol III, s. 12-13 oraz J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961, s. 52.

⁵⁰ J. Trzcński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 75.

⁵¹ Za K. A. Strzępek, *Znaczenie prawne...*, op. cit., s. 64.

przedmiotem oraz podstawą orzeczeń już w 1921 roku, co zostało wyraźnie zaznaczone w głównej części artykułu. Właśnie mija dwadzieścia lat obowiązywania aktualnej Konstytucji oraz dwa lata rządów obecnego prezydenta. Doniesienia medialne oraz wypowiedzi głowy państwa z ostatniego orędzia do Narodu wskazują na to, iż wkrótce zostanie rozpoczęta debata publiczna nad nowym projektem ustawy zasadniczej. W tym zakresie ma zostać przeprowadzone nawet referendum ogólnokrajowe. Czy obecna władza spełni swoje zapowiedzi? Jeżeli dojdzie do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, czy akt będzie zawierał Preambułę? W związku z panującą w kraju sytuacją, powyższy artykuł pozwala odbiorcom na wyciągnięcie głównych wniosków w przedmiotowej kwestii.

Bibliografia:

Adamczyk M., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985.

Arystoteles, *Polityka*, tłum. I. Piotrowicz, Warszawa 1964.

Bałaban A., *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003.

Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Dubisz S., *Komentarz stylistyczny do tekstu „Ustawy Rządowej z dnia trzeciego Maja 1791 r., [w:] Epoka Konstytucji 3 maja: materiały z sesji naukowej zorganizowanej w Uniwersytecie Warszawskim dnia 3 maja 1982 r., red. S. Dubisz*, Warszawa 1982.

Garlicki L., *Wstęp, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

Gebethner S., *Obowiązywanie konstytucji tymczasowej okresu transformacji ustrojowej, [w:] Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997.

Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji, [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

I. Niczyporuk-Chudecka: *Wstęp do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku – historyczna tradycja czy element ustawy zasadniczej o normatywnym charakterze?*

Grzybowski S., *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961.

Gwiżdż A., *Struktura wewnętrzna ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.

Gwiżdż A., *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

Kallas M., *Wstępy do polskich konstytucji (1791-1921)*, [w:] *Honeste vivere. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Bojarskiego*, red. A. Gajda, A. Sokala, Toruń 2001.

Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 2008.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002.

Kowalski J., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa-Poznań 2009.

Kustra E., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Toruń 2000.

Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.

Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002.

Laidler P., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*, Kraków 2007.

Langer T., *Wstęp do prawoznawstwa*, Koszalin 1998.

Małajny R.M., *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP*, [w:] *Ze sztandarem prawa przez świat*, red. R. Tokarczyk, K. Kotyka, Kraków 2002.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000.

Pułło A., *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997.

Romanowski A., *Idealizm konstytucjonalistów i skrzecząca rzeczywistość*, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

Rogowski S., *Preambuła w aktach konstytucyjnych II Rzeczypospolitej*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” PRAWO CCLXXXVIII, *Studia Historycznoprawne*, tom dedykowany profesorowi doktorowi Alfredowi Koniecznemu, red. K. Orzechowski, Wrocław 2004.

I. Niczyporuk-Chudecka: *Wstęp do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku – historyczna tradycja czy element ustawy zasadniczej o normatywnym charakterze?*

Rozmarn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej*, Warszawa 1961.

Salamonowicz Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Szcztyno 2003.

Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 1983.

Stefaniuk M.A., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009.

Strzępek K.A., *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013.

Śmiałowski J., Lang W., Delorme A., *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961.

Tuleja P., *Preambuła*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.

Trzcński J., *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978.

Trzcński J., *Wpływ Konstytucji 3 maja na późniejsze Konstytucje Polskie*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-prawo-polityka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzcński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.

Trzcński J., Więcek M., *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolności i prawa jednostki Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Wydanie drugie – rozszerzone*, Warszawa 2008.

Wróblewski J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Łódź 1977.

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 3o poz. 227).

I. Niczyporuk-Chudecka: *Wstęp do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku – historyczna tradycja czy element ustawy zasadniczej o normatywnym charakterze?*

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 33 poz. 232).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Yorku dnia 19 grudnia 1996 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 167).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r., o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (Dz.U. z 18 VI 1951 r. Nr 33 poz. 255).

Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dnia 17 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Artykuły w czasopismach:

Kijowski M., Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r. Aspekt etyczno-normatywny w zarysie, „Annales: Etyka w życiu gospodarczym” 2003, t. 6.

Lande J., Nauka o normie prawnej, „Annales UMCS” 1956, sectio G, vol III.

Lewandowski S., Charakter normatywny preambuły, „Studia Iuridicia” 1998, nr 36.

Litwin J., Wstęp do ustawy i jego renesans, „Gazeta Administracji i Policji państwowej” 1934, XVI nr 21.

Sarnecki P., Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Studia Prawnicze” 1988, z. 3.

Studnicki F., O dogmatyce prawa, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7-8.

Szerer M., O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji, „Państwo i Prawo” 1947, z. 11.

Waśkowski W., Teoria wykładni prawa cywilnego, „Palestra. Organ Rady Adwokackiej w Warszawie. Czasopismo poświęcone zagadnieniom prawnym i korporacyjno-zawodowym” 1933, nr 12/X.

Wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego:

orzeczenie Izby Pierwszej, sygn. akt S.N.I.C. 592/26 zbiór orzeczeń SN z 1928 r., poz. 98.

orzeczenie Izby Pierwszej sygn. akt S.N.I.C. 205/28, Zbiór orzeczeń SN z 1928r. poz. 166.

I. Niczyporuk-Chudecka: *Wstęp do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku – historyczna tradycja czy element ustawy zasadniczej o normatywnym charakterze?*

Wyroki oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08, OTK ZU 2008, nr 8A, poz. 139.

Wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, OTK ZU 2009 nr 4A, poz. 47.

Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/8, OTK ZU 2009, nr 32, poz. 478.

Aleksandra Kopec
Uniwersytet Śląski

Oddziaływanie Konstytucji RP na inne gałęzie prawa

The influence of the Polish Constitution on different areas of law

Abstrakt

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie problematyki promieniowania Konstytucji, czyli zjawiska w którym normy o randze konstytucyjnej wywierają wpływ na inne gałęzie prawa. Oddziaływanie norm konstytucyjnych na inne przepisy prawne uwidacznia się szczególnie w kontekście zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji i ma doniosłe znaczenie dla pozycji prawnej jednostki w państwie. Artykuł podejmuje także próbę odpowiedzi na pytanie czy możliwe jest przyjęcie koncepcji horyzontalnego działania Konstytucji.

Słowa kluczowe:

konstytucja, prawo konstytucyjne, prawo prywatne

Abstract

The main aim of this essay is to present the influence of constitution on different areas of law, especially private law. The phenomenon is particularly visible in the context of the principle of direct application of constitution and has a great importance for human rights and individual freedom. Furthermore, the article is an attempt to answer the question, whether horizontal application of constitutional rules is possible.

Key words:

constitution, constitutional law, private law

Uwagi wprowadzające

Oddziaływaniem konstytucji nazywa się w nauce prawa zjawisko, w którym normy o randze konstytucyjnej wywierają wpływ na inne gałęzie prawa, w szczególności na prawo prywatne¹. Mimo, że szczegółowe kwestie dotyczące przenikania ustawy zasadniczej do szeroko rozumianego prawa cywilnego są przedmiotem dyskusji naukowych, to jednak samo znaczenie konstytucji dla innych aktów prawnych jest bezsporne. Ustawa zasadnicza, jako akt najwyższej mocy prawnej, wskazuje nie tylko katalog innych rodzajów aktów normatywnych, ale także ich zakres przedmiotowy. Konstytucja RP z 1997 r. charakteryzuje się dużą drobiazgowością i szerokim zakresem regulowanych spraw, co jest cechą znamioną tak zwanych konstytucji postkomunistycznych². 243 artykuły ujęte w 13 rozdziałów normują - oprócz spraw o podstawowym znaczeniu - także wiele kwestii o szczegółowym charakterze, wkraczając tym samym w problematykę innych gałęzi prawa. Obserwacja obowiązywania polskiej ustawy zasadniczej na przestrzeni 20 lat prowadzi do wniosku, że granica między prawem konstytucyjnym a innymi dziedzinami nauki prawa ulega stopniowemu zatarciu. Zasady konstytucyjne, poprzez ustanowienie pewnego systemu wartości, wyznaczają ramy dla funkcjonowania innych dziedzin prawa³. Emanacją tego zjawiska może być konstytucjonalizacja prawa własności, dziedziczenia⁴ czy nawet swobody umów⁵. Artykuł

¹ Nauka prawa posługuje się także pojęciem „promieniowania konstytucji” zob. więcej J. Limbach, *„Promieniowanie” konstytucji na prawo prywatne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, z. 3, M. Borsiak, *„Promieniowanie” konstytucji*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XCVIII, 2016.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 34.

³ Zdaniem Ewy Łętowskiej, istota oddziaływania Konstytucji RP na inne gałęzie prawa nie może być sprowadzana wyłącznie do bezpośredniego związku treściowego, polegającego na tym, że ta sama materia jest regulowana szerzej w ustawie zwykłej niż ustawie zasadniczej - „podstawowy problem to związki zainspirowane przez Konstytucję, zmuszające do zastanowienia i krytycznego przewartościowania utrwalonych, zastanych a może i zakorzenionych wyobrażeń na temat instytucji, sposobu wykładni, narzędzi analizy czy wreszcie tradycyjnego znaczenia przepisów danego korpusu prawa stanowionego”. Zob. więcej: E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne [w:] M. Wyrzykowski Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 125 i n.

⁴ Art. 21 i 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

podjmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy mimo tego, że Konstytucja RP nie dopuszcza *expressis verbis* horyzontalnego stosowania jej norm, możliwe jest przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą przepisy konstytucyjne odnoszą skutki także w relacjach między podmiotami równorzędnymi, to jest osobami fizycznymi i podmiotami podobnymi. W świetle powyższych rozważań ocenie zostanie poddana także aktualność klasycznego podziału na prawo prywatne i prawo publiczne.

2. Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji

Punktem wyjścia dla rozważań nad promieniowaniem ustawy zasadniczej na inne gałęzie prawa jest zasada bezpośredniego stosowania konstytucji⁶. Nauka prawa zgodnie przyjmuje, że przywołana zasada jest naturalną implikacją nadrzędności ustawy zasadniczej w systemie prawnym⁷. Dyskusja nad bezpośrednim stosowaniem konstytucji miała swoje początki w polskiej tradycji ustrojowej już na gruncie tzw. Konstytucji marcowej⁸ Jerzy Stefan Langrord, odnosząc się do tej kwestii stwierdził, że konstytucja jest „normą prawną samą przez się i jako norma ogólna ze stanowiska systemu ustawodawstwa obowiązuje bezpośrednio i z własnej mocy, bez konieczności odrębnego przetwarzania jej przepisów przez normy ustawowe na normy prawne”⁹. Stanowisko to zostało ugruntowane w orzecznictwie Sądu

⁵ Zob. więcej: J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

⁶ Zdaniem Anny Łabno „doktryna prawa konstytucyjnego, jak też praktyka stosowania konstytucji w różnych krajach, w szczególności europejskich, pozawala (...) uznać, że zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki nabiera cech standardu” Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji jest powszechnie uznawana nawet, gdy w danym państwie nie wynika *expressis verbis* z treści ustawy zasadniczej, czego przykładem może być praktyka Francji, Włoch, Austrii czy Stanów Zjednoczonych. zob. więcej A. Łabno-Jabłońska, *Zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Analiza porównawcza*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 64 i n.

⁷ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji w świetle jej nadrzędności* (wybrane problemy), Kraków 2003. s. 235 i n.

⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.

⁹ J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydawaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929 s. 17.

Najwyższego¹⁰. W okresie PRL dominowało przeświadczenie o polityczno-ideologicznym charakterze Konstytucji i konieczności ustawowej konkretyzacji jej norm. Stanowisko przeciwne zajmował m.in. Stefan Rozmaryn¹¹, ale jego poglądy spotkały się z aprobatą orzecznictwa i judykatury dopiero w latach 80 XX wieku, do czego niewątpliwie przyczyniła się działalność nowo powstałych organów władzy sądowniczej - Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego¹².

Konstytucja RP z 1997 r. stanowi, że „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”¹³. Przyjmuje się, że „we wszystkich przypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero w drugiej kolejności powinien powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych.”¹⁴ W nauce prawa tradycyjnie dzieli się przepisy konstytucji na trzy grupy. Do pierwszej grupy należą te postanowienia, które zawierają wszystkie elementy

¹⁰ Zob. uchwała Zgromadzenia Ogólnego SN z 16 lutego 1924 r., Z.S. 69/23, OSP 1924, t. 3, poz. 330 oraz L. Garlicki, Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne, [w:] Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego, Księga Pamiątkowa, Z. Witkowski (red.) Toruń 1998, s. 39.

¹¹ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.

¹² R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, Krajowa Rada Sądownictwa 4/2016, s. 16.

¹³ art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

Przepis ten budził kontrowersje już na etapie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Z dezaprobatą spotkało się m. in. sformułowanie przepisu w sposób dopuszczający wyjątki od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (zob. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.) Krytyczne stanowisko w kwestii zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji wyraził także Tadeusz Zieliński twierdząc, że zbyt ogólnie przepisy konstytucji nie dają się samoistnie stosować. (zob. T. Zieliński, *Konstytucyjne złudzenia*, Rzeczypospolita z 1.08.1996 r., nr 178).

¹⁴ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46.

normy prawnej i nadają się do samoistnego stosowania bez potrzeby konkretyzacji w ustawach zwykłych.¹⁵ Drugą grupę stanowią tak zwane normy programowe, sformułowane w sposób bardziej ogólny, określające podstawowy kierunek rozwoju ustawodawstwa zwykłego, które skonkretyzuje zawartą w nim normę prawną.¹⁶ Trzecia grupa to tak zwane zasady konstytucyjne, wyrażające tożsamość ustrojową danego systemu konstytucyjnego. Stanowią wskazówkę co do interpretacji i stosowania norm konstytucyjnych o bardziej szczegółowym charakterze. Podkreślenia wymaga fakt, iż wszystkie postanowienia konstytucji mają charakter normatywny, a ich rozróżnienie jest przede wszystkim kwestią rozważań doktrynalnych w kontekście ich samoistnego stosowania¹⁷.

Nie ulega wątpliwości, że konstytucja - jako akt najwyższy w hierarchii źródeł prawa - musi być stosowana przez wszystkie organy władzy publicznej oraz wszystkich adresatów zawartych w niej przepisów. Należy jednak wskazać, że stosowanie ustawy zasadniczej jest pojęciem szerszym od jej przestrzegania - polega nie tylko na zakazie podejmowania działań sprzecznych z normami konstytucyjnymi, ale także na obowiązku urzeczywistniania jej postanowień. Tak rozumiane „stosowanie konstytucji” obejmuje zatem nie tylko czynności organów stosujących prawo poprzez wydawanie aktów indywidualnych i konkretnych, ale także działalność legislacyjną Sejmu i Senatu¹⁸.

¹⁵ Ten rodzaj norm jest w nauce prawa nazywany normami- regułami. Ich cechą charakterystyczną jest konkluzywność - mogą być albo zrealizowane albo niezrealizowane. Zob. więcej Gizbert- Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji (w:) Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 101.

¹⁶ Należy wskazać, iż norma programowa może określać cel i zachowania zmierzające do jego realizacji albo poprzestać na wskazaniu samego celu, pozostawiając wybór środków do jego osiągnięcia swoim adresatom. Normy programowe mają optymalizacyjny charakter, to znaczy nakazują ich realizację w możliwie największym stopniu. zob. więcej A. Biłgorajski, *Prawo konstytucyjne i urząd organów ochrony prawnej dla praktyków. Objasnienia, wzory pism, kazusy i pytania*, Wolter Kluwer Polska SA, Warszawa 2013, s. 41 i n.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ W swoich rozważaniach pomijam problematykę stosowania konstytucji *sensu largo*, uznając, że jakkolwiek materia ta ma istotne znaczenie, nie odgrywa jednak tak znaczącej roli z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki w państwie, jak sądowe stosowanie ustawy zasadniczej.

2.1. Sądowe stosowanie konstytucji.

Z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki, szczególnie istotne znaczenie ma sądowe stosowanie konstytucji, które może przybrać trojaki formę.¹⁹

Po pierwsze, norma konstytucyjna może stanowić samoistną podstawę rozstrzygnięcia, w sytuacji gdy jest sformułowana dostatecznie precyzyjnie, a ustawodawstwo zwykle nie reguluje danej kwestii lub reguluje ją częściowo.

Po drugie, dopuszczalne jest współstosowanie normy konstytucyjnej i norm ustawodawstwa zwykłego. Przepis ustawy zasadniczej wyznacza wówczas ogólny kontekst interpretacji szczegółowych przepisów ustawowych.

Trzecia forma stosowania konstytucji polega na stwierdzeniu kolizji między przepisami konstytucyjnym, a przepisami ustaw zwykłych. O ile jest to możliwe, konflikt ten należy usunąć poprzez tak zwaną technikę wykładni w zgodzie z ustawą zasadniczą²⁰, czyli odnalezienie

¹⁹ W nauce prawa przyjął się także podział zaproponowany przez Kazimierza Działochę, zakładający 4 formy stosowania konstytucji:

-stosowanie „ornamentacyjne”, które ma miejsce, gdy sąd powołuje się, na przepis konstytucji, pomimo że ustawa reguluje daną materię w sposób wystarczający do rozstrzygnięcia sprawy;

-stosowanie „interpretacyjne”, które polega na ustaleniu normy prawnej z uwzględnieniem zarówno normy ustawy, jak i odpowiedniej normy o randze konstytucyjnej;

-stosowanie „modyfikacyjne”, uwidaczniające się w sytuacji stwierdzenia przez sąd konfliktu między normą konstytucyjną a normami ustawowymi oraz usunięciu owej niezgodności poprzez prokonstytucyjną wykładnię przepisów;

-stosowanie „eliminacyjne”, które występuje w sytuacji, gdy kolizji między przepisami konstytucyjnymi a przepisami ustaw zwykłych nie udało się usunąć w drodze prokonstytucyjnej wykładni tej ostatniej. Sąd podejmuje wówczas działania zmierzające do usunięcia niekonstytucyjnego przepisu z systemu prawa (w drodze pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego) zob. więcej K. Działocha, nota 13 do art. 8 (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, 2007, s. 42.

²⁰ Zob. więcej P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z konstytucją*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 71–72 i s. 82–84; A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia*

takiej interpretacji normy prawnej, która pozwoli na uznanie jej zgodności z konstytucją²¹. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku wykładni przepisów, zakres kompetencji sądów kończy się tam, gdzie interpretacja zaczyna przybierać postać prawotwórstwa. Więcej problemów nastrocza jednak sytuacja, w której kolizja ta nie jest możliwa do usunięcia w drodze dostosowania normy prawnej do celów i wartości wyrażonych w konstytucji. Kwestia, czy składy orzekające mogą odmówić stosowania normy ustawowej, która w ich opinii jest niezgodna z zasadniczą, stała się przedmiotem sporu zarówno w nauce prawa, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

2.2 Kontrola konstytucyjności aktów prawnych

Jak powszechnie wiadomo, w Europie kontynentalnej przyjęto model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności, który polega na istnieniu szczególnego (sądowego lub *quasi*-sądowego) organu, który ma wyłączną kompetencję do orzekania o zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Kontrola ta może przybrać postać indywidualną, inicjowaną przez sądy w ramach pytań prawnych lub abstrakcyjną, nie mającą odniesienia do konkretnej sprawy. Orzeczenie organu o niekonstytucyjności wywołuje skutki *erga omnes* i powoduje ostateczne usunięcie zakwestionowanej normy z systemu prawnego.

Mimo powyższego, w polskiej nauce prawa brak jednolitości poglądów w kwestii wyłączności kompetencyjnej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej badania zgodności ustaw z konstytucją. W opinii Romana Hausera i Janusza Trzczińskiego, „po uchwaleniu Konstytucji stało się jasne, że stosowanie Konstytucji nie może pozostać wyłączenie domeną Trybunału Konstytucyjnego, i że prawo jej stosowania mają także inne podmioty, w tym przede wszystkim sądy, i to nie tylko w przypadku zaistnienia luki w prawie, ale także

prawa w zgodzie z konstytucją, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 43 i n.

²¹ Zob. więcej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolter Kluwer Polska SA, Warszawa 2012, s.43 i n.

w przypadku, gdy sąd dojdzie do wniosku, że przepis np. ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być w sprawie stosowany”²².

Sąd Najwyższy w 1998 r. wydał wyrok, w którym wprost opowiedział się za dopuszczalnością dokonywania przez sądy powszechne oceny konstytucyjności przepisów stosowanych w konkretnej sprawie, podkreślając jednocześnie, że działanie to nie polega na orzekaniu w kwestii zgodności danej normy z konstytucją, lecz na odmowie jej zastosowania w danym przypadku²³. Podobne stanowisko zajął także Naczelny Sąd Administracyjny²⁴. Linia orzecznicza SN i NSA została jednak zakwestionowana zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i większość przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Wskazywano, że art. 193 Konstytucji RP nakazuje sądom rozwiązywać wszelkie wątpliwości co do konstytucyjności aktu prawnego wyłącznie w drodze pytania prawnego. W wyroku z 2001 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Przepis art. 188 Konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach. Przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji, przewidujący podległość sędziów Konstytucji i ustawom, dopełnia regulację przewidzianą w art. 193 Konstytucji; wynika z nich powinność skorzystania z przyznanej w art. 193 możliwości w każdym przypadku, gdy sąd orzekający dojdzie do przekonania, że norma stanowiąca podstawę orzekania jest sprzeczna z Konstytucją. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca”. Zwolennicy koncepcji odmiennej powołują się natomiast na wykładnię systemową i argumentują, że umieszczenie jakiegoś przepisu w części ogólnej Konstytucji (art. 8 ust. 2) uniemożliwia podważenie wyrażonej w nim normy przez interpretację przepisów zawartych w dalszych rozdziałach (art. 178 ust. 1, art. 188, art. 193), a sam ustrojodawca określił, że sędzia podlega nie tylko ustawom - tak

²² R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 25.

²³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7.04.1998 r. I PKN 90/98, OSNP 2000/1 poz.6.

²⁴ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.10.1998 r. II SA 1246/98.

jak było w poprzednim stanie prawnym - lecz także konstytucji²⁵. Wątpliwości budzi również literalne brzmienie art. 193, który stanowi, że: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu 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 sądem”. Wskazuje się, że sposób sformułowania zacytowanego przepisu nie nakłada na sądy obowiązku skorzystania z drogi pytania prawnego, a jedynie przyznaje im taką możliwość. Z powyższą tezą polemizuje ugruntowana linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego²⁶. Oba organy stoją na stanowisku, że czasownik „może” przyznaje sądom kompetencję do oceny stopnia niezgodności danego przepisu z konstytucją, a tym samym decydowania, czy w danej sytuacji konieczne jest wystąpienie z pytaniem prawnym. Niemniej, gdy w opinii sądu zaistnieją uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności danej normy, to nie może sam o tym przesądzać²⁷.

Rozstrzygając o zasadności jednej z zaprezentowanych wyżej koncepcji sądowego stosowania konstytucji warto przywołać jeszcze poglądy Piotra Kardasa i Macieja Gutowskiego, w świetle których Konstytucja RP z 1997 r. wprowadza mieszany model kontroli konstytucyjności prawa, przewidujący z jednej strony mechanizm kontroli scentralizowanej, realizowany w sposób abstrakcyjny przez Trybunał Konstytucyjny, z drugiej zaś elementy kontroli zdecentralizowanej – realizowanej przez sądy w konkretnych sprawach²⁸. W opinii powołanych autorów, „wyłączność kompetencyjna TK w zakresie badania konstytucyjności prawa wynikała w Polsce nie tylko z określonych regulacji dotyczących tego organu, ale i wieloletniej praktyki stosowania prawa w latach 1945–1986, w której nie było miejsca na odwoływanie się przez sądy do Konstytucji. To sprawia, że do dzisiaj nie

²⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012 r. s. 91-92.

²⁶ zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 K 18/04 OTK-A 2005, nr 5, poz. 49, wyrok Sądu Najwyższego z 16.04.2004 I CK 291/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 71.

²⁷ Pogląd o imperatywnym charakterze art. 193 Konstytucji, rodzącym obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym przedstawił na również W. Kręcis, zob. W. Kręcis, *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, Przegląd Prawa i Administracji 2004, tom LX, s. 63.

²⁸ M. Gutowski, P. Kardas, *Konstytucja z 1997 r. a model kontroli konstytucyjności prawa*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 23 i n.

ma w Polsce ukształtowanego i utrwalonego orzecznictwa odnoszącego się do możliwości wykorzystywania Konstytucji przez sądy²⁹. Zdaniem autorów, zmiana podejścia w tym zakresie może przyczynić się do wydawania orzeczeń bardziej sprawiedliwych i realizujących konstytucyjną aksjologię.

Analizując kwestię bezpośredniego stosowania konstytucji należy odnieść się także do zagadnienia domniemania konstytucyjności ustaw. Zasada ta nie wynika wprost z przepisów Konstytucji, lecz jest wywodzona z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów nauki prawa. Poza sporem pozostaje fakt, że do czasu stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją RP ustawy, jest ona aktem obowiązującym. Wątpliwości dotyczą natomiast tego, czy z faktu jego obowiązywania wynika nakaz bezwzględnego stosowania przez sądy³⁰. Takie podejście krytycznie ocenia Walerian Sanetra. Jego zdaniem niedopuszczalne jest stosowanie ustawy sprzecznej z konstytucją, nawet jeśli wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wywołał jeszcze skutku derogacyjnego³¹. Analiza linii orzeczniczej TK prowadzi natomiast do wniosków przeciwnych. Trybunał stoi na stanowisku, że mimo, iż obalenie domniemania konstytucyjności aktu prawnego następuje z chwilą ogłoszenia wyroku na sali sądowej, to zakwestionowane przepisy obowiązują i powinny być stosowane do czasu wejścia w życie orzeczenia³². W mojej ocenie jest to słuszne zapatrywanie. Przyjęcie tezy przeciwnej podważa bowiem - moim zdaniem - *ratio legis* art. 190 ust. 3 Konstytucji³³ pozwalającego na odroczenie wejścia w życie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (w tym także stwierdzających niekonstytucyjność danego przepisu).

Nie sposób zaprzeczyć, że zagadnienie sądowej kontroli konstytucyjności stało się jeszcze bardziej aktualne w dobie sporów

²⁹ Maciej Gutowski, Piotr Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 7.

³⁰ O rozróżnieniu pojęciowym obowiązywania i jego stosowania W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 2, s. 11 i n.

³¹ Tamże.

³² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.10.2007, SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.

³³ Art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

politycznych wokół Trybunału Konstytucyjnego. Coraz częściej wskazuje się na konieczność reinterpretacji zasady bezpośredniego stosowania konstytucji. Osobiście uważam jednak, że wielowymiarowość tego problemu oraz jego doniosłość dla sytuacji prawnej jednostki wymaga niezwykle ostrożnego i powściągliwego podejścia. Z dużą dozą sceptycyzmu podchodzę do rozważań nad modelem kontroli zdekoncentrowanej, sądząc, że może on doprowadzić do partykularyzmu i niejedności orzecznictwa³⁴. W pełni podzielam pogląd, zgodnie z którym aktualny kryzys konstytucyjny nie może przekreślać ponad trzydziestoletniego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, który nadal powinien stanowić podstawę orzecznictwa i rozważań naukowych³⁵. Należy także pamiętać, że samoistne bezpośrednie stosowanie konstytucji nie zawsze jest wykonalne. Wiele przepisów ustawy zasadniczej sformułowanych jest w sposób na tyle ogólny, że wydanie rozstrzygnięcia - z pominięciem ustawodawstwa zwykłego - jest po prostu niemożliwe.

3. Horyzontalny skutek norm konstytucyjnych

Mimo braku jednolitości poglądów odnośnie do istoty bezpośredniego stosowania konstytucji, nauka prawa nie kwestionuje wszechstronnego oddziaływania jej norm na wszystkie dziedziny prawa, w szczególności prawo prywatne. Tradycyjne podejście polskiej nauki prawa konstytucyjnego zakłada, że adresatami obowiązków wynikających z postanowień ustawy zasadniczej są organy władzy publicznej, a samo stosowanie konstytucji ma charakter wertykalny. Część autorów wskazuje jednak, że - poza bezpośrednim stosowaniem ustawy zasadniczej przez sądy - dopuszczalne jest powołanie się na przepisy ustawy zasadniczej także przez osoby fizyczne i podmioty podobne³⁶. Z coraz większą aprobatą spotyka się pogląd, zgodnie z którym przepisy konstytucyjne odnoszą skutki także w relacjach między podmiotami równorzędnym. Koncepcja horyzontalnego działania

³⁴ Nie przekonują mnie argumenty zakładające, że skoro sądy mają kompetencję do odmowy zastosowania danej normy prawnej, a nie decydowania o jej wykładni to obawy dotyczące niejedności orzecznictwa są bezzasadne. zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Konstytucja z 1997 r. a model...* s. 25-26.

³⁵ Zob. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, *Od redaktorów naukowych*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 23.

³⁶ B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 96.

konstytucyjnych praw i wolności cieszy się szczególnym uznaniem na gruncie prawa niemieckiego³⁷.

Konstytucja RP z 1997 r. nie dopuszcza *expressis verbis* horyzontalnego stosowania jej norm, mimo iż taki pomysł pojawił się toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego³⁸. W świetle powyższego zasadne jest pytanie, czy skoro ustrojodawca celowo zrezygnował z takiej regulacji, to dopuszczenie horyzontalnej skuteczności ustawy zasadniczej nie będzie działaniem wbrew intencji prawodawcy? Zwolennicy koncepcji horyzontalnego stosowania konstytucji odpierają ten zarzut wskazując na paradygmat *living constitution*, zakładający, że ustawa zasadnicza jest prawem dynamicznym, rozwijającym się w celu sprostania aktualnym wyzwaniom społecznym.

3.1 Sądowe horyzontalne stosowanie konstytucji

W nauce prawa wyróżnia się 4 podstawowe modele horyzontalnej skuteczności norm konstytucyjnych, które w pewnym stopniu odpowiadają modelom sądowego stosowania ustawy zasadniczej.

Bezpośredni horyzontalny skutek konstytucji polega na powołaniu się przez podmiot prawa prywatnego na konstytucyjne prawo lub wolność jako samoistną podstawę rozstrzygnięcia w relacji z innym podmiotem prawa prywatnego. Warunkiem zastosowania tego modelu jest - podobnie jak w przypadku sądowego bezpośredniego stosowania Konstytucji - sformułowanie przepisu w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny oraz brak regulowania danej materii przez ustawodawstwo zwykłe.

Pośrednia horyzontalna skuteczność konstytucji opiera się na założeniu, że normy konstytucyjne powinny być uwzględniane podczas stosowania ustaw zwykłych. Wykładnia prawa powinna odbywać się w zgodzie z konstytucyjną aksjologią i treścią wyrażonych w niej zasad.

³⁷ Tak zwaną koncepcję *Drittwirkung* zapoczątkowało orzeczenie wydane 15 stycznia 1958 roku przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. zob. więcej J. Limbach, „*Promieniowanie*” konstytucji na prawo prywatne, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, z. 3, M. Borsiak, „*Promieniowanie*” konstytucji, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XCVIII, 2016.

³⁸ Zob. więcej Biuletyn KKZN 1995, nr X, s. 130, i utrwalone tam wypowiedzi J. Gwiżdża oraz A. Rzeplińskiego, M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw człowieka*, Kraków 2015.

Teoria obowiązków ochronnych, jako trzeci model horyzontalnej skuteczności konstytucji zakłada, że państwo jest zobowiązane do ochrony konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności jednostki przed naruszeniem ze strony innych podmiotów prawa prywatnego. Dotyczy to zarówno sfery stanowienia jak i stosowania prawa. Państwo występuje w tym modelu jako gwarant efektywnego działania konstytucji. Podobna koncepcja została przyjęta w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (tzw. doktryna pozytywnych obowiązków państw³⁹).

Czwarty model horyzontalnego stosowania konstytucji wywodzi się z amerykańskiej koncepcji *state action*, która zakłada, że normy konstytucyjne - co do zasady - charakteryzują się wertykalną skutecznością. W pewnych sytuacjach możliwe jest jednak naruszenie wolności i praw o randze konstytucyjnej także przez podmioty prawa prywatnego, które wykazują pewne związki z podmiotem państwowym. Uzasadnieniem stosowania norm konstytucyjnych w relacjach między podmiotami prywatnymi jest nierównorzędna pozycja między nimi, objawiająca się między innymi w zależności organizacyjnej lub finansowej. Często wskazuje się, że koncepcja *state action* dotyczy w zasadzie wertykalnego stosowania konstytucji, gdyż stroną stosunku prawnego jest organ władzy publicznej w znaczeniu funkcjonalnym.

Już sam fakt wyróżniania czterech komplementarnych względem siebie modeli wskazuje na złożoność problemu poziomego stosowania konstytucji. Słusznie wskazuje się, że „horyzontalny skutek norm konstytucyjnych jest konstruktem doktrynalnym, pojęciem deskryptywnym, które *par excellence* nie tworzy konsekwencji prawnych, w szczególności nie można mu przypisać skutków normatywnych lub argumentacyjnych”⁴⁰. Nie ulega wątpliwości, że zamierzeniem wyżej wymienionej koncepcji jest jak najdalej idąca ochrona interesów jednostki. Mimo to, nie należy zapominać

³⁹ Zob. więcej A. Paprocka, *Ochrona przed dyskryminacją ze strony podmiotów prywatnych jako pozytywny obowiązek państwa – uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] „Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji RP i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”, Warszawa 2015, s. 209 i dalej.

⁴⁰ Piotr Radziejewicz, *Pojęcie horyzontalnego skutku norm konstytucyjnych – uwagi wprowadzające z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] „Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji RP i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”, Warszawa 2015, s. 45.

o możliwych ujemnych konsekwencjach horyzontalnego stosowania konstytucji. Przede wszystkim należy wskazać, że ocena stosunków prywatnoprawnych przez pryzmat norm konstytucyjnych może prowadzić do zniekształcenia istoty prawa prywatnego, które opiera się na autonomii woli i swobodnej realizacji indywidualnych interesów. Zwiększenie uprawnień jednej strony stosunku, poprzez zastosowanie wobec niej normy konstytucyjnej będzie zarazem ograniczeniem prawa drugiej strony. Warto zastanowić się, czy taki stan rzeczy faktycznie przyczynia się do zabezpieczenia interesów jednostki. W mojej opinii - wręcz przeciwnie. Obawy i wątpliwości wzbudzają we mnie także dalekosiężne konsekwencje powoływania się na przepisy ustawy zasadniczej w relacjach między podmiotami równorzędnymi. Wedle mojej opinii, ewolucja horyzontalnego stosowania konstytucji może w przyszłości doprowadzić do absurdalnych sytuacji. Ten teoretyczny - póki co - problem doskonale unaocznia orzeczenie szwedzkiego sądu, w którym stwierdzono, że ustanowienie zakazu wchodzenia do sklepu w długich strojach (w obawie przed kradzieżą) dyskryminuje kobiety narodowości romskiej, a tym samym stanowi naruszenie Konstytucji Szwecji⁴¹. Czy wobec tego należy przyjąć, że elegancka restauracja nie ma prawa odmówić obsłużenia gościa ubranego w tradycyjny papuański strój narodowy?⁴² Podany przeze mnie przykład stanowi oczywiście skrajne przedstawienie problemu, ale pokazuje jego doniosłość.

Rekapitulując rozważania na temat horyzontalnego działania konstytucji należy stwierdzić, iż ewentualne dopuszczenie takiej koncepcji może mieć miejsce wyłącznie w drodze wyjątku. Zasadą jest wertykalne działanie ustawy zasadniczej. Konstytucja RP z 1997 r. nie zawiera żadnej normy, której działanie miałyby wyłącznie horyzontalny skutek. Możliwość powoływania się na treść ustawy zasadniczej w relacjach między podmiotami równorzędnymi zależy zatem od konkretnego przypadku i wymaga nowatorskiej postawy składów orzekających.

⁴¹ Svea Cort of Appeal, 25 XI 1997, B 1386/97, za: Court decisions on four cases, European Roma Rights Centre, 5 I 1999 r., www.errc.org/cikk.php?cikk=1560 dostęp 18.05.2017 r.

⁴² Rdzenni mieszkańcy Papui- Nowej Gwinei słyną ze skąpych strojów zrobionych z liści, piór oraz zdrewniałej tykwy.

4. Podsumowanie

Niezależnie od stanowiska w sprawie dopuszczalności horyzontalnego stosowania konstytucji, poza sporem pozostaje fakt, iż ustawa zasadnicza jest fundamentem organizacji państwa i pozycji prawnej jednostki. Z tego powodu nieuniknione jest „nasiąkanie” innych dziedzin prawa wyrażonym w niej systemem wartości. Funkcja aksjologiczna konstytucji oraz potrzeba zabezpieczenia interesów jednostki uzasadniają ingerencję państwa w sferę prawa prywatnego - wskazać można na przykład normy prawa konsumenckiego lub rodzinnego. Nie uważam natomiast, że podział na prawo publiczne i prywatne - uznany już w czasach antycznych - stracił na swojej aktualności. Oczywiście, rozróżnienie to nie jest już tak jednoznaczne jak w przeszłości, niemniej sam fakt, iż normy prawa publicznego coraz częściej ingerują w stosunki prawne między podmiotami równorzędnymi nie powoduje automatycznej zmiany ich charakteru. Wzajemne przenikanie norm prawa prywatnego i publicznego jest naturalną konsekwencją rozwoju prawa i przemian społecznych. Sceptycznie podchodzę koncepcji horyzontalnego stosowania norm konstytucji oraz rozważań na temat dopuszczalności zdekoncentrowanej kontroli prawa. Obserwacja obowiązywania konstytucji na przestrzeni 20 lat skłania mnie ku konkluzji, iż - mimo pewnych niedociągnięć - spełnia swoją rolę i nie wymaga zmiany, zarówno na płaszczyźnie tekstowej, jak i praktycznej.

Bibliografia:

Bator A. Kozak A. Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją, (w:) Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 43 i n

Biłgorajski A., Prawo konstytucyjne i ustrój organów ochrony prawnej dla praktyków. Objasnienia, wzory pism, kazusy i pytania, Wolter Kluwer Polska SA, Warszawa 2013, s. 41 i n.

Gizbert A., Studnicki, A. Grabowski, Normy programowe w konstytucji (w:) Charakter i struktura norm konstytucji, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 101.

Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2012 r. s. 91-92

Banaszak B., Prawo Konstytucyjne, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 96.

Łętowska E., Wpływ Konstytucji na prawo cywilne [w:] M. Wyrzykowski Konstytucyjne podstawy systemu prawa, Warszawa 2001, s. 125 i n.

Limbach J., „Promieniowanie” konstytucji na prawo prywatne, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, z. 3,

Podkowiak J., Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

Langrod J.S., Zapowiedzi konstytucyjne o wydawaniu ustaw specjalnych, Warszawa 1929 s. 17

Działocha K., nota 13 do art. 8 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 5, 2007, s. 42

Garlicki L., Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne, w: Wejście w życie nowej Konstytucji Rzecz-pospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego, Księga Pamiątkowa, Z. Witkowski (red.) Toruń 1998, s. 39

Garlicki L., M. Derlatka, M. Wiącek, Od redaktorów naukowych, (w:) Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 23.

Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Wolter Kluwer Polska SA, Warszawa 2016

Łabno-Jabłońska A., Zasada bezpośredniego obowiązywania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Analiza porównawcza, [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 64 i n.

Borsiak M., „Promieniowanie” konstytucji, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. XCVIII, 2016.

Florczak-Wątor M., Horyzontalny wymiar praw człowieka, Kraków 2015

Gutowski M., Kardas P., Konstytucja z 1997 r. a model kontroli konstytucyjności prawa, „Palestra” 2017, nr 4, s. 23 i n.

Gutowski M., Kardas P., Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach

sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji, „Palestra” 2016, nr 4, s. 7

Czarny P., Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z konstytucją, [w:] Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej, red. S. Wronkowska,

Kraków 2005, s. 71–72 i s. 82–84; A. Bator, A. Kozak, Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją, [w:] Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 43 i n.

Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji w świetle jej nadrzędności (wybrane problemy)* Kraków 2003

Paprocka A., *Ochrona przed dyskryminacją ze strony podmiotów prywatnych jako pozytywny obowiązek państwa – uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] „Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji RP i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 209 i dalej

Radziejewicz P., *Pojęcie horyzontalnego skutku norm konstytucyjnych – uwagi wprowadzające z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] „Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji RP i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 45

Balicki R., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, Krajowa Rada Sądownictwa 4/2016

Hauser R., Trzeciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 25

Rozmarny S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961.

Zieliński T., *Konstytucyjne złudzenia*, Rzeczpospolita z 1.08.1996 r., nr 178

Kręcisz W., *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, Przegląd Prawa i Administracji 2004, tom LX

Sanetra W., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 2, s. 11 i n.

Akty prawne:

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483

Orzecznictwo:

orzeczenie Zgromadzenia Ogólnego SN z 16 lutego 1924 r., Z.S. 69/23, OSP 1924, t. 3, poz. 330

wyrok Sądu Najwyższego z 7.04.1998 r. I PKN 90/98, OSNP 2000/1 poz.6.

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.10.1998 r. II SA 1246/ 98.

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2005 K 18/04 OTK-A 2005, nr 5, poz. 49

wyrok Sądu Najwyższego z 16.04.2004 I CK 291/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 71.

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.10.2007, SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.

Źródła internetowe:

Svea Cort of Appeal, 25 XI 1997, B 1386/97, za: Court decisions on four cases, European Roma Rights Centre, 5 I 1999 r.,
<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1560> dostęp 18.05.2017 r.

Katarzyna Bielecka

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Rola jednostki w praworządnym państwie

The role of the individual in a law-abiding country

Abstrakt

W niniejszym artykule ukazane zostaną możliwości człowieka mieszkającego w praworządnym kraju, z uwzględnieniem aktów prawnym w których mowa o legalizmie. Opisana zostanie rola obywatela pełniącego funkcję członka korpusu służby cywilnej, określone zostaną sytuacje w których podmiot ma możliwość wglądu w działanie organów regulujących życie danej zbiorowości. Następnie, we fragmencie zatytułowanym „Ofiary biurokracji” przytoczone zostaną historie osób, które zostały niesłusznie napiętnowane przez pracowników administracji publicznej. W ostatnim podrozdziale naświetlona zostanie historia człowieka, który postanowił w sposób zdecydowany walczyć z absurdami polskiego prawa. W Podsumowaniu znajdziemy odpowiedź na pytanie – czy obecna Konstytucja Polski wymaga zmian?

Słowa kluczowe:

Konstytucja RP, praworządność, demokracja, zmiany

Abstract

In this article I show possibilities of man living in a law-abiding country, including legal acts referred to legalism. I describe the role of the citizen fulfil member of the civil service and define situations in which the person has the ability to see the action officials regulating the life of the community. Then, in the section entitled „Victims of bureaucracy” I quote stories of people who have been wrongly stigmatized by civil servants. In the last section „State without public establishment - alternative perspective”, I expose story of a man who decided to decisively fight the absurdities of Polish law. In Summary we find answer the question - did the current Polish Constitution requires a change?

Key words:

Constitution of the Republic of Poland, rule of law, democracy, change

Wstęp

Rola jednostki w społeczeństwie jest w dużej mierze zdeterminowana ustrojem danego państwa oraz jego sytuacją społeczno – ekonomiczną. Nie bez znaczenia pozostaje również czynnik ludzki, typowe postawy obywateli danego kraju, empatia oraz z drugiej strony – skłonność do nadużyć i wykorzystywania uprzywilejowanej pozycji. W związku z tym, aby jednostki charakteryzujące się słabiej rozwiniętą cechą przedsiębiorczości nie zostały wykluczone z procesu podziału zysku, wypracowanego przez daną zbiorowość, jak również samo premiowanie nosiło znamiona sprawiedliwości, powstały akty prawne regulujące normy zachowań mieszkańców danego kraju. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona została dnia 2 kwietnia 1997 roku, wobec tego, iż prawo jest dziedziną „żywą”, również ustawa zasadnicza była wielokrotnie nowelizowana, aby normy z których jest zbudowana korespondowały z rzeczywistością. W swoim opracowaniu postaram się przeanalizować wybrane wydarzenia, z perspektywy obywatela, którego historia pozwoli odpowiedzieć na pytania czy obecna Konstytucja jest dostatecznie dobrym narzędziem, chroniącym obywateli kraju przed niesprawiedliwością i marginalizacją w społecznej hierarchii. Przedstawiona zostanie alternatywa- „państwo bez państwa”, wskazane zostaną również podstawowe akty prawne, których spełnienie jest niezbędne do ubiegania się o pracę urzędnika państwowego, będącego podmiotem „przenoszącym” normy prawne do strefy realnej gospodarki. Podkreślone zostanie prawo obywateli do partycypowania w życiu publicznym państwa poprzez dostęp do informacji publicznej jak również przywołanie zostaną sytuacje, które dowodzą, że nawet gdy główne akty prawne regulujące życie jednostki w danym kraju gwarantują szereg przywilejów i praw bliżej nieokreślonego podmiotu, może dojść do znacznych nadużyć, których „architektami” będą paradoksalnie osoby, które powinny stanowić gwarant dobrobytu mieszkańców danego państwa. W podsumowaniu przedstawię wniosek dotyczący kwestii dopasowania Konstytucji Polski do współczesnych realiów bądź konieczności zmiany ustawy zasadniczej.

Podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa jest praworządność, rozumiana jako przestrzeganie prawa przez podmioty

przebywające na terytorium danego kraju. W odniesieniu do administracji publicznej zasada ta przejawia się w aktywności tych podmiotów wyłącznie na płaszczyznach przydzielonych im przez autora norm prawnych, mówimy wtedy o praworządności formalnej. Szerszą perspektywę prezentuje praworządność materialna, uwzględnia bowiem priorytety i wartości danego społeczeństwa, a zatem aparat urzędniczy koordynując określone przedsięwzięcia bierze pod uwagę satysfakcję obywateli. Często błędem jest mylenie pojęcia legalizmu, który został zdefiniowany w poprzednich zdaniach z terminem legalność, który z kolei odnosi się do przebiegu danego toku postępowania z perspektywy obowiązującego prawa. Nie mniej jednak, w centrum życia demokratycznego kraju powinien być umieszczony obywatel, podmiot legitymujący się posiadaniem praw wyborczych, dających możliwość partycypacji w wyborze władz danego państwa¹.

Na terytorium krajów członkowskich Unii Europejskiej zasada praworządności jest częścią składową idei państwa prawa, dopełniają ją kwestie takie jak: gwarancje przestrzegania praw i wolności ludności. Szczegółowe uregulowanie tej kwestii zamieszczono w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji², art. 4 określa w sposób następujący postawy przyjmowanie przez urzędników:

- funkcjonuje w oparciu o zasady praworządności,
- wdraża procedury przewidziane przez prawne przepisy Wspólnot,
- dopasowuje sytuację faktyczną, w której znalazł się podmiot, którego sprawę koordynuje do obowiązujących norm prawnych³.

W polskim systemie prawa kwestię praworządności reguluje Konstytucja RP,⁴ art. 7 głosi - „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Natomiast obywatele dysponują swobodą kształtowania swojej sytuacji, jednakże wolność ta została zdefiniowana przez obowiązujące normy prawne, mimo tego wiele dziedzin życia charakteryzują ogólne nakazy lub zakazy, natomiast

¹ J. Stelmasiak, *Materialne prawo administracyjne*, Kielce 2010, s. 7-10.

² *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Wydanie IV, Warszawa 2007, s. 19-21.

³ *Ibidem*, s. 19-21.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

wybór konkretnej „drogi” jest wyłącznie naszą decyzją. Przytoczone rozwiązanie charakterystyczne jest dla demokratycznego państwa prawa, ponadto istotne są również takie kwestie jak:

- trójpodział władzy,
- prawo do rozpatrywania sprawy konkretnej jednostki przez niezależny sąd,
- nadrzędna rola Konstytucji RP w katalogu źródeł prawa,
- niezawisłość sędziów,
- kontrola władzy wykonawczej przez instytucję sądu,
- kreowanie prawa zrozumiałego dla ogółu obywateli, do którego mogą się odwołać jeżeli zaistnieją okoliczności, wskazujące taką sposobność,
- przestrzeganie zasady głoszącej, iż prawo nie działa wstecz (łac. *Lex retro non agit*),
- obciążenia państwa za potencjalne szkody, których adresatem jest bliżej nieokreślony podmiot zamieszkujący na terytorium danego kraju, powstałe w wyniku szkodliwej aktywności aparatu urzędniczego,
- zakaz nakładania na obywateli obciążeń podatkowych i innych, przekraczających ich możliwości finansowe⁵.

Ponadto, kwestia praworządności jest dziedziną szczególnie istotna z punktu widzenia prawa administracyjnego, na tej podstawie przyznano jej szczególną rolę w regulaminie zwanym Kodeks postępowania administracyjnego. Art. 6 k.p.a jest właściwie odwzorowaniem art. 7 Konstytucji RP, jego brzmienie jest niemalże identyczne - „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Dalej znajdujemy wskazówki, które powinny określać postawę urzędnika:

- strażnik praworządności,
- starannie wykonuje prace zmierzające do ustalenia stanu faktycznego,
- kieruje się interesem obywateli⁶.

⁵ K. Pol, *Nasz Przewodnik Obywatelski*, Warszawa 2002, s.29-31.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996, 1579, 2138, z 2017 r. poz. 935).

Problematyka praworządności występuje również w Ordynacji podatkowej – art. 120 – „organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa”. Zatem, omawiany temat znajduje się w centrum zainteresowania dziedzin mających realny wpływ na życie i funkcjonowanie jednostki⁷.

Uprawnienia i obowiązki jednostki pełniącej funkcje urzędnika w demokratycznym państwie

Pracodawcą osoby będącej członkiem korpusu służby cywilnej jest określony urząd administracji rządowej, na rzecz którego dany podmiot świadczy usługi, wykonując obowiązki przypisane do stanowisk urzędniczych w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- urzędach ministrów wchodzących w skład Rady Ministrów,
- przewodniczących komitetów stanowiących część Rady Ministrów,
- urzędach centralnych organów administracji rządowej,
- urzędach wojewódzkich,
- urzędach pełniących rolę aparatu pomocniczego terenowych organów administracji rządowej, których zwierzchnikiem jest odpowiedni minister jak również centralny organ administracji rządowej,
- podmiotach stanowiących aparat wsparcia kierowników zespolonych służb np. komenda policji, inspektorat,
- Centralnym Biurze Śledczym Policji,
- Biurze Nasiennictwa Leśnego,
- jednostkach budżetowych korzystających z funduszy celowych,
- powiatowi lekarze weterynarii⁸.

Warunki, które musi spełnić kandydat na wyżej opisane stanowiska uregulowane zostały w art. 4 aktu prawnego⁹: legitymowanie się

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 nr 137 poz. 926).

⁸ Strona internetowa Serwisu Służby Cywilnej, <https://dsc.kprm.gov.pl>, „Znajdź pracę w służbie cywilnej”, dostęp 14.04.2017.

⁹ Rozporządzenie z dnia 29 października 1999r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji, stopni służbowych urzędników służby

obywatelstwem polskim, niekaralność, dysponowanie pełnią praw publicznych oraz niezbędnymi kwalifikacjami gwarantującymi poprawne wykonywanie obowiązków na danym stanowisku jak również nienaganna opinia. Jednostka, która posiada wyżej wymienione cechy, ponadto zaprezentuje się najlepiej podczas rozmowy kwalifikacyjnej zostanie mianowana na dany etat urzędnika służby cywilnej. Oczywiście, nabór na poszczególne stanowiska nosi znamiona konkurencyjności jak również otwartości dla obywateli Polski, gwarantuje to art. 60 Konstytucji RP. Zatem, cudzoziemcy i apatrydzi (ang. *stateless person*) pozbawieni zostali tego przywileju, w ten sposób prawodawca zabezpiecza interes narodu.¹⁰ Niestety, rozporządzenie nie precyzuje trybu i sposobu wyłaniania najlepszego pracownika spośród zgłoszonych kandydatów, pełne kompetencje w tej kwestii należą do dyrektora generalnego danego podmiotu. Stwarza to możliwość dobierania kadry w oparciu o kryterium polityczne bądź towarzyskie, niekoniecznie analizowane są aspekty merytoryczne. Na domiar złego, decyzja organu nadrzędnego jest w tym zakresie niepodważalna, pretendent nie może się odwołać, zatem szczególnie ważną rolę dla stabilności i efektywności całego systemu ma obsadzanie stanowisk dyrektorskich przez profesjonalistów. Na tej podstawie kształtuje się wniosek, iż normy prawne zawarte w Konstytucji RP stwarzają okazję do nadużyć jak również realizacji prywatnego interesu kosztem ogółu obywateli, zatem w omawianej kwestii ustawa zasadnicza wymaga doprecyzowania¹¹.

Obywatelskie prawo dostępu do informacji publicznej

Jednostka zamieszkująca na terytorium danego kraju ma prawo do ubiegania się o uzyskanie interesującego ją zakresu informacji odnoszącego się do działalności organów administracji rządowej i samorządowej. Na bazie art. 61 Konstytucji RP gwarantuje się interesantowi możliwość partycypacji w posiedzeniach kolegialnych władzy publicznej(aktywność może zostać wzbogacona o rejestrację obrazu i dźwięku towarzyszącego przedsięwzięciu, w którym uczestniczy) jak również prawdopodobny jest wgląd w dokumentację

cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 996 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.).

¹¹ W. Perdeus, *Powstanie stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej* [w:] *Prawo urzędnicze*, T. Liszcz (red.), Lublin 2005, s.27-30.

danego urzędu, oczywiście wyłączone z tego są sprawy definiowane jako niejawne. Wykluczenie następuje w sytuacji gdy dostęp do owych materiałów jest równoznaczny z wyrządzeniem szkody innemu podmiotowi, naruszeniu interesu gospodarczego państwa lub bezpieczeństwem ogółu mieszkańców. Szerszą perspektywę odnoszącą się do omawianego tematu znajdziemy w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹². Narzędziem służącym do udostępniania informacji publicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej który zbudowany jest z witryn internetowych. Wykorzystując to narzędzie szybko i zupełnie bezpłatnie uzyskujemy informacje, które były nam niezbędne w danym momencie¹³.

Możliwość wglądu w działania organów administracyjnych jest ważna, szczególnie gdy charakterystycznym procesem, zachodzącym w realnej strefie gospodarki jest coraz głębsze przenikanie strefy publicznej do życia prywatnego, zarówno indywidualnych osób jak również podmiotów zorganizowanych w celu prowadzenia działalności gospodarczej.¹⁴ W przeważającej części środki przeznaczane na realizację działań publicznych pochodzą z podatków, które większość społeczeństwa solidarnie płaci. Jednocześnie, uwidacznia się motyw braku nakazu wykonywania działań w możliwie najbardziej efektywny sposób, ponieważ nadrzędnym celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych, a nie wypracowanie zysku, stwarza to okazję do zaniechań i nadużyć po stronie organów administracji. Natomiast „kontrola” zewnętrzna, wykonywana przez obywateli zamieszkujących dane terytorium jest o tyle efektywna, że będą oni dociekliwie analizować sytuację, gdyż legitymują się świadomością, że są adresatami potencjalnej szkody powstałej w związku z nienależytym wykorzystaniem środków pochodzących z podatków i opłat, którymi zostali obciążeni. Zatem, normy prawne zawarte w Konstytucji RP, gwarantujące obywatelom możliwość partycypowania w życiu władzy publicznej powinny zostać rozbudowane, gdyż stanowią pewnik, iż aktywna grupa interesariuszy legitymująca się wiedzą z zakresu polityczno-

¹² Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198.

¹³ Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej, <https://www.bip.gov.pl>, „Biuletyn Informacji Publicznej”, dostęp 16.04.2017.

¹⁴ A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 21-22.

ekonomicznego uniemożliwi powstanie patologicznych przedsięwzięć, których inicjatorami byłby aparat urzędniczy¹⁵.

Ofiary biurokracji

Często w mediach podawane są informacje opisujące niekompetencję urzędników, której negatywne konsekwencje niestety poniósł obywatel, pozbawiony realnego prawa wpływu na destruktywne zdarzenie. Przykłady są naprawdę różnorodne, począwszy od zniszczenia dobrze funkcjonującej działalności gospodarczej, aż po zrujnowane zdrowie i rozpad rodzin. Z myślą o takich osobach powstało Stowarzyszenie Niepokonani 2012- Przywrócić Sprawiedliwość, utworzone w marcu 2012 r., przez osoby które doświadczyły braku profesjonalizmu i kompetencji pracowników administracji publicznej. Skalę problemu obrazuje zainteresowanie pierwszym przedsięwzięciem zrzeszenia, aby pomieścić wszystkie osoby, które zgłosiły chęć uczestnictwa w zjeździe konieczne było wynajęcie Sali Kongresowej w Warszawie (liczy 3 tys. miejsc).¹⁶ Eksperti z Centrum im. Adama Smitha¹⁷ wskazują, iż nawet tak zwyczajna i nieskomplikowana czynność, którą jest zawiadomienie o wysokości dochodu uzyskanego w danym roku podatkowym nacechowane jest negatywnie. Organ podatkowy wymaga zgłoszenia dokonanego na odpowiednim druku PIT, a nawet najmniejsze, nieumyślne błędne wyliczenie kwoty wywołuje skutek w postaci naliczenia kary. Życie jednostki mieszkającej w praworządnym kraju wbrew pozorom nie jest idealne, każdej czynności urzędowej towarzyszy obowiązek skompletowania obszernej dokumentacji, bez której niemożliwe będzie osiągnięcie celu, do którego dany podmiot dąży. Jako przykład wskazać można formalizację decyzji o przejściu na emeryturę, pomimo powszechnego systemu comiesięcznego opłacania składek ubezpieczeń społecznych, zainteresowany podmiot musi dostarczyć dokumentację potwierdzającą przebieg całego życia zawodowego, pominięcie jakiegось miejsca pracy ze względu na brak możliwości uzyskania stosowanego zaświadczenia wpływa negatywnie na wysokość otrzymywanego świadczenia, bez znaczenia pozostaje fakt, iż składki

¹⁵ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 8.

¹⁶ Strona internetowa Stowarzyszenia Niepokonani 2012, <http://www.niepokonani2012.pl>, „Stowarzyszenie Niepokonani 2012 – Przywrócić sprawiedliwość”, dostęp 16.04.2017.

¹⁷ Strona internetowa Centrum im. Adama Smitha, <http://www.smith.pl>, „Misja”, dostęp 20.04.2017 r.

które opłacano z pensji otrzymywanej w danym zakładzie pracy były przecież księgowane na bieżąco.

Brak poszanowania potrzeb oraz niezrozumienie podatnika jest bodźcem motywującym go do poszukiwania rozwiązań gwarantujących mu zabezpieczenie prywatnego interesu, stąd popularna decyzja o rejestrowaniu działalności gospodarczej w krajach charakteryzujących się mniej skomplikowanym systemem podatkowym. Chociaż jest to działanie budzące kontrowersje, często bowiem przywoływany jest argument o działaniu na szkodę kraju, większość osób, które wdrożyły takie rozwiązanie nie zamierza zmienić decyzji w tej kwestii. Optymalizacja jest możliwa na bazie przepisu nakazującego płacić danej firmie podatki w tym kraju, w którym podejmowane są kluczowe decyzje dotyczące jej przyszłości lub też rezyduje tam zarząd danego podmiotu gospodarczego. Decyzja o wdrożeniu takiego rozwiązania jest niezależna od wielkości danego przedsiębiorstwa, koncepcja ma zarówno zwolenników pośród właścicieli małych rodzinnych firm jak również korporacji zatrudniającej dużą liczbę pracowników i osiągającej wielkomilionowy obrót. Głośnym przykładem próby optymalizacji podatkowej, wdrażanej przez podmiot działający w Polsce jest sprawa LPP S.A. (skupiający marki takie jak: Cropp, House, Reserved i Mohito), która w 2014 r. zdecydowała się na przeniesienie działalności na Cypr.¹⁸ Kontrowersyjna sprawa, jednakże patrząc na działalność urzędników z szerszej perspektywy można mieć wątpliwości czy negatywne odczucia w stosunku do LPP S. A. są uzasadnione, nie należy podważyć faktu, że pieniądze m.in. z podatku CIT umożliwiają finansowanie np. oświaty i służby zdrowia. Z drugiej strony, „uciekając” przed potencjalną niesprawiedliwością podmiot zachowuje ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej, dzięki temu gwarantuje miejsca pracy licznej grupie ludzi.

Prawdopodobieństwo negatywnego scenariusz wcale nie jest znikome, pokazuje to przykład firmy Optimus, która działała w branży IT. Biznes Kluski R. miał szanse rozwoju, nawet wypracowania miana potęgi, niestety dzisiaj nazwisko przedsiębiorcy jest symbolem tego, iż działania urzędników mogą bardzo szybko zniszczyć marzenia i cały dorobek uczciwego biznesmena. W 2000 r. firma legitymowała się ponad 13%

¹⁸Strona internetowa portalu Tokfm.pl, <http://www.tokfm.pl>, „Optymalizacja czy oszustwo? Największa firma odzieżowa w Polsce przenosi swoje marki na Cypr”, dostęp 16.04.2017.

udziałem w polskim rynku oraz kontraktem na dostawy sprzętu elektronicznego dla szkół, podpisany z resortem edukacji. Jednakże, za komputery produkowane i sprzedawane w kraju trzeba było zapłacić VAT wynoszącą wówczas 22%, natomiast te pochodzące z importu obciążone były preferencyjną stawką 0%. W związku z tym, wyroby gotowe sprzedawane były firmie mającej lokalizację w Słowacji, od której sprzęt nabywało ministerstwo edukacji (taniej, za sprawą stawki 0% VAT). Do marca 2000 r., działania te nie wywoływały sprzeciwu organów podatkowych, jednakże w wyniku kontroli skarbowej, która odbyła się we wcześniej wspomnianym miesiącu biznesmenowi zarzucono omijanie prawa, mające na celu powstanie korzyści majątkowej w wyniku wyłudzeń VAT- u , oraz karę 18,4 mln zł za ten proceder. Całokształt działań wspierała prokuratura, wobec tego Kluska R. sprzedał akcje firmy ze stratą 139 mln zł, motywem jego działania była chęć uniknięcia „szarpaniny” z organami podatkowymi, mimo świadomości, iż jest niewinny. Optimus zaczął przynosić coraz mniejsze zyski , w 2001 r. – 632 mln zł natomiast w 2002 r. już tylko 217 mln zł, odnotowano również znaczny spadek pozycji rynkowej, procesowi towarzyszyły masowe zwolnienia – pracę straciło 400 osób. W 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że fiskus nie miał racji stawiając zarzuty próby wyłudzenia VAT właścicielowi Optimusa. Kolejne lata charakteryzowały się powolnym wyniszczaniem firmy, wyrok sądu nie naprawił negatywnej opinii, jaka niesłusznie przyległa do marki. Na przełomie lat 2008/2009 firma zawiesiła działalność¹⁹.

Kolejny przykład destruktywnego wpływu urzędników państwowych na pozycję jednostki, której interesu nie jest w stanie zabezpieczyć obecna Konstytucja RP jest historia producenta płynu do spryskiwaczy. Proces technologiczny wytwarzania substancji bazuje na przerobieniu koncentratu, który ze względów redukcji kosztów przedsiębiorca nabywał na Wschodzie, następnie w Niemczech uzyskiwał wszelkie niezbędne certyfikaty, potwierdzające, iż na terytorium UE importowany jest alkohol przemysłowy. Uzyskanie kompletu dokumentacji pozwalało biznesmenowi rozpocząć właściwą część procesu produkcyjnego w przedsiębiorstwie ulokowanym na terytorium RP. Z niewiadomych motywów, w połowie 2008 r. w Zgorzelcu zatrzymano sześć cystern,

¹⁹ Strona internetowa portalu Tokfm.pl, <http://www.tokfm.pl>, „Optymalizacja czy oszustwo? Największa firma odzieżowa w Polsce przenosi swoje marki na Cypr”, dostęp 16.04.2017.

których wartość szacowano na 500 tys., służby celne zostały obsadzone w roli bohaterów, ponieważ zatrzymały transport płynów, który nie posiadał jeszcze akcyzy. Ponadto, na ponad rok przedsiębiorca utracił możliwość rozporządzania cysternami jak również zobowiązano go do zapłacenia kwoty 6,5 mln zł – tytułem uregulowania zobowiązań akcyzowych. Błyskawiczna reakcja aparatu urzędniczego pozwoliła na kreatywną modyfikację, „nowa” należność wyniosła aż 38 mln zł. W wyniku tych działań biznesmen doznał uszczerbku na zdrowiu, zdecydował się również opuścić stałe miejsce zamieszkania, obawiając się nieplanowanej „wizyty” policji. Kolejne ekspertyzy zarekwirowanych płynów (w sumie 14) dostarczały materiał dowodowy potwierdzający stanowisko producenta płynu - w cysternach znajdował się deklarowany przez niego alkohol przemysłowy. Sprawa została umorzona, jednak niesłusznie obwiniony nie doczekał się nigdy zadośćuczynienia²⁰.

Większość niesprawiedliwych decyzji wydanych przez urzędników administracji publicznej nie kończy się pozytywnie, zazwyczaj biznes którego formuła nie zyskała aprobaty skazany zostaje na upadłość. Zdanie to potwierdza historia marki odzieżowej Ivett, która nie tylko legitymowała się uznaniem w Polsce i na świecie, lecz również była sponsorem jednej z drużyn siatkarskich, zatem nic nie wskazywało na koniec dobrej passy. Jednakże kryzys gospodarczy, który dotknął świat w 2008 r. zapoczątkował serię problemów, począwszy od wystąpienia zaległości płatniczych na rzecz Urzędu Skarbowego i ZUS. Pomimo tego, firma nie straciła zaufania partnerów biznesowych, wkrótce podpisany został kontrakt handlowy, gwarantujący sprzedaż dużej partii odzieży, jednakże w wyniku nadgorliwości urzędników działających w ramach przepisów prawa zapisanych w Konstytucji RP, sąd wydał decyzję o upadłości marki. Bez znaczenia było zabezpieczenie długu wynoszącego 270 tys zł, hipoteką działki inwestycyjnej, której wartość szacowano na 1,9 mln zł. Dodatkowo, właścicielka firmy spłaciła 80 tys długu, łódzki sąd jednak nie docenił aktu wskazującego na prawdopodobieństwo odzyskania przez firmę stabilności finansowej i spłacenie zobowiązania. Majątek szacowany na 10 mln zł został przejęty przez syndyka, firma przestała istnieć²¹.

²⁰ Strona internetowa portalu Polsat News.pl, <http://www.polsatnews.pl>, „Państwo w państwie- Edward Marciniak” dostęp 20.04. 2017.

²¹ Strona internetowa portalu nto.pl, „ <http://www.nton.pl>, „ Pokrzywdzeni przez biurokrację i urzędników”, dostęp 17.04.2017.

Państwo bez instytucji publicznych- perspektywiczna alternatywa?

Alternatywnym rozwiązaniem eliminującym urzędniczą niesprawiedliwość jest państwo pozbawiane wszelkich instytucji, w których pracuje owa grupa społeczna. Rozwiązanie to urzeczywistnił Polak, na prywatnej posiadłości założył kraj zwany Kabuto, podmiot został już uznany przez władze Polski, teraz Mieszko Makowski, autor przedsięwzięcia oczekuje analogicznej reakcji ze strony NATO. Pomysłodawca musiał spełnić szereg formalności, począwszy od proklamacji i akcesji, następnie konieczne było zorganizowanie plebiscytu terytorialnego umożliwiające odłączenie się prywatnej posesji zainteresowanego, od terytorium RP. Kolejno, prezydent Polski zobowiązał M. Makowskiego, aby w MSW potwierdził, iż integralność terytorialna Rzeczypospolitej nie została naruszona, w związku z rozpoczętym przez niego procederem. Jednakże, po około sześciu miesiącach marzenie udało przekuć się na rzeczywistość, według założyciela własnego państwa – czyn ten dowodzi, iż w Polsce prawo w wielu aspektach jest absurdalne, działające na niekorzyść jednostki, chociaż w definicji ma strzec jej praw i wolności. Makowskiemu nie obce jest pomaganie potrzebującym obywateli, jest bowiem prezesem fundacji Uroboros²².

Kabuto złożone jest z terenów wyłączonych z państwa polskiego, przygranicznych ziem Kanady oraz przy Chorwacji, na mocy umowy z Królestwem Enklawy. Cechą charakteryzującą nowo powstałego państwa jest brak religii, ponieważ jest to sprzeczne z systemem wartości autora przedsięwzięcia. Analizując nazwę kraju, należy odwołać się do potrzeby bezpieczeństwa, bowiem nazwa podmiotu to określenie samurajskiego hełmu. Pomimo znacznego zaawansowania prac zmierzających do legitymowania się pełnią praw niepodległego kraju ciągle jest wiele do zrobienia m.in. konieczne jest uznanie przez NATO, w przeciwnym razie niemożliwe będzie wydawanie paszportów i innych dokumentów uznawanych międzynarodowo. Osoby zainteresowane obywatelstwem Kabuto muszą zobowiązać się do wykonywania prac w ramach wolontariatu, warto podkreślić, iż pomysł cieszy się zainteresowaniem nie tylko indywidualnych decydentów lecz również podmiotów gospodarczych. Wynika to zapewne z pełnego liberalizmu,

²² Strona internetowa Siepomaga, <https://www.siepomaga.pl>,” Fundacja Uroboros” dostęp 20.04.2017.

przedsiębiorcy nie podnoszą bowiem żadnych obciążeń podatkowych, z drugiej strony nie występują też żadne bezpłatne świadczenia społeczne. Dlatego jest to miejsce dla osób wątpiających w słuszność istnienia państwa w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, legitymujących się przeświadczeniem, iż pieniądze które państwo pobiera z ich pensji, zysków są marnowane, wydatkowane nieefektywnie. Zatem preferują oni indywidualną troskę i gospodarkę zasobami majątkowymi, wierząc we własną nieomyślność. Kabuto eliminuje instytucję polityka, ponieważ postrzega go jako podmiot często wykonujących swoją funkcję przydatkowo, bez poczucia ciężaru obowiązku towarzyszącego tak istotnej roli społecznej. W perspektywie długookresowej, brak przygotowania i predyspozycji do wykonywanych obowiązków determinuje niesprawiedliwość społeczną i krzywdę osób najslabszych, nie potrafiących się obronić przed prawnymi i urzędniczymi absurdami. Zdaniem Makowskiego, posługując się kruczkami prawnymi możliwe jest osadzenie w zamkniętym zakładzie karnym każdego obywatela Polski, na okres pięciu lat, zatem niezbędne jest pochylenie się nad analogicznymi problemami, jeżeli rządzący nie podejmą trudu rozwiązania omawianych kwestii, w przyszłości niesprawiedliwość będzie się potęgować²³.

Podsumowanie

Człowiek mieszkający w państwie, którego jedną z podstawowych zasad jest praworządność ma szeroki zakres swobody kształtowania własnego życia. Nie dysponuje, co prawda bezpośrednią możliwością ustanawiania prawa danego kraju, które określa dopuszczalne normy zachowania, jednakże uczestnicząc aktywnie w wyborach, zarówno mających wyłonić władzę lokalną jak również centralną, która tworzy akty normatywne obowiązujące na terytorium danego państwa w sposób pośredni partycypuje w tym procesie. Warto jednak podkreślić, iż bez względu na to kto zostanie osobą decyzyjną, powinien legitymować się przeświadczeniem, że najważniejszym podmiotem zamieszkującym w państwie jest „bezimienny” obywatel, w przeciwnym razie idea praworządności zostaje zmarginalizowana. Z drugiej strony, mieszkając w demokratycznym państwie oraz legitymując się wymogami określonymi w Konstytucji RP jak również pozostałych aktach prawnych

²³ Strona internetowa portalu Inn: Poland, <http://innpoland.pl>, „ Polak założył własne państwo bez ZUS-u, podatków i urzędników. Andrzej Duda mu nie odmówił, MSWiA się zgodziło” dostęp 20.04.2017.

właściwych dla danej dziedziny życia np. Ordynacji wyborczej,²⁴ dany podmiot może również sam ubiegać się o kierownicze stanowisko w danym państwie. Jeżeli polityka nie jest dziedziną, która w jego autonomicznej ocenie zapewni mu spełnienie i sukces zawodowy może rozważać wiele innych „ dróg” , np. stanowiska urzędnicze. Wolny wybór każdego człowieka zamieszkującego w państwie urzeczywistniającym ideał sprawiedliwości i równości społecznej zabezpieczony jest w licznych aktach prawnych, w tym najważniejszym – Konstytucji.

Korzystając z autonomii kształtowania własnej sytuacji życiowej nieuniknione jest wchodzenie w relacje z innymi podmiotami. Niestety, nie każda jednostka właściwie kształtuje własne postawy, na domiar złego również prawo, które powinno eliminować patologiczne procesy, zachodzące w danym społeczeństwie często jest bezsilne, ponieważ ustawodawca w wielu aspektach niedoprecyzował norm, co z powodzeniem wykorzystują osoby charakteryzujące się negatywną postawą społeczną. Niewykluczone, że w roli „czarnego charakteru” znajdzie się jednostka, która powinna swym działaniem służyć interesowi społecznemu - tak można bowiem określić funkcję pracownika administracji publicznej. W podrozdziale „Ofiary biurokracji” opisane zostały przykładowe sytuacje dowodzące autentyczności przytoczonego stwierdzenia. Analizując dany problem z odległej perspektywy ciężko jednoznacznie określić motywy takiego podmiotu, wskazać w jakich proporcjach winny jest brak kompetencji, umiejętności, a w jakim odsetku zwyczajna zawiść, zazdrość i chęć wyrządzenia szkody innej jednostce. Niemniej jednak, ludzie są coraz bardziej świadomi praw i przywilejów, które towarzyszą mieszkaniu w państwie, którego Konstytucja gwarantuje szereg wolności obywatelskich wywodzących się z zasady praworządności. Przykładem jest chociażby nowopowstałe państewko Kabuto, którego założyciel postanowił w ten sposób wyrazić sprzeciw absurdom, które niszczą życie wielu obywateli, pozostających w danym przypadku niemalże bez możliwości obrony. Podsumowując, w demokratycznym państwie można wcielić się w niemalże każdą rolę społeczną, jednostka ma szeroki wybór, warto mieć jednak na uwadze, że żyjąc w społeczeństwie musimy kształtować własne postawy uwzględniając potencjalną interakcję na inne

²⁴ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499).

podmioty. Nigdy nie wiadomo, kiedy sami będziemy potrzebować pomocy, nie otrzymamy jej jednak jeżeli w życiu kierowaliśmy się wyłącznie prywatnym interesem. Niestety, przepisy prawa składające się na obecną Konstytucję Polski są niewystarczającym gwarantem zachowania interesu społecznego, konieczna jest ich zmiana, w przeciwnym wypadku dochodzić będzie do kolejnych nadużyć, oraz w konsekwencji emigracji ludzi uczciwych i przedsiębiorczych, w ten sposób zahamowany zostanie proces tworzenia wartości dodanej w krajowej gospodarce.

Bibliografia:

Literatura:

Boć J. , Prawo administracyjne, Wydawnictwo Kolonia Limited , Wrocław 2004, s. 8.

Michór A., Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi, Wydawnictwo: Wolters Kluwer , Warszawa 2009, s. 21-22.

Perdeus W. pod red. Liszcz T. , Powstanie stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej [w:] Prawo urzędnicze, Wydawnictwo VERBA, Lublin 2005, s.27-30.

Pol K., Nasz Przewodnik Obywatelski, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002, s.29-31.

Stelmasiak J., Materialne prawo administracyjne, Wydawnictwo: Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, Kielce 2010, s. 7-10.

Akty prawne:

Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Wydanie IV, Wydawnictwo: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich , Warszawa 2007, s. 19-21.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

Rozporządzenie z dnia 29 października 1999r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 996 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198) .

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997 nr 137 poz. 926).

Źródła internetowe :

Strona internetowa Serwisu Służby Cywilnej, <https://dsc.kprm.gov.pl>, „Znajdź pracę w służbie cywilnej”, dostęp 14.04.2017.

Strona internetowa Biuletynu Informacji Publicznej, <https://www.bip.gov.pl>, „Biuletyn Informacji Publicznej”, dostęp 16.04.2017.

Strona internetowa Stowarzyszenia Niepokonani 2012, <http://www.niepokonani2012.pl>, „Stowarzyszenie Niepokonani 2012 – Przywrócić sprawiedliwość”, dostęp 16.04.2017.

Strona internetowa portalu Tokfm.pl, <http://www.tokfm.pl>, „Optymalizacja czy oszustwo? Największa firma odzieżowa w Polsce przenosi swoje marki na Cypr”, dostęp 16.04.2017.

Strona internetowa portalu nto.pl, „ <http://www.nto.pl>, „ Pokrzywdzeni przez biurokrację i urzędników”, dostęp 17.04.2017.

Strona internetowa Centrum im. Adama Smitha <http://www.smith.pl>, „ Misja”, dostęp 20.04.2017 r.

Strona internetowa portalu Puls Biznesu, <https://www.pb.pl>, „ Optimus miał szansę być globalnym mocarzem”, dostęp 20.04. 2017.

Strona internetowa portalu Polsat News.pl, <http://www.polsatnews.pl>, „ Państwo w państwie- Edward Marciniak” dostęp 20.04. 2017.

Strona internetowa Siepomaga, <https://www.siepomaga.pl>,” Fundacja Uroboros” dostęp 20.04.2017.

Strona internetowa portalu Inn: Poland, <http://innpoland.pl>, „ Polak założył własne państwo bez ZUS-u, podatków i urzędników. Andrzej Duda mu nie odmówił, MSWiA się zgodziło” dostęp 20.04.2017.

Sebastian Nalazek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Instytucje demokracji partycypacyjnej w Konstytucji RP – ocena stanu obecnego i postulaty zmian

Institutions of participatory democracy in the Constitution of the Republic of Poland - assessment of the present state and postulates of change

Abstrakt

Celem niniejszej pracy jest analiza wybranych aspektów dotyczących kształtu instytucji demokracji partycypacyjnej uregulowanych w Konstytucji RP oraz prezentacja poglądów spotykanych w literaturze przedmiotu w kwestii potencjalnych zmian w zakresie w jakim budzą one największe kontrowersje ze względu na funkcję jakie winny spełniać. Praca ma pomóc w odpowiedzi na pytanie czy poszczególne instytucje demokracji partycypacyjnej zawarte w Konstytucji RP są w stanie zapewnić możliwość bezpośredniego wpływu na procesy decyzyjne przez podmiot suwerenności zbiorowej. Istotą pracy jest również przedstawienie postulatów *de lege ferenda*. Ponadto ze względu na ramy opracowania opracowanie nie obejmuje swoim zakresem referendum lokalnego uregulowane w art. 170 Konstytucji.

Słowa kluczowe:

demokracja partycypacyjna, referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Abstract:

The purpose of this thesis is to analyze selected aspects about shape of participatory democracy institution regulated in the Constitution and presentation of views found in the literature of this subject on potential changes to the extent that they are the biggest controversy due

to the function they should fulfill. This thesis is to help to answer the question whether individual institutions of participatory democracy included in the Constitution are able to provide the opportunity to directly influence the decision-making process by the entity of collective sovereignty. The essence of this thesis is also to present the postulates of *de lege ferenda*. In addition, due to the framework of the thesis it does not cover the scope of the local referendum regulated by Art. 170 of Constitution.

Key words:

participatory democracy, referendum, citizens' legislative initiative

Zagadnienia terminologiczne

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat dostrzegalny staje się wzrost zainteresowania instytucjami demokracji partycypacyjnej ze strony środowiska naukowego. Jak można przypuszczać wynika to w dużej mierze z rozwoju współczesnych społeczeństw oraz z powszechnego dostępu do środków masowego przekazu. Ogólnodostępność mediów pozwala na podniesienie świadomości obywatelskiej, czego efektem jest wzmocnienie możliwości podejmowania decyzji przez obywateli¹. Znamiennym potwierdzeniem tych słów jest fakt, iż *gros* konstytucji uchwalonych po 1989 r. przewidywało konstrukcje prawne, które zaklasyfikować można do grona instytucji demokracji partycypacyjnej². Czymże jest jednak ta demokracja partycypacyjna? Odpowiedź na tak postawione pytanie pozornie wydaje się nie nasycać problemów terminologicznych. Głębsza analiza prowadzi jednak do wniosku, że część badaczy³ stawia znak równości pomiędzy tym pojęciem a sformułowaniem demokracja bezpośrednia. Jak jednak słusznie zauważa Jarosław Szymanek⁴ demokracja party-

¹ P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 295.

² E. Zieliński, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*, [w:] *Referendum w państwach Europy* red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Warszawa 2003, s. 15.

³ Tak m. in. A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.

⁴ J. Szymanek, *Recenzja: Piotr Uziębło, Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 173.

cypacyjna zawiera w sobie zarówno instytucje, które swoimi zasięgiem obejmują wszelkie formy demokracji bezpośredniej oraz semibezpośredniej. Ponadto zwraca on uwagę, że nie można tego pojęcia interpretować bez odwołania się do dorobku innych nauk jak: prawo, socjologia, filozofia czy wreszcie politologia⁵.

Do powyższych czynników odwołuje się również Piotr Uziębło wyróżniając trzy, najczęściej spotykane, koncepcje pojmowania pojęcia demokracja bezpośrednia we współczesnym świecie⁶. Pozwolę sobie tutaj tylko o nich wspomnieć. Pierwsza śladem Giovanniego Sartoriego zakłada nieistnienie demokracji bezpośredniej w ogóle i jej jak najwęższe pojmowanie. Druga z koncepcji prezentowana w nauce polskiego prawa konstytucyjnego przez Bogusława Banaszaka⁷ przyjmuje szerokie rozumienie tego pojęcia i klasyfikowanie wszelkich mechanizmów zakładających udział zbiorowego podmiotu suwerenności w jakimkolwiek etapie podejmowania rozstrzygnięć. Ostatnia z koncepcji, za którą odpowiada się sam autor zakłada teorię kompromisową, która na czoło badań wysuwa władczość podejmowanych przez suwerena działań. A dokładniej ostateczność i niewzruszalność rozstrzygnięć podjętych przez podmiot suwerenności zbiorowej przez organy władzy publicznej. Obok tego istotny element stanowi kwestia potencjalnej odpowiedzialności, która zabezpiecza wykonanie podjętych decyzji⁸. Przyjmując takową koncepcję demokracji bezpośredniej należy zwrócić uwagę na formy nią niebędące, a które jednocześnie nie należą do obrębu władzy przedstawicielskiej – demokrację semibezpośrednią. Definiując ją P. Uziębło pisze, że „w jej skład mogą wchodzić wszystkie instrumenty, które zakładają udział zbiorowego podmiotu suwerenności, bądź też określonej grupy osób, wchodzących w jego skład w procesie podejmowania rozstrzygnięcia, aczkolwiek ostateczna decyzja należy do organów publicznych, z reguły organów o charakterze przedstawicielskim”⁹. Jak widać swoistą granicą i jednocześnie rozróżnienie obu tych form składających się na demokrację partycypacyjną jest kwestia ustosunkowania się władz do postulatów suwerena.

⁵ Tamże.

⁶ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 13.

⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 208.

⁸ P. Uziębło, *Demokracja ...*, s. 14-17.

⁹ Tamże, s. 18.

W celu pełniejszego zrozumienia analizowanego zagadnienia warto przytoczyć ponownie P. Uziębłę, który stworzył katalog instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej¹⁰. Na tą pierwszą składają się: zgromadzenie ludowe, bezpośrednia inicjatywa ludowa, referendum, plebiscyt, weto ludowe, *recall* (odwołanie) i *appellation of sentence* (odwołanie orzeczenia). Do drugiej należą: pośrednia inicjatywa ludowa, konsultacje ludowe, wysłuchanie publiczne, prawyборы oraz skarga konstytucyjna o charakterze *actio popularis*. Przy czym sam autor zaznacza, że katalogi te nie są zamknięte i choćby prawo petycji można do zakwalifikować do instytucji demokracji semibezpośredniej, jeśli rodzi ona konieczność ustosunkowania się do niej przez organ, do którego została skierowana¹¹. Przy czym akurat w przypadku polskich rozwiązań wspomniane prawo petycji pozostaje poza nawiasem rozważań, gdyż liczne luki prawne uniemożliwiają skuteczne z niego korzystanie¹².

Rodzimy ustawodawca konstytucyjny zdecydował się na uregulowanie w tekście Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹³ spośród szerokiego grona rozwiązań umożliwiających partycypację podmiotu suwerenności zbiorowej w procesach decyzyjnych tylko instytucji referendum oraz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Celem niniejszej pracy jest analiza wybranych aspektów dotyczących kształtu instytucji demokracji partycypacyjnej uregulowanych w Konstytucji RP, gdyż całościowe opracowanie byłoby niecelowe ze względu na obszerność literatury przedmiotu¹⁴. Dlatego też istotny element pracy jest prezentacja poglądów spotykanych w doktrynie w kwestii potencjalnych zmian w zakresie w jakim budzą one największe kontrowersje ze względu na

¹⁰ Tamże, s. 39.

¹¹ Tamże, s. 39.

¹² Zob. szer. A. Rytel-Warzocha, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012 oraz K. Grabarczyk, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Republice Litewskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2016, nr 1, s. 32-37.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483) dalej Konstytucja RP.

¹⁴ Zob. A.K. Piasecki, dz. cyt.; M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014; A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, t. XX.

funkcję jakie winny spełniać. Przede wszystkim jednak intencją towarzyszącą pisaniu tegoż tekstu była chęć odpowiedzi na pytanie czy szczególnie instytucje demokracji partycypacyjnej zawarte w Konstytucji RP są w stanie zapewnić możliwość bezpośredniego wpływu na procesy decyzyjne przez podmiot suwerenności zbiorowej. I choć należy podkreślić, że zarówno stosunek do tych instytucji bywa w doktrynie zróżnicowany, a w przedmiocie ewentualnych zmian środowisko jest bardzo podzielone to spotkać można bardzo ciekawe postulaty *de lege ferenda*, które z pewnością rozszerzają perspektywę na analizowanym polu. Ponadto ze względu na ramy opracowania i bogatą praktykę i opracowania w tym przedmiocie pominięte zostanie referendum lokalne uregulowane w art. 170 Konstytucji¹⁵. Starając się uczynić niniejsze rozważania jak najbardziej przejrzystymi i przystępnymi część dotyczącą tych zagadnień należy poprzedzić krótkim wstępem historycznym, który pozwoli w pełni zrozumieć obecny kształt tych rozwiązań.

Geneza

Poszukując poszczególnych instytucji demokracji partycypacyjnej w tradycji konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej należy zauważyć, że rodzime doświadczenia należą do raczej skromnych w skali europejskiej. W dużej mierze genezy takiego stanu rzeczy można doszukiwać się w bardzo długim okresie pozostawania państwa polskiego pod zaborami i stosunkowo późno wykształconej świadomości politycznej społeczeństwa. Niemniej jednak warto odnotować próby uregulowania instytucji umożliwiających realizację władztwa przez zbiorowy podmiot suwerenności. Bodźcem ku temu z pewnością było odzyskanie suwerenności przez Polskę w 1918 r., kiedy to część stronnictw politycznych podczas prac nad ustawą zasadniczą dla odradzającego się państwa w swoich projektach postulowała wprowadzenie pewnych rozwiązań nazywanych wtedy „bezpośrednim władztwem ludowym”¹⁶. Szczególnie widoczne było to w projektach ustawy zasadniczej ugrupowań o charakterze lewicowym, bądź

¹⁵ Zob. szer. M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 89-113; A. Doliwa, *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 141-147 oraz E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 15-31.

¹⁶ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 169.

centrolewicowym¹⁷, które zresztą proponowały zróżnicowane formy bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władztwa. Niestety dla rozwoju instytucji demokracji partycypacyjnej układ sił w ówczesnym parlamencie zdominowanym przez partie prawicowe i centroprawicowe doprowadził do odrzucenia tychże postulatów i rezygnacji z jakiegokolwiek formy bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy¹⁸. Ugrupowania te ze względu na swój konserwatywny profil obawiały się jakichkolwiek ingerencji w proces ustawodawczy ze strony społeczeństwa. Co w oczywisty sposób prowadzić mogło do ich wpływu na politykę państwa, a ponadto skutkować spowolnieniem lub nawet zdeformowaniem procesu legislacyjnego. Na marginesie można też jedynie wspomnieć o plebiscytach przeprowadzonych na Górnym Śląsku oraz na Warmii, Mazurach i Powiślu, których nie można zakwalifikować do instytucji sprawowania władzy przez zbiorowy podmiot suwerenności. Zarówno ze względu na ich charakter, liczne nieprawidłowości, jak i wpływ na sytuację w ówczesnej Europie. Z oczywistych względów reorientująca system rządów w Rzeczypospolitej Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹⁹ także nie wprowadzała rozwiązań umożliwiających udział społeczeństwa w procesach sprawowania władzy.

Sytuacja nie zmieniła się również w okresie funkcjonowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Można oczywiście wspomnieć o fasadowym referendum z 1946 r., które przeprowadzono w oparciu o ustawę z dnia 27 kwietnia 1946 r.²⁰ o głosowaniu ludowym, jednak także ono pozbawione było znamion jakie wypełniać winno podejmowanie decyzji przez suwerena. Czynnikiem o tym decydującymi były zarówno charakter pytań referendalnych, cel głosowania jak i to, że wyniki zostały już wcześniej ustalone, a samo referendum miało charakter propagandowy i legitymizujący władzę komunistyczną.

Dopiero schyłek socjalizmu w Polsce doprowadził do rozważań w przedmiocie wprowadzenia instytucji demokracji bezpośredniej. Doceniając siłę opozycji oraz poszukując sposobu na utrzymanie władzy

¹⁷ Tak m. in.: Polska Partia Socjalistyczna, Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”, Klub Pracy Konstytucyjnej oraz Narodowa Partia Robotnicza.

¹⁸ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 170.

¹⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

²⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym (Dz.U. 1946 nr 15, poz. 104).

w kraju parlamentarzysty Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej znowelizowali w 1987 roku Konstytucję Polskiej Republiki Ludowej²¹. Efektem czego było wprowadzenie zapisu o możliwości podejmowania rozstrzygnięć przez obywateli za pomocą referendum. Instytucja ta w założeniu ustrojodawcy miała być wykorzystywana jako środek uzupełniający, a sam jej charakter miał być ograniczony. Potwierdzenie takiego stanu rzeczy odnajdujemy w ustawie z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum²². Zarówno problematyka jaką poruszyć można było w ramach referendum jak i sposób jego zarządzania budziły wątpliwości co do intencji ustrojodawcy, który wydaje się tworzył po raz kolejny fasadę instytucji demokratycznej w miejsce prawdziwych demokratycznych rozwiązań. Potwierdzenie tych słów znajdujemy w stanowisku doktryny, która w sposób zdecydowany negatywnie oceniła wprowadzone rozwiązania²³. Ponadto dowodem na to, że wprowadzone rozwiązania miały zmierzać do legitymizacji władzy jest przeprowadzone na ich mocy referendum w którym pytania zostały sformułowane w sposób mglisty i wieloznaczny²⁴. Czego zresztą efektem było odejście od tej formy, aż do rozpoczęcia się systematycznego rozkładu instytucji PRL.

Następujący po nim okres przejścia z systemu komunistycznego do systemu demokratycznego przyniósł, w pierwszej kolejności, uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁵. Co prawda w odniesieniu do instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej nie wprowadzała ona jakichś zasadniczych zmian to w kwestii referendum

²¹ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1987 nr 14, poz. 82).

²² Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. 1987 nr 14, poz. 83).

²³ Tak m. in.: J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M. Staszewski, Warszawa 1995, s. 82 oraz P. Andrzejewski, K. Gołata, *Kształtowanie treści ustawy o konsultacjach społecznych i referendum na forum Sejmu*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1990, nr 191, s. 79.

²⁴ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 173.

²⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

nastąpiła ewolucja jego normatywnego charakteru. W połączeniu z ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum²⁶, która stanowiła rozwinięcie zamierzeń ustrojodawcy, doprowadzono do wykształcenia się wreszcie możliwego do realizacji modelu referendum. Obok niego tzw. mała konstytucja wprowadziła do polskiego porządku prawnego również konstytucyjną inicjatywę ludową²⁷. I choć sam jej kształt cechował się licznymi ułomnościami uniemożliwiającymi w zasadzie skorzystanie z niej, przede wszystkim ze względu na tylko trzy miesięczny termin na zebranie podpisów, to należy docenić intencje ustrojodawcy w tym zakresie.

Wypracowane w Konstytucji RP rozwiązania i praktyka ich stosowania

Najważniejszym etapem dla niniejszych rozważań było rozpoczęcie prac nad nową ustawą zasadniczą. I tak jak wiele kontrowersji budziły poszczególne zapisy konstytucyjne podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN), tak i zagadnienie instytucji demokracji partycypacyjnej i ich umieszczenie w ustawie zasadniczej pozostawało przedmiotem sporów i dyskusji choć może nie tak zażartych jak choćby kwestia systemu rządów. Niektóre z projektów w tym obszarze proponowały tylko instytucję referendum, inne obok niego wymieniały obywatelską inicjatywę ustawodawczą, zaś prezydencki projekt operował ogólnym sformułowaniem „bezpośrednio” dotyczącym ogółu form sprawowania władzy przez naród bez szczegółowego określenia mechanizmów²⁸. Podczas prac w KKNZ część jej członków podnosiła, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie może zostać zakwalifikowana jako możliwość sprawowania władzy przez naród, gdyż ich zdaniem o niczym wiążącym nie rozstrzyga, czego nie można powiedzieć o referendum²⁹.

²⁶ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. 1995 nr 99 poz. 487).

²⁷ P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 177.

²⁸ Szerz. T. Mołdawa, *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989-1995*, [w:] *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996, 121-131.

²⁹ Zob. wypowiedź J. Wiatra i K. Łybackiej, Biuletyn KKNZ 1994, Nr 8, s. 73, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/PSNQSNYK8S5PE9R36KMA331RF8LDHR.pdf oraz wypowiedź P. Winczorka Biuletyn KKNZ 1994-1995, Nr 11, s. 199, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/KV268MDVM912828L24692GJ77YICT8.pdf, dostęp 20.05.2017.

Przyjęcie tej argumentacji zaowocowało tym, że KKZN zaproponowała tekst art. 4 Konstytucji RP w brzmieniu: „Naród sprawuje władzę przez demokratycznie wybranych przedstawicieli, a także przez referendum”³⁰. W ostatecznym rozrachunku zastosowano jednak ogólne sformułowanie o sprawowaniu władzy bezpośrednio przez naród. Instytucje szczególne, referendum i inicjatywę ustawodawczą, uregulowano w dalszej części Konstytucji RP³¹. Nadmienić jednak należy, że zgodnie z przyjętą na wstępie typologią z pewnością nie możemy zaklasyfikować polskiego modelu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do instytucji demokracji bezpośredniej, gdyż ze względu na swój charakter jest ona w obecnej formie rozwiązaniem przynależącym do grona rozwiązań demokracji semibpośredniej.

Zresztą istotą wspomnianego artykułu, szczególnie w ustępie drugim, było dokonanie swoistej gradacji form sprawowania władzy przez Naród. Prym Konstytucja przyznaje demokracji przedstawicielskiej poprzez wymienienie jej w pierwszej kolejności w tekście ustępu, przed demokracją bezpośrednią. Rozwiązanie to potwierdza systematyka całej Konstytucji, gdzie artykuły dotyczące tej pierwszej poprzedzają te odnoszące się do demokracji³². Uregulowanie takie pozwala stwierdzić, że ustrojodawca traktuje je jako drugoplanowe i zależne od form przedstawicielskich. Za taką wykładnią idzie opinia doktryny, która stwierdza, że „obiektywnie występujące warunki, takie jak wielkość terytorium państw współczesnych, ich ludność, liczba i stopień skomplikowania spraw publicznych rozstrzyganych codziennie w procesie rządzenia powodują, że demokracja bezpośrednia może być traktowana wyłącznie jako incydentalna i subsydiarna forma sprawowania władzy”³³.

Referendum

Przechodząc już do sedna rozważań należy zgodzić się z Lechem Garlickim, który referendum definiuje tak: „referendum (głosowanie

³⁰ Biuletyn KKNZ 1994, Nr 8, s. 75,

https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/PSNQSNYK8S5PE9R36KMA331RF8LDHR.pdf, dostęp 20.05.2017.

³¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 4 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. TOM I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legis 2016.

³² Tamże.

³³ A. Kulig, *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji RP*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Kraków 2013, s. 207.

ludowe) jest formą demokracji bezpośredniej, polegającą na wypowiedaniu się wyborców na tematy będące przedmiotem głosowania, a dotyczące spraw całego państwa lub jego określonej części. Istotą referendum jest nadanie mu formy głosowania, które przebiega w oparciu o podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność) oraz o sformułowanie alternatywy („tak” lub „nie”) bądź opcji, której wyborca daje preferencje w głosowaniu”³⁴. Definicja ta kompleksowa w swojej prostocie pozwala zrozumieć istotę tej instytucji. Oczywistym jej rozszerzeniem jest klasyfikacja funkcji jakie realizuje referendum w procesach związanych z kształtowaniem i umacnianiem demokratycznego sprawowania rządów. Anna Rytel-Warzochoa wymienia wśród nich³⁵:

- funkcję bezpośredniego korzystania przez naród z atrybutu suwerenności,
- funkcję legitymizującą polegającą na wzmacnianiu demokratycznej legitymacji narodu poprzez głosowanie dla podejmowanych decyzji,
- funkcję artkulacyjną objawiającą się tym, że obywatele uzyskują możliwość bezpośredniego wypowiedzenia się w sprawach istotnych dla państwa,
- funkcję kontrolną, która pozwala obywatelom wpływać na treść określonych decyzji podejmowanych przez państwo, w tym także o ich przyjęciu bądź odrzuceniu.

Instytucja referendum przewidziana przez Konstytucję z 1997 r. nie ma charakteru jednolitego, ponieważ wyróżnia trzy jego rodzaje: referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na której podstawie RP przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencję organów władzy państwowej w niektórych sprawach (uregulowane w art. 90 ust. 3 Konstytucji RP), referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125) oraz referendum w sprawie przyjęcia ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję RP (art. 235 ust. 6.). Co znamienne każde z powyższych różni się od siebie ze względu na tryb przeprowadzenia jak i charakter prawny. Przy czym wśród podobieństw

³⁴ L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 179.

³⁵ A. Rytel-Warzochoa, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 27-29.

można wymienić to, że żadne z nich nie ma charakteru obligatoryjnego. Co już samo w sobie pozwala skonstatować, że jest to przykład ograniczania demokracji bezpośredniej w Rzeczypospolitej³⁶. Przy czym zauważyć należy, że referendum obligatoryjne występuje współcześnie stosunkowo rzadko i najczęściej dotyczy zmian konstytucyjnych³⁷.

Najwięcej wątpliwości budzi referendum realizowane w oparciu o art. 125 Konstytucji RP. Organami uprawnionymi do zarządzania referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa są Sejm albo Prezydent za zgodą Senatu. Już w tym obszarze pojawia się pierwszy problem dotyczący braku legitymacji do zarządzania referendum bezpośrednio za pomocą wniosku określonej liczbowo grupy. Dostrzec tu można zdecydowaną intencję ustawodawcy konstytucyjnego, aby przeprowadzenie referendum znajdowało poparcie większości sejmowej lub senackiej³⁸. Co prawda zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym³⁹ obywatelom przysługuje możliwość przedstawienia Sejmowi prawnie niewiążącego wniosku o przeprowadzenie referendum w określonej sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa⁴⁰. Przy czym nawet w sytuacji, gdy do Sejmu trafi pięćset tys. lub nawet milion podpisów to posłowie nie są i tak zobligowani do przeprowadzenia referendum. Czego najlepszymi przykładami wydają się być chociażby złożony stosunkowo niedawno – 20 kwietnia 2017 r. wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie reformy edukacji, który jak twierdzą inicjatorzy projektu podpisało ponad dziewięćset dziesięć tysięcy wyborców⁴¹. Nie jest to odosobniony przykład, który lustruje stosunek rządzących do opinii znacznej części społeczeństwa. Podobnie było cztery lata wcześniej również w sprawach

³⁶ P. Uziębło, *Konstrukcja...*, s. 303.

³⁷ M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. 51, s. 86-87.

³⁸ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 125, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, wyd. VII, LEX 2013.

³⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. 2003 nr 57, poz. 507).

⁴⁰ G. Kryszewski, *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, 177.

⁴¹ K. Berenda, *Do Sejmu trafił wniosek o referendum ws. reformy oświaty*, <http://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-do-sejmu-trafil-wniosek-o-referendum-ws-reformy-oswiaty,nId,2384575> dostęp 24.05.2017.

związanych z edukacją⁴². W sytuacji, gdy blisko milion osób, z grona około trzydziestu milionów uprawnionych do głosowania, popiera idee przeprowadzenia referendum to zasadnym wydaje się realizacja tego postulatu nawet w sytuacji oporu politycznego. Na marginesie warto przypomnieć, że Polska stanowi wyjątek w gronie państw Europy Środkowo-Wschodniej w tym przedmiocie, gdyż zdecydowana większość z nich uprawnienie do zarządzania referendum w wyniku bezpośredniego wniosku obywateli⁴³ w swoim porządku prawnym przewidziała. Obok bodźca w postaci aktywności obywatelskiej Sejm może zarządzić referendum z własnej inicjatywy bądź Senatu lub Rady Ministrów.

W przypadku zarządzania referendum przez Prezydenta wymagane jest współdziałanie z Senatem. Zasadniczo rozszerzenie grona podmiotów uprawnionych do podjęcia działań należy uznać za pozytywne. Niemniej jednak w sytuacji, gdy mamy do czynienia z izbą wyższą odzwierciedlającą osobowo skład Sejmu prowadzi to do pewnej ułomności i zawęża *de facto* samodzielność w działalności tych organów państwa w stosunku do prowadzonej przez rząd polityki. Część doktryny⁴⁴ jednak regulację taką uważa za pozytywną argumentując, że taka konstrukcja gwarantuje, że referendum nie będzie wykorzystywane przez władzę wykonawczą w celu osłabienia władzy ustawodawczej.

Kolejnym węzłowym zagadnieniem w obrębie referendum jest z pewnością kwestia udziału w referendum więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. Regulacja taka prowadzi w oczywisty sposób do przewagi w procesie decyzyjnym strony negocjującej proponowane w akcie referendalnym rozwiązania. Koronny dowodem na taki stan rzeczy na szczeblu krajowym okazało się referendum przeprowadzone 6 września 2015 r., w którym udział wzięło 7,8%

⁴² P. Winczorek, Kilka uwag o polskich referendach, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 149.

⁴³ Takie rozwiązania przewiduje: Litwa – wniosek 300 tys. wyborców; Słowacja – 350 tys. wyborców; Słowenia – 40 tys. wyborców; Węgry – 200 tys. wyborców; Macedonia – 150 tys. wyborców; Ukraina – 3 miliony wyborców z min. 2/3 obwodów za P. Uziębło, *Konstrukcja...*, s. 304.

⁴⁴ W. Skrzydło, dz. cyt.

uprawnionych⁴⁵. Ze względu na to nie było ono wiążące. Podobnym mechanizm jest często nadużywany na szczeblu lokalnym. Przy czym o ile rezygnacja z jakiegokolwiek progu nie jest pożądaną zmianą to już zmniejszenie go proporcjonalnie do liczby głosujących w wyborach wydaje się taką alternatywę stanowić⁴⁶. Rozwiązanie takie musiałyby poprzedzić jednak głęboka refleksja na temat skutków jakich mogłoby przynieść takie unormowanie. Problem ten niezwykle aktualny jest w ostatnich latach, gdy mamy do czynienia ze znaczną emigracją. Dlatego też postulat 30% frekwencji wydaje się rozsądny⁴⁷. O krok dalej idą koncepcje zakładające, że wymogi frekwencyjne hamują rozwój społeczeństwa obywatelskiego i jak twierdzi Mariusz Jabłoński nadszedł „czas, aby aktywna część społeczeństwa podejmowała decyzje bez „ogładania” się na tych, którzy nie chcą korzystać ze swoich praw”⁴⁸.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Przechodząc do drugiej z form demokracji partycypacyjnej uregulowanej w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP wspomnieć należy, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej sto tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Doprecyzowaniem tego przepisu jest ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej⁴⁹.

Wśród istotnych kwestii związanych z procedurą jej przeprowadzenia również, jak w przypadku referendum, możemy spotkać liczne ograniczenia uniemożliwiające wykorzystanie w pełni potencjał tej instytucji. Na czoło rozważań wysuwa się przede wszystkim niemożność podjęcia zagadnień uregulowanych w Konstytucji. I o ile rozwiązanie takie w pierwszych latach po uchwaleniu ustawy zasadniczej było uzasadnione ze względu na wątle doświadczenia w zakresie

⁴⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i referendum przeprowadzonego 6 września 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1375).

⁴⁶ Kancelaria Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy, *Referendum o obywatelska inicjatywa ustawodawcza – stan obecny i postulaty zmian*, <http://stowarzyszenie.demokracjabezposrednia.pl/node/477> dostęp 20.05.2017.

⁴⁷ M. Chmaj, [w:] *Ankieta Konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 45.

⁴⁸ M. Jabłoński, [w:] *Ankieta Konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 61.

⁴⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej (Dz.U. nr 62 poz. 688).

funkcjonowania w realiach demokratycznych o tyle po dwudziestu latach unormowanie takie wydaje się nie mieć racji bytu. Gdyż prowadzi to do sytuacji, gdy grupa obywateli może w ramach inicjatywy podjąć tylko kwestie specjalistyczne, zaś te dotyczące podstaw ustroju pozostawione zostały podmiotom wyposażonym w inicjatywę konstytucyjną. Warto tutaj odnotować, że praktyka szwajcarska, o wiele bogatsza od rodzimej, wykorzystuje inicjatywę w celu wymuszenia aktywności rządzących w przedmiocie dotyczącym tej właśnie inicjatywy⁵⁰. Najczęściej przejawia się to tym, że organy państwowe podejmują kompromisowe rozwiązania, a inicjatywa ludowa jest wycofywana. Podobnie sytuacja kształtuje się w Księstwie Liechtensteinu⁵¹.

Istotne zastrzeżenia w obrębie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej budzi również sama liczba obywateli jacy muszą poprzeć wniosek. Sto tysięcy to bardzo łatwa do osiągnięcia liczba w blisko czterdziestomilionowym narodzie. Dość powiedzieć, że procent wyborców uprawnionych do poparcia projektu względem ogólnej ich liczby należy do najniższych w Europie (w Polsce 0,35, a np. w Hiszpanii 1,20)⁵². Prowadzić to może w oczywisty sposób do nadużywania tej instytucji przez grupy niezbyt reprezentatywne, a następnie do dezawuowania tego rozwiązania.

Kolejnym zagadnieniem budzącym duże wątpliwości jest brak bezpośredniego wpływu na proces legislacyjny oraz jakichkolwiek instrumentów umożliwiających wpływ na parlament w celu jego realizacji. Owszem projekt wniesiony w tym trybie musi zostać skierowany do pierwszego czytania w okresie trzech miesięcy od jego wniesienia do Marszałka Sejmu⁵³, ale pozostałe terminy dotyczące prac nad jego dalszą treścią nie zostały uregulowane. Co prawda inicjatywy ludowej swoim zakresem nie obejmuje zasada dyskontynuacji niemniej jednak nowo wybrany parlament może ponownie nie wyjść naprzeciw

⁵⁰ P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 232.

⁵¹ K. Koźbiał, *System polityczny Księstwa Liechtensteinu*, Kraków 2013, s. 84-85.

⁵² K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://www.wspia.eu/file/15777/09-ECKHARDT.pdf> dostęp 22.05.2017.

⁵³ Bądź postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy.

wyborców i nie uchwalić wniesionej w ten sposób ustawy⁵⁴. W tej sytuacji inicjatywa „przepada”. Rozwiązaniem takiego problemu jak twierdzi Andrzej Szmyt, byłby obowiązek przeprowadzenia referendum nad proponowanym projektem w sytuacji, gdy prawidłowo przygotowana inicjatywa nie została uchwalona podczas kadencji następującej po tej, w której ją wniesiono⁵⁵.

W ramach procesu ustawodawczego liczne wątpliwości budzi również fakt, że członkowie komitetu inicjatywy nie mogą składać autopoprawek. I choć pełnomocnik komitetu może brać udział w procesie legislacyjnym to jego realny wpływ jest raczej ograniczony. Zgodzić się jednak należy, że jednostkowa decyzja, nawet reprezentanta komitetu, może być przecież sprzeczna z poglądami osób, które wyraziły poparcie pod projektem⁵⁶.

Całość tych czynników wpływa to na fakt, że wykorzystanie inicjatywy ludowej jest niezwykle rzadką formą w porównaniu do pozostałych inicjatyw⁵⁷. Liczba wnoszonych projektów w każdej z kadencji Sejmu obejmowała dotychczas kilkanaście projektów, co w ogólnym rozrachunku nie jest ilością imponującą. Krzysztof Skotnicki pisał nawet, że stanowią one od 0,5% do 1% ogólnej liczby projektów, a tylko kilka z nich zostało uchwalonych i to zazwyczaj, gdy w podobnym czasie zgłoszono projekty przygotowane przez inne podmioty⁵⁸. Być może rozwiązaniem powyższych bolączek byłaby bezpośrednia inicjatywa ustawodawcza, która choć budzi wiele wątpliwości mogłaby przy zwiększeniu wymaganej liczby popierających dany projekt oraz wprowadzeniu kontroli prewencyjnej projektu przez Trybunał Konstytucyjny mogłaby doprowadzić jej urealnienia.

⁵⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu a nierozpatrzonem w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 105.

⁵⁵ A. Szmyt, [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 127.

⁵⁶ P. Sarnecki, dz. cyt., s. 239.

⁵⁷ P. Chybalski, *Komentarz do art. 118 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. TOM I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

⁵⁸ K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 114.

Podsumowanie

Zdecydowana większość środowiska prawników-konstytucjonalistów pomimo tego, że dostrzega pewne ułomności i niedoskonałości w instytucjach referendum i inicjatywy ludowej to konstatuje, że wypracowany model jest wystarczający i nie wymaga głębszych zmian⁵⁹. Najpełniej wspomniane stanowisko prezentuje wypowiedź Andrzeja Bałabana, który w odniesieniu do instytucji referendum konstatuje, że „nieskomplikowane warunki inicjowania referendum („bezwzględna większość Sejmu”) sprawiają, że jego użycie jest realne w warunkach presji społecznej”⁶⁰.

Z opinią taką zdecydowanie nie zgadza się Trybunał Konstytucyjny, który stwierdza, że „W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatele nie mają skutecznej prawnie możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzenie referendum”⁶¹.

Rozwinięciem tego są przedstawione w tekście opinie pozostałej części przedstawicieli doktryny, którzy formułują liczne postulaty *de lege ferenda* w przedmiocie konstytucyjnej regulacji instytucji demokracji partycypacyjnej.

Na zakończenie warto wspomnieć o zagadnieniu co jakiś czasu pojawiającym się w debatach dotyczących kształtu demokracji partycypacyjnej w Polsce – instytucji weta ludowego, która mogłaby w istotny sposób wzmocnić wpływ suwerena na procesy decyzyjne za pomocy przyznania uprawnienia do bezpośredniego i skutecznego zablokowania wejścia w życie aktu normatywnego uchwalonego przez parlament. Z pewnością taka regulacja tworzy instrument realnego oddziaływania na władzę. Szczególnej istoty nabierałaby w okresie, kiedy parlament podejmuje wbrew opinii społeczeństwa⁶². Niemniej jednak do instytucji tej należy podchodzić z ogromną rezerwą, gdyż łatwo wyobrazić sobie nadużywanie weta dla realizacji interesów partii

⁵⁹ Tak. m. in. A. Bałaban, B. Banaszak, M. Chmaj, A. Łabno [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 17, 30-31, 45, 80.

⁶⁰ A. Bałaban, [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 17.

⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03.

⁶² P. Uziębło, *Konstrukcja...*, s. 299.

opozycyjnych lub w sytuacji niezrozumienia *ratio legis* konkretnych zmian ustawodawczych. Na myśl tutaj przychodzi od razu kwestia wieku emerytalnego, która bywa co jakiś czas przedmiotem rozgrywek politycznych. Warto odnotować, że z tego rozwiązania z powodzeniem korzystają zarówno Szwajcarzy, jak i Włosi⁶³.

Podsumowując skoro ustrojodawca racjonalny w swej istocie zdecydował się na uregulowanie w tekście ustawy zasadniczej analizowanych instytucji demokracji partycypacyjnej to nieodpowiednie byłoby ograniczanie tych intencji poprzez tworzenie form niewydolnych funkcjonalnie. Dlatego też z punktu widzenia autora ustawodawstwo winno zmierzać w kierunku zapewnienia możliwości korzystania z tych form w sposób pełny. Zgodzić się należy z Marcinem Rachwałem, który twierdzi, że „zorganizowane społeczeństwo obywatelskie musi zapoczątkować działalność nakierowaną na zwiększenie roli demokracji bezpośredniej. Podjęta aktywność powinna zmierzać przede wszystkim do ustanowienie referendum obligatoryjnego i bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej”⁶⁴. W innym wypadku funkcjonowanie tych form nie ma racji bytu i pozbawione jest sensu. Ustawodawca powinien zdecydować, czy tworzy formy umożliwiające realną partycypację obywateli czy też z nich rezygnuje, bo utrzymywanie instytucji, które są niewydolne pozbawione jest sensu.

Bibliografia:

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03.

Akty prawne:

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

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej (Dz.U. nr 62 poz. 688).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. 1995 nr 99 poz. 487).

⁶³ P. Uziębło, *Konstrukcja...*, s. 299.

⁶⁴ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w Polsce – fikcja czy rzeczywistość*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1, s. 113.

S. Nalazek: *Instytucje demokracji partycypacyjnej w Konstytucji RP – ocena stanu obecnego i postulaty zmian*

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. 1987 nr 14, poz. 83).

Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1987 nr 14, poz. 82).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym (Dz.U. 1946 nr 15, poz. 104).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i referendum przeprowadzonego 6 września 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1375).

Literatura:

Andrzejewski P., Gołata K., *Kształtowanie treści ustawy o konsultacjach społecznych i referendum na forum Sejmu*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1990, nr 191.

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

Banaszak B., Zbieranek J. red., *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.

Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.

Chybalski P., *Komentarz do art. 118 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. TOM I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

Doliwa A., *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 4 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. TOM I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

Garlicki L., *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.

Grabarczyk K., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Republice Litewskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2016, nr 1.

Jabłoński M., Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. 51.

Jaskiernia J., Prawnoustrojowe i społeczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r., [w:] Referendum w Polsce współczesnej, red. D. Waniek, M. Staszewski, Warszawa 1995.

Koźbiał K., System polityczny Księstwa Liechtensteinu, Kraków 2013.

Kryszewski G., Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.

Kulig A., Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji RP, [w:] Prawo konstytucyjne RP, red. P. Sarnecki, Kraków 2013.

Mołdawa T., Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989-1995, [w:] Referendum w Polsce i Europie Wschodniej, red. M. Staszewski, D. Waniek, Warszawa 1996.

Odrowąż-Sypniewski W., W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu a nierozpatrzonemu w następnej kadencji Sejmu, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 105.

Olejniczak-Szałowska E., Wynik referendum lokalnego i jego skutki, Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.

Piasecki A.K., Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r., „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.

Rachwał M., Demokracja bezpośrednia w Polsce – fikcja czy rzeczywistość, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1 M. Rachwał, Demokracja bezpośrednia w Polsce – fikcja czy rzeczywistość, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1.

Rytel-Warzocho A., Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy, Warszawa 2012.

Rytel-Warzocho A., Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2011.

Safjan M., Bosek L. red., Konstytucja RP. TOM I. Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016.

Sarnecki P., Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.

Skotnicki K., Formy demokracji bezpośredniej, [w:] Polskie prawo konstytucyjne, red. D. Górecki, Warszawa 2015.

Skrzydło W., Komentarz do art. 125, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, wyd. VII, LEX 2013.

Szmyt A., Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, t. XX.

Szymanek J., Recenzja: Piotr Uziębło, Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009.

Uziębło P., Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.

Winczorek P., Kilka uwag o polskich referendach, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.

Zieliński E., Bokszczanin I., Zieliński J. red., *Referendum w państwach Europy* red., Warszawa 2003.

Zieliński M., Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

Źródła internetowe:

Biuletyn KKNZ 1994, Nr 8, s. 75,
https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/PSNQSNYK8S5PE9R36KMA331RF8LDHR.pdf.

Biuletyn KKNZ 1994-1995, Nr 11, s. 199,
https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/KV268MDVM912828L24692GJ77YICT8.pdf.

Berenda K., *Do Sejmu trafił wniosek o referendum ws. reformy oświaty*, <http://www.rm24.pl/fakty/polska/news-do-sejmu-trafil-wniosek-o-referendum-ws-reformy-oswiaty,nId,2384575> dostęp 24.05.2017.

Eckhardt K., *Institucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://www.wspia.eu/file/15777/09-ECKHARDT.pdf> dostęp 22.05.2017.

Kancelaria Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy, *Referendum o obywatelska inicjatywa ustawodawcza – stan obecny i postulaty zmian*, <http://stowarzyszenie.demokracjabezposrednia.pl/node/477> dostęp 20.05.2017.

Edyta Chmura-Szczecińska

Uniwersytet Wrocławski

O konieczności funkcjonowania władzy neutralnej w Polsce

About the need for neutral power in Poland

Abstrakt

Państwo nie może istnieć bez organu, którego przedmiotem działania jest stabilizacja ustroju państwowego oraz stanie na straży zarówno równowagi ustrojowej, jak i społeczno-politycznej. Działalność takiego organu nie może zmierzać do bezpośredniego rządzenia i realizowania polityki, ponieważ zadanie to jest zastrzeżone dla premiera i rządu. Przedmiotem referatu jest dowodzenie, iż doniosła rola Prezydenta RP powinna sprowadzać się do realizacji funkcji „gwaranta ciągłości władzy państwowej”, czyli niedopuszczania do wystąpienia zakłóceń w konstytucyjnie przewidzianym mechanizmie funkcjonowania organów i służb publicznych, a także na eliminacji konfliktów pomiędzy nimi, przy czym winna przybierać formę zarówno prewencyjną, jak i walidacyjną. Tylko bowiem w razie przerwania „ciągłości władzy państwowej” prezydent RP powinien posiadać uprawnienia do wstępowania w rolę arbitra sądowego, decyzyjnego i podejmować działania samodzielne i władcze.

Słowa kluczowe:

Prezydent, konstytucja, władza wykonawcza, egzekutywa, zasada równowagi władz, arbitraż, arbiter

Abstract

The state can not exist without a body, the aim of which is to stabilize the state system and to protect the systemic and socio-political balance. The activity of such a body can not be the goal of directed a management and policy implementation, as they have become reserved

for the prime minister and the government. The topic of the article is to prove that the President of the Republic of Poland should be reduced to a "guarantor of the continuity of state power", in order to prevent non-observance of constitutionally envisaged mechanisms of functioning of organs and public services, and the elimination of armed conflict both unpredictable and correct. As long as the continuity of statehood is not interrupted, the President of the Republic of Poland should be empowered to exercise the function of a judicial, decision-making judge, and to undertake independent and authoritative actions.

Keywords:

President, constitution, executive, principle of equilibrium, arbitration, arbitrator

Prezydenckie pole działania

„W Polsce nie ukształtował się żaden standard sprawowania urzędu Prezydenta RP. Kolejni szefowie państwa raczej nie chcieli naśladować stylu pracy poprzedników, ale nie mieli także jasnych poglądów na temat tego, jak ich własny styl powinien wyglądać”¹. Powyższa refleksja prof. prawa Uniwersytetu Warszawskiego, Piotra Winczorka, wskazuje na fakt, iż w Polsce osoba prezydenta istotnie nie jest ostro zarysowana. Z jednej strony – Prezydent RP dysponuje wieloma prerogatywami wypływającymi bezpośrednio z konstytucji, ma znaczące kompetencje w wypadku zaistnienia stanu nadzwyczajnego, jednakże obserwując polską scenę polityczną można odnieść wrażenie, że prezydent, jako organ władzy wykonawczej, działa na tak wielu płaszczyznach, że właściwie nie wiadomo, co jest jego głównym zadaniem – reprezentowanie Polski na arenie międzynarodowej? Powoływanie najwyższych urzędników państwowych? A może jego najważniejsze kompetencje są niejako zawieszane i uaktywniają się dopiero, gdy zaistnieje stan nadzwyczajny lub wyjątkowy? Co jest zatem jego głównym zadaniem? Odpowiedź na postawione w ten sposób pytania nie jest oczywista ani jednoznaczna, w szczególności wymaga spojrzenia uwzględniającego wszystkie czynniki, które rzutują na pozycję głowy państwa w Polsce, a mowa tutaj o uwarunkowaniach nie tylko

¹ P. Winczorek, *Prezydent – mądry arbiter, a nie brat lata*, w: *Rzeczpospolita* 2007, nr 15, s. 9.

stricte politycznych, ale także historycznych, kulturowych czy socjologicznych.

Wypada zacząć od perspektywy historycznej – otóż w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki czy z Francją, tradycja urzędu prezydenta w Polsce nie jest długa. I Prezydent Wolnej Polski – Gabriel Narutowicz - został zamordowany kilka dni po objęciu stanowiska, drugi – Stanisław Wojciechowski – zmuszony był ustąpić z urzędu w rezultacie zamachu majowego. Ostatni Prezydent przed wybuchem II wojny światowej, Ignacy Mościcki, rządził niejako pod dwoma porządkami prawnymi – Konstytucji marcowej z 1921 r. i Konstytucji kwietniowej z 1935r., które rozwijały jego uprawnienia, jednakże kres jego rosnącej władzy przyniósł wrzesień 1939r. Prezydenci RP na uchodźstwie mieli z kolei bardzo ograniczone kompetencje w oddziaływaniu na sytuację w kraju, a od 1945r. ich rola sprowadzała się jedynie do zachowania symboliki urzędu Prezydenta RP. Odtworzenie tego urzędu nastąpiło dopiero na mocy decyzji podjętych przy Okrągłym Stole².

Podobnie rzecz wyglądała w niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej – Ryszard Mojak usiłował znaleźć przesłanki restytucji urzędu prezydenta w tym okresie i w toku prowadzonych badań zauważył, iż nie tylko w Polsce, ale i w Czechach, na Słowacji, Słowenii i na Węgrzech Prezydent miał jawić się już w pierwszych conceptach jako gwarant utrzymania stabilności państwa oraz organ decyzyjny jedynie (i aż) w przypadku kryzysu konstytucyjnego³. Takie stanowisko w sprawie roli Prezydenta wynikało oczywiście z doświadczeń komunizmu i pragnienia ustanowienia barier, które zapobiegłyby skutecznie restytucji poprzedniego ustroju.

Już zatem we wstępnych rozważaniach nasuwa się wniosek, iż Prezydent w Europie pełni bardzo istotną funkcję, jednakże funkcja niekoniecznie musi uaktywniać się w każdym jego działaniu – nie musi na co dzień być ośrodkiem decyzyjnym – instytucja Prezydenta została pomyślana po to, by dać państwu gwarancję, by stać na straży – pełnienie tych ról, choć niewątpliwie doniosłe, nie wymaga jednakże od Prezydenta działania na każdym polu aktywności politycznej, w szczególności nie

² P. Winczorek, *Głowa państwa to nie dubler rządu*, w: *Rzeczpospolita* 2005, nr 237, s. 12.

³ R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne prezydenta RP w „Małej Konstytucji” z 1992r.*, w: „Przegląd Sejmowy” 1993r., nr 2, s. 69 i n.

można mówić o „ważnych” i „mniej ważnych” zadaniach. Zawsze należy mieć na uwadze cel ich przyznania i szerszą perspektywę, dla której zostały one nadane konkretnemu organowi.

Wróćę w tym momencie do podjętych rozważań historycznych. Gdy upadał Związek Radziecki, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich toczyły się spory dotyczące kształtu przyszłych ustrojów państw, w szczególności przyszłych uprawnień prezydenckich. Tytułem przykładu można powołać konflikt o charakter głowy państwa przy trójkątnym stole na Węgrzech – strona komunistyczna, w zamian za wyrażenie zgody na wolne wybory parlamentarne, postulowała wyposażenie prezydenta w jak najszerze kompetencje, natomiast opozycja, stojąc na stanowisku przywrócenia na Węgrzech systemu parlamentarno-gabinetowego, opowiedziała się za wyposażeniem głowy państwa w skromne uprawnienia. Zdaniem opozycji, rola prezydenta w państwie demokratycznym polegać miała na utrzymywaniu równowagi pomiędzy legislatywą a egzekutywą⁴.

Pozostając przy węgierskim prezydencie, już teraz nadmienię, że przedmiotem współczesnej krytyki owych skromnych uprawnień prezydenta stał się fakt, że jako organ państwowy pochodzi z wyborów bezpośrednich i powszechnych. Tymczasem warto podkreślić spostrzeżenie Jacka Wojnickiego, że ustanowienie Prezydenta w drodze wyborów bezpośrednich nie implikuje jeszcze nadania mu realnej władzy – otóż wyboru Prezydenta w Czechach i na Węgrzech dokonuje przecież parlament⁵.

Przejdę teraz do kolejnego, bardzo istotnego czynnika, decydującego o kształcie pozycji prezydenta - mianowicie – jego styl, charyzma, osobowość. O stylu prezydentury decydują – w równej mierze – unormowania prawne i prowadzona polityka, związana z ideami reprezentowanymi przez głowę państwa. Tytułem przykładu przywołać można pierwszego po 1989r. prezydenta gen. Wojciecha Jaruzelskiego, który dalece wychodził poza ramy konstytucyjne. Natomiast Lecha Wałęsę do funkcji prezydenta pretendowano za wyjątkową rolę, jaką odegrał on w latach 80. XX w. w Polsce. Jednakże jako polityk

⁴J. Wojnicki, *Kształtowanie się instytucji Prezydenta w państwach Europy Środkowej w okresie transformacji ustrojowej*, w: pod red. R. Ptaszyńskiego, T. Sikorskiego, Suweren, zwierzchnik, reprezentant państwa, Warszawa 2013r., s. 166.

⁵Ibidem., s. 156.

przejawiał nieuporządkowane i nieoczekiwane inicjatywy. Fakt, że zdobył najwyższy urząd w państwie, pozwalał – w jego przekonaniu – na rozszerzanie uprawnień prezydenckich poza literę Konstytucji, jak np. powołanie tzw. „resortów prezydenckich” – spraw zagranicznych, wewnętrznych i obrony, co doprowadziło w konsekwencji do powstania rządu w rządzie. Ów styl wykonywania władzy wykonawczej nie przekonał społeczeństwa, co w rezultacie zaważyło o porażce Wałęsy przy kolejnych wyborach⁶. Z kolei Vaclav Havel w Czechach pozostawał arbitrem na scenie politycznej i nie dążył do tego, aby wywierać znaczący wpływ na bieżące rozstrzygnięcia polityczne. Czesi oczekiwali, że Prezydent będzie przede wszystkim wyznaczał wzór moralny dla pozostałych przedstawicieli władzy państwowej i tak też się stało – Havel często powtarzał, że nie jest politykiem, a w rankingach popularności w latach 90 XX-wieku pozostawał niezmiennie na pierwszym miejscu⁷. Analogiczne zjawisko można zaobserwować na Słowenii, gdzie głową państwa jest Milan Kucan, którego immanentną cechą prezydentury jest przede wszystkim niewłączenie się w konflikty rozgrywane na scenie politycznej, ale pełnienie roli arbitra między parlamentem a rządem oraz osobista skromność, co ostatecznie przyniosło mu prestiż społeczny i szacunek narodu⁸.

Odniosę się teraz do prezydentury V. Havla i M. Kucana - takiej właśnie roli prezydenta sprzyja zasada równowagi władz, wyrażona wprost w art. 10 ust. 1 obowiązującej Konstytucji RP. Zgodnie z jej założeniem, wszystkie trzy władze (ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza) mają na siebie oddziaływać na zasadzie równoważenia. Bartłomiej Opaliński przekonuje, że zapewnienie równowagi jest niezbędne dla właściwego funkcjonowania władz państwowych. Gdyby bowiem różne funkcje spoczywałyby w rękach jednej osoby, np. prezydenta, naruszałyby nie tylko ideę podziału władzy, ale w konsekwencji godziłyby w prawa i wolności obywateli.

Zagadnienie zasady z art. 10 ust. 1 Konstytucji wielokrotnie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenie z 9 listopada 1993 r. wprost mówi o tym, iż „z zasady podziału władz wynika, że władze są rozdzielone, a nadto musi między nimi panować

⁶ P. Winczorek, *Prezydent – mądry arbiter*,...s. 9.

⁷ R. Głajcar, *Instytucja Prezydenta w Polsce, Czechach i na Słowacji w latach 1989 – 2000*, Toruń 2005r. s. 341.

⁸ J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989r.*, Warszawa 2006r., s. 282.

równowaga”. Ów postulat zrównoważenia siły oddziaływania poszczególnych władz należy uzasadniać zbliżoną siłą legitymacji, czego wyrazem jest bezpośrednio wykonywanie woli narodu. W tym właśnie aspekcie zachowanie równowagi ma zapobiegać sytuacjom niebezpiecznym, gdy jedna władza jest uzależniona od drugiej, a w konsekwencji jeden organ zajmuje pozycję dominującą nad pozostałymi⁹. Także w kolejnym orzeczeniu, z 21 listopada 1994 r. Trybunał Konstytucyjny zważył na to, iż każdej władzy powinny przypadać kompetencje, które odpowiadają jej istocie. Nadto każda władza powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej, gwarantujące zachowanie jej istoty. W odniesieniu do parlamentu minimum tym jest wyłączność stanowienia ustaw w nieograniczonym zakresie przedmiotowym”¹⁰.

Mając powyższe wyroki TK na uwadze, można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, nie jest możliwe aby precyzyjnie rozdzielić między organy władzy kompetencje – często wymaga się uzgadniania między nimi stanowisk, opiniowania. Drugi wniosek – wydaje się, kluczowy w kontekście prowadzonych rozważań – brzmi następująco: niedopuszczalna jest na zasadzie art. 10 ust. 1 Konstytucji całkowita supremacja organu władzy, gdyż godziłoby to w ideę jej podziału. Poszczególne organy mogą bowiem oddziaływać na siebie tylko do takiego stopnia, by nie została naruszona istota kompetencji żadnej z nich¹¹.

Zasady podziału władzy nie należy szeregować jedynie wśród zasad organizacyjno-porządkowych. Zasadę tę odnieść należy także do ochrony praw człowieka, jako że jej głównym celem jest „uniemożliwienie nadużywania władzy przez jakikolwiek ze sprawujących ją organów”. Taki bowiem cel przyświecał jej autorom. Wyrażono wówczas pogląd, iż władzę rozdziela się pomiędzy trzy segmenty po to, by zobowiązać jej przedstawicieli do porozumiewania się, wzajemnego na siebie oddziaływania, utworzenia dostatecznie sprawnego systemu kontroli wewnętrznej i przede wszystkim po to,

⁹ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997r.*, Warszawa 2012r., s. 66.

¹⁰ Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994r., K 6/94, OTK 1994r., część II, poz. 39, s. 91.

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009r., s. 83.

by zablokować wszelkie ekspansywne działania organów władzy wymierzone w wolności i prawa obywateli¹².

B. Opaliński podkreśla, że w Konstytucji RP z 1997r. wykazano silne dążenie do urzeczywistnienia zasady równowagi władz, dokonano bowiem modyfikacji, które pewną przewagę dawały legislatywie (np. prawo TK do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi organami państwowymi). Należy zatem z uznaniem stwierdzić, że zmiany, które przyniosła w zakresie równowagi władz obecna Konstytucja są pozytywne i – w ślad za P. Sarneckim – postępująca przemiana w kierunku budowania tej równowagi powinna być kontynuowana¹³.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, uwypuklić należy również fakt, iż autorzy Konstytucji z 1997 r. dążyli do umocnienia władzy wykonawczej, jednakże postawiono na pion rządowej władzy wykonawczej, nie pion prezydencki. Do polskiego systemu zdecydowano się bowiem wprowadzić elementy systemu kanclerskiego, co wiązało się z przyznaniem dominacji Prezesowi Rady Ministrów w strukturach władzy wykonawczej¹⁴. Podobnie na Węgrzech i na Słowacji – przyjęto parlamentarno-gabinetowy model rządów, ze wzmocnieniem pozycji ministrów. Model dualistycznej egzekutywy trwale wpisał się zatem w dzieje polskiego konstytucjonalizmu. Nie tracąc z pola widzenia wcześniej przytoczonych argumentów, nie można zgodzić się z poglądami T. Borkowskiego na temat tego, że „prezydent nie sprawuje realnej władzy” i stoi właściwie poza strukturą władzy wykonawczej. W istocie – to Rada Ministrów prowadzi bieżącą politykę państwową. Stosunki pomiędzy Prezydentem RP a RM zostały zatem tak ukształtowane, że Rada Ministrów sprawuje politykę bieżącą, a Prezydent pozostaje odpowiedzialny za arbitraż polityczny i stabilizację ustroju. Każdy ze wskazanych podmiotów pełni inną rolę w sprawowaniu władzy wykonawczej, co wynika zarówno z odmienności zadań ustrojowych, które wolą ustrojodawcy zostały im przypisane, jak i z charakteru posiadanej legitymacji¹⁵. Krzysztof Skotnicki podkreśla, że taki właśnie model ustrojowy stanowi symbol jedności państwa,

¹² R. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003r., s. 203.

¹³ P. Sarnecki, *Uwaga nr 18 do art. 10 Konstytucji*, Kraków 2000, s. 23.

¹⁴ P. Winczorek, *Głowa państwa to...*, s. 12.

¹⁵ B. Opaliński, op.cit., s. 68-70.

świadczy o autorytecie moralnym dla narodu i z tego też względu bardziej jest on mediatorem, niż decydem¹⁶.

W celu próby kompleksowego omówienia tematu, warto pochylić się nad zakreśleniem choćby w ogólności myśli politycznej odnośnie pozycji Prezydenta RP autorstwa liberałów po 1989 r, bowiem ich propozycje szły w kierunku systemu semi-prezydenckiego (prezydencko-parlamentarnego). Momentem przełomowym okazał się październik 1994 r., kiedy to w ramach Unii Wolności zaapelowali do Prezydenta Lecha Wałęsy o zaprzestanie działań, ukierunkowanych na upadek demokracji w Polsce. Przedmiotem zarzutu padła polityka prezydenta dotycząca sił zbrojnych i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Słusznie zatem zauważa Anna Lew, iż to praktyka – działania Lecha Wałęsy – zweryfikowały poglądy liberałów do systemu prezydencko-parlamentarnego¹⁷.

To, na co należy jeszcze zwrócić uwagę, to fakt, że w literaturze podnosi się znaczny kontrast między wielością i złożonością zadań Prezydenta RP, a skąpych kompetencjami przyznanymi mu do ich realizacji. Otóż Konstytucja mówi o „najwyższym przedstawicielu RP i gwarancie ciągłości władzy państwowej”, „czuwaniem na straży Konstytucji, suwerenności, bezpieczeństwa państwa, niepodzielności jego terytorium”. Należy jednak cały czas mieć na uwadze to, że RP nie jest republiką prezydencką czy chociaż półprezydencką – jak Francja. Wydaje się zatem, że powyższe zapisy konstytucji należy raczej traktować w kategoriach zasad prawa czy zasad ogólnych, wychodzących niejako przed nawias każdego działania Prezydenta. W Polsce bowiem podstawowe kierunki działania nadaje władza ustawodawcza – parlament. Natomiast do Rady Ministrów należą, na gruncie domniemania z art. 146 obowiązującej Konstytucji – kompetencje w zakresie prowadzenia całokształtu polityki wewnętrznej i zagranicznej RP, a także kierowanie jej administracją rządową. W toku podejmowanych rozważań trzeba jednak zdecydowanie podkreślić, iż realne znaczenie i pozycja ustrojowa Prezydenta RP nie wynikają tylko z kompetencji nadanych mu na mocy Konstytucji. To, jak będzie wyglądać prezydentura, zależy w znacznej mierze od zdolności, cech charakteru,

¹⁶ K. Skotnicki, *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej*, w: pod red. M. Domagały, *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997r., s. 162.

¹⁷ A. Lew, *Instytucja Prezydenta w polskiej myśli liberalnej po 1989r.*, w: pod red. R. Ptaszyńskiego, T. Sikorskiego, *op.cit.*, s. 194.

autorytetu społecznego. Dowodem na powyższe stwierdzenie jest zestawienie dwóch pokrótce omawianych już przeze mnie urzędów – zarówno Wojciech Jaruzelski, jak i Lech Wałęsa, mieli te same kompetencje konstytucyjne, a jednak między ich sposobem sprawowania prezydentury wymienić można więcej różnic, niż podobieństw. Praktyka wykazała bowiem jednoznacznie, że osoba ciesząca się powszechnym zaufaniem i szacunkiem może w rzeczywistości znacznie więcej niż ktoś, kto swoją władzę opiera jedynie na przepisach obowiązującego prawa. W polityce bowiem nie liczy się tylko przepis, ale jeszcze to, kto ten przepis realizuje¹⁸. Czynna obecność głowy państwa jest przede wszystkim niezbędna dla funkcjonowania państwa wszędzie tam, gdzie pojawiają się spory dyplomatyczne i zagraniczne. Do jego zadań należy przecież ratyfikacja umów międzynarodowych. Po drugie, szef państwa jest niezwykle istotnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa. Dysponuje w tej dziedzinie prawem inicjatywy ustawodawczej, prawem weta, możliwością zakwestionowania ustawy i skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, samodzielnie lub współdziałając z innymi organami władzy, powołuje na ważne stanowiska państwowe, w tym ministrów i sędziów.

Bogusław Banaszak zwraca uwagę na to, iż wzajemna relacja między rządem a prezydentem nie odzwierciedla żadnego ze znanych modeli demokratycznych w Europie. Jest to bowiem synteza systemu kanclerskiego i prezydenckiego. Z systemu kanclerskiego przyjęto wotum nieufności dla Prezesa Rady Ministrów, które oznacza iż parlament może go odwołać jedynie wtedy, gdy wskaże nowego kandydata na premiera. Z systemu prezydenckiego przeniesiono do polskiego porządku prawnego rozwiązanie polegające na podziale działań prezydenta wymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i niewymagających jego podpisu, tj. prerogatyw. Przyjęcie elementów dwóch różnych modeli powoduje eklektyzm regulacji i w konsekwencji jej niespójność. Jak słusznie wskazuje prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, nie można opowiadać się równocześnie za silnym premierem i silnym prezydentem.

Podkreśla, że zwłaszcza w warunkach tzw. koabitacji może doprowadzić to do poważnych kryzysów politycznych i licznych sporów kompetencyjnych. Zjawisko koabitacji związane jest z sytuacją, gdy głowa państwa wywodzi się z wyborów powszechnych, a dualistyczna

¹⁸ P. Winczorek, *Głowa państwa to...*, s. 12.

egzekutywa nie jest jednolita pod względem politycznym. Może się przecież zdarzyć, że prezydent będzie należeć do partii mającej aktualnie mniejszość w parlamencie. Występuje wtedy współlistnienie w ramach jednej władzy wykonawczej dwóch opcji politycznych, które reprezentują dwie różne orientacje wśród wyborców. Koabitacja jest zjawiskiem z praktyki politycznej i nie poddaje się łatwo regulacjom prawnym. Widać to właśnie na płaszczyźnie działań prezydenta niewymagających kontrasygnaty. Umożliwia to Prezydentowi zajmowanie w wielu znaczących sprawach stanowiska odmiennego od stanowiska rządu i parlamentu, stwarzając podstawy do prowadzenia samodzielnej polityki, np. powoływanie na istotne stanowiska państwowe osób będących poza układem frakcji politycznej mającej większość w parlamencie. Niewątpliwie jest to instrument, który znacznie wzmacnia jego pozycję. Z kolei kompetencje prezydenta w zakresie funkcjonowania rządu „mieszczą się dobrze w standardach państw demokratycznych i nie budzą poważnych zastrzeżeń ani natury teoretycznej, ani natury praktycznej” – twierdzi prof. Banaszak¹⁹.

Prof. Winczorek podnosi, że z prezydenckiego ośrodka władzy można uczynić centrum arbitrażu polityczno-ustrojowego oraz strategicznej myśli politycznej, społecznej, a także gospodarczej²⁰. Nie potrzebujemy bowiem kolejnego organu, wyposażonego w określone kompetencje władczo-polityczne, który będzie przesądzał – niczym najwyższy sąd lub trybunał – o sporach i konfliktach między najwyższymi szczeblami władzy oraz w społeczeństwie. Potrzebujemy prezydenta neutralnego, inspirującego, negocjującego wspólne stanowisko, potrafiącego komunikować się ze społeczeństwem. Prezydent powinien być bardziej aktywny przy rozwiązywaniu konfliktów polityczno-partyjnych, a dotyczyć to ma głównie tarć między koalicją a opozycją. W wielu bowiem dziedzinach, np. z zakresu polityki zagranicznej lub gospodarczej, dążenie do wypracowania rozwiązań kompromisowych dla wszystkich sił politycznych to prawdziwa sztuka. Sztuka ta wymaga uniesienia się ponad ambicjami i interesami partii rządzącej i w tym właśnie miejscu szczególnie uwidacznia się potrzeba wiarygodnego i skutecznego arbitra w sporach na najwyższych szczeblach władzy. Szczególne obowiązki spoczywają także na Prezydencie właśnie w sprawach polityki zagranicznej, gdzie Prezydent

¹⁹ B. Banaszak, *Prezydent – rząd: trudna sztuka koabitacji*, w: Rzeczpospolita 2007, nr 262, s. 6.

²⁰ P. Winczorek, *Prezydent – mądry arbiter*,... s. 9.

pełni bardzo ważną rolę – promuje interesy RP na arenie międzynarodowej. Prof. Piotr Winczorek uważa także, iż Prezydent jest osobą predestynowaną do tego, by tworzyć wokół siebie elitę intelektualną państwa. Powinni być to specjaliści, najlepsi z najlepszych²¹.

Arbitraż jako istota prezydentury

Już Cyceron, a po nim Spinoza, J. Harrington, także B. Constant zauważali konieczność istnienia w państwie takiego organu, którego celem podstawowym będzie stabilizacja ustroju i gwarantowanie równowagi ustrojowej, politycznej i społecznej. Formuła władzy neutralnej zachowała aktualność do dziś, nie należy bowiem tracić z pola widzenia tego, jak wiele konstytucji zobowiązuje w swej treści do realizacji tego trudnego – z punktu widzenia sztuki politycznej – zadania. Akcenty takie znajdujemy w konstytucji portugalskiej, hiszpańskiej i greckiej; podobnie stanowiły także konstytucje państw dawnego bloku wschodniego, wkrótce po upadku ZSRR (Węgry, Chorwacja, Rumunia, Mołdawia)²². Przynajmniej w tym zakresie należy wskazać art. 5 V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., na mocy którego prezydent czuwać ma nad przestrzeganiem konstytucji i zapewnia, przez swój arbitraż, prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych oraz ciągłość państwa. Jest on także gwarantem niezawisłości narodowej, integralności narodu, terytorium, przestrzegania umów, traktatów²³.

Dlatego też arbiter musi być wyposażony w takie uprawnienia, które pozwolą mu wyrażać wolę nie tylko swoją, ale także wolę narodu, jako że jest także „pełnomocnikiem suwerena”. W. Skrzydło wprost mówi o tym, iż nie może istnieć dziedzina polityki, na którą prezydent nie miałby wpływu, w szczególności obrona narodowa i polityka zagraniczna – głowa państwa musi mieć tutaj znaczące kompetencje²⁴.

Istota władzy Prezydenta jako arbitra winna zatem polegać na „pełnieniu roli uprzywilejowanego świadka, (...) notariusza życia publicznego”. Po drugie, powinien także być arbitrem, który „nie

²¹ Ibidem, s. 9.

²² A. Chorażewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, Warszawa 2005r., nr 6, s. 59.

²³ E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995r., s. 43.

²⁴ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 143.

ogranicza się do stwierdzeń, a rozstrzyga istotne różnice”. Arbiter działać może bowiem na dwa sposoby – albo wciela się w rolę bezstronnego i biernego organu, albo staje się arbitrem-decydentem, rozstrzygając spory i narzucając niekiedy własne stanowisko²⁵.

Już w komentarzu opracowanym przez Dokumentację Francuską zastrzeżono, że roli prezydenta nie należy utożsamiać z rolą szefa egzekutywy. Tak we Francji, jak i w Polsce, Prezydentowi nadano kompetencje do działania na dwóch płaszczyznach – na pierwszej, a więc w trakcie normalnego funkcjonowania ustroju i na drugiej – w sytuacji wyjątkowej. W pierwszym przypadku rola prezydenta powinna ograniczać się do bezstronnego wskazywania błędnych posunięć innych organów władzy, w ogólności do utrzymywania porządku na całej scenie politycznej, bez mieszania się głowy państwa do „gry” – niczym arbiter sportowy. Z kolei w sytuacji stanu wyjątkowego, prezydent ustala sposób postępowania i wyznacza dalsze kierunki, podejmując samodzielne decyzje, jednakże nie prowadzi do trwałego zarządzania państwem i przyjęcia kompetencji innych organów publicznych²⁶.

W Polsce, podobnie jak we Francji, prezydent nieuchronnie zaangażowany jest w proces polityczny, pełni nierzadko rolę arbitra rozstrzygającego, przy czym podnosi się, że aktywność na tym polu nie powinna aspirować do bezpośredniego i samodzielnego rządzenia; zadanie to należy do Prezesa Rady Ministrów i samej Rady Ministrów. Konstytucja nakłada na Prezydenta obowiązek działań animujących, a rolę arbitra interpretować należy w kategoriach obowiązku zapewnienia ciągłości państwa i jego instytucji. Intencją ustrojodawcy w Polsce było zatem stworzenie podstaw do aktywnej prezydentury²⁷.

Na gruncie powyższych rozważań widać, że rozwiązania francuskie odebrały istotną rolę w konstruowaniu pozycji polskiego prezydenta w systemie podziału władz. Autorom Konstytucji z 1997 r. przyświecał cel uczynienia z osoby prezydenta organu, który nie sprawuje bezpośrednio władzy wykonawczej, nie rządzi państwem. Stoi natomiast między parlamentem a rządem, które to zajmują się sprawami bieżącymi. Prezydent wkracza dopiero wtedy, gdy zagrożone są szczególne wartości – sama Konstytucja, suwerenność państwa,

²⁵ A. Jamróz, *Status konstytucyjny prezydenta Francji, Państwo i prawo*, nr 13, Warszawa 1990r., s. 87.

²⁶ A. Chorążewska, op.cit, s. 61.

²⁷ Ibidem, s. 62.

integralność i nienaruszalność jego terytorium. W sytuacji, gdy pojawia się zagrożenie dla tych wartości, Prezydent powinien działać w sposób hamujący, tytułem przykładu – zastosować weto ustawodawcze.

Wracając do konstytucji – ustrojodawca nie używa w tej tekście ani razu słowa „arbiter”, ale posługuje się wyrażeniem „gwarant”, które jest synonimem słowa „poręczyciel”. Z kolei w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, iż funkcja „gwaranta ciągłości władzy państwowej” polega na „niedopuszczeniu do wystąpienia zakłóceń w przewidzianym konstytucyjnie mechanizmie funkcjonowania wszystkich organów i służb państwowych lub też eliminacji już zaistniałych zakłóceń”²⁸. Działalność głowy państwa polega zatem na formie zarówno prewencyjnej, jak i walidacyjnej. Zakłócenia, o których mowa powyżej, miałyby polegać na zaniechaniu działań nakazanych przez prawo przez organy publiczne, na występowaniu zwłoki w podejmowaniu decyzji lub rozstrzygnięć, braku lub niewydolności procedur. W razie przerwania ciągłości władzy państwowej ów gwarant winien uruchomić przewidziane w tym celu procedury „awaryjne”. W związku z powyższymi refleksjami wydaje się więc, iż ustrojodawca, czyniąc zapis w Konstytucji o gwarancie, miał na myśli właśnie pełnienie przez niego czynności arbitrażowych.

Zdaniem Anny Chorażewskiej, można zaryzykować pogląd, że z normy art. 126 Konstytucji RP należy wyinterpretować trzy główne funkcje prezydenta – pierwsza, najwyższy przedstawiciel, druga – gwarant ciągłości władzy państwowej, trzecia – arbiter i moderator. Podobnie K. Wojtyczek wyróżnił trzy funkcje prezydenta – wykonawczą, reprezentacyjną i symboliczną oraz funkcję arbitrażu. Zdaniem tegoż autora, prezydencki arbitraż można rozpatrywać w dwóch aspektach – pierwszy to czuwanie nad przestrzeganiem nadrzędnych wartości; w tym celu Prezydent używa środków hamujących, jak wspomniane już wcześniej weto ustawodawcze czy wnioski do TK. Natomiast drugi aspekt arbitrażu polegać ma na czuwaniu nad prawidłowym wykonywaniem władzy przez organy publiczne. W tym celu Prezydent

²⁸ P. Sarnecki, *Uwaga nr 8 do art. 126 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999r., s. 6.

winien podejmować działania mające na celu rozwiązywanie konfliktów i kryzysów²⁹.

„Gwarant” – jak już wspominałam – to poręczyciel, w przypadku prezydenta jest to poręczyciel stabilności ustroju polityczno-społeczno-gospodarczego. W większości sytuacji samo „odmierzenie biegu kalendarza konstytucji” nie wystarcza do zachowania stabilności państwa i ustroju. Wówczas powinien zadziałać prezydent – jako władza neutralna winien wyeliminować potencjalne zagrożenia, wypracować kompromis między skłóconymi frakcjami politycznymi. W kontekście tym Prezydent jest zobowiązany do powściągliwej mediacji. Tym samym jest więc niedopuszczalne, by pretendował do zagarnięcia dla siebie kompetencji przyznanych innym organom i rozszerzania zakresu swojego oddziaływania. Jedynie w okresie nadzwyczajnym Prezydent wkracza jako moderator systemu, starając się przywrócić naturalny obraz stosunków społeczno-politycznych. Zatem funkcje arbitra i gwaranta są wobec siebie komplementarne.

Anna Chorążewska koncentruje się na funkcji gwaranta – jako że wtedy to prezydent jest zobowiązany na mocy Konstytucji do działań władczych (w sytuacji gdy Konstytucja jest zagrożona). Autorka dostrzega, że prezydent nie działa wówczas z inicjatywy własnej, a z mocy samej Konstytucji – za przykład może posłużyć prerogatywa do zwoływania w konstytucyjnie wyznaczonym terminie pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu. Jest ona bowiem wykonywana samodzielnie, bez kontrasygnaty, a w przypadku niewywiązania się z tego obowiązku, prezydent zostaje pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej. Wykonując bowiem tę prerogatywę, prezydent pozwala na ukonstytuowanie się nowego parlamentu, gwarantując tym samym ciągłość władzy państwowej. Z kolei realizując obowiązek skrócenia kadencji Sejmu, gdy nie może on powołać rządu (art. 155 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt. 3 Konstytucji RP), prezydent działa w istocie jako strażnik przestrzegania ustawy zasadniczej, bowiem konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu jest powołanie rządu. Działa tym samym na rzecz ciągłości władzy państwowej, jaką jest władza wykonawcza³⁰.

²⁹ K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa?*, 2001, s. 57-58.

³⁰ Ibidem, s. 65-66.

Analizując funkcję arbitrażu prezydenckiego, należy zauważyć, że prezydent jest niejako zmuszony do korzystania nie tylko ze swoich prerogatyw, jak przy realizowaniu obowiązków gwaranta, ale także do działania w zakresie, w jakim potrzebna jest kontrasygnata premiera. Dzieje się tak dlatego, że prezydencki arbitraż wymaga nie tylko działań władczych (w celu rozwiązywania konfliktów), ale także działań mających na celu wypracowanie wspólnych stanowisk organów egzekutywy. Ustrojodawca zabezpieczył w ten sposób ewentualne aspiracje prezydenta do narzucenia swojego zdania w zasadniczych (bo publicznych) kwestiach. Prezydent korzystać wtedy musi nie tylko ze swoich prawnie przyznanych narzędzi, ale przede wszystkim z autorytetu osobistego lub autorytetu urzędu.

Do kwestii tej nawiązuje Lech Mażewski, który określa status głowy państwa dwojako – po pierwsze, prezydent jest *magistrature morale*, a po drugie – *pouvoir effectif*.³¹ Podążył za nim Jerzy Ciapała, wyróżniając dwa modele arbitrażu głowy państwa – mianowicie, arbitraż autorytetu i arbitraż władczy. Pierwszy z nich jest typowy dla ustroju parlamentarno-gabinetowego, oznacza bowiem zneutralizowanie prezydenta w stosunku do ścierających się i walczących sił politycznych. Prezydent jest wtedy *magistrature morale*. Taka pozycja prezydenta musi być oczywiście zagwarantowana konstytucyjnymi rozwiązaniami zapewniającymi neutralność osoby sprawującej urząd. W ramach takiego arbitrażu Prezydent nie dysponuje jednakże kompetencjami polityczno-władczymi, nie może zatem w sposób ostateczny przesądzać o rozstrzygnięciu sporu w określony sposób. Podejmuje działania inspirujące, negocjujące wspólne stanowisko. J. Ciapała podkreśla, że to, czy taki arbitraż będzie w państwie skuteczny, zależy od ukształtowanego autorytetu urzędu Prezydenta i poszanowania tej powagi przez inne organy władzy publicznej i społeczeństwo. Słusznie bowiem tenże autor stwierdza, że w naszych, polskich warunkach element ten jest dopiero w fazie ugruntowywania. Politycy winni bowiem rozumieć, że znacznie większą wartością jest stworzenie zaufania opinii publicznej do samego urzędu Prezydenta RP niż wikłanie jego osoby, jako zresztą przejściowo piastującej tylko ten urząd, w aktualnie toczony spory dla korzyści politycznej, która ostatecznie i tak jest zawsze przejściowa. Po drugie – o czym już w niniejszym artykule wcześniej wspominałam, bardzo wiele zależy także od osoby piastującej ten szczytny urząd, od jej osobistych

³¹ L. Mażewski, *Prezydenckalna odmiana systemu parlamentarnego*, Warszawa 1994r., s. 114.

zdolności, umiejętności komunikowania się i kojarzenia sprzecznych interesów³².

Arbitraż władczy z kolei oznacza zagwarantowanie prezydentowi możliwości władczego rozstrzygnięcia sporów za pomocą enumeratywnie przyznanych kompetencji po to, by nie dopuścić do zaistnienia czy pogłębienia kryzysu. Istota tego arbitrażu sprowadza się do tego, by nie dopuścić do sytuacji, gdy państwo nie może funkcjonować zgodnie z konstytucyjnymi ramami i zasadami ustrojowymi³³.

Zarówno arbitraż niewładczy, jak i arbitraż władczy mają z zasady wzajemnie się uzupełniać. Nie sposób sobie bowiem wyobrazić sytuacji, gdy autorytet moralny w osobie prezydenta nie posiada żadnych realnych narzędzi do działania, gdyż nie budziłby wtedy koniecznego szacunku i respektu wobec sprawowanego urzędu. *Acontrario*, same kompetencje, nieoparte autorytetem moralnym, nie przyniosłyby długofalowych rezultatów, ponieważ społeczeństwo musi być przekonane, że decyzje arbitra są sprawiedliwe i słuszne.

W oparciu o powyższe refleksje, można zaprezentować jeszcze jeden podział arbitrażu prezydenckiego, mianowicie – arbitraż formalny i nieformalny. Pierwszy z nich oparty będzie o enumeratywnie wyliczone kompetencje głowy państwa, które uprawniają lub zobowiązują do określonego działania. Głowa państwa działać będzie wtedy władczo, będzie korzystać z przyznanych jej konstytucyjnie prerogatyw. Bardzo istotną rolę odegra tu autorytet osobisty, ponieważ działania władcze zawsze podlegają ocenie przez społeczeństwo i może być ono poddane krytyce, szczególnie może zostać ocenione pejoratywnie przez media. Należy zważyć zatem, że gdy głowa państwa podejmuje działania o charakterze władczym, to musi w szczególności zważać na powagę swojego urzędu i czynić wszystko, by nie dopuścić do upadku autorytetu. Natomiast arbitraż nieformalny, czyli polityczny, może wychodzić poza regulacje konstytucyjne, tworząc jakby „uprawnienia pozakonstytucyjne”. Nie należy bowiem tracić z pola widzenia tego, iż arbitraż to coś znacznie więcej niż podejmowanie działań, do których prezydent jest na mocy konstytucji zobowiązany. Musi on działać wszędzie tam, gdzie zajdzie konieczność przeprowadzenia mediacji, ale ten imperatyw działania nie musi wynikać wprost z ustawy zasadniczej–

³² J. Ciapała, *Prezydent w systemie strojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999r., s. 157-161.

³³ *Ibidem*, s. 162.

prezydent może podejmować szeroko zróżnicowane działania w celu stabilizacji ustroju politycznego.

Na gruncie powyższych rozważań można zaryzykować stwierdzenie, że koncepcja arbitrażu politycznego ma również wymiar socjopolityczny. Otóż działania głowy państwa sprowadzają się bowiem nie tylko do zabezpieczenia prawidłowego działania organów władzy publicznej, ale także do utrzymania równowagi społeczno-politycznej, stania na straży porządku i ładu społecznego w państwie, szczególnie wtedy gdy korzysta on z arbitrażu politycznego, gdy inspiruje lub włącza się w dyskusję społeczną. Jeśli spojrzymy na problem w ten sposób, to rola prezydenta jako arbitra jawi się także jako czynnik rozstrzygający wewnętrzne konflikty w społeczeństwie, a sam prezydent zostaje rozjemcą między interesami różnych warstw politycznych i społecznych.

W szczególności jego arbitraż jest konieczny wszędzie tam, kiedy należy wypracować wspólne stanowisko z drugim organem władzy wykonawczej lub poprzeć interesy określonej grupy społecznej w szczytnym celu, w rozmowach z rządem dla wspólnego dobra kraju. Zaznaczenia wymaga także fakt, że Prezydent RP musi działać w obronie niesprecyzowanych ostro wartości, takich jak „słuszność”, „równość”, „sprawiedliwość”. Działa wtedy z własnej inicjatywy, kierując się swoimi przekonaniem i odwołując się do autorytetu osobistego i autorytetu urzędu, na jaki sam sobie zapracował³⁴.

Konkluzje

Założeniem fundamentalnym koncepcji prezydenta jako arbitra jest bowiem przyjęcie, iż istnieją różne, często nie dające się łatwo pogodzić cele władz, jednakże głowa państwa jest po to, aby przypomnieć im, że ich cel powinien być jeden – dobro państwa i narodu, zatem racja stanu. Właśnie ze względu na wielość koncepcji realizacji tego interesu, konieczne jest istnienie organu neutralnego – mediatora, ponieważ bez niego nie byłoby nawet płaszczyzny do rozmów. Niezależnie bowiem od tego, czy prezydent działa jako gwarant, czy jako arbiter, głowa państwa musi działać z pozycji neutralnej, nieopowiadającej się po żadnej ze stron³⁵. Gdy mówi się zatem o umocnieniu władzy Prezydenta RP, nie należy tracić z pola widzenia tego, że wyposażając Prezydenta RP w nowe, silniejsze kompetencje do sprawowania władzy, utraciłby on niewątpliwie status organu

³⁴ Anna Chorążewska, op.cit., s. 69 – 71.

³⁵ Ibidem, s. 80-81.

neutralnego, mediatora-arbitra, które są nieocenione w koordynowaniu działań pozostałych władz i wszystkich organów państwowych.

Po drugie, chodzi przecież o ten sam pion władzy, do którego należy też rząd jako organ władzy wykonawczej. Jeśli zatem pozycja rządu jest mocna, po co jednocześnie wzmacniać siłę oddziaływania prezydenckiego ośrodka władzy? Należałoby w tym miejscu podjąć dyskusję czy zostałaby zachowana konstytucyjna zasada równowagi władz, już nie tylko w obrębie jej klasycznego trójpodziału, ale także w pionie władzy wykonawczej. Pamiętać bowiem należy, że zdarza się, że Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, większość w Sejmie i większość w rządzie pochodzi z tego samego obozu politycznego. Jeśli umocniona zostałaby władza Prezydenta, to czy nie byłby to wstęp (zachęta?) do zaprowadzenia rządów autorytarnych³⁶?

Bibliografia:

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 r.

Banaszak B., Prezydent – rząd: trudna sztuka koabitacji, w: *Rzeczpospolita* 2007, nr 262.

Chorażewska A., Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki, w: *Przegląd Sejmowy*, nr 6, Warszawa 2005 r.

Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999 r.

Głajcar R., *Instytucja Prezydenta w Polsce, Czechach i na Słowacji w latach 1989 – 2000*, Toruń 2005 r.

Jamróz A., *Status konstytucyjny prezydenta Francji, Państwo i prawo*, Warszawa 1990 r.

Lew A., *Instytucja Prezydenta w polskiej myśli liberalnej po 1989 r.*, w: pod red. R. Ptaszyńskiego, T. Sikorskiego, *Suweren, zwierzchnik, reprezentant państwa*, Warszawa 2013 r.

Małajny R. M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003 r.

Mażewski L., *Prezydenckalna odmiana systemu parlamentarnego*, *Studia Prawnicze*, Kraków 1994 r.

³⁶P. Winczorek, *Głowa państwa to...*, s. 12.

Mojak R., Stanowisko konstytucyjne prezydenta RP w „Małej Konstytucji” z 1992 r., Warszawa 1999.

Opaliński B., Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Warszawa 2012 r.

Popławska E., Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej, Warszawa 1995 r.

Sarnecki P., Uwaga nr 18 do art. 10 Konstytucji, Kraków 2000.

Sarnecki P., Uwaga nr 8 do art. 126 Konstytucji, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999 r.

Skotnicki K., Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej, w: pod red. M. Domagały, Konstytucyjne systemy rządów, Warszawa 1997 r.

Wiatr J.J., Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989r., Warszawa 2006 r.

Winczorek P., Głowa państwa to nie dubler rządu, w: Rzeczpospolita 2005, nr 237.

Winczorek P., Prezydent – mądry arbiter, a nie brat łąta, w: Rzeczpospolita 2007, nr 15.

Wojnicki J., Kształtowanie się instytucji Prezydenta w państwach Europy Środkowej w okresie transformacji ustrojowej, w: pod red. R. Ptaszyńskiego, T. Sikorskiego, Suweren, zwierzchnik, reprezentant państwa, Warszawa 2013 r.

Wojtyczek K., Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa?, Państwo i prawo, Warszawa 2001.

Bernard Łukańko

Polska Akademia Nauk

**Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu
w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu
Ustawy Zasadniczej RFN - porównanie rozwiązań**

*Right of access to court as an element of the right to a fair trial laid
down in the Constitution of the Republic of Poland vs. the right to
a fair trial in the meaning of the Basic Law of the Federal Republic
of Germany – comparison of solutions*

Abstrakt

Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu Ustawy Zasadniczej RFN - porównanie rozwiązań.

Przedmiotem opracowania jest analiza instytucji tzw. prawa dostępu do sądu w rozumieniu Konstytucji RP przedstawiona w aspekcie prawno-porównawczym. Na gruncie UZ RFN prawo dostępu do sądu wywodzone jest zarówno z art. 19 ust. 4 zd. 1 UZ – w odniesieniu do ochrony przed działaniami władzy publicznej, jak i z nieuregulowanego wyrażnie, a wypracowanego w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego tzw. ogólnego roszczenia o udzielenie ochrony prawnej przez sąd. Wszelkie wyłączenia prawa dostępu do sądu muszą być uregulowane wyrażnie na poziomie konstytucyjnym. Podobne rozwiązanie należy przyjąć także w prawie polskim, gdzie w orzecznictwie przyjmuje się autonomiczne i szerokie rozumienie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – wykraczającej poza pojęcie spraw cywilnych, karnych i sądowno-administracyjnych.

Słowa kluczowe:

wymiar sprawiedliwości, prawo dostępu do sądu, Ustawa Zasadnicza RFN

Abstract

The study is concerned with an analysis of the institution of so-called right of access to court in the meaning of the Constitution of the Republic of Poland, presented in a comparative approach. Under the Basic Law of the Federal Republic of Germany, the right of access to court is derived from both Article 19 paragraph 4 sentence 1 of the Basic Law – with respect to protection against actions of the public authority, and the so-called general claim to be granted a remedy by the court which – although not being expressly regulated – is established in the case law of the Federal Constitutional Court. Any exclusions to the right of access to court must expressly be regulated at the constitutional level. A similar solution should be adopted in the Polish law, where, according to the case law, an autonomous and broad interpretation of the matter is accepted in the meaning of Article 45 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Poland – going beyond the notion of civil, criminal and court and administrative matters.

Key words:

administration of justice, right of access to court, Basic Law of the Federal Republic of Germany

I. Wstęp

Przedmiotem opracowania jest porównanie polskiej regulacji konstytucyjnej statuującej tzw. prawo dostępu do sądu, będącego elementem prawa do sądu, z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie Ustawy Zasadniczej RFN¹. Celem prowadzonej analizy jest ocena polskiego unormowania w świetle argumentów prawnoporównawczych i zwrócenie uwagi na ewentualne deficyty regulacyjne w badanym zakresie. Możliwa wydaje się także sytuacja odmienna i zakwestionowanie określonych tendencji orzeczniczych na gruncie obecnych unormowań, przy braku konieczności zmian legislacyjnych. Z racji fundamentalnego znaczenia prawa dostępu do sądu, zarówno dla

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).

realizacji przez uprawnionych praw i wolności zarówno konstytucyjnych jak i zawartych w ustawach zwykłych, analiza ta wydaje się być szczególnie istotną.² Prawo dostępu do sądu na gruncie Konstytucji RP stało się przedmiotem niezwykle obszernego orzecznictwa i bardzo bogatej literatury. Z tej przyczyny w ramach niniejszego opracowania nie ma potrzeby ponownej prezentacji tej problematyki. Punktem wyjścia rozważań będzie więc prezentacja rozwiązań przyjętych przez prawodawcę niemieckiego, a następnie analiza podobieństw i różnic regulacyjnych w obu porządkach prawnych.

II. Prawo dostępu do sądu w Ustawie Zasadniczej RFN

Konstytucja RFN zawiera szeroki katalog norm odnoszących się do postępowań sądowych. Wskazać można tu przede wszystkim na art. 19 ust. 4 zd. 1 UZ, art. 101 ust. 1 zd. 2³, art. 103 ust. 1 UZ⁴. Unormowania te tyczą ukształtowania samych postępowań sądowych, praw stron postępowania, ale przede wszystkim badanego tu prawa dostępu do sądu.

W niemieckim prawie konstytucyjnym wyróżnia się dwie podstawy prawa dostępu do sądu. Pierwsza z nich wynika z wyraźnej regulacji art. 19 ust. 4 zd. 1 Ustawy Zasadniczej, który stanowi, iż „jeżeli władza publiczna naruszy czyjeś prawa, przysługuje tej osobie droga sądowa”⁵. Przepis ten stanowi prawo podstawowe o charakterze procesowym (niem. *Verfahrensgrundrecht*), którego celem jest praktyczna realizacja ochrony prawnej wobec działań władzy publicznej. Stanowi on również podstawę gwarancji możliwie najbardziej efektywnej ochrony⁶ we wszystkich przewidzianych w ustawach zwykłych instan-

² Regulacje te określano nawet pojęciem „ukoronowanie ochrony prawnej” – niem. *Krönung des Rechtsschutzes* - por. A. Steger, *Überlange Verfahrensdauer bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten vor deutschen und europäischen Gerichten*, Berlin 2008, s. 231.

³ „Nikt nie może być sądzony inaczej niż przez sędziego właściwego na mocy ustawy” - tłumaczenie za: S. Bożyk, *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 1993, s. 99.

⁴ „Každy ma prawo być wysłuchany przez sąd zgodnie z prawem” - tłumaczenie za: S. Bożyk, *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 1993, s. 45.

⁵ Tłumaczenie za: S. Bożyk, *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 1993, s. 45.

⁶ C. Steinbeiß-Winkelmann, *Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren. Kommentar zu dem Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren*, Köln 2013, s. 5-6.

cjach⁷. Zakres przedmiotowy art. 19 ust. 4 UZ obejmuje naruszenia prawa dokonane przez organy władzy publicznej. Pod pojęciem tym rozumiane są przede wszystkim działania władzy wykonawczej⁸. Nie należą do niej natomiast, według orzecznictwa⁹, działania władzy ustawodawczej, gdyż kontrola tychże należy do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, a nie do sądów¹⁰. W orzecznictwie wyrażany jest także pogląd odmienny, dopuszczający bezpośrednią skargę przeciwko rozporządzeniu¹¹. Problematiczna pozostaje natomiast subsumpcja - pod pojęcie władzy publicznej - szeroko rozumianych czynności sądowych. Wskazuje się, iż kwalifikacja taka jest możliwa w odniesieniu do tych decyzji sądowych, które nie należą do sfery orzeczniczej¹². Jako przykład wskazuje się np. złożenie do depozytu sądowego¹³, czy też rozstrzygnięcia zapadłe w ramach policji sesyjnej - § 177 GVG¹⁴.

Problematiczna jest natomiast kwestia, czy rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu przed sądem mogą być kwalifikowane jako rozstrzygnięcia władzy publicznej. Problem ten budzi daleko idące wątpliwości. Zgodnie z pierwszym poglądem na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej¹⁵. Uzasadniane jest to argu-

⁷C. Fallak, *Rechtsschutz bei lückenhafter Begründung des zivilgerichtlichen Urteils*, s. 21. Por. także art. 103 Ustawy Zasadniczej.

⁸H. Sodann, *Grundgesetz, Beck'scher Kompakt-Kommentar*, München 2009, art. 19, nb. 28; D. Lorenz, *Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie*, München, 1973, s. 152.

⁹Przeważająca część doktryny zajmuje stanowisko przeciwne - por. O. Dörr, *Der Europäische Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, Artikel 19 Absatz 4 GG unter dem Einfluß des europäischen Unionsrechts*, Tübingen 2003, s. 24 wraz z cyt. w przypisie 112 orzecznictwem.

¹⁰BVerfGE 24, 33, 50 i nast.

¹¹BVerwG, wyrok z 28. 6. 2000 – 11 C 13.99.

¹²Por. Obszerny, kazuistyczny katalog zamieszczony w: O.Kissel/H.Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz. Kommentar*, München 2009, § 23 EGGVG, nb. 101 i nast.

¹³Niem. *Hinterlegungsordnung* - por. O.Kissel/H.Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz. Kommentar*, München 2009, § 23 EGGVG, nb. 131. Akt ten został uchylony z dniem 1 grudnia 2010 r.

¹⁴O.Kissel/H.Mayer, *Gerichtsverfassungsgesetz. Kommentar*, München 2009, § 177 GVG, nb. 28.

¹⁵BVerfG 11, 263, 265. W orzecznictwie FTK wyrażane jest także stanowisko, zgodnie z którym art. 19 ust. 4 zd. 1 UZ, zapewniający efektywną ochronę

mentem, że art. 19 ust. 4 UZ zapewnia „ochronę przez sędziego, a nie przed sędzią” (niem. *Rechtsschutz durch den Richter, nicht gegen den Richter*). Wskazuje się, iż pod pojęciem drogi sądowej w rozumieniu art. 19 ust. 4 zd. 1 należy rozumieć ochronę w ramach nowej sprawy, a nie w ramach toku danej sprawy¹⁶. Z art. 19 ust. 4 zd. 1 UZ, nie można wyprowadzić prawa do kolejnej instancji¹⁷.

W orzecznictwie sądów powszechnych podkreślono także, że dodatkową kontrolę orzeczeń sądowych zapewnia możliwość złożenia skargi konstytucyjnej na orzeczenie w oparciu o art. 93 ust. 1 nr 4a UZ i § 13 Nr 8a, § 90 i nast. BVerfGG¹⁸.

Według drugiego stanowiska pojęcie władzy publicznej w rozumieniu art. 19 ust. 4 zd. 1 UZ obejmuje wszystkie akty orzecznicze¹⁹. Za tym poglądem przemawia przede wszystkim wykładnia gramatyczna omawianej normy konstytucyjnej²⁰. Podnosi się także argument, iż UZ zna przykłady praw podstawowych takich jak uregulowane w art. 101 ust. 1 zd. 2 i 103 ust. 1, w których to przypadkach organem naruszającym może być tylko sąd²¹. W konsekwencji przyjmuje się, iż wprawdzie nie można dopuścić ochrony sądowej *ad infinitum*, tym niemniej pewność prawa musi w wielu przypadkach ustąpić zasadzie efektywności ochrony prawnej.

Federalny Trybunał Konstytucyjny²² podkreślił, iż istnieje konstytucyjny obowiązek zapewnienia ochrony sądowej przed naruszeniami

sądową, może uzasadniać uchylenie postanowienia o odrzuceniu środka zaskarżenia – por. np. BVerfGE 40, 272, 274 i nast.; BVerfGE 44, 302 i nast.; BVerfGE 46, 166 i nast.

¹⁶ W innym wypadku może zagrażać powstanie drogi odwoławczej „ad infinitum” – por. B. Pieroth/B.Schlink, *Grundrechte-Staatsrecht II*, Heidelberg 1985, s. 255 i nast.

¹⁷ *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2007, art. 19, nb. 120; J. Lücke, *Begründungszwang und Verfassung*, Tübingen 1987, s. 60.

¹⁸ OLG Celle NJW 1973, 863.

¹⁹ C. Fallak, *ibidem*, s. 22, przypis 148.

²⁰ C. Fallak, *ibidem*, s. 23.

²¹ A. Voßkuhle, *Rechtsschutz gegen den Richter: zur Integration der Dritten Gewalt in das verfassungsrechtliche Kontrollsystem vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG*, München 1993, s. 155.

²² Federalny Trybunał Konstytucyjny, dalej FTK.

prawa²³. Z art. 103 ust. 1 UZ w związku z zasadą państwa prawnego wynika dla ustawodawcy krajowego obowiązek zapewnienia drogi sądowej dla badania domniemanego naruszenia prawa do wysłuchania przez sąd²⁴. Rozwiązaniem jest jednak według FTK nie regulacja art. 19 ust. 4 UZ, a tzw. „ogólne roszczenie o udzielenie ochrony prawnej przez sądownictwo” (niem. *allg. Justizgewährungsanspruch*^{25,26}). W zakresie w jakim prawo dostępu do sądu nie wynika z art. 19 ust. 4 UZ²⁷, czyli nie odnosi się do działań władzy publicznej, wynika ono z zasady państwa prawnego (niem. *Rechtsstaatsprinzip*) - art. 20 UZ w zw. z art. 2 ust. 1 UZ. Roszczenie to, niemające bezpośredniej konstytucyjnej, ani ustawowej podstawy, ale powszechnie uznawane²⁸, uzasadnia się monopolem państwowym na stosowanie środków przymusu (niem. *Gewaltmopol*)²⁹ i wskazuje, że państwo zobowiązane jest do zapewnienia osobom fizycznym i prawnym możliwości sądowego rozstrzygnięcia ich sporu³⁰. Z obowiązku tego płynie zakaz wprowadzania nadmiernych ograniczeń w dostępie do sądu³¹, które mogą mieć np. postać zbyt wysokich opłat sądowych lub nadmiernych wymogów formalnych³².

²³BVerfGE 107, 398.

²⁴Por. np. postanowienie FTK z 7 października 2003, 1 BvR 10/99, BVerfGE 108, 345 i nast. Zob. także A. Voßkuhle, *Bruch mit einem Dogma - Die Verfassung garantiert Rechtsschutz gegen den Richter*, NJW 2003, 2193 i nast.

²⁵Obszernie na ten temat Ch. Dorn, *Justizgewähranspruch und Grundgesetz*, Berlin, 2005. Zob. także np. V. I. Langer, *Die Funktion des Prozessvergleichs im Zivilprozessrecht. Im Spannungsfeld zwischen Privatautonomie und Justizgewährungsanspruch*, Marburg 2014, s. 12 i nast. Pojęcie to obejmuje nie tylko sam dostęp do sądu, ale także prawo do żądania zbadania przez sąd przedmiotu sporu pod względem faktycznym i prawnym oraz obowiązek wydania wiążącego rozstrzygnięcia - por. np. postanowienie BVerfG z 12 lutego 1992, Az 1 BvL 1/89.

²⁶BVerfGE 107, 398.

²⁷Przepis ten ma charakter *lex specialis* BVerfGE 81, 356. Por. także Ch. Enders, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, V. Epping/Ch. Hillgruber, München 2009, art. 19, nb. 57.

²⁸J. Braun, *Lehrbuch des Zivilprozessrechts: Erkenntnisverfahren*, Tübingen, wyd. Mohr Siebeck 2014, s. 21.

²⁹Wyjątki od tej zasady są nieliczne, także w prawie polskim - por. art. 343 k.c.

³⁰BVerfGE 93, 107.

³¹*Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2007, art. 20, nb. 162.

³²Por. BVerfGE 107, 403.

W orzecznictwie³³ i doktrynie³⁴ akcentuje się, iż zakres przedmiotowy ochrony wynikającej z art. 19 ust. 4 zd. 1 Ustawy Zasadniczej i z ogólnego roszczenia o udzielenie ochrony prawnej przez sądownictwo są identyczne. Zauważyć trzeba, iż prawo określone w art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej podlega ograniczeniom³⁵. Przede wszystkim zgodnie z art. 19 ust. 4 zd. 3 Ustawy Zasadniczej ograniczenia te zawarte są wyraźnie w treści UZ. Pierwsze z nich, wymienione w art. 19 ust. 4 zd. 3 w zw. z art. 10 ust. 2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej, tyczy tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji. Art. 10 UZ brzmi: „1) Tajemnica korespondencji oraz tajemnica poczty i telekomunikacji jest nienaruszalna. 2) Ograniczenia mogą nastąpić jedynie na podstawie ustawy. Ustawa może postanawiać, o wyłączeniu osoby zainteresowanej i o tym, że zamiast zwykłej drogi sądowej sprawa zostanie zbadana przez specjalnie przez naród do tego celu powołane organy, gdy ograniczenie służy ochronie wolnego porządku demokratycznego lub ochronie istniejącego stanu posiadania lub bezpieczeństwu państwa lub jednego z krajów związkowych”³⁶. Federalny Trybunał Konstytucyjny zaaprobował istnienie tego rodzaju ograniczeń. W wyroku 15 grudnia 1970³⁷, dotyczącym wyłączenia sądowej kontroli zastosowania podsłuchów, przyjął, iż w wyjątkowych przypadkach, ze względu na specyfikę materii kontrola może być sprawowana nie przez sądy, a np. przez komisję parlamentarną - art. 10 ust. 2 zd. 2 UZ. Kolejne ograniczenia - dotyczące modyfikacji, a nie wyłączenia zakresu ochrony sądowej - nie zostały wymienione w art. 19 ust. 4 UZ, a w art. 16a ust. 2 zd. 3 i ust. 4 Ustawy Zasadniczej i odnoszą się do kwestii zakresu ochrony sądowej w procedurze azylowej. Także te ograniczenia są w ocenie FTK zgodne z Ustawą Zasadniczą³⁸. Kolejne wyjątki tyczą wyłączenia spod kontroli sądowej prac parlamentarnych komisji śledczych - art. 44 ust. 4 zd. 1³⁹ oraz kontroli wyników wyborów

33BVerfGE 107, 403.

34C. Fallak, *ibidem*, s. 28.

35Wprowadzonym w 1968 roku - Grundgesetz. Kommentar, red. M. Sachs, München 2007, art. 20 nb. 162.

36Tłumaczenie E. Schwierskott-Matheson <http://www.de-iure-pl.org/gesetze/recht/verfassung/text/1,1,741,DE,PL,.html>, dostęp 15.06.2017.

37Sygn. 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 i 308/69, BVerfGE 30, 1 tzw. *Abhörurteil*.

38BVerfGE 94, 208.

39„Uchwały komisji śledczej nie podlegają kontroli sądowej” - tłumaczenie E. Schwierskott-Matheson, *ibidem*.

- art. 41 ust. 1 UZ⁴⁰. Ostatnia z regulacji konstytucyjnych - art. 131 zd. 3⁴¹ - tycząca praw byłych urzędników - ma jedynie znaczenie historyczne. Niezwykle sporna jest natomiast kwestia kontroli sądowej prawa łaski. Według pierwszego ze stanowisk - wyrażonego przez FTK, akty te nie stanowią aktów władzy publicznej i nie podlegają kontroli sądowej⁴². Odmienne stanowisko zajęły natomiast krajowe trybunały konstytucyjne Bawarii⁴³ i Hesji⁴⁴. Kontrola taka może być uzasadniona w przypadku naruszenia przez akt łaski praw podstawowych, np. prawa statuującego prawo do równego traktowania przez władze publiczne art. 3 GG⁴⁵. Kontroli sądowej podlega natomiast bezspornie odwołanie aktu łaski⁴⁶.

Zauważyć także trzeba, że w doktrynie akcentuje się porównywalność rozwiązań art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej i art. 6 ust. 1 EKPCz w zakresie prawa dostępu do sądu⁴⁷.

III. Prawo dostępu do sądu w Konstytucji RP

Prawo dostępu do sądu w Konstytucji RP z 1997 roku uregulowane zostało w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2. Pierwszy z tych przepisów statuuje prawo dostępu do sądu w znaczeniu pozytywnym, drugi - w znaczeniu negatywnym, tj. jako zakaz zamykania drogi

⁴⁰ „1) Bundestag stwierdza ważność wyborów. Bundestag rozstrzyga również o utracie mandatu poselskiego.

2) Na rozstrzygnięcie Bundestagu można złożyć skargę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

3) Bliższe postanowienia określa ustawa federalna” - tłumaczenie E. Schwierskott-Matheson, ibidem. *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2007, art. 19, nb. 153.

⁴¹ „Ustawa Federalna określi stosunki prawne dotyczące osób, włącznie z uciekinierami wojennymi i wypędzonymi, które w dniu 8 maja 1945 pozostawały w służbie publicznej, a które opuściły ją z innych powodów niż te opisane w prawie regulującym położenie urzędnika (...)” - tłumaczenie E. Schwierskott-Matheson, ibidem.

⁴² BVerfGE 25, 357.

⁴³ BayVGHE 24, 53.

⁴⁴ StGH Hessen, NJW 1974, 791.

⁴⁵ *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2007, art. 19 nb. 119.

⁴⁶ BVerfGE 30, 108.

⁴⁷ O. Dörr, *Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte*, Tübingen, 2003, s. 56.

sądowej. Prawo to uzupełnia⁴⁸ art. 78 zd. 1 Konstytucji RP, gwarantujący uprawnienie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji⁴⁹. Wyjątki od tej ostatniej zasady są dopuszczalne - art. 78 zd. 2 Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, którego dokonywana w orzecznictwie ocena ma fundamentalny charakter dla ukształtowania praktyki kształtowania unormowań ustaw zwykłych przez ustawodawcę, w odniesieniu do prawa do sądu kieruje się dużą dozą pragmatyzmu. Trybunał Konstytucyjny ma bowiem świadomość problemu przewlekłości postępowań sądowych i krytyki polskiej praktyki przez ETPCz⁵⁰. Z tej przyczyny akcentuje brak bezwarunkowego charakteru prawa do sądu, dopuszcza wprowadzanie w tym zakresie różnego rodzaju ograniczeń, w tym postępowań przedsądowych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla: „w doktrynie prawa konstytucyjnego sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, aby wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane przez sądy (zob. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU Nr 7/1998 r., poz. 117), zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym”⁵¹.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się jednak konieczność bardzo szerokiego zapewnienia prawa dostępu do sądu, niezależnie od istnienia materialnoprawnych podstaw roszczenia⁵². Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynika jednoznacznie wola

⁴⁸ P. Grzegorzczak/K. Weitz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, T. 1 Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, nb. 59.

⁴⁹ Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zawiera gwarancję dostępu do jednej instancji sądowej, a nie do zaskarżenia orzeczenia - tak trafnie K. Weitz/P. Grzegorzczak, *ibidem*, nb. 59.

⁵⁰ Wyrok z dnia 26 października 2000 roku w sprawie Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96); wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., Rutkowski i inni przeciwko Polsce, skargi nr 72287/10, 13927/11, 46187/11.

⁵¹ Wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r. sygn. akt K 34/98, OTK ZU 5/1999, poz. 94.

⁵² Por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 roku, K 28/97, OTK-A 1998, nr 4, poz. 50.

ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynnie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu.

Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał zwrócił na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (OTK ZU 1998/4 poz. 50). Ograniczenia te mogą zostać ustanowione 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 (Konstytucji RP).

Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Odwołując się do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji oznacza to, że ograniczenia (opisane w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie mogą w ogóle wyłączyć drogi sądowej bowiem byłyby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zaś takie ograniczenia, które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu należałoby uznać za niekonstytucyjne (wyrok z 16 marca 1999 r. OTK ZU 1999/3 poz. 36)⁵³. Trybunał Konstytucyjny wyklucza zatem dopuszczalność wyłączenia drogi sądowej (do sądu powszechnego lub administracyjnego) w prawie polskim. Pogląd ten aprobowany jest także w doktrynie⁵⁴. Rozwiązywaniu sporów między organem administracyjnym a sądem powszechnym odnoszących się do kwestii własności służą regulacje takie jak art. 199¹ k.p.c.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądowym wskazano - pomimo jednoznacznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego - na istnienie pewnych kategorii spraw, w których nie przysługuje prawo

⁵³ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01.

⁵⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 77, nb. 10.

dostępu do sądu⁵⁵. Przykładem takiej sprawy jest postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09 w którym powódka domagała się „ustalenia, że przysługuje jej prawo do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego”. Sąd Najwyższy przyjął w sprawie brak drogi sądowej i zauważył: „Należy zatem przyjąć, że dla powstania prawa do sądu nie jest wystarczające samo odpowiednie ukształtowanie strony podmiotowej sporu (udział w sporze podmiotu prawa prywatnego). O powstaniu prawa do sądu decyduje również przedmiot tego sporu. Skarżąca ograniczając się do stwierdzenia, że powódka jest podmiotem prawa prywatnego pominęła też, że domagając się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego wytoczyła powództwo w tym zakresie, jako były funkcjonariusz publiczny, co również miało znaczenie dla oceny zagwarantowania jej w tym zakresie prawa dostępu do sądu, szczególnie w oparciu o przepisy powołanych w skardze kasacyjnej umów międzynarodowych. (...). Domaganie się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do stosunku publicznoprawnego i nie ma cech realizacji prawa podmiotowego. Osobie dochodzącej takiego żądania nie przysługuje zatem prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji należy przyjąć, że wyklucza to spory dotyczące powierzenia lub pozbawienia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z zakresu drogi sądowej także w oparciu o powołane wyżej przepisy Konstytucji. Podobne stanowisko jest prezentowane w literaturze w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego”. W niezwykle istotnym postanowieniu z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03 Sąd Najwyższy trafnie wskazał: „Pojęcie "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądownoadministracyjnymi lub karnymi; sprawy te rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym”⁵⁶. Nie można zatem zawężać pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP do spraw cywilnych, karnych, sądowno administracyjnych w rozumieniu k.p.c., k.k. i p.p.s.a. Jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 maja 2008 r., SK 57/06⁵⁷: „(...) jest to pojęcie - w pewnej mierze - generalne i autonomiczne,

⁵⁵ Por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09.

⁵⁶ Podobnie już Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 kwietnia 2002, III CK 53/02, OSNC 2003/2/31.

⁵⁷ OTK Zb. Urz. 2008, nr 4, poz. 63.

którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia do oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. Przyjęcie innego założenia musiałoby np. znaczyć, w odniesieniu do analizowanej tu regulacji zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, że wąskie ujęcie "sprawy" na tle poszczególnych gałęzi prawa, a więc wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. (...) Analizując pojęcie "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne - w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (...)"

Zauważyć trzeba, iż na gruncie prawa niemieckiego dopuszczalność postępowań przed sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących sporów sędziów z danym sądem w którym pełnią służbę sędziowską wydaje się nie budzić wątpliwości⁵⁸.

Przyjąć zatem trzeba, iż na gruncie obowiązujących regulacji Konstytucji RP w każdej „sprawie” istnieje możliwość poddania sporu kontroli sądowej i nie istnieje kategoria „spraw”, w których możliwość taka jest wyłączona. Należy jedynie - w ślad za postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2000 r., I PKN 723/99 - przypomnieć, że oczywistym warunkiem rozpoznania sprawy przez sąd jest to, aby „sprawa ta nadawała się do rozpatrzenia w drodze postępowania sądowego”. Wbrew stanowisku piśmiennictwa wykluczającemu np. „sprawy o wymiarze żartobliwym”⁵⁹ ograniczenie to oznacza jedynie,

⁵⁸ Por. np. wyrok VG Düsseldorf z 30 marca 2007, sygn. akt 13 K 3238/06 wraz z obszernie cyt. tam orzecnictwem.

⁵⁹ Tak natomiast J. Gudowski, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na pojęcie dopuszczalności drogi sądowej*, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010, s. 426 z przykładami w przypisie 61. Wniesienie takiego powództwa - jako oczywiście bezzasadnego - może natomiast wywołać skutki, o których mowa w

że treścią „rozstrzygnięcia sprawy” jest „rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych „wynikających” z przepisów prawnych. Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki”⁶⁰. Nie można natomiast podzielić stanowiska wyrażonego przez Sąd Apelacyjny w Krakowie, w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2013 r., I Acz 505/13, jakoby istniały kategorie spraw w w/w rozumieniu pozostające poza zakresem konstytucyjnego prawa dostępu do sądu⁶¹. Sąd ten bowiem nie trafnie odwołał się dla uzasadnienia reprezentowanego stanowiska do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2008 r., II CSK 303/08. W sprawie tej Sąd Najwyższy wskazał wprawdzie na niedopuszczalność drogi sądowej w rozumieniu k.p.c., wskazał jednak na możliwość udzielenia ochrony w postępowaniu administracyjnym (i jak należy przyjąć, także sądowno-administracyjnym).

IV. Wnioski

Przeprowadzona powyżej analiza uprawnia, jak się wydaje, do wyciągnięcia następujących wniosków:

1. Oba systemy prawne – polski i niemiecki - zapewniają szeroki standard prawa dostępu do sądu. Ustawodawcy konstytucyjni stoją bowiem na trafnym stanowisku, że to na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia obywatelom nie tylko sądowej ochrony przed decyzjami organów władzy publicznej, ale także sądowej możliwości rozstrzygnięcia sporu prywatnoprawnego. W doktrynie prawniczej akcentuje się, że polskie prawo konstytucyjne zapewnia szerszy zakres ochrony prawa do sądu niż art. 6 ust. 1 EMRK, natomiast niemieckie prawo konstytucyjne standard porównywalny z konwencyjnym.

art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz. U. 2016, poz. 623.

⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2008 r., SK 57/06, OTK Zb. Urz. 2008, nr 4, poz. 63.

⁶¹ Poza przedmiotem niniejszej analizy pozostaje natomiast kwestia dopuszczalności i zasad sądowej kontroli sporów wewnątrz aparatu państwowego – por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2008 r., SK 57/06, OTK Zb. Urz. 2008, nr 4, poz. 63.

2. Różnice pomiędzy przedstawionymi porządkami prawnymi tyczą formalnej strony modelu regulacyjnego. O ile prawo niemieckie wyraźnie wyróżnia w art. 19 ust. 4 UZ prawo ochrony sądowej przed działaniami władzy publicznej, a w pozostałym zakresie orzecznictwo i doktryna wyprowadzają nieuregulowane wyraźnie roszczenie z kilku przepisów Ustawy Zasadniczej, o tyle polski model art. 45 ust. 1 i 77 Konstytucji RP tworzy rozwiązanie o jasnym, pełnym i uniwersalnym zakresie przedmiotowym. Różnica ta nie wydaje się jednak w praktyce szczególnie istotna, gdyż w obu krajach prawo dostępu do sądu traktuje się (zarówno przez umiejscowienie regulacji art. 19 ust. 4 zd. 1 UZ i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w rozdziałach dotyczących praw zasadniczych, jak i wobec obszernego uzasadnienia doktrynalnego) jako prawo podstawowe.

3. Podstawowa różnica merytoryczna pomiędzy polskim i niemieckim konstytucyjnym modelem dostępu do sądu leży w braku w prawie niemieckim konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczenia do kolejnej instancji. Tym niemniej z „ogólnego roszczenia o udzielenie ochrony prawnej przez sądownictwo”, wypracowanego przez judykaturę i doktrynę w oparciu o unormowania konstytucyjne, wynika dla ustawodawcy krajowego obowiązek zapewnienia drogi odwoławczej dla badania domniemanego naruszenia prawa do wysłuchania przez sąd.

4. Niemiecki ustawodawca konstytucyjny trafnie przewidział, iż wyjątki od prawa do kontroli sądowej muszą być wyraźnie wymienione w treści Ustawy Zasadniczej. Brak takich wyłączeń w treści polskiej Konstytucji, oznacza w świetle art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, iż nie można zaakceptować występujących w orzecznictwie tendencji do ograniczenia prawa dostępu do sądu.

Bibliografia:

Literatura:

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

S. Bożyk, *Konstytucja Niemiec*, Warszawa 1993.

J. Braun, *Lehrbuch des Zivilprozessrechts: Erkenntnisverfahren*, Tübingen, wyd. Mohr Siebeck 2014.

Ch. Dorn, *Justizgewähranspruch und Grundgesetz*, Berlin, 2005.

- B. Łukańko: *Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu Ustawy Zasadniczej RFN - porównanie rozwiązań*
- O. Dörr, *Der Europäische Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, Artikel 19 Absatz 4 GG unter dem Einfluß des europäischen Unionsrechts*, Tübingen 2003.
- Grundgesetz. Kommentar, V. Epping/Ch. Hillgruber (red.), München 2009.
- C. Fallak, *Rechtsschutz bei lückenhafter Begründung des zivilgerichtlichen Urteils*, Berlin 2012.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Safjan (red.), T. 1
Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016.
- J. Gudowski, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na pojęcie dopuszczalności drogi sądowej*, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010.
- Gerichtsverfassungsgesetz. Kommentar, O.Kissel/H.Mayer (red.), München 2009.
- V. I. Langer, *Die Funktion des Prozessvergleichs im Zivilprozessrecht. Im Spannungsfeld zwischen Privatautonomie und Justizgewährungsanspruch*, Marburg 2014.
- D. Lorenz, *Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie*, München, 1973.
- J. Lücke, *Begründungszwang und Verfassung*, Tübingen 1987.
- B. Pieroth/B.Schlink, *Grundrechte-Staatsrecht II*, Heidelberg 1985.
- M. Sachs red., *Grundgesetz. Kommentar*, München 2007.
- H. Sodann, *Grundgesetz, Beck'scher Kompakt-Kommentar*, München 2009.
- A. Steger, *Überlange Verfahrensdauer bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten vor deutschen und europäischen Gerichten*, Berlin 2008.

B. Łukańko: *Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu Ustawy Zasadniczej RFN - porównanie rozwiązań*

C. Steinbeiß-Winkelmann, Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren. Kommentar zu dem Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, Köln 2013.

E. Schwierskott-Matheson <http://www.de-iure-pl.org/gesetze/recht/verfassung/text/1,1,741,DE,PL,.html>.

A. Voßkuhle, Bruch mit einem Dogma - Die Verfassung garantiert Rechtsschutz gegen den Richter, Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2003, s. 2193.

A. Voßkuhle, Rechtsschutz gegen den Richter: zur Integration der Dritten Gewalt in das verfassungsrechtliche Kontrollsystem vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG, München 1993.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz. U. 2016, poz. 623.

Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), t.j. z dnia 9. maja 1975 (BGBl. I S. 1077 ze zm.).

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG), t.j. z dnia 11. sierpnia 1993, (BGBl. I S 1473 ze zm.).

Hinterlegungsordnung z dnia 10 marca 1937 r., RGBL I S. 285 ze zm.

Orzecznictwo:

Wyrok z dnia 26 października 2000 roku w sprawie Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96).

Wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11, 46187/11).

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 roku, K 28/97, OTK Zb. Urz. 1998, nr 4, poz. 50.

Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r. sygn. akt K 34/98, OTK Zb. Urz. 1999, nr 5, poz. 94.

Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK Zb. Urz. 2001, nr 8, poz. 248.

Wyrok TK z dnia 28 maja 2008 r., SK 57/06, OTK Zb. Urz. 2008, nr 4, poz. 63.

Postanowienie SN z dnia 17 kwietnia 2002, III CK 53/02, OSNC 2003 nr 2, poz. 31.

Postanowienie SN z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09, niepubl.

Postanowienie SN z dnia 16 marca 2000 r., I PKN 723/99, Prawo Pracy i Prawo Socjalne 2001/7-8/91.

Postanowienie SN z dnia 18 lipca 2008 r., II CSK 303/08, niepubl.

Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31.

Postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (BVerfG) z dnia 7 lipca 1960 r., 2 BvR 435/60 i 2 BvR 440/60, BVerfGE 11, 263.

Wyrok FTK z dnia 25 czerwca 1968, 2 BvR 251/63, BVerfGE 24, 33.

B. Łukańko: *Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu Ustawy Zasadniczej RFN - porównanie rozwiązań*

Postanowienie FTK z dnia 23 kwietnia 1969, 2 BvR 552/63, BVerfGE 25, 357.

Wyrok FTK z dnia 15 grudnia 1970, 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 2 BvR 308/69, BVerfGE 30, 1.

Postanowienie FTK z dnia 12 stycznia 1971 r., 2 BvR 520/70, BVerfGE 30, 108.

Postanowienie FTK z dnia 28 października 1975 r., 2 BvR 258/75, BVerfGE 40, 272.

Postanowienie FTK z dnia 4 maja 1977 r., 2 BvR 616/75, BVerfGE 44, 302.

Wyrok FTK z dnia 16 października 1977 r., 1 BvQ 5/77, BVerfGE 46, 166.

Wyrok FTK z dnia 13 marca 1990 r., 2 BvR 94/88, BVerfGE 81, 356.

Postanowienie FTK z dnia 20 czerwca 1995 r., 1 BvR 166/93, BVerfGE 93, 107.

Wyrok FTK z dnia 14 maja 1996 r., 2 BvR 1516/93, BVerfGE 94, 208.

Postanowienie FTK z dnia 30 kwietnia 2003 r., 1 BvV 1/02, BVerfGE 107, 398 i 403.

Postanowienie FTK z dnia 7 października 2003, 1 BvR 10/99, BVerfGE 108, 345.

Postanowienie FTK z dnia 12 lutego 1992, Az 1 BvL 1/89, BVerfGE 85, 337

Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego (BVerwG) z dnia 28 czerwca 2000, 11 C 13.99, NJW 2000, 3584.

Orzeczenie Bawarskiego Trybunału Konstytucyjnego (BayVGh) z dnia 6 grudnia 1965 r., NJW 1966, 443.

Postanowienie Wyższego Sądu Krajowego (OLG) w Celle z dnia 4 stycznia 1973, 2Ws31/72 i 2 Ws 72/72, NJW 1973, 863.

B. Łukańko: *Prawo dostępu do sądu jako element prawa do sądu w Konstytucji RP a prawo do sądu w rozumieniu Ustawy Zasadniczej RFN - porównanie rozwiązań*

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Hesji (StGH Hessen) z dnia 28 listopada 1973, P.St. 653, NJW 1974, 791.

Wyrok Sądu Administracyjnego (VG) w Düsseldorfie z dnia 30 marca 2007, 13 K 3238/06, www.openjur.de

Bartłomiej Balcerek

Uniwersytet Warszawski

**Prawo do pominięcia przepisu ustawy przez sąd
administracyjny z powodu jego niezgodności
z Konstytucją RP**

*The right of an administrative court to omit a provision of
a legislative act which the court considers unconstitutional*

Abstrakt

W artykule omówiono zagadnienie samodzielnej oceny konstytucyjności przepisu ustawy przez sąd administracyjny oraz możliwości pominięcia przez ten sąd przepisu z powodu jego niezgodności z Konstytucją RP. Art. 8 oraz 178 Konstytucji RP nie dają bowiem jasnej odpowiedzi, czy taka kompetencja sądom administracyjnym przysługuje. W orzecznictwie tych sądów, zwłaszcza NSA, przedstawiano różne poglądy na ten temat, aczkolwiek za dominujący należy uznać ten, zgodnie z którym odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być negatywna. Wątpliwości takie nie istnieją co do hierarchicznej zgodności norm podustawowych, którą to kontrolę w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się jednoznacznie za dopuszczalną.

Słowa kluczowe:

sądy administracyjne, konstytucja, Trybunał Konstytucyjny, kontrola rozproszona, pominięcie przepisu, kontrola konstytucyjności

Abstract

Art. 8 and 178 of the Constitution of the Republic of Poland are not clear whether administrative courts have a right to rule on the constitutionality of a provision of a legislative act at their own discretion and to omit such provision when deciding the case held before them. The rulings of administrative courts, especially the rulings of the Supreme

Administrative Court, present different, contradictory views on this subject. However, it seems that more often the courts subscribe to the view that administrative courts are not authorized to perform constitutional review. The same does not apply to executive acts - the right of administrative courts to consider and rule the unconstitutionality of such acts is widely accepted.

Key words:

administrative courts, constitution, Constitutional Tribunal, judicial review, omission of a statutory provision, constitutional review

Zagadnienie przedstawione w tytule niniejszego artykułu dotyczy możliwości orzekania przez sąd administracyjny z pominięciem przepisu ustawy, który sąd ten ocenia jako niekonstytucyjny. Pytanie o istnienie takiej kompetencji po stronie sądów administracyjnych jest pochodną znacznie szerszego pytania o przyjęty w Konstytucji¹ model kontroli konstytucyjności - czy w myśl Konstytucji uprawniony do takiej kontroli jest wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, czy też dopuszcza ona również kontrolę rozproszoną, sprawowaną przez sądy? Problem ten, poruszany szczególnie często w ostatnim czasie, był obecny w orzecznictwie sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego już od początku obowiązywania obecnej Konstytucji².

Za główną przyczynę takiego stanu rzeczy należy wskazać pewną niejasność co do relacji między art. 8 Konstytucji, znajdującym się w katalogu ogólnych zasad ustrojowych, a art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Pierwszy z wymienionych przepisów przewiduje, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje

¹Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

²W artykule pominięto możliwość odmowy zastosowania przepisu ustawy z powodu jego niezgodności z aktami prawa międzynarodowego - w niniejszym opracowaniu jako wzorzec kontroli norm ustawowych rozważano wyłącznie Konstytucję. Na marginesie warto jednak wskazać, że możliwość samodzielnego skontrolowania i pominięcia przepisu rangi ustawowej z powodu niezgodności z aktem prawa międzynarodowego dopuścił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, OTK ZU z 2006 r., Nr 11A, poz. 177.

się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Razem z art. 87 ust. 1 Konstytucji świadczy on o normatywnym charakterze przepisów Konstytucji, to znaczy o tym, że zawiera ona normy prawne, a nie jest wyłącznie zbiorem norm programowych lub deklaracji politycznych, z których nie można wywodzić uprawnień lub obowiązków. Organy władzy publicznej są więc zobowiązane do stosowania Konstytucji jako aktu prawnego.

Trudno jest odpowiedzieć na pytanie, co właściwie oznacza “bezpośrednie” stosowanie Konstytucji i na czym ono polega. Pojęcie “bezpośredniego stosowania Konstytucji” nie było jednolicie rozumiane nawet wśród osób opracowujących projekt Konstytucji³. Zgodnie z ich ówczesnymi przewidywaniami, kwestia ta po wejściu Konstytucji w życie była wielokrotnie poruszana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak również Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że bezpośrednio stosowanie przepisów polegać może na współstosowaniu normy konstytucyjnej z ustawową lub wyłącznym oparciu rozstrzygnięcia na normie konstytucyjnej⁴. Za bardziej typowy przypadek uznawał współstosowanie norm konstytucyjnych i norm niższego rzędu, albowiem przyjęcie przepisu Konstytucji za wyłączną podstawę rozstrzygnięcia możliwe jest tylko w przypadku, gdy przepis Konstytucji wyraża wystarczająco skonkretyzowaną normę prawną. Z kolei Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie rozumie bezpośrednio stosowanie Konstytucji, jako oparcie rozstrzygnięcia sądu bezpośrednio na normie konstytucyjnej. Wskazuje bowiem, że bezpośrednio stosowanie norm Konstytucji przez organy władzy publicznej bez pośrednictwa ustawy dopuszczalne jest wówczas, gdy wobec braku przepisu regulującego daną kwestię istnieje luka w prawie, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie⁵. Widać więc, że Sąd Najwyższy bezpośrednio stosowanie Konstytucji traktuje wężiej niż Trybunał Konstytucyjny.

³P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, pod red. L. Boska i M. Safjana, Legalis 2017, nb. 12.

⁴Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, Dz. U. z2001 r., Nr 138, poz. 1567, OTK ZU z 2001 r., Nr 8, poz. 255; postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU z 2000 r., Nr2, poz. 67.

⁵Postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. V CSK 455/15, OSNC z 2016 r., Nr 11, poz. 133, i cytowane tam orzecznictwo.

Również w piśmiennictwie podkreśla się, iż stosowanie Konstytucji, z racji jej szczególnej roli jako aktu prawa o najwyższej mocy w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, przybierać może różne postaci. J. Trzeciński⁶ wyróżnia następujące formy stosowania Konstytucji:

- stosowanie konstytucji bezpośrednio jako podstawy rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem;
- stosowanie konstytucji w formie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, którego odpowiedź (wyrok) jest dla sądu wiążąca;
- stosowanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu prawnego;
- prokonstytucyjną wykładnię przepisów stosowanych w sprawie przed sądem.

Prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa, nazywana także czasami “współstosowaniem” Konstytucji⁷ lub wykładnią “zgodną z Konstytucją”⁸, jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej⁹, a zatem również sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Polega ona na przyjmowaniu przez sąd takiej wykładni przepisu prawa, w przypadku, w którym tenże przepis może być interpretowany na kilka sposobów, która zgodna będzie z normami konstytucyjnymi (przede wszystkim normami wyrażającymi wolności i prawa obywatela). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego potrzeba dokonywania wykładni przepisu zgodnej z Konstytucją stała się

⁶J. Trzeciński, *Znaczenie autonomicznej wykładni konstytucji na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, pod red. M. Smolaka, Warszawa 2016, str. 55; por. też A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, str. 85.

⁷B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, str. 88-89.

⁸Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, Dz.U. z 2000 r., Nr 55, poz. 665, OTK ZU z 2000 r., Nr 5, poz. 143, i cytowane tam orzeczenia.

⁹Przy czym w piśmiennictwie niekiedy uznaje się pojęcie “wykładni zgodnej z konstytucją” za węższe od “prokonstytucyjnej wykładni” - por. P. Kardas, M. Gutowski, “*Konstytucja z 1997 r. a model kontroli konstytucyjności prawa*”, “Palestra” 2017, nr 4, str. 13.

podstawą do wydawania tzw. orzeczeń interpretacyjnych¹⁰, które eliminują z systemu prawa normę prawną nie wyrażoną wprost w przepisie (jednostce redakcyjnej), lecz mogącą być z niego wyinterpretowaną. Konieczność stosowania dyrektywy prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa zadeklarował Sąd Najwyższy¹¹, jest też ona powszechnie przyjmowana w orzecznictwie sądów administracyjnych¹².

Prokonstytucyjna wykładnia przepisów ma jednak swoje granice. Nie może ona prowadzić do podważenia jednoznacznego rezultatu wykładni językowej przepisu¹³. W sytuacji, gdy rezultatem wykładni przepisu prawa jest norma niezgodna z normami konstytucyjnymi, niezgodność ta musi zostać usunięta w inny sposób - poprzez odmowę zastosowania przez sąd przepisu niezgodnego z Konstytucją, bądź przez przedstawienie przez sąd pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu¹⁴. Ta druga możliwość wynika wprost z art. 193 Konstytucji, ta pierwsza, opierająca się na dyrektywnie wykładni *lex superior derogat legi inferiori*, bywa natomiast wywodzona właśnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Możliwość przeprowadzenia kontroli przepisu prawa pod kątem zgodności z Konstytucją przez sąd budzi jednak poważne wątpliwości, których źródłem jest art. 178 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przewiduje m. in., że sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W zestawieniu z art. 195 ust. 1 Konstytucji, dotyczącym sędziów Trybunału Konstytucyjnego i przewidującym, że w zakresie swojego urzędowania są oni związani tylko przepisami Konstytucji, z art. 178 ust. 1 Konstytucji można wywieść wniosek, iż związanie sędziów ustawami nie pozwala im na podważanie obowiązywania przepisów ustaw, a w razie dostrzeżenia przez sąd niezgodności ustawy z Konstytucją ma

¹⁰L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014, str. 30.

¹¹Uchwała 7 sędziów SN z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. III CZP 86/10, OSNC z 2011 r., Nr 5, poz. 49.

¹²Por. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 października 2016 r., sygn. III SA/Gd 633/16, orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I OSK 884/15, orzeczenia.nsa.gov.pl; uchwała Izby Gospodarczej NSA z dnia 22 czerwca 2011, sygn. I GPS 1/11, orzeczenia.nsa.gov.pl; por. także A. Kabat, *op. cit.*, str. 93.

¹³Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. T 33/01, OTK ZU z 2002 r., Nr1B, poz. 47; wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, Dz.U. z 2002 r., Nr84, poz. 764, OTK ZU z 2002 r., Nr4A, poz. 42.

¹⁴L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, str. 31.

on wyłącznie możliwość zadania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Wniosek ten jest spójny z faktem wyposażenia wyłącznie Trybunału Konstytucyjnego w prawo do derogacji norm prawnych i nadanie jego orzeczeniom mocy powszechnie obowiązującej. Stanowisko takie zyskało akceptację przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego - jak wskazano na przykład w komentarzu pod red. L. Boska i M. Safjana¹⁵, podległość sędziemu Konstytucji i ustawom rozumieć należy jako obowiązek podporządkowania się zawartym w tych (obowiązujących) aktach prawnych normom prawnym, interpretowanym na podstawie powszechnie przyjmowanych reguł wykładni z przepisów prawnych, który to obowiązek w przypadku sprzeczności normy konstytucyjnej i normy ustawowej sprowadza się do obowiązku skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego. Wskazuje się też, że art. 178 ust. 1 Konstytucji ma charakter gwarancyjny, a nie kompetencyjny, dlatego nie można z niego wywodzić kompetencji do odmowy zastosowania przepisu ustawy¹⁶. Stanowisko takie prezentuje również P. Tuleja¹⁷ oraz M. Masternak-Kubiak¹⁸, dominuje ono też w piśmiennictwie prawniczym¹⁹. Również Sąd Najwyższy obecnie wyklucza możliwość samodzielnego sprawowania kontroli konstytucyjności przez sądy powszechne i pominięcia przepisu rangi ustawowej z powodu jego niezgodności z Konstytucją²⁰. W nauce prawa

¹⁵P. Wiliński, P. Karlik, *op. cit.*, nb. 53, 62.

¹⁶A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, str. 49.

¹⁷Zdaniem tego autora przeciwko dopuszczalności samodzielnej kontroli przepisów ustaw przez sądy przemawia art. 31 ust. 3 Konstytucji, który zezwala na ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności tylko w drodze ustawy. Jeśli sąd odmówiłby zastosowania ustawy i rozstrzygnął tylko na podstawie Konstytucji, to uzurpowałby dla siebie rolę przypisaną w Konstytucji ustawodawcy - por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, str. 368-369, 380-381.

¹⁸*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowskiej, Lex 2014, komentarz do art. 178 Konstytucji, pkt 3.

¹⁹L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, str. 31-32 i przywołane tam piśmiennictwo.

²⁰Uchwała 7 sędziów SN z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. III CZP 86/10, OSNCz 2011 r., Nr 5, poz. 49; L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, str. 32-33.

prezentowane są także poglądy przeciwne²¹, które odnoszą się w szczególności do kompetencji sądów administracyjnych²².

W porównaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, orzecznictwo sądów administracyjnych do zagadnienia bezpośredniego stosowania norm Konstytucji, w szczególności do możliwości odmowy zastosowania przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją, wykazuje większy stopień skomplikowania. Możliwość ta zależy głównie od tego, czy nastąpiło obalenie domniemania konstytucyjności normy ustawowej (którego sądy administracyjne nie utożsamiają z chwilą derogacji przepisu na podstawie opublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). Nie brak też takich orzeczeń, w których sąd administracyjny wypowiedział się pozytywnie na temat samodzielnej kontroli zgodności ustawy z Konstytucją i pominięcia przy rozstrzygnięciu przepisu, który samodzielnie uznał za niekonstytucyjny.

Skrajne stanowisko, zgodnie z którym sądy administracyjne uprawnione są do w zasadzie nieskrępowanej kontroli zgodności przepisów ustaw z Konstytucją zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 23 września 2009 r., sygn. II SA/Rz 523/09. W jego uzasadnieniu omówiono kontrowersje związane z bezpośrednim stosowaniem Konstytucji przez sądy i podkreślono, iż prezentowane są na ten temat dwa przeciwstawne poglądy. Sąd w omawianej sprawie zdecydowanie poparł pogląd o możliwości pominięcia przepisów ustawy z powodu ich niezgodności z Konstytucją bez konieczności zadawania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, motywując to treścią art. 193 Konstytucji, z którego, jego zdaniem, wynika uprawnienie, a nie nakaz zwrócenia się sądu

²¹Por. np. B. Banaszak, *op. cit.*, str. 90-95. Zdaniem autora niemożność sądowej kontroli zgodności z Konstytucją przepisu ustawy wykluczyłaby bezpośrednio stosowanie konstytucji przez sądy w sprawach, w których podstawą orzekania są przepisy ustaw. Nie odpowiadałoby to jednak, zdaniem autora, intencji ustrojodawcy, który stanowiąc zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji nie uczynił od niej żadnych jednoznacznie sformułowanych wyjątków. Autor wskazuje ponadto, iż art. 193 Konstytucji nie wyraża nakazu wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, lecz tylko przyznaje sądom uprawnienie, którego stosowanie jest fakultatywne.

²²Por. np. R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, str. 31-34.

z pytaniem prawnym do Trybunału. Warte odnotowania jest to, że pominięte przez WSA w Rzeszowie przepisy były już wcześniej przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym, który nie stwierdził ich niekonstytucyjności²³. Od wyroku WSA w Rzeszowie wniesiona została skarga kasacyjna, w następstwie której wyrok ten został uchylony (o wyroku NSA wydanym w następstwie rozpoznania skargi kasacyjnej będzie mowa poniżej).

Naczelny Sąd Administracyjny też kilkakrotnie odmówił zastosowania przepisu ustawy, który wcześniej nie został derogowany orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek zawsze pochodził do tego z pewną ostrożnością. W wyroku z dnia 20 czerwca 2009 r., sygn. I FSK 966/06, NSA wskazał, że sądy mogą samodzielnie dokonywać kontroli konstytucyjności przepisów ustaw i odmawiać ich zastosowania w “jednostkowych sprawach”, gdy niekonstytucyjność ma charakter oczywisty, to znaczy wtedy, gdy sąd nie ma wątpliwości, że przepis ustawy, który w sprawie powinien zostać zastosowany, jest niezgodny z Konstytucją. Z przewidzianego w art. 193 Konstytucji uprawnienia do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego sądy administracyjne winny korzystać, w myśl przytoczonego wyroku NSA, tylko wtedy, gdy rzeczywiście mają wątpliwości co do zgodności przepisu ustawowego z Konstytucją.

Podobne do powyższego stanowisko NSA wyraził w wyrokach z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I OSK 860/15, oraz w wyroku z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 3193/14. W uzasadnieniach tych wyroków stwierdzono, że odmowa zastosowania przepisów ustawy przez sąd administracyjny nie narusza wyłącznej kompetencji Trybunału do derogacji normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną - odmowa zastosowania normy prawnej przez sąd nie eliminuje jej bowiem z systemu prawnego (w przeciwieństwie do orzeczenia Trybunału). Co ciekawe, w przedmiotowych sprawach NSA nie odmówił zastosowania przepisu ustawy, lecz przyjął jego prokonstytucyjną

²³WSA w Rzeszowie zdecydował się pominąć przepisy art. 57 ust. 7 w związku z art. 59f ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, które były przedmiotem pytań prawnych rozstrzygniętych wyrokami TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, Dz.U. z 2009 r., Nr 71, poz. 618, OTK ZU z 2009 r., Nr 5A, poz. 64, i z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, Dz.U. z 2007 r., Nr 10, poz. 69, OTK ZU z 2007 r., Nr1A, poz. 2.

wykładnię, która dość znacznie odbiegała od rezultatów wykładni językowej²⁴.

W wyrokach z dnia 24 września 2008 r., sygn. I OSK 1369/07, oraz z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00, NSA także pominął, jego zdaniem, oczywiście niekonstytucyjne przepisy ustaw. W obu tych przypadkach NSA odwoływał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego powstałego na bazie tych przepisów Konstytucji, które w wymienionych sprawach stanowiły przyjęty przez NSA wzorzec kontroli przepisów ustaw. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 24 września 2008 r., gdyż przyjętym przez NSA konstytucyjnym wzorcem nie był jednoznaczny w swoim brzmieniu przepis konstytucji, lecz wywodzona z art. 2, 21 ust. 1 i 64 ust. 2 Konstytucji zasada ochrony ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej prawa majątkowego. W świetle tego wyroku “oczywistość” niezgodności przepisu ustawowego z Konstytucją należałoby rozumieć dość szeroko - nie stałby na przeszkodzie stwierdzeniu takiej niezgodności fakt, że przyjęty konstytucyjny wzorzec nie jest wyraźnie ujęty w jej przepisach, lecz został wyprowadzony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z bardzo ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Przyjęcie takiego poglądu pozwalałoby sądom administracyjnym na dokonywanie kontroli konstytucyjności przepisów ustaw w bardzo szerokim zakresie i w zasadzie samodzielne konkretyzowanie zasad wymienianych i omawianych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Sądy administracyjne niekiedy dopuszczały odmowę zastosowania przepisu ustawy w konkretnej sprawie, wskazując jednak na absolutną wyjątkowość takiej kontroli i pierwszeństwo sprawowania kontroli konstytucyjności przez Trybunał. Wojewódzki Sąd

²⁴Przepisem tym był art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1548). Na podstawie tego przepisu organy administracji przyjmowały, że osoby, które zaniechały podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności, nie spełniają warunku otrzymania specjalnego zasiłku opiekuńczego, jakim była rezygnacja z zatrudnienia. W wymienionych sprawach wojewódzkie sądy administracyjne wskazywały na niezgodność takiej ściśle literalnej wykładni przepisu z konstytucyjną zasadą równości. NSA podzielił stanowiska sądów I instancji i oddalił skargi kasacyjne wniesione przez organy administracji.

Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 5 września 2007 r., sygn. I SA/Łd 602/07, sformułował następujące warunki, których jednoczesne wystąpienie pozwala sądowi administracyjnemu na samodzielne skontrolowanie konstytucyjności przepisu ustawy i jego pominięcie:

- przepis ustawy winien posiadać jednoznaczne brzmienie, które nie poddaje się prokonstytucyjnej wykładni;
- pomiędzy art. 178 ust. 1 Konstytucji a wzorcem konstytucyjności zakwestionowanego przepisu ustawy (w szczególności wyrażającym zasadę ustrojową) rysuje się konflikt tego rodzaju, że sąd stosując ustawę nie byłby w stanie dochować wierności obu tym normom konstytucyjnym jednocześnie;
- Trybunał Konstytucyjny pozbawiony jest z jakichkolwiek przyczyn możliwości wydania rozstrzygnięcia w zakresie konstytucyjności przepisu ustawy (zachodzi jedna przesłanek umorzenia postępowania). Sytuacja taka zajdzie np. jeśli przepis ustawy utracił już moc obowiązującą - wówczas Trybunał co do zasady powinien umorzyć postępowanie w sprawie²⁵, lub w sytuacji, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisu tej samej treści, co zakwestionowany przez sąd, lecz w innym stanie prawnym - wówczas przeciwko wydaniu orzeczenia w tej samej materii przemawia zasada *ne bis in idem*²⁶. Warunek o takiej treści WSA w Łodzi wyprowadził z wyroków NSA z dnia 8 września 2004 r., sygn. FSK 409/04, oraz z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00.

Do sformułowanych przez WSA w Łodzi przesłanek należy podejść nieco krytycznie. Dwa pierwsze warunki są w zasadzie tożsame - prokonstytucyjna wykładnia przepisu zawsze musi prowadzić do ustalenia normy prawnej zgodnej z Konstytucją i dochowania wierności Konstytucji i ustawy jednocześnie. Nie sposób też wyobrazić sobie sytuacji, w której pomimo niemożności dokonania prokonstytucyjnej wykładni przepisu prawa możliwe będzie jednoczesne przestrzeganie Konstytucji i ustawy. Z kolei warunek trzeci obejmuje sytuacje, które

²⁵ Obecnie taką podstawę umorzenia przewiduje art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072).

²⁶ Por. wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. P 11/05, Dz.U. z 2005 r., Nr 233, poz. 1993, OTK ZU z 2005 r., Nr 10A, poz. 113.

w świetle orzecznictwa Trybunału należy oceniać odmiennie. Utrata mocy obowiązującej przepisu prawa, polegająca na uchyleniu przepisu przez ustawodawcę, nie jest przez Trybunał Konstytucyjny uznawana za samoistną przesłankę uzasadniającą umorzenie postępowania w sprawie kontroli jego konstytucyjności. Dla przyjęcia, że kwestionowany akt normatywny utracił moc obowiązującą, konieczne jest stwierdzenie, że nie może on już oddziaływać na żadne stany faktyczne teraźniejsze i przyszłe, a więc nie rodzi już nowych skutków prawnych. Z reguły decydujące znaczenie ma w tym względzie treść normy derogującej²⁷. Tym samym, sam fakt uchylenia przepisu przez ustawodawcę nie uniemożliwia jeszcze merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał pytania prawnego sądu administracyjnego dotyczącego tego przepisu, nie może więc on (jak sugeruje WSA w Łodzi) przemawiać za samodzielną kontrolą konstytucyjności przepisu prawa przez sąd administracyjny. Dopiero drugi z przedstawionych przez WSA w Łodzi przypadków - a mianowicie rozstrzyganie na podstawie przepisu, który nie był formalnie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, ale ma treść tożsamą lub bardzo zbliżoną do przepisu uznanego za niekonstytucyjny - można uznać rzeczywiście za sytuację, w której istnieją silne argumenty za samodzielną odmową zastosowania przepisu ustawy przez sąd administracyjny. Taka odmowa nie będzie naruszać kompetencji Trybunału do kontroli konstytucyjności ustaw, wręcz przeciwnie, sąd administracyjny w istocie będzie stosował wyrok Trybunału dotyczący materii, która w konkretnej sprawie została postawiona przed sądem administracyjnym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto koncepcję stosowania wyroków Trybunału, która w istotny sposób odbiega od poglądów Sądów Najwyższego oraz samego Trybunału Konstytucyjnego na ten temat. Już od dłuższego czasu w sądach administracyjnych istnieje jednolita linia orzecznicza na temat możliwości odmowy zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją, którego utratę mocy obowiązującej Trybunał odroczył. Sądy administracyjne uznają, iż utrata domniemania konstytucyjności takiego przepisu następuje wcześniej niż utrata jego mocy obowiązującej. W ostatnich latach NSA konsekwentnie przyjmuje,

²⁷Por. postanowienie TK z 27 marca 1996 r., sygn. U 7/95, OTK ZUz 1996 r., Nr 2, poz. 11; orzeczenie TK z 24 września 1996 r., sygn. K 13/95, OTK ZU z 1996 r., Nr 4, poz. 34; postanowienie TK z 19 lutego 1997 r., sygn. U 7/96, OTK ZU z 1997 r., Nr 1, poz. 11; postanowienie TK z dnia 30 września 1997 r., sygn. U 8/97, OTK ZU z 1997 r., Nr 3-4, poz. 46; uchwałę TK z 14 września 1994 r., sygn. W 5/94, Dz.U. z 1994 r., Nr 109, poz.527, OTK ZU z 1994 r., poz. 44.

iż momentem wzruszenia domniemania konstytucyjności przepisu ustawy jest chwila ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw²⁸. Jak wytłumaczył NSA w wyroku z dnia 14 października 2016 r., sygn. II OSK 3384/14, z chwilą utraty domniemania konstytucyjności nie ma już wątpliwości, że akt normatywny nie spełnia standardów konstytucyjnych. Ponadto, na skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego następuje zmiana stanu prawnego. NSA podkreślił, że sąd administracyjny, rekonstruując podstawę rozstrzygnięcia, zobowiązany jest uwzględnić wszystkie normy obowiązujące w systemie prawnym, w tym te o charakterze konstytucyjnym, i stosować w tym zakresie reguły kolizyjne, zgodnie z zasadą *lex superior derogat legi inferiori*. NSA stanął też na stanowisku, że przepis uznany przez TK za niekonstytucyjny ma taki charakter od samego początku, tj. od dnia jego wejścia w życie. W konsekwencji skoro uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy ustawy naruszały przepisy Konstytucji od dnia ich wejścia w życie (*ex tunc*), to nie można ich uznać za legalną podstawę prawną orzekania przez sądy po ogłoszeniu wyroku TK. NSA, konkludując wywód prawny na ten temat, wskazał, że sądy nie mają obowiązku stosowania przepisów sprzecznych z Konstytucją, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

Argumenty NSA bez wątpienia są logicznie spójne, a wniosek o niemożności opierania sądowego rozstrzygnięcia na przepisie niezgodnym z Konstytucją - zgodny nie tylko z zasadą nadrzędności Konstytucji, ale też zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji) oraz - jak można podejrzewać - jest korzystny dla obywateli i bardziej dla nich akceptowalny - trudno byłoby im zrozumieć, dlaczego w jego sprawie sąd zastosował przepis, o którym wiadomo, że jest niezgodny z Konstytucją. Z tych przyczyn nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że w omawianej sytuacji sąd administracyjny ma prawo pominać przepisy ustawy, które - pomimo że formalnie obowiązują - są niezgodne z normami konstytucyjnymi.

W orzecznictwie sądów administracyjnych nie brak wyroków, które prezentują przeciwne stanowisko co do możliwości samodzielnej

²⁸Podkreślić należy, że pogląd ten jest starszy niż kontrowersje związane ze skutkiem nieopublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w wymaganym dzienniku urzędowym - por. wyroki NSA z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 2710/14 i II OSK 2707/14, orzeczenia.nsa.gov.pl; z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. II OSK 2721/14, orzeczenia.nsa.gov.pl; z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. II OSK 536/14, orzeczenia.nsa.gov.pl.

kontroli z konstytucją przepisów ustawy²⁹. Dość często pogląd ten wyrażał NSA, uchylając wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym sąd ten dokonał samodzielnej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy, bądź w sytuacji, gdy zarzut niezgodności z Konstytucją zgłaszała strona postępowania. Tytułem przykładu w wyroku NSA z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. II FSK 851/06, wskazano, że prawo sądu do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP zapisane w art. 8 ust. 2 w powiązaniu z art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej nie oznacza prawa do słusznościowej oceny poczynań ustawodawcy, nie oznacza też prawa do kontroli konstytucyjności ustaw. Tryb takiej kontroli został wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany w Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 188 to Trybunał Konstytucyjny został powołany do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją. NSA odmówił wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu prawa do samodzielnej kontroli konstytucyjności ustawy i to pomimo tego, że Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok stwierdzający niezgodność z Konstytucją dotyczący podobnej materii. W wyroku NSA z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. II OSK 269/10, podkreślono z kolei, iż żaden akt prawny rangi ustawowej nie przyznaje sądom możliwości "stosowania środka" w postaci odmowy zastosowania przepisów ustawy. Wyinterpretowanie tych kompetencji z treści art. 8 ust. 2 Konstytucji, w ocenie NSA rozstrzygającego tę sprawę, stoi w sprzeczności z treścią art. 188 Konstytucji, a także zasadą praworządności. Wyrokiem tym NSA uchylił przytoczony wcześniej wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 września 2009 r., sygn. II SA/Rz 523/09. Podobne stanowisko NSA wyraził między innymi w wyrokach z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. II OSK 101/10; z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II GSK 1208/10; z dnia 1 września 2004 r., sygn. akt FSK 46/04; z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 548/06; z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt II FSK 852/07. Te same wnioski prezentowały również wojewódzkie sądy administracyjne, por. chociażby wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2005 r., sygn. I SA/Wr 2364/03, oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. III SA/Wa 2426/05.

Podsumowując przedstawione powyższej przywołane stanowiska, należy dojść do wniosku, iż w orzecznictwie sądów

²⁹ A. Kabat wskazał wręcz, iż przypadki, w których NSA uznał swoją kompetencję do odmowy zastosowania przepisów ustawy, są zupełnie odosobnione - por. A. Kabat, *op. cit.*, str. 94.

administracyjnych zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji budzi do tej pory wątpliwości. Niesporne jest, że sądy administracyjne mogą odmówić zastosowania obowiązującego przepisu ustawy, jeśli został on już uznany za niezgodny z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny, lecz jego usunięcie z systemu prawnego zostało odsunięte w czasie. W innych przypadkach sądy administracyjne są ostrożne z próbami dokonywania samodzielnej kontroli konstytucyjności, co w związku z zasadą związania sędziego ustawą jest w pełni zrozumiałe. Należy zgodzić się z tymi orzeczeniami NSA, w którym podkreśla on brak wyraźnej podstawy do odmowy zastosowania przepisów ustawy przez sąd administracyjny i pomijania konstytucyjnej roli Trybunału Konstytucyjnego. Musi to nakazywać daleko idącą powściągliwość w podejmowaniu prób oceny zgodności przepisów ustaw z przecież bardzo ogólnymi i wyrażającymi często pozostające ze sobą w sprzeczności wartości przepisami konstytucyjnymi. Niemniej, w ocenie autora, powściągliwość ta nie powinna stać na przeszkodzie odmowy zastosowania przepisów ustawy wówczas, gdy istnieje już jednoznaczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na temat danej materii. W takich warunkach skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego może być wręcz bezcelowe, albowiem Trybunał może uznać wydanie orzeczenia za zbędne³⁰ w związku z wystąpieniem przesłanki *ne bis in idem*³¹. Sądy administracyjne powinny więc, w przypadku wątpliwości co do zgodności przepisu z Konstytucją, w pierwszej kolejności zbadać, czy przepis ten lub przepisy regulujące tę samą materię lub przewidujące podobne mechanizmy stanowiły już przedmiot wypowiedzi Trybunału. Jeśli orzeczenia Trybunału stwierdzające niekonstytucyjność przepisu opierają się na takich argumentach, które w podobnym stopniu mogą zostać odniesione do przepisu budzącego wątpliwości sądu, to sąd administracyjny powinien mieć prawo odmówić zastosowania takiego przepisu ustawy bez potrzeby wystosowywania pytania prawnego do Trybunału. Nie powinien stać temu na przeszkodzie art. 178 ust. 1 Konstytucji i zasada związania sędziego ustawą - wszak odmowa zastosowania przepisu rangi ustawowej nie wynikałaby w tej sytuacji z osobistej decyzji sędziego, lecz z rozstrzygnięć Trybunału, które co prawda nie dotyczyłyby tego konkretnego przepisu, ale jednoznacznie obalałaby domniemanie

³⁰Art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072).

³¹Na temat tej przesłanki: postanowienie TK z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. Ts 162/10, OTK ZU z 2012 r., Nr 4B, poz. 338, i wymienione tam orzeczenia.

zgodności takiego przepisu z Konstytucją. A to, że przepis ustawowy, którego domniemanie konstytucyjności zostało obalone, nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia sądowego pomimo jego formalnego obowiązywania, w orzecznictwie sądów administracyjnych obecnie nie budzi wątpliwości.

Powyższe rozbieżności dotyczące możliwości odmowy zastosowania przepisu rangi ustawowej z powodu jego niezgodności z Konstytucją ilustrują, jak wielkie znaczenie sądy administracyjne przypisują art. 178 ust. 1 Konstytucji i zasadzie związania sędziów Konstytucją i ustawami. Zasadzie tej, z której wyprowadza się niedopuszczalność odmowy zastosowania przepisów rangi ustawowej przez sąd, towarzyszy rozumowanie *a contrario*, w wyniku którego przyznaje się sądom prawo do odmowy zastosowania przepisu rangi podustawowej, np. przepisów rozporządzenia. Jeśli bowiem art. 178 ust. 1 Konstytucji nie wymienia innych niż Konstytucja i ustawy źródeł prawa, którymi związany jest sędzia, to sędzia nie ma obowiązku stosowania takiego przepisu w sytuacji, gdy dostrzega jego niezgodność z przepisami wyższego rzędu (przepisami Konstytucji, ustawy). Kompetencja sądów powszechnych do takiej kontroli nie budzi wątpliwości w piśmiennictwie³² oraz orzecznictwie Sądu Najwyższego³³. Przyznaniu takiego uprawnienia nie stoi na przeszkodzie fakt, że Trybunał Konstytucyjny również posiada kompetencję do kontroli zgodności aktów prawnych rangi niższej niż ustawa ze źródłami prawa wyższego rzędu, a sądy mają prawo do zadania pytania prawnego w tym przedmiocie³⁴. Konstytucja przewiduje więc dwa konkurencyjne tryby kontroli zgodności aktów podustawowych ze źródłami prawa o wyższej randze - tę sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny, skutkującą

³² P. Wiliński, P. Karlik, *op. cit.*, nb. 64; B. Banaszak, *op. cit.*, str. 95-96.

³³ Por. np. wyrok SN z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. V CSK 22/08, OSNC-ZDz 2009 r., Nr 1, poz. 15; uchwałę SN z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. III CZP 151/07, OSNC-ZD z 2008 r., Nr 4, poz. 121; wyrok SN z 5 lutego 2008 r., sygn. II PK 150/07, OSNP z 2009 r., Nr 7-8, poz. 94.

³⁴ Zadaniu pytania prawnego nie stoi na przeszkodzie fakt, iż ze względu na możliwość pominięcia przepisu rangi podustawowej można nabrać wątpliwości co do spełnienia funkcjonalnej przesłanki pytania prawnego, to jest warunku, aby od odpowiedzi Trybunału na pytanie zależało rozstrzygnięcie sprawy przed sądem. Akty podustawowe były przedmiotem kontroli Trybunału wszczętej na podstawie pytania prawnego już wielokrotnie - por. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, str. 202.

usunięciem przepisu z systemu prawnego, oraz sądową, która prowadzi tylko do odmowy zastosowania przepisu w konkretnej sprawie.

Sądy administracyjne również uznają się za umocowane do kontroli hierarchicznej zgodności przepisów norm zawartych w aktach prawnych o randze niższej niż ustawa z normami wyższego rzędu i z tej kompetencji nie wahają się korzystać³⁵. W orzecznictwie wskazuje się wręcz na obowiązek kontroli zgodności przepisów wykonawczych z przepisami prawa o wyższej randze i, jeśli kontrola ta doprowadzi do wniosku, że przepis wykonawczy jest z wzorcami kontroli niezgodny, obowiązek odmowy zastosowania takiego przepisu³⁶.

Jakie może być uzasadnienie dla dopuszczenia sądowej kontroli norm rangi podustawowej i poważnego ograniczenia (bądź nawet wykluczenia) takiej kontroli w przypadku norm ustawowych? Z pewnością przyczyn tych może być wiele i mogą one mieć różny charakter, w tym także historyczny. Warto wskazać, że w myśl art. 62 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁷ sędziowie związani byli tylko ustawami i już na gruncie tego przepisu wyrażano stanowisko, że sądy są władne do odmowy zastosowania przepisu rangi niższej niż ustawa³⁸. Naczelny Sąd Administracyjny niemal od początku swojego powstania w 1980 r. korzystał z takiej możliwości³⁹. Przeniesienie takiego rozwiązania do nowej Konstytucji mogło więc wynikać z akceptacji dotychczasowej regulacji art. 62 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z tą zmianą, iż sędziowie zostali dodatkowo związani treścią ustawy zasadniczej. Dwutorowość hierarchicznej kontroli aktów podustawowych z ustawą i Konstytucją oraz (w zasadzie) wyłączność Trybunału na kontrolę zgodności ustaw z Konstytucją wynikać mogła również z różnicy w charakterze norm prawnych zawartych w tych aktach prawnych. Przepisy o randze podustawowej mają na gruncie obecnego ustroju charakter wykonawczy w stosunku do ustawy, są tworzone przed organy należące do władzy wykonawczej i nie powinny samoistnie dotyczyć konstytucyjnych wolności i praw

³⁵J. Wegner-Kowalska, *Konstytucja w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Toruń 2013, str. 88.

³⁶Por. np. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. I OSK 414/06; wyrok NSA z dnia 30 lipca 2009 r., sygn. II GSK 328/09; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. II SA/Go 355/09.

³⁷Ustawa z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 233, ze zm.

³⁸Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1996 r., sygn. III SA 789/95, Lex.

³⁹R. Hauser, J. Trzcziński, *op. cit.*, str. 34.

(ograniczenia w tym zakresie zostały zarezerwowane dla ustaw). Z tej przyczyny można podejrzewać, iż kontrola hierarchicznej zgodności norm podustawowych z normami wyższego rzędu nie była przez ustawodawcę konstytucyjnego uznana za tak doniosłą, by wymagała każdorazowej uwagi Trybunału Konstytucyjnego. Wyłącznie Trybunału na kontrolę ustaw z kolei mogła być motywowana bardziej generalnym charakterem norm ustawowych, jeszcze bardziej ogólną treścią wzorca kontroli (przepisów Konstytucji) oraz wkraczaniem we władzę ustawodawczą, czyli władzę posiadającą najsilniejszą demokratyczną legitymację.

Podsumowanie

Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie często odwołują się do przepisów Konstytucji. Stosowanie Konstytucji przez te sądy przybiera rozmaity charakter, najczęściej polegający na prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustaw lub aktów podustawowych. W orzecznictwie dostrzeżono, że bezpośrednio stosowanie Konstytucji może wiązać się z taką sprzecznością normy ustawowej z konstytucyjną, która może być usunięta tylko poprzez odmowę zastosowania tej pierwszej normy. Choć sądy administracyjne niekiedy uznają się za kompetentne do samodzielnego przeprowadzenia kontroli norm ustawowych z konstytucyjnymi, to częściej jednak, z racji art. 178 ust. 1 Konstytucji i wyrażonej w tym przepisie zasady związania sędziego Konstytucją i ustawami, uznają za konieczne zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Zasada z art. 178 ust. 1 Konstytucji doznaje jednak ograniczenia w wypadku, gdy Trybunał swoim wyrokiem stwierdził niekonstytucyjność danego przepisu i tym samym obalił domniemanie jego konstytucyjności, ale odroczył utratę przez niego mocy obowiązującej. Innym przypadkiem, w którym należy dopuścić odstępstwo od wspomnianej zasady, jest w przekonaniu autora sytuacja, w której z orzecznictwa Trybunału można wyprowadzić jednoznaczny wniosek, że pewna norma ustawowa, z racji podobieństwa do norm uznanych już przez Trybunał za niekonstytucyjne, także zostałaby przez Trybunał derogowana. Wówczas sąd administracyjny, przekonany o niezgodności normy z Konstytucją i obaleniu domniemania konstytucyjności tego przepisu, nie musiałby zadawać pytania prawnego, lecz byłby uprawniony do samodzielnego pominięcia tej normy w swoim rozstrzygnięciu.

Bibliografia:

Literatura:

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

L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014

R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. M. Haczekowskiej, Lex 2014

A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005

P. Kardas, M. Gutowski, "Konstytucja z 1997 r. a model kontroli konstytucyjności prawa", *"Palestra"* 2017, nr 4

A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005

J. Trzeciński, *Znaczenie autonomicznej wykładni konstytucji na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, pod red. M. Smolaka, Warszawa 2016

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

J. Wegner-Kowalska, *Konstytucja w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Toruń 2013

M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011

P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 178 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, pod red. L. Boska i M. Safjana, Legalis 2017

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.

B. Balcerek: *Prawo do pominięcia przepisu ustawy przez sąd administracyjny z powodu jego niezgodności z Konstytucją RP*

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 2072.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 233, ze zm.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Postanowienie z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, OTK ZU z 2006 r., Nr 11A, poz. 177.

Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, OTK ZU z 2001 r., Nr 8, poz. 255.

Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU z 2000 r., Nr 2, poz. 67.

Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU z 2000 r., Nr 5, poz. 143.

Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. T 33/01, OTK ZU z 2002 r., Nr 1B, poz. 47.

Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU z 2002 r., Nr 4A, poz. 42.

Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU z 2009 r., Nr 5A, poz. 64.

Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU z 2007 r., Nr 1A, poz. 2.

Wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. P 11/05, OTK ZU z 2005 r., Nr 10A, poz. 113.

Postanowienie TK z 27 marca 1996 r., sygn. U 7/95, OTK ZU z 1996 r., Nr 2, poz. 11.

Orzeczenie TK z 24 września 1996 r., sygn. K 13/9, OTK ZU z 1996 r., Nr 4, poz. 34.

Postanowienie TK z 19 lutego 1997 r., sygn. U 7/96, OTK ZU z 1997 r., Nr 1, poz. 11.

Postanowienie TK z dnia 30 września 1997 r., sygn. U 8/97, OTK ZU z 1997 r., Nr 3-4, poz. 46.

B. Balcerek: *Prawo do pominięcia przepisu ustawy przez sąd administracyjny z powodu jego niezgodności z Konstytucją RP*

Uchwała TK z 14 września 1994 r., sygn. W 5/94, OTK ZU z 1994 r., poz. 44.

Postanowienie TK z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. TS 162/10, OTK ZU z 2012 r., Nr 4B, poz. 338.

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. V CSK 455/15, OSNC z 2016 r., Nr 11, poz. 133.

Uchwała 7 sędziów SN z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. III CZP 86/10, OSNC z 2011 r., Nr 5, poz. 4.

Wyrok SN z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. V CSK 22/08, OSNC-ZD z 2009 r., Nr 1, poz. 15.

Uchwała SN z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. III CZP 151/07, OSNC-ZD z 2008 r., Nr 4, poz. 121.

Wyrok SN z 5 lutego 2008 r., sygn. II PK 150/07, OSNP z 2009 r., Nr 7-8, poz. 94.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I OSK 884/15

Uchwała Izby Gospodarczej NSA z dnia 22 czerwca 2011, sygn. I GPS 1/11

Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2009 r., sygn. I FSK 966/06

Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. I OSK 860/15

Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 3193/14

Wyrok NSA z dnia 24 września 2008 r., sygn. I OSK 1369/07

Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00

Wyrok NSA z dnia 8 września 2004 r., sygn. FSK 409/04

Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00

Wyrok NSA z dnia 14 października 2016 r., sygn. II OSK 3384/14

Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 2710/14

Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 2707/14

B. Balcerek: *Prawo do pominięcia przepisu ustawy przez sąd administracyjny z powodu jego niezgodności z Konstytucją RP*

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. II OSK 2721/14

Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. II OSK 536/14

Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. II FSK 851/06

Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. II OSK 269/10

Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. II OSK 101/10

Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. II GSK 1208/10

Wyrok NSA z dnia 1 września 2004 r., sygn. akt FSK 46/04

Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 548/06

Wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt II FSK 852/07

Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. I OSK 414/06

Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2009 r., sygn. II GSK 328/09

Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1996 r., sygn. III SA 789/95, Lex

Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 października 2016 r., sygn. III SA/Gd 633/16

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 września 2009 r., sygn. II SA/Rz 523/09

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 września 2007 r., sygn. I SA/Łd 602/07

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2005 r., sygn. I SA/Wr 2364/03

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. III SA/Wa 2426/05

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. II SA/Go 355/09

Anna Ples

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

**Niezależność i odrębność sądów i trybunałów oraz
niezawisłość sędziowska – uwagi ogólne w świetle
ostatnich nowelizacji ustaw regulujących ustrój sądów
powszechnych**

*The rule of independence and distinctiveness of courts and
tribunals – basic remarks due to amendments of bill „system of
common courts”*

Abstrakt

Przedmiotem niniejszego rozdziału są unormowane w polskiej Konstytucji zasady: niezależności sądów i trybunałów i zasada niezawisłości sędziowskiej. W związku z ostatnimi, nieustającymi nowelizacjami prawa, w tym tymi dotyczącymi bezpośrednio wymiaru sprawiedliwości, a sądownictwa w szczególności, konieczne jest przypomnienie uniwersalizmu tych zasad, ich długiej historii w polskim ale także europejskim prawodawstwie. Celem tego artykułu jest podkreślenie, że te zasady pozwalają na realizację zagwarantowanych przez Ustawę Zasadniczą praw i wolności obywateli i że nie jest możliwe istnienie demokratycznego państwa prawa bez respektowania tych zasad.

Słowa kluczowe:

Konstytucja, Krajowa Rada Sądownictwa, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, sądy, zasada niezależności sądów i trybunałów

Abstract

The main purpose of its article was to present rule of court and

tribunals independence and rule of judges independence which are both held in Polish Constitution, due to the 20th anniversary of Polish Constitution. Those two rules have a status of primate principles. There is no democratic country and state under rule of law without watching over independence of adjudication.

Key words:

Constitution, National Council of Judiciary, Minister of Justice, General Prosecutor, Courts, Rule of independence of courts and tribunals

Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest rudymetarna dla demokratycznego państwa prawa kwestia niezależności i odrębności władzy sądowniczej od pozostałych władz. Niezależność sądów i trybunałów gwarantowana jest przez art.173 Konstytucji RP ale także przez art. 10też, mówiący o podziale kompetencji pomiędzy poszczególnymi władzami, a ponadto przez art.178 gwarantujący sędziom niezawisłość. Zasada ta była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Te dwie zasady ustrojowe (zasada niezależności i zasada niezawisłości przyp. AP) powinny być rozpatrywane zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i w wymiarze kompetencyjnym. Odrębność organizacyjna sądów oznacza ich wydzielenie ze struktur innych władz, *explicite* własne struktury organizacyjne, zapewniające niezależność, co w związku z ostatnimi nowelizacjami prawa może być wątpliwe. Celem tego artykułu jest ukazanie uniwersalizmu tej naczelnej zasady oraz zaznaczenie konieczności poszanowania jej, niezależnie od zmieniających się uwarunkowań politycznych, nie tylko w interesie niezależności wymiaru sprawiedliwości, a przede wszystkim w interesie ochrony praw i wolności obywateli.

Rys historyczny zasady niezależności sądów i trybunałów i zasady niezawisłości sędziowskiej

Niezależność sądów i niezawisłość sędziów są zasadami, które znane były tradycji ustrojowej już okresie I Rzeczypospolitej. W Konstytucji 3 Maja podkreślano odrębność władzy sądowniczej od

władzy wykonawczej i ustawodawczej¹. Przenosząc się do czasów mniej odległych, chociaż ideowo powiązanych z I RP i wartościami wyrażonymi w Konstytucji 3 Maja, nie można pominąć postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17.03.1921 (dalej jako Konstytucja marcowa). Jej art. 77 stanowił, że sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu niezawiśli i podlegają tylko ustawom. W tamtym okresie sędziowie mogli być złożeni z urzędu, zawieszeni w urzędowaniu, przeniesieni na inne miejsca urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych². W Konstytucji marcowej nie było *explicite* wyrażonej zasady niezależności i odrębności sądów i trybunałów. W Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23.04.1935, w art.64 teźże *expressis verbis* podkreślano niezawisłość sędziów, także nie wspominając o niezależności samego sądownictwa³. Naturalnie – ze względu na uwarunkowania polityczne – w Konstytucji PRL z 1952 roku nie było mowy o niezależności sądownictwa. W rozdziale poświęconym sądom i prokuraturom wyeksponowane było, że sądy stoją na straży ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ochraniają zdobycze polskiego ludu pracującego, dopiero w dalszej kolejności strzegą praworządności ludowej, własności społecznej i praw obywateli, karzą przestępców. W art. 52 mowa była o niezawisłości sędziów i podlegania tylko ustawom, jednak powszechnie wiadomym jest jak orzekanie wyglądało w praktyce⁴. Tego stanu rzeczy nie zmieniła też nowelizacja Konstytucji PRL w 1976 r. a jedynie dodano, że sędziowie powoływani i odwoływani są przez Radę Państwa.

W połowie lat 80 – ze względu na zbliżającą się konieczność dokonania zmian ustrojowych – problem niezależności sądów był kwestią prymarną. Na skutek prac podzespołu ds. reformy prawa i sądów powstało porozumienie polityczne przewidujące powołanie Krajowej Rady Sądownictwa, organu konstytucyjnego, w skład którego mieli wchodzić przedstawiciele wszystkich trzech władz⁵. W dniu 20.12.1989 r.

¹K.Kozłowski, P.Tuleja, *Ewolucja ustrojowej pozycji sądów a konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa*, KRS 2015/1/9-21.

²W.Sudnik, *Prawo Polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939*, Wybór Źródeł, Warszawa 2002, s. 68.

³Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U, nr.30, poz.227 [90].

⁴Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952, Dz.U 33/232.

⁵T.Ereciński, J.Gudowski, J.Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych, Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, Komentarz*, Warszawa 2009, s.689-695.

weszła w życie ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. W tejże ustawie, już na samym początku, konkretnie w art.1 wskazano, że KRS strzeże niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów⁶. Tym samym wyodrębnienie sądów i ich uniezależnienie nastąpiło przez powołanie nowego organu, w skład którego wchodziłi przedstawiciele wszystkich władz.

Wizja tego jak powinna wyglądać KRS została zaczerpnięta głównie z prawa francuskiego i innych tzw. zachodnich państw⁷. Krajowa Rada Sądownictwa, po uchwaleniu ustawy jej dotyczącej – 20.12.1989 – otrzymała także pozycję w Konstytucji, konkretnie w art. 187. W artykule tym został wyszczególniony skład tego organu. Przez lata funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa niejasny był jej status ustrojowy, część doktryny określała ją jako organ o charakterze mieszanym, bądź jako konstytucyjny organ państwa stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, której jednak usytuowanie wśród konstytucyjnych organów budziło wiele wątpliwości⁸.

Zasada niezależności sądów i trybunałów i niezawisłości sędziowskiej

Według Prof. Macieja Zielińskiego problematyka zasad prawa przeżywała w polskim prawoznawstwie dwa okresy na które składały się renesans zainteresowania tą problematyką i chaosu związany z zamieszaniami pojęciowymi⁹. Renesans zainteresowania przypadał na lata 60-70, ze względu na toczące się dyskusje w różnych cenionych ośrodkach prawniczych. Zaczęto tworzyć opracowania dotyczące tej materii przez wybitnych przedstawicieli poszczególnych dyscyplin prawa. Udało się ustalić, że zasady w znaczeniu dyrektywalnym są obowiązującymi w systemie prawa normami prawnymi, odróżniającymi się od innych norm systemu swoją szczególną doniosłością¹⁰. Zasady prawa i ustroju wyrażone w Konstytucji RP mają ponadto prymarne

⁶D.Dudek, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Wybór Źródeł, Lublin 1996, s.291.

⁷T.Ereciński, J.Gudowski, J.Iwulski, op.cit. s.689-695.

⁸T.Ereciński, J.Gudowski, J.Iwulski, op.cit. s. 689-695.

⁹A.Bałaban, P. Mijala, Zasady Naczelne Konstytucji RP z 02.04.1997 r. Materiały 52.Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego, Szczecin 2011, s. 21.

¹⁰P.Tuleja, Pojęcie zasady konstytucyjnej, referat XXXIII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Duszniki Zdrój, 7/8 czerwca, s. 20 i n.; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974, s. 28 i n.

znaczenie w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąc podstawę dla kierunków interpretacyjnych¹¹. Co więcej są gwarantami (zasady – przyp. AP) konstytucyjnych i ustawowych praw i wolności¹².

Legitymacji władzy sądowniczej można upatrywać w różnych źródłach, pierwszym z takich źródeł jest oczywiście Konstytucja, która intencjonalnie separuje władzę ustawodawczą i wykonawczą od władzy sądowniczej, chociaż jednocześnie legitymacji władzy sądowniczej można doszukać się w powoływaniu sędziów przez Prezydenta RP, na wniosek KRS (do tej pory oprócz sędziów zasiadało tam 4 posłów i 2 senatorów) oraz w udziale obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości¹³. Jednakże jak zauważa A. Bałaban¹⁴ nie jest konieczne doszukiwanie się legitymacji władzy sądowniczej w pozostałych władzach, *eo ipso* posiada ona swoją własną legitymację – zarówno w wymiarze ustrojowym jak i kompetencyjnym – wynikającą ze wspomnianej już Konstytucji, zasada niezależności sądów, wyszczególniona w art. 173 Konstytucji RP oznacza ich niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej, doprecyzowana jest przez pojęcie odrębności. Zasada ta była już kilkakrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w różnorodnym kontekście, *ad exemplum* przy okazji *casusu* koordynowania przez rząd działalności administracyjnej sądów, w zakresie nie dotyczącym sprawowania urzędu przez sędziów.

Też Ministra Finansów było to, że niezależność sądownictwa nie oznacza, że działalność administracyjna sądów (finansowa i gospodarcza) nie może być objęta realizowaną przez MF koordynacją w zakresie wewnętrznego audytu finansowego¹⁵. Odmiennie zdanie na ten temat przedstawił RPO. Prokurator Generalny natomiast stwierdził, że podział władz nie oznacza autonomizacji każdej z tych władz oraz, że

¹¹ Problem relacji zasad prawa i wartości konstytucyjnych przejawia się w orzecznictwie Trybunału od początku jego funkcjonowania. Trybunał ponadto przyznaje określoną wartość konstytucyjną poszczególnym podmiotom i przedmiotom, biorąc tym samym udział w kreacji tychże zasad.

¹² Wyrok z dnia 13.01.2004, SK 10/03.

¹³ A. Bałaban, Zasada niezależności sądów i jej realizacja, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik, 2012, nr 2, s.6-12.

¹⁴ A. Bałaban, op.cit., s.6-12.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 09.11.2005 r. Kp 2/05.

A. Ples: *Niezależność i odrębność sądów i trybunałów oraz niezawisłość sędziowska – uwagi ogólne w świetle ostatnich nowelizacji ustaw regulujących ustrój sądów powszechnych*

mamy wyraźne przesunięcie kompetencji budżetowych z władzy sądowniczej na władzę wykonawczą i ustawodawczą, a ponadto, że kwestia autonomii budżetowej nie należy do problematyki związanej z kwestią niezależności i odrębności sądów i trybunałów. W swoim orzeczeniu Trybunał zważył co następujące: choć audyt wewnętrzny prowadzony jest we wszystkich jednostkach budżetowych, nie oznacza to, że uprawnienia audytora wewnętrznego powinny być takie same w stosunku do władzy sądowniczej oraz, że co prawda kompetencje finansowe sądów i trybunałów nie mają bezpośredniego znaczenia dla niezależności sądów ale mają znaczenie dla zachowania równowagi władz.

Poza odrębnością i niezależnością od innych władz zasada ta realizuje się w wyłącznej kompetencji sądu do stwierdzania swojej właściwości, zapewnieniu środków finansowych pozwalających na funkcjonowanie sądów i trybunałów oraz zapewnienie sędziom wynagrodzenia, dopuszczalnością ingerencji innych władz jedynie w sferę niezwiązaną z orzekaniem, tajność narady sędziowskiej ale też w bezpośrednio powiązanych gwarancjach takich jak niezawisłość sędziowska, powoływanie sędziów przez Prezydenta RP na wniosek KRS, powoływanie ich na czas nieoznaczony, nieusuwalność sędziego z urzędu czy immunitet sędziowski¹⁶. Na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów stoi Krajowa Rada Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa została wyposażona w duże spektrum kompetencji związanych ze sprawami personalnymi sędziów, *ad exemplum* rozpatruje kandydatury na stanowiska sędziowskie przedstawiane przez zgromadzenie ogólne odpowiednich sądów, rozpatruje wnioski o przeniesienie w stan spoczynku, wyraża zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia, wyraża stanowisko co do propozycji zmian ustrojowych sądów, a także w innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania etc¹⁷.

Zasada niezawisłości sędziowskiej także była już wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w swoich orzeczeniach TK podkreślał, że podobnie jak niezależność sądów, niezawisłość sędziowska jest gwarancją realizacji innych praw i wolności obywatelskich. Emanacją zasady niezawisłości jest niezależność sędziego który orzeka, niezależność ta oznacza wolność od wszelkich wpływów

¹⁶B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 777-804.

¹⁷Ustawa z dnia 12.05.2011 o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U.2016.976.t.j.

A. Ples: *Niezależność i odrębność sądów i trybunałów oraz niezawisłość sędziowska – uwagi ogólne w świetle ostatnich nowelizacji ustaw regulujących ustrój sądów powszechnych*

z którejkolwiek strony, brak nacisku na sędziego.¹⁸ W Konstytucji zawarte są gwarancje niezawisłości sędziowskiej, które w dużej mierze pokrywają się z gwarancjami dotyczącymi niezależności sądów i trybunałów, *ad exemplum*: powoływanie sędziów przez KRS na wniosek prezydenta, wprowadzenie zasady apolityczności sędziów, połączone z zakazem ich przynależności do partii politycznych, związków zawodowych i prowadzenia działalności publicznej, niepołączalność stanowiska ze sprawowaniem mandatu poselskiego i senatorskiego, jako konsekwencja zasady podziału władzy, rola samorządu sędziowskiego, który otrzymał uprawnienia dotyczące wpływu na sprawy organizacyjne i personalne sądów i sędziów¹⁹. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w swoim orzecznictwie, że *poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości sędziowskiej są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego(...)szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności co może polegać na dostosowywaniu treści wydanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz*²⁰. Problem bezstronności był już wielokrotnie rozpatrywany w doktrynie. B. Banaszak w swoim komentarzu powołuje też między innymi poglądy organów w Strasburgu dotyczące bezstronności a przy tym i niezawisłości sędziów. Można z tego wywnioskować, że bezstronność jest korelatem niezawisłości sędziowskiej. W starszych opracowaniach dotyczących Konstytucji, jednogłośnie wskazuje się, że niezależność i niezawisłość powinny dotyczyć tylko sfery orzekania, nie sfery administracyjnej czy finansowej, jednak – w związku z ostatnimi nowelizacjami ustaw dotyczących sędziów i sądów – coraz więcej przedstawicieli doktryny ma wątpliwości czy także w wymiarze organizacyjnym nie powinno być jak największej niezależności, tak by nie możliwe było instrumentalne wpływanie na struktury sądów, ich finanse.

¹⁸B.Banaszak, op.cit.

¹⁹W.Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Lex 2013.

²⁰B.Banaszak, op.cit.

Wpływ ostatnich nowelizacji prawa na zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej

W ostatnim czasie miało miejsce szereg nowelizacji związanych z sądownictwem, które – wysuwając już nie tylko rozważania *de lege ferenda* ale także *de lege lata* – mogą wpływać na niezależność orzeczniczą sądów i trybunałów. Wspomnieć warto tutaj chociażby o wprowadzeniu do k.p.k instytucji skargi przeciw kasatoryjnej²¹. W założeniu projektodawcy, w zakresie postępowania odwoławczego, miały być utrzymane, z pewnymi modyfikacjami, cechy modelu nazywanego apelacyjno-reformatoryjnym. Jest to model dwuinstancyjny. Orzekanie reformatoryjne ma w opinii projektodawcy przyspieszyć postępowanie, tym samym *ratio legis* wprowadzenia skargi przeciw kasatoryjnej powinna być pełniejsza realizacja – tej jak się wydaje naczelnej zasady procesowej – tj. zasady szybkości postępowania, tak aby być może wyeliminować tendencję do uchylenia orzeczeń i przekazywania ich do ponownego rozpatrzenia sądowi pierwszej instancji. Według projektodawcy nawet drobne uchybienia skłaniają sąd do uchylania wyroku, co w jego opinii znacznie wydłuża postępowanie. Jednak z literalnego brzmienia przepisu - art.437§3 - nie wynika aby przyczyny uchylenia orzeczenia mogły być uważane za błahę, w końcu możliwe jest to przy wystąpieniu enumeratywnie wymienionych bezwzględnych przyczyn odwoławczych, w przypadku reguł *nepetius*, a także gdy konieczne jest przeprowadzenie przewodu w całości od początku, tj. repetycja pierwszoinstancyjnego postępowania. Dla zabezpieczenia reformatoryjności orzekania projektodawca zdecydował się na wprowadzenie omawianej przeze mnie skargi, analogicznej do tej która występuje w postępowaniu cywilnym (art. 394§1 k.p.c)²². Bez znaczenia jest tutaj, że do rozpatrywania tej skargi powołany jest SN, wszak wydaje się, że z uzasadnienia projektu zmian jasno wynika, że w rzeczywistości chodzi o zwiększenie nadzoru nad

²¹ P.Czarnecki, Skarga na wyrok sądu odwoławczego. (Non)sens nowego rozdziału 55a Kodeksu postępowania karnego? , [w:] Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych, Rok XX:2016,z.2, s. 79.

²² W postępowaniu cywilnym przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz na postanowienie sądu pierwszej bądź drugiej instancji odrzucające skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a także właśnie w przypadku uchylenia przez sąd odwoławczy wyroku pierwszo instancyjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

sądownictwem, pozbawienie go uprawnień kasatoryjnych, w które przecież sądownictwo nie bez powodu zostało wyposażone.

Ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów widoczna jest w ostatnich działaniach Krajowej Rady Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa – w 2016 roku – wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z trzema wnioskami dotyczącymi właśnie niezależności i niezawisłości sędziowskiej.

W pierwszej kolejności KRS chciał zbadać zgodności z Konstytucją art.168a k.p.k.²³, zbadać zgodności z Konstytucją RP prawa o prokuraturze, w zakresie w jakim MS/ PG może sprawować nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych i zmian w prawie o ustroju sądów powszechnych²⁴. Najważniejszym zarzutem był – już wspomniany – nadzór Ministra Sprawiedliwości/Prokuratora Generalnego ale także kwestia bycia podległym przez prezesów sądów powszechnych i wojskowych MS/PG. Ponadto KRS zarzucał utratę przez sądy niezależności w zakresie finansowym.

Problematyczne wydaje się też uprawnienie do wyznaczania osoby pełniącej funkcję dyrektora sądu bez procedury konkursowej i brania pod uwagę zdania prezesa sądu. Dyrektor co prawda nie jest osobą powołaną do orzekania, a jedynie osobą pełniącą funkcję administracyjną, jednak zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej należy rozpatrywać kompleksowo, każda nawet pozornie niewielka zmiana może przyczynić się do ograniczenia autonomii sędziów, także na polu orzeczniczym. Nie jest to pierwszy wniosek KRS w tym zakresie. Już w 2009 roku skierowała ona taki wniosek, wtedy TK orzekł, że taki nadzór (sprawowany przez MS) jest zgodny z Konstytucją²⁵. Krajowa Rada Sądownictwa zwróciła uwagę, że po-

²³ *Explicite* artykuł ten stanowi o braku możliwości uznania dowodu za niedopuszczalny tylko na tej podstawie, że został uzyskany za pomocą czynu zabronionego o którym mowa w artykule 1§1 k.k lub z naruszeniem przepisów postępowania. Wyjątkami są literalnie wymienione sytuacje, ad exemplum : uzyskanie dowodu w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, czy w wyniku zabójstwa. Do niedawna niemożliwe było przeprowadzenie i wykorzystanie dowodu uzyskanego za pomocą czynu zabronionego.

²⁴ W. Żurek, Ocena konstytucyjności prawa w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów(wnioski Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego) KRS 2016/3/15-24.

²⁵ Wyrok TK z dnia 15.01.2009r. K45/07.

łączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego może niekorzystnie wpływać na realizację zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, a co za tym idzie także na realizację innych naczelných zasad wyrażonych w Konstytucji RP, chociażby takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego, z której wywodzić można wszystkie gwarantowane w ustawie zasadniczej prawa i wolności obywateli, czy zasadę legalizmu. Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym we wniosku, że nie jest możliwym wykluczenie sytuacji w której Minister Sprawiedliwości będzie sprawować nad sądami nadzór w sposób polityczny, ingerujący bezpośrednio w sferę orzecznictwa. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przedstawił historię nadzoru zwierzchniego Ministra Sprawiedliwości nad sądami, przypomniał, że nadzór takie sięga aż 1918 r., stosując tym samym wykładnię historyczną. Trybunał zwrócił też uwagę, że zasada niezależności, w swoim wymiarze niezależności sądownictwa od innych władz musi być także rozpatrywana w kontekście równoważenia się władz wzajemnie, nie tylko ich separacji. Do tego wyroku krytyczną głosę przedstawił

W. Jakimko, w głosie autor wskazał na brak konsekwencji Trybunału w rozumieniu zasady podziału władzy w kontekście władzy sądowniczej. W. Jakimko wskazał także, że *mechanizm relacji między egzekutywą i judykatywą de lege lata uznać należy za wadliwy i prowadzący nieuchronnie do praktyk naruszających zasady konstytucyjne wskazane w art.10 i art.173 i art. 178 Konstytucji*²⁶. Największe emocje budzi jednak najnowszy projekt zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa. Z uzasadnienia do projektu możemy dowiedzieć się, że zmiany te mają mieć wpływ na przyspieszenie i usprawnienie rozpraw, jednak według obecnych członków Krajowej Rady Sądownictwa projekt ten ma na celu polityczne uzależnienie sądownictwa. Proponuje się wprowadzenie w KRS dwóch izb ale – co w mojej ocenie budzi największe wątpliwości – wygaszenie kadencji sędziów, którzy obecnie zasiadają w KRS i wygaszenie kadencji rzecznika dyscyplinarnego. Na miejsce poprzedniego składu zostałyby wybrany nowy, przez izbę niższą parlamentu. Skład KRS miałby prezentować się następująco : I Prezes SN, Prezes NSA, Minister Sprawiedliwości, osoba powołana przez Prezydenta RP, czterech posłów, dwóch senatorów, w skład drugiej izby miałyby wejść 15 sędziów,

²⁶W. Jakimko, Glosa do wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009r., K 45/07, Przegląd Sejmowy 2(97) 2010, s. 155-160.

A. Ples: *Niezależność i odrębność sądów i trybunałów oraz niezawisłość sędziowska – uwagi ogólne w świetle ostatnich nowelizacji ustaw regulujących ustrój sądów powszechnych*

wybiranych przez Sejm, zgłaszanych przez kluby poselskie i marszałka Sejmu. W ocenie PG/MS zmiana ta ma zobiektywizować wybór sędziów, w ocenie środowiska sędziowskiego jest drogą to politycznego podporządkowania sobie sędziów.

Podsumowanie

Zasada niezależności sądów i trybunałów, a także zasada niezawisłości sędziowskiej jest jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych. W opinii autorki, przez ostatnie dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP, wszystkie zmieniające się władze polityczne respektowały jej uniwersalną wartość. W ostatnich miesiącach mamy do czynienia z gwałtownymi zmianami dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości. Podmioty sprawujące władzę próbują usprawiedliwiać wprowadzane zmiany brakiem ich konstytucyjnego uregulowania, zapominając właśnie o zasadach znajdujących się w Konstytucji, jako *quasi* wyznaczników z którymi spójne powinny być wszelkie nowelizacje prawa. Nowelizacje te powinny być rozpatrywane kompleksowo, brak uregulowania wprost jakiejś materii w Konstytucji nie oznacza braku istnienia wspomnianego już wyznacznika, nawet mała zmiana może okazać się istotna z punktu widzenia jej zgodności z omawianymi przeze mnie zasadami. Zasady te są emanacją wolności i praw przysługujących obywatelom i muszą być brane pod uwagę przez każdą partię polityczną, która sprawuje władzę.

Bibliografia:

B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, C.H.Beck, Warszawa 2009

T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, Prawo o ustroju sądów powszechnych, Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, Komentarz, Warszawa 2009

K. Kozłowski, P. Tuleja, Ewolucja ustrojowej pozycji sądów a konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa, KRS 2015/1/9-21

W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Lex 2013

W. Sudnik, Prawo Polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939, Warszawa 2002

A. Ples: Niezależność i odrębność sądów i trybunałów oraz niezawisłość sędziowska – uwagi ogólne w świetle ostatnich nowelizacji ustaw regulujących ustrój sądów powszechnych

Artykuły:

A. Bałaban, Zasada niezależności sądów i jej realizacja, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik, 2012, nr.2, s.6-12

A. Bałaban, P. Mijała, Zasady Naczelne Konstytucji RP z 02.04.1997 r. Materiały 52.Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego, Szczecin 2011, s. 21

P. Czarnecki, Skarga na wyrok sądu odwoławczego. (Non)sens nowego rozdziału 55a Kodeksu postępowania karnego , Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych, Rok XX:2016,z.2, s. 79

W. Żurek, Ocena konstytucyjności prawa w zakresie niezależności sądów i niezawisłości sędziów(wnioski Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego) KRS 2016/3/15-24

Głosy:

W. Jakimko, Glosa do wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009r., K 45/07, Przegląd Sejmowy 2(97)2010

Wyroki:

Wyrok TK z dnia 15.01.2009r. K45/07

Wyrok TK z dnia 09.11.2005r. Kp 2/05

Patryk Skalski

Polska Akademia Nauk

**Dualny model egzekutywy w Konstytucji RP z 1997 r.
Delimitacja zadań i kompetencji Prezydenta RP i
Rady Ministrów (wybrane problemy)**

*Dual executive model in the 1997 Constitution of the Republic of Poland. Delimitation of tasks and competences of the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers
(selected issues)*

Abstrakt

Immanentną cechą państw opartych na parlamentarno-gabinetowym systemie rządów jest podział władzy wykonawczej między głowę państwa a kolegialny rząd. W Polsce wskazana konstrukcja ustrojowa została wprowadzona przez ustawodawcę konstytucyjnego w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP. Należy wskazać, że rozwiązania prawnoustrojowe określające delimitację zadań i kompetencji prezydenta oraz Rady Ministrów stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania przedstawicieli nauk prawnych, jak i nauk pokrewnych. Mimo, iż w treści art. 146 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca zawarł domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów, rozwiązania przyjęte w ustawie zasadniczej, powodują trudności interpretacyjne, a także stanowią zarzewie sporów kompetencyjnych. Celem artykułu jest ukazanie najważniejszych zagadnień związanych z relacjami między dwoma segmentami władzy wykonawczej w Polsce, a także przedstawienie pozycji prawno-ustrojowej Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. W przedmiotowym artykule zamierzam skupić się na ocenie obowiązujących regulacji, poddając analizie dotychczasową praktykę ustrojową. Prezentowane rozważania chciałby skoncentrować przede

wszystkim wokół problemów z zakresu polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej.

Słowa kluczowe:

Władza wykonawcza, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, system ustrojowy

Abstract

The immanence of a state based on a parliamentary-parliamentary system is the division of executive power between the head of state and the collegial government. In Poland, Article 10 has implemented constitutional legislation. 2 Polish constitution. It should be emphasized that the legal and constitutional principles, defining the division of tasks and competences of the President and the Council of Ministers, are of interest, widely discussed by representatives of legal science and related fields. Although the legislator alleged that the competences were in favor of the Council of Ministers in Art. 146 fragment. 2 of the Polish Constitution, the solutions adopted in the basic law cause the interpretation of the difficulties and the cause of competence. The main aim of this article is to present the most important questions about the intergovernmental relations of the executive in Poland, as well as to describe the legal system of the Polish Council of Ministers. This article focuses on assessing current rules by exploring the above practices. I would like to focus my view on issues related to foreign policy and security.

Key words:

the Executive; the President of the Republic of Poland; The Cabinet; the system of government

Wstęp

Zastosowanie dwuczłonowego modelu władzy wykonawczej stanowi rozwiązanie charakterystyczne dla państw opartych na parlamentarno-gabinetowym systemie rządów¹. W Polsce wskazana konstrukcja ustrojowa została wprowadzona przez ustawodawcę

¹Por. J. Jaskiernia, *Przesłanki aksjologiczne i teleologiczne dualizmu egzekutywy w systemie parlamentarno-gabinetowym i granice racjonalności tego modelu w świetle doświadczeń III RP[w:] „Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle”*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 184.

konstytucyjnego w art. 10 ust.2 Konstytucji RP. Należy wskazać, że mechanizmy zachodzące między dwoma segmentami egzekutywy, a także ich wzajemne relacje, stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania przedstawicieli nauk społecznych. Jest to problematyka złożona a przy tym niezwykle obszerna. Respektując wielowymiarowy charakter zagadnień związanych z analizą tematu niniejszego opracowania, skoncentruje się na wybranych problemach kształtujących charakter polskiej egzekutywy, ukazując dotychczasową praktykę ustrojową w tym zakresie.

Celem tekstu jest analiza najistotniejszych regulacji prawno-ustrojowych normatywizujących delimitację zadań i kompetencji między Prezydenta RP i Radę Ministrów.

I. Geneza i ewolucja władzy wykonawczej

Konstytucja RP z 1997 r. stanowi zwieńczenie transformacji ustrojowej, która zapoczątkowana została reformami stanowiącymi wynik postanowień Okrągłego Stołu². Upatrując genezy przyjętych wówczas rozwiązań prawnoustrojowych, na których oparto proces przemian demokratycznych w III RP, z jednej strony należy wskazać na polskie tradycje konstytucyjne, z drugiej zaś na kontekst społeczno-polityczny minionego czasu. W odniesieniu do pierwszego z przytoczonych czynników, koniecznym pozostaje zwrócenie uwagi na regulacje zawarte w Konstytucji z 17 marca 1921 r. (zwanej konstytucją marcową). Jak zauważa Jarosław Szymanek „(...) wpływ konstytucji marcowej na późniejszy polski konstytucjonalizm jest w pewnym sensie „pomnikowy” czy też symboliczny(...)”.

Konstytucja marcowa, choć jest jedną z licznych konstytucji w kalendarzu polskiego ustroju, jest jednocześnie aktem prawnym, który interferuje na wszystkie inne konstytucje i na zjawisko konstytucjonalizmu polskiego³. Rozpatrując przedmiotowe zagadnienie z perspektywy rozwiązań o charakterze instytucjonalnym, należy wskazać, że w pierwszej ustawie zasadniczej odrodzonego państwa

² R. Mojak, *Parlamentarne rządy koalicyjne w dobie obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce*, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa- Pułtusk 2008, s. 85.

³ J. Szymanek *Dwie konstytucje - dwie tradycje. Dziedzictwo polskiego konstytucjonalizmu okresu międzywojennego*, [w:] *„Konstytucje polskie dwudziestolecia międzywojennego: doświadczenia, inspiracje, instytucje”*, red. Przemysław Czernicki, Bartłomiej Opaliński, Warszawa 2014., s. 136.

polskiego ustrojodawca wprowadził do porządku konstytucyjnego organy, tj. Najwyższa Izba Kontroli (sukcesora utworzonej w 1919 r. Najwyższej Izby Kontroli Państwa), Trybunał Stanu a także Senat, który stanowił odrębny od sejmu organ legislatywy.⁴ Sprowadzając niniejsze rozważania do poszukiwań rodowodu regulacji określających charakter egzekutywy w Konstytucji RP z 1997 r., podkreślenia wymaga przyjęcie dualistycznego modelu władzy wykonawczej w konstytucji marcowej⁵.

Jednym z jej segmentów był Prezydent wybierany w wyborach pośrednich, drugim zaś Rada Ministrów. Należy dodać, że ustrojodawca międzywojenny dokonał normatywizacji instytucji kontrasygnaty.

Uwzględniając społeczno-polityczny aspekt przemian ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r., koniecznym pozostaje wskazanie na okoliczności towarzyszące restytucji urzędu prezydenta. Tomasz Słomka zwraca uwagę na istniejącą wówczas potrzebę ustanowienia organu cieszącego się społecznym autorytetem (funkcja legitymizacyjna)⁶. Wskazuje zarazem na dążenia obozu władzy do utrzymania posiadanych wpływów, co miał zapewnić prezydent stanowiący gwarant porządku socjalistycznego. Należy bowiem podkreślić, że elity polityczne lat osiemdziesiątych były świadome postępującej erozji zaufania społeczeństwa wobec instytucji partyjnych, co w konsekwencji doprowadziło do potrzeby wzmocnienia autorytetu organów państwa. Koncepcje postulujące przywrócenie urzędu prezydenta, artykułowane były jeszcze przed rozpoczęciem obrad Okrągłego Stołu, podczas których to rozwiązanie zostało ostatecznie zaaprobowane.

Pierwszym aktem, w którym urzeczywistniono porozumienia zawarte w wyniku obrad Okrągłego Stołu, była uchwalona 7 kwietnia 1989 r. ustawa o zmianie ustawy konstytucyjnej z 1952 r.⁷. W tzw. noweli kwietniowej zastąpiono Radę Państwa urzędem Prezydenta, który wybierany był w wyborach pośrednich przez Zgromadzenie Narodowe. Podkreślenia wymaga, że już w 1990 r. ustrojodawca dokonując kolejnej

⁴Tamże.

⁵D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s.20.

⁶T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej- moderator systemu konstytucyjnego państwa*, [w:] „Porządek konstytucyjny w Polsce”, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa- Pułtusk 2008, s. 120.

⁷Zob. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U 1989, nr 75, poz. 444.

zmiany ustawy zasadniczej oparł elekcje głowy państwa na zasadzie powszechności⁸.

Późniejszym etapem, kluczowym w procesie kształtowania modelu władzy wykonawczej w III RP, była Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426), określana mianem Małej Konstytucji. W akcie tym dokonano normatywizacji zasady trójpodziału władzy⁹, określając zarazem dualny charakter egzekutywy¹⁰. Z racji na zakres niniejszego opracowania, niemożliwym pozostaje dokonanie szczegółowej analizy rozwiązań prawno-ustrojowych zawartych w tzw. Małej Konstytucji. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że zawarte w niej regulacje stanowiły stop rozwiązań właściwych dla prezydenckiego jak i parlamentarnego systemu rządów¹¹.

Zgodnie z treścią art. 52 ust. 1 „Rada Ministrów podejmuje decyzje we wszystkich sprawach polityki Państwa, których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegły dla Prezydenta albo innego organu administracji państwowej bądź samorządu”. Przepis ten miał szczególne znaczenia dla kształtowania relacji w obrębie władzy wykonawczej, gdyż określał domniemanie kompetencji „we wszystkich sprawach polityki Państwa” na rzecz RM.

Prezydentowi powierzono sprawowanie ogólnego kierownictwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a także w obszarze stosunków międzynarodowych. Uwzględnienia wymaga, że zgodnie z art. 61 tzw. Małej Konstytucji Prezes Rady Ministrów przedstawiał Sejmowi wniosek dotyczący powołania Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych,

⁸Zob. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 67 poz. 397).

⁹R. Balicki, *Małe Konstytucje w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] Studia nad prawem konstytucyjnym, Acta UW r. 1997, Prawo CCLVII, 1997.

¹⁰B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Proszę o podawanie wyłącznie miejsca publikacji i roku, Warszawa 2012, s. 50.

¹¹R. Balicki, *Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. X L, AU W Nr 2079, s. 22.

po zasięgnięciu w tym zakresie opinii głowy państwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się na błędną interpretację wskazanych regulacji przez Prezydenta Lecha Wałęsę, który „nie tyle opiniował, co wskazywał na konkretnych kandydatów do piastowania tych urzędów”¹². Na bazie praktyki ustrojowej w tym obszarze wykształciło się pojęcie tzw. „resortów prezydenckich”. Były Prezydent RP Bronisław Komorowski w jednym z wystąpień publicznych wskazał: „Sam doświadczyłem przerostu myślenia w kategoriach dążenia do ustroju prezydenckiego za czasów prezydentury Lecha Wałęsy, kiedy byłem w Ministerstwie Obrony Narodowej, (...) problemy z dążeniami do pewnej nierównowagi – tymi zapisami w tzw. Małej Konstytucji dotyczącymi „dziwaczego” tworu jakim były tzw. resorty prezydenckie (...), to prowadziło prędzej czy później do komplikacji, a może i katastrofy”¹³. Zgodnie z brzmieniem art. 68 MK Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów mógł dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów. Przepis ten nie obligował głowy państwa do pozytywnego rozpatrzenia wniosku szefa rządu, co w praktyce wykorzystywane było przez ośrodek prezydencki do oddziaływania na bieżące spory polityczne. Dla jasności wykładu podkreślenia wymaga, że pod reżimem obowiązującej ustawy zasadniczej, prezydent jest związany wnioskiem premiera w zakresie zmian w składzie Rady Ministrów.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. była aktem niepełnym i z założenia tymczasowym. Zawarte w niej regulacje normatywizowały podstawowe relacje zachodzące między naczelnymi organami państwa¹⁴. Warto dostrzec, że tzw. Mała Konstytucja była odpowiedzią na narastającą potrzebę zdynamizowania przemian ustrojowych. Z racji na różnorodne okoliczności polityczne w okresie, w którym została ona uchwalona, nie było możliwości ustanowienia ustawy zasadniczej, która całościowo regulowałaby sprawy „zwyczajowo i doktrynalnie uznawane

¹² B. Opaliński, *Op. cit.*, s.53. Autor cytował już tę pozycję, proszę sprawdzić jak w takiej sytuacji tworzy się przypisy i zastosować do całości tekstu.

¹³ Cytowana wypowiedź została udzielona przez Bronisława Komorowskiego 25 maja 2017r. podczas debaty poświęconej Konstytucji RP, która organizowana była przez tygodnik „Polityka”. W dyskusji uczestniczyli również: Aleksander Kwaśniewski, Marek Borowski, Ludwik Dorn oraz Małgorzata Kidawa-Błońska.

¹⁴ R. Balicki, *„Małe konstytucje” w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] „Studia nad prawem konstytucyjnym : [dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze]”, red. Janusza Trzczińskiego i Bogusława Banaszaka. - Wrocław, 1997, s. 320.

za materię konstytucyjną”¹⁵. Mimo wykazania przez praktykę ustrojową wielu wad, jakimi ustawa ta była obciążona, jej uchwalenie wydaje się racjonalnym działaniem ustrojodawcy, które pozwoliło na zweryfikowanie, a następnie udoskonalanie niektórych rozwiązań podczas prac nad Konstytucją uchwaloną w 1997 r. Dobrym tego przykładem jest Rada Gabinetowa, o której mowa w art. 141 Konstytucji RP z 1997r. Instytucja ta pozwala na współdziałanie prezydenta oraz Rady Ministrów prowadząc do uniknięcia sporów kompetencyjnych między wskazanymi organami. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP. Rada Gabinetowa nie posiada kompetencji Rady Ministrów, Wiesław Skrzydło zauważa, że „jest to więc forma wymiany poglądów Prezydenta i Rady Ministrów, wspólnej debaty, jednak bez wkraczania w kompetencje rządu. Prezydent zyskuje wprawdzie możliwość inspirującego oddziaływania na rząd, jednak nie przesądza ono ostatecznych rozstrzygnięć”¹⁶.

II. Kontrasygnata

Etymologicznie pojęcie kontrasygnaty, które wywodzi się z języka łacińskiego, należy rozpoznawać w następujący sposób: *contra* - przeciw, *signo* – podpisywać. Kontrasygnata zapewnia ważność aktu podjętego przez prezydenta, poprzez złożenie na nim podpisu członka rządu. Działanie to przenosi odpowiedzialność polityczną za skutki kontrasygnowanej czynności na podmiot kontrasygnujący. Przedmiotowa instytucja została wprowadzona do polskiego porządku ustrojowego w art. 144 ust.2 Konstytucji RP o następującym brzmieniu: „akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”¹⁷.

Dla wskazania przesłanek uzasadniających przeniesienie odpowiedzialności politycznej (nazywanej również parlamentarną) na osobę Prezesa Rady Ministrów, uwzględnienia wymaga, że działania

¹⁵ W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne* Lublin 1996, s. 32 [cyt. za:] R. Balicki, „Male konstytucje” w *polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym: [dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze]* pod red. Janusza Trzcieskiego i Bogusława Banaszaka. - Wrocław, 1997, s. 320.

¹⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, stan prawny: 2013.03.01, LEX, 2013.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997 nr 78 poz. 483.

podejmowane przez rząd oraz jego członków podlegają kontroli Sejmu¹⁸. Należy w tym miejscu przypomnieć za Bartłojem Opalińskim, że w Konstytucji RP z 1997 r. nie ustanowiono instrumentów do wyegzekwowania indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej Prezesa Rady Ministrów. Dymisja szefa rządu jest równoznaczna z dymisją całego gabinetu. Przedmiotowe rozważania nasuwają wniosek, że w konsekwencji odpowiedzialność polityczna premiera rozciąga się na całą Radę Ministrów¹⁹.

Anna Frankiewicz zauważa, że sposób uregulowania omawianej instytucji wskazuje na obecny w państwie model systemu rządów, stanowiąc gwarancje jednolitości działań podejmowanych przez władzę wykonawczą²⁰. Z tej perspektywy szczególną doniosłość posiada art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, w którym zamieszczono katalog samodzielnych uprawnień prezydenta, niewymagających dla swej ważności współpodpisu szefa rządu. Wyliczenie zawarte we wskazanym przepisie ma charakter enumeratywny oraz przesądza o tzw. negatywnym modelu kontrasygnaty. Uwzględnienia wymaga, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, które wyrażone zostało na gruncie wyroku z dn. 23 marca 2006 r., kompetencje głowy państwa wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji RP nie mogą być rozszerzone na zasadzie kompetencji analogicznych. Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto bezpodstawność uznania, że wskazane uprawnienia Prezydenta „mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie „dalszego ciągu” aktu zwolnionego z kontrasygnaty”²¹. Wśród najważniejszych prerogatyw prezydenta wyróżnić można m. in.: zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu; skracanie kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji RP; wnioskowanie do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów; podpisywanie albo odmowa podpisania ustawy. Należy wskazać, że wprowadzenie do ustawy zasadniczej uprawnień osobistych głowy państwa w warunkach parlamentarnego systemu rządów, definiowane jest jako przejaw racjonalizowania tegoż systemu.

¹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, stan prawny: 2013.03.01, LEX, 2013.

¹⁹ B. Opaliński, s.151.

²⁰ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 159.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 32, Dz.U. 2006 r., Nr 51, poz. 377.

Z punktu widzenia przedmiotowych rozważań szczególnie istotnym pozostaje problem kontroli Sejmu wobec działań podejmowanych przez władzę wykonawczą. Należy bowiem dostrzec, że skutki czynności podejmowanych przez prezydenta w związku z realizacją tzw. uprawnień osobistych, nie niosą za sobą odpowiedzialności politycznej wobec któregośkolwiek z segmentów egzekutywy. Obszar kontroli Sejmu wobec władzy wykonawczej ulega zatem zawężeniu²². Stanowi to naturalną konsekwencję wyłączenia odpowiedzialności parlamentarnej prezydenta.

Szczególnie istotną dla niniejszego wywodu pozostaje problematyka związana z właściwym definiowaniem aktu urzędowego, który określony zostało w art. 144 ust.2 Konstytucji RP. Niewątpliwie jest to pojęcie silnie zróżnicowane, a w prawoznawstwie brak jest spójnych kryteriów określających jego ramy. Należy jednak zwrócić uwagę na usystematyzowanie się w doktrynie poglądu o konieczności utrwalania aktów urzędowych prezydenta w formie pisemnej, gdyż taka została przewidziana dla dokonania kontrasygnaty. W literaturze przedmiotu wyszczególnić można kilka sposobów klasyfikacji aktów urzędowych prezydenta, np. z racji na formę aktu (akty prawne i inne akty urzędowe) oraz ze względu na charakter ustrojowy (akty kontrasygnowane i prerogatywy prezydenta)²³. Na gruncie piśmiennictwa podkreśla się również, że wśród elementów konstytuujących akt urzędowy prezydenta, poza formą pisemną wyróżnić należy związek łączący go z realizacją ustrojowych i ustawowych kompetencji głowy państwa, a także skorelowany z jego wydaniem skutek prawny²⁴.

Dotychczasowa praktyka ustrojowa ukazała wiele sporów, które przez opinie publiczną bywały interpretowane jako instrumentalne wykorzystanie kontrasygnaty do celów politycznych. W 2008 r. prasa relacjonowała konflikt wokół nominacji na stanowisko wiceprezesa NBP. Zgodnie z ustawą o Narodowym Banku Polskim członków Zarządu NBP na wniosek Prezesa NBP powołuje i odwołuje Prezydent RP. Lech Kaczyński podjął wówczas decyzję o powołaniu na stanowisko wiceprezesa Witolda Kosińskiego. W rzeczywistości decyzja ta nie miała

²²W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, stan prawny: 2013.03.01, LEX, 2013.

²³ H. Zięba-Załużka, *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 86.

²⁴ B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie*, cz. II, „Ius Novum” 2011, nr 2, s. 135.

bytu prawnego, gdyż nie zaaprobował jej ówczesny szef rządu- Donald Tusk²⁵. Do odmowy złożenia kontrasygnaty pod aktem prezydenta doszło również pod rządami tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Waldemar Pawlak odmówił złożenia podpisu na zarządzeniu prezydenta, w którym Lech Wałęsa powołał Janusza Ziółkowskiego na stanowisko ministra spraw zagranicznych.

Podsumowując należy stwierdzić, że kontrasygnata zespaja dwa segmenty władzy wykonawczej, wymuszając ich współdziałanie celem zapewnienia jednolitości funkcjonowania egzekutywy²⁶. Powyższe przykłady wskazują, co istotne, że gwarantem realizacji wskazanych założeń jest zrozumienie przedstawicieli władzy wykonawczej dla konieczności koncyliacyjnego i konstruktywnego porozumiewania się co do wypracowywanych rozwiązań. Sytuacja, w której szef rządu odmawia podpisania aktu przedłożonego przez prezydenta, silnie osłabia autorytet głowy państwa, niekorzystnie wpływając na ocenę całej władzy wykonawczej.

III. Współdziałanie organów egzekutywy w sferze polityki zagranicznej państwa

Punktem wyjścia dla prezentowanych rozważań będzie przywołanie przepisów prawno-ustrojowych, które posłużą do ukazania delimitacji zadań i kompetencji prezydenta oraz Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej. W pierwszej kolejności należy wskazać na art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP o następującym brzmieniu:

1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

W art. 146 ust. 1 ustrojodawca podkreślił wiodącą rolę rządu w kształtowaniu wewnętrznej jak i zewnętrznej polityki państwa. Przepis ten przesądza o asymetrycznym rozdzieleniu kompetencji wewnątrz władzy wykonawczej, czego dopełnieniem jest art. 146 ust.2 określający

²⁵<https://bs.net.pl/aktualnosci/konflikt-w-nbp-moze-zaszkodzic-gospodarce>.

²⁶R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] red. W. Skrzydło, „Polskie prawo konstytucyjne”, Lublin 1998, s. 318.

zasadę domniemania kompetencji na rzecz Rady Ministrów. Podkreślenia wymaga, że przepisy konstytucji dokonują istotnego wzmocnienia pozycji rządu wobec prezydenta.

Wskazując na zakres kompetencji ustrojowych głowy państwa w obszarze polityki zagranicznej, należy przytoczyć art. 133 Konstytucji RP. Katalog określony we wskazanym przepisie zawiera m. in.: ratyfikację i wypowiedanie umów międzynarodowych, o czym głowa państwa zawiadamia Sejm i Senat; mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Cytowany przepis, ustanawiając zakres uprawnień Prezydenta RP w dziedzinie stosunków zewnętrznych państwa, doprecyzowuje ogólną regulację ustrojową wyrażoną na gruncie art. 126 ust.1, który określa go „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak słusznie podkreśla Anna Chorążewska regulacja zawarta w art. 126 ust. 1 stanowi nawiązanie do tradycji monarchicznych, gdzie suweren traktowany był jako „ucieleśnienie” państwa²⁷. Badaczka podkreśla również, że przywołany przepis pozwala prezydentowi podejmować działania posiadające wymiar symboliczny, nawet jeśli nie pozostają one w ścisłym związku z konkretną normą kompetencyjną, a sprowadzają się do „uobecnienia państwa polskiego w ważnych dla niego momentach”²⁸.

Warto zauważyć, że rozwiązania zaaprobowane na gruncie ustawy zasadniczej z 1997 r. znacząco odbiegają od tych, które kształtowały zakres zadań głowy państwa w sferze polityki zagranicznej pod reżimem tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Wówczas prezydent wyposażony został w kompetencje z zakresu ogólnego kierownictwa w obszarze stosunków zewnętrznych. Obowiązująca ustawa zasadnicza, o czym była już mowa, wyposażała w to uprawnienie drugi z organów egzekutywy (Radę Ministrów). Jak podkreśla Ryszard Balicki: „Prezydent Rzeczypospolitej nie jest upoważniony do samodzielnego kształtowania polityki zagranicznej. Ta sfera aktywności głowy państwa może rodzić potencjalne pole konfliktu z Radą Ministrów. W celu

²⁷ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008, s.40.

²⁸ Op. cit. A. Chorążewska, s. 46; Najpierw nazwisko autora, potem op. cit.

uniknięcia podejmowania sprzecznych działań w zakresie polityki zagranicznej Konstytucja RP w art. 133 ust. 3 wprowadza zasadę współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i ministrem właściwym do spraw zagranicznych²⁹. Nie można jednak zapominać o szczególnej pozycji ustrojowej prezydenta, który wypełniając swoje konstytucyjne obowiązki nie powinien być krępowany w zakresie formułowania adresowanych wobec rządu sugestii i rekomendacji.³⁰ Powinno się to jednak odbywać w trosce o zachowanie norm konstytuujących polski porządek ustrojowy, przede wszystkim z poszanowaniem prawa Rady Ministrów do podejmowania strategicznych decyzji w obszarze polityki wewnętrznej jak i zewnętrznej państwa³¹.

Dotychczasowa praktyka ustrojowa pokazała, że w relacjach między prezydentem a rządem wielokrotnie dochodziło do polaryzacji, będącej wynikiem rywalizacji w obszarze kreowania polityki zagranicznej państwa. Uwzględnienia wymaga, że miało to miejsce nie tylko w okresie koabitacji, ale również wówczas, gdy premier oraz prezydent wywodzili się z jednego środowiska politycznego. W tym miejscu należy przywołać przykład relacji Aleksandra Kwaśniewskiego i Leszka Millera³². Niewątpliwie najsilniejszy konflikt na linii prezydent-premier, którego podłożem był spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego organu państwa uprawnionego do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach zewnętrznych, miał miejsce w latach 2007-2010. Jak podkreśla Anna Umińska-Woroniecka, przedmiotowy spór rozpoczął się od rozbieżnych interpretacji co do składu delegacji, której celem było podpisanie w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. traktatu reformującego Unie Europejską oraz reprezentacja państwa na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. W wyniku ustaleń między ośrodkiem prezydenckim a Radą Ministrów wypracowano

²⁹ R. Balicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, *LexisNexis*, 2014, art.133.

³⁰ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008, s. 13.

³¹ Por. R. Głajcar: *Relacje Prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 104.

³² P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne, Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 333 [za:] A. Umińska-Woroniecka *Zadania i kompetencje organów władzy wykonawczej w sferze polityki zagranicznej po uchwaleniu konstytucji z 1997 roku między współdziałaniem a rywalizacją*, „e-Politikon” 2016, nr XIX, s. 35.

porozumienie. Prezydent przewodniczył polskiej delegacji podczas ceremonii podpisania traktatu, zaś Prezes Rady Ministrów wraz Ministrem Spraw Zagranicznych reprezentowali Polskę podczas obrad w Brukseli³³. To jednak nie zneutralizowało podobnych konfliktów w przyszłości, co w konsekwencji spowodowało wystosowanie przez Prezesa Rady Ministrów wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między dwoma segmentami egzekutywy. Zgodnie z interpretacją wnioskodawcy istota sporu kompetencyjnego sprowadzała się do ustalenia, czy o udziale prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej decyduje on samodzielnie, czy ostateczna decyzja w tym zakresie należy do szefa rządu.

Trybunał Konstytucyjny w swym postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r orzekł co następuje: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji”. Ponadto Trybunał stwierdził, że „Obowiązek realizowania powinności współdziałania w ramach art. 133 ust.3 Konstytucji, czyli w zakresie polityki zagranicznej, ciąży przede wszystkim, choć nie tylko, na Prezydencie. Ta norma konstytucyjna wyznacza obowiązek poszukiwania kompromisów, a jeśli chodzi o Prezydenta – niepodejmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z Prezesem RM lub Ministrem Spraw Zagranicznych. Obowiązek współdziałania organów państwa oznacza prawny nakaz dążenia do jednolitości działania w zakresie polityki zagranicznej oraz unijnej. W tym nakazie zawarty jest zarazem konstytucyjny zakaz formowania dwóch równoległych, niezależnych ośrodków kierowania polityką zagraniczną.

Współdziałanie w ramach art.133 ust. 3 oznacza, że Prezydent nie może, kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką Konstytucja przywiązuje do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą. Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu ze względu na znaczenie jednolitej polityki zagranicznej jako wyznacznika racji stanu. Powinność

³³ A. Umińska-Woroniecka, *op. cit* s. 36.

współdziałania dotyczy również Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, w szczególności nakłada na te organy zobowiązanie gotowości do współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej³⁴

Tezy zaprezentowane w przytoczonym orzeczeniu prowadzą do konkluzji, że w obecnym porządku ustrojowym szczególnie istotnym jest dążenie obu segmentów egzekutywy do wypracowywania kompromisów przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych norm kompetencyjnych. Zrozumienie doniosłości spójnej i jednolitej polityki państwa w stosunkach zewnętrznych powinno prowadzić do umiejętności powściągnięcia osobistych aspiracji politycznych. Efektywność takiego działania jest miarą formatu politycznego osób sprawujących najwyższe urzędy w państwie, a także dowodem respektowania polskiej racji stanu.

IV. Rozdział kompetencji w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa

Bezpieczeństwo narodowe jest jedną z najistotniejszych sfer kształtujących model dualnej egzekutywy Polski, stanowiąc zarazem jeden z kluczowych obszarów funkcjonowania państwa. Wyraża to art. 5 Konstytucji RP, w którym przedłożono zasadnicze kierunki działania Rzeczypospolitej Polskiej³⁵, wskazując przy tym, że strzeże ona niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium. Dążenie do realizacji przytoczonego celu scedowane zostało na władzę wykonawczą. Poza Prezydentem RP, Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Obrony Narodowej w ustawie zasadniczej wyszczególniono również inne podmioty, odgrywające istotną rolę w obszarze obronności państwa. Należy tu wskazać na Szefa Sztabu Generalnego, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, który mianowany jest przez prezydenta na czas wojny oraz Radę Bezpieczeństwa Narodowego stanowiącą organ doradczy prezydenta.

W ustawie zasadniczej wskazano również podstawowy element systemu obronnego państwa, jakim są Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiące zarazem potencjał militarny kraju. Zadania Sił Zbrojnych RP zostały zakreślone w art. 26 Konstytucji RP. Jak słusznie

³⁴Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. Kpt 2/08, "Monitor Polski" 2009 nr 32 poz.478.

³⁵W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2013, art.5.

wskazuje Wiesław Skrzydło, artykuł ten pozostaje w ścisłym związku z treścią przytoczonego wyżej art. 5 ustawy zasadniczej³⁶.

Uwzględnienia wymaga, że cywilna kontrola nad armią, a także jej polityczna neutralność, stanowiące standard państw demokratycznych, znalazły się wśród wymogów akcesyjnych Polski do struktur Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)³⁷. Dla kompletności wywodu trzeba podkreślić, że rola przypisana prezydentowi w art. 134 ust. 1 Konstytucji RP, określającym go najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, interpretowana powinna być w wymiarze symbolicznym. Pojęcie, którym ustrojodawca posłużył się we wskazanym przepisie, nie pozwala na wywodzenie z niego uprawnień władczych, które nie byłyby objęte normami kompetencyjnymi³⁸. Na gruncie doktryny usystematyzował się pogląd, co do tytularnego charakteru zwierzchnictwa głowy państwa nad armią. Tomasz Słomka podkreśla, że „zwierzchnictwo prezydenta nad Siłami Zbrojnymi ma charakter bierny. Oznacza to, że zwierzchnictwo nie posiada atrybutów faktycznego naczelnego dowództwa i kierowania Siłami Zbrojnymi”³⁹.

Zgodnie z treścią art. 134 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, zaś w warunkach wojny, na wniosek szefa rządu, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Wśród pozostałych uprawnień prezydenta wynikających ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi należy wymienić:

- Mianowanie Szefa Sztabu Generalnego, a także dowódców rodzajów sił zbrojnych,
- Nadawanie wskazanych przez ustawodawcę stopni wojskowych,

³⁶W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2013, art.26.

³⁷https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/dt_psc_330mc_20141_0.pdf.

³⁸K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, „Studia i Materiały TK”, t. 4, red. J. Trzeciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 335, [za:] R. Balicki, *Zwierzchnictwo prezydenta RP nad siłami zbrojnymi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 2 (18)/2014, s. 17.

³⁹T. Słomka, *Egzekutywa w III RP: Mechanizmy i wzajemne relacje (zarys problemu)*, „Społeczeństwo i polityka”, Pismo edukacyjne nr 10, Pułtusk 2007, s.104.

- W sytuacji niemożności zebrania się Sejmu wydanie w trybie art. 116 ust. 2 konstytucji postanowienia o stanie wojny,
- W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa zarządzenie na wniosek Prezesa Rady Ministrów powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰.

Należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP to Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Jak zauważa Bartłomiej Opaliński, rząd pozostaje zasadniczym ogniwem cywilnej kontroli nad armią. A zatem z perspektywy przedmiotowych rozważań koniecznym jest ukazanie pozycji Prezesa Rady Ministrów, który posiada szczególną rolę ustrojową, co stanowi konsekwencję charakteru oraz zakresu przypisanych mu kompetencji. Przepis art. 148 Konstytucji RP stanowi m. in., że szef rządu zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, a także koordynuje i kontroluje pracę ministrów. Na uwagę zasługują również przepisy zawarte w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, która została uchwalona z racji na przeprowadzoną w 1996 r. reformę centrum administracyjno-gospodarczego. W związku z dokonanymi wówczas zmianami, premier wyposażony został w instrumenty umożliwiające mu szczegółowe kształtowanie zakresu działań podejmowanych przez poszczególnych ministrów. Nie jest to rozwiązanie zwyczajowo stosowane w parlamentarnych systemach rządów. Podkreślenia wymaga, że w polskim porządku prawnym zasada *primus inter pares* w odniesieniu do pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów nie znalazła zastosowania. Oznacza to, że Minister Obrony Narodowej wskazany w ustawie zasadniczej jako organ, za pośrednictwem którego głowa państwa w czasie pokoju sprawuje cywilne zwierzchnictwo nad armią, w sposób bezpośredni podlega szefowi rządu. Rola i kompetencję Ministra Obrony Narodowej w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa szczegółowo określa Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej. Wśród zadań, które ustawodawca przypisał ministrowi ON wskazać należy m. in. na: sprawowanie w czasie pokoju kierownictwa nad całokształtem działalności Sił Zbrojnych, przygotowywanie założeń obronnych Państwa, a także sprawowanie, w zakresie powierzonym przez

⁴⁰Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U.1997 nr 78 poz.483.

Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji publicznej i inne wskazane w Ustawie podmioty⁴¹.

W art. 5 przywołanej ustawy wskazano zarazem, że „Ministrowi Obrony Narodowej podlegają bezpośrednio:

- 1) Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
- 2) Dowódca Generalny;
- 3) Dowódca Operacyjny;
- 4) Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej”⁴².

Specyfika pozycji ministra ON, a także przypisane mu kompetencje, czynią go podmiotem łączącym ośrodek prezydencki z rządem, wymuszając działanie oparte na umiejętności odseparowania bieżących sporów politycznych, w celu realizacji nadrzędnych interesów państwa. Jest to szczególnie istotne w warunkach koabitacji, kiedy głowa państwa oraz rząd pochodzą z różnych obozów politycznych. Wówczas wzrasta ryzyko rywalizacji między dwoma segmentami egzekutywy, co w konsekwencji może niekorzystnie wpłynąć na sytuację bezpieczeństwa państwa.

Podsumowanie

Uwzględniając dorobek polskiego orzecznictwa konstytucyjnego, a także dotychczasową praktykę ustrojową, można sformułować wniosek, że regulacje prawno-ustrojowe kształtujące polski model władzy wykonawczej wymagają rewizji. Problematyka ukazana na gruncie niniejszego artykułu prowadzi również do refleksji nad nieadekwatnością części rozwiązań zaaprobowanych przez polskiego ustrojodawcę. Przykładem jest powszechny wybór prezydenta, który pozostaje w asymetrii do stosunkowo niewielkiego zakresu kompetencji, jakimi dysponuje on w zakresie realnego oddziaływania na kształtowanie polityki państwa. Nie powinno to prowadzić wyłącznie do postulatu przywrócenia wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, a prowokować do podjęcia rozważań nad zastosowaniem konstrukcji obecnych w systemach innych państw europejskich. Należy również

⁴¹Zob. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej Dz.U. 1996 nr 10 poz. 56 z późn. zm.

⁴²Tamże.

wskazać, że sprzeczne interpretacje norm kompetencyjnych i wynikające z nich napięcia w stosunkach prezydenta z Radą Ministrów niekorzystnie wpływają na realizację strategicznych polityk państwa. Mając na względzie powyższe rozważanie, postulat przeformułowania obecnego modelu władzy wykonawczej poprzez zastosowanie regulacji doprecyzowujących pozycję jej organów, wydaje się być uzasadniony⁴³.

Bibliografia:

Literatura:

Balicki R., *Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. X L, AU W Nr 2079,;

Balicki R., „*Małe konstytucje*” w *polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] „Studia nad prawem konstytucyjnym : [dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze]”, red. Janusza Trzcńskiego i Bogusława Banaszaka. - Wrocław, 1997;

Balicki R., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, *LexisNexis*, 2014, art.133;

Balicki R., *Małe Konstytucje w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Acta UWr.1997, Prawo CCLVII, 1997;

Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008, ;

Działocha K., *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, „Studia i Materiały TK”, t. 4, red. J. Trzcński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996

Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004;

Głajcar R., *Relacje Prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006;

Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012,;

⁴³A. Umińska-Woroniecka, *op. cit s. 44.*

Jaskiernia J., *Przesłanki aksjologiczne i teleologiczne dualizmu egzekutywy w systemie parlamentarno-gabinetowym i granice racjonalności tego modelu w świetle doświadczeń III RP*[w:] „Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle”, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł-Rzeszów 2009;

Mojak R., *Parlamentarne rządy koalicyjne w dobie obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997*, [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce*, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa- Pułtusk 2008;

Mojak R., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] red. W. Skrzydło, „Polskie prawo konstytucyjne”, Lublin 1998;

Opaliński B., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie, cz. II*, „Ius Novum” 2011, nr 2;

Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012;

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII, stan prawny: 2013.03.01, LEX, 2013*;

Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne* Lublin 1996.

Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej- moderator systemu konstytucyjnego państwa*, [w:] „Porządek konstytucyjny w Polsce”, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa- Pułtusk 2008;

Szymanek J., *Dwie konstytucje - dwie tradycje. Dziedzictwo polskiego konstytucjonalizmu okresu międzywojennego*, [w:] „Konstytucje polskie dwudziestolecia międzywojennego: doświadczenia, inspiracje, instytucje”, red. Przemysław Czernicki, Bartłomiej Opaliński, Warszawa 2014;

T. Słomka, *Egzekutywa w III RP: Mechanizmy i wzajemne relacje (zarys problemu)*, „Społeczeństwo i polityka”, Pismo edukacyjne nr 10, Pułtusk 2007, s.104.

Zięba-Załucka H., *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007;

Żukiewicz P., *Przywódstwo polityczne, Teoria i praktyka*, Warszawa 2011 [za:] A. Umińska-Woroniecka *Zadania i kompetencje organów władzy wykonawczej w sferze polityki zagranicznej po uchwaleniu konstytucji z 1997 roku między współdziałaniem a rywalizacją*, „e-Politikon” 2016, nr XIX;

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997. nr 78 poz..483)

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, "Monitor Polski" 2009 nr 32 poz.478.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (Dz.U. 1996 nr 10 poz. 56 z późn. zm.Dz.U.1997.78.483)

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym;

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 67 poz. 397);

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 1996 nr 10 poz. 56 z póź. zm.Dz.U.2012.392)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 32.

Źródła internetowe:

<https://bs.net.pl/aktualnosci/konflikt-w-nbp-moze-zaszkodzic-gospodarce;>

[https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/dt_psc_330mc_20141_0.pdf.](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/dt_psc_330mc_20141_0.pdf)

Arkadiusz Suszek

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Blokujący aspekty inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP

*Blocking aspect of the right of legislative initiative of the President
of the Republic of Poland*

Abstrakt

Obecnie obowiązująca Konstytucja wyznacza podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej. Wśród nich jest Prezydent RP. Na tle przepisów prawnych przyjętych w innych państwach jest to nietypowe rozwiązanie. W owej kompetencji tkwi niebezpieczeństwo prowadzenia odmiennej, względem rządu, polityki. W artykule przyglądam się blokującemu charakterowi prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej. Wskazuję, że w określonej sytuacji politycznej (koabitacja) prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej może negatywnie oddziaływać na inne organy władzy. Jak pokazuje praktyka wnoszenia projektów ustaw do Sejmu przez kolejnych Prezydentów, kompetencja ta nie stanowi przyczyny destabilizacji polityki państwa. Jednakże warto rozważyć dokonanie pewnych modyfikacji, by ograniczyć ów potencjalnie blokujący charakter prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej.

Słowa kluczowe:

prawo inicjatywy ustawodawczej, Prezydent RP, Konstytucja, blokowanie, praktyka polityczna

Abstract

The current Constitution determines qualified subjects, who have the right of legislative initiative. One of them is the President of the Republic of Poland. In comparison to the law of different States it is

untypical. Executing this competency may cause a threat that President could lead policy, which is contrasted to the governments' program. In this article I refer to the blocking character of the presidential right of legislative initiative. I emphasize that in particular situation (*cohabitation*) this competency might negatively influence on other authorities. As it was shown by political practice, the presidential right of legislative initiative is not the cause of destabilization the State policy. However, it is worth considering some modifications, which could limit this potential blocking character of the presidential right of legislative initiative.

Key words:

the right of legislative initiative, the President of the Republic of Poland, Constitution, blocking, political practice

Informacje wstępne

Status ustrojowy Prezydenta RP w świetle przepisów Konstytucji¹ stanowi niezwykle interesujący przedmiot badań dla osób zajmujących się konstytucjonalizmem oraz politologią. Większość badaczy wskazuje na pewne dysfunkcyjne aspekty przyjętego w Polsce hybrydowego modelu prezydentury, którego głównym mankamentem jest generowanie konfliktów politycznych w ramach dualnej egzekutywy². W kontekście przepisów prawnych funkcjonujących przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. zwracał na to uwagę Artur Wołek, wskazując, że ówczesne relacje w ramach podziału władzy charakteryzowały się realizacją zasady *checks and balances* - głównie w aspekcie negatywnym³. Polegało to na funkcjonowaniu reguły

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 roku (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

² Takie stanowisko wyrażają czołowi polscy konstytucjoniści, zgadzając się co do niespójności przyjętego modelu prezydentury w kontekście funkcjonowania jej w ramach przyjętej zasady podziału władzy: R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 341; B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce - stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s.9; J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 45.

³ A. Wołek wskazuje, że reguła blokowania wykreowała się podczas ustaleń Okrągłego Stołu i wynikała z kompromisu zawartego pomiędzy obozem dawnej władzy a stroną opozycyjną. Ów kompromis przekuto w zapisy nowelizacji

blokowania pomiędzy organami władzy. Reguła ta nakazuje negatywne oddziaływanie organów na siebie w celu ograniczenia sfery podejmowania decyzji politycznych konkurenta⁴. Blokowanie może przybierać formę świadomą bądź stanowić efekt działań, które w zamierzeniu nie miały mieć takiego charakteru.

W artykule będę odnosił się do tej tezy, ale w kontekście funkcjonowania obecnych przepisów konstytucyjnych. Głównym celem artykułu jest ukazanie prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej jako instrumentu prawnego, który potencjalnie może przybierać charakter blokujący. By osiągnąć cel odniosę się do praktyki politycznej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Nie będę jednak analizował wszystkich prezydenckich inicjatyw ustawodawczych, a skupię się na wybranych przykładach blokowania za pomocą omawianego instrumentu prawnego. Nie jest też moim zamierzeniem dokonywanie ocen politycznych, z tego powodu nie porównuję działalności kolejnych Prezydentów w omawianym zakresie. Główną hipotezę tekstu skonstruowałbym w sposób następujący: jeśli w danym okresie występuje zjawisko koabitacji, to Prezydent RP ma tendencje do wykorzystywania prawa inicjatywy ustawodawczej jako instrumentu blokującego. Inną hipotezą jest to, że przyznanie Prezydentowi RP prawa inicjatywy ustawodawczej w obecnym kształcie może generować konflikty polityczne. Wreszcie - gdy koabitacja występuje - ma miejsce świadome blokowanie poprzez inicjatywę ustawodawczą. Przyznanie Prezydentowi omawianej kompetencji jest nie do końca adekwatne w kontekście polskiego systemu rządów, co zostanie zobrazowane w dalszej części artykułu, poprzez krótkie zestawienie przyjętych rozwiązań z funkcjonującymi w wybranych państwach. Z racji tego, że niniejszy tekst dotyczy praktyki politycznej, nie będę się odnosił do problematyki inicjatyw prezydenckich w przedmiocie zmiany Konstytucji, gdyż od momentu

Konstytucji, które przyznawały silne instrumenty prawne obu stronom konfliktu. Wydaje się, że uczyniono to, ponieważ obie strony chciały się zabezpieczyć wzajemnie przed dominacją adwersarzy. Stąd też np. silne weto przyznano prezydentowi (reprezentantowi dawnej władzy) i Senatowi (w którym dominowała dawna opozycja). zob.: A. Wołek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004, s. 119-124.

⁴ *Ibidem*, s. 119.

uchwalenia ustawy zasadniczej Prezydenci czterokrotnie wnioskowali w tej sprawie⁵.

Dla dalszych rozważań konieczne jest zdefiniowanie dwóch, kluczowych dla niniejszej pracy, pojęć. „Inicjatywa ustawodawcza to uprawnienie konstytucyjne określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, które skutkuje obowiązkiem rozpatrzenia przez Sejm wniesionych projektów w szczególnej procedurze”⁶. Ważnym pojęciem dla tego artykułu jest koabitacja. Jego znaczenie wywodzi się z praktyki stosowania przepisów konstytucyjnych V Republiki Francuskiej i dotyczy sytuacji gdy organy dualnej egzekutywy wywodzą się z różnych środowisk politycznych, a to generuje między nimi konflikty⁷.

Kwestią zasadniczą jest omówienie przepisów prawa stanowionego, które wyznaczają prezydenckie kompetencje w zakresie wnoszenia projektów ustaw do Sejmu. Rolę Prezydenta w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej wyznacza art. 118 Konstytucji. Jak wynika z art. 144 ust. 3 pkt. 6 prawo inicjatywy ustawodawczej jest prezydencką prerogatywą. W związku z tym nie jest ono objęte kontrasygnatą, co w literaturze wskazywane bywa jako potencjalne niebezpieczeństwo w postaci funkcjonowania dwóch, konkurujących ze sobą organów władzy, które doprowadzić może do destabilizacji polityki rządu⁸.

W Polsce prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje także posłom (15 posłów lub komisja sejmowa), Senatowi, Radzie Ministrów

⁵ Szerzej na ten temat zob. B. Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014, s. 63-65. Dodatkowo, Prezydent Bronisław Komorowski wniósł taki projekt, odnośnie zmiany w systemie wyborczym, jednakże procedura ustawodawcza zakończyła się na etapie I czytania: Strona internetowa Sejmu RP <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3424>, „Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, dostęp 19.05.2017.

⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 267.

⁷ Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków 2010, s. 11-12.

⁸ A. Więckowska, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 79.

(RM) oraz 100 000 obywateli, którzy mają czynne prawo wyborcze. Należy podkreślić, że katalog podmiotów jest w tym przypadku zamknięty⁹. Jednakże występuje ograniczenie podmiotowe w dwóch przypadkach: 1) prawo do wniesienia projektu ustawy budżetowej przysługuje tylko RM, 2) inicjatywa ustawodawcza dotycząca zmiany Konstytucji przysługuje Senatowi, Prezydentowi oraz 92 posłom¹⁰. Projekt ustawodawczy składa się wraz z uzasadnieniem na ręce Marszałka Sejmu¹¹.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje przekonanie głoszące, że Prezydent nie powinien nadmiernie wykorzystywać omawianej kompetencji, gdyż to rządowi przypisano „priorytet w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki państwa”¹². Gdyby Głowa Państwa wykazywała się w tej sferze nadaktywnością, to mogła doprowadzać by do zbytnej ingerencji w sferę władzy przysługującej legislaturze. Tym samym prowokowałaby sytuację destabilizacji parlamentarnego systemu rządów, w którym głównym ośrodkiem decyzyjnym, a zarazem czołowym inicjatorem ustawodawczym, jest RM¹³. Równocześnie zastrzega się, że Prezydent powinien wносить projekty ustaw w kwestiach dotyczących ustroju państwa, a także w przypadkach kryzysów systemu

⁹ B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 101-102.

¹⁰ J. K. Sokołowski, K. Studnicka, *Przebieg procesu legislacyjnego*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, red. J. K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008, s. 76.

¹¹ Wymogi formalne wniosku ustawodawczego są wskazane w art. 34 Regulaminu Sejmu (M. P. 2017 poz. 262). Jak słusznie zauważa Bartłomiej Opaliński „regulamin ma wprawdzie charakter aktu wewnętrznego i dlatego wiąże przede wszystkim Sejm (...) ma on również określać sposób wykonywania obowiązków innych organów wobec Sejmu. Z tego względu akt ten pozostaje wiążący także dla pozostałych (innych niż posłowie) kategorii wnioskodawców”. B. Opaliński, *op. cit.*, Warszawa 2014, s. 45. Oprócz Regulaminu Sejmu i Konstytucji ważnym aktem dotyczącym prawidłowego opracowania projektów ustaw jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 100, poz. 908). Szerzej na ten temat zob. A. Więckowska, *op. cit.*, s. 78.

¹² B. Opaliński, *op. cit.*, s. 57.

¹³ R. Głajcar, *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989r. studium politologiczne*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 83-84.

politycznego. Taka aktywność wpisuje się w sprawowaną przez Głowę Państwa funkcję arbitra¹⁴.

I. Wybrane przykłady wykonywania prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej¹⁵

W trakcie wejścia w życie przepisów obowiązującej Konstytucji Prezydentem był Aleksander Kwaśniewski¹⁶. Podczas swojej pierwszej kadencji (od momentu wejścia w życie Konstytucji) wniósł 10 projektów ustaw, w drugiej natomiast 27. Warto zwrócić uwagę, że w czasie trwania jego prezydentury w latach 1997-2001 miała miejsce koabitacja, a mimo to Prezydent nie wykazywał się nadaktywnością w tej materii i tym samym nie stanowił konkurencji dla rządu tworzonego wówczas przez Akcję Wyborczą „Solidarność” i Unię Wolności.

Przeglądając tytuły poszczególnych projektów ustaw, można stwierdzić, że Prezydent zajmował się głównie kwestiami związanymi z niewielkimi zmianami obowiązującego prawa, a w warstwie merytorycznej min.: sądownictwem (głównie administracyjnym), stanami nadzwyczajnymi¹⁷, a także sprawami związanymi z szeroko rozumianą lustracją. Przykładem inicjatywy ustawodawczej Prezydenta związanej z tym ostatnim obszarem jest projekt złożony w Sejmie w październiku 2001 roku, zakładający zawężenie lustracji poprzez wyciągnięcie spod jej nawiasu osób, które pracowały na rzecz wywiadu i kontrwywiadu PRL, co miało na celu zakończenie procesów lustracyjnych prominentnych działaczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) (min. Józefa Oleksego)¹⁸. Głowa Państwa w swoim uzasadnieniu wskazywała na

¹⁴ *Ibidem*, s. 84.

¹⁵ Metoda obliczania ilości prezydenckich inicjatyw ustawodawczych polegała na wpisywaniu w wyszukiwarkę na stronach internetowych Sejmu w zakładce proces legislacyjny (III-VIII kadencji) frazy: „Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy”. Stąd też wynika rozbieżność pomiędzy wskazywanymi przeze mnie liczbami a tymi podawanymi przez B. Opalińskiego. Por. B. Opaliński, *op. cit.*, s. 147.

¹⁶ Poniższe dane dotyczące projektów ustaw wniesionych przez Prezydenta Kwaśniewskiego pochodzą ze stron internetowych Sejmu RP: www.sejm.gov.pl, dostęp 19.05.2017.

¹⁷ Związane to było z tzw. „powodzią tysiąclecia”, zob.: Strona internetowa Polskiego Radia, http://www.polskieradio.pl/39/156/Artykul/633313,Powodz-tysiaclecia,„Powódź_tysiąclecia”, dostęp 19.05.2017.

¹⁸ A. Dudek, *op. cit.*, s. 471.

błędy legislacyjne w obowiązującej wtedy ustawie lustracyjnej¹⁹. Pierwotnie Prezydent złożył ten projekt 10.11.1997 r., jednakże na skutek przewlekłości prac legislacyjnych postępowanie w tej sprawie nie zakończyło się²⁰. W związku z tym Głowa Państwa postanowiła wnieść go do Sejmu następnej kadencji. Inicjatywa ta nie uzyskała aprobaty ówczesnego koalicjanta SLD, którym było Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) co, jak się wskazuje, było jednym z powodów późniejszego rozpadu koalicji²¹. Można to uznać za pośredni przykład blokowania poprzez prezydencką inicjatywę ustawodawczą z dwóch powodów. Po pierwsze pierwotny projekt miał charakter blokujący, ponieważ był wymierzony ideologicznie w adwersarzy politycznych. Po drugie powtórzenie wniosku legislacyjnego sprawiło, że pogorszyły się stosunki wewnątrz koalicji rządowej. To pokazuje, że zarówno przyczyny, jak i konsekwencje wykonywania prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej, mogą przybierać charakter blokujący. Potwierdza to także hipotezę, że Prezydentom zdarzało się w sposób zamierzony blokować prace rządu poprzez wniesienie projektu ustawy podczas koabitacji.

Lech Kaczyński złożył 44 projekty ustaw²². Podobnie jak jego poprzednik zmagał się z sytuacją niekorzystną dla Głowy Państwa, a więc z koabitacją. O ile w przypadku Prezydenta Kwaśniewskiego trwała ona przez cztery z dziesięciu lat prezydentury, tak Prezydent Kaczyński funkcjonował w ramach niej 29 z 51 miesięcy urzędowania. To mogło wpłynąć na częstsze korzystanie z kompetencji do wnoszenia projektów ustaw, gdyż jak do tej pory to właśnie Lech Kaczyński najczęściej wnioskował ze swoimi pomysłami legislacyjnymi spośród wszystkich Prezydentów III RP²³.

¹⁹ B. Opaliński, *op. cit.*, s. 83-84.

²⁰ *Ibidem*, s. 83.

²¹ A. Dudek, *op. cit.*, s. 471.

²² Obliczenie własne na podst. sejm.gov.pl i taką samą liczbę podaje: M. Solon-Lipiński, *Inicjatywy ustawodawcze Bronisława Komorowskiego. Analiza porównawcza*, <http://jagiellonski24.pl/2015/04/13/inicjatywy-ustawodawcze-bronislawa-komorowskiego-analiza-porownawcza/>, dostęp 19.05.2017.

Z kolei inni podają, że Lech Kaczyński złożył 48 projektów ustaw: A. Ścisłowska, M. Wnuk, A. Wojewoda, *Komorowski napisał prawie dwa razy mniej ustaw niż Kaczyński*, <http://serwis.mamprawowiedziec.pl/analiza/2015/04/Jak-prezydenci-tworzyli-prawo.html>, Dostęp 19.05.2017.

²³ M. Solon-Lipiński, *op. cit.*, dostęp 19.05.2017.

Wśród przykładów blokujących inicjatyw ustawodawczych Lecha Kaczyńskiego warto wskazać jeden zasadniczy projekt. Stanowił on odpowiedź na poselski projekt ustawy dotyczącej lustracji, będący wynikiem współpracy Prawa i Sprawiedliwości (PiS) i Platformy Obywatelskiej (PO). Jego przepisy, zdaniem Prezydenta, nie chroniłyby w sposób wystarczający osób, które w czasach PRL były nękanie przez Służbę Bezpieczeństwa. Obawy te podzielali także senatorowie partii, które stworzyły poselski projekt²⁴. Prezydencki projekt został uchwalony głosami posłów PiS, Samoobrony i PSL, ale przy sprzeciwie PO i wstrzymaniu się od głosu reprezentantów SLD i Ligi Polskich Rodzin²⁵. Można wywnioskować, że w ten sposób Prezydent zablokował inicjatywę ustawodawczą posłów (po części) ugrupowania mu sprzyjającego. Z drugiej strony prezydencka inicjatywa była próbą zablokowania projektu PO, o czym świadczy wynik głosowania nad projektem legislacyjnym Głowy Państwa.

W związku z tym można przyjąć, abstrahując od przyczyn powstania wniosku legislacyjnego Prezydenta, że skutek owej inicjatywy miał charakter blokujący. Wynika to z tego, że po pierwsze Prezydent dokonał ingerencji w inicjatywę ustawodawczą przysługującą posłom, gdyż poselski projekt wówczas podlegał już pracom Sejmu. Mamy więc tu do czynienia z blokowaniem władzy ustawodawczej. Po drugie inicjatywa ta wpisała się w proces polaryzacji pomiędzy PO i PiS²⁶. To również stanowi formę blokowania, która jednak nie ma charakteru instytucjonalnego, ale oddziałuje na scenę polityczną.

Warto podkreślić, że jedną z przyczyn konflikt PO-PiS, a także główną determinantą podejmowanych przez polityków działań (wykorzystujących przysługujące im kompetencje) jest prawne uregulowanie kwestii ustrojowych, które pozwala organom władzy państwowej na rywalizowanie. Rozpatrując *casus* sporu o lustrację, można pokusić się o postawienie hipotezy dotyczącej wpływu przepisów prawa stanowionego na praktykę polityczną. Gdyby przepisy uniemożliwiały Prezydentowi wnoszenie projektu ustawy w sytuacji, gdy Sejm rozpatruje już wniosek w podobnej sprawie, to wówczas konflikt polityczny nie ulegałby pogłębianiu. W świetle obowiązujących przepisów celem podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta

²⁴ A. Dudek, *op. cit.*, s. 580.

²⁵ *Ibidem*, s. 580-581.

²⁶ *Ibidem*, s. 581.

nie musi przyświecać chęć blokowania, ale w rezultacie może wynikać taki skutek.

Ten przykład wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta pokazuje, że rezultaty korzystania z tej kompetencji mogą okazać się nieprzewidywalne i odbiegać od intencji autora projektu ustawy. Zaznaczyć jednak należy, że większą część prezydenckich inicjatyw legislacyjnych stanowią projekty, których wniesienie do Sejmu nie rodzi tak destabilizacyjnych dla systemu politycznego implikacji. Jednakże owe negatywne rezultaty mogą sporadycznie wystąpić, gdyż w sposób naturalny wytwarza to kolejne pole rywalizacji między organami władzy państwowej.

W związku z tragiczną śmiercią Lecha Kaczyńskiego w katastrofie samolotu pod Smoleńskiem, zgodnie z art. 131 ust. 2 pkt. 1 obowiązki Prezydenta tymczasowo (tj. „do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej”) przejął ówczesny Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski, następnie Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz oraz Marszałek Sejmu Grzegorz Schetyna²⁷. To istotne w kontekście prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej, ponieważ dwa projekty ustaw²⁸ to wnioski złożone przez wykonującego obowiązki Prezydenta RP Marszałka Sejmu. Z punktu widzenia snutych tu rozważań interesujące jest to, że w art. 131 ust. 4 znajduje się wyłączenie możliwości skrócenia kadencji Sejmu przez osobę wykonującą obowiązki Prezydenta RP- czyli jednego z instrumentów potencjalnie blokujących przysługujących Głowie Państwa - a w przypadku prawa inicjatywy ustawodawczej, które może być nim pośrednio, takiego wykluczenia nie ma. Potencjalnie mogłoby dojść do sytuacji, w której osoba tymczasowo wykonująca obowiązki Prezydenta RP nadużywałaby przysługującej jej kompetencji. Poprzez swoje działanie paraliżowałaby wówczas sprawowanie przez Sejm funkcji ustawodawczej, nie mając legitymizacji ku temu, gdyż sprawuje urząd tylko w zastępstwie i nie została Głową

²⁷ Po katastrofie smoleńskiej wielu badaczy zajęło się kwestią tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta. Zob. M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 71-89; M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3, s. 185-207.

²⁸ Strona internetowa Sejmu RP, www.sejm.gov.pl, „Proces legislacyjny kadencja VI i VII”, dostęp 19.05.2017.

Państwa wskutek przewidzianych w art. 127 ust. 1 Konstytucji wyborów powszechnych.

Rozpatrując pomysły legislacyjne Bronisława Komorowskiego, należy mieć na uwadze, że okres jego prezydentury, w porównaniu do dwóch poprzednich, był czasem komfortowym dla Głowy Państwa, ponieważ nie zaistniała wówczas koabitacja i dzięki temu Prezydent nie musiał konfrontować się z niesprzyjającym mu rządem. Prezydent Komorowski wniósł 25 projektów ustaw²⁹. W naturalny sposób ta sytuacja implikowała mniejszą potrzebę realizacji własnej polityki przez Prezydenta. Można założyć, że skoro wywodził się z PO, to inicjatywy czy to posłów tej partii, czy koalicji rządowej (PO-PSL) były spójne z światopoglądem Bronisława Komorowskiego, o czym świadczy chociażby liczba zawetowanych przez niego ustaw, która obejmuje zaledwie cztery projekty³⁰.

Inicjatywy ustawodawcze Prezydenta Komorowskiego wynikały przede wszystkim z reagowania na różnego rodzaju kryzysy. Można tu wymienić projekt zmiany Kodeksu Wyborczego po zamieszeniu wynikłym z nieprawidłowości w przeprowadzeniu wyborów samorządowych w 2014 roku, a także propozycję zmiany prawa o zgromadzeniach w odpowiedzi na zajścia mające miejsca podczas Marszów Niepodległości³¹. Wśród projektów ustaw niemających charakteru reagującego autorstwa Bronisława Komorowskiego nie sposób doszukać się inicjatyw o charakterze blokującym, ponieważ jak już wskazano, nie było wówczas koabitacji. Za ilustrację takiego stanu rzeczy może służyć zamieszenie wynikające z podjęcia prób nowelizacji ustawy o nasiennictwie. Pierwsza z nich była projektem rządowym, który był krytykowany przez ekologów i opozycję, co z kolei wpłynęło na podjęcie przez Bronisława Komorowskiego decyzji o zawetowaniu tej ustawy³². Druga próba nowelizacji ustawy z 2003 roku była autorstwa Prezydenta i powieliała ona w całości zawetowany wcześniej projekt

²⁹ Strona internetowa Sejmu RP, www.sejm.gov.pl, dostęp 30.06.2017.

³⁰ Strona internetowa tvp.info, <http://www.tvp.info/21103013/piec-lat-prezydentury-w-liczbach-sprawdz-aktywnosc-bronislawa-komorowskiego>, „Pięć lat prezydentury w liczbach. Sprawdź aktywność Bronisława Komorowskiego”, dostęp 19.05.2017.

³¹ M. Solon-Lipiński, *op. cit.* dostęp 19.05.2017.

³² Strona internetowa onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/bronislaw-komorowski-podpisal-ustawe-o-nasiennictwie/nh9ss>, „Bronisław Komorowski podpisał ustawę o nasiennictwie”, dostęp 19.05.2017.

Rady Ministrów, jednakże przywrócono w niej przepisy dotyczące zakazu obrotu i rejestracji GMO³³. Gdyby taki stan faktyczny zaistniał w momencie koabitacji, to Prezydent z pewnością nie wykorzystałby zapisów znajdujących się w zawetowanej ustawie. Nie stałoby się tak, ponieważ istotą przysługującej Głowie Państwa kompetencji odrzucania projektów ustaw jest nie dopuszczenie do wejścia w życie danego prawa. Omawiana wyżej sytuacja, w której Prezydent najpierw wetuje ustawę, a następnie tworzy własny projekt, opierający się głównie na zawetowanym pomysłu, świadczy o chęci uniknięcia konfliktu politycznego z własnym środowiskiem politycznym.

Obecnie urzędującym Prezydentem jest Andrzej Duda, którego zaprzysiężenie miało miejsce 06.08.2015 r. i przez pierwsze trzy miesiące sprawowania funkcji Głowy Państwa, tj. do czasu powołania rządu Beaty Szydło 16.11.2015 r. znajdował się on w sytuacji koabitacji z rządem PO-PSL. Do tej pory (stan na 30.06.2017) Prezydent Duda wniósł 13 projektów ustaw³⁴. Jeden z nich dotyczył odwrócenia reformy emerytalnej autorstwa rządu Donalda Tuska, która zrównywała „wiek emerytalny” kobiet i mężczyzn, a także ustaliła, że możliwość uzyskiwania świadczenia emerytalnego zostanie zapewniona po osiągnięciu 67 lat. Odpowiedzią Andrzeja Dudy było zaproponowanie we wniosku ustawodawczym obniżenia wieku emerytalnego i zróżnicowanie go względem płci (kobiety mogą przechodzić na emeryturę w wieku 60 lat, a mężczyźni po osiągnięciu 65-tego roku życia)³⁵. Wniesienie go podczas koabitacji ma charakter blokujący, gdyż dotyczył on sztanarowej reformy ówczesnej większości sejmowej. Projekt ten podczas poprzedniej kadencji Sejmu nie uzyskał nr druku, jednakże Prezydent ponownie zainicjował w tej sprawie i tym razem skutecznie³⁶. Jak pokazuje analiza dalszych prac nad prezydenckimi projektami ustaw, 6 z nich przeszło pomyślnie proces ustawodawczy, z kolei 2 oczekują dalszych prac parlamentarnych.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Strona internetowa Sejmu RP, www.sejm.gov.pl, dostęp 30.06.2017.

³⁵ Strona internetowa Prezydenta RP, www.prezydent.pl, „Prezydenckie projekty ustaw w Sejmie”, dostęp 19.05.2017.

³⁶ Strona internetowa Sejmu RP, www.sejm.gov.pl, „Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw”, dostęp 19.05.2017.

Wydaje się, że aktywność Prezydenta Dudy w obszarze korzystania z kompetencji do wnoszenia projektów ustawodawczych w zakresie blokowania jest niska, gdyż przez większość swojej kadencji ma on ten sam komfort w sprawowaniu urzędu co jego poprzednik. Jedyny faktycznie blokujący przykład inicjatywy ustawodawczej miał miejsce podczas koabitacji z rządem Beaty Kopacz.

Jak wykazuje powyższa analiza wybranych przypadków prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej nie było w praktyce politycznej wykorzystywane jako instrument blokujący w sposób nadmierny. Prezydenci, nawet podczas koabitacji, nie nadużywali omawianej kompetencji w zakresie negatywnego oddziaływania³⁷. Stwierdzić to można na przykładzie projektów ustawodawczych wniesionych do Sejmu przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Mimo że ich liczba jest stosunkowo duża, nie były wymierzone by oddziaływać negatywnie na większość sejmową, a raczej świadczyły o chęci realizacji interesów własnego środowiska politycznego³⁸. Jedyne ich ilości może świadczyć o tendencji do blokowania, jednak nie ma to charakteru w pełni negatywnego jeśli chodzi o oddziaływanie na politycznych oponentów. Stwierdzić jednak należy, że omawiany instrument prawny ma potencjał blokujący, w związku z czym warto się przyjrzeć regulacjom przyjętym w innych państwach.

II. Prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej w innych państwach

Fakt posiadania przez Prezydenta prawa inicjatywy ustawodawczej nie wyróżnia polskiego systemu politycznego na tle państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej, ponieważ identyczne uprawnienia posiadają Głowy Państw: Rosji, Ukrainy, Litwy, Łotwy, Węgier³⁹. Warto jednak przyjrzeć się jak kompetencja ta wygląda w państwach o prezydenckim, semiprezydenckim i parlamentarno-

³⁷ Podobny wniosek, na podstawie analizy wszystkich wniesionych przez Prezydentów RP po wejściu w życie Konstytucji z 1997, wyciągnął B. Opaliński: B. Opaliński, *op. cit.*, s. 149-152.

³⁸ Wydaje się, że jedynie pośrednio niektóre inicjatywy ustawodawcze autorstwa Prezydenta Kaczyńskiego miały charakter blokujący: zob. *Ibidem*, s. 94-123.

³⁹ R. Glajcar, *op. cit.*, s. 83.

gabinetowym systemie rządów⁴⁰, gdyż to pozwoli, w omawianym aspekcie, ocenić polski model wzajemnych relacji władz.

W USA Prezydent formalnie jest pozbawiony prawa inicjatywy ustawodawczej, ale w praktyce politycznej ma duży wpływ na proces legislacyjny, ponieważ dysponuje prawem kierowania do Kongresu orędzi, które mogą służyć do sugerowania parlamentowi podejmowania pewnych określonych działań ustawodawczych⁴¹. Wskazuje się, że prezydenci wraz z orędziami „przedstawiają nie tylko własny program legislacyjny obejmujący wszystkie obszary aktywności egzekutywy, lecz także gotowe projekty ustaw”⁴². Szacuje się, że ok. 80% inicjatyw legislacyjnych pochodzi od Głowy Państwa a część inspiracji ustawodawczych pochodzi ze wspomnianych wyżej orędzi⁴³. To, że w rzeczywistości większość ustaw pochodzi od Prezydenta, złagodzone jest przez konieczność osiągnięcia porozumienia z przedstawicielami władzy ustawodawczej. Gdyby amerykańskie przepisy prawa przewidywały prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej, to Głowa Państwa nie musiałaby zwracać uwagi na działalność Kongresu i prowadziłaby tylko swoją politykę. Co więcej, w takiej sytuacji prawnej Prezydent USA byłby w stanie kreować nadmierną liczbę projektów ustaw tylko po to, by blokować działalność ciała ustawodawczego. W przypadku braku formalnego prawa inicjatywy ustawodawczej nie ma takiej możliwości. Aby wprowadzić swój pomysł legislacyjny w życie, Prezydent zobowiązany jest do przekonania kongresmenów (którym jako jedynym w amerykańskim systemie politycznym przysługuje inicjatywa ustawodawcza⁴⁴), że dany projekt ustawodawczy jest zasadny.

We Francji formalnie prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje premierowi i członkom dwuizbowego Parlamentu. Projektowi pochodzącemu od członków Zgromadzenia Narodowego i Senatu rząd może się sprzeciwić, co implikuje stwierdzenie, że organ władzy wykonawczej odgrywa większą rolę w proponowaniu inicjatyw

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob.: R. Balicki, *op. cit.*, s. 331-339.

⁴¹ M. Bankowicz, *Prezydentury*, Kraków 2013, s. 51.

⁴² A. Kulig, *Stany Zjednoczone Ameryki*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 78.

⁴³ W. Zakrzewski, *Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki* [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 203.

⁴⁴ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 91.

legislacyjnych niż organy władzy ustawodawczej⁴⁵. Ze względu na to, że „realnym szefem władzy wykonawczej” jest Prezydent⁴⁶, to wydaje się, że to właśnie ten urząd odgrywa największą rolę w inicjowaniu procesu legislacyjnego, ponieważ „rząd i ministrowie z premierem na czele są w pierwszym rządzie praktycznie podporządkowani prezydentowi”⁴⁷. W literaturze wskazuje się, że głównym instrumentem prawnym poprzez który Prezydent wpływa na kreowanie inicjatyw ustawodawczych przez Radę Ministrów są dyrektywy kierowane do członków rządu⁴⁸. Zastrzec należy, że tak silny wpływ na kreowanie prawa we Francji przez Prezydenta występuje tylko w przypadku braku występowania koabitacji. Kiedy jednak ma miejsce ten stan napięcia pomiędzy większością parlamentarną, a Prezydentem to pozycja premiera wzrasta. Rząd wówczas dąży do realizacji swojej własnej polityki, co zapewnia mu konstytucyjne ograniczenie kompetencji Głowy Państwa, która formalnie nie posiada instrumentów służących do wpływania na ustawodawstwo w tym początkowym jego etapie i mogłaby to czynić jedynie w oparciu o rząd. Analizując tę *quasi* kompetencję Prezydenta Francji, można stwierdzić, że tak jak w przypadku wielu innych (formalnie wynikających z przepisów prawa, bądź też nie) instrumentów przysługujących temu organowi, możliwość realnego korzystania z nich zależna jest od tego czy ma miejsce koabitacja. Brak formalnego prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej powoduje, że nie ma tu mowy o występowaniu blokowania poprzez wnoszenie projektów ustaw i dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze w przypadku występowania koabitacji Prezydent, poprzez brak takiej kompetencji, nie może wносить swoich ustawowych propozycji i tym samym nie ingeruje wtedy w inicjowanie ustawodawstwa. Oczywiście z zastrzeżeniem, że mógłby to czynić poprzez inspirowanie parlamentarzystów z własnego ugrupowania, jednakże zgodnie z wyżej przedstawionym poglądem, inicjatywy ustawodawcze parlamentarzystów mogą być odrzucane przez rząd, więc takie działanie Prezydenta byłoby zupełnie nieskuteczne. Po drugie, jeżeli rząd wywodzi się z ugrupowania prezydenckiego, to Prezydent nie ma na celu blokowania działalności rządu, gdyż ten realizuje politykę głowy państwa.

⁴⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 165.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 156.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 159.

⁴⁸ Ł. Jakubiak, *op. cit.*, s. 52.

Włoska Konstytucja przewiduje, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje parlamentarzystom, 50000 wyborcom, a także Radzie Ministrów, która, co jest rozwiązaniem oryginalnym, może wnieść swój projekt ustawy po upoważnieniu udzielonym przez Prezydenta⁴⁹. Wskazuje się, że Głowa Państwa może zanegować rządowy projekt ustawy ze względu na niekonstytucyjność, a także z powodu zarzutów natury merytorycznej⁵⁰. Pomimo tego, że Prezydent nie zalicza się do kręgu podmiotów mogących złożyć wniosek ustawodawczy, to jednak może odrzucić projekt autorstwa rządu, co sprawia, że pod względem prawnym odgrywa w procesie legislacyjnym istotną rolę. Charakter tego rozwiązania jest niezwykle blokujący już w samej swojej istocie, szczególnie ze względu na merytoryczny powód odrzucenia takiego projektu przez Prezydenta. Z drugiej strony słaba legitymacja włoskiej Głowy Państwa, a także fakt, że rząd omijając potencjalne blokowanie ze strony Prezydenta, może swoje projekty ustaw wносить poprzez parlamentarzystów, implikuje małą skuteczność tego rozwiązania przewidzianego we włoskiej Konstytucji. Wydaje się więc, że pomimo posiadania przez Głowę Państwa formalnej i silnej kompetencji blokującej, w praktyce nie odgrywa ważnej roli, ponieważ rząd respektuje zdanie Prezydenta i dostosowuje swoje inicjatywy do jego wizji polityki⁵¹. Ponadto praktyka ta wynika ze słabej pozycji włoskiego Prezydenta, o czym świadczy konstytucyjny wymóg kontrasygnaty wszystkich wydawanych przez niego aktów⁵².

W Niemczech prawo inicjatywy ustawodawczej posiadają Rząd Federalny, posłowie Parlamentu Związkowego oraz Rada Związkowa⁵³. Prezydent RFN nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej, a tym bardziej nie jest władny w prawo do wnoszenia projektów zmian Ustawy

⁴⁹ Dodatkowo w sprawach dotyczących regionów, nieobjętych wcześniejszą regulacją ustawową, inicjować mogą rady regionalne. Natomiast radom gminnym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej w przypadku zmian i ustanawiania okręgów prowincjonalnych. Zob. Z. Witkowski, *Parlament jako organ uchwalający budżet państwa i inne ustawy*, [w:] *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 242.

⁵⁰ W. Orłowski, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, s. 86.

⁵¹ M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 105.

⁵² P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 151.

⁵³ E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2005, s. 113.

Zasadniczej⁵⁴. Brak przyznania formalnej kompetencji wnoszenia przez Głowę Państwa projektów ustaw, a także nieprzyznanie jej pośrednich form oddziaływania na inicjowanie procedury legislacyjnej zdaje się wynikać z konsekwencji niemieckich twórców Ustawy Zasadniczej. Polega ona na realizacji celu w postaci ukształtowania urzędu Prezydenta jako organu o bardzo słabej pozycji i wykluczeniu jego udziału w bieżących rozgrywkach politycznych, co równocześnie sprowadza rolę Głowy Państwa do „neutralnego reprezentanta państwowości niemieckiej”⁵⁵. W związku z powyższym, o blokowaniu mowy być nie może i stąd niemieckiego Prezydenta określa się w literaturze jako *Staatsnotar*, czyli „notariusza państwa”, ponieważ nie jest podmiotem aktywnym politycznie i może jedynie odgrywać rolę doradcy rządu⁵⁶.

W żadnym z wyżej wspomnianych państw formalnie prezydent nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej. Jednakże im silniejszy model prezydentury, tym faktyczne wpływanie głów państwa na wnoszenie projektów jest większe. Tam gdzie występuje system prezydencki, to od Prezydenta pochodzi większość poddawanego procedurze legislacyjnej (USA). W systemie semi-prezydenckim (Francja) Głowa Państwa również ma duży, nieformalny wpływ na inicjatywę ustawodawczą, ale tylko w momencie, gdy większość parlamentarną stanowi jej obóz polityczny. Z kolei we włoskiej wersji systemu parlamentarno-gabinetowego, Prezydentowi przysługuje formalnie prawo ingerencji w inicjatywy ustawodawcze rządu, ale w praktyce nie stanowi to realnego instrumentu działania tego organu. W niemieckim systemie kanclerskim (odmianie parlamentarno-gabinetowego), w którym pozycja Głowy Państwa jest najsłabsza z powyższych, Prezydent nie ma jakichkolwiek kompetencji wynikających wprost z przepisów prawa, czy też pośrednio odnośnie inicjatywy ustawodawczej. Warto zaznaczyć, że wymienione powyżej państwa łączy brak elementu blokowania poprzez prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej i głównym powodem takiego stanu faktycznego jest nieprzyznanie tej kompetencji głowie państwa w przepisach prawa.

⁵⁴ M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 92.

⁵⁵ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 203.

⁵⁶ M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 96-97.

Podsumowanie

Na tle powyższych rozwiązań polskie podejście wydaje się być wyróżniającym. Po pierwsze Konstytucja wprost przyznaje Prezydentowi RP prawo inicjatywy ustawodawczej, więc nie musi się on uciekać do nieformalnego wpływania na podmioty posiadające tę kompetencję (jak ma to miejsce w USA) i pozostaje niezależny od rządu (w odróżnieniu od Prezydenta Francji). Szczególnie zaś kompetencja ta wyróżnia polskiego Prezydenta na tle swoich odpowiedników w systemach parlamentarnych (Niemcy, Włochy), gdzie ich wpływ jest znikomy (Włochy), żeby nie powiedzieć całkowicie ograniczony (Niemcy). Reasumując, można stwierdzić, że przyznanie Prezydentowi RP tak silnej, bezwarunkowej kompetencji pozwalającej na wnoszenie projektów ustaw w swojej istocie może implikować realizowanie przez niego indywidualnej polityki, co w praktyce politycznej przy występowaniu koabitacji mogłoby oznaczać podejmowanie prób blokowania działalności ustawodawczej większości sejmowej. Ponadto rozwiązanie wynikające z Konstytucji RP znacznie odbiega od występujących w parlamentarzmie i świadczy o niekonsekwencji polskiego ustrojodawcy w kształtowaniu roli jaką miał pełnić Prezydent.

W związku z powyższym wydaje się uprawniona modyfikacja przepisu przyznającego Prezydentowi RP prawo inicjatywy ustawodawczej. Konieczne wydaje się prawne wykluczenie możliwości wnioskowania w sprawie, która jest już objęta procedurą legislacyjną⁵⁷. Przydatnym rozwiązaniem byłoby także wprowadzenie prawnego przedmiotowego ograniczenia w zakresie omawianej prerogatywy Głowy Państwa, by ta nie wchodziła w konflikty polityczne z rządem, co postulowano w literaturze jako praktyczną konieczność⁵⁸. W związku z tym, że omawiana kompetencja, nawet podczas koabitacji, sporadycznie miała charakter blokujący, to w praktyce nie

⁵⁷ Oprócz omówionego przykładu podczas prezydentury Lecha Kaczyńskiego, doszło do tego podczas prezydentury nieobjętej w ramach niniejszej pracy, tj. Lecha Wałęsy. Wniósł on do Sejmu własny projekt ustawodawczy dotyczący ordynacji wyborczej, gdy ten obradował już nad innym projektem, co opóźniło prace legislacyjne. Prezydent uczynił to w celu opóźnienia wyborów parlamentarnych, które wyłoniłyby mniej zależny od niego Sejm: zob. A. Dudek, *op. cit.*, s. 150-153.

⁵⁸ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 20.

skutkuje, podnoszoną w literaturze obawą, destabilizacji polityki rządu⁵⁹. Nie jest więc konieczne wykluczenie Prezydenta z grona podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej. Na interesujący charakter prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej zwraca uwagę Anna Więckowska, która dostrzegła w tym instrumencie instrument naprawczy złego prawa. Autorka wskazała przykład, który miał miejsce za czasów prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, gdy ten najpierw podpisał ustawę (ze świadomością jej wad prawnych, co uczynił by nie wzniecać konfliktów politycznych), a następnie przedłożył własny projekt ustawy mający na celu wyeliminowanie błędów⁶⁰. Z powyższych powodów nie postulowałbym likwidacji prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej, a jedynie korektę tej kompetencji.

Bibliografia:

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 roku (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

Regulaminu Sejmu (M. P. 2017 poz. 262).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 100, poz. 908).

Literatura:

Balicki R., *Relacje między organami władzy wykonawczej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 329-353.

Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce - stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 9-27.

Bankowicz M., *Prezydentury*, Kraków 2013.

Ciapała J., *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 31-45.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ A. Więckowska, *op. cit.*, s. 94.

Florczak-Wątor M., *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3, s. 185-207.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.

Gdulewicz E., *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*. red. W. Skrzydło, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2005, s. 93-126.

Głajcar R., *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989r. studium politologiczne*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 59-103.

Jakubiak Ł., *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków 2010, s. 11-12.

Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 9-30.

Kulig A., *Stany Zjednoczone Ameryki*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 49-88.

Opaliński B., *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.

Orłowski W., Skrzydło W., *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, s. 55-92.

Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.

Skrzydło W., *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 127-172.

Sokołowski J. K., Studnicka K., *Przebieg procesu legislacyjnego*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, red. J. K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008, s. 71-109.

Szepietowska B., *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 100-120.

Więckowska A., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 77-95.

Witkowski Z., *Parlament jako organ uchwalający budżet państwa i inne ustawy*, [w:] *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 241-247.

Wołek A., *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004.

Zakrzewski W., *Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki* [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 173-207.

Zubik M., *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 71-89.

Źródła internetowe:

Solon-Lipiński M., *Inicjatywy ustawodawcze Bronisława Komorowskiego. Analiza porównawcza*, <http://jagiellonski24.pl/2015/04/13/inicjatywy-ustawodawcze-bronislawa-komorowskiego-analiza-porownawcza/>.

Strona internetowa onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/bronislaw-komorowski-podpisal-ustawe-o-nasiennictwie/nh9ss>, „Bronisław Komorowski podpisał ustawę o nasiennictwie”.

Strona internetowa Polskiego Radia, <http://www.polskieradio.pl/39/156/Artykul/633313,Powodz-tysiaclecia>, „Powódź tysiąclecia”.

Strona internetowa Prezydenta RP, www.prezydent.pl.

Strona internetowa Sejmu RP, www.sejm.gov.pl.

Strona internetowa tvp.info, <http://www.tvp.info/21103013/piec-lat-prezydentury-w-liczbach-sprawdz-aktywnosc-bronislawa-komorowskiego>, „Pięć lat prezydentury w liczbach. Sprawdź aktywność Bronisława Komorowskiego”.

Ścisłowska A., Wnuk M., Wojewoda A., *Komorowski napisał prawie dwa razy mniej ustaw niż Kaczyński*,

<http://serwis.mamprawowiedziec.pl/analiza/2015/04/Jak-prezydenci-tworzyli-prawo.html>.

Kamil Stępnik
Uniwersytet w Białymstoku

**Harmonia czy kolizja? Stosowanie zasad techniki
prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej.
Perspektywa praktyczna na podstawie Konstytucji
z 2 kwietnia 1997 r.**

*Harmony or collision? Applying the legal principles of legislation
in Poland and the European Union. Practical Perspective on the
Constitution of April 2, 1997*

Abstrakt

Zasady techniki prawodawczej (ZTP) często są niedoceniane. Stanowią one normatywny zbiór zasad redagowania tekstów prawnych. Można śmiało stwierdzić, że bez ich obowiązywania w prawie zapanowałby chaos, a redagowanie poszczególnych jednostek redakcyjnych byłoby tylko intuicyjne lub doktrynalne. Takie rozwiązanie powodowałoby nie tylko brak jedności stanowionych aktów, ale także możliwość luzu interpretacyjnego przy dokonywaniu wykładni prawa.

Odwołując się do historii ZTP w prawodawstwie Polskim zdarzały się okresy braku ich obowiązywania. Rozwiązaniem zastępczym było wydawanie ZTP w formie książkowej przez centralne organy administracji - najczęściej inicjatorem takiego procesu był Minister lub Rada Ministrów.

Obecnie zasady techniki prawodawczej również budzą wiele emocji. Zarzucany jest im anachronizm, niedostosowanie do aktualnie wydawanych regulacji czy też odwoływanie się do nieistniejących już organów (np. nadawanie kompetencji zarządowi gminy).

Pomimo wielu prób całościowej nowelizacji ZTP, obecnie ciągle toczy się praca raczej koncepcyjna niż legislacyjna. Krajowym zasadom z pewnością przydałaby się nowelizacja, jednakże ciągle brak konsensusu wśród naukowców i praktyków, jaką formę miałyby obrać.

Przy rozważaniu stosowania technik legislacyjnych równie ważnym dla elementem pozostaje prawodawstwo Unii Europejskiej i jej zasady prawodawcze. Od czasu przystąpienia Polski do UE obserwujemy zjawisko szczególnej inflacji prawa, a także bardzo niedbałego transponowania norm prawnych UE do krajowego systemu prawnego.

Niniejsza problematyka jest o tyle istotna, że dosłowne przepisywanie dyrektyw do porządku krajowego w końcu będzie musiało skończyć się fiaskiem legislacyjnym i perturbacjami prawnomiędzynarodowymi.

Niniejszy tekst stanowi omówienie obowiązywania zasad techniki prawodawczej w Polsce, jak i Unii Europejskiej. Poruszono w nim korelacje porządków prawnych pod względem legislacyjnym. Wskazano czym może grozić niepoprawna legislacja i brak profesjonalnego podejścia do transponowania prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu.

Słowa kluczowe:

technika prawodawcza, prawo konstytucyjne, prawidłowa legislacja, prawo Unii Europejskiej

Abstract

This paper is a complex summary of problematic principles of legislation technique. European law-making it has a big meaning at Polish law. This dual systems affect between each other. Principles of legislative techniques in Poland are regulated by the Regulation of the Prime Minister. Not always so. Sometimes they were set in positions books. The rules of legislative technique are of great importance for the understanding of legislation and the entire legal system. Thanks to them, the legislators know what editorial units used in individual acts. Understanding their often allows for better application of the law. Law European Union has its own standards of law and its own legislative rules. Correlation of Polish law with the European reveals itself even when it is necessary to transpose the EU directives. The method of establishing and quality in the European Union somehow directly affects the rights in Poland. Therefore distinguish between the two legal systems and learn how to use them.

This paper describes the importance of the principles of correct

legislation for both the national agenda, as well as for European law. It identifies the main concepts. It allows you to explore correlations principles of legislative techniques in the EU and Poland.

Key words:

Legislative technique, constitutional law, correct legislation, European Union law

1. Pojęcie zasad techniki prawodawczej

Podjmując się określenia, czym są zasady techniki prawodawczej, posiłkując się stanowiskiem nauki i doktryny, można określić, że są to reguły, zasady i wytyczne, co do konstruowania aktów normatywnych skierowane do osób zajmujących się kodyfikowaniem prawa (legislatorów), które same często są ujęte w formie aktu normatywnego. Zasady te określamy jako dyrektywy legislacyjne. Innymi słowy ZTP, to zbiór pewnych wytycznych (a co za tym idzie w konkretnym przypadku - umiejętności), które wskazują jak poprawnie formułować tekst aktu prawnego, jak włączać go do systemu prawa, lub z niego derogować¹. Co ważne, technika prawodawcza jest różna dla odmiennych systemów prawnych. Ponieważ istnieją pewne antagonizmy w poszczególnych ustrojach związane z kulturą stanowienia i pojmowania norm prawnych. Każdy z systemów legitymizuje się swoimi ZTP. Ponadto zasady techniki prawodawczej mogą być wprowadzane nie tylko przez państwa, ale także przez organizacje międzynarodowe. Poprzez dualizm reżimów prawnych, możemy mieć sytuację, gdy w jednym z państw stosowane są zarówno techniki prawodawcze zalecane przez prawodawcę krajowego, jak i technika legislacyjna zalecana przez organizację międzynarodową.

W Polsce obecnie obowiązujące ZTP stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej². Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów³. Upoważnienie

¹ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 14-16.

² Dz.U. Nr 100, poz. 908.

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

ustawowe, które zostało dodane nowelizacją niniejszych przepisów 1 stycznia 2002 roku otrzymało brzmienie: *Prezes Rady Ministrów wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, określi w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.*

Co ciekawe, trzeba uznać, że obecnie obowiązujące ZTP nie realizują w pełni wytycznych ustawodawcy co do treściowej normy wydanego rozporządzenia. Na próżno bowiem jest szukać w nich dyspozycji co, do faktu jakie wymogi powinno spełniać uzasadnienie aktu normatywnego. W samych zasadach techniki prawodawczej dokonano legislacyjnie negatywnej praktyki cedując wydanie niniejszych przepisów do innego aktu⁴. Zgodnie z regułami tworzenia aktów prawnych, podmiot który jest wyznaczony przez ustawodawcę do wydania rozporządzenia wykonawczego nie może przenosić swoich kompetencji na inny podmiot (zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych). Prowadziłoby to bowiem do naruszenia art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, a także jak wskazują komentatorzy, że może prowadzić nawet do niekonstytucyjności na podstawie naruszenia art. 10 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP⁵.

Ten przykład unaocznia, że pomimo iż obecnie obowiązujące ZTP zostały wydane w celu zastąpienia anachronicznych regulacji wcześniej obowiązujących same są pełne błędów i sprzeczności wewnętrznych. Ciągłe prowadzone są prace w celu ich zastąpienia nowym aktem prawnym. Jednakże prace legislacyjne nadal są w toku i wydaje się, że w najbliższym czasie nadal obowiązujący będzie akt wydany w 2002 r.⁶.

⁴ por. § 12 w zw. z § 131 ust. 2 ZTP.

⁵ B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, LEX 2010.

⁶ Potrzebę nowelizacji podejmowano chociażby podczas konferencji organizowanej przez RCL pt. *Zasady techniki prawodawczej - perspektywa zmian*. Materiały po konferencyjne [on-line]: http://www.rcl.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=311:konferencja-zasady-techniki-prawodawczej-perspektywa-zmian&catid=47:aktualnosci&Itemid=60 [dostęp: 30.07.2015].

Liczne stany faktyczne powiązane z pracami legislacyjnymi i późniejsze następstwa tych prac podkreślają wagę, jaką powinniśmy przypisywać prawidłowej legislacji, a co za tym idzie dobrze sformułowanym ZTP. W pierwszej kolejności chodzi tu o ujednoczony sposób redagowania aktów prawnych - według określonych jednostek, które mają w procesie stosowania prawa znaczenie prawne, ekonomiczne, czy też społeczne. W tym miejscu można przywołać takie kontrowersje związane ze stanowieniem prawa jak chociażby tzw. afery Rywina⁷, która dotyczyła nieprawidłowości w trakcie prac nad projektem ustawy o radiofonii i telewizji w lipcu 2002 r. Chodziło w niej o wykreślenie z projektu słów *lub czasopisma*. W związku z powyższym została powołana komisja śledcza (w styczniu 2003 r.). Kolejnym przykładem z ostatniego okresu czasu była także tzw. afera hazardowa, która powstała przy okazji nowelizacji ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych⁸. Sprawa dotyczyła takiego sformułowania przepisów prawnych, który wprowadzał obowiązek dofinansowywania kasyn i salonów gier o niskich wygranych⁹. W obu przypadkach organy państwa wszczęły postępowania karne. Najważniejsze jednak jest to, że poprzez nieodpowiednie stosowanie techniki prawodawczej, lub jej nieznaną przez organy legislacyjne, czy też ich niewłaściwe wykorzystywanie pod naciskiem tzw. lobbystów mogą być zagrożone dobra jednostek bądź państwa.

1.1. Historyczne regulacje dotyczące zasad techniki prawodawczej

We wczesnym okresie stanowienia prawa, jeszcze przed tzw. okresem wielkich kodyfikacji większość tworzonych aktów prawnych była bardzo kazuistyczna. To znaczy, że były one oparte na konkretnych przykładach, które kreowały określone normy prawne.

W tym okresie nie zastanawiano się nad potrzebą stworzenia norm technicznych, które będą służyły lepszemu kodyfikowaniu prawa. Dopiero na przełomie XVIII i XIX w. pojawił się nowy nurt podejścia do prawa i jego stanowienia. To spowodowało, że w teorii prawa sformułowano pogląd, o potrzebie aktu, który ureguluje normy

⁷ J. Skórzyński, *System Rywina, czyli druga strona III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003, s. 1-20.

⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.

⁹ J. Pitera, *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010, [on-line:] <http://bi.gazeta.pl/im/5/8194/m8194155.pdf> [dostęp: 30.07.2015].

techniczne stanowienia prawa¹⁰.

Zdaniem Grzegorza Wierczyńskiego, dopiero okres wielkich kodyfikacji, a także aktów napoleońskich doprowadził do rozwoju zasad techniki prawodawczej¹¹. W roku 1790 we Francji uchwalono ustawę o reorganizacji sądownictwa, w której ustanowiono instytucję *rekursu legislacyjnego*. Instytucja ta polegała na tym, że sąd w razie wątpliwości prawnych nie mógł sam ich rozstrzygać, ale musiał się zwrócić z pytaniem prawnym do kodyfikatorów prawa¹².

Ratio legis takiego unormowania wywodziło się z przekonania opartego na zasadzie podziału i równowagi władzy¹³. To ustawodawca powinien wypowiedzieć się o założeniach dotyczących celu regulacji, zaś sądy powinny dokonywać jedynie prostej subsumpcji prawa¹⁴.

Niedługo po ustanowieniu tej regulacji okazało się jednak, że jest ona z założenia zła. Ogrom przedsięwzięcia i coraz większa liczba aktów prawnych powodowały, że ustawodawca nie był w stanie odpowiadać na pytania zadawane przez sądy.

Przełomem w rozwoju techniki prawodawczej okazały się poglądy Jean Etienne Marie Portalisa, jednego z członków komisji, która zajmowała się projektowaniem Kodeksu Napoleona. Wskazał on, że chcąc stworzyć akt prawny o charakterze ponadczasowym, należy przyjąć, że w akcie tworzenia prawa ustala się jedynie ogólne zasady prawa, powierzając wywodzenie z nich zasad szczególnych organom stosującym prawo. J.E.M. Portalis pisał że: *kodeks nawet najbardziej kompletny nigdy nie jest zakończony, a przed sędzią staje tysiąc nieoczekiwanych sytuacji, ponieważ ustawy raz zredagowane pozostają takie, jak zostały napisane; natomiast ludzie nigdy nie stoją w miejscu; stale działają*¹⁵.

To stanowisko zaowocowało zmianą myślenia o stanowieniu prawa. Zaczęto bowiem ustalać ogólne normy, bez ich kazuistycznego zabarwienia. Stanowisko Portalisa sprawiło również, że zauważono potrzebę rozwijania nauki na temat stanowienia prawa, dzięki czemu w późniejszym czasie formułowano zasady techniki prawodawczej,

¹⁰ J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 309-318.

¹¹ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 18-22.

¹² K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2007, s. 48 i 49.

¹³ W Konstytucji RP wyrażonego w art. 10 ust. 1.

¹⁴ A. Burda, *Doktryna konstytucyjna Monteskiusza* [w:] *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*, Wrocław 1956, s. 216.

¹⁵ K. Sójka-Zielińska, *Dz. cyt.*, s. 59.

a w następstwie je kodyfikowano. Postanowiono także poprawić komunikatywność tekstu prawnego. Zauważono bowiem, że prawo powinno być zrozumiałe nie tylko dla elit, ale także dla ludzi prostych i niższych klas społecznych¹⁶.

1.2. Unormowanie Zasad techniki prawodawczej w Polsce

W Polsce dość długo należało czekać na regulacje z zakresu techniki prawodawczej. Co ciekawe przez pewien czas nie obowiązywały one w sensie normatywnym, ponieważ początkowo postanowiono odejść od wydawania aktu normatywnego regulującego niniejszą materię, na rzecz zwykłych publikacji książkowych. Publikowano je bowiem jako zbiór wytycznych¹⁷.

Pierwsze zamysły dotyczące zastosowania jednolitych wzorców tworzenia prawa można dostrzec już w czasach Pierwszej Rzeczypospolitej. Przykłady tego można zauważyć chociażby w pewnych, powtarzalnych wzorach stanowienia konstytucji. Kwestie legislacyjne zostały podjęte w stanowisku króla Zygmunta III: *Jakoż napomina i prosi nakoniec J. K. Mć W. Mci, abyście i posły te, które podług zwyczaju obrać i posłać na ten przyszły sejm będziecie raczyli, żebyście takowe obrali, którzyby żadnemi swemi własnemi ani przyjacielskimi potrzebami nie byli zabawieni, którzyby i nic swego i nic na ten czas inszego od W. Mci nie przynosili, jedno to, co J. K. Mć na ten czas W. Mciom proponować raczył*¹⁸. Oczywiście były to instrukcje króla o charakterze nie *stricte* technicznym, lecz raczej ogólnolegisłacyjnym. Miały jednak takie znaczenie, że wskazywały, by stanowić prawo w sposób bezstronny i niekazuistyczny.

Świadomą potrzebę uregulowania ZTP zauważono dopiero w dwudziestoleciu międzywojennym. Ze względów historyczno-ustrojowych w stosunku co do regulacji wprowadzanych w Europie był to proces spóźniony. Na świecie tego typu regulacje wcześniej ukazały się chociażby w Niemczech, Austrii, Szwajcarii czy też Rosji. Przyszedł jednak taki czas, że krajowi decydenci i politycy pod wpływem rozwoju nauki prawa zauważyli potrzebę wprowadzenia pewnych formalnych ujednoczeń w sposobie technicznego formułowania aktów prawnych.

Pierwszym aktem, który regulował wprowadzenie ZTP był okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 99 z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw

¹⁶ J. Oniszczyk, *dz. cyt.*, s. 363-371.

¹⁷ G. Wierczyński, *dz. cyt.*, s. 18-22.

¹⁸ Król Zygmunt III Waza w instrukcji na Sejm 1597.

i rozporządzeń, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 7 z 1929 r. pod pozycją 147¹⁹. Warto jednak zauważyć, że już osiem lat wcześniej, bowiem w Konstytucji marcowej²⁰ zawarto przepis dotyczący możliwej inicjatywy ustawodawczej: *Art. 10. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi. Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia.*

Kolejnymi wytycznymi, skierowanymi do całej administracji państwowej było zarządzenie nr 55-63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. Zarządzenie to nie zostało opublikowane w formie przewidzianej dla aktów normatywnych, ukazało się natomiast w formie publikacji książkowej²¹.

Następnie zostało wydane zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Tak jak jego poprzednik nie zostało opublikowane w jakimkolwiek dzienniku urzędowym i ukazało się jako publikacja książkowa²². Był to osobliwy sposób publikacji zarządzeń, najwidoczniej jednak nie uznano zasadności publikacji niniejszego aktu prawnego w żadnym dzienniku urzędowym.

Czwartym zbiorem ZTP była uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej²³. Aktem tym powrócono do tradycji publikowania ZTP w dziennikach urzędowych i traktowania ich jako pełnoprawnych aktów normatywnych. Był to zarówno przełom jak i powrót do korzeni związanych z ZTP w Polsce. Niniejszy akt prawny utracił moc obowiązującą w 2001 r. i rok później został zastąpiony przez obecnie obowiązujący akt prawny, czyli rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*²⁴.

Jest to akt obowiązujący, który pomimo wielu prób ciągle nie został znowelizowany. Warto nadmienić również, że ciągle prowadzone są prace legislacyjne związane z wydaniem nowych ZTP. Jednakże cały

¹⁹ OL. 2048/2.

²⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

²¹ Zob. *Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55-63/4)*, Warszawa 1939.

²² Zob. *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962.

²³ M.P. z Nr 44, poz. 310.

²⁴ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

proces ciągle tkwi na poziomie konsultacji. Brak jest zgody oraz pewnego konsensusu eksperckiego, co do niniejszego projektu. Nie opracowano ciągle jednolitego aktu, który mógłby trafić do łaski marszałkowskiej, a w rezultacie pod obrady izb parlamentarnych²⁵.

2. Źródła prawa dotyczące zasad techniki prawodawczej i zakres ich obowiązywania

Jak wcześniej zauważono, aktem normatywnym dotyczącym techniki prawodawczej w Polsce jest obecnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*. Warto zastanowić się do kogo ten akt jest skierowany i jaki jest zakres obowiązywania ZTP.

Zgodnie z konstytucyjnym systemem źródeł prawa²⁶, rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego w celu wykonania ustawy. Podstawą istnienia rozporządzenia jest zatem istnienie delegacji ustawowej, która daje kompetencje organowi administracji publicznej do wydania niniejszego aktu²⁷.

W przypadku zasad techniki prawodawczej, normą, która obliguje Prezesa Rady Ministrów do ich wydania jest art. 14 ust. 4 pkt 1 UstRadMin. Stanowi on wprost, że Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Legislacyjnej wydaje w drodze rozporządzenia zasady techniki prawodawczej. Przepis ten zatem stanowi delegację ustawową, a właściwie pierwszą jej część, która daje umocowanie do obowiązywania ZTP.

Nie mniej jednak ważny jest przepis następny (art. 14 ust. 5 UstRadMin), gdyż to on dopełnia wymogi delegacji ustawowej, a co za tym idzie, wyznacza ramy prawne, które niniejsze rozporządzenie musi spełniać.

Zgodnie bowiem z art. 92 Konstytucji RP, przepis upoważniający do wydania rozporządzenia (czyli tzw. delegacja ustawowa) stawia pewne wymagania, które ustawodawca powinien spełnić delegując wydanie aktu jakim jest rozporządzenie wykonawcze²⁸.

²⁵ Więcej o prowadzonych pracach nad nowelizacją ZTP [on-line]: <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-13-lutego-2015-r-o-projekcie-rozporzadzenia-prezesa-rady-ministrow-zmieniajacego> [dostęp: 01.04.2016].

²⁶ Por. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁷ G. Wierczyński, *dz. cyt.*, s. 22-25.

²⁸ M. Granat, *Prawo Konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 140-142.

Powinno ono zawierać takie elementy, jak:

- 1) Określenie organu upoważnionego do wydania rozporządzenia;
- 2) Zakres spraw przekazanych do uregulowania;
- 3) Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia²⁹.

Niedochowanie wymagań co do treściowej normy delegacji ustawowej będzie stanowiło o niekonstytucyjności przepisu i spowoduje możliwość jego wzruszenia³⁰.

Konstytucja zabrania dokonywania tzw. subdelegacji (art. 92 ust. 2 Konstytucji RP) - zgodnie z niniejszym przepisem organ uprawniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać tej kompetencji innemu podmiotowi.

Dlatego też, analizując przepisy art. 14 ust. 4 i 5 UstRadMin należy stwierdzić, że delegacja ustawowa została rozbita na dwa przepisy (dwie jednostki redakcyjne). Nie jest to praktyka naganna, pod warunkiem, że przepisy tworzące upoważnienie do wydania rozporządzenia są spójne. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia został określony w art. 14 ust. 4 pkt 1 UstRadMin same wytyczne co do treści aktu znajdują się w kolejnym ustępie.

Art. 14 ust. 5 UstRadMin stanowi: *Prezes Rady Ministrów (...) określi w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.*

Regulacja ta spełnia wymagania zarówno co do zakresu przekazanych spraw, jak i wytycznych, co do treści rozporządzenia. Oczywiście wartym zastanowienia jest to, czy organ wydający rozporządzenie nie popełnił legislacyjnego wykroczenia przeciwko wytycznym wydanym przez ustawodawcę, ponieważ dokonano pewnego przeniesienia głównej treści aktu do załącznika. W samym bowiem rozporządzeniu nie znajdziemy kompleksowych regulacji co do przedmiotu regulacji jaki został przekazany do uregulowania Prezesowi RM. Najważniejsze zaś normy ustanowione są w załączniku do

²⁹ Por. §63 ZTP.

³⁰ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 K. 20/99. OTK ZU z 2000 r. Nr 5, poz. 140.

rozporządzenia. Nie umniejsza to w żaden sposób ich mocy prawnej, ponieważ zgodnie z ZTP załącznik do aktu ma taką samą moc prawną, jak sam akt³¹. Pomimo pewnych wątpliwości legislacyjnych, trzeba jednak uznać, że taka praktyka jest wielokrotnie stosowana przez organy upoważnione do wydania rozporządzenia (choćby przy okazji wydania: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych³² - gdzie najważniejszą treść merytoryczną zawierają załączniki do rozporządzenia). Praktyka taka nie jest legislacyjnie naganna, ale w moim przekonaniu kłóci się ona nieco z realizowaniem postulatu przejrzystości, jasności i spójności prawa. Wydaje się bowiem, że normy zasad techniki prawodawczej nie są normami aż tak technicznymi, aby nie można było ich zawrzeć w samej treści rozporządzenia. To jest jednak kwestia drugorzędna.

Innym aspektem obowiązywania ZTP jest ich zakres podmiotowy. Jak wiadomo bowiem, rozporządzenie w hierarchii źródeł prawa jest prawem powszechnie obowiązującym. Oznacza to, że wiąże wszystkie podmioty i jesteśmy prawnie zobowiązani do realizacji jego przepisów³³. Jednakże, gdy dokładnie przeanalizujemy zakres przedmiotowy - podmiotowy niniejszego rozporządzenia, zauważmy, że jest ono przede wszystkim skierowane do podmiotów administracji publicznej oraz zajmujących się legislacją na poziomie państwowym. Same wytyczne bowiem dotyczą przede wszystkim tworzenia aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (ustaw i rozporządzeń - czemu poświęcono najwięcej miejsca). Dodatkowe wytyczne dotyczą także aktów prawa wewnątrznie obowiązującego (uchwał i zarządzeń), które są wydawane przez upoważnione podmioty administracji publicznej³⁴.

Reasumując rozważania dotyczące ZTP należy uznać, że obowiązują one w formie rozporządzenia wydanego przez Prezesa RM na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o Radzie Ministrów. Same zaś zasady dotyczą przede wszystkim podmiotów państwowych, zajmujących się legislacją na najwyższym poziomie (przygotowujących projekty ustaw i rozporządzeń), a także do podmiotów wydających akty wewnątrznie obowiązujące na poziomie

³¹ Por. § 29 w zw. z § 143 ZTP.

³² Dz.U. Nr 14 poz. 67 z późn. zm.

³³ M. Granat, *dz. cyt.*, s. 131-133.

³⁴ G. Wierczyński, *dz. cyt.*, s. 26.

ministerialnym³⁵.

Jednostki prawne należące do państwa, czy też jednostki samorządu terytorialnego niechętnie stosują się do ZTP. Przyczyną takiego stanu faktycznego jest brak skoordynowanych programów zachęcających do stosowania wytycznych, brak możliwych sankcji, a jednocześnie niska świadomość urzędników i utarte schematy postępowania w urzędach. Gdyby nastąpiło skoordynowane przestrzeganie wymogów ZTP z pewnością polepszyłyby to jakość stanowionego prawa.

Obywatele, którzy tworzą akt na własny użytek (statuty, regulaminy, porozumienia) nie są zobowiązani do stosowania niniejszych norm, jednakże mogą one często okazać się przydatne, w szczególności jeżeli chodzi o tworzenie poszczególnych jednostek redakcyjnych. Dzięki stosowaniu się do wytycznych zawartych w ZTP z pewnością osoby fizyczne czy też prawne uzyskają większą spójność w wydawanych przez siebie aktach prawnych.

3. Technika prawodawcza aktów prawnych Unii Europejskiej

Tworzenie aktów prawnych w Unii Europejskiej również odbywa się w ramach zasad techniki prawodawczej. Wytyczne polityki legislacyjnej i prawodawczej stosowanej przez organy Unii Europejskiej mają przede wszystkim na celu zapewnienie efektywności recypowania przepisów prawa europejskiego do prawa krajowego. Oczywiście niniejsza problematyka zaczęła dotyczyć Polski na etapie przygotowań wejścia naszego kraju do Unii Europejskiej.

Instytucje europejskie dużo wcześniej dostrzegły potrzebę uregulowania problematyki transpozycji prawa w porządkach krajowych. Wynikało to z potrzeby rozwoju Wspólnot Europejskich oraz ich efektywności, a co za tym idzie potrzeby lepszego stosowania i wdrażania prawa europejskiego na obszarze poszczególnych państw członkowskich.

Już w latach 1992-1993 instytucje Wspólnot Europejskich dostrzegły potrzebę unormowania sfery legislacyjnej. Głównym założeniem było zwiększenie efektywności wdrażania prawa wspólnotowego. Zauważono bowiem zbyt duże rozproszenie w stosowaniu norm europejskich. W związku z powyższym brak było spójności w stosowaniu prawa. Powodowało to także brak skuteczności norm prawnych stanowionych przez UE. Doprowadziło to do zawarcia

³⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 25.

przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Wspólnot Europejskich porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego³⁶. Akt ten wprowadził ujednoczenie ustawodawstwa unijnego, a także zakładał poprawienie stosowania norm prawnych.

Kolejnym aktem normatywnym, który wpływał na stanowienie prawa i jego skuteczność, lecz na poziomie administracji UE, było Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa³⁷. Niniejszy dokument został wydany w celu poprawienia koordynacji procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej. Cel ten został osiągnięty przede wszystkim poprzez wprowadzenie wspólnych obowiązków w procesie stanowienia prawa pomiędzy instytucjami UE³⁸. Jednym z nich jest wzajemne informowanie się o projektach, bądź synchronizacja działań legislacyjnych. Na poziomie instytucjonalnym działania te mają zapewnić spójność legislacyjną. Kolejnym celem zaś jest zwiększenie dostępu obywateli do informacji, a także zwiększenie ilości debat publicznych, co za tym idzie zwiększenie udziału czynnika obywatelskiego w stanowieniu prawa³⁹.

Duży nacisk położono także na kontrolę transponowanego prawa. Przed wejściem takiego aktu w życie powinien on być skontrolowany pod względem prawnym jeszcze przed rozpoczęciem obowiązywania aktu prawnego. Taki zabieg ma na celu dywersyfikację norm prawnych i zapewnienie ich spójności względem pierwotnego założenia⁴⁰.

Na podstawie m. in. powyższych aktów prawnych opracowano wytyczne dotyczące procesu legislacyjnego i zasad techniki prawodawczej na terenie UE. Wydano je w postaci wskazówek legislacyjnych, jako publikację naukową. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej, bowiem taką nazwę przyjął dokument, ma za zadanie zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym.

Wytyczne są zaktualizowaną i uzupełnioną wersją opublikowanego przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej dokumentu: Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki

³⁶ Dz. Urz. WE C 73 z 17 marca 1999 r.

³⁷ Dz.U. C 321 z 31 grudnia 2003 r.

³⁸ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 41-43.

³⁹ *Tamże*, s. 51-54.

⁴⁰ *Tamże*, s. 98-99.

prawodawczej⁴¹.

Obecnie (po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego⁴²) procedurę legislacyjną w UE reguluje art. 289 TFUE. Ustanawia on zwykłą procedurę ustawodawczą i specjalne procedury ustawodawcze. Ponadto traktat lizboński wprowadza klauzule pomostowe. Umożliwiają one zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej - pod pewnymi warunkami (nawet gdy we właściwej sytuacji byłaby ona nie do zastosowania). Przebieg zwykłej procedury ustawodawczej uregulowany jest w art. 294 TFUE. Natomiast procedury pomostowe są rozproszone w kilku przepisach⁴³.

Polska zobowiązała się do realizacji prawa europejskiego w krajowym porządku prawnym od dnia przyjęcia nas do UE. Taką podstawę stanowił art. 2 traktatu akcesyjnego Polski do UE⁴⁴. Oczywiście jest jednak, że pewne zobowiązania i ich wykonanie było na tyle dużą zmianą w krajowym systemie prawnym, iż pewne kroki

⁴¹ Zostały one opracowane przez prof. dr. hab. Jana Barcza, we współpracy z dr. Agnieszką Grzelak w zakresie źródeł II i III filaru UE, Mirosławą Kapko, radcą ministra i Anną Siwek, głównym specjalistą, pracownikami Departamentu Prawa Unii Europejskiej UKIE, oraz zaakceptowane przez Rządowe Centrum Legislacji.; Wydane w Warszawie w roku 2003.

⁴² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Wszedł w życie 1 grudnia 2009 (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 z późn. zm.).

⁴³ Zob. art. 81, art. 312, art. 153, art. 192, art. 333 TFUE oraz art. 31 TUE.

⁴⁴ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczypospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Akt Końcowy.

transpozycyjne musiały zostać podjęte przed terminem 1 maja 2004 roku. Różnicowanie dotyczyło także poszczególnych dziedzin prawa. Prawo europejskie można określić jako prawo międzynarodowe o szczególnym charakterze (autonomii). Oczywiście obowiązują w prawie UE zasady prawnomiędzynarodowe jak chociażby *pacta sunt servanda*. Odrębny charakter prawa UE potwierdził traktat lizboński, który nie tylko nadał wspólnocie osobowość prawną, ale także ujedynolicił źródła prawa i ich stosowanie. Dlatego też w deklaracji nr 17 wszystkich państw członkowskich do Traktatu Lizbońskiego zgodnie zadeklarowano wyższość prawa UE nad prawem krajowym⁴⁵. Co prawda TK wypowiedział się, że deklaracja ta nie ma mocy prawnego obowiązywania, gdyż nie jest traktatem. Powinno się jednak ją stosować jako akt polityczny wszystkich państw członkowskich. To daje także uzasadnienie do obowiązywania niniejszej deklaracji⁴⁶. To także podkreślał wielokrotnie Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie⁴⁷. Akty stanowione w państwach członkowskich powinny być więc zgodne z prawem pierwotnym, jak i pochodnym⁴⁸.

Sama zasadność stosowania prawa UE zostawała wielokrotnie stawiana pod jurysdykcję Trybunału Konstytucyjnego. Najważniejszym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w powyższej materii był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie zbadania zgodności Traktatu akcesyjnego z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji⁴⁹. W niniejszym orzeczeniu TK potwierdził zgodność traktatu akcesyjnego z przepisami Konstytucji RP. Dotyczy to także norm odnoszących się do stanowienia prawa i stosowania prawa europejskiego na gruncie polskiego systemu prawnego. Przede wszystkim potwierdzono, że transpozycja norm prawa UE nie zagraża suwerenności państwa polskiego, a co za tym idzie stosowanie prawa europejskiego na kanwie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP jest zasadne. Zaskarżenie traktatu akcesyjnego, oprócz zasadnych pobudek konstytucyjnych było determinowane przez grupę tzw. eurosceptyków wywodzących się przede wszystkim (lecz nie wyłącznie) z konserwatywnych ugrupowań politycznych. *De facto* jako pozytywne zjawisko trzeba odebrać fakt, poddania powyższych zagadnień prawnym orzecznictwu sądu konstytucyjnego, który niezależnie mógł wypowiedzieć się na temat

⁴⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 z późn. zm.

⁴⁶ Por. Wyrok TK z 24 listopada 2010r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.

⁴⁷ Por. Wyrok w sprawie *Costa v. ENEL*, ETS-O 1964, 1251.

⁴⁸ M. Ahlt, M. Szpunar, *dz.cyt.*, s. 54-58.

⁴⁹ sygn. akt K 18/04; OTK ZU 2005, seria A, nr 5, poz. 49.

przyjęcia norm prawnych UE do krajowego systemu prawnego, tym bardziej, że ów system we wskazanym czasie nie był dobrze przygotowany do takiej ingerencji z zewnątrz⁵⁰.

Jeżeli mówimy o charakterystyce aktów prawnych UE, winniśmy dodać, że systematyka tych aktów jest zgoła inna niż *fontes iuris oriundi* w Polsce. Inny jest tryb wydawania niniejszych aktów, ale także ich nazewnictwo i zakres obowiązywania. Zupełnie inna systematyka wydawania aktów prawnych wiąże się z pewnymi charakterystycznymi cechami w zakresie ich stosowania. Przede wszystkim należy pamiętać, że w prawie europejskim wyróżniamy prawo pierwotne i wtórne.

Prawo pierwotne to w szczególności traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania i bytowania UE (tzw. traktaty założycielskie), wraz z protokołami i aneksami. Do prawa pierwotnego należą także traktaty zmieniające, traktaty akcesyjne poszczególnych państw, a także ogólne zasady prawa europejskiego⁵¹.

Prawo wtórne Unii (prawo pochodne) to normy stanowione przez instytucje UE na podstawie powierzonych im kompetencji ustanowionych w traktatach. Mogą one przybierać różną postać: aktów wykonawczych, delegowanych, ustawodawczych. Są one wydawane w formie rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń, opinii i innych⁵².

Oprócz powyższych powinniśmy wyróżnić także umowy międzynarodowe, które *de iure* stanowią odrębną gałąź prawa we wspólnocie europejskiej - w szczególności z uwagi na ich charakter aktu konsensualnego. Nieco odrębną gałąź stanowią także zalecenia i opinie, które są wydawane przez organy UE w sprawach indywidualnych i konkretnych - kierowanych do poszczególnych państw bądź osób prawnych.

Dokonując pewnej systematyki źródeł prawa UE, można je podzielić:

- 1) prawo pierwotne (traktaty, akty o charakterze konstytucyjnym, ogólne zasady prawa);
- 2) umowy międzynarodowe Unii;
- 3) prawo wtórne:
 - a) akty ustawodawcze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje);
 - b) akty nieustawodawcze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje);
 - akty delegowane;

⁵⁰ Zgodnie z orzeczeniem TK K 18/04.

⁵¹ M. Ahlt, M. Szpunar, *dz.cyt.*, s. 41-43.

⁵² J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *dz. cyt.*, s. 217-221.

- akty wykonawcze;
c) inne akty (np. zalecenia, opinie, uchwały, porozumienia międzyinstytucjonalne, deklaracje);

4) akty wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁵³.

W przypadku prawa UE możemy także mówić o pewnej hierarchii aktów prawnych. Oczywiście najwyższymi normami będzie prawo pierwotne. Ponadto warta wskazania jest zależność pomiędzy aktami ustawodawczymi i nieustawodawczymi. Akt wykonawczy bowiem jest podporządkowany normom, które ma wykonać na podstawie przekazanej kompetencji⁵⁴.

Z punktu widzenia ZTP najważniejszy jest obowiązek transponowania prawa europejskiego w krajowym porządku prawnym, bądź jego brak. W przypadku prawa pierwotnego zawsze mowa będzie o bezpośrednim stosowaniu tychże aktów. W związku z powyższym nie jest potrzebne ustanawianie norm transpozycyjnych względem np. TUE czy TFUE.

Taka sama sytuacja ma miejsce z aktem, jakim jest rozporządzenie wydawane przez instytucje Unii. Jest ono instrumentem służącym do ujednoczenia systemu prawnego UE. Ma zasięg ogólny, wiąże w całości i bezpośrednio, a do jego stosowania zobowiązane są wszystkie państwa członkowskie⁵⁵. Bezpośrednia stosowalność takiego prawa oznacza nie tylko brak potrzeby dokonywania transpozycji (w formie ustawy). Dla obywatela to przede wszystkim możliwość bezpośredniego powoływania się na akt prawny przed organami krajowymi i międzynarodowymi⁵⁶. Nicco inaczej jest w przypadku dyrektyw. Ustanawiają one obowiązki i prawa, co do zasady wyłącznie dla państw członkowskich (w razie niewykonywania obowiązków przez państwo istnieje możliwość powoływania się przez jednostkę bezpośrednio na przepisy dyrektywy - jednakże jest to wyjątek). Dyrektywa wiąże państwo do którego jest skierowana, co do obowiązku osiągnięcia pewnych rezultatów. Pozostawia jednak swobodę wyboru środków i formy⁵⁷. Dlatego też państwa członkowskie mają obowiązek wykonania dyrektywy w odpowiednim czasie poprzez dokonanie transpozycji w prawie krajowym. Transpozycja nie musi być wykonana

⁵³ *Tamże*, s. 218.

⁵⁴ *Tamże*, s. 219.

⁵⁵ Zgodnie z art. 288 akapit 2 TFUE.

⁵⁶ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *dz. cyt.*, s. 290-293.

⁵⁷ Zob. art. 288 akapit 3 TFUE.

poprzez wydanie ustawy (może to być akt niższego rzędu), jednakże gdy dana dyrektywa przyznaje prawa jednostkom bądź instytucjom, to wskazane jest wydanie ustawy.

Zgoła odmienny charakter mają decyzje. Są to akty indywidualne i konkretne. Często porównywane są one do decyzji administracyjnych w prawie krajowym. Z reguły dotyczą one pojedynczego adresata⁵⁸.

Mianem innych aktów można określić zalecenia i opinie⁵⁹, a także inne akty wymienione w przepisach TUE lub TFUE. Akty te, co do zasady nie wiążą prawnie. Posiadają jednak moc prawną. Są to jednakże normy kierowane do poszczególnych organów krajowych, co za tym idzie wiążą te organy, nie są zaś normami powszechnie obowiązującymi, w związku z powyższym nie potrzebują transpozycji do systemów prawnych poszczególnych państw członkowskich⁶⁰.

Powyżej przytoczony podział i charakterystyka ma znaczenie przy procesie stanowienia norm prawnych. Procedura stanowienia traktatów dzieli się na stopnie: wspólnotowy, międzynarodowy i narodowy. W każdej z poszczególnych faz wskazane podmioty (np. Rada Europejska, czy państwa członkowskie) mogą zgłaszać propozycje zmian do opracowywanych traktatów.

Inaczej wygląda procedura prawodawcza w przypadku aktów prawa pochodnego. Traktat Lizboński ustanowił dwie procedury ustawodawcze - zwykłą i specjalną. W ramach nich ustanawiane są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Akty te wydawane są zawsze zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie zasad techniki prawodawczej aktów UE, o którym mowa była powyżej⁶¹.

Polska podejmując się zobowiązania dotyczącego transpozycji aktów prawa unijnego wprowadziła szereg aktów prawnych o charakterze technicznym, które mają na celu ułatwienie współpracy międzyinstytucjonalnej organów krajowych najwyższego szczebla. Mają one za zadanie synchronizację podejmowanych działań. Wśród najważniejszych aktów o powyższym charakterze powinniśmy wyróżnić:

⁵⁸ Pojęcie adresata jest przez organy europejskie rozszerzane zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE np. w związku ze skargą o stwierdzenie nieważności aktu (art. 263 TFUE). Co ważne, wskazanie adresata nie zawsze musi być ostre (wyrazne). Wymóg wskazania adresata jest spełniony, gdy w momencie wydania decyzji może być wskazana zamknięta kategoria adresatów. Dlatego też wskazanie adresata może mieć charakter konkretny, ale nie indywidualny.

⁵⁹ zgodnie z art. 288 TFUE.

⁶⁰ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *dz. cyt.*, s. 224-245.

⁶¹ J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa-Poznań 2012, s. 44.

ustawę z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁶² oraz ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁶³. Sama wspólnota oczywiście także podjęła działania legislacyjne, które mają zabezpieczać procedurę stanowienia prawa. Wśród aktów i dokumentów zarówno normatywnych, jak i merytorycznych, które możemy wyróżnić jako dotyczące materii transpozycji i legislacji w UE najważniejsze wydają się: Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego⁶⁴, Modyfikację procedury transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej⁶⁵, Zalecenia Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego⁶⁶, czy też Komunikat Komisji z dnia 5 września 2007 r. Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego⁶⁷.

Legislacja europejska względem legislacji krajów członkowskich wymaga przede wszystkim osiągnięcia założeń i celów wyznaczonych w aktach europejskich. Redagowanie poszczególnych jednostek nie jest przedmiotem szczegółowego zainteresowania UE. Oczywiście wewnątrz unijne akty normatywne redagowane są wedle przewidzianych reguł legislacyjnych. Należy jednak pamiętać, że UE państwom członkowskim pozostawia dowolność co do rodzaju podejmowanych technicznych środków legislacyjnych, wymaga zaś stosowania się do norm czasowych i osiągnięcia założonych celów. Takie regulacje pozwalają krajom członkowskim na elastyczne stosowanie i transponowanie prawa UE w normach wewnętrznych⁶⁸.

Wnioski

Zasady techniki prawodawczej determinują prawidłowe stanowienie aktów prawnych pod względem technicznym. Ich zawarcie w rozporządzeniu Prezesa RM nadaje im normatywny charakter. Dzięki

⁶² Dz.U. Nr 213, poz. 1395, z późn. zm.

⁶³ Dz.U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.

⁶⁴ dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 11 października 2005 r.

⁶⁵ dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 27 kwietnia 2007 r.

⁶⁶ Dz.Urz. UE L 98 z 16.04.2005, str. 47.

⁶⁷ KOM (2007)0502 wersja ostateczna.

⁶⁸ M. Ahlt, M. Szpunar, *dz. cyt.*, s. 33-39.

takiemu rozwiązaniu jednostki zajmujące się legislacją są zobowiązane do stosowania ZTP. Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze tak było. Geneza ZTP sięga czasów, gdy były one publikowane jako zwykłe książki. Nie posiadały one wtedy normatywnego charakteru, a jedynie były wskazówkami dla służb legislacyjnych.

W wyniku rozwoju prawodawstwa, niezbędne było wydanie technicznych norm i wskazówek co do tego jak akty prawne mają być stanowione. Dzięki nim można nie tylko ujednoczyć wydawane akty, ale także polepszyć i ułatwić ich interpretację. Ponadto taki zabieg powoduje zapobiegnięcie powstawania luk w prawie - zarówno aksjologicznych, jak i technicznych. Zasady techniki prawodawczej mówią o tym jak akt stanowić - w sposób szczegółowy określają możliwość ich formułowania. Ponadto wskazują jak akt nowelizować i derogować z obiegu prawnego.

Problematyka stanowienia prawa jest również istotna w zakresie stanowienia prawa europejskiego. Akty te wiążą bowiem Polskiego ustawodawcę, a często także wymuszają na nim obowiązki pozytywne - jak chociażby wydawanie określonych aktów prawnych, czy też transpozycja konkretnego aktu. W związku z tym potrzebne jest nie tylko stosowanie się do ZTP, ale także zachowanie reguł kolizyjnych, oraz przestrzeganie Traktatów, które wiążą krajowego ustawodawcę. Tylko takie rozwiązanie pozwala na kooperację porządków prawnych - zarówno krajowego jak i europejskiego.

Bibliografia:

Akty prawne:

Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 99 z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń (OL. 2048/2.).

Uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. z Nr 44, poz. 310.).

Ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych Dz.U. z 2004 r. (Nr 4, poz. 27 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

K. Stępiak: *Harmonia czy kolizja? Stosowanie zasad techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna na podstawie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*

Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego (Dz. Urz. WE C 73 z 17 marca 1999 r.).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908.).

Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. C 321 z 31 grudnia 2003 r.).

Zalecenia Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego (Dz.Urz. UE L 98 z 16.04.2005, str. 47.).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Wszedł w życie 1 grudnia 2009 (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 z późn. zm.).

Deklaracja nr 17 wszystkich państw członkowskich do Traktatu Lizbońskiego (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395, z późn. zm.).

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14 poz. 67 z późn. zm.).

Orzecznictwo:

Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 K. 20/99. OTK ZU z 2000 r. Nr 5, poz. 140.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04; OTK ZU 2005, seria A, nr 5, poz. 49.

Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.

Wyrok w sprawie Costa v. ENEL, ETS-O 1964, 1251.

K. Stępiak: *Harmonia czy kolizja? Stosowanie zasad techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna na podstawie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*

Literatura:

Ahlt M., Szpunar M., Prawo europejskie, Warszawa 2011.

Błachut M., Gromski W., Kaczor J., Technika prawodawcza, Warszawa 2008.

Burda A., Doktryna konstytucyjna Monteskiusza [w:] Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci, Wrocław 1956.

Granat M., Prawo Konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach, Warszawa 2012.

Oniszczyk J., Filozofia i teoria prawa, Warszawa 2012.

Pitera J., Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010.

Skórzyński J., System Rywina, czyli druga strona III Rzeczypospolitej, Warszawa 2003.

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

Sozański J., Prawo Unii Europejskiej, Warszawa-Poznań 2012.

Sójka-Zielińska K., Kodeks Napoleona. Historia i współczesność, Warszawa 2007.

Wierczyński G., Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2009.

Wronkowska S., Zieliński M., Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych, Warszawa 1993.

Witold Pawelski

Uniwersytet Łódzki

Problematyka wyboru organów kontroli państwowej i ochrony praw

*Issues of appointing state control authorities and protection of
rights*

Abstrakt

Prezentowana praca dotyczy problemów związanych z obsadzaniem organów kontroli państwowej i ochrony praw. Autor analizuje przepisy dotyczące zadań i sposobu obsadzania tych instytucji. Na tej podstawie stara się wychwycić niedoskonałości związane z systemem wyboru tych organów. Ponadto autora stara się szukać rozwiązań, które mogłyby usprawnić system obsadzania organów kontroli państwowej i ochrony praw.

Słowa kluczowe:

Konstytucja, Obsadzanie instytucji, Kontrola państwa, Ochrona Praw

Abstract

This article presents problems connected with appointment to key position in state control and protection of rights institutions. The author analyzes regulations governing the tasks and the manner of electing these institutions. On this basis, it seeks to find the imperfections associated with the system of choice of these institutions. In addition, the author seeks to find solutions that could improve the system of electing state control and protection of rights institutions.

Key words:

The Constitution, Assembly of Institutions, State Control, Protection of Rights

Wprowadzenie

Według art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Każde demokratyczne państwo posiada organy, które mają stać na straży praworządności np. policja państwowa, sądy powszechne itd. Oprócz instytucji stojących na straży ładu publicznego, czy bezpiecznego obrotu gospodarczego, istnieją również organy mające na celu kontrolowanie organów władzy publicznej by nie nadużywały one swoich uprawnień oraz wykonywały powierzone im zadania zgodnie z zasadą legalizmu. Takie właśnie organy zostały wymienione w rozdziale IX Konstytucji zatytułowanym organy kontroli państwowej oraz ochrony prawa. Zaliczamy do nich: Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Prawa Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Niektórzy konstytucjonaliści zaliczają również do organów kontrolnych Trybunał Konstytucyjny². Jest to teza kontrowersyjna z uwagi na to, że według umiejscowienia w konstytucji TK należy jednoznacznie zaliczać do organów władzy sądowniczej. Niemniej jednak trudno odmówić Trybunałowi jego kompetencji kontrolnych.

W niniejszej pracy poruszę problematykę obsadzania wymienionych wyżej organów kontroli państwowej i ochrony praw, a także problematykę wybierania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Aby te instytucje działały jak najsprawniej, konieczne jest aby były one obsadzone przez kompetentnych ludzi, którzy będą kierować się praworządnością. Jednakże wielokrotnie zarzucano piastunom wspomnianych organów określone sympatie polityczne i kierowanie się interesem stronnictw, które je wybrały. Stawiam tezę, że jest to spowodowane niesprawnym systemem wyboru tych organów, niedostosowanym do ich zadań. Jest to spowodowane uzależnieniem w wyborze na stanowiska w tych instytucjach od Sejmu oraz przenikania się władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Do wniosków takich doszedłem w drodze analizy przepisów Konstytucji, a także aktów hierarchicznie niższych. Ponadto zestawilem osoby sprawujące funkcję w organach kontroli państwowej z ich przeszłością polityczną, a także zwróciłem uwagę na stanowisko prasy

¹ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483

² J. Trzcziński, *Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, PiŻ 1998, Nr 1, s. 13-14

i innych stronnictw politycznych dotyczących działalności poszczególnych funkcjonariuszy publicznych. Nie bez znaczenia były również opinie innych autorów zajmujących się omawianą problematyką.

Niniejsza praca składa się z czterech części, które to kolejno będą opisywały kwestie obsadzania Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady radiofonii i telewizji, a także sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Każda z poniższych części będzie zawierała krótką charakterystykę danej instytucji oraz opisywała sposób powoływania wspomnianych organów i związane z tym problemy. Ponadto zostaną zawarte możliwe rozwiązania, które moim zdaniem mogą usprawnić system obsadzania tych instytucji w celu zmniejszenia ich upolitycznienia.

Najwyższa Izba Kontroli

Według art. 202 ust. 1 Konstytucji, Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej. Podlega ona Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji) i działa na zasadach kolegalności (art. 202 ust.3 Konstytucji). Przepisy normujące jej ustrój, znajdują się w art. 202 – 207, szczegółowo zaś organizację i sposób działania normuje Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Jest to bardzo istotna instytucja, ponieważ według art. 203 ust. 1 Konstytucji kontroluje działalność z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności takich organów jak:

- organy administracji rządowej,
- Narodowego Banku Polskiego,
- państwowych osób prawnych,
- innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Ponadto według art. 203 ust. 2 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne

³ Dz.U. 1995 nr 13 poz. 59, z póź. zm.

oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. (art. 203 ust. 3 Konstytucji). Konstytucja nakłada na Najwyższą Izbę Kontroli jeszcze inne obowiązki, jak na przykład przekładanie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (art. 204 ust. 1 punkt 1 Konstytucji). Szczegółowo zakres zadań Najwyższej Izby Kontroli określa wspomniana ustawa z 23 grudnia o Najwyższej Izbie Kontroli w rozdziale I zatytułowanym „zadania i zakres działania”.

1.2 Wybór Organów NIK

Tak więc kompetencje Najwyższej Izby Kontroli są bardzo istotne z punktu widzenia państwa. By Najwyższa Izba Kontroli pełniła swoje zadanie możliwie skutecznie i apolitycznie jest ona organem kolegialnym. W Najwyższej Izbie Kontroli szczególną rolę odgrywa Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Według art. 205 ust. 1 Konstytucji Prezes Najwyższej Izby jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz. Szczegółowy tryb wybrania Prezesa NIK określa ustawa o NIK w art.14.1.–14.3. Jest on powoływany na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów. Sejm powołuje Prezesa NIK bezwzględną większością głosów. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyboru Prezesa NIK w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały w tym terminie oznacza wyrażenie zgody przez Senat. Jeżeli Senat odmawia zgody na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Sejm powołuje na to stanowisko inną osobę. W razie wyboru, prezes NIK zaczyna urzędowanie po złożeniu przysięgi.

Zgodnie z art. 19. ustawa o NIK, Prezes nie może należeć do partii politycznej, zajmować innego stanowiska z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, wykonywać innych zajęć zawodowych ani prowadzić działalności publicznej, niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Oprócz Prezesa, w skład Najwyższej Izby Kontroli wchodzi również Wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli oraz Dyrektor Generalny. Według art.21 ustawy o NIK jest ich trzech, są powoływani i odwoływani przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa NIK, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Z kolei Dyrektor Generalny jest powoływany i odwoływany przez samego Prezesa NIK, za zgodą Marszałka Sejmu. Zarówno do wiceprezesów jak i dyrektora Generalnego stosuje się przytoczony już art. 19 ustawy o NIK.

W Izbie Kontroli wyróżnia się również tzw. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. W skład kolegium wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium. Członków Kolegium powołuje Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Wśród nich są: siedmiu przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych oraz siedmiu dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, spośród których Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Osoby wchodzące w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli są w sprawowaniu swych funkcji niezależne i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne. Art. 23-24 ustawy o NIK reguluje zadania kolegium, a także tryb pracy.

1.3 Analiza i konkluzja

Przytoczony stan prawny jasno wskazuje, że kluczową rolę w wyborze organów Najwyższej Izby Kontroli odgrywa Sejm oraz Marszałek Sejmu. Jest to spowodowane tym, iż to wniosek grupy posłów, lub wspomnianego Marszałka Sejmu wyłaniania są kandydaci na Prezesa NIK. Marszałek Sejmu odgrywa również niebagatelną rolę w mianowaniu wiceprezesów, generalnego dyrektora NIK, a także czternastu członków kolegium NIK.

Wynika to z art.202 ust. 2 Konstytucji. Według tego przepisu: „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”. Jak podaje H. Zięba-Załucka, podległość NIK Sejmowi objawia się tym, że Prezesa NIK odwołuje i powołuje Sejm za zgodą Senatu, a także to, że statut wewnętrzny NIK określa Marszałek Sejmu⁴. Wspomniana autorka stoi na stanowisku, że podporządkowanie NIK Sejmowi korzystnie wpływa na funkcjonowanie NIK i podniesienie rangi zarówno NIK, jak i Sejmu⁵. Podobnego zdania jest również B. Szmulik, który uważa, że powierzone NIK kompetencje kontrolne służą by usprawnić kontrolę parlamentarną. Zdaniem autora bez posiadania fachowych i obiektywnych analiz NIK, skuteczność realizowania kompetencji kontrolnych przez Sejm,

⁴ H. Zięba-Załucka, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000, s.44.

⁵ Tamże, s. 25.

jego komisje lub indywidualnie działających posłów, byłaby prawdopodobnie „mierną”⁶.

Moim zdaniem należy się zastanowić, czy formalne podporządkowanie NIK Sejmowi, nie prowadzi *de facto* do podporządkowania tej instytucji również władzy wykonawczej w szczególności Radzie Ministrów. I wreszcie, czy poszczególne organy NIK, nie są narażone na korupcyjno-genne więzi, które mogłyby narazić je na utratę przymiotu apolityczności?

By na to pytanie odpowiedzieć należy zwrócić uwagę na to, że w Polsce poszczególne władze (ustawodawcza, wykonawcza, sadownicza) są ze sobą powiązane i oddziałują na siebie w różny sposób. Tak więc nie jest to klasyczny trójpodział władzy w ujęciu monteskiuszowskim. Należy bowiem zauważyć, że może dojść do sytuacji w której organ kontrolujący, jakim jest NIK, jest faktycznie wybrany przez stronnictwo, z którego wywodzi się RM i także obsadzające inne podmiot np. spółki z udziałem skarbu państwa. Warto przyrzeć się również obsadzeniu stanowiska samego Prezesa NIK na przestrzeni lat 1997-2017. Poniżej lista Prezesów NIK:

- Janusz Wojciechowski (od czerwca 1995 do 20 lipca 2001)
- Mirosław Sekuła (od 20 lipca 2001 do 20 lipca 2007)
- Jerzy Jezierski (od 22 sierpnia 2007 do 22 sierpnia 2013)
- Krzysztof Kwiatkowski (od 27 sierpnia 2013)

W III RP przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. to stanowisko piastowali również: Tadeusz Hupałowski, Walerian Pańko i Lech Kaczyński.

Należy zauważyć, że większość prezesów było aktywnymi członkami stronnictw politycznych, które poparły ich kandydaturę. W dodatku stronnictwa te były „u władzy” w chwili wyboru nowego Prezesa NIK. Nie należy oczywiście zakładać, że obecny stan prawny prowadzi z góry do nadużywania władzy, bądź nieprawidłowości w funkcjonowaniu NIK.

Niemniej jednak uważam, że zależność NIK od Sejmu nie jest do końca pożądana i moim zdaniem NIK powinien być w pełni niezależny.

⁶ B. Szmulik (:w), *Organy ochrony prawnej RP*, red. S. Serafin, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 2010.

Dużo lepiej byłoby również, gdyby Prezes NIK był wyłaniany w drodze konkursu, albo przy wymogu kwalifikowanej większości głosów np. 2/3 przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ograniczyłyby to zależność polityczną, a w sposób bardziej obiektywny uwypukliłyby kwalifikacje danego kandydata na tak ważny urząd państwowy.

Warto przy tym również zauważyć, że rola Senatu jest marginalna w procedurze wyboru Prezesa NIK⁷. Z uwagi na ordynację wyborczą w Senacie większość zazwyczaj ma partia rządząca. Jednakże, gdyby było inaczej, mogłoby to sprawić jedynie problem, z uwagi na to, że opozycja senacka miałaby szansę skutecznie „blokować” powołanie nowego Prezesa NIK, co ujemnie by wpływało na funkcjonowanie całej Instytucji. Dlatego postuluję *de lege ferenda* by pominąć Senat w wyborze Prezesa NIK, w razie zmian Konstytucji.

2.1 Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje bardzo istotne miejsce w polskim porządku prawnym. Jak podaje Lech Garlicki, w odróżnieniu od Najwyższej Izby Kontroli, czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które są organami kontroli państwowej, Rzecznik jest organem ochrony praw, ponieważ zadania Rzecznika są zorientowane w znacznym stopniu na ochronę obywatela⁸. Jest to organ monokratyczny, w odróżnieniu od kolegialnej Najwyższej Izby Kontroli oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W niektórych krajach jest to organ kolegialny⁹.

Jak podaje L. Garlicki ombudsmana cechuje się następującymi przymiotami:

- jest to samodzielny organ państwowy, oddzielony w sposób wyraźny od administracji i sądownictwa, opierający z reguły swoje istnienie na normach konstytucyjnych,
- jest to organ, którego funkcje mieszczą się w ramach funkcji kontrolnej parlamentu i którego związku z parlamentem

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*. Zarys wykładu. Warszawa 2016, s. 354.

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*. Zarys wykładu. Warszawa 2016, s. 444.

⁹ Do krajów gdzie ombudsman jest organem kolegialnym należy np. Austria; B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 723.

wzmocnione są w wielu państwach poprzez fakt wybierania przez parlament,

- jest to organ wysłuchujący skargi obywateli na nieprawidłowe funkcjonowanie administracji, a w niektórych krajach i sądownictwa, informujący parlament i opinię publiczną o stanie przestrzegania prawa w funkcjonowaniu administracji oraz podejmujący kroki w celu naprawienia stwierdzonych nieprawidłowości; interesuje go przy tym zawsze legalność działań organów administracji, nieraz i sądownictwa, a jedynie w niektórych państwach powołany jest do badania, czy kwestionowane przez jednostkę decyzje są słuszne, celowe, sprawiedliwe, a także do badania sprawności organów państwowych,
- jest to organ działający w sposób mało sformalizowany i dlatego łatwo dostępny dla obywateli, nie rozstrzyga on z reguły wpływających do niego skarg, ale dysponuje możliwością ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy, jedynie w nielicznych krajach jest zdolny wydawać polecenie innym organom.

Według art. 208 ust.1 Konstytucji „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych.”

2.2 Wybór Rzecznika Praw Obywatelskich

Wybór Rzecznika Praw Obywatelskich określa art. 208 Konstytucji oraz ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁰. Według art. 209 ust.1 Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany na 5 letnią kadencję przez Sejm za zgodą Senatu. Według art. 3 dokonuje się tego na wniosek Marszałka Sejmu, lub grupy 35 posłów. Rzecznikiem może być obywatel polski, który:

- wyróżnia się wiedzą prawniczą,
- doświadczeniem zawodowym,
- cieszy się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną.

¹⁰ Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123.

Rzecznika wyłania się w głosowaniu bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na to stanowisko określa uchwała Sejmu. Decyzje o wyborze kandydata Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu. Senat ma 30 dni na ustosunkowanie się do wyboru dokonanego przez Sejm. W przypadku, braku odpowiedzi Senatu, milczenie poczytuje się za zgodę. W razie nie udzielenia zgody przez Senat, całą procedurę należy zaczynać od nowa. Funkcja poprzedniego Rzecznika ustaje z chwilą objęcia stanowiska przez nowo wybranego Rzecznika. Następuje to po złożeniu uroczystej przysięgi.

Poniżej treść ślubowania Rzecznika według art. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich:

„Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec wolności i praw człowieka i obywatela, kierując się przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości. Ślubuję, że powierzone mi obowiązki wypełniać będę bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy prawnie chronionej.”

Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”.

Jak już wspomniałem kadencja Rzecznika trwa pięć lat, od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem. Ponownego wyboru można dokonać tylko jeden raz.

Rzecznik Praw Obywatelskich może posiadać zastępców. Jest ich maksymalnie trzech. Zastępcy są powoływani i odwoływani przez samego Rzecznika. Ponadto Rzecznik może ustanowić swoich pełnomocników terenowych.

W art. 7 ust.1 podane są wyłączne przyczyny kiedy Rzecznik może zostać odwołany przed zakończeniem swojej kadencji:

- zrzekł się wykonywania obowiązków,
- stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił - stwierdzonych orzeczeniem lekarskim,

- złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu,
- Rzecznik sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

Jeżeli Rzecznik sam zrzekł się pełnienia funkcji, Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Marszałka Sejmu. W pozostałych przypadkach Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów.

2.3 Konkluzja

Uważam, że przepisy dotyczące wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich są poprawnie konstruowane. Pomimo, że Rzecznik jest wybierany w dość podobnej procedurze co Prezes NIK, to wybór przez Sejm jedynie wzmacnia jego pozycje. Rzecznik jest również organem niezawisłym, niepodporządkowanym Sejmowi. Wydają się jednak, że również tutaj udział Senatu przy wyborze Rzecznika jest zbyteczny. Spełnia to w większości przypadków czysto symboliczny charakter, spowalniając przy tym procedurę wyboru nowego rzecznika. Gdyby jednak Senat był zdominowany przez stronnictwo/a będące w opozycji do większości sejmowej wtedy wybór nowego Rzecznika mógłby być bardzo utrudniony.

3.1 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem kontroli państwowej. Regulacje dotyczące KRRiT znajdują się w art. 213-215 Konstytucji oraz ustawie z dnia 29 grudnia 1992r. o Radiofonii i Telewizji¹¹.

Jak podaje art. 213 ust.1 Konstytucji „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Jak zauważyła H. Zięba-Załucka funkcje jakie pełni Rada zbliżają ją bardziej do Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwagi na zwrot użyty zarówno w Ustawie Zasadniczej, jak i ustawie o Radiofonii i Telewizji: „Stoi na straży praw”. Zdaniem autorki wspomniane stanie na straży odpowiednich wartości

¹¹ Dz.U. 1993 nr 7 poz. 34, z póź. zm.

konstytucyjnych, odróżnia RPO i KRRiT od NIK, której zadaniem jest sprawowanie kontroli państwowej¹²

Art. 6 ust.2 ustawy o Radiofonii i Telewizji określa szczegółowo zadania KRRiT. Należą do nich:

- projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych,
- podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów, zwanego dalej „rejestrem”, oraz prowadzenie tego rejestru,
- uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przymiotu, na warunkach określonych ustawą,
- sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych,
- organizowanie badań treści i odbioru usług medialnych,
- prowadzenie monitoringu rynku audiowizualnych usług medialnych na żądanie w celu ustalenia kręgu podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na żądanie oraz oceny wykonania obowiązków wynikających z ustawy przez te podmioty,
- ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru,
- ustalanie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1204 oraz z 2015 r. poz. 1324), wysokości opłat abonamentowych,
- opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji lub audiowizualnych usług medialnych na żądanie,
- inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji, w tym współpracy z organami

¹² H. Zięba-Załużka, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000, s.150.

regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, właściwymi w sprawach usług medialnych,

- współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz dostawców usług medialnych,
- inicjowanie i wspieranie samoregulacji i współregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych,
- upowszechnianie umiejętności świadomego korzystania z mediów (edukacji medialnej) oraz współpraca z innymi organami państwowymi, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w zakresie edukacji medialnej.

3.2 Wybór członków KRRiT

KRRiT jest organem kolegalnym. W art. 7 ustawy o radiofonii i telewizji uregulowany jest tryb wyboru jej członków. W skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wchodzi pięciu członków. Dwóch z nich wybiera Sejm, dwóch Prezydent, a jednego Senat. Jak zauważył B. Banaszak ustawa bardzo ogólnikowo określa kwalifikacje niezbędne do bycia członkiem KRRiT. Pewne jest, że nie mogą oni należeć do partii politycznych ani związków zawodowych. Jak również podaje art. 8 ust. 4nie można łączyć funkcji członka Krajowej Rady z posiadaniem udziałów albo akcji spółki bądź w inny sposób uczestniczyć w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej lub producentem radiowym lub telewizyjnym oraz wszelką działalnością zarobkową, z wyjątkiem pracy dydaktyczno-naukowej w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracy twórczej. Ponadto członkowie KRRiT, którzy są wybierani przez prezydenta powinni wyróżniać się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu. Jak podaje wspomniany B. Banaszak może to sugerować, że przy wyborze członków należy kierować się kryteriami fachowymi¹³.

Sejm wybiera dwóch członków bezwzględną większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów. Senat wybiera osobno jednego członka KRRiT, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jak wspomniano Prezydent wybiera dwóch członków wedle własnego uznania spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu. Kadencja członka KRRiT trwa sześć lat licząc od

¹³ B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 733.

dnia powołania ostatniego członka.

Członkowie Krajowej Rady pełnią swe funkcje do czasu powołania następców i w odróżnieniu od wcześniej prezentowanych organów (Prezes NIK, RPO) nie mogą być ponownie wybrani na kolejną kadencje.

Członkowie KRRiT wybierają spośród swojego grona i odwołują Przewodniczącego. Warto zauważyć, że były próby nowelizacji ustawy, które miały powierzyć Prezydentowi kompetencje do powoływania i odwoływania przewodniczącego (Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji¹⁴). Jednak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 marca 2006 r. uznał taki zapis za niezgodny z Ustawą Zasadniczą¹⁵.

Członka KRRiT można tylko odwołać w ograniczonych przypadkach, które są zawarte w art. 6 ustawy o Radiofonii i Telewizji:

- zrzeczenia się swej funkcji,
- choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji,
- skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej,
- złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu,
- naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu.

Członka odwołuje organ właściwy do jego wyboru np. jeżeli członek został wybrany przez Senat to Senat posiada wyłączną legitymację do wyboru nowego członka. W przypadku odwołania członka lub jego śmierci przed upływem kadencji, właściwy organ powołuje nowego członka Krajowej Rady na okres do końca tej kadencji.

3.3 Konkluzja

Należy zauważyć, że KRRiT pełni ważną funkcję, ponieważ w dzisiejszych czasach dostęp do informacji jest niezwykle istotny dla społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że najwłaściwiej byłoby, gdyby organ odpowiadający za dostępność do środków masowego

¹⁴ Dz.U. 2005 nr 267 poz. 2258.

¹⁵ K 4/06, OTK ZU 3A /2006, poz. 32

przekazu był bardziej pluralistyczny np. zasiadali w nim przedstawiciele wszystkich klubów parlamentarnych. B. Banaszak twierdzi, że kryteria wskazujące na wymóg fachowości są zbyt ogólne. Autor wskazuje, że w wielu krajach przyjęto polityczny dobór członków organów czuwających nad radiofonią i telewizją i nie wpłynęło to negatywnie na niezależność tych organów¹⁶.

Moim zdaniem wszystkie kluby parlamentarne powinny mieć swoje przedstawicielstwo w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Warto zauważyć, że prawodawca przyjął kryterium polityczne przy obsadzaniu Rady Mediów Narodowych. Według brzmienia art. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych¹⁷ „W skład Rady wchodzi pięciu członków, z których trzech członków wybiera Sejm, a dwóch członków powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”. Członkowie powołani przez Prezydenta są „kandydatami opozycji” o czym świadczy art. 6 tejże ustawy. Według jego brzmienia: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje członków Rady spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby parlamentarne lub poselskie tworzone przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów(kluby opozycyjne)...”. Być może warto by wzorować się na tej ustawie przy ewentualnych zmianach systemu wyboru członków KRRiT.

4.1. Trybunał Konstytucyjny

Ostatnia część niniejszej pracy dotyczy obsadzania stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W odróżnieniu od wyżej wymienionych organów, Trybunał Konstytucyjny nie jest wymieniony w Konstytucji w rozdziale XIX, ale znajduje się w rozdziale VIII zatytułowanym „Sądy i Trybunały”. Jak podaje L. Garlicki TK zalicza się do władzy sądowniczej, mimo, że nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z art. 175ust.1 wymiar sprawiedliwości sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Jednak umieszczenie regulacji dotyczących TK w tym rozdział oraz wspólne cechy sądów i trybunałów świadczy o przynależności do władzy sądowniczej¹⁸.

¹⁶ B. Banaszak *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2010, s.733.

¹⁷ Dz.U. 2016 poz. 929.

¹⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s.116.

Jednak niektórzy autorzy, jak np. Janusz Trzcíński uważają, że TK nie jest elementem władzy sádowniczej z uwagi na jego rolę w procesie legislacyjnym („tzw. prawodawca negatywny”) ¹⁹. Nie wchodząc w niuansy, naleŹy przyznać rację, że w obecnym stanie prawnym TK jest bez wátpienia częścią władzy sádowniczej. Nie mniej jednak nie sposób nie dostrzec podobieństw do organów kontroli państwowej (o czym wspominałem na początku teŹej pracy) z uwagi na zadania TK oraz sposób wyboru sędziów Trybunału, zasadniczo różniący się od tych z sádownictwa powszechnego. Tak więc problematyka wyboru sędziów TK również obejmuje niniejszą pracę.

Jak juŹ wspominałem TK pełni funkcję kontrolną, orzeka o zgodności aktów normatywnych z aktami wyŹszego rzędu. Ponadto TK orzeka o skargach konstytucyjnych, rozstrzyga spory między centralnymi organami, orzeka o zgodności z konstytucją i rozstrzyga o tymczasowej niemoŹności sprawowania przez Prezydenta RP swojej funkcji. Tak więc funkcje TK sá bardzo waŹne z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa, poniewaŹ TK posiada kompetencje ograniczające uprawnienia prawodawcy w tworzeniu prawa. Stąd właŹnie wzięło się określenie „negatywny prawodawca”, poniewaŹ TK bierze w taki sposób udział w kreacji prawa. Dlatego teŹ waŹne jest by sędziami TK byli odpowiedni ludzie.

4.2 Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Według art. 194. Konstytucji „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na dziewięć lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu sędziowskiego jest niedopuszczalny”. Z tego przepisu wynika *expressis verbis*, że sędziowie sá wybierani indywidualnie, więc dla czasu ich kadencji nie ma znaczenia czas trwania kadencji poprzednika. Jak słusznie podaje L. Garlicki przymiot „wyróżniania się wiedzą prawniczą” jest bardzo ogólny²⁰. Szerzej kwalifikacje niezbędne do bycia sędzią TK określa Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego²¹.

¹⁹ J. Trzcíński, *Trybunał Konstytucyjny jest władzą sádowniczą*, PiŹ 1998, Nr 1, s. 13-14.

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2016, s. 407.

²¹ Dz.U. 2016 poz. 2073

Zgodnie z art.3 teże ustawy, sędzia Trybunału musi:

- wyróżniać się wiedza prawnicza,
- spełniać kwalifikacje, wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Punkt drugi, czyli wymóg kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego nakłada na kandydata szereg wymogów np. lata pracy w danym zawodzie prawniczym lub tytuł dr. habilitowanego, odpowiedni wiek itd.

Sędziowie wybierani są przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Kandydatów na sędziów może przedstawić prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów.

Według art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym organami TK są Zgromadzenie Ogólne oraz Prezes TK. W skład zgromadzenia ogólnego wchodzi wszyscy sędziowie TK, a dla prawomocności jego uchwał konieczna jest obecność przynajmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów.

Prezesa i wiceprezesów TK powołuje Prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału. Na każde z wyżej wymienionych stanowisk Zgromadzenie Ogólne przedstawia trzech kandydatów, a każdy z sędziów ma tylko jeden głos i może głosować na jednego kandydata. Prezydent na stanowisko Prezesa nie może wybrać osoby, która nie jest w ogóle wskazana.

4.3 Konkluzja

W ostatnim czasie kwestia obsadzania sędziów TK stała się mocno kontrowersyjna. Wynika to z wielu faktów: zarówno politycznych, jak i prawnych. W dużym uproszczeniu: zarówno Sejm VII kadencji, jak i VIII kadencji rościły sobie prawo do obsadzania mandatów sędziowskich, które zwalniały się w listopadzie i grudniu (*de facto* chodzi bardziej o większości parlamentarne ówczesnych kadencji, ponieważ to one mają kluczowe znaczenie przy wyborze sędziów). W wyniku tego powstał spór, który trwa od 2015 roku. Nie rozwiązało go nawet kilka orzeczeń TK: orzeczenie TK z 3 grudnia 2015 r.²²; z dnia 9

²² K 34/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 185

grudnia 2015²³ oraz z 11 sierpnia 2016²⁴. Nie będę szerzej opisywał całego sporu, ani rozstrzygał w niniejszej pracy, która ze stron miała rację lub jej nie miała. Zamiast tego skoncentruję się na rozwiązaniach, które może uniemożliwiłyby powstanie podobnych incydentów w przyszłości.

Jak podaje wspomniany już wielokrotnie L. Garlicki można zastanowić się nad zmianą sposobu wyboru sędziów TK poprzez zastąpienie wprowadzenia wymogu wyboru większością kwalifikowaną zamiast bezwzględna. Wymusiłoby to szukania kompromisu pomiędzy stronnictwami politycznymi²⁵. Ewentualnie należałoby się zastanowić nad przekazaniem Krajowej Radzie Sądowniczej kompetencji do wskazywania kandydatów. W takim wypadku Prezydent RP mógłby mianować jednego ze wskazanych kandydatów. Uważam również, że należy włączyć szerszej organizację TK w zakres norm konstytucyjnych np. poprzez częściową inkorporację norm ustawowych do Konstytucji. Zapobiegłoby to „paraliżowanie” wyboru nowych sędziów poprzez uchwalanie ustaw.

Podsumowanie i wnioski

Moim zdaniem organy kontrolne są nazbyt związane z władzą ustawodawczą. Teoretycznie powinno to zwiększać ich pozycję w polskim systemie konstytucyjnym, jednak w praktyce uzależniają te organy od sił politycznych, w tym władzy wykonawczej. Powyższe organy konstytucyjne wybiera się bezwzględna większością głosów, a nie np. kwalifikowaną co nie sprzyja szukaniu kompromisów, ale wzmacnia starą zasadę, że „zwycięzca bierze wszystko”. Brakuje również karencyjności, co powoduje, że upodobania polityczne przy wyborze jeszcze bardziej zyskują na znaczeniu.

Uważam, że w celu zapobieżenia tego typu niedogodności należy dokonać następujących zmian: uchylić przepis Konstytucji, na mocy którego NIK podlega Sejmowi, w celu uniezależnienia się tego organu. Wprowadzić karencyjność Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich i Sędziów TK. Ponadto warto wprowadzić większy pluralizm polityczny do KRRiT. Moim zdaniem powinni zasiadać tam członkowie desygnowani przez wszystkie stronnictwa polityczne, które zasiadają

²³ K 35/15, OTK ZU 11A/2015

²⁴ K39/16, nieopublikowane

²⁵L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2016, s. 408-409.

w Sejmie. Wreszcie powinno się znowelizować przepisy dotyczące wybierania sędziów TK np. poprzez wybieranie sędziów kwalifikowaną większością głosów (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów).

Polski prawodawca powinien bardziej zwrócić uwagę na efektywność organów kontroli państwowej i ochrony praw, a także ich apolityczność. Postuluję *de lege ferenda* by zarówno prawodawca jak i przedstawiciele doktryny prawniczej i nauk pokrewnych, rozważyli koncepcje czwartej władzy–kontrolnej. Moim zdaniem w razie większych nowelizacji Konstytucji wyodrębnienie organów kontrolnych i ochrony praw, jako właśnie niezależnej czwartej władzy, wpłynęło by korzystnie na funkcjonowanie państwa.

Niniejsza praca nie wyczerpuje tematu omawianej problematyki. Z uwagi na obszerność prezentowanego tematu nie udało się omówić takich organów kontrolnych jak np. Rzecznik Praw Dziecka, niewątpliwie zasługujących na osobne opracowanie. Mam nadzieję, że niniejsza praca będzie pomocna w rozwijaniu światopoglądów na temat ewentualnych zmian Konstytucji RP w przyszłości.

Bibliografia:

Literatura

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016

Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014

Serafin S., Szmulik S., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010

Trzcziński J., *Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, *Prawo i Życie* 1998, Nr 1, s. 13-14

Wojtaszczyk K.A., *Jakubowski Wojciech, Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007

Zięba-Załucka H., *Organy kontroli państwowe i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. (Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123)

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o Radiofonii i Telewizji. (Dz.U. 1993 nr 7 poz. 34)

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1995 nr 13 poz. 59)

Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016 poz. 929)

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o Statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016 poz. 2073)

Orzeczenia

Orzeczenie TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 3A /2006, poz. 32

Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 185

Orzeczenie TK z dnia 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 186

Orzeczenie TK z dnia 11 sierpnia 2016 r., K39/16, nieopublikowane

Błażej Kmiecik

Uniwersytet Medyczny w Łodzi

Konstytucyjne wzorce poszanowania praw pacjenta szpitala psychiatrycznego

Constitutional standards of respect for the rights of patients in a psychiatric hospital

Abstrakt

Prawa człowieka posiadają szczególny charakter dyskusji społecznej. Odnoszą się one bowiem do sytuacji, zdarzeń oraz problemów posiadających dla większości osób unikalne znaczenie. Ich opisanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej było istotnym elementem w ramach szeroko pojętej dyskusji dotyczącej godności człowieka. Dokonując analizy historycznej zjawiska, jakim są prawa człowieka oraz wartości ludzkiej godności, niejednokrotnie natrafiamy na problemy dotyczące psychiatrii oraz chorób psychicznych. Wielokrotnie w dziejach ludzkości dostrzec możemy sytuację, w których prawa osób chorych psychicznie były w sposób wyraźny łamane. W Polsce ustawa o ochronie zdrowia psychicznego weszła w życie cztery lata przed uchwaleniem obowiązującej Konstytucji. Analizując jednak treść tych dwóch dokumentów, dostrzec można istotne korelacje. To właśnie pojęcie godności stanowi w tym momencie istotny element. Ponadto zauważyć można, iż kolejne nowelizacje „ustawy psychiatrycznej” w sposób bezpośredni odnosiły się do dostrzeganych w ustawie zasadniczej wartości.

Jaki jest zatem związek polskiej Konstytucji z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego? Czy w sposób bezpośredni rzeczywiście odnosi się ona do konstytucyjnych wartości? Czy pojęcie godności człowieka w sposób podobny zostało odzwierciedlone we wspomnianych w tym

Artykuł został przygotowany w ramach realizacji tematu badawczego „Prawno-społeczne wyzwania ochrony zdrowia psychicznego” nr 502- 03/6- 074-06/502-64-103, finansowanego z środków Uniwersytetu Medycznego w Łodzi.

miejsu aktach prawnych? Czy ustawowe gwarancje poszanowania praw człowieka chorego psychicznie odpowiadają standardom wyznaczonym przez polską Konstytucję?

W proponowanym artykule podjęta zostanie próba udzielenia odpowiedzi na te pytania.

Słowa kluczowe:

prawa człowieka, ochrona zdrowia psychicznego, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, godność człowieka, przymus bezpośredni.

Abstract

Human rights have a special character of social discussion. They relate to unique situations, events and problems. Their inclusion in the Constitution of the Polish Republic, was an important element in the context of the wider discussion on human dignity. Making historical analysis of the phenomenon of human rights and the value of human dignity we often come across problems of psychiatry and mental illness. Many times in the history of mankind we can see situations in which the rights of mentally ill people were clearly violated. In Poland, the law on mental health protection was passed four years before the adoption of the current Constitution. By analyzing the content of these two documents, we can see significant correlations. The concept of dignity is at this point an important element. In addition, it can be seen that the next amendment to the "Law psychiatric", directly relate to values found in the Constitutions.

What is the relationship between the Polish Constitution and the Mental Health Protection Act? Does this law directly refer to constitutional values? Has the concept of human dignity as reflected in a similar way in the aforementioned legal acts? Is the legal guarantee of respect for the human rights of the mentally ill are comply with the standards set by the Polish constitution? The proposed article will attempt to answer these questions.

Key words:

Human rights, protection of mental health, Constitution of the Republic of Poland, human dignity, direct coercion

Uwagi wprowadzające

Czym jest Konstytucja? Czy jest to wyłącznie ustawa posiadająca szczególny charakter w systemie prawnym danego państwa? Czy posiada ona unikalne znaczenie dla obywateli? Uchwalona dwie dekady temu Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej posiada dla naszego kraju z całą pewnością szczególny charakter. Stanowi ona w istocie kluczowy punkt odniesienia, zwłaszcza w sytuacjach, w których coraz lepiej poinformowani obywatele oczekują respektowania ich praw oraz wolności. Poszukując jednakże informacji dotyczących podstawowych definicji słowa „Konstytucja”, natrafić można na interesujące zjawisko. Władysław Kopaliński w zredagowanym przez siebie Słowniku Wyrazów Obcych zaznacza, iż wskazane w tym miejscu słowo odnosi się do ustawy zasadniczej, podstawowego aktu prawnego danego państwa wydanego najczęściej przez parlament. Autor ten wskazuje jednak również na biologiczne znaczenie terminu „Konstytucja”. Jak podkreśla Kopaliński, pojęcie to odnosić można bowiem również do cech biologicznych, morfologicznych lub fizycznych danego organizmu. Może to być również skład bądź budowa jakiegoś ciała organicznego lub nieorganicznego¹. Zestawienie podobnych dwóch obszarów tylko z pozoru wydawać się może zaskakujące. Oceniając bowiem znaczenie Konstytucji dla ustroju danego państwa można ją z całą pewnością porównać z działaniem np. pnia mózgu, którego śmierć oznacza ustanie pracy całego organizmu. Obserwując relację istniejącą pomiędzy Konstytucją a innymi źródłami prawa bez trudu spostrzec można podobne zależności. To bowiem ustawa zasadnicza jest tym dokumentem, do którego odnoszą się inne akty prawne. Ich treść musi być zgodna z zasadami przyjętymi w Konstytucji².

Wspomniany powyżej Władysław Kopaliński zwrócił uwagę, że w ustawie konstytucyjnej zapisane są zarówno prawa jak i obowiązki. Obszar ten w sposób bezpośredni również odnosi się do ukazanej już rzeczywistości medycznej. To bowiem w medycynie, w czasach jej

¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych z almanachem*, Warszawa 2000 r. s. 174.

² Wynika to m. in. z treści art. 87 Konstytucji, który wprowadził na terenie Polski hierarchię obowiązujących na jej terenie źródeł prawa. Pierwszym aktem prawnym, do którego mogą bezpośrednio odnosić się obywatele (por. art. 8 Konstytucji) jest właśnie ustawa zasadnicza, z którą muszą być zgodne akty prawne niższego rzędu. Por. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

dynamicznego postępu temat praw człowieka posiada unikalne znaczenie. Wprost kieruje on nas w stronę pojęcia godności człowieka, który doświadcza cierpienia³. Wskazane z kolei konteksty nieuchronnie wskazują na problem funkcjonowania społecznego ludzi chorych, których godność przez wieki była wielokrotnie naruszana. Mowa w tym miejscu o osobach doświadczających zaburzeń psychicznych. Odnosząc się bowiem do kluczowych dla Konstytucji zagadnień praw i wolności człowieka, sięgając w przeszłość wielokrotnie natrafiamy na fakty związane ze sposobem traktowania osób, u których wykryto zaburzenia psychiczne. Z jednej strony mamy zatem już średniowieczne zapisy pokazujące unikalność osób chorych psychicznie. Następnie widzimy na kartach historii opisy zdarzeń, w których to godność osób doświadczających podobnych schorzeń była wielokrotnie naruszana. Czas Wielkiej Rewolucji Francuskiej to powrót do debaty dotyczącej osób, które jak mawiał prof. Antoni Kępiński „widzą i słyszą więcej”. Problematyka ta powróciła następnie zarówno przed II wojną światową, jak i po niej. To bowiem w XX w. pojawił się problem masowej sterylizacji np. osób upośledzonych umysłowo, które w czasie wojny wielokrotnie były ofiarami nazistowskich działań. Powojenny okres – pomimo dynamicznego rozwoju idei praw człowieka - nie był niestety wolny od zdarzeń, które w sposób bezpośredni naruszały godność osób m. in. leczonych na terenie szpitala psychiatrycznego. To właśnie przykłady naruszającego standardy prawne działania bez zgody pacjentów stały się istotnym elementem debaty dotyczącej konieczności tworzenia ustawowych standardów chroniących podmiotowość szczególnej grupy pacjentów⁴. W Polsce uchwalenie *ustawy o ochronie zdrowia psychicznego* (dalej ustawa o o.z.p.)⁵ było procesem trwającym ponad dwadzieścia lat⁶. Przyjęta została ona przez parlament w 1994 r.,

³ W podobnym ujęciu swoje refleksje prezentowali Joachim Kondziela. Jego zdaniem posiadanie praw „...wymaga przyjęcia przez poszczególne osoby obowiązków wynikających z identycznych praw innych. [...] Przyjęcie takich obowiązków oznacza ograniczenie wolności jednostkowych i zbiorowych oraz nade wszystko odrzucenie indywidualistycznej wizji wolności absolutnej”. Por. J. Kondziela, *Chrześcijańskie ujęcie praw człowieka na tle dyskusji międzynarodowej*, „Chrześcijanin w Świecie” 1977, nr 63–64, s. 56.

⁴ Por. B. Kmiecik, *Choroba psychiczna - cierpienie, które zmieniło prawo*, „Ethics in Progress”, 2014, Vol. 5 nr 2, 115- 128.

⁵ *Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego* (Dz. U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.).

⁶ S. Dąbrowski, J. Pietrzykowski, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego-komentarz*, Warszawa 1997r., s. 9- 11.

a więc trzy lata przed uchwaleniem obowiązującej w Polsce Konstytucji. W tym miejscu pojawia się zatem zasadnicze pytanie: w jaki sposób obecne przepisy konstytucyjne oddziałują na ustawodawstwo dotyczące funkcjonowania pacjentów szpitali psychiatrycznych? Pytanie jest w pełni zasadne. Analizując bowiem krajowe przepisy dotyczące rzeczywistości prawno- medycznej spostrzec można, iż uchwalone zostały one przed 1997 r.⁷. Obserwując jednakże społeczno – prawne funkcjonowanie przywołanej powyżej ustawy o o.z.p. widać, iż kolejne jej nowelizacje w sposób bezpośredni odnosiły się do wyrażonych w przepisach polskiej Konstytucji wartości oraz zasad.

Poniżej zwrócona zostanie uwaga na przywołane w tym miejscu zjawisko powiązania treści zawartych w polskiej ustawie zasadniczej oraz w ustawie o o.z.p., a więc kluczowym dla naszego kraju akcie prawnym odnoszącym się do zasad ochrony praw pacjenta szpitala psychiatrycznego. Tym samym przypomniane zostaną kolejne nowelizacje polskiej „ustawy psychiatrycznej”. Działania te nie będą miały jedynie na celu wskazania kluczowych zmian, jakie polski ustawodawca zdecydował się wprowadzić w kolejnych latach. Celem proponowanych rozważań jest bowiem zaprezentowanie konkretnych wzorców podobnych aktywności legislacyjnych, jakie dostrzec można w obowiązującej w Polsce Konstytucji. Chcąc usystematyzować proponowane analizy warto skonstruować w tym miejscu kilka pytań o charakterze badawczym⁸. Tak więc zasadnym jest, by rozważyć:

- Jaka jest specyfika szpitala psychiatrycznego w kontekście praw należnych pacjentowi?
- Czy w podobnych placówkach podejmowane są nadal działania, które prowadzić mogą do naruszenia godności człowieka?
- Które przepisy konstytucyjne posiadają szczególne znaczenie w odniesieniu do zasad leczenia pacjenta w sposób najmniej dla niego uciążliwy?

⁷ Zob. w tym kontekście *Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej*. (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89.) oraz pierwsze wersje *Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej* (Dz. U. 2011 nr 174 poz. 1039), *Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry*, (Dz.U. 1997 nr 28 poz. 152).

⁸ Por. B. Earl. *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2004r., 351.

- Jak kolejne nowelizacje ustawy o o.z.p. wpływały na pełniejszą realizację wyrażonych w Konstytucji RP zasad odnoszących się do poszanowania praw człowieka?

I. Perspektywa psychiatryczna

Z czym nam kojarzy się choroba psychiczna? Jakie myśli pojawiają się, gdy myślimy o szpitalu psychiatrycznym? Czy słowa: psychoza, depresja lub mania to wyłącznie terminy medyczne? Podobne pytania w takiej bądź zmodyfikowanej formie co pewien czas wracają w debacie publicznej. Temat psychiatrii i jednostek chorobowych, którymi się zajmuje wspomniana specjalność medyczna z jednej strony fascynuje. Pytamy bowiem jak to się dzieje, iż dana osoba widzi, bądź czuje rzeczy, których z całą pewnością możemy stwierdzić, iż nie ma. Psychiatria to jednak również towarzyszące nam uczucie lęku. Czemu ono się pojawia? Czy wyłącznie z powodu historycznych faktów, które ukazują np. część psychiatrów jako medyków, chcących zapanować nad pacjentem? W podobnych refleksjach nieuchronnie pojawia się również słowo „tajemnica”. Choroba psychiczna jest przecież nadal tajemnicą⁹. Stanisław Pużyński, wieloletni psychiatra, odnosząc się również w swoich pracach do zagadnienia praw pacjenta zwracał uwagę, iż nie ma możliwości analizowania sposobów funkcjonowania pacjentów doświadczających zaburzeń psychicznych bez jednoczesnego spojrzenia na przynależne im prawa. Owe prawa odnoszą się do unikalnej sytuacji, w której dana osoba, - z racji na doświadczane objawy - zagrażać może sobie lub innym. Przede wszystkim jednak osoba ta doświadcza cierpienia i wymaga wsparcia ze stron specjalisty¹⁰.

Wspomniane w tym miejscu cierpienie osób, u których dostrzeżono zaburzenia psychiczne, posiada unikalny charakter. Pisząc np. o depresji śmiało można zgodzić się z tezą, iż obserwujemy w tym przypadku pojawienie się „nowotworu duszy”. Pacjenci w podobnych stanach, a także ich bliscy nie są w stanie wskazać jednak określonej

⁹ Por. P. Walewski, *Władza nad psyche – rozmowa z prof. Januszem Heitzmanem*, „Niezbędnik Inteligenta – Bioetyka: spory na życie i śmierć”, Seria tygodnika „Polityka”, nr 3, 2015r., s. 53, R.T. Hese, *Miejsce elektrowstrząsów we współczesnej terapii psychiatrycznej*, „Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej” t. 7, nr 1, 2007r., s. 30, oraz T. Zyss, *Kontrowersje i uwagi krytyczne dotyczące terapii elektrowstrząsowej*, „Psychiatria” t. 7, 1/2010, s. 40.

¹⁰ S. Pużyński, *Dylematy współczesnej psychiatrii. Problemy kliniczne, etyczne i prawne*, Warszawa 2015e., s. 32.

anomalii. Nie umieją określić miejsca, które boli. Czasem pacjenci chorując nie wiedzą bądź też nie akceptują faktu, iż są chorzy. Podobne sytuacje powodują, że w następstwie pojawić się mogą kolejne problemy:

- pacjent może w sposób uporczywy odrzucać sugestie wskazujące na konieczność przyjmowania leków,

- w wyniku powyższego postępowania może dojść do istotnego pogorszenia się stanu zdrowia danej osoby¹¹.

Pogorszenie się stanu zdrowia rozumiane jest w tym miejscu jako moment, któremu towarzyszy pojawienie się nowych niepokojących objawów psychotycznych oraz niebezpiecznych zachowań agresywnych lub autoagresywnych¹².

To właśnie agresja jest tym elementem, który niejednokrotnie kojarzy się z tematem zaburzeń psychicznych. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, iż w przypadku choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego oraz zaburzeń rozwojowych typu autyzm działania agresywne lub autoagresywne nie są spowodowane chęcią sprawienia drugiej osobie bólu. To właśnie zachowania te powodują, iż konieczne wydaje się niejednokrotnie wkroczenie w autonomię pacjenta, który w danym momencie nie jest w stanie w sposób racjonalny pokierować własnym postępowaniem¹³. Stwierdzenie to nasuwa jednak pewne wątpliwości. Gdzie bowiem znajduje się granica uzasadniająca podobne postępowanie? Jaką formę mogą przybrać ewentualne działania przymusowe? W jaki sposób zagwarantować poszanowanie godności osób, które *de facto* przymuszane są do określonych działań?

W Polsce nad pytaniami tymi zastanawiali się przez dłuższy czas twórcy ww. ustawy o o.z.p. Jak podkreślał prof. Stanisław Dąbrowski - jeden z twórców wspomnianego dokumentu - zarówno prawnicy, jak i lekarze pracujący nad konstrukcją polskiego „prawa psychiatrycznego”

¹¹ C. Frith, C. Cahill, *Zaburzenia psychotyczne: schizofrenia, psychozy afektywne i paranoja*, w: „Psychopatologia”, A. A. Lazarus, A. M. Colman (red.), Poznań 2001r., s. 38- 43.

¹² Ibidem.

¹³ Zob. A. Perzanowska, *Reprezentowanie interesów osób z trudnymi zachowaniami przyjętych do szpitali psychiatrycznych i zabieganie o realizację ich praw [w:]*, „Rzecznictwo - jak skutecznie zabiegać o realizację praw osób z autyzmem i innymi całościowymi zaburzeniami rozwojowymi”, (red.) A. Rojner, J. Wygnańska, Warszawa 2004, s. 140–141.

rozważali, w jaki sposób pogodzić należne każdemu człowiekowi prawo do wolności z obowiązkiem państwa do zadbania o stan zdrowia obywateli oraz zachowanie jak najwyższych standardów bezpieczeństwa publicznego¹⁴.

Podobne „połączenie praw” pojawia się w kilku przepisach ustawy o o.z.p. Po pierwsze zwrócono w niej uwagę, iż przyjęcie pacjenta do szpitala bez jego zgody posiada charakter wyjątkowy. Może być ono zastosowane jedynie w momencie, w którym to pacjent z powodu choroby psychicznej (lub istotnego podejrzenia, iż jest chory) zagraża własnemu życiu, lub życiu i zdrowiu innych osób. Należy jednak zaznaczyć, że w podobnej sytuacji pacjent ma prawo nie wyrazić zgody na leczenie. Bez względu także na jego stan musi być poinformowany o własnej sytuacji prawnej i zdrowotnej. Co równie ważne - ostatecznie to nie lekarz podejmuje decyzję o zatrzymaniu pacjenta w szpitalu bez jego zgody¹⁵. Tylko i wyłącznie sędzia sądu opiekuńczego, który osobiście rozmawia z pacjentem może podjąć decyzję w tej kwestii. Przypomnieć należy, iż mowa jest w tym miejscu o osobie, która jest chora psychicznie oraz zagraża własnemu życiu lub życiu i zdrowiu innych osób. Czynniki te muszą wystąpić łącznie. Tzn. sam fakt, iż dana osoba choruje np. na schizofrenię nie uprawnia do podjęcia decyzji o przymusowym leczeniu. Podobna decyzja podejmowana jest na posiedzeniu sądu, który wcześniej ma obowiązek zasięgnąć opinii biegłego lekarza psychiatry¹⁶.

Snując wstępne refleksje dotyczące szczególnego charakteru psychiatrii nie można pominąć zagadnienia przymusu bezpośredniego. Mowa w tym miejscu o działaniach siłowych podejmowanych wobec agresywnego lub autoagresywnego pacjenta. Podobne interwencje mogą być podejmowane jedynie poprzez:

-przytrzymanie pacjenta

-unieruchomienie pacjenta

¹⁴ S. Dąbrowski, *Prawa chorych psychicznie i przesłanki przymusowej hospitalizacji*, w: *Psychiatria i etyka*, (red.) M. Siwiak - Kobayashi, S. Leder, Kraków 1995r., s. 53- 60.

¹⁵ J. Duda, *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, Warszawa 2006r. s. 112- 116.

¹⁶ Ibidem.

-przymusowe podanie leków lub

- izolowanie danej osoby

Działania te może zlecić wyłącznie lekarz lub w wyjątkowych przypadkach pielęgniarka. Pacjent - bez względu na doświadczany stan - musi być uprzedzony o zamiarze zastosowania przymusu. Już po jego zastosowaniu (w wypadku unieruchomienia lub izolacji) personel zobowiązany jest do stałej kontroli stanu pacjenta. Sam przymus powinien być zastosowany w jak najmniej uciążliwej formie. Trwać może jedynie do momentu, w którym ustąpią przyczyny jego zastosowania¹⁷. Warto w tym miejscu dodać, że działania te są stale analizowane przez Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, a więc niezależnych od władz szpitala urzędników, na co dzień wykonujących swoje obowiązki na terenie szpitala. Pacjenci mają zatem łatwy dostęp do wspomnianych specjalistów, w których kompetencji leży analizowanie, czy prawa człowieka na terenie szpitala psychiatrycznego są w pełni realizowane¹⁸.

II. Między ustawą a Konstytucją

Zapoznając się z powyższym wprowadzeniem dotyczącym wybranych medycznych oraz prawnych aspektów ochrony zdrowia psychicznego, łatwo dostrzec można kluczowe unormowania oraz problemy konstytucyjne posiadające szczególne znaczenie w zakresie wsparcia osób leczonych na terenie szpitala psychiatrycznego.

W pierwszym rzędzie zasadnym jest odniesienie się do treści art. 30 Konstytucji. Zwrócenie uwagi na przyrodzony i niezbywalny charakter godności, w tym godności osób doświadczających zaburzeń psychicznych, posiada trudne do przecenienia znaczenie¹⁹. Jak zasyg-

¹⁷ Ibidem s. 83- 90.

¹⁸ A. Kubanek, *Przymus bezpośredni stosowany w celach leczniczych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP”, nr 4, Kraków 2015, s. 180- 182.

¹⁹ Jak podkreśla w omawianym kontekście Marek Piechowiak, „Do istoty praw człowieka należy to, że są niezależne od władzy państwowej – nie są przez nią ani nadawane, ani nie mogą być odbierane. Przywoływane są jako uzasadnienie sprzeciwu wobec władzy, przede wszystkim władzy publicznej (państwowej), także tej legitymowanej demokratycznie: pojmowane są jako granice, których nie wolno przekraczać także w imię woli większości. Jednocześnie formułowany jest pod adresem władzy publicznej postulat, aby chroniła prawa człowieka i była ich gwarantem”. Zob. M. Piechowiak, *Prawa człowieka* (hasło

nalizowano powyżej, w historii znane były liczne przykłady ukazujące osoby chore psychicznie lub też upośledzone umysłowo jako gorsze lub mniej wartościowe²⁰. Tym samym – na co dokładniej zostanie zwrócona uwaga poniżej - szczególne znaczenie posiada uchwalanie prawa dotyczącego m. in. zasad podejmowania działań przymusowych wobec pacjentów szpitala psychiatrycznego. W art. 30 par. 3 Konstytucji sformułowano standard, zgodnie z którym „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.” Jest to w istocie kluczowy element, który winien być drogowskazem legislacyjnym zwłaszcza w odniesieniu do takich zagadnień, jak przymusowe leczenie w szpitalu psychiatrycznym oraz zastosowanie przymusu wobec osób doświadczających zaburzeń psychicznych²¹.

Jak powyżej wskazano, przywołana w tym miejscu grupa osób niejednokrotnie postrzegana była w społeczeństwie w sposób negatywny. Zgodnie z wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji, żadna osoba nie może być traktowana w sposób odmienny lub gorszy z racji określonych cech. Niestety analizując sytuację społeczną dojść można do wniosku, iż w odniesieniu do rzeczywistości psychiatrycznej zasada ta nie jest jeszcze w pełni realizowana. Niejednokrotnie spotkać się można z opiniami wskazującymi, iż owo odmienne traktowanie jest powiązane

encyklopedyczne) [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, s. 1,

http://www.pta.pl/pef/index.php?id=hasla_p&lang=pl. (dostęp 21.05.2017r.)

²⁰ Zob. w omawianym kontekście obszerną analizę Artura Katolo, A. Katolo, *Eutanazja i eugenika - doświadczenia hitlerowskie*, Gliwice 2012.

²¹ Zdaniem Izabeli Oleksiewicz szelka modyfikacja przepisów (uchylenia lub zmiana) musi dostrzegać społeczną wartość praw człowieka. Konieczne jest tym samym odniesienie się do zasady proporcjonalności, a także konieczności. W tym ujęciu prawa człowieka stanowią wartość, do której winny odnosić się inne dążenia oraz założenia władzy. Zob. I. Oleksiewicz, *Ewolucja systemu praw człowieka w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki” 2009, nr 3, s. 60.

z poniżaniem pacjentów przez personel medyczny²². W tym miejscu należy zwrócić uwagę na art. 40 Konstytucji RP, który obok tortur zakazuje niehumanitarnego i okrutnego traktowania człowieka. Trudno się jednak zgodzić z tak wyraźną krytyką polskiej psychiatrii. To bowiem ustawa o o.z.p. jako pierwsza wprowadziła na terenie Polski humanitarne zasady stosowania przymusu fizycznego wobec pacjentów. Ponadto analizując zapisane w art. 22, 23, 24, 28 i 29 ustawy o o.z.p. zasady przyjęcia bądź pozostawienia w szpitalu bez zgody pacjenta łatwo spostrzec, iż wpisują się one w ukazany w art. 41 par. 3 Konstytucji standard, zgodnie z którym „każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczony postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.” W tym miejscu podkreślić należy, że ostateczną decyzję dotyczącą zatrzymania pacjenta w szpitalu psychiatrycznym podejmuje sędzia²³.

Warto także dodać, że wspomniana decyzja odnosi się do konkretnej sytuacji, w której to przede wszystkim lekarz zmuszony jest podjąć niejednokrotnie działania bez zgody pacjenta w celu ochrony jego zdrowia. Preambuła do ustawy o o.z.p. wskazuje, iż zdrowie psychiczne jest szczególnym dobrem osobistym człowieka znajdującego się pod ochroną państwa²⁴. Zasada ta koreluje z zapisanym w art. 68 Konstytucji prawem każdego do ochrony zdrowia. Prawo to w sposób szczególny z perspektywy konstytucyjnej kierowane jest w stronę osób niepełnosprawnych. Z całą pewnością w przypadku osób doświadczających np. choroby psychicznej w wielu wypadkach można mówić o pojawieniu się szczególnego rodzaju niepełnosprawności, która w wielu wypadkach utrudnia m.in. realny powrót do pracy²⁵.

²² Por. B. Kmiecik, *Choroba społecznie szalona*, „Medycyna praktyczna-Psychiatria”, 2015r., nr 2, s. 73- 83.

²³ Szerzej zob. A. Gruszczyńska - Młodożeniec, K. Pierzgałska, *Wybrane zagadnienia prawne w psychiatrii. Wywiad z prof. S. Dąbrowskim*, „Wiadomości Psychiatryczne” 2004, t. 7, nr 4 s. 295–297.

²⁴ Por. Gałęcki, K. Bobińska, K. Eichstaedt, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego- komentarz*, Warszawa 2013r., s.17- 19.

²⁵ Piotr Winczorek odnosząc się do cytowanego fragmentu polskiej Konstytucji stwierdza, że władza publiczne zobowiązane są treścią wspomnianego przepisu do finansowania świadczeń zdrowotnych ze źródeł „innych źródeł, niż źródła

Szczególne znaczenia w omawianym kontekście nabiera art. 69, w którym wskazano, że „osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają zgodnie z ustawą pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej²⁶”.

Zaprezentowane w tym miejscu korelacje posiadają w istocie specyficzne oblicze. Jak zaznaczono bowiem powyżej polska Konstytucja została uchwalona trzy lata po wejściu w życie ustawy o o.z.p. Trudno jednak uznać, by ustawa zasadnicza stworzona została na jej podstawie. W tym miejscu warto jednak dostrzec istnienie innego zjawiska. Należy bowiem podkreślić, że już po wejściu w życie polskiej ustawy zasadniczej omawiane przepisy dotyczące ochrony zdrowia psychicznego zmieniane były kilkakrotnie. Obserwując charakter tych zmian bez trudu dostrzec można ich źródło w standardach ukazanych w Konstytucji z 1997 r. Warto w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na trzy nowelizacje ustawy o o.z.p. oraz najnowszą propozycję zmiany wskazanych przepisów, która nie została jeszcze przyjęta przez parlament²⁷.

III. Kluczowe obszary zmian

A. obserwacja oraz leczenie w trybie wnioskowym

Pozostając w obszarze zmian polskiej ustawy psychiatrycznej warto na wstępie odnieść się do jej pierwszej nowelizacji. Weszła ona w życie w sierpniu 1997 r., czyli prawie pół roku po uchwaleniu obowiązującej Konstytucji. Jak zaznacza Stanisław Dąbrowski, jednym z kluczowych elementów, jakie wówczas zostały zmienione w ustawie o o.z.p. było wydłużenie okresu obserwacji psychiatrycznej (zob. art.24 ustawy o o.z.p.). W pierwszej wersji omawianego dokumentu psychiatrzy posiadali 7 dni na stwierdzenie, czy u pacjenta przyjętego do szpitala bez

powszechnie wykorzystywane, lub, że uzupełniają je specjalnymi dotacjami. Realizacja podobnego zalecenia znalazła swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej – ustawa o świadczeniach), zgodnie z którym „Do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w ustawie mają prawo: inne niż wymienione w pkt 1 i 2 osoby, które nie ukończyły 18. roku życia.”. Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000r., s. 57.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Mowa w tym miejscu o pierwszym półroczu 2017 r.

zgody występują objawy psychotyczne, czy też podobnych objawów nie ma (co nakazuje wypisanie pacjenta ze szpitala).

Jak podkreśla Dąbrowski, okres ten był stosunkowo krótki. Nie pozwalał on na rzetelne sprawdzenie stanu zdrowia pacjenta. Należy podkreślić, że w ciągu wspomnianych 7 dni pacjenta musiał wysłuchać sędzia sądu opiekuńczego. W okresie tym winno ponadto odbyć się badanie przeprowadzone przez biegłego psychiatrę. Omawiana nowelizacja wydłużyła o trzy dni czas pozwalający na obserwację pacjenta.²⁸ W tym miejscu dojść można do przekonania, że wspomniana zmiana ustawy ograniczyła osobom podejrzanym o chorobę zagwarantowane w Konstytucji prawa. Wskazać bowiem należy, że ustawodawca wydłużył okres, w którym to dana osoba pozbawiona zostaje wolności, przebywając bez swej zgody na terenie szpitala psychiatrycznego. Działanie to uznać można za sprzeczne z treścią wyrażoną w art. 41 Konstytucji²⁹. W tym miejscu warto jednak przedstawić omawiane zagadnienie od innej strony.

Z całą pewnością obserwacja psychiatryczna posiada charakter izolacyjny: dana osoba zostaje zatrzymana bez swojej zgody w szpitalu psychiatrycznym. Wpierw lekarz psychiatra informuje ją o przymusowym zatrzymaniu, a następnie decyzję tą bada sędzia sądu opiekuńczego. Postępowanie to podejmowane jest w celu ochrony pacjenta przed nim samym. Tego typu działanie może słusznie zostać uznane za przejaw paternalizmu. Trzeba jednak zwrócić uwagę, iż mowa w tym miejscu o tzw. miękkim paternalizmie. Postawa taka przejawia się w działaniu np. przedstawicieli określonej władzy, którzy chronią bezpieczeństwo człowieka nie potrafiącego racjonalnie, krytycznie oraz odpowiedzialnie pokierować swoim postępowaniem³⁰. Izolacja ma na celu przede wszystkim obserwację, w trakcie której zakazane jest podawanie pacjentowi leków bez jego zgody. Wydłużenie omawianego w tym miejscu czasu obserwacji nie służy zwiększeniu dyskomfortu

²⁸ A. Gruszczyńska - Młodożeniec, K. Pierzgalska, *Wybrane zagadnienia prawne w psychiatrii. Wywiad z prof. S. Dąbrowskim...*s. 295.

²⁹ Na przywołany temat Fundacja Helsińska prowadziła badania także pod koniec XX w. Zob.: J. Ciechanowski, B. Chmielewska, E. Czyż, *Monitoring przestrzegania praw pacjenta i dostępu do stacjonarnego leczenia uzależnień od narkotyków*, Warszawa 2010; A. Rzepliński, A. Krempleski, *Prawo do godnego traktowania w instytucjach izolacyjnych*, Warszawa 1996r., s. 112–127.

³⁰ J. Bujny, *Prawa pacjenta – między autonomią a paternalizmem*, Warszawa 2007r., s. 20.

pacjenta. Ma natomiast umożliwić mu pełną realizację prawa do ochrony zdrowia (por. art. 68 Konstytucji RP). Personel medyczny mając do dyspozycji nie 7, ale 10 dni posiada możliwość dokładniejszego poznania przyczyn występowania określonych zachowań.

Nieco inny charakter ma w tym miejscu drugi ze znowelizowanych w 1997 r. elementów ustawy o o.z.p. Mowa bowiem o istotnym wzbogaceniu treści art. 30 ustawy psychiatrycznej, który odnosi się do tzw. wnioskowego trybu leczenia w szpitalu psychiatrycznym³¹. Jak wskazano w przywołanym unormowaniu: „Do szpitala psychiatrycznego może być (..) przyjęta, bez zgody wymaganej w art. 22, osoba chora psychicznie:

- której dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że nieprzyjęcie do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu jej zdrowia psychicznego,
- która jest niezdolna do samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, a uzasadnione jest przewidywanie, że leczenie w szpitalu psychiatrycznym przyniesie poprawę jej stanu zdrowia.” (ustawa o o.z.p.).

Wniosek w sądzie w tej sprawie mogą złożyć osoby najbliższe choremu oraz przedstawiciele organu ds. pomocy społecznej. W omawianej nowelizacji, w sposób istotny rozbudowano wskazany przepis. W pierwotnej bowiem jego wersji została ogólnie zwrócona uwaga, że osoba mająca być skierowana do szpitala może zostać przewieziona do lekarza psychiatry pod przymusem. Pacjent mógł być ponadto zbadany bez swojej zgody³². Przepis ten posiadał niestety niezwykle lakoniczny charakter. Nie precyzował on bowiem, kto może zbadać pacjenta bez zgody. Nie było wiadomo również kto ma prawo przetransportować daną osobę pod przymusem na badanie. Tym samym pierwotna treść art. 30 ustawy o o.z.p. stała w wyraźniej opozycji do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który w sposób precyzyjny stanowi, że ograniczenie wolności może mieć miejsce jedynie na podstawie przepisów ustawowych: „tylko wtedy, gdy są konieczne

³¹ Zob. B. Kmiecik, *Przymusowa hospitalizacja psychiatryczna w trybie wnioskowym w kontekście poszanowania praw pacjenta poradni zdrowia psychicznego*, „Psychiatria i Psychologia Kliniczna” 2010r., nr 4, s. 282–288.

³² Por. S Dąbrowski, J. Pietrzykowski, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego...*s. 163- 165.

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.”³³

W tym miejscu należy dostrzec, że omawiany tzw. wnioskowy tryb hospitalizacji psychiatrycznej zmieniony został również w przepisach zawartych w ostatniej z przyjętych nowelizacji ustawy o o.z.p. W 2010 r. m. in. w odniesieniu do art. 30 ustawy o o.z.p. uchwalona została istotna zmiana. Główna modyfikacja dotyczyła pozbawienia lekarza publicznego zakładu opieki zdrowotnej (ZOZu) możliwości wystawienia orzeczenia lekarskiego, stwierdzającego istnienie konieczności udania się przez pacjenta do szpitala.. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 ustawy o o.z.p. osoby uprawnione do złożenia wniosku w sprawie przymusowej hospitalizacji muszą dołączyć odpowiednie orzeczenie lekarskie. Jak stanowi jednak art. 11 ust. 1 ustawy psychiatrycznej, lekarz może wystawić powyższe zaświadczenie jedynie po osobistym zbadaniu pacjenta, na które to badanie pacjent ten ma prawo nie wyrazić zgody. W obowiązującym do 2010 r. stanie prawnym lekarz publicznego ZOZu miał prawo wezwać w/w osobę na badanie, które mogło odbyć się bez jej zgody. Posiadał również prawo wnioskować, by Policja doprowadziła pod przymusem pacjenta do dalej placówki ochrony zdrowia.³⁴ Zgodnie z uzasadnieniem Ministerstwa Zdrowia załączonym do nowelizacji z 2010 r. *„powierzenie lekarzowi psychiatrze dyskrecjonalnej i pozbawionej kontroli władzy w zakresie stwierdzania potrzeby wydania orzeczenia o stanie zdrowia osoby, która ma być umieszczona w szpitalu psychiatrycznym (...), oraz decydowania o przymusowym doprowadzeniu na badanie psychiatryczne w sposób istotny odbiegało od zasad obowiązujących w podobnych postępowaniach (w przypadku ubezwłasnowolnienia lub zobowiązania do leczenia osoby uzależnionej od alkoholu)”*³⁵. Dorota Karkowska, bazując

³³ Warto w tym miejscu rozwinąć tę myśl wskazując na pogląd głoszony przez John, a Locka, wg którego „Prawo bowiem swym zamyśle stanowi nie tyle ograniczenie, co wyznaczenie kierunku postępowania wolnej, rozumnej jednostki, zgodnie z jej właściwym interesem i nie zezwala na nic więcej niż na to, co należy do dobra ogółu tych, którzy mu podlegają”. Por. M. Kunicka, *Władza, przymus i wolność w edukacji*, „Opuscula Sociologica” , 2012, Nr 1, s.41.

³⁴ M. Nestorowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 2005r., s. 135 - 36.

³⁵ Uzasadnienie Ministerstwa zdrowia do projektu zmiany Ustawy o ochronie zdrowia psychicznego :4- 5.

m. in. na uwagach Sądu Najwyższego podkreśla, że przywołany tryb wnioskowy zawsze stanowi niezwykłą ingerencję w prawa i wolności człowieka.³⁶ Należy podkreślić, że do 2010 r. można było się spotkać z przykładami niekontrolowanych działań, polegających na stosowaniu przez lekarza psychiatrę przymusu jedynie na podstawie np. informacji uzyskanych w wywiadzie rodzinnym. Od powyższej decyzji pacjent nie posiadał niestety możliwości odwołania się do instytucji nadrzędnej. Nie przewidziano również możliwości złożenia skargi w trybie administracyjnym. Ponadto w poprzednim stanie ustawy o o.z.p. po przeprowadzonym badaniu psychiatrycznym wnioskodawca (np. małżonek, dzieci osoby chorej, ale także jej opiekun faktyczny) otrzymywał od lekarza zaświadczenie, w którym znajdowały się szczególnie sensytywne informacje dotyczące stanu zdrowia psychicznego osoby kierowanej do szpitala. Wnioskodawca otrzymywał tym samym informacje bez zgody osoby chorej³⁷. Nowelizacja z 2010 r. w sposób bezpośredni odnosiła się do kluczowych standardów wyznaczonych przez polską Konstytucję. Po pierwsze zmiany doprowadziły do realnego zrównania pozycji zajmowanych przez:

- osobę chorą psychicznie (potencjalnego pacjenta),
- osobę wnioskującą o przyjęcie jej do szpitala,
- lekarza, który ma za zadanie ocenić stan zdrowia głównego uczestnika postępowania.

Podobne działanie kieruje nas w tym miejscu w stronę art. 32 ustawy zasadniczej, gwarantującego każdemu równe traktowanie. Trudne do przecenienia jest w tym miejscu pozbawienie lekarza psychiatry możliwości doprowadzenia pacjenta na badanie przy pomocy m. in. funkcjonariuszy Policji. W omawianej noweli wskazano, iż prawo do podobnego działania posiada jedynie wyznaczony przez sąd biegły z zakresu psychiatrii. Zmiana ta w pełni odnosi się nie tylko do

³⁶ D. Karkowska, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2004r., s. 337.

³⁷ Stanowiło to trudny do zaakceptowania przykład naruszenia tajemnicy psychiatrycznej: Zob. S. Pużyński, *Dylematy współczesnej psychiatrii. Problemy etyczne, kliniczne i prawne*. Warszawa 2015, s. 31- 32. Zob. także: J. Pobocho, *Problemy etyczne orzecznictwa lekarskiego i psychiatrii sądowej*, [w:] „Opiniodawstwo sądowo-lekarskie”. Red. A. Wilmowska- Pietruszyńska i In, Warszawa, 2013, s. 184.

wskazanej już kilkakrotnie zasady poszanowania godności człowieka (art. 30 Konstytucji). W sposób bezpośredni naprawia ona stan, w którym to naruszone były normy zawarte w art. 41 polskiej ustawy zasadniczej. Umożliwienie podjęcia przymusowego leczenia przy pomocy Policji, bez kontroli podobnej sytuacji przez niezależny organ sądowy, to w istocie złamanie konstytucyjnych standardów nakazujących, by każdy zatrzymany posiadał prawo do odwołania się od danej, formalnej decyzji. Do 2010 r. w tym aspekcie można było niestety dostrzec istotne uchybienia.

B. Ochrona praw pacjenta i przymus bezpośredni

Możliwość odwołania się do niezależnego organu posiada dla pacjentów szpitala psychiatrycznego szczególne znaczenie. Część z nich, z racji doświadczanych objawów choroby psychicznej automatycznie wręcz uznaje, iż chcąc im pomóc osoby pracujące w szpitalu należą do zagrażającej im grupy. To m. in. dlatego w ustawie o o.z.p. wprowadzono szczególną zasadę (także odnoszącą się do art. 41 Konstytucji RP), zgodnie z którą każdy pacjent przymusowo przyjęty do wspomnianej placówki musi zostać wysłuchany przez sędziego sądu opiekuńczego. Prowadzone od 1994 r. do 2005 r. analizy wskazywały, iż wprowadzone w omawianym akcie prawnym zasady kontroli praw pacjenta szpitala psychiatrycznego nie w pełni pozwalały na obiektywną ocenę sytuacji. Nie istniały wówczas również możliwości podjęcia natychmiastowych działań w sytuacji pojawienia się skargi ze strony pacjenta³⁸. Obecne już wówczas organy ochrony praw człowieka nie posiadały bowiem możliwości szybkiego sprawdzenia stanu przestrzegania praw konkretnej osoby stwierdzającej, iż doszło do naruszenia jej godności. Podobne spostrzeżenia legły u podstaw wprowadzenia w Polsce instytucji Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego (dalej RZPPSZP)³⁹. Rzecznicy pojawili się na terenie szpitali od stycznia 2006 r. Było to możliwe dzięki nowelizacji ustawy o o.z.p. z 2005 r. Zgodnie z zapisami art. 10a ust. 1. : „Osoba korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny ma prawo do pomocy w ochronie swoich praw.” oraz ust. 2.: „Prawo do pomocy w ochronie praw osoby, o której mowa w ust. 1, przysługuje również jej przedstawicielowi ustawowemu, opiekunowi prawnemu lub

³⁸ J. Duda, *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego...*s. 51- 52.

³⁹ D. Sikora, *Prawa pacjentów w szpitalach psychiatrycznych*, „<http://www.dps.pl/radar/psychiatria/prawa.php> (dostęp 21.05.2017 r.).

faktycznemu”. Nowelizacja z 2005 r. wskazała na konkretne zadania wymienionych w tym miejscu urzędników. Jak stanowi art. 10b. omawianej ustawy: „Ochrona praw osób, o których mowa w art. 10a ust. 1, należy do zadań Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.(...) Do zadań Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego należy w szczególności:

1) pomoc w dochodzeniu praw w sprawach związanych z przyjęciem, leczeniem, warunkami pobytu i wypisaniem ze szpitala psychiatrycznego,

2) wyjaśnianie lub pomoc w wyjaśnianiu ustnych i pisemnych skarg tych osób,

3) współpraca z rodziną, przedstawicielem ustawowym, opiekunem prawnym lub faktycznym tych osób,

4) inicjowanie i prowadzenie działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie praw osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny”.

Nadmienić w tym miejscu należy, że wspomniany Rzecznik posiada prawo do swobodnego wstępu do szpitala psychiatrycznego. Ponadto może on oczekiwać wyjaśnienia skargi przez władze szpitala lub organ nadzorujący daną placówkę. Ma on również zagwarantowaną ustawowo możliwość współpracy z konsultantem krajowym i konsultantami wojewódzkimi w dziedzinie psychiatrii i psychiatrii dzieci i młodzieży, a także z rzecznikiem Praw Dziecka (RPD) i Rzecznikiem Praw Obywatelskich (RPO)⁴⁰.

Warto w tym miejscu dostrzec, iż powołanie RPPSZP należy powiązać z doświadczeniem funkcjonowania w Polsce innych instytucji rzeczniczych, a zwłaszcza Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, opisanego w polskiej ustawie zasadniczej. W art. 208- 212 Konstytucji RP zaprezentowano charakter przywołanego w tym miejscu organu. Zapisy te odnoszą się *de facto* do prezentowanej w literaturze przedmiotu idei działania rzeczników praw. Jak podkreśla Jolanta Arcimowicz,

⁴⁰ M. Kiedrzynek, *Status i szczególne zadania Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego w przepisach ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, w: „Prawa pacjenta”, U. Drozdowska, A. Wnukiewicz- Kozłowska, Bydgoszcz 2016r., s. 220- 222.

badająca omawianą problematykę, cechy urzędu ochrony praw obywatelskich w zasadzie nie uległy zmianie od ponad dwustu lat. Zaliczamy do nich:

- niezależność rzecznika (powołany przez zewnętrzny organ, najczęściej parlament),
- działanie na rzecz poszanowania praw i wolności obywateli w ich relacji z aparatem państwowym (administracją i sądownictwem),
- dostępność dla każdego obywatela⁴¹.

W polskiej Konstytucji w sposób wyraźny podobne cechy posiada RPO. Jest on wybierany przez Sejm, za zgodą Senatu. Rzecznik ten jest ponadto niezależny od jakiegokolwiek władzy w kraju. Wzorzec ten wykorzystany został przy tworzeniu instytucji RPPSZP. Organ ten – choć nie posiada pozycji konstytucyjnej - jest również w pełni niezależny; w tym wypadku mowa o niezależności od władz szpitala, na terenie którego wykonuje on swoje obowiązki. Rzecznik ten jest pracownikiem Biura Rzecznika Praw Pacjenta. Podejmuje on swoje działania nie na terenie urzędu, ale bezpośrednio w oddziale psychiatrycznym. Dzięki temu na bieżąco może sprawdzać, czy prawa osób leczonych bez zgody oraz pacjentów, wobec których zastosowano przymus bezpośredni są w pełni przestrzegane⁴².

Wskazany kontekst przymusu bezpośredniego musi zostać w tej części rozważań rozwinięty. W nowelizacji ustawy o o.z.p. z 2010 r. wątek ten został poddany szczególnej analizie. Nowelizacja ta wprowadza kluczowe modyfikacje związane ze stosowaniem przymusu bezpośredniego. Zmiany te dotyczą przede wszystkim :

- precyzyjnego, ustawowego zdefiniowania rodzajów przymusu bezpośredniego,
- upoważnienia zespołu ratownictwa medycznego (wykonującego czynności ratunkowe bez obecności lekarza lub pielęgniarki) do zastosowania przymusu bezpośredniego. Podobną decyzję oraz stosowny

⁴¹ J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 200,3. s. 36.

⁴² *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu działania Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.*(Dz. U. Nr 16, poz. 126.

nadzór nad nią sprawuje od 2010 r. kierujący ratowniczymi działaniami medycznymi. Omawiana w tym miejscu zmiana zobowiązała ratownika do powiadomienia dyspozytora medycznego o podjęciu działań przymusowych. (art. 3 pkt 5 oraz art. 18 ust. 5 ustawy o o.z.p.)

Warto również nadmienić, iż do ustawy wprowadzono zasadę, zgodnie z którą stosowanie przymusu bezpośredniego przewidzianego w innych ustawach jest możliwe jedynie w sytuacji bezskutecznego podjęcia działań przymusowych określonych w art. 18 ustawy o o.z.p.⁴³. W ministerialnym uzasadnieniu do powyższych zmian ustawowych podkreślano, że były one konieczne z racji na pojawiający się coraz częściej brak możliwości stosowania konkretnych form przymusu bezpośredniego przez zespoły ratownictwa medycznego, które np. transportowały pacjentów do szpitali bez obecności lekarza lub pielęgniarki. Do 2010 r. tylko ci specjaliści byli uprawnieni do stosowania przymusu. Nowelizacja upoważniła ratowników do unieruchomienia oraz przytrzymania pacjenta⁴⁴.

Analizując powyższe zmiany należy ponownie odnieść się do konstytucyjnej płaszczyzny. W pierwszym bowiem rządzie warto zwrócić uwagę na przeniesienie z rozporządzenia do ustawy opisu poszczególnych form przymusu bezpośredniego. Podobny zabieg wydawać się może jedynie swoistą kosmetyką legislacyjną. Jest to jednak realizacja zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji normy wskazującej, iż wszelkie ograniczenia w zakresie posiadanych praw możliwe są wyłącznie w drodze ustawy. Do 2010 r. poszczególne działania przymusowe opisane były szczegółowo wyłącznie w rozporządzeniu⁴⁵, które wydaje się jednak aktem prawnym zbyt niskiej rangi w zakresie definiowania standardów siłowego wkroczenia w autonomię człowieka. Badając ostatnią nowelizację z 2010 r. należy dostrzec, iż posiada ona wszelkie cechy jakie przypisać możemy tzw. samoregulacyjnym działaniom psychiatrii. Na działania te zwrócił uwagę Jacek Bomba. Autor ten, jeszcze przed wejściem w życie pierwszej wersji ustawy

⁴³ Można w tym miejscu odnieść się do znanej w psychiatrii zasady najmniejszej uciążliwości. Zob. szerzej. M. Balicki, *Przymus w psychiatrii, regulacje i praktyka*, „Prawo i Medycyna”, nr 1, 1999r., s. 40- 61.

⁴⁴ Uzasadnienie Ministerstwa zdrowia do projektu zmiany Ustawy o ochronie zdrowia psychicznego :5- 6, - źródło: www.mz.gov.pl (archiwum autora)

⁴⁵ mowa tu o Rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 sierpnia 1995 r. w sprawie sposobu stosowania przymusu bezpośredniego.(Dz. U. Nr 103, poz. 514 z późn zm.)

o o.z.p. dostrzegł, że polska psychiatria - pomimo wieloletniego braku uregulowań ustawowych - przez cały okres rządów totalitarnych potrafiła zachować wysokie standardy ochrony praw człowieka. Działania te możliwe były z racji na pamięć o tragicznych doświadczeniach, zwłaszcza z okresu II Wojny Światowej. Dzięki temu doszło do powstania „wewnętrznego systemu lekarskich norm moralnych”, który stał na straży poszanowania godności pacjenta.⁴⁶

Nowelizacja z 2010 r. wprowadza zmiany o prawnoczułowieczym charakterze, co ponownie kierujące nas w stronę kluczowych, godnościowych zasad wyrażonych w art. 30 Konstytucji z 1997 r. W czterech bowiem miejscach analizowanej w tym miejscu noweli, ustawodawca wprowadził zapis bezpośrednio dotyczący poszanowania praw i wolności osób korzystających ze świadczeń oferowanych przez szpitale psychiatryczne. W sposób szczególnie zapisy te odnoszą się do wspomnianego już zagadnienia przymusu bezpośredniego oraz transportu pacjentów do szpitala psychiatrycznego. Sytuacje, w których to przymus bezpośredni w trakcie transportu do szpitala zastosować musieli funkcjonariusze Policji, niejednokrotnie powiązane były z pojawieniem się istotnych wątpliwości co do poziomu poszanowania praw pacjenta. Jest to w pewnym sensie zrozumiałe. Celem stosowania przymusu przez funkcjonariuszy Policji jest nade wszystko obezwładnienie osoby niebezpiecznej. Działanie personelu medycznego posiada inny charakter. W filozofii stosowania działań siłowych wobec pacjenta lekarz lub pielęgniarka musi postawić na pierwszym miejscu zabezpieczenie osoby chorej przed nią samą, przy jednoczesnym podejmowaniu działań w sposób jak najmniej uciążliwy⁴⁷. Jako kluczowe w tym kontekście należy uznać wprowadzenie nowej zasady stosowania przymusu, zwłaszcza w sytuacji transportowania pacjenta do szpitala. Przypomnijmy, iż zgodnie ze wspomnianą zasadą, przed zastosowaniem wobec omawianej grupy osób przymusu przewidzianego w innych ustawach, należy podjąć wpierw działania siłowe przewidziane w art. 18 ustawy o o.z.p.

Tego typu zasady postępowania w pełni korelują z przywołanymi już wielokrotnie konstytucyjnymi zasadami poszanowania godności

⁴⁶ J. Bomba, *Wartości humanistyczne, a poszanowanie praw człowieka w trudnych warunkach*, „Psychiatria Polska”, 1993, t. XXVII, Nr 3, s. 234.

⁴⁷ M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Prawa Pacjenta*, Bydgoszcz 2003r, s.421-423.

człowieka oraz wolności od wszelkich działań posiadających znamiona poniżającego traktowani bądź karania.

W kontekście tym na uwagę zasługuje ostatnia propozycja dotycząca zmiany ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. W *Projekcie z dnia 3. Marca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw* wprowadzono istotną modyfikację w zakresie możliwości stosowania przymusu bezpośredniego w oddziałach innych niż psychiatryczne. Jak wskazano w uzasadnieniu omawianego projektu: „W szczególności należy doprecyzować regulacje o stosowaniu przymusu bezpośredniego stanowiąc w sposób jednoznaczny o jego stosowaniu na zasadach określonych w ustawie także wobec osób wykazujących zaburzenia psychiczne w podmiocie leczniczym innym niż udzielający świadczeń zdrowotnych w zakresie psychiatrycznej opieki zdrowotnej. Za powyższym rozwiązaniem przemawiają trudności w interpretacji, a co za tym idzie również w stosowaniu obecnie obowiązujących przepisów, przez niektóre podmioty lecznicze niebędące szpitalami psychiatrycznymi i przyjęcie przez te podmioty, że ww. kwestia nie jest uregulowana w obowiązującej ustawie, co implikuje konieczność takiego doprecyzowania przepisów ustawy, aby ich stosowanie przez podmioty lecznicze inne niż szpitale psychiatryczne nie budziło jakichkolwiek wątpliwości. Powyższą kwestię reguluje zmiana dotycząca art. 18 ust. 1 pkt 3”⁴⁸. Uchwalenie podobnej zmiany wydaje się w tym miejscu konieczne z racji na zapisane w Konstytucji gwarancje poszanowania praw i wolności człowieka (por. art. 30, 38, 40 oraz 41 Konstytucji RP). Obecne brzmienie art. 18 ustawy o o.z.p. uniemożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w oddziałach innych niż psychiatryczne. Nadmienić jednak należy, iż także w placówkach np. neurologicznych, internistycznych lub pediatrycznych niejednokrotnie personel zmuszony jest podejmować działania przymusowe wobec agresywnych, lub autoagresywnych pacjentów.

Podsumowanie

Analizując relację pomiędzy ustawą o o.z.p. oraz Konstytucją RP należy dostrzec specyficzną zależność. Polska ustawa psychiatryczna weszła w życie trzy lata wcześniej niż obowiązująca w naszym kraju ustawa zasadnicza. Powstanie ustawy psychiatrycznej związane było nie

⁴⁸ Por. Uzasadnienie Projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2017 r., s. 7.

tylko z działaniami szeroko pojętego ruchu praw człowieka, ale wprost odnosiło się do działań podejmowanych przez środowisko psychiatrów walczących o prawa pacjenta szpitala psychiatrycznego. Nadmienić należy, iż tytułowe konstytucyjne wzorce bez trudu dostrzec można w kolejnych nowelizacjach ustawy o o.z.p. Realizacja zawartych w niej przepisów odnosi się często do postępowania, które posiada charakter przymusowy. Mowa w tym miejscu zwłaszcza o takich działaniach, jak leczenie pacjenta bez jego zgody (posiadające charakter izolacji) oraz zastosowanie przymusu bezpośredniego (wkroczenie w obszar nietykalności cielesnej). Tego typu interwencje niejednokrotnie zmuszają do podjęcia działań, w trakcie których dojść może do naruszenia godności człowieka. Kolejne zmiany przepisów zawartych w ustawie o o.z.p. w sposób bezpośredni odnosiły się do standardów, jakie w polskim porządku prawno- społecznym wprowadziła Konstytucja RP z 1997 r. Formując na koniec ogólny wniosek *de lege ferenda* należy mieć nadzieję, iż wszelkie nowelizacje ustawodawstwa odnoszące się do szczególnej grupy, jaką są osoby doświadczające zaburzeń psychicznych, kierować się będą w stronę zasad wskazanych w obecnej polskiej ustawie zasadniczej. Mowa w tym miejscu w szczególności o zasadach, które gloryfikują godność każdego człowieka, także tego, który niejednokrotnie z racji doświadczanych objawów nie potrafi w pełni respektować określonych norm.

Bibliografia:

Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.

Bomba J., *Wartości humanistyczne, a poszanowanie praw człowieka w trudnych warunkach*, „Psychiatria Polska”, 1993, t. XXVII, Nr. 3, 225- 239.

Babbie E... *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Boratyńska M., Konieczniak P., *Prawa Pacjenta*, Difin, Bydgoszcz 2003.

Bujny J., *Prawa pacjenta – między autonomią a paternalizmem* C.H. Beck,, Warszawa 2007.

Balicki M., *Przymus w psychiatrii, regulacje i praktyka*, „Prawo i Medycyna”, nr 1, 1999r., s. 40- 61.

B. Kmiecik: *Konstytucyjne wzorce poszanowania praw pacjenta szpitala psychiatrycznego?*

Ciechanowski J., Chmielewska B., Czyż E., *Monitoring przestrzegania praw pacjenta i dostępu do stacjonarnego leczenia uzależnień od narkotyków*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010.

Duda J., *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, LexisNexis, Warszawa 2006.

Dąbrowski S., *Prawa chorych psychicznie i przestanki przymusowej hospitalizacji*, w: *Psychiatria i etyka*, (red.) M. Siwiak - Kobayashi, S. Leder, Biblioteka Psychiatrii Polskiej, Kraków 1995, s. 53- 60.

Dąbrowski S., Pietrzykowski J., *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego-komentarz*, IPIŃ, Warszawa 1997.

Frith C., Cahill C., *Zaburzenia psychotyczne: schizofrenia, psychozy afektywne i paranoja*, w: „Psychopatologia”, A. A. Lazarus, A. M. Colman (red.), Zysk i S-ka, Poznań 2001r., s. 38- 43.

Gruszczyńska - Młodożeniec A., Pierzgalska K., *Wybrane zagadnienia prawne w psychiatrii. Wywiad z prof. S. Dąbrowskim*, „Wiadomości Psychiatryczne” 2004, t. 7, nr 4 s. 293–297.

Gałecki P., Bobińska K., Eichstaedt K., *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego- komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Hese R.T., *Miejsce elektrowstrząsów we współczesnej terapii psychiatrycznej*, „Psychiatria w Praktyce Ogólnolekarskiej” t. 7, nr 1, 2007r., s. 30- 35.

Karkowska D. , *Prawa pacjenta*, Wydawnictwo Wolter Cluwer business, Warszawa 2004.

Kiedrzynek M., *Status i szczególne zadania Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego w przepisach ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, w: „Prawa pacjenta”, U. Drozdowska, A. Wnukiewicz- Kozłowska, Bydgoszcz 2016r., s. 220- 222.

Kunicka M., *Władza, przymus i wolność w edukacji*, „Opuscula Sociologica” , 2012, Nr 1, s.31- 44.

Kmiecik B., *Choroba społeczne szalona*, „Medycyna praktyczna- Psychiatria”, 2015, nr 2, s. 73- 83,

B. Kmiecik: *Konstytucyjne wzorce poszanowania praw pacjenta szpitala psychiatrycznego?*

Kmiecik B., *Przymusowa hospitalizacja psychiatryczna w trybie wnioskowym w kontekście poszanowania praw pacjenta poradni zdrowia psychicznego*, „Psychiatria i Psychologia Kliniczna” 2010, nr 4, s. 282–288.

Kondziela J., *Chrześcijańskie ujęcie praw człowieka na tle dyskusji międzynarodowej*, „Chrześcijanin w Świecie” 1977, nr 63–64, s. 35- 46.

Kmiecik B., *Choroba psychiczna - cierpienie, które zmieniło prawo*, „Ethics in Progress”, 2014, Vol. 5 nr 2, 115- 128.

Kubanek A., *Przymus bezpośredni stosowany w celach leczniczych*, „Internetowy przegląd prawniczy TBSP”, nr 4, Kraków 2015, s. 159- 188.

Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych z almanachem*, Świat Książki, Warszawa 2000.

Nestorowicz M., *Prawo medyczne*, Dom Organizatora, Toruń 2005.

Oleksiewicz I., *Ewolucja systemu praw człowieka w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki” 2009, nr 3, s. 41- 66.

Pużyński S., *Dylematy współczesnej psychiatrii. Problemy etyczne, kliniczne i prawne*, Wydawnictwo Eneteia, _Warszawa 2015.

Pobocho J., *Problemy etyczne orzecznictwa lekarskiego i psychiatrii sądowej*, [w:] „Opiniodawstwo sądowo-lekarskie”. Red, A. Wilmowska-Pietruszyńska i In, Warszawa, 2013.

Perzanowska A., *Reprezentowanie interesów osób z trudnymi zachowaniami przyjętych do szpitali psychiatrycznych i zabieganie o realizację ich praw* [w:] (red.) A. Rojner, J. Wygnańska, *Rzecznictwo - jak skutecznie zabiegać o realizację praw osób z autyzmem i innymi całościowymi zaburzeniami rozwojowymi*, Wydawnictwo Synapsis, Warszawa 2004, s. 136- 151.

Piechowiak M., *Prawa człowieka* (hasło encyklopedyczne) [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, s. 1,
http://www.ptta.pl/pef/index.php?id=hasla_p&lang=pl. (dostęp 21.05.2017r.)

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu działania Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.(Dz. U. Nr 16, poz. 126.).

B. Kmiecik: *Konstytucyjne wzorce poszanowania praw pacjenta szpitala psychiatrycznego?*

Rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 sierpnia 1995 r. w sprawie sposobu stosowania przymusu bezpośredniego.(Dz. U. Nr 103, poz. 514 z późn zm.).

Rzepliński A., Krempleski A., *Prawo do godnego traktowania w instytucjach izolacyjnych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1996.

Sikora D., *Prawa pacjentów w szpitalach psychiatrycznych*, „<http://www.dps.pl/radar/psychiatria/prawa.php> (dostęp 21.05.2017r.).

Uzasadnienie Ministerstwa zdrowia do projektu zmiany Ustawy o ochronie zdrowia psychicznego :5- 6, - źródło: www.mz.gov.pl (archiwum autora)

Uzasadnienie Projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Ministerstwo zdrowia, Warszawa 2017r., s. 7.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. *o ochronie zdrowia psychicznego* (Dz. U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. *o zakładach opieki zdrowotnej*. (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89.) .

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. 2011 nr 174 poz. 1039).

Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty, (Dz.U. 1997 nr 28 poz. 152).

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PWN, Warszawa 2000.

Walewski P., *Władza nad psyche – rozmowa z prof. Januszem Heitzmanem*, „Niezbędnik Inteligenta – Bioetyka: spory na życie i śmierć”, Seria tygodnika „Polityka”, nr 3, 2015r., s. 52-53.

Zyss T., *Kontrowersje i uwagi krytyczne dotyczące terapii elektrowstrząsowej*, „Psychiatria” t. 7, 1/2010, s. 38- 45.

Szymon Jakóbiak

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Prawo do bezpłatnej nauki reliktem przeszłości? Wokół konstytucyjnych podstaw edukacji Polsce

*The right to complimentary education is relic of past? About
constitutional fundamentals of education in Poland*

Abstrakt

Artykuł omawia prawo do nauki w kilku aspektach. Na początku prezentowany jest rozwój historyczny. Analizuję przepisy zawarte w najważniejszych dokumentach. Omawiam także art. 70 obowiązującej ustawy zasadniczej. Wskazuję najważniejsze tezy i określám funkcjonalność tych przepisów. Uwagę zwracam na autonomię szkół wyższych i przedstawiam orzecznictwo TK. Polskie przepisy porównuję z tymi zawartymi w konstytucjach krajów - Włoch, Czech, Grecji, RFN. Wskazuję najważniejsze tezy wraz z krótką oceną unormowań. Uzupełnieniem rozważań jest analiza danych w zakresie edukacji. Korzystając z materiałów przedstawiam najważniejsze wskaźniki oraz staram się wyprowadzić wnioski socjologiczne. Akcentuję negatywne skutki w zakresie reformy systemu oświaty z 2017 roku. W zakończeniu zalecam pozostawienie w niezmienionej treści prawa do nauki w razie rewizji.

Słowa kluczowe:

konstytucja, prawo do nauki, oświata, szkolnictwo

Abstract

Article is about polish right to education. First I present historical progress. I analyse regulation in the most important documents in legal system. I elaborate reg. 70 attendat constitution. I lead tesis and evaluate functionality of thats rights. I want to draw attention to autonomy of universities and judicature of polish constitutional court.

I compare Polish rights with constitutional rights in Italy, Czech, Greece and Germany. I lead the most important thesis along with short assessment. Addendum is analysis of statistical facts in Polish education. I make use of this material I present indexes and I essay to write some sociological conclusions. I accent negative effect of educational reform in 2017. In the end, I court maintenance until now solution in a range of right to education in Polish constitutional system.

Key words:

constitution, right to education, education, school system, higher education

I. Prawo do nauki jako prawo i obowiązek człowieka i obywatela

Prawo do nauki to jedno z kluczowych praw i obowiązków człowieka i obywatela, które zostało wyrażone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Podobnie jak wiele innych konstytucji współczesnych krajów Europy, również i nasza podstawowe wolności i prawa jednostki uznaje w swej wewnętrznej hierarchii za bardzo ważne. Wskazywać na to może umiejscowienie ich w rozdziale drugim, tuż za najważniejszymi zasadami dotyczącymi ustroju państwa.

Warto również przyjrzeć się samemu tytułowi rozdziału, w którym zawarte jest omawiane prawo. Dokonuje się tutaj rozróżnienia na wolności i prawa, które mogą służyć człowiekowi i obywatelowi, ale jednocześnie ustrojodawca wprowadza obowiązki¹. Wolności polegają w dużej mierze na tym, że nikt, a przede wszystkim władza publiczna nie ma możliwości ingerowania bez konstytucyjnego upoważnienia w sferę swobody jednostki. Natomiast prawa polegają na tym, że jednostka może domagać się od innych podmiotów, w tym od organów władzy określonych zachowań bądź świadczeń na swą rzecz. Należy również wspomnieć o tym, że wolności są pierwotne w stosunku do praw – ponieważ nie istnieją prawa bez wolności. Dlatego też ustrojodawca wysunął wolności przed prawa².

Konstytucja z 1997 r. idzie również w tym samym kierunku co konstytucje innych demokratycznych państw współczesnych. Gwarantuje

¹ Sporne pozostają relacje pomiędzy trzema pojęciami, które określają status jednostki w państwie – wolnością, prawem i obowiązkiem. Por. R. M. Małajny, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 215-216.

² Ibidem, s. 216-217.

bowiem wolności i prawa możliwie w najszerszym zakresie chroniąc przez to nie tylko obywatela polskiego, ale również cudzoziemca, który znajdzie się pod jego opieką (*expressis verbis* art. 37 ust. 1)³.

II. Prawo do nauki w ujęciu historycznym

Prawo do nauki jako konstytucyjne prawo obywatelskie pojawiło się dopiero w Konstytucji z 17 marca 1921 roku⁴. Wówczas w art. 94 zapisano, że do obywateli należy „obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im co najmniej początkowego wykształcenia”. Ustrojodawca zaznaczył, że sposób wykonywania tego obowiązku określone zostanie w stosownej ustawie.

Niejako powtórzeniem przepisu wcześniej przywołanego jest ten, znajdujący się w art. 118, który zakładał, że nauka w zakresie szkoły powszechnej (tj. pierwszy etap w międzywojennym systemie oświaty) jest obowiązkowa dla wszystkich obywateli państwa polskiego. Warto również odnieść się do art. 119, uzupełniającego poprzednie unormowania. On, z kolei, zakazywał pobierania jakichkolwiek opłat za naukę w szkołach państwowych i samorządowych. Dlatego też można uznać, że konstytucja marcowa gwarantowała prawo do bezpłatnej nauki.

Wraz ze zmianą sytuacji politycznej i reżimu prawnego, po uchwaleniu nowej konstytucji w 1935 roku z unormowań konstytucyjnych zniknęło gwarantowane tym najwyższym aktem prawo do nauki⁵. Również nie pojawiło się w Małej Konstytucji z 1947 roku⁶. O ile w tym drugim przypadku jest to zrozumiałe, z racji nowej sytuacji i próby organizacji państwa po drugiej wojnie światowej, to w przypadku konstytucji kwietniowej nie znajduje to żadnego uzasadnienia.

Niejako uzupełnieniem Małej Konstytucji z 1947 roku była Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 (Dz.U. z 1935 nr 30 poz. 227).

⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71, ze zm.).

w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich⁷. Jednakże warto poczynić w tym miejscu spostrzeżenie, że nie posiadała ona rangi ustawy czy nie została ogłoszona w żadnym z urzędowych dzienników. Skutkuje to tym, że nie miała ona mocy wiążącej dla poszczególnych organów państwa. Warto jednakże wskazać, że w tymże dokumencie pojawiło się prawo do nauki i prawo wolności badań naukowych⁸.

Powrót w zakresie unormowania konstytucyjnego prawa do nauki mamy w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 marca 1952 roku⁹. Został on wyrażony w art. 61, gdzie jasno wskazano, że prawo do nauki zapewniają przede wszystkim szkoły podstawowe, które są powszechne, bezpłatne oraz obowiązkowe, szkoły średnie ogólnokształcące, zawodowe, a także szkoły wyższe.

III. Charakterystyka prawa do nauki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997¹⁰

Art. 70 ust. 1 Konstytucji deklaruje prawo każdego do nauki, a właściwie reguluje prawo do pobierania nauki. Jako organ realizujący wskazano zarówno szkoły publiczne jak i prywatne. Przy czym sama realizacja tego prawa zależna jest od odpowiedniej liczby szkół różnych stopni i o różnym profilu nauczania. Jednocześnie został ustanowiony obowiązek, iż pobieranie nauki trwa do 18 roku życia, przez co został wyrażony tzw. obowiązek szkolny. Oznacza to, że istnieć muszą odpowiednie szkoły prowadzące nauczanie na poziomie ponadpodstawowym. Przede wszystkim chodzi o gimnazja, które mają zostać wygaszone do roku 2019 oraz szkoły branżowe I stopnia, a także licea ogólnokształcące. Każdy, kto skończy szkołę podstawową (zarówno 8-klasową czy 6-klasową) powinien znaleźć w poszczególnych typach szkół swe miejsce. Realizacja obowiązku szkolnego spoczywa

⁷Z racji, że dokument jest Deklaracją nie funkcjonuje w polskiej bazie prawnej. Tekst dostępny tutaj: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000027375&find_code=SYS&local_base=ARS01, dostęp: 17.05.2017.

⁸S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*[w:] M. Jabłoński (red.) *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 631.

⁹Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.03.1952 (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

¹⁰Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

w pierwszej kolejności na prawnych opiekunach uczniów. Przy czym tworzenie, przekształcenia i utrzymywanie leży już w gestii władz – zarówno na poziomie centralnym jak i samorządowym. W zakresie finansowym, koszty poniesione z funkcjonowaniem szkół obciąża finanse publiczne. Pozostałe ustępy w tym artykule mają charakter wtóry, instrumentalny wobec głównej zasady wyrażonej w ust. 1¹¹.

Art. 70 ust. 2 deklaruje zasadę, że nauka we wszelkich typach szkół publicznych jest bezpłatna. Z czego można wnioskować, że ustrojodawca dopuścił możliwość pobierania opłat za naukę we wszystkich szkołach niepublicznych. Co warto nadmienić nie ma wyjątków od wskazanej zasady. Obecnie, można więc skonstatować, że nie pobiera się opłat niezależnie od stopnia danej szkoły oraz niezależnie od profilu nauczania (ogólnokształcącego, zawodowego, artystycznego czy specjalnego)¹².

Najbardziej kontrowersyjnym punktem w odniesieniu do szkół wyższych jest zwrot w Konstytucji określający, że można dopuścić pobieranie opłat „za niektóre usługi edukacyjne”. Co należy do sfery „usług edukacyjnych” jest obecnie definiowane w ustawie o szkolnictwie wyższym. Na tym tle powstał również spór, którego efektem był wyrok Trybunału Konstytucyjnego o odpłatności za drugi i kolejny kierunek, omawiany w dalszej części artykułu.

Art. 70 ust. 3 w interesującej mnie materii gwarantuje przede wszystkim swobodę wyboru szkoły publicznej bądź niepublicznej dla swego dziecka przez prawnych opiekunów. Jest również deklaracją gotowości do finansowania w ograniczonym zakresie działalności szkół niepublicznych ze środków finansów publicznych¹³.

Oprócz przywoływanego już art. 70 warto odnieść się do art. 40 ust 4, który wprost deklaruje, że w celu zapewnienia wszystkim obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia na wszelkich poziomach, władze publiczne mogą tworzyć, na mocy ustawy, systemy wspierające finansowo i organizacyjnie uczniów oraz studentów.

¹¹ H. Zięba-Załucka, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, hasło „Prawo do nauki”, s. 390.

¹² L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, uwagi do art. 70, Warszawa 2003, s. 10.

¹³ *Ibidem*, s. 10.

Systemy te mogą obejmować, np. wszelkiego rodzaju stypendia, zapomogi, pożyczki, ale również tworzenie i finansowanie burs, stołówek itp.

Co warto również odnotować przy ogólnej charakterystyce, prawo do nauki może podlegać ograniczeniom w stanie wojennym i wyjątkowym (art. 233 ust. 1).

IV. Polska koncepcja prawa do nauki na tle unormowań europejskich

Istotnym elementem analizy modelu prawa do nauki jest europejska komparatystyka prawnicza. Wykazanie sposobów unormowania tego prawa w wybranych krajach może spowodować zwrócenie uwagi na dotychczas niezauważane, a istotne elementy. Swoje badania prawnoporównawcze skupiłem na konstytucjach wybranych krajów – Włoch, Niemiec, Czech oraz Grecji.

a. Republika Włosa¹⁴

Rozbudowaną koncepcję prawa do nauki przewiduje Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 roku. Zgodnie z art. 34 szkoła jako instytucja ma być dostępna dla wszystkich. Państwo zapewnia prawo do bezpłatnej nauki na poziomie podstawowym, które jest jednocześnie obowiązkowe i trwa osiem lat. Wspomniany artykuł jednocześnie umożliwia organom władzy państwowej tworzenie programów stypendialnych, wypłatę specjalnego zasiłku dla rodzin, których uzyskanie zależy od konkursu. W ten sposób zostaje urzeczywistnione prawo, że każda zdolna osoba, nawet jeżeli nie ma środków na kontynuowanie nauki, ma prawo do zdobywania następnych szczebli wykształcenia.

Jednocześnie, w art. 33, ustrojodawca włoski, podobnie jak polski, nadał szkołom wyższym autonomię, której granice są wyznaczane przez stosowną ustawę. Podobne przepisy do polskich odnajdziemy również po stronie obowiązków państwa – Republika Włosa ma również obowiązek zakładania, utrzymywania i finansowania szkół publicznych. Jednocześnie dopuszcza się istnienia w systemie oświaty

¹⁴Strona internetowa Biblioteki Sejmowej, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata>, „Konstytucja Republiki Włoskiej”, dostęp 17.05.2017.

szkoły niepubliczne, które cieszą się takimi samymi prawami jak szkoły publiczne, przy czym muszą spełniać obowiązku nałożone na nie przez stosowną ustawę.

Ciekawym rozwiązaniem konstytucyjnym jest fakt wpisana do ustawy zasadniczej formuły dotyczącej egzaminów państwowych. Są one przeprowadzana w dwóch możliwościach – jako egzaminy wstępne bądź jako egzaminy kończące dany etap edukacji. Trzecią grupę egzaminów stanowią te, które skutkują uzyskaniem prawa do wykonywania określonego zawodu.

b. Republika Federalnych Niemiec¹⁵

Unormowania w zakresie prawa do nauki w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. nie są zbyt rozbudowane i obszerne z racji na formę państwa związkowego. W art. 7 podporządkowano całe szkolnictwo nadzorowi państwa, za pośrednictwem organu centralnego. Jest to rozwiązanie również obecne w Polsce. Władzę w zakresie szkolnictwa podstawowego oraz ponadpodstawowego sprawuje minister właściwy sprawom oświaty wraz z przedstawicielami w terenie – kuratorami oświaty (w nadzorze pedagogicznym).

Konstytucja RFN umożliwia także założenie szkół prywatnych. Przy czym mają one w założeniu jedynie uzupełniać sieć szkół publicznych – nie je zastępować. By założyć szkołę prywatną należy uzyskać zezwolenie państwa, a ich prawa i obowiązki ustalane są zgodnie z ustawami landów. By otrzymać takie zezwolenie należy spełnić kilka przesłanek – przede wszystkim cel nauczania, kadra pedagogiczna jak i zapewnienie poszanowania równości ze względu na status majątkowy prawnych opiekunów muszą być realizowane w podobny sposób jak w szkołach publicznych. Dopiero gdy odpowiedni organ władzy centralnej odpowiedzialny za kształtowanie sieci szkół uzna, że szkoła spełnia szczególny interes pedagogiczny, bądź też spełnia potrzebę konkretnej społeczności, w której brak jest takiego rodzaju szkoły o uprawnieniach szkoły publicznej, może wyrazić zgodę. Przede wszystkim chodzi tutaj o szkołę dla mniejszości narodowej, wyznaniowej bądź świątopoglądowej.

¹⁵Strona internetowa Biblioteki Sejmowej, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata>, „Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec”, dostęp 17.05.2017.

c. Republika Czeska¹⁶

W porządku konstytucyjnym naszych południowych sąsiadów oprócz Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992, która określa podstawowe zasady funkcjonowania państwa istnieje drugi – szczególnie ważny akt o normie konstytucyjnej – Karta podstawowych praw i wolności wyrażona w uchwale Prezydium Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 roku¹⁷. Analizując ten dokument w art. 33 odnaleźć możemy wyrażoną w równie rozbudowanej formie, co w Konstytucji Republiki Włoskiej, prawo do nauki. Przepis ten określa, że samo uczęszczanie do szkoły jest obowiązkowe do momentu osiągnięcia wieku, na który wskazuje ustawa. Jednocześnie ustrojodawca wskazał, że realizacja tego prawa następuje przez bezpłatne pobieranie nauki w szkołach podstawowych oraz średnich. Przy czym wskazał, że bezpłatność na studiach wyższych zależy już od możliwości społeczeństwa czeskiego i samych predyspozycji zainteresowanego.

Karta podstawowych praw i wolności przewiduje również możliwość wprowadzenia do systemu szkolnictwa także jednostki inne niż państwowe. Jednocześnie określono, że nauczanie w nich musi odbywać się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Dopuszcza się tam pobieranie nauki za opłatą od uczniów. W zakresie pomocy finansowej, również i czeski ustrojodawca w tym przepisie odsyła do poszczególnych ustaw, które określają zasady na jakich obywatele mogą otrzymać stosowną pomoc finansową ze strony organów władzy publicznej.

Natomiast w art. 25 omawianego aktu zapisano prawo mniejszości etnicznej i narodowościowej do pobierania nauki w ich języku. Oznacza to, że po stronie administracji publicznej leży obowiązek zapewnienia nauki wszystkich kursowych przedmiotów na każdym, obowiązkowym poziomie edukacji zajęć w języku konkretnej mniejszości.

¹⁶Strona internetowa Biblioteki Sejmowej, http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje_swiate, „Konstytucja Republiki Czeskiej”, dostęp 17.05.2017.

¹⁷Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>, dostęp 14.06.2017.

d. Republika Grecka¹⁸

Konstytucja Grecji w art. 16 zapewnia szereg praw i obowiązków leżących zarówno po stronie obywatela jak i organów państwa. Dotyczą one prawa do nauki i jego realizacji. Podstawowym unormowaniem jest zapewnienie wolności sztuki jak i nauki, a także swobody prowadzenia badań naukowych jak i samego nauczania. Państwo jest zobowiązane do wspierania inicjatyw w tych zakresach. Choć sam ustrojodawca wskazał, że podstawowym zadaniem samego państwa jest kształcenie – poprzez edukację moralną, zawodową, kulturalną czy też fizyczną. Zaakcentował także, że świadomość narodowa jak i religijna jest bardzo ważna w kształtowaniu postaw i wychowaniu młodych obywateli. Sama obowiązkowa nauka w szkole nie może przekroczyć 9 lat. Grecy mają również prawo do pobierania nauki bezpłatnie we wszystkich państwowych szkołach, każdego szczebla. Obowiązkiem państwa jest także wspierania wybitnych uczniów, jak i studentów, którzy wykażą trudną sytuację. Pomoc musi być proporcjonalna co do ich potrzeb jak i zdolności.

W odniesieniu do szkolnictwa wyższego, uczelnie cieszą się autonomią jak osobowością prawną *ex lege* wynikające z konstytucji. Pieczę nad nimi sprawuje państwo przy równoczesnym umożliwieniu korzystania z pomocy finansowej z środków publicznych. Sama działalność szkół wyższych musi być zgodna z ustawami dotyczącymi ich organizacji. Szczególnymi przepisem w tej materii jest konstytucyjne prawo łączenia bądź też podziału jednostek wchodzących w sieć szkolnictwa wyższego mimo przeciwnych postanowień ustawy. Zabronione natomiast jest zakładanie szkół wyższych przez osoby prywatne. Oznacza to, że wszystkie funkcjonujące szkoły wyższe są uczelniami publicznymi.

Zdecydowanie większą ochroną konstytucją niż w Polsce objęci są profesorowie greccy. Nadano im bowiem status funkcjonariusza publicznego. Pozostali pracownicy naukowo-dydaktyczni również pełnią funkcje publiczne, jednakże tylko w określonych przypadkach wyliczonych w ustawie. Wówczas ich status określają akty wewnętrzne konkretnej szkoły wyższej. Dodatkowo odnośnie profesorów zapisano, że nie mogą oni zostać odwołani bądź też zwolnieni wcześniej, aniżeli przed

¹⁸Strona internetowa Biblioteki Sejmowej, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata>, „Konstytucja Republiki Greckiej”, dostęp 17.05.2017.

czasem, który został dla nich określony, chyba że zostali prawomocnie skazani, zgodnie z odrębnymi przepisami.

Podobnie jak w innych europejskich konstytucjach, w tym Polskiej, również i grecka dopuszcza możliwość zakładania i istnienia prywatnego szkolnictwa podstawowego jak i średniego. Przy czym wymagane jest do tego odpowiednie zezwolenie wydawane przez uprawniony do tego organ. Natomiast formy nadzoru, status kadry pedagogicznej jak i warunki, które wymagane są do utworzenia i prowadzenia szkoły prywatnej zawarte są we właściwej ustawie.

V. Trybunał Konstytucyjny jako gwarant realizacji prawa do nauki. Wyrok TK 35/11

Kwestię, czy konieczne jest wprowadzanie opłat za usługi edukacyjne przede wszystkim należy rozpatrywać w związku ze stanem finansów publicznych i ich zdolnością do ponoszenia wydatków na cele edukacji publicznej na poziomie wyższym. W tej materii wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. TK 35/11 szeroko komentowanym w środowisku akademickim. Znowelizowana ustawa – prawo o szkolnictwie wyższym zakładała wprowadzenie m.in. odpłatności za zajęcia na pierwszym kierunku studiów, jeżeli przedmioty były realizowane poza określonym ustawowo limitem punktów ECTS, kształceniem na drugim i kolejnym kierunku w formie stacjonarnej, przy czym zwolnieni z tej opłaty mieli być studenci, którzy uzyskują wysoką średnią bądź będą posiadać osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kształcenie na poziomie wyższym to element szerszego prawa – prawa do nauki, które jest gwarantowanym prawem jednostki przez państwo. Konstytucja dopuszcza wprowadzenie opłat za niektóre usługi edukacyjne – jednak jak podkreślono – wyjątek ten nie podlega wykładni rozszerzającej¹⁹.

Sędziowie zwrócili uwagę na fakt, że forma studiów stacjonarnych jest tą podstawową zapewnianą przez organy władzy państwowej, należą do podstawowej działalności publicznych szkół wyższych. Opłaty mogą zostać wprowadzone za usługi, które mają charakter nadzwyczajny bądź uzupełniający – jednakże nie mają one wpływu na pozytywne ukończenie studiów. Trybunał skonstatował, że

¹⁹Odpłatność za studia w uczelniach publicznych, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61, s. 1.

wymienione świadczenia, które uczelnia spełnia wobec jednostki nie są „niektórymi usługami edukacyjnymi” w rozumieniu Konstytucji²⁰.

Zaakcentowano również, że skarżone przepisy mogłyby się przyczynić tylko w niewielkim stopniu do zrealizowania zamysłu ustawodawcy o zwiększeniu puli miejsc na bezpłatne studia w formie stacjonarnej. Wniosek ten wyprowadzono na podstawie negatywnego wyniku testu proporcjonalności.

Trybunał jednakże wskazał ustawodawcy możliwość zastąpienia niezgodnych przepisów z ustawą zasadniczą innym rozwiązaniem. W dobie pauperyzacji studiów, roszczeniowej postawy studentów oraz zjawiska tzw. „wiecznego studiowania” polski sąd konstytucyjny dopuścił wprowadzenie do systemu prawa rozwiązań, które mogłyby ograniczyć możliwość kilkukrotnego podejmowania studiów w ramach prawa do nauki na pierwszym kierunku. Jednocześnie stanął na stanowisku, że określenie wyższych wymagań dla studentów kształcących się na drugim tudzież kolejnym kierunku wydaje się być racjonalnym podejściem. Wymagania te nie mogą być z kolei zanadto wyśrubowane, tak by brak odpłatności za studia nie stał się pewnego rodzaju nagrodą²¹.

Warto również odnotować fakt, że Trybunał Konstytucyjny zajął się również skargą konstytucyjną o sygn. SK 18/99 o odpłatności za studia. Sędziowie uznali, że wyrażony w Konstytucji gwarant bezpłatnej nauki w szkołach wyższych o statusie publicznych nie jest absolutny czy nieograniczony. Jednocześnie podczas interpretowania art. 70, ust 2 ustawy zasadniczej nie można wyprowadzać wniosku, że istnieje możliwość zapewnienia każdej jednostce nieodpłatnej nauki w publicznej szkole. Są to osoby wyselekcjonowane, które spełniły poszczególne wymogi w określonej procedurze rekrutacyjnej.

Natomiast szkoły wyższe w nieodpłatnej formie studiów jako podstawowej realizują zasadę powszechności dostępu do wyższego wykształcenia. Oprócz tego dopuszcza się także inne rodzaje studiów,

²⁰Ibidem, s. 2.

²¹Ibidem, s. 3.

takie jak wieczorowe czy zaoczne, na których opłata może być pobierana²².

VI. Statystyka edukacji na przestrzeni dziejów

a. Pod rządami nowej konstytucji – edukacja w Polsce w 2000 roku²³

Rok szkolny 1999/2000 był przełomowy dla polskiego systemu oświaty. Od tego roku zaczęły funkcjonować gimnazja jako etap edukacyjny pomiędzy sześcioklasową szkołą podstawową a liceum ogólnokształcącym. Był to również ostatni rok, gdzie absolwentami zostawały osoby kończące ośmioklasową szkołę podstawową. Suma wszystkich uczniów oraz studentów w roku 1999/2000 wyniosła 9422,2 tys. osób (wraz ze słuchaczami szkół dla dorosłych oraz dzieci podlegających wychowaniu przedszkolnemu). W ogólnej liczbie 1431,9 tys. osób miało status studenta szkoły wyższej.

Zauważalna jest tendencja wzrostowa w zakresie osób podejmujących studia wyższe. W 1990/91 absolwentów szkół wyższych było 56,1 tys., 1995/96 – 89 tys., natomiast w 1999/2000 – aż 214,9 tys. Zmianom uległa także liczba szkół, którą przedstawia poniższe zestawienie:

- szkolnictwo podstawowe – 17743;
- szkolnictwo gimnazjalne – 6121;
- szkolnictwo średnie ogólnokształcące – 2156;
- szkolnictwo średnie techniczne i zawodowe – 8066;
- szkolnictwo wyższe – 287.

Warto zwrócić również uwagę na współczynnik skolaryzacji. Zmienna ta jest relacją liczby osób uczących się na konkretnym etapie kształcenia do całkowitej liczby ludności w tej grupie wiekowej, która odpowiada konkretnemu poziomowi nauczania. Dane przedstawiają się następująco:

- wychowanie przedszkolne (6 lat) – 96,7%
- szkolnictwo podstawowe (7-14 lat) – 100%²⁴

²²Odpłatność na studia, Trybunał Konstytucyjny, 08.11.2000, SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258, s. 3-5.

²³T. Toczyński (red.), *Mały Rocznik Statystyczny z 2000 r.*, Warszawa 2000, s. 215-218.

- szkolnictwo średnie (15-18 lat) – 89 %
- szkolnictwo policealne (19-24 lat) – 5,4%
- szkolnictwo wyższe (19-24 lat) – 36,9%.

b. Najnowsze dane o stanie edukacji w Polsce. Rok 2016²⁵

Rok szkolny 2015/2016 również przyniósł wiele zmian. Objęte zostały obowiązkiem szkolnym sześciolatki oraz zmianie uległ system oświaty – do likwidacji zostały przeznaczone takie szkoły jak licea profilowane i uzupełniające licea ogólnokształcące dla młodzieży i dorosłych, technika uzupełniająca dla młodzieży oraz zasadnicze szkoły zawodowe i technika dla dorosłych. Do tych typów szkół zaprzestano już rekrutacji do klas pierwszych w roku szkolnym 2012/2013. Natomiast od roku 2013/2014 rekrutacja nie jest prowadzona już do techników uzupełniających dla dorosłych. Zmiany te zostały odzwierciedlone w poszczególnych liczbach.

Zdecydowanym zmianom uległa liczba poszczególnych jednostek w sieci szkół:

- szkolnictwo podstawowe – 13560;
- szkolnictwo gimnazjalne – 7495;
- szkolnictwo średnie ogólnokształcące – 2241
- szkolnictwo średnie techniczne – 1909
- szkolnictwo policealne – 2355
- szkolnictwo wyższe – 415

Ogólna liczba uczniów i studentów w roku szkolnym 2015/2016 plasowała się na poziomie 7744,4 tys. osób.

Współczynnik skolaryzacji wyniósł w odpowiednich zakresach:

- szkolnictwo podstawowe (6-12 lat) – 90,6%
- szkolnictwo gimnazjalne (13-15 lat) – 94,6 %
- szkolnictwo średnie (16-18 lat) – 94,0%

²⁴ Zestawienie obejmuje zarówno uczniów I gimnazjum jak i VIII klasę szkoły podstawowej.

²⁵ H. Dmochowska (red.), *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2016*, Warszawa 2016, s. 200-204.

- szkolnictwo wyższe (19-24 lat) – 52,9%.

VII. Reforma oświaty z 2017 roku²⁶

a. Obowiązek szkolny i obowiązek nauki w nowej rzeczywistości

Najważniejszą zmianą, którą wprowadziła reforma systemu oświaty jest powrót do dwustopniowego szkolnictwa obowiązkowego poprzez ośmioklasową szkołę podstawową oraz szkołę ponadpodstawową (szkoła branżowa I stopnia, czteroletnie liceum ogólnokształcące). Wraz z pojawieniem się nowych typów szkół zmienia się również obowiązek nauki – korelat do prawa pobierania nauki. Od 01.09.2019 obowiązek ten zostanie spełniony po ukończeniu ośmioklasowej szkoły podstawowej. W latach 2016/2017, 2017/2018 oraz 2018/2019 obowiązek nauki będzie realizowany zarówno poprzez ukończenie ośmioklasowej szkoły podstawowej jak i funkcjonującego jeszcze gimnazjum. Na tym etapie obowiązek się jednak nie kończy. Z racji, iż trwa do 18 roku życia będzie spełniany wówczas w szkole zarówno ponadgimnazjalnej (trzyklasowe liceum ogólnokształcące, szkoła branżowa I stopnia), ponadpodstawowej (wymienione powyżej) jak i u pracodawcy.

Należy to jednak odróżnić od obowiązku szkolnego, którym dziecko objęte jest od siódmego roku życia i trwa aż do ukończenia ośmiu klas szkoły podstawowej, jednakże nie dłużej niż do osiągnięcia przez ucznia pełnoletniości. Nie ma znaczenia tutaj status szkoły – czy jest ona jednostką publiczną czy niepubliczną. Spełnianie tego obowiązku kontrolują dyrektorzy poszczególnych szkół, a kontrola w zakresie spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat należy już do kompetencji gminy.

b. Rola kuratora oświaty w zreformowanej szkole

Kurator oświaty po najnowszej nowelizacji przepisów prawa powoływany jest i odwoływany przez ministra właściwego sprawom oświatowym w drodze konkursu ogłoszonego za pośrednictwem wojewody. Na wniosek kuratora i po zasięgnięciu opinii wojewody, minister właściwy sprawom edukacji będzie powoływał i odwoływał wicekuratorów oświaty.

²⁶Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59).

Przywrócona została kontrola kuratorów oświaty na działami samorządów w kształtowaniu sieci szkół i przedszkoli. Ustalenie przez radę gminy sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego, a także planu sieci szkół będzie możliwe po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Także decyzja o likwidacji lub przekształceniu przedszkola, szkoły lub placówki prowadzonej przez samorząd będzie zależała od uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. W praktyce więc organ prowadzący likwidujący szkołę, będzie musiał liczyć się z koniecznością przekonania do swych racji nadzoru pedagogicznego. Ustawodawca nie określił, czym ma się kierować kurator oświaty, opiniując wnioski dotyczące likwidacji lub przekształceń, bez wątpienia jednak opinia negatywna powinna być szczegółowo uzasadniona, tym bardziej że poddana jest kontroli instancyjnej. Według znowelizowanych przepisów opinia wydawana jest w drodze postanowienia, na które służy zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

Z dniem 1 września 2016 r. kuratorzy oświaty mają także większy wpływ na obsadę stanowiska dyrektora publicznej szkoły, zwiększyła się bowiem liczba przedstawicieli organu nadzoru pedagogicznego. Dotychczas w pracach komisji konkursowej uczestniczyło m.in. 3 przedstawicieli organu prowadzącego oraz 2 przedstawicieli organu nadzoru pedagogicznego. Teraz organ prowadzący i organ nadzoru pedagogicznego będą mieli po 3 przedstawicieli. Ponadto zwiększono do 2 liczbę przedstawicieli odpowiednio rady pedagogicznej jak i rady rodziców.

Zmiany dotknęły także sposobu określania składu komisji konkursowych dla nowo zakładanych szkół i placówek. Dotychczas bowiem skład takiej komisji określał organ prowadzący, uwzględniając udział przedstawiciela organu nadzoru pedagogicznego, natomiast od września 2016 w składzie komisji musi znaleźć się taka sama liczba przedstawicieli kuratorium, jak i liczba przedstawicieli organu prowadzącego. Ustawodawca nie określił jednoznacznie więc ile osób z ramienia kuratorium powinno zasiadać w komisji. Dobrym rozwiązaniem jest zwrócenie się do samego kuratorium z prośbą o wyznaczenie liczby osób wraz ze wskazaniem imiennym kandydatów, a następnie powołać komisję, wprowadzając jednocześnie identyczną liczbę członków.

Kolejna istotna zmiana w przepisach określających tryb powierzania stanowiska dyrektora dotyczy obsady stanowiska na wypadek niewyłonienia żadnej osoby podczas konkursu. Dotychczas, w przypadku gdy do konkursu nie zgłosił się żaden kandydat lub w wyniku konkursu nie wyłoniono żadnego kandydata, organ prowadzący powiedział to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki oraz rady pedagogicznej. Od 1 września natomiast organ prowadzący będzie powiedział w takiej sytuacji stanowisko kandydatowi ustalonemu w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Przepis wprowadza więc w praktyce wynik uzgadniania z kuratorem oświaty, kto ma kierować szkołą, a tym samym stanowisko dyrektora będzie można powierzyć tylko tej osobie, która zyska poparcie organu prowadzącego i kuratora oświaty.

VIII. Wnioski socjologiczne z obserwacji zmian w systemie oświaty i na podstawie danych statystycznych

Zmiany jakie zaszły w świadomości Polaków co do potrzeby edukacji są widoczne we wszelkiego rodzaju statystykach. Mimo malejącej liczby uczniów i studentów widoczna jest tendencja rosnąca co do nieobowiązkowych etapów edukacji. Warto zwrócić uwagę na wskaźnik skolaryzacji na poziomie szkolnictwa wyższego. Z poziomu 36,9% w roku 2000 wzrósł aż do poziomu 52,9%. Oznacza to, że co drugi Polak w wieku 19-24 lat posiadał status studenta wyższej szkoły. Jest to bezpośredni wpływ prawa do nauki, który gwarantuje bezpłatną formę stacjonarną studiów wyższych. Pozytywnym skutkiem jest fakt, że wzrasta poziom wiedzy i wykształcenia w społeczeństwie. Co niesie za sobą jednocześnie negatywny wydźwięk – dochodzi do pauperyzacji studiów wyższych. Nie zachowano żadnych mechanizmów pozwalających na kontrolowanie sytuacji na uczelniach wyższych. Próbą taką było wprowadzenie odpłatności za drugi i kolejny kierunek w formie stacjonarnej, uderzający przede wszystkim w grupę najbardziej ambitnych studentów, którzy chcą i mają możliwość rozwijać się nie tylko na jednym kierunku. Niejako wymusza też na tym sytuacja gospodarczo-społeczna. Młody abiturient musi czymś się wyróżniać na rynku pracy. Dodatkowy dyplom z pewnością jest tutaj sporym atutem.

Negatywny skutek społeczny wywoła również wygaszenie gimnazjów. Proces ten zakończyć ma się w roku 2019. Oznacza to, że do likwidacji przeznaczone jest aż 7495 szkół. Oczywiście, poszczególne przepisy wprowadzające prawo oświatowe przewiduje łączenie

poszczególnych zespołów szkół w jedną instytucję czy też możliwość przekształcenia gimnazjów w szkoły podstawowe lub licea ogólnokształcące wraz z zachowaniem zatrudnionej tam kadry pedagogicznej. Wielu rodziców będzie zmuszone do przeniesienia swoich dzieci do szkół bliżej miejsca zamieszkania z racji na rejonizację szkół i umocnienie obwodowości. Oznacza to, że ogranicza się wybór rodzica co do szkoły. Budzi to duże wątpliwości zważywszy na poszczególne przepisy ustawy zasadniczej. Równocześnie bardzo możliwym scenariuszem jest fakt, że nowopowstałe szkoły podstawowe (np. w starych budynkach po gimnazjalnych) wymuszą przeniesienie części klas z obecnie już funkcjonujących szkół podstawowych w sieci.

Prawo do nauki zostaje również w pewien sposób ograniczone dla przyszłych kandydatów do liceów ogólnokształcących czy szkół branżowych I stopnia. Od 01 września 2019 w pierwszej klasie szkoły średniej rozpoczną naukę dwa roczniki – absolwenci ośmioklasowej szkoły podstawowej oraz ostatni rocznik trzyklasowego gimnazjum. Nie każdy więc będzie mógł rozpocząć swą edukację w wybranej szkole. Na podwojenie liczby uczniów muszą odpowiedzieć organy władzy publicznej w taki sposób przygotowujący siatkę szkół, aby każdy z chętnych znalazł miejsce. Mamy tutaj więc do czynienia z olbrzymim wyzwaniem dla władz samorządowych, którym to zlecono opracowanie poszczególnych dokumentów dostosowujących obecnie funkcjonującą sieć szkół do nowych realiów i prawa.

IX. Autonomia szkół wyższych w świetle Konstytucji

Artykułem zapewniającym konstytucyjną gwarancję autonomiczności jest art. 70, ust. 5, który to zapewnia tę niezależność na zasadach określonych w ustawie. Warto przeanalizować zwrot „autonomia szkół wyższych”. Oznacza ona pewnego rodzaju samodzielność szkół, a przede wszystkim w zakresie:

- prawa do ustalania przez władze poszczególnych szkół wyższych treści i form nauczania (co implikuje z art. 73);
- prawa do ustalania samej tematyki czy też metod badawczych (co implikuje ponownie z art. 73);
- prawa do ustanawiania i zmiany regulaminu studiów;
- prawa do wybierania przez studentów, pracowników naukowo-badawczych i pozostałych pracowników nie będących

- nauczycielami władz uczelni – kolegialnych (przede wszystkim senatu, rady wydziału), jak i jednoosobowych (rektor, dziekan);
- systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej przed wyznaczonym do tego organem wewnętrznym uczelni;
 - prawa prowadzenia przez szkołę określonej działalności zarobkowej, której celem jest pozyskanie funduszy na cele statutowe;
 - prawa studentów do tworzenia własnych stowarzyszeń, zrzeszania się w kołach naukowych, powoływania własnych organów samorządowych.

Autonomia przysługuje zarówno uczelniom o statusie publicznym jak i niepublicznym. Jest ona realizowana w granicach wyznaczonych ustawą. Nadzór nad szkołami wyższymi sprawuje odpowiedni resort administracji rządowej w zależności od profilu kształcenia – szkołami wyższymi artystycznymi – ministerstwo właściwe sprawom kultury i dziedzictwu narodowemu, szkołami wyższymi wojskowymi – Ministerstwo Obrony Narodowej, szkołami wyższymi medycznymi – ministerstwo właściwe sprawom zdrowia, a pozostałymi uczelniami – ministerstwo właściwe sprawom nauki i badań naukowych. Pod obecnymi rządami ustawy o działach administracji rządowej jest to Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Autonomia szkoły wyższej może zostać ograniczona w razie wprowadzenia stanu wojennego bądź wyjątkowego (art. 233, ust. 1)²⁷.

Podsumowanie

Mimo jasnych przepisów konstytucyjnych dających gwarant prawa do nauki i bezpłatność szkół na każdym poziomie edukacji, ustawodawca nie zawsze ich przestrzega. Warunkiem niesprzyjającym jest brak ciągłości polityki oświatowej w Polsce. Można zaobserwować, że wraz ze zmianą układów sił politycznych następują poszczególne zmiany w systemie oświaty. Niekiedy są to zmiany mniej inwazyjne – jak wprowadzenie nowej podstawy programowej na poszczególne etapy edukacyjne aż po zmiany systemowe, wprowadzające nowy typ szkoły lub likwidujące go. Zmiany wprowadzona są zbyt szybko, czasem zbyt pobieżnie – bez analizy skutków społecznych, finansowych czy nawet

²⁷P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 94-95.

organizacyjnych. Moją obawę podzielają również inne konstytucyjne organy, jak Rzecznik Praw Obywatelskich²⁸.

W ujęciu komparatystycznym polska koncepcja prawa do nauki wydaje się być szeroka i wnikliwa. Na poziomie konstytucyjnym porusza wiele kwestii, bardzo mocno związanych z funkcjonowaniem oświaty w naszym kraju. Cechą charakterystyczną niejako państw byłego bloku wschodniego jest fakt opisowości postanowień konstytucyjnych i ich szczegółowość. W tym zakresie jednakże jest to zdecydowany plus.

Szczególną wartością jest autonomia uczelni wyższych. Dzięki temu, ustawodawca, co do zasady, ma wpływ tylko w ograniczonym zakresie na funkcjonowanie i podjęte decyzje w danej szkole wyższej.

Należy również odpowiedzieć sobie na pytanie – dokąd zmierzamy jako społeczeństwo? Jeżeli zostanie utrzymana taka tendencja w zakresie liczby osób studiujących, możliwym scenariuszem będzie to, że w niedługim czasie z obecnego poziomu wzrośnie do 70%. Oznaczać to będzie postępującą degradację studiów wyższych i traktowanie tego jako kolejny, wymagany przez społeczeństwo etap nauki.

Jednocześnie bardzo martwiące są wskaźniki dotyczące szkolnictwa zawodowego. Już dzisiaj na polskim rynku brakuje specjalistów w zakresie określonych zawodów praktycznych. Ustawodawca zdaje się pomijać tę kwestię przy wszelkich próbach zmian w systemie oświaty, choć należy zwrócić uwagę, że w ostatnich latach (od roku szkolnego szczególnie 2014/2015) następuje powolna zmiana w tej materii²⁹.

Mimo jednak tak negatywnych obserwacji bez prawa do bezpłatnej nauki nasze społeczeństwo nie byłoby na tak dalekim etapie rozwoju cywilizacyjnego. W obliczu zniesienia tego przywileju, mimo poprawiającej się sytuacji materialnej Polaków, nie każdego byłoby stać na zdobycie wykształcenia odpowiedniego do aspiracji czy intelektualnych możliwości. Państwo nie wyklucza również osób

²⁸ Zob. List RPO do min. A. Zalewskiej w sprawie zmian w edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej. Tekst listu: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MEN_ws_zmian_w_educacji_przedzskolnej_i_wczesnoszkolnej.pdf, dostęp: 17.05.2017.

²⁹ Por. Rok Szkoły Zawodowców – program prowadzony przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w roku szkolnym 2014/2015.

niepełnosprawnych – im także zapewniono darmową edukację w odpowiednim zakresie. Warto również wspomnieć o tym, że oprócz przywilejów istnieją również obowiązki, obowiązek nauki i obowiązek szkolny.

W związku z rozpoczętą przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę dyskusji na temat rewizji konstytucji z 1997 roku, postuluję utrzymanie tego przepisu w całości. Mimo pewnych wieloznaczności, zarówno praktyka jak i orzecznictwo sądów, w tym przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego uzupełniają przepisy konstytucyjne w wymaganym zakresie, wyjaśniając jednocześnie zamysł ustrojodawcy.

Bibliografia:

Literatura:

L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom III, Uwagi do art. 70, Warszawa 2003.

M. Jabłoński (red.) *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

R. M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.

W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.

P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02.04.1997r.*, Warszawa 2000.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 (Dz.U. z 1935 nr 30 poz. 227).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71, ze zm.).

Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 marca 1952 (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59).

Konstytucja Republiki Włoskiej.

Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec.

Konstytucja Republiki Greckiej.

Konstytucja Republiki Czech.

Usnesení č. 2/1993 Sb.ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Orzecznictwo:

Odpłatność za studia w uczelniach publicznych, wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61.

Odpłatność na studia, Trybunał Konstytucyjny, 08.11.2000, SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258.

Materiały źródłowe:

T. Toczyński (red.), *Mały Rocznik Statystyczny z 2000 r.*, Warszawa 2000.

H. Dmochowska (red.), *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2016*, Warszawa 2016.

List Rzecznika Praw Obywatelskich do min. A. Zalewskiej w sprawie zmian w edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej.

Marcin Biskupski
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Ius agratiandi w świetle Konstytucji RP z 1997 r.
– próba oceny

Ius agratiandi in the light of polish constitution from 1997

Abstrakt

Prawo łaski posiada ugruntowaną pozycję w polskim porządku prawnym. Wywodzi się ze zwyczaju praktykowanego jeszcze w czasach plemiennych i do dzisiaj było zawarte w tekstach wszystkich obowiązujących w Polsce konstytucji. Uprawnienie to wzbudza jednak liczne kontrowersje, które pogłębione są zarówno przez sposób unormowania prawa łaski, jak i sposób korzystania z tej prerogatywy. Okrągła rocznica jest dobrym momentem do rozważenia problemów, które pojawiły się na gruncie korzystania z prawa łaski oraz rozważenia możliwości zmiany treści przepisów je normujących.

Słowa kluczowe:

Prawo łaski, Konstytucja, Prezydent

Abstract

In the polish legal system pardon has a well-established position. Its origin stems from the tribal times and since that time was included in texts of all constitutions in the polish history. This presidential prerogative causes disputes which are intensified not only by the line of the regulation but also by the way how it was used in the last years. The 20th anniversary of polish constitution is a good moment for consideration problems which appeared in the cases of using this prerogative and also ideas of amending regulations of pardon.

Key words:

Pardon, constitution, president

1. Prawo łaski w ujęciu historycznym

Analizując historię stosowania prawa łaski w Polsce należy dojść do wniosku, iż instytucja ta jest nieodzownie związana z polską państwowością od samego początku. Odmiennie natomiast kształtowała się praktyka korzystania z tego uprawnienia, co związane było m.in. początkowo ze zmianą zwyczaju, a następnie odmiennego ukształtowania prawa łaski w poszczególnych ustawach zasadniczych obowiązujących w historii państwa. Pierwsze wzmianki o stosowaniu prawa łaski znajdują się jeszcze z czasów wspólnoty plemiennej. We wspólnocie Polan ksiądz cieszył się pełnią władzy, co przejawiało się w przypisanych księciu kompetencjach ustawodawczych, wojskowych, administracyjnych, a także sądowych poprzez pełnienie funkcji najwyższego sędziego¹. Przypisane księciu było także prawo ewokacji, które polegało na tym, iż mógł on postanowić o przekazaniu swemu osądowi każdej sprawy. Niezależnie od tego, mógł także udzielić przebaczenia każdemu skazanemu, uwalniając go w ten sposób od kary. Następnie, korzystanie z tego uprawnienia było podtrzymywane przez kolejnych władców, także w czasie monarchii. Świadcstwa potwierdzające stosowanie prawa łaski można odnaleźć m.in. w pierwszej polskiej kronice autorstwa Galla Anonima. W swoim dziele autor relacjonował zdarzenia, gdy ludność skarżyła się Bolesławowi Krzywoustemu na dostojników stwierdzając: „gdy się na nich skarżono, nie dawał lekkomyślnie wiary, a potępionym przez prawo łagodził litościwie wyrok”². Prawo łaski utrzymało się również w czasie rozbitcia dzielnicowego i było atrybutem poszczególnych ksiąząt dzielnicowych. Z biegiem czasu nastąpiło osłabienie owej prerogatywy monarchy, co wiązało się z szerszym zjawiskiem osłabienia pozycji władcy w stosunku do sejmu. Taki stan rzeczy został potwierdzony w roku 1578, gdy utworzono Trybunał Koronny. Wówczas prawo łaski (tak samo jak i prawo amnestii) zostało zastrzeżone jako kompetencja Sejmu, królowi zaś pozostawiono prawo wydawania listów żelaznych. Potwierdza to relacja z obrad Rady Królewskiej Stanisława Augusta Poniatowskiego, kiedy to Andrzej Zamoyski w czasie obrad oświadczył, że „i same sejmy [...] tylko *ius agratiandi* sobie zostawiły”³. Postępujące ograniczanie władzy króla

¹ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 1996, s. 18-19.

² J. Chodorowski, A. Konieczny, *Wybór tekstów źródłowych z dziejów sądownictwa polskiego do 1795r.*, Wrocław 1976, s. 9.

³ J. Michalski, *Problem ius agratiandi i kary śmierci w Polsce w latach siedemdziesiątych XVIII w.*, CPH 1958, t. X, Nr 2, s. 182.

w tym zakresie postępowało aż do roku 1736, gdy w osobistych zobowiązaniach nowo wybranego króla elekcyjnego– *pacta conventa*– znalazło się zastrzeżenie, iż król nie ma prawa ingerować w wyroki sądów szlacheckich. Sytuację, w jakiej znalazł się król najlepiej opisuje zdarzenie z 1773 r., kiedy to toczył się proces w sprawie zamachu na życie króla. Jako że władca w tym czasie nie dysponował już prawem łaski w jakimkolwiek zakresie, zmuszony był zwracać się do senatorów, aby sprawcom nie wymierzano kary za zamach na jego osobę. Pozycję monarchy w tej sytuacji najlepiej obrazują słowa króla Stanisława Augusta Poniatowskiego, który zwrócił się do senatorów w słowach: „darujcie mi życie tych aresztantów i to za najwyższy przyjmę od was prezent. Póki sam żyć będę, największą wam za to przecznicę sędziowie będę miał wdzięczność”⁴.

Nieco odmienną formą darowania kary było „wypraszenie”, które ratowało skazanego na karę śmierci od wykonania egzekucji. Ten zwyczaj, przekształcony następnie w prawo zwyczajowe polegał na ratowaniu od kary śmierci skazanego mężczyzny (kawalera) przez zdolną do zamążpójścia kobietę⁵. Warunkiem skutecznego wybawienia od śmierci było niezwłoczne poślubienie wybawicielki przez uratowanego. Ten sposób ratowania skazanego przed karą przeniknął także do tekstów kultury, z których bodaj najbardziej znanym są „Krzyżacy” Henryka Sienkiewicza. Scena wyproszenia od kary śmierci została przedstawiona w następujący sposób: „Mniemając, że to pożegnanie, chwycił ją, objął i przycisnął do piersi – lecz Danusia, zamiast przytulić się do niego i zarzucić mu na szyję rączęta, zerwała co prędzej ze swych jasnych włosów, spod rucianego wianka, białą zasłonę i owinęła w nią głowę Zbyszka, a jednocześnie poczęła wołać z całej siły rozpląkanym dziecinnym głosem: Mój ci jest! Mój ci jest.[...] Był stary, polski i słowiański obyczaj, mocny jak prawo, znany na Podlasiu, w Krakowskiem, a nawet w innych krajach, że gdy prowadzonego na śmierć chłopca rzuciła niewinna dziewczka zasłonę na znak, że chce za niego wyjść za mąż, tym samym zbawiała go od śmierci i kary. [...] Wszystko jednak zależało jeszcze od kasztelana”⁶. Z biegiem czasu

⁴ J. Rafacz, *Dawne polskie prawo karne: część ogólna*, Warszawa 1932, s. 170.

⁵ Znane są jednak również przypadki ratowania skazanych na karę śmierci kobiet przez mężczyzn, por. K.Koranyi, *Wypraszenie od kary śmierci*, Poznań 1928, Nr 27, s. 111; S. Estreicher, *Ocalenie Zbyszka przez Danusią. Poezja a prawda*, Warszawa 1904 r., s. 15.

⁶ H. Sienkiewicz, *Krzyżacy*, Wrocław 1996, s. 132-135.

jednak i ten sposób wypraszenia łaski zaczęto ograniczać poprzez wydawanie wilkierzy zakazujących wstawiennictwa.

Począwszy od roku 1791, kiedy to uchwalono pierwszą polską konstytucję, prawo łaski zaczęło pojawiać się w tekstach polskich ustaw zasadniczych. „Ustawa rządowa” wśród delegowanych królowi uprawnień, w Dziale VII zawierała również prawo stosowania łaski, stwierdzając: „Król, któremu wszelka moc dobrze czynienia zostawiona być powinna, mieć będzie *ius agratiandi* na śmierć skazanych, prócz *in criminibus status*”. Oznaczało to, iż król mógł stosować prawo łaski tylko wobec skazanych na karę śmierci (zastosowanie prawa łaski wiązało się wówczas ze złagodzeniem kary na inną, lżejszą rodzajowo), z wyjątkiem osób skazanych za przestępstwo zdrady stanu. Według przeważającej większości badaczy król do zastosowania prawa łaski potrzebował uzyskać kontrasygnatę ministra. W tym zakresie pojawiają się jednak także głosy przeciwnie⁷.

Od tamtej pory prawo łaski pojawiło się w tekstach wszystkich obowiązujących na ziemiach polskich konstytucji. Można jednak zauważyć różnice w normowaniu prawa łaski w poszczególnych konstytucjach. W przeważającej większości uprawnienie to było przypisane głowie państwa jednoosobowo. Wyjątkiem jest tutaj prawo łaski stosowane przez Radę Państwa w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jest to jednak zrozumiałe, bowiem wówczas funkcja głowy państwa była sprawowana kolegialnie właśnie przez ten organ. Różne było wreszcie zostawione pole działania w przypadku zastosowania prawa łaski. Wspomniana wyżej konstytucja 3 maja pozwalała stosować prawo łaski wobec skazanych na karę śmierci, a kara musiała zostać zamieniona na lżejszą gatunkowo. Bardzo szeroki zakres prawa łaski został wprowadzony w Konstytucji Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r., a także Konstytucji Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r. Obie regulacje wprowadzały możliwość darowania kary lub też jej złagodzenia, nie nakładając przy tym na władcę żadnych obostrzeń w zakresie korzystania z prerogatywy. Począwszy od Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., na nowo zaczęto ograniczać prawo łaski. Wymieniona Konstytucja w art. 47 przyznawała Prezydentowi prawo łaski, którym mógł on darować lub też złagodzić karę, a także darować skutki zasądzenia karno-sądowego. Ograniczeniu jednak podlegał krąg osób, wobec których głowa państwa mogła zastosować prawo łaski – wyłączeni

⁷ Por. B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 309-311.

z tego kręgu byli ministrowie postawieni w stan oskarżenia przed Sejmem. Akt łaski został także obwarowany wymogiem uzyskania kontrasygnaty ministra dla swojej skuteczności. Postanowieniem podobnym do wymienionego, acz pozbawionym wymogu kontrasygnaty, był zawarty w konstytucji kwietniowej z 1935 r. W art. 69 ust. 1 przewidziano bowiem, iż „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej władny jest aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym, tudzież uchylić skutki skazania”. Prezydent mógł ponadto zastosować prawo łaski wobec osób pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej co poszerzało pole działania głowy państwa. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej prawo łaski uległo znacznej modyfikacji. Przede wszystkim, jak już zostało wspomniane, uprawnienie do ułaskawienia skazanych przysługiwało kolegialnemu organowi – Radzie Państwa. Ponadto treść przepisu była w tym zakresie bardzo lakoniczna, bowiem art. 30 ust. 1 pkt 11 stwierdzał jedynie: „Rada Państwa stosuje prawo łaski”. Pozostałe przepisy odnoszące się do sposobu stosowania prawa łaski znajdowały się w ustawach. Jedną z najważniejszych był w tym przypadku kodeks karny wykonawczy z dnia 19 kwietnia 1969 r.⁸. W artykule 109 §1 ustawa ta przewidywała wstrzymanie się z wykonaniem kary śmierci, aż do „nadejścia zawiadomienia, że Rada Państwa nie skorzystała z prawa łaski”. Po uprawomocnieniu się wyroku skazującego na karę śmierci, a przed jego wykonaniem należało zatem przedstawić Radzie Państwa akta postępowania oraz poczekać na podjęcie decyzji w sprawie skorzystania z prawa łaski lub też odmowy skorzystania z niej. Podobnie lakoniczny przepis przewidywała Ustawa Konstytucyjna o Wzajemnych Stosunkach Między Władzą Ustawodawczą i Wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1992 r. czyli tzw. Mała Konstytucja⁹. Artykuł 43 stwierdzał jedynie: „Prezydent stosuje prawo łaski”. Ustawa stworzyła zatem bardzo szerokie pole do działania Prezydenta, w warstwie treściowej niczym go nie ograniczając. Można przypuszczać, iż taka treść prawa łaski miała wpływ na obecny kształt tego uprawnienia. Obecna regulacja, na gruncie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰, jest równie

⁸ Dz. U. Nr 13, poz. 98 ze zm.

⁹ Dz. U. 1992 nr 84 poz. 426.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

lakoniczna. Podstawowym przepisem ją normującym jest art. 139, który brzmi: „Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”. Ponadto do prawa łaski odnosi się także art. 144 ust. 2 pkt 18, który włącza prawo łaski do uprawnień Prezydenta, które dla swojej skuteczności nie wymagają kontrasygnaty. W czasie prac nad nowym tekstem ustawy zasadniczej eksperci Komisji zaproponowali, aby treść przepisu brzmiała: „Prezydent Rzeczypospolitej może stosować prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”. Komisja Konstytucyjna jednogłośnie odrzuciła jednak tę propozycję przyjmując redakcję, która jest obecnie zawarta w tekście Konstytucji¹¹.

2. Praktyka stosowania prawa łaski na gruncie Konstytucji z 1997 r.

Lakoniczna treść przepisu Konstytucji powoduje, iż Prezydentowi pozostawiona jest bardzo duża swoboda w zakresie działania. Widać to wyraźnie na przykładach praktyki stosowania prawa łaski przez poszczególnych piastunów urzędu Prezydenta. Ostatnie 20 lat obowiązywania Konstytucji dostarczyło zarówno przykładów pozytywnych, jak i takich, które wzbudzały liczne kontrowersje.

Najbardziej znany pozytywny przykład zastosowania prawa łaski jest związany ze sprawą braci Winków skazanych za dokonanie samosądu we wsi Włodowo. Aby lepiej zrozumieć realia sprawy należy pokrótce przybliżyć wydarzenia, które miały miejsce przed skazaniem braci. Linczu dokonano na Józefie Ciechanowiczu, który tak samo jak i ułaskawieni bracia był mieszkańcem wsi Włodowo. Był on drobnym przestępcą, wielokrotnie odbywającym kary pozbawienia wolności. Pomiedzy wyrokami dokonywał wymuszeń, zastraszał mieszkańców wsi i wielokrotnie groził im śmiercią. Zgłoszenia tych spraw dokonywane na policji bardzo często spotykały się z biernością funkcjonariuszy. Gdy 1 lipca 2005 r. Ciechanowicz zranił butelką córkę swojej konkubiny, jej męża ranił nożem, a także groził zabiciem ich syna, mieszkańcy stwierdzili, że muszą sami wymierzyć sprawiedliwość. W wyniku dokonania samosądu Ciechanowicz zmarł. W pierwszym procesie bracia Krzysztof, Mirosław i Tomasz Winkowie zostali skazani na karę 2 lat pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na

¹¹ Rezultaty głosowania nad redakcją przepisu w: Biul. KK ZN, t. XXXVIII, s. 72 oraz t. XL, s. 83.

okres trzech lat¹². Następnie sąd apelacyjny uchylił wyrok pierwszej instancji i skierował sprawę do powtórnego rozpoznania. Uzasadniano to błędami w ustaleniach faktycznych. W ponownym procesie sąd okręgowy, stosując nadzwyczajne złagodzenie kary, wymierzył braciom kary 4 lat pozbawienia wolności. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez sąd apelacyjny. Po uprawomocnieniu się wyroku, bracia Winkowie zwrócili się z prośbą do Prezydenta RP o zastosowanie prawa łaski. Prezydent Lech Kaczyński przychylił się do prośby i dnia 18 grudnia 2009 podpisał akt łaski. Jednocześnie w ramach ułaskawienia wykonanie kary warunkowo zawieszono skazanym na okres próby wynoszący 10 lat. W uzasadnieniu decyzji minister Kancelarii Prezydenta Paweł Wypych tłumaczył: „Polska to nie jest dziki zachód. To jest normalny demokratyczny kraj. Jednak w tym jednym przypadku Prezydent podjął taką decyzję, bo ci ludzie zwrócili się o pomoc do państwa, ale ta nie została udzielona”¹³. Warto zatem zwrócić uwagę na motywy, jakie kierowały Prezydentem w zakresie decyzji o zastosowaniu prawa łaski. Nikt nie negował, że to, czego dokonali skazani było złem. Podkreślona została jednak tragiczna sytuacja, w jakiej się znaleźli. Pomimo szeregu zgłoszeń dokonywanych na policji, mieszkańcom wsi nie została udzielona pomoc. Na marginesie warto dodać, iż funkcjonariusze, od których mieszkańcy nie otrzymali pomocy zostali w 2006 r. skazani za niedopełnienie obowiązków służbowych. Akt łaski był zatem wyrazem poszukiwania sprawiedliwości w zaistniałej sytuacji. Na aprobatę zasługuje fakt, iż Prezydent udzielając łaski zawiesił wykonanie kary na okres próby wynoszący 10 lat. Jeśli któryś z ułaskawionych popełni w okresie próby jakieś przestępstwo (okres ten bowiem jeszcze nie upłynął), kara, na którą został skazany za udział w linczu, zostanie odwieszona. W ten sposób na sprawców został nałożony szczególny obowiązek przestrzegania porządku prawnego.

Kolejnym pozytywnym przykładem zastosowania prawa łaski wobec skazanych jest sprawa Artura Brylińskiego i Sławomira Sikory skazanych za podwójne zabójstwo na kary 25 lat pozbawienia wolności. Również i w tym przypadku należy pokrótce przyjrzeć się tłu zdarzeń. Skazani byli przedsiębiorcami, którzy na potrzeby rozpoczęcia

¹² W opracowaniu wspomniane wydarzenia skupiają się tylko na braciach Krzysztofie, Mirosławie i Tomaszu Winkach, bowiem to w stosunku do nich Prezydent skorzystał z prawa łaski.

¹³ Na podstawie materiałów zamieszczonych na stronie: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/polska-to-nie-dziki-zachod-ale-tu-panstwo-zawiodlo,119283.html>; dostęp: 18.05.2017 r.

działalności potrzebowali kredytu. Ponieważ bank odmówił im udzielenia kredytu z propozycją wystąpił dawny kolega jednego z nich. Miał im pomóc w uzyskaniu kredytu, a w zamian pobrać prowizję. Ostatecznie skazani nie uzyskali kredytu, jednak wspomniany kolega mimo to domagał się prowizji. Chcąc uzyskać pieniądze dopuszczał się wspólnie z innymi osobami wielokrotnych pobić. Z powodu nieuzyskiwania pomocy ze strony policji skazani postanowili sami rozwiązać problem zabijając swoich oprawców. Obaj zostali za to skazani na karę 25 lat pozbawienia wolności, a następnie ułaskawieni. Sławomir Sikora zwracał się do Prezydenta o łaskę dwukrotnie (w 2002 i 2003 r.) i ostatecznie został ułaskawiony przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego 5 grudnia 2005 r. Artur Bryliński zwracał się do Prezydenta z prośbą o łaskę trzykrotnie. W 2006 r. Prezydent Lech Kaczyński zapowiedział ułaskawienie skazanego, do którego jednak nie doszło ze względu na negatywną opinię sądów rozpatrujących sprawę w postępowaniu. Ostatecznie został ułaskawiony w grudniu 2010 r. przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego. Motywy, którymi kierowali się obaj Prezydenci były podobne jak w przypadku linczu we Włodowie. Obaj skazani kilkakrotnie zwracali się o pomoc do odpowiednich służb, a mimo to, pomoc ta nie została im udzielona. Ułaskawienie było zatem formą poszukiwania sprawiedliwości pomiędzy wymierzeniem kary za popełniony czyn, a przyznaniem się do biernej postawy służb, które w zaistniałej sytuacji powinny reagować. Zostało to osiągnięte m.in. z tego względu, iż przed uzyskaniem łaski ze strony Prezydenta, obaj skazani spędzili parę lat w zakładzie karnym odbywając w części zasądzoną karę. Można zatem sądzić, iż osiągnięto sprawiedliwe rozstrzygnięcie w omawianym przypadku.

Ostatnia sprawa, którą pragnę przedstawić, wzbudza największe kontrowersje. Chodzi o zastosowanie prawa łaski wobec byłego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego – Mariusza Kamińskiego oraz trzech jego współpracowników. Sprawa związana była z przekroczeniem uprawnień przez pracowników CBA oraz podejmowaniem przez nich nielegalnych działań operacyjnych w związku z tak zwaną „afetą gruntową”. W wyroku, który zapadł w marcu 2015 r. Sąd Rejonowy Warszawa-Śródmieście skazał Mariusza Kamińskiego na karę 3 lat pozbawienia wolności oraz 10-letni zakaz zajmowania stanowisk. Prezydent skorzystał z prawa łaski w dniu 16 listopada tłumacząc swoją decyzję w następujący sposób: „Wymiar sprawiedliwości nie potrafi skazać bandytów z Pruszkowa, nie potrafi skazać ludzi zamieszanych w afery łapówkarskie, ale wymierza drakońskie kary ludziom, którzy

chęć budować silne państwo, którzy chcą walczyć z korupcją. Ta sprawa była nieprawdopodobnie niszcząca i niekorzystna dla wymiaru sprawiedliwości”¹⁴. Warto dodać, iż Mariusz Kamiński został objęty prawem łaski, mimo, że sam skazany niecałe dwa tygodnie wcześniej (4 listopada 2016 r.) złożył apelację od wyroku, a w wywiadzie zapewniał: „Nie interesuje mnie prawo łaski. Mnie interesuje pełne niewinnienie przed sądem”¹⁵. Kontrowersje wzbudza przede wszystkim moment ulaskawienia w stosunku do toczącego się procesu, bowiem Mariusz Kamiński w momencie ulaskawienia nie był skazany wyrokiem prawomocnym. Przeważająca większość przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że ulaskawienie jest możliwe tylko w stosunku do osoby skazanej wyrokiem prawomocnym. Odmienne stanowisko jest również prezentowane¹⁶, jednak znajduje się ono w zdecydowanej mniejszości.

3. Krytyka obecnej treści prawa łaski

Okrągła rocznica jest dobrym momentem do refleksji na temat treści wspomnianego przepisu oraz, bazując na dotychczasowej praktyce jego stosowania, rozważenia możliwości wprowadzenia w nim ewentualnych zmian.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na lakoniczność art. 139 Konstytucji. O ile zwięzła treść przepisów Konstytucji zasadniczo powinna być przyjmowana pozytywnie, o tyle nadmierna lakoniczność może nastroczać problemów interpretacyjnych. Należy zauważyć, iż omawiany przepis nie zawiera stwierdzenia czym jest łaska, a także czy prawo łaski można stosować tylko w przypadku wyroków prawomocnych czy również nieprawomocnych. W literaturze prezentowane jest stanowisko, iż należy w tym względzie odwołać się do

¹⁴ Cytat za: <http://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/kaminski-od-wyroku-do-ulaskawienia,18,388>; dostęp: 18.05.2017 r.

¹⁵ Cytat za: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/mariusz-kaminski-o-prawie-laski,595362.html>; dostęp: 18.05.2017 r.

¹⁶ Tezę o możliwości stosowania prawa łaski wobec osoby, w stosunku do której nie zapadło jeszcze prawomocne orzeczenie prezentuje m.in. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, por: K. Kaczmarczyk-Kłak, *Postępowania ulaskawieniowe w świetle Konstytucji RP na tle porównawczym*, [w:] *Ius novum*, nr 4/2011, s. 38; B. Baran *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 310.

wykładni historycznej oraz praktyki¹⁷. Przede wszystkim zwraca się uwagę na fakt, iż ta prerogatywa Prezydenta wywodzi się jeszcze z czasów wspólnoty plemiennej. Była związana ze zwyczajem i następnie w formie zwyczaju była praktykowana przez władców w czasach monarchii. Ponieważ przez szereg wieków łaskę stosowano wobec skazanych (bardzo często skazanych na śmierć), podtrzymywany jest pogląd o możliwości stosowania prawa łaski tylko wobec skazanych, a zatem w obecnych realiach procesu karnego – skazanych wyrokiem prawomocnym. Ponadto zwolennicy poglądu o możliwości stosowania prawa łaski tylko wobec osób skazanych wyrokiem prawomocnym opierają twierdzenia na dotychczasowej praktyce stosowania prawa łaski na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji. W ciągu ostatnich 20 lat obowiązywania Konstytucji przypadek zastosowania prawa łaski w stosunku do osoby, wobec której nie zapadł jeszcze prawomocny wyrok skazujący pojawił się tylko raz. Podobnie praktyka stosowania prawa łaski kształtowała się w przeszłości, gdy nie obowiązywała obecna Konstytucja – prawo łaski na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. czy też Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stosowano zawsze wobec osób skazanych wyrokiem prawomocnym. Również w ostatnim czasie Sąd Najwyższy potwierdził to stanowisko w postanowieniu z dnia 13 kwietnia 2016 r. (sygn. III KO 16/16, OSNKW 2016/8/52). Postanowienie to co do meritum odnosiło się do możliwości zastosowania prawa łaski wobec osoby, co do której doszło do zatarcia skazania. Pobocznie jednak Sąd Najwyższy odniósł się do kwestii możliwości stosowania prawa łaski w stosunku do osoby, co do której nie zapadło jeszcze prawomocne orzeczenie. W uzasadnieniu faktycznym wyroku wskazał bowiem: „Artykuł 560 §2 k.p.k. stanowi, że prośbę o ułaskawienie niedopuszczalną z mocy ustawy sąd pozostawia bez rozpoznania. Co należy rozumieć pod pojęciem „niedopuszczalna z mocy ustawy”, przepis ten nie wyjaśnia, niemniej odnosząc się do innych uregulowań prawnych, wolno powiedzieć, że chodzi tu o niemożność składania prośby o ułaskawienie m.in. od orzeczenia Trybunału Stanu (art. 139 Konstytucji RP) oraz od orzeczenia, które nie jest jeszcze prawomocne, skoro podstawowym uprawnionym jej autorem – jak to określa art. 560 §1 k.p.k. jest skazany”. Pogląd ten został podtrzymany również w zapadłej niedawno uchwale z dnia 31 maja 2017 r. (sygn. I KZP 4/17). Z analizy dotychczasowej praktyki wyprowadzany jest pogląd, że skoro dotychczasowe stosowanie prawa łaski stosowano

¹⁷K. Kozłowski, *Komentarz do art. 139 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.

wobec skazanych prawomocnym wyrokiem nie budziło wątpliwości, to nie należy wyłamywać się z dotychczasowej linii stosowania prawa łaski i stosować tę prerogatywę tylko wobec osób skazanych wyrokiem prawomocnym. Ponadto prezentowany jest argument doktrynalny. W przeważającej większości opracowań prezentowany jest pogląd wyłączający stosowanie prawa łaski wobec osób skazanych wyrokiem nieprawomocnym¹⁸. Są jednak przedstawiciele doktryny prezentujący pogląd przeciwny. Ponadto często podnoszonym argumentem jest argument systemowy. Skoro osoba, która nie jest skazana prawomocnym wyrokiem sądu jest w świetle prawa uznawana cały czas za osobę niewinną, to ułaskawianie takiej osoby jest pozbawione sensu. Również wskazuje się na fakt, iż ułaskawienie osoby skazanej wyrokiem nieprawomocnym stanowi w istocie abolicję indywidualną, której nie zna polski porządek prawny. Przytaczany jest także argument wynikający z systematyki kodeksu postępowania karnego. Jak zauważają przeciwnicy możliwości ułaskawienia osoby skazanej nieprawomocnie, rozdział 59 k.p.k., który odnosi się do ułaskawienia, stanowi część działu XII noszącego tytuł: postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia. Wyprowadzane jest zatem twierdzenie, że skoro ustawodawca przewidział, aby przepisy o ułaskawieniu stanowiły część działu odnoszącego się do sytuacji po uprawomocnieniu się skazania, to należy twierdzić, iż ułaskawienie jest możliwe tylko w przypadku skazania prawomocnego. Warto ponadto wspomnieć o postulacie interpretowania prawa łaski przez pryzmat art. 139 zd. 2 Konstytucji, które brzmi: „Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu”. Zwolennicy tego poglądu wskazują, iż skoro wyłączenie z prawa łaski dotyczy wyłącznie osób skazanych przez Trybunał Stanu, to i samo prawo łaski obejmuje jedynie skazanych¹⁹. W doktrynie można się także spotkać z uzasadnieniem opieranym na wnioskowaniu *a maiori ad minus*. Autorzy tego uzasadnienia wskazują, że kierowanie się założeniem racjonalności ustawodawcy nakazuje uznać, że skoro skazani przez Trybunał Stanu są wyłączeni z zakresu zastosowania prawa łaski, to

¹⁸Por. P. Sarnecki, *Komentarz do artykułu 139* [w:] L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokalewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V*, Warszawa 2007.

¹⁹J. Sobczak, *Nowy kształt instytucji ułaskawienia* [w:] *Rozważania o prawie karnym: księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Aleksandra Ratajczaka*, Poznań 1999, s. 251-256.

abolicja indywidualna jest w ogóle wyłączona z regulacji objętej art. 139 Konstytucji²⁰.

Należy jednak zwrócić uwagę na następujące kwestie. Przede wszystkim o ile argument z wykładni historycznej czy też systemowej nie jest pozbawiony racji, o tyle w kontrze do nich prezentuje się wykładnia literalna. Przepis Konstytucji nie wymaga bowiem, aby skazanie było prawomocne. Trzeba ponadto zaznaczyć, iż ze względu na swoją specyfikę, wykładnia historyczna powinna być stosowana bardzo ostrożnie²¹. Zwolennicy poglądu dopuszczającego zastosowanie przez Prezydenta prawa łaski wobec osoby, w stosunku do której nie zapadło jeszcze prawomocne orzeczenie, wspierają swoją tezę ideą racjonalności prawodawcy. Skoro przyjmujemy, iż prawodawca posługuje się konkretnymi sformułowaniami w konkretnym celu, a także, iż wprowadza szczegółowość unormowań na takim poziomie, jaki jest niezbędny, to należy przyjąć, że brak określenia, iż prawo łaski można stosować tylko wobec osób skazanych prawomocnie, prowadzi nas do przyjęcia poglądu, iż prawo łaski można zastosować również wobec osób, co do których nie zapadło jeszcze prawomocne orzeczenie. Ponadto należy stwierdzić, iż argument opierający się na systematyce kodeksu postępowania karnego jest nieuzasadniony. Kompetencje Prezydenta RP nie mogą być ograniczane w drodze ustaw jeśli sama Konstytucja nie dopuszcza ograniczenia w takiej formie. Ponieważ Konstytucja nie stwierdza w treści art. 139 iż tryb i zasady stosowania prawa łaski określa ustawa, to argument ograniczający możliwość zastosowania prawa łaski wobec osoby skazanej wyrokiem nieprawomocnym opierając się na przepisach kodeksu postępowania karnego należy uznać za niezasadne. Potwierdza to także sama Konstytucja w art. 8 ust. 2, stwierdzając, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Skoro przepis przyznający Prezydentowi uprawnienie do stosowania prawa łaski nie wymaga wydania ustawy, a także do przepisów ustawy nie odsyła, to należy uznać, iż Prezydent stosując prawo łaski nie musi uwzględniać przepisów kodeksu postępowania karnego. Konieczność uwzględniania postanowień zawartych w ustawie przeczyłoby obowiązującej w Polsce zasadzie hierarchii źródeł prawa

²⁰ P. Rogoziński, *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 101-105.

²¹ A. Duda, A. Waglorz, *Zakres przedmiotowy prawa łaski z art. 139 Konstytucji (o niedopuszczalności stosowania abolicji indywidualnej)*, [w:] *Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych*, Rok XX: 2016, z. 1, s. 55.

powszechnie obowiązującego, a także poprzez zrównanie postanowień art. 139 Konstytucji oraz rozdz. 59 k.p.k. stało by w sprzeczności z treścią art. 8 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje ustawie zasadniczej przymiot najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w zakresie interpretowania zdania pierwszego art. 139 przez pryzmat zdania drugiego tego samego artykułu, wskazywane jest w doktrynie, iż taka wykładnia budzi wątpliwości z tego powodu, iż oba zdania składają się na jedną jednostkę redakcyjną. W związku z tym powinny być interpretowane łącznie²².

Należy również zwrócić uwagę na redakcję omawianego przepisu. Jest on bowiem skonstruowany w trybie oznajmującym. Zgodnie z zasadami wykładni, bazując na technice kondensacji, z trybem oznajmującym przepisu związane są dwie normy, które można wywnioskować z treści przepisu. Jeżeli przepis przybiera treść: P czyni S, oznacza to, że po pierwsze P przyznane są kompetencje do dokonania danej czynności. Ponadto przepis ten wyraża obowiązek, który nakładany jest na P, iż ma on skorzystać z przyznanej kompetencji²³. Przekładając to na treść omawianego przepisu należy stwierdzić, iż zasady wykładni prowadzą nas do wniosku, iż po pierwsze uprawnienie do stosowania łaski zostało przyznane Prezydentowi, ale również, że głowa państwa ma obowiązek skorzystać z przyznanej kompetencji. Nietrudno w tym momencie stwierdzić, iż taki wniosek prowadzi nas do absurdu. Istotą prawa łaski nie jest bowiem nakładanie na Prezydenta obowiązku skorzystania z omawianej prerogatywy, lecz wskazanie iż to Prezydentowi i tylko jemu przyznane jest to specjalne uprawnienie. W czasie prac nad tekstem obecnie obowiązującej Konstytucji został podniesiony ten argument w odniesieniu do przepisu odnoszącego się do prerogatywy nadawania obywatelstwa (art. 137 Konstytucji), który również został sformułowany w trybie oznajmującym. Wskazywano, że: „jest to ciągle forma, która nakłada obowiązek. Nie daje Prezydentowi możliwości nie nadania obywatelstwa polskiego, jeżeli napiszemy: prezydent nadaje obywatelstwo polskie. Jest to nakaz zrobienia tego”²⁴.

²²A. Duda, A. Waglorz, *Op. cit.*, s.55.

²³M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 112-137, por. także S.Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 296.

²⁴Z wypowiedzi eksperta KK ZN M. Zielińskiego w: Biul. KK ZN, t. XXXVIII, s. 71. Taki sam sens i podobne zastrzeżenia odnaleźć można w wypowiedzi M. Zielińskiego odnoszącej się do redakcji przepisu dotyczącego nadawania orderów i odznaczeń – por. Biul. KK ZN, t. XXXVIII, s.71.

Podobne uwagi zgłaszano w odniesieniu do treści przepisu przyznającego Prezydentowi prawo nadawania orderów i odznaczeń, który również jest sformułowany w trybie oznajmującym. Sposobu formułowania przepisu nadającego Prezydentowi prerogatywę do nadawania orderów i odznaczeń bronił Janusz Trzciniński wskazując, iż stwierdzenie „prezydent nadaje ordery i odznaczenia oznacza, że muszą być spełnione określone warunki. Gdybyśmy ten przepis rozpoczęli od wymienienia orderów i odznaczeń, to może on lepiej by brzmiał, ale rozdział jest o prezydencie”²⁵. Na marginesie warto wskazać to, co zostało już pośrednio wskazane wyżej, iż tryb oznajmujący został zastosowany również w przypadku art. 137 Konstytucji przyznającego Prezydentowi prerogatywę do nadawania obywatelstwa polskiego, a także art. 138, którego treścią jest prerogatywa do nadawania orderów i odznaczeń. Warto porównać sposób redakcji tych przepisów do pozostałych prerogatyw Prezydenta. Artykuł 140 Konstytucji przyznaje Prezydentowi prerogatywę zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego. Znajdujący się zaś tuż obok art. 141 przyznaje Prezydentowi możliwość zwołania Rady Gabinetowej. Warto zauważyć, iż pomimo faktu znajdowania się w bezpośredniej bliskości od art. 138 i art. 139, wspomniane przepisy nie posługują się trybem oznajmującym lecz stwierdzają, iż Prezydent może zwracać się z orędziem oraz może zwołać Radę Gabinetową. Pozwala to stwierdzić, iż tryb oznajmujący tak w treści art. 139 jak i art. 138 oraz art. 137 jest błędem legislacyjnym.

Ponadto należy zwrócić uwagę na relację przepisu Konstytucji do rozdz. 59 k.p.k. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Konstytucja przyznając Prezydentowi prawo łaski nie określa żadnych dodatkowych wytycznych co do jego stosowania, a także nie uzależnia sposobu korzystania z tej prerogatywy od wydania ustawy. Z drugiej jednak strony kodeks postępowania karnego wprowadza dość szczegółową regulację w zakresie procedury ułaskawienia. Powszechnie przyjmuje się jednak, iż procedura opisana w kodeksie ma zastosowanie tylko i wyłącznie w sytuacji gdy skazany lub też osoby dla niego najbliższe oraz do tego uprawnione składają do sądu wniosek o zastosowanie prawa łaski. Ponadto art. 567 k.p.k. przyznaje prawo do wszczęcia postępowania w sprawie zastosowania łaski Prokuratorowi Generalnemu, zatem do procedury przez niego wszczynanej przepisy k.p.k. również

²⁵ Z wypowiedzi przedstawiciela TK J. Trzcinińskiego w: Biul. KK ZN, t. XXXVIII, s. 72.

mają zastosowanie. Powszechnie przyjmuje się także, iż nie jest to jedyny możliwy sposób wszczęcia postępowania w sprawie zastosowania prawa łaski przez Prezydenta. Wskazywana jest także możliwość napisania listu z prośbą o łaskę bezpośrednio do Prezydenta. Słusznie pojawia się zatem pytanie o zasadność regulacji w postępowaniu o ułaskawienie, które zawarte zostało w kodeksie postępowania karnego. Skoro przepisy ustawy w zakresie stosowania prawa łaski nie wiążą Prezydenta to należy je uznać za zbędne. Gdyby jednak uznać, że przepisy ustawy wiążą Prezydenta, to należy stwierdzić, że skoro ustrojodawca w przyjętym tekście Konstytucji nie obwarował możliwości stosowania przez Prezydenta prawa łaski żadnymi dodatkowymi wymogami, to wprowadzenie wymogów ustawowych w tekście kodeksu postępowania karnego można by uznać za próbę ograniczenia prerogatywy Prezydenta poprzez akt niższej rangi. Do przyjęcia takiego wniosku nie ma jednak podstaw, bowiem powszechnie przyjmuje się, że Prezydent stosując prawo łaski nie musi stosować się do przepisów ustawowych. W obecnej sytuacji przepisy ustawy stanowią zatem raczej zbędną nadbudowę. Ponadto należy zauważyć, iż często broniąc treści art. 139 Konstytucji zwolennicy twierdzą, iż przepis ten nie powinien być bardziej doprecyzowany ze względu na charakter tej prerogatywy Prezydenta. Z drugiej jednak strony nie sposób nie zauważyć, iż dodatkowa regulacja została wprowadzona, jednak nie w Konstytucji a w ustawie. Ponadto została wprowadzona w taki sposób, iż często można rozpatrywać prawo łaski z pominięciem tych przepisów.

Warto odnieść się także do sposobu postrzegania prawa łaski w opinii publicznej. Bardzo często uprawnienie to jest nierozumiane, postrzegane jest jako nietransparentne i przeczące zasadom państwa demokratycznego. Dzieje się tak moim zdaniem z powodu braku dostatecznego informowania społeczeństwa o tej prerogatywie. Informacje o zastosowaniu prawa łaski bardzo rzadko są ogłaszane publicznie np. na konferencjach prasowych. Sposób informowania społeczeństwa o skorzystaniu przez Prezydenta z tego uprawnienia zasadniczo ogranicza się do podania informacji na stronie internetowej. W zamieszczonych komunikatach podawana jest liczba osób w stosunku do których Prezydent z prawa łaski skorzystał albo też prawa tego odmówił. Od pewnego czasu pojawiają się postulaty aby szerzej informować opinię publiczną o korzystaniu z prawa łaski podając m.in. dane osób, w stosunku do których głowa państwa skorzystała z prawa łaski, przestępstwa za jakie kara została orzeczona, jaki wymiar kary został wymierzony oraz, jeśli Prezydent daruje część kary, podanie jaka

część została darowana lub też do jakiej wysokości kara została darowana. O ile jestem zdecydowanym zwolennikiem większej transparentności w zakresie stosowania prawa łaski, to nie wszystkie postulaty uważam za słuszne. Sądzę, iż podawanie danych osób, co do których Prezydent postanowił skorzystać (czy też odmówić skorzystania) z prawa łaski jest postulatem szkodliwym. Wprowadzenie takich rozwiązań prowadziłoby do wtórnej stygmatyzacji. Doprowadzono by do sytuacji, gdy z jednej strony osoba poniosła już konsekwencje za swój czyn w postaci skazania, wymierzenia kary i bardzo często odbycia części kary, a z drugiej strony stosując prawo łaski wskazywano by, że osoba dostępuje łaski, ale niejako w ostatnim momencie podkreślono by, że jest ona przestępcą z podaniem imienia i nazwiska oraz popełnionego przestępstwa. Wprowadzenie takiego rozwiązania w mojej ocenie prowadziłoby do mechanizmu podobnego do środka karnego określonego w art. 39 pkt 8 kodeksu karnego, a zatem podania wyroku do publicznej wiadomości. Uważam za jak najbardziej zasadne rozszerzenie katalogu informacji w komunikacie o zastosowaniu prawa łaski w postaci podawania przestępstwa, za które sprawca został skazany, jednak bez podawania danych osobowych osób ułaskawianych. Ponadto sądzę, że korzystnym byłoby podawanie w komunikacie informacji, jakie względy zaważyły o zastosowaniu prawa łaski, tak aby w ten sposób prerogatywa ta stała się dla społeczeństwa bardziej transparentna i kojarzyła się przede wszystkim z opieraniem się na słuszności, a nie z nieuprawnioną ingerencją Prezydenta w proces wymierzania sprawiedliwości jak ma to miejsce obecnie.

4. Postulaty *de lege ferenda*

Bazując na uwagach poczynionych wyżej można stwierdzić, iż konstrukcja przepisu Konstytucji przyznającego Prezydentowi prawo łaski jest wadliwa. Ustawa nie precyzuje bowiem czy prawo łaski można zastosować wobec osoby skazanej tylko wyrokiem prawomocnym czy też nieprawomocnym. Ponadto treść Konstytucji nie stoi na przeszkodzie stosowania prawa łaski nie tylko w zakresie przestępstw, ale także wykroczeń²⁶. Ponadto Konstytucja posługuje się trybem oznajmującym, który w nauce prawa przyjmowany jest jako wyrażenie obowiązku, co naturalnie musi zostać uznane jako prowadzące do absurdu. Również relacja przepisów Konstytucji oraz kodeksu postępowania karnego nastęrcza niejasności. Z jednej strony kodeks dość szczegółowo określa

²⁶ S. Waltoś, P. Hofmański, *Op. cit.*, s. 586.

postępowanie w sprawie wniosku o zastosowanie przez Prezydenta prawa łaski. Z drugiej jednak strony Prezydent nie jest zobligowany do postępowania zgodnie z trybem określonym w ustawie i może osobę skazaną ułaskawić na podstawie prośby skierowanej bezpośrednio do Kancelarii Prezydenta oraz z pominięciem opinii sądów orzekających w sprawie. Często pojawiające się głosy o braku potrzeby skonkretyzowania prawa łaski w treści Konstytucji zdają się nie zauważać, iż pogłębiona regulacja w stosunku do art. 139 Konstytucji została poczyniona, jednak została ona dokonana na poziomie ustawowym. Ponadto pogłębiona regulacja odnosi się nie do spraw najbardziej istotnych w kontekście stosowania prawa łaski (co uwydatniła praktyka stosowania prawa łaski w ciągu ostatnich 20 lat) lecz do spraw, w moim odczuciu, pobocznych, które mogą zostać pominięte przez Prezydenta. Sądzę, iż potrzebne jest pogłębienie regulacji na poziomie Konstytucyjnym z jednoczesnym uchycieniem przepisów z zakresu prawa łaski na poziomie ustawowym. Moim zdaniem najlepszą byłaby nowelizacja, która wprowadzałaby regulację powtarzającą postanowienia Konstytucji Kwietniowej: Prezydent Rzeczypospolitej jest uprawniony (władny) aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym. Jako zasadne powinno zostać utrzymane zdanie drugie obecnego artykułu 139 Konstytucji: prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu. Taka treść przepisu z jednej strony zrezygnowałaby z formy trybu oznajmującego. Z drugiej zaś strony w ten sposób rozwiązany zostałby dylemat czy prawo łaski może być stosowane tylko wobec orzeczeń prawomocnych czy także nieprawomocnych decydując o możliwości stosowania prawa łaski jedynie w sytuacji prawomocnego skazania. Jak już zostało wyżej wspomniane, uważam za zasadne uchycenie przepisów rozdz. 59 k.p.k. W ten sposób wyjaśnione zostałyby istotne problemy związane z prawem łaski, które uwydatniła dotychczasowa praktyka, a także zrezygnowano by z nadmiernej regulacji wprowadzającej zbyt szczegółowe unormowania w zakresie prawa łaski²⁷.

²⁷ Por. K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydent RP. Historia. Regulacja. Praktyka*, Warszawa 2013, podobnie: M. Snitko-Pleszko, *Instytucja ułaskawienia*, PiP 2007, Nr 1, s. 50 oraz M. Cieślak, *Refleksje na temat uzasadnienia instytucji ułaskawienia w prawie socjalistycznym*, Pal. 1965, Nr 2, s. 55.

Bibliografia:

Literatura:

Baran B. *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011

Chodorowski J., Konieczny A., *Wybór tekstów źródłowych z dziejów sądownictwa polskiego do 1795r.*, Wrocław 1976

Cieślak M., *Refleksje na temat uzasadnienia instytucji ułaskawienia w prawie socjalistycznym*, Pal. 1965, Nr 2

Duda A., Waglorz A., *Zakres przedmiotowy prawa łaski z art. 139 Konstytucji (o niedopuszczalności stosowania abolicji indywidualnej)*, [w:] *Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych*, Rok XX: 2016, z. 1

Estreicher S., *Ocalenie Zbyszka przez Danusię. Poezja a prawda*, Ognisko, Warszawa 1904 r.

Kaczmarczyk-Kłak K., *Postępowania ułaskawieniowe w świetle Konstytucji RP na tle porównawczym*, [w:] *Ius novum*, nr 4/2011

Kallas M., *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 1996

Koranyi K., *Wypraszenie od kary śmierci*, Lud 1928, Nr 27

Kozłowski K., *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia. Regulacja. Praktyka*, Warszawa 2013

Kozłowski K., *Komentarz do art. 139 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.

Por. B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951

Michalski J., *Problem ius agratiandi i kary śmierci w Polsce w latach siedemdziesiątych XVIII w.*, CPH 1958, t. X, Nr 2

Rafacz J., *Dawne polskie prawo karne: część ogólna*, Warszawa 1932

Rogoziński P., *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009

Por. Sarnecki P., *Komentarz do artykułu 139* [w:] L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokalewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa 2007.

Sienkiewicz H., *Krzyżacy*, Wrocław 1996

Snitko-Pleszko M., Instytucja ulaskawienia, PiP 2007, Nr 1

Sobczak J. *Nowy kształt instytucji ulaskawienia* [w:] *Rozważania o prawie karnym: księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Aleksandra Ratajczaka*, Poznań 1999

Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, t. XXXVIII, t. XL

Akty prawne:

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r.-Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267, art. 47

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. 1935 nr 30 poz. 227, art. 69

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz. U. 1952 nr 33 poz. 232), art. 30

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 13, poz. 98 ze zm., art. 109

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, nr 84 poz. 426, art. 43

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 kodeks karny, Dz. U. 1997 nr 88 poz. 533, art. 39

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997 nr 89 poz. 555, art. 560, 567

Orzecznictwo:

Postanowienie SN z dnia 13 kwietnia 2016 r. sygn. III KO 16/16

Uchwała SN z dnia 31 maja 2017 r. sygn. I KZP 4/17

Magdalena Wojdała
Katolicki Uniwersytet Lubelski

Współpraca Państwa i Kościoła w realizacji dzieł apostołatu i miłości

*Cooperation between the State and the Church in the work of
apostolate and charity*

Abstrakt

Jednym z celów, dla których Kościół katolicki posiada dobra doczesne, jest prowadzenie dzieł apostołatu i miłości. W powyższe sformułowanie wpisuje się m.in. cały szereg podejmowanych przez jednostki Caritas działań. Można wskazać choćby opiekę hospicyjną, opiekę nad samotnymi matkami, opiekę nad osobami bezdomnymi, itp.

Współdziałanie państwa i Kościoła oznacza często poprawę jakości życia ludzi będących niejednokrotnie w bardzo trudnej sytuacji życiowej. Dodatkowo zauważyć należy, że wiele w wielu dziedzinach (choćby zapewnienia opieki hospicyjnej), jest ciągle dużo do zrobienia. Instytucje państwowe nie są w stanie sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na m.in. wspomniane wcześniej miejsca w hospicjach. Zatem działalność instytucji kościelnych w tym obszarze zdaje się być nieodzowna.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi podstawę prawną, która umożliwia przedmiotową współpracę. Jednocześnie zasady konstytucyjne dały możliwość tworzenia kolejnych aktów prawa państwowego, regulującego np. działalność stowarzyszeń.

Słowa kluczowe:

państwo, Kościół, współpraca, Konstytucja

Abstract

One of the goals for which the Catholic Church has temporal gifts is to carry out the work of the apostolate and of love. The above wording is included among other things. A whole range of actions taken by Caritas

units. You can point to hospice care, single mother care, homeless care, etc.

The interaction between the state and the Church often means improving the quality of life of people who are often in a very difficult life situation. In addition, it is important to note that many in many areas (even providing hospice care) are still a lot of work to do. State institutions are not able to cope with the growing demand for, inter alia, Mentioned places in hospices. Thus, the activity of ecclesiastical institutions in this area seems to be indispensable.

The Constitution of the Republic of Poland is the legal basis which enables the cooperation in question. At the same time, the constitutional principles gave rise to the creation of further acts of state law regulating, for example, the activities of associations.

Key words:

state, church, cooperation, constitution

Kościół i państwo to dwie społeczności o zupełnie odmiennej naturze. Ponieważ działają one w jednym świecie i ci sami ludzie są jednocześnie obywatelami państwa i wiernymi Kościoła, muszą one współdziałać a czasem nawet współpracować¹. Wskazać trzeba, że ten obszar współpracy jest trudny. Jest on owiany wieloma mitami, fałszywi przekonania, historycznymi niedomówieniami. Brakuje rzetelnego dialogu prowadzonego w przyjaznej atmosferze. Sprawy te są tym trudniejsze, że należą do tzw. spraw mieszanych. Są one przedmiotem praw regulacji zarówno prawa państwowego, jak i prawa kościelnego. Współdziałania państwa i Kościoła nakierowane jest na dobro człowieka i na dobro wspólne. W dzisiejszych czasach widać ogrom potrzeb, którym zaradzić może zgodna, dobrze zaplanowana i skutecznie realizowana współpraca obu tych wspólnot.

I. Konstytucyjna zasada współdziałania państwa i Kościoła

Wypracowanie modelu relacji pomiędzy państwem, a Kościołem, było jednym z największych wyzwania w trakcie debaty nad obecnie

¹J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 160.

obowiązującą konstytucją² (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz. U1007 nr 78 poz. 483).

Konstytucje współczesnych państw regulują także zasady stosunków pomiędzy państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. W ten sposób określa się model tych relacji. Będzie on obowiązywał w całym systemie prawa danego państwa³.

W Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wpisane zostały następujące zasady regulujące współdziałanie Państwa i Kościoła:

- zasada równouprawnienia związków wyznaniowych,
- zasada bezstronności organów władzy publicznej wobec przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych – dołączono do niej klauzulę, na mocy której zagwarantowano swobodę uzewnętrzniania wskazanych przekonań w życiu publicznym,
- zasada poszanowania autonomii i niezależności państwa i Kościoła – każdego we własnym zakresie,
- zasada współdziałania państwa, kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego⁴.

Wykładania przepisu art. 25 ust. 1 Konstytucji RP pozwala na stwierdzenie, że najważniejszą wśród tych zasad jest ta, gwarantująca równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych. Podstawą sformułowania tego rodzaju zasady jest równości ludzi co do godności.

W przedmiotowym opracowaniu jednak szczególną uwagę trzeba zwrócić na zasadę współdziałania państwa, kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Aby było skuteczne, wymaga dalszych, szczegółowych unormowań ustawowych.

² S. Łach, *Zasada autonomii i wzajemnej niezależności oraz współdziałania między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, Warszawa 2008, s. 102.

³ J. Krukowski, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 275.

⁴ J. Krukowski, *Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe*, Lublin 2013, ss. 140 – 145.

Zapisy ustawy zasadniczej zawarte w art. 25 ust. 4 i 5 wprowadzają w tej kwestii następujące prawidła:

- Stosunki między Rzeczpospolitą, a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską oraz ustawy (ust. 4),
- Stosunki między Rzeczpospolitą, a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Istotnym pozostaje cel współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Został on precyzyjnie określony przez ustawodawcę. Jest nim dobro człowieka i dobro wspólne. Postawić trzeba pytanie, czy wskazanie w tym wyliczeniu dobra człowieka na pierwszym miejscu oznacza, że jest ono ważniejsze od dobra wspólnego?

J. Krukowski zauważa, że „pierwszym komponentem celu współdziałania między Kościołem i państwem jest dobro człowieka”⁵. W Kościele podkreśla się prymat człowieka nad wszystkimi bytami stworzonymi. Dlatego – kontynuuje J. Krukowski „Współdziałanie Kościoła i państwa w płaszczyźnie etycznej polega (...) na świadczeniu człowiekowi pomocy w osiągnięciu należnych mu dóbr, a w płaszczyźnie prawnej – na poszanowaniu należnych mu praw wynikających z godności ludzkiej.”⁶ Pomoc człowiekowi jawi się zatem jako fundament i cel zasady współdziałania Kościoła i państwa. Społeczności te powinny – tam, gdzie jest to możliwe – podejmować działania, których nadrzędnym dążeniem jest służba na rzecz jednostki. Papież Jan Paweł II mówiąc o poszanowaniu praw człowieka wskazał, że „(...) podstawowym obowiązkiem władzy jest troska o dobro wspólne społeczeństwa; stąd wynikają jej zasadnicze uprawnienia. Ale właśnie w imię tych założeń obiektywnego porządku etycznego uprawnienia władzy nie mogą być rozumiane inaczej, jak tylko na zasadzie poszanowania obiektywnych i nienaruszalnych praw człowieka”⁷. W przekazach medialnych, wystąpieniach polityków (najczęściej niestety w czasie wszelkiego rodzaju kampanii) słowo *służba* powraca odmieniane przez wszystkie przypadki. Czy kiedy skończą się kampanie wyborcze – dalej są one

⁵Tamże, s. 162.

⁶Tamże, s. 163.

⁷ Jan Paweł II, *Encyklika Redemptorhominis*, 1997 (17).

aktualne? Czy Kościół podejmuje mądrą współpracę w państwem po to, by służyć człowiekowi?

Encyklika papieża Jana XXIII *Mater et Magistra* zawiera definicję dobra wspólnego: „dobre wspólne to nie jeden obiekt; zawiera wszystkie warunki i okoliczności, które tworzą wolność i możliwość działania osobom ludzkim do rozwoju i osiągnięcia doskonałości”⁸. Kluczem interpretacji tego terminu powinien być dorobek społecznej nauki Kościoła. M. Zubik, który do owego dorobku się odwołuje, przedstawia dobro wspólne jako: „(...) sumę tych warunków życia społecznego, które pozwalają poszczególnym jej członkom lub ich związkom na pełniejsze lub łatwiejsze osiągnięcie doskonałości (...). Dobro wspólne jest racją istnienia wszystkich władz publicznych (...) a obowiązek odpowiedzialności za realizację *dobra wspólnego* należy uznać za podstawową rację istnienia państwa”⁹.

W Konstytucji RP z 1997 roku termin *dobro wspólne* użyty został czterokrotnie¹⁰. Zdaniem W. Brzozowskiego jest to „preludium otwierające drogę do dalszych ustaleń konstytucyjnych”¹¹. Zasada współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi na rzecz dobra wspólnego jest realizowana w wielu dziełach apostołatu i miłości, jakie podejmują kościelne osoby prawne.

Kościół realizuje swoją misję w warunkach doczesnych. Dlatego mimo jej duchownego charakteru, posługuje się środkami i narzędziami ziemskimi. Co więcej – nie jest możliwe podjęcie i wypełnienie tych dzieł przy pominięciu oferowanych przez współczesny świat środków¹². Kościół prowadzi swoją działalność przez swoje osoby prawne¹³. Ich funkcjonowanie nie jest oderwane od realiów prawnych. Działalność

⁸R. L. M. Orsy, *The Common Good and Special Interests in the Legislative Process, Catholic Lawyer* 1984/29, s. 147.

⁹M. Zubik, *Refleksje nad dobrem wspólnym jako pojęciem konstytucyjnym*, [w:] Prawo a polityka, Warszawa 2007, s. 394.

¹⁰ Por. A. Młynarska – Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica 69, Łódź 2009, s. 65.

¹¹ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, Państwo i Prawo 2006/11, s. 18.

¹² Por. S. Dubiel, *Uprawnienia majątkowe Kościoła katolickiego w Polsce w świetle Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku, Konkordatu z 1993 roku i ustaw synodalnych*, Lublin 2007, s. 11.

¹³ Przykładem będą parafie, diecezje, stowarzyszenia, fundacje, itp.

kościelnych osób prawnych jest przedmiotem uregulowań zarówno prawodawstwa kościelnego, jak i państwowego.

II. Charakterystyka kościelnych osób prawnych

Po 1989 roku w Polsce uległ zmianie, można śmiało użyć stwierdzenia – radykalnej zmianie – sposób powstawania kościelnych osób prawnych. Zmianę tę trafnie ujął M. Pietrzak: „(...) generalnie rzecz ujmując system koncesyjny [został zastąpiony] systemem deklaracyjno-informacyjnym”¹⁴.

Myśląc o realizacji przez Kościół dzieł apostołatu i miłości, mamy przed oczyma postać siostry Małgorzaty Chmielewskiej, czy księdza Jana Kaczkowskiego. Jednak nie działają oni jako osoby fizyczne. Chociaż patrząc z zewnątrz, można odnieść takie wrażenie. Jednak za poszczególną osobą, która często jest *twarzą* przedsięwzięcia, stoi wyposażona w odpowiednie przymioty, osoba prawna.

Osobowość prawna to termin, którym posługuje się zarówno ustawodawca kościelny, jak i państwowy. J. Krukowski formułuje następującą definicję osobowości prawnej: „przez osobowość prawną jakiegoś bytu rozumie się zespół właściwości, dzięki którym może on uczestniczyć w obrocie prawnym, jako podmiot uprawnień i obowiązków w stosunku do innych podmiotów w danym porządku prawnym, tzn. w porządku prawnym danego państwa bądź w porządku prawnym kościoła”¹⁵. Aby dany kościół czy związek wyznaniowy mógł nabyć osobowość prawną, konieczne jest spełnienie formalnego warunku, jakim jest uznanie przez państwo. Jest to możliwe przy spełnieniu dwóch warunków:

- Istnienie wspólnoty religijnej lub jej jednostki organizacyjnej, która odpowiada potrzebom religijnym określonej grupy społecznej,
- Uznanie, zgodnie z prawem przez władze państwowe, osobowości prawnej tego bytu¹⁶.

Polski ustawodawca, uznając prawo kościołów i związków wyznaniowych do występowania w obrocie cywilnoprawnym pod własną

¹⁴ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 217.

¹⁵ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 107.

¹⁶ Por. tamże.

formą organizacyjną, musiał określić ich osobowość prawną. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 33 Kodeksu Cywilnego „osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne nadają osobowość prawną”. Taki zapis oznacza, że prawodawca posługuje się formalną metodą regulacji. Zatem osobowość prawną posiadają podmioty, jednoznacznie wskazane w obowiązujących przepisach. Przepisy te wskazują także organy i funkcje poszczególnych organów kościołów i związków wyznaniowych.

Nabywanie przez instytucje kościelne osobowości prawnej możliwe jest na kilka sposobów. Po pierwsze – z mocy samego prawa (*ex lege*). W ten sposób została uregulowana osobowość prawną „(...) związku wyznaniowego jako całości oraz enumeratywnie wyliczonych tam kościelnych jednostek organizacyjnych”¹⁷. Zdaniem H. Misztala jest sposób historyczny. Dotyczył kościelnych jednostek organizacyjnych, które istniały w chwili wejścia w życie poszczególnych ustaw indywidualnych¹⁸. Po drugie – w drodze powiadomienia właściwych organów administracji państwowej. Po trzecie – w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw wyznań. Po czwarte – w trybie rejestracji sądowej w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). W ten sposób osobowość prawną nabywają stowarzyszenia wyznaniowe, nazywane organizacjami katolickimi¹⁹. Warto wskazać, że w nauce prawa handlowego istnieje pogląd, że nie wszystkie kościelne jednostki administracyjne muszą dokonywać wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez Krajowy Rejestr Sądowy. Te, które nie prowadzą działalności gospodarczej nie podlegają takiemu obowiązkowi²⁰. Odmienne stanowisko prezentuje B. Rakoczy. Uważa on, że „(...) KRS nie tylko odgrywa rolę w zakresie uzyskania osobowości prawnej, ale także rolę informacyjną i gwarantującą pewność obrotu gospodarczego”²¹. W

¹⁷ Red. W. Urszczak, K. Krzysztofek, M. Mikuła, *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków, 2014, s.73.

¹⁸ Por. H. Misztal, *Osobowość cywilnoprawna kościołów i innych związków wyznaniowych* [w] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 132.

¹⁹ Red. W. Urszczak, K. Krzysztofek, M. Mikuła, *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, Kraków, 2014, s.73.

²⁰ Szerzej na ten temat: R. Skubisz, M. Trzebiatowski, *Kościelne osoby prawne jako przedsiębiorcy rejestrowi (na przykładzie osób prawnych Kościoła katolickiego)*, Przegląd Prawa Handlowego, 2002 nr 3 (114) ss. 8 – 21.

²¹ B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 103.

tym trybie osobowość prawną nabywają także fundacje kościelne²² oraz tzw. organizacje świeckie. Są to organizacje o celach religijnych, które działają jednak poza strukturami i nadzorem kościołów i innych związków wyznaniowych. I po piąte – w drodze decyzji ostatecznej ministra właściwego do spraw wyznań. Tryb ten dedykowany jest 164 kościołom i innym związkom wyznaniowym, które nie mają tzw. ustawy indywidualnej. W momencie wpisu do Rejestru Kościołów i innych związków wyznaniowych, prowadzonego przez wspomnianego ministra, uzyskują one osobowość prawną.

W Polsce Kościół katolicki ma rozbudowane struktury organizacyjne. Mają one dwojaki charakter – terytorialny bądź personalny. Jednostki o charakterze terytorialnym to takie, do których przynależność związana jest z zamieszkaniem na danym obszarze. Wśród nich można wskazać przykładowo: parafie terytorialne, diecezje terytorialne. Osoby prawne terytorialne mogą mieć charakter ogólnopolski²³ lub terytorialny²⁴. Z kolei jednostki o charakterze personalnym to takie, które oparte są na kryterium personalnym jakim jest przynależność do danej grupy ludzi. Przykładem może być przynależność osób wojskowych do Ordynariatu Polowego Wojska Polskiego²⁵. Obok osób prawnych o charakterze personalnym lub terytorialnym funkcjonują także osoby prawne o strukturze mieszanej – terytorialno- personalnej²⁶.

²² Podlegają w tym zakresie Ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (Dz. U. z 1991 r., Nr 46 poz. 203 ze zm.).

²³ Osobą prawną terytorialną o charakterze ogólnopolskim jest Konferencja Episkopatu Polski. Reprezentują ją trzy organy – Prezydium, Rada Główna i Sekretariat.

²⁴ Jako przykłady osób prawnych terytorialnych o charakterze terytorialnym można wskazać: metropolie – czyli prowincje kościelne reprezentowane przez metropolitów; archidiecezje reprezentowane przez arcybiskupów bądź administratorów archidiecezji; diecezje – reprezentowane przez biskupów diecezjalnych lub administratorów diecezji; parafie – reprezentowane przez proboszczów lub administratorów parafii.

²⁵ Innym przykładem osób prawnych personalnych są: kapituły (kanonickie katedralne i kolegiackie, nie zaś kapituły zakonne) reprezentowane przez prepozyta lub dziekana; parafie personalne – reprezentowane przez proboszcza lub administratora parafii, prowincje zakonów reprezentowane przez przełożonego lub przełożoną prowincji; wyższe diecezjalne seminaria duchowne – reprezentowane przez ich rektora.

²⁶ Przykładem osoby prawnej o charakterze terytorialno- personalnym są np. Papieskie Dzieła Misyjne reprezentowane w Polsce przez dyrektora krajowego;

Gwarancją uznania osobowości prawnej instytucji kościelnych jest zapis zawarty w art. 4 ust. 2 konkordatu: „Rzeczpospolita Polska uznaje również osobowość prawną wszystkich instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych, które uzyskały taką osobowość na podstawie przepisów prawa kanonicznego (...)”. Oznacza to, że te podmioty, które uzyskały osobowość prawną na podstawie wewnętrznych przepisów Kościoła katolickiego, mają zagwarantowane uznanie jej przez państwo polskie. Konsekwencją uzyskania przez instytucje kościelne osobowości prawnej jest ich zdolność do występowania w obrocie prawnym za pośrednictwem swoich organów²⁷.

W Kościele katolickim osobowość prawną posiadają zespoły minimum trzech osób (*unoversitas personarum*) oraz zespoły rzeczy (*uniweritas rerum*). Zgodnie z dyspozycją can. 113 p. 2 „W Kościele oprócz osób fizycznych, są także osoby prawne, będące mianowicie w prawie kanonicznym podmiotem praw i obowiązków, które odpowiadają jej charakterowi”²⁸.

Osobowość kanonicznoprawna to „zdolność osoby fizycznej lub prawnej do występowania samodzielnie w charakterze podmiotu praw i obowiązków w stosunkach kanonicznoprawnych. Obejmuje ona zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych w systemie prawa kanonicznego. Osobowość prawna kościelnych osób prawnych może być uznana również na gruncie prawa państwowego”²⁹.

III. Sposoby współdziałania państwa i Kościoła

Współdziałanie państw z Kościołem katolickim proklamowane zostało w czasie Soboru Watykańskiego II. J. Krukowski wskazuje na swa sposoby tej współpracy. Pierwsza to współdziałanie spontaniczne. Jak sama nazwa wskazuje jest ono przypadkowe, nieplanowane – wykorzystuje się pewną zbieżność działań. Drugim sposobem jest współdziałanie uzgodnione. Kompetentni przedstawiciele

Caritas Polska reprezentowana przez dyrektora; Caritas diecezjalne reprezentowane przez dyrektorów; kościoły rektoralne – reprezentowane przez rektorów.

²⁷ Tamże, s. 116.

²⁸ Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984.

²⁹ A. Mezglewski (red), *Leksykon prawa kanonicznego*, Warszawa 2014, s. 260.

współdziałających stron dokonują ustaleń, które mogą przyjąć formę umowy prawnej³⁰.

Kościół jest wspólnotą ludu Bożego. Tak pojmowany ma po swojej stronie dwa podmioty, które mogą współpracować ze stroną państwową – hierarchia kościelna i wierni świeccy. Hierarchia kościelna może podejmować decyzje w imieniu Kościoła. Wierni świeccy z kolei podejmują współpracę w imieniu własnym. Papież Jan XXIII, a później Sobór Watykański II wskazał potrzebę współdziałania oddolnego. Podejmować je mogą i powinni wierni świeccy na własną odpowiedzialność.

Pierwszym etapem tak rozumianej współpracy jest praktyczny dialog. Powinien on zmierzać do porozumienia.

IV. Dobra doczesne Kościelne – zarys problematyki

Kościół działa w rzeczywistości nadprzyrodzonej. Jednak do realizacji swojej misji potrzebuje takich samych środków, jakimi posługuje się świat. Celami, dla których Kościół posiada dobra doczesne są:

- organizowanie kultu Bożego,
- zapewnienie godziwego utrzymania duchowieństwa oraz innych pracowników kościelnych ,
- prowadzenia dzieł apostołatu i miłości³¹.

Wskazać trzeba, że Ustawa o stosunku państwa do kościoła katolickiego zawiera dział (art. 38 – 40) pt. *Działalność charytatywno- opiekuńcza*. Także Konkordat zawiera przepisy regulujące ten obszar³².

³⁰J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 170.

³¹Can. 1254 p. 2: Celami zaś własnymi są głównie: organizowanie kultu Bożego, zapewnienie godziwego utrzymania duchowieństwa oraz innych pracowników kościelnych, prowadzenie dzieł apostołatu i miłości , zwłaszcza wobec biednych. Oraz can. 222 „Wierni mają obowiązek zaradzić potrzebom Kościoła, aby posiadał środki do prowadzenia dzieł apostołstwa oraz miłości, a także do tego, co jest konieczne do godziwego utrzymania szafarzy.

³²S. Dubiel *Uprawnienia majątkowe Kościoła katolickiego w Polsce w świetle Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku, Konkordatu z 1993 roku i ustaw synodalnych*, Lublin 2007, s. 260.

Aby realizować swoją misję Kościół ma wrodzone, a więc niezależne od żadnej ziemskiej władzy prawo do nabywania i posiadania dóbr doczesnych³³. Od zawsze duże zainteresowanie budziło to, skąd Kościół ma środki finansowe. Źródła pozyskiwania dóbr doczesnych możemy podzielić na kodeksowe³⁴ i pozakodeksowe³⁵.

V. Praktyczne współdziałanie państwa i Kościoła

Jest wiele obszarów w których Kościół prowadzi działalność charytatywną. Najbardziej rozpoznawalną „marką” kościelnych dzieł charytatywnych jest Caritas. Organizacja prowadzi działalność na szczeblu ogólnopolskim, diecezjalnym, parafialnym – zarówno w kraju, jak i poza granicami. Caritas została ustanowiona przez Konferencję Episkopatu Polski³⁶ w 1990 r. Organizacja ta posiada kościelną i cywilną osobowość prawną. Podstawą jej działalności są przepisy prawa kanonicznego, odpowiednie przepisy prawa państwowego a także statut. Celem tej organizacji jest „dawanie konkretnych dowodów miłości przez wspólnotę kościelną, w formach dostosowanych do czasów i potrzeb, w perspektywie całościowego rozwoju osoby, sprawiedliwości społecznej i pokoju ze zwróceniem szczególnej uwagi na jednostki i grup ludzkie, pozostające w dużych trudnościach”³⁷. Caritas Polska udziela pomocy zarówno doraźnej, jak i długofalowej. Pomoc ta jest kierowana do ludzi bezdomnych, bezrobotnych, chorych, starszych, dzieci z ubogich rodzin oraz imigrantom i uchodźcom. Działalność Caritas obejmuje także pomoc humanitarną dla ofiar wojen, kataklizmów poza granicami Polski. W początkach swojej działalności Caritas prowadziła głównie dystrybucję darów otrzymanych z zagranicy. Zmiana sytuacji geopolitycznej wymusiła zmianę strategii i organizacja zaczęła nieść pomoc charytatywną dzięki środkom pozyskiwanym od różnego rodzaju instytucji i – przede wszystkim – od ludzi dobrej woli.

³³ Can. 1254 p. 1: Kościół katolicki na podstawie prawa wrodzonego, niezależnego od władzy świeckiej może dobra doczesne nabywać, posiadać, zarządzać i alienować, dla osiągnięcia właściwych sobie celów.

³⁴ Ujęte w Kodeksie Prawa Kanonicznego.

³⁵ Nie ujęte w Kodeksie Prawa Kanonicznego.

³⁶ Caritas Polska została powołana przez Konferencję Episkopatu Polski stosownie do art. 13 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 – 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Polsce.

³⁷ *Caritas w Polsce* [w:] *encyklopedia chrześcijaństwa. Historia i współczesność. 2000 lat nadziei*, Kielce 2000, s. 119 – 120.

Obecnie prowadzone przez Caritas Polska akcje to m.in.:

- Tornister pełen uśmiechu
- Wigilijne Dzieło Pomocy Dzieciom
- Rodzina Rodzinie
- Kromka Chleba
- Program Skrzydła
- Jałmużna Wielkopostna
- Organizacja zimowego i letniego wypoczynku dla dzieci z ubogich rodzin
- Adopcja na odległość

W 2016 r. w ramach tylko kampanii przekazania 1% podatku dochodowego na potrzeby Caritas na konto organizacji wpłynęło 1 122 220, 15 zł³⁸. Dzięki tym pieniądzom możliwa była realizacja kolejnych etapów wyposażenia i tworzenia wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego i medycznego. Zakupiono m.in.:

- 4841 łóżek pielęgniarsko – rehabilitacyjnych z pilotem
- 436 ssaków
- 851 koncentratorów tlenu³⁹.

Do słuszności i potrzeby tych akcji nie potrzeba nikogo przekonywać. Za każdą z tych liczb stoi konkretny człowiek mający imię, nazwisko, adres, rodzinę, przyjaciół i często tragiczną historię. Niejednokrotnie w wyniku choroby, wypadku, niezaradności czy innych życiowych problemów osoby te zdane są na pomoc innych, często obcych ludzi. Jednak aby pomoc była skuteczna musi być udzielana w profesjonalny sposób. W tym celu Caritas zatrudnia odpowiednio przygotowane osoby, korzysta ze wsparcia przeszkolonych wolontariuszy.

Innym znanym przykładem współdziałania państwa i Kościoła w realizacji dzieł miłości jest działalność siostry Małgorzaty Chmielewskiej. Chociaż „twarzą akcji” jest konkretna siostra zakonna, stoi za nią sprawnie działająca, wyposażona w opisane wcześniej atrybuty – kościelna osoba prawna – Katolickie Stowarzyszenie Wspólnota Cheb Życia. Jest to prywatne stowarzyszenie wiernych,

³⁸ Wg. www.jedenprocent.caritas.pl.

³⁹ Wg www.jedenprocent.caritas.pl/rezultaty.

którego statut, zgodnie z can. 322 p. 2⁴⁰ Kodeksu Prawa Kanonicznego, został zatwierdzony przez Arcybiskupa Metropolitę Warszawskiego. Stowarzyszenie to posiada osobność prawną. Podstawy prawne jego działalności stanowią Kodeks Prawa Kanonicznego, Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o stowarzyszeniach, inne obowiązujące akty prawne dotyczące stowarzyszeń, statut. Jednym ze statutowych celów Stowarzyszenia jest „pomoc ludziom zepchniętym na margines życia społecznego w odzyskaniu godności i należnego im miejsca w społeczeństwie oraz zapewnienie im godnych warunków życia”⁴¹. Do osiągnięcia tego (oraz pozostałych wskazanych w statucie) celu Stowarzyszenie prowadzi Domy Wspólnoty Chleb Życia, które te osoby mogą zamieszkiwać. Otrzymują tam pomoc i wsparcie nakierowane na wyjście z ciężkiej sytuacji poprzez wyżywienie, pomoc medyczną, odzież pomoc socjalną, prawną i inne. Stowarzyszenie prowadzi działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży odzieży, obuwia i innych wyrobów (w szczególności rękodzieła). W Domach Wspólnoty Chleb Życia znajdują pomoc ludzie w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. Jeżeli nie są w stanie stanąć na własnych nogach, otrzymują pomoc doraźną (odzież, jedzenie, dach nad głową). Mogą uzyskać praktycznie każdego rodzaju pomoc. Osoby praktycznie wyrzucone poza nawias społeczeństwa dostają szansę, aby odzyskać swoją godność i na nowo poskładać swoje życie.

Problem starzenia się społeczeństwa, duża zapadalność na poważne, często nieuleczalne choroby, obszary biedy i wykluczenia będące pokłosiem transformacji ustrojowej (tereny zlikwidowanych PGR) oznaczają, i będą oznaczały, że w polskim społeczeństwie jest grupa ludzi wymagających wsparcia. Trzeba zauważyć – nie tylko wsparcia materialnego. Jest to zatem ogromny obszar współpracy wielu podmiotów, wśród których dwoma najważniejszymi są państwo i Kościół.

⁴⁰ Żadne stowarzyszenie prywatne wiernych nie może uzyskać osobowości prawnej, jeżeli jego statuty nie zostały zatwierdzone przez władzę kościelną, o której w kan. 312 p.1; zatwierdzenie zaś statutów nie zmienia prywatnej natury stowarzyszenia.

⁴¹ http://forum.chlebzycia.org/Blog/wp-content/uploads/2015/07/Statut-Stowarzyszenia-Wsp%C3%B3lnota-Chleb-%C5%BByca-wersja3_KRS-18.02.2014_PDF.pdf.

Podsumowanie

Konstytucyjna zasada współdziałania państwa i kościołów oraz związków wyznaniowych nie wprowadziła do polskiego porządku prawnego żadnej nowej instytucji. Przykłady współpracy tych organizacji znane są w historii od wieków (przykładem mogą być szpitale Bonifratrów). Jednak wpisując tę zasadę w ustawę zasadniczą ustawodawca podniósł jej rangę. Jak zostało wspomniane – obszarów do wskazanego współdziałania jest bardzo wiele, a jego konieczność wynika z uwarunkowań społecznych i gospodarczych.

Bibliografia:

- Brzozowski, W. (2006). Konstytucyjna zasada dobra wspólnego. Lublin.
- Dubiel, S. (2007). Uprawnienia majątkowe Kościoła katolickiego w Polsce w świetle Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku, Konkordatu z 1993 roku i staw synodalnych. Lublin.
- Krukowski, J. (2000). Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych. Lublin.
- Krukowski, J. (2008). Polskie prawo wyznaniowe. Warszawa .
- Krukowski, J. (2013). Kościelne prawo publiczne. Prawo konkordatowe. Lublin.
- Łach, M. (2007). Refleksje nad dobrem wspólnym jako pojęciem konstytucyjnym. Warszawa.
- Łach, S. (2008). Zasada autonomii i wzajemnej niezależności oraz współdziałania między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Warszawa.
- Mezglewski, A. (2014). Leksykon prawa kanonicznego. Warszawa.
- Orsy, L. (1984). The Common Good and Special Interests in the Legislative Process Catholic Lawyer.
- Pietrzak, M. (2013). Prawo wyznaniowe. Warszawa.
- R. Skubisz, M. T. (2002, nr 3 (114)). Kościelne osoby prawne jako przedsiębiorcy rejestrowi (na przykładzie osób prawnych Kościoła katolickiego). Przegląd Prawa Handlowego, strony 8- 21.
- Rakoczy, B. (2008). Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa.
- Sobaczewska, A. M. (2009). Dobro wspólne jako kategoria normatywna. Łódź.

M. Wojdała: *Współpraca Państwa i Kościoła w realizacji dzieł apostołatu i miłości*

W. Urszulak, K. K. (2014). *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*. Kraków.

Adam Drozdek

Podstawy konstytucyjne nakładania ceł w świetle Konstytucji RP

*Constitutional grounds for imposing customs pursuant to the
Constitution of the Republic of Poland*

Abstrakt

Obowiązująca od 20 lat Konstytucja RP uwzględnia w sposób minimalny regulacje celne. Odnosi się ona bowiem do następujących kwestii:

- powszechności cła (art. 84),
- wyłączności ustawy w zakresie ustanowienia obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84),
- wymogu dotyczących ustaw daninowych (art. 217).

Natomiast pośrednio do ceł odnoszą się także inne postanowienia Konstytucji, które dotyczą obowiązków obywateli, katalogu źródeł prawa (celnego), czy ochrony prawnej.

W wyniku przekazania organizacji międzynarodowej - jaką jest Unia Europejska, parlament Unijny jako jedyny i wyłączny organ posiada prawo stanowienia regulacji prawnych w dziedzinie cła. Ma on swobodę w kształtowaniu obowiązków celnych przy zachowaniu reguł prawidłowej legislacji. Wszystkie elementy konstrukcyjne cła, które wpływają na obowiązek celny, musi doprecyzować rozporządzenie Unijne. Rozporządzenie to, musi także określać postanowienia dotyczące zasad: 1) przyznawania ulg, 2) przyznawania umorzeń, 3) określania kategorii podmiotów zwolnionych od cła.

Co więcej, zmiany rozporządzeń unijnych mogą następować tylko i wyłącznie w drodze regulacji unijnych. Władztwo celne, które zostało przekazane na mocy ratyfikacji umowy międzynarodowej, jest zasadą należąca do wyłącznej kompetencji Unii. Istotą zasady unijnego władztwa daninowego jest zatem nie tylko prawo Unii do nakładania

ciężarów publicznych w postaci cła, ale przede wszystkim to, że jest to wyłączna kompetencja parlamentu Unijnego możliwa do zrealizowania tylko w drodze rozporządzenia unijnego.

Słowa kluczowe:

cło, prawo celne, Konstytucja, Unia Europejska

Abstract

The Constitution of the Republic of Poland that has been binding for 20 years considers customs regulations to a minimum extent. It refers to the following issues:

- universal character of customs (Article 84),
- exclusivity of an act in the scope of stipulating an obligation to bear burdens and public benefits (Article 84),
- requirement regarding acts on levies (Article 217).

Whereas, other provisions of the Constitution refer to customs indirectly and concern citizens' obligations, a catalogue of (customs) law sources and legal protection.

As a result of a transfer to the international organisation, that is, the European Union, the European Union Parliament as the one and only body has the right to stipulate legal regulations in the field of customs. It has freedom in establishing customs duties whilst preserving the rules of proper legislation. All customs components that influence the customs' obligation must be specified under a European Union ordinance. Such an ordinance must also stipulate provisions regarding the principles of: 1) granting reliefs, 2) granting remissions, 3) stipulating the category of entities exempt from duty.

Furthermore, European Union ordinances can be amended exclusively under a European Union regulation. Customs governance that was transferred pursuant to the international agreement ratification comprises a principle under the exclusive competence of the European Union. Therefore, the essence of the European Union levy governance comprises not only the European Union's right to impose public levies in form of customs, but, predominantly, the exclusive competence of the European Union's Parliament possible to be executed solely under an European Union ordinance.

Key words:

customs, customs law, Constitution, European Union

1. Uwagi wprowadzające

Instytucja cła towarzyszy człowiekowi od momentu narodzin pierwszych zorganizowanych systemów społecznych, plemiennych czy państwowych. Jego uiszczenie wiązało się z gwarancją realizacji społecznych lub jednostkowych zamierzeń. Przymusowy charakter cła sprawił, że było i jest ono nadal formą pozyskiwania dochodów z tytułu obrotu towarowego z zagranicą, tj. zaczęto je traktować jako podstawowy instrument finansowy, za pomocą którego zasilano budżet panującego, a potem państwa. Z biegiem czasu stało się ono również narzędziem ochrony rynku wewnętrznego przed nadmiernym (niekontrolowanym) napływem towarów z zagranicy. Obecny kształt cła stanowi wynik długotrwałej ewolucji. Ze świadczenia na rzecz panującego, zostało ono przekształcone w świadczenie na rzecz państwa lub struktur organizacyjnych związków publicznoprawnych, w tym Unii Europejskiej.

Przymusowy charakter cła powoduje, że w demokratycznym państwie prawnym podstawy nakładania cła¹ określone zostały w Konstytucji². To właśnie Konstytucja stanowi dla podmiotów uczestniczących w wymianie międzynarodowej swoistą gwarancję, że zawarte w niej wymogi zgodności prawa daninowego (celnego) są z jej treścią i duchem. To w Konstytucji należy poszukiwać prawnych granic nakładania cła i podstaw systemu ochrony praw dłużnika celnego. To właśnie przepisy zawarte w Konstytucji, dotyczące tworzenia i stosowania prawa, mają chronić dłużnika celnego przed dowolnością w kształtowaniu przez ustawodawcę konstrukcji celnych, a także zabezpieczać jego prawnie chronione interesy osobiste oraz majątkowe w procesie stanowienia i stosowania regulacji celnych³. Tak więc podstawowym celem tych przepisów jest ochrona dłużnika celnego przed ponoszeniem cła, które zostało nałożone i pobrane przez organ celny niezgodnie z przepisami prawa.

¹ Dla potrzeb niniejszych rozważań poprzez cło należy rozumieć świadczenie, które ustalane i pobierane jest na podstawie taryfy celnej od podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą, w związku z przemieszczaniem się towaru przez granicę celną państwa lub grupy państw tworzących Unię Celną.

² Konstytucja RP z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) - dalej powołana jako Konstytucja.

³ Por. B. Brzeziński, *Koncepcja praw podatnika i ich ochrony jako przedmiot badań naukowych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2005, nr 1, s. 21.

Pomimo tego, obecnie obowiązująca Konstytucja RP uwzględnia w sposób minimalny regulacje celne. Odnosi się ona bowiem do następujących kwestii:

- powszechności cła (art. 84 Konstytucji),
- wyłączności ustawy w zakresie ustanowienia obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych - ceł (art. 84 Konstytucji),
- wymogu dotyczących ustaw daninowych (art. 217 Konstytucji).

Natomiast pośrednio do ceł odnoszą się także inne postanowienia Konstytucji, które dotyczą obowiązków obywateli, katalogu źródeł prawa (celnego), czy ochrony prawnej.

Niniejsza publikacja ma charakter porządkujący i poświęcona została usystematyzowaniu podstaw konstytucyjnych do nakładania przez Unię Europejską daniny publicznej pobieranej w obrocie towarowym z zagranicą, jaką jest cło. Celem autora publikacji, jest też zarysowanie cech szczególnych cła wynikających z Konstytucji RP, które w rezultacie pozwolą na wskazanie indywidualnego charakteru cła jako daniny publicznej.

2. Cło jako danina publiczna w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP

Pierwszą i jedyną Konstytucją, która w swojej treści bezpośrednio odnosiła się do terminu „cło”, była tzw. Konstytucja kwietniowa pochodząca z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁴. W treści art. 51 zawarta została regulacja prawna stanowiąca, że nakładanie podatków, lub opłat publicznych, ustanowienie ceł może nastąpić tylko na mocy aktu ustawodawczego.

Z kolei obecnie obowiązująca Konstytucja nie posługuje się terminem cło, lecz szerszym pojęciem, jakim jest „danina publiczna”. Do pojęcia „danina publiczna” odwołuje się tylko jeden przepis Konstytucji, tj. art. 217, który należy analizować łącznie z art. 84. Zgodnie z treścią pierwszego z nich, „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”.

⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 IV 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

Natomiast art. 84 wskazuje, iż „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Brzmienie powołanych przepisów, z których pierwszy traktowany jest zwykle jako rozwinięcie i uszczegółowienie drugiego, nie pozwala przyjąć, że Konstytucja RP definiuje pojęcie daniny publicznej, ale ustala jednak ich istotne cechy, pozwalające na stwierdzenie, że „ciężary i świadczenia publiczne” są obszerniejsze od pojęcia „danina publiczna”. Pojęcie „danina publiczna”, a także istotne jej elementy konstrukcyjne muszą zostać określone w formie aktu prawnego, jakim jest ustawa.

Obowiązująca Konstytucja w art. 217 wymienia z nazwy tylko jedną daninę publiczną, jaką są podatki. Ostatecznie ustawa zasadnicza używa także pojęcia „inne daniny publiczne”, które ponoszone są na rzecz związku publicznoprawnego. Teresa Dębowska-Romanowska, analizując przepisy Konstytucji dotyczące danin publicznych, słusznie zauważa, że regulacja prawna art. 217 Konstytucji RP zawiera pojęcie „inne rodzaje danin publicznych”. Według Autorki zastosowany zwrot „inne daniny publiczne” oznacza katalog otwarty, rozumiany jako możliwości i warunki konstytucyjne stanowienia „innych, niż podatki danin publicznych”. Charakterystyczną cechą tych „innych danin publicznych” jest jednak to, że są świadczeniami przymusowymi, pieniężnymi, nakładanymi w drodze ustawy określającej w sposób generalny i abstrakcyjny powstawanie obowiązku, jego wysokość, sposób i termin realizacji, przeznaczone na finansowanie potrzeb zbiorowych. Ich przeznaczeniem może być (wyjątkowo) finansowanie jednego, a nie wszystkich zadań publicznych związku publicznoprawnego⁵. W oparciu o wnioskowanie *a contrario* należałoby zaś uznać, iż przez „inne daniny publiczne” należy rozumieć te daniny, które nie są podatkami, lecz posiadają cechy pozwalające ujmować je razem z tą kategorią prawną.

⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcia podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009, s. 115-117, 122; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 140.

W zaprezentowanym ujęciu do takich danin należy zaliczyć np. cło oraz opłatę publiczną⁶.

Pogląd ten zbieżny jest z poglądem Agnieszka Bień-Kacały, która rozróżnia poszczególne rodzaje danin publicznych, zaliczając do nich podatki, opłaty, cła oraz inne pieniężne świadczenia publiczne o cechach mieszanych, należące do kategorii odpłatnych i nieodpłatnych. Wymieniona Autorka wskazuje ponadto, że niektóre daniny publiczne stosowane są dodatkowo w innym celu, np. prohibicyjnym. Cecha ta pozwala na oddzielenie danin publicznych od innych świadczeń publicznych, ponoszonych przymusowo na rzecz podmiotu publicznoprawnego, których cele są zgoła odmienne (sankcje prewencyjne i represyjne), jak w przypadku kar i grzywien⁷. Taki sposób ujęcia danin publicznych realizuje nie tylko cel fiskalny, ale również cele prohibicyjne⁸, co ma szczególne znaczenie w przypadku ceł. Cecha ta pozwala na odróżnienie ceł od innych danin publicznych np. podatków, których podstawową funkcją jest zapewnienie dochodu związkowi publicznoprawnemu. Podobne stanowisko prezentuje Andrzej Drwiłło, według którego celem ceł prohibicyjnych jest utrudnienie, a nawet uniemożliwienie wprowadzenia na obszar celny towarów pochodzących z krajów trzecich⁹. Oznacza to, że w odróżnieniu od ceł fiskalnych, celem ceł prohibicyjnych jest całkowite wyeliminowanie importu i zapewnienie tym samym monopolistycznej pozycji na rynku producentom krajowym.

Cło jako danina publiczna stanowiła również przedmiot orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. I tak, np. w wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. SK 25/05 Trybunał stwierdził, że cło jest świadczeniem pieniężnym o charakterze daninowym, którego pobór związany jest z faktem przywozu, wywozu lub przewozu towarów przez granicę

⁶ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji*, [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. A. Gomułowicz, J. Małecki, Poznań 2003, s. 218-219.

⁷ A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 130-131.

⁸ A. Bień-Kacała, *O definiowaniu danin publicznych raz jeszcze. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2001 r. (P 9/09)*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Jerzego Jaskierni*, red. R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 520.

⁹ A. Drwiłło, *Identyfikacja ceł*, [w:] *Podstawy celnictwa*, red. J. Jura, Warszawa 2008, s. 26.

obszaru celnego, pokrywającego się z reguły z obszarem państwa. A zatem cło jest specyficznym rodzajem daniny publicznej¹⁰. Z kolei w wyroku z dnia 9 października 2007 r., Trybunał wskazał, że celem nakładanych obciążeń w postaci ceł związanych z przywozem i wywozem towarów - jest regulacja obrotu towarowego z zagranicą i ochrona rynku wewnętrznego przed nadmiernym napływem towarów zagranicznych na krajowy obszar celny, co ma niebagatelny wpływ na kształtowanie bilansu płatniczego, a przez to i budżetu państwa. Cła, aczkolwiek nie są tak powszechną daniną publiczną, to jednak należą do grupy ciężarów i świadczeń publicznych stanowiących źródła dochodów państwa. Zarówno ich ustanawianie, jak i znoszenie, a także zwolnienie od ich świadczenia czy wprowadzenie ulg mają systemowo ustawowe podstawy prawne. Gwarancje ustawowego uregulowania tych obciążeń wynikają z tych samych norm konstytucyjnych - art. 84 i art. 217 Konstytucji¹¹.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należałoby zdaniem Autora na potrzeby niniejszego opracowania przyjąć, że pojęcie daniny publicznej jest szersze od pojęcia cło. Instytucja cła jako daniny publicznej posiada następujące cechy: przymusowość, bezzwrotność, powszechność, jest świadczeniem pieniężnym o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne, prohibicyjne), które służą wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw. Cło jako danina publiczna należy do kategorii „świadczeń publicznych”¹², które nakładane jest na podmioty dokonujące obrotu towarowego z zagranicą. Celem ceł jest nie tylko dostarczanie dochodów związanych z przywozem i wywozem towarów, ale przede wszystkim ochrona rynku wewnętrznego przed nadmiernym napływem towarów zagranicznych po cenach dumpingowych na unijny (krajowy) obszar celny.

¹⁰ Sygn. SK 25/05, Lex nr 221524.

¹¹ Wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, Lex nr 322147

¹² T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, op. cit., s. 120.

3. Zasada władztwa daninowego (celnego) jako atrybut władzy państwowej

Podstawy konstytucyjne nakładania ceł w świetle Konstytucji RP, związane są (ściślej rzecz ujmując) z regułą władztwa celnego państwa. Ta konstytucyjna zasada, wyprowadzona została z przepisu art. 217 Konstytucji i stanowi konsekwencję suwerenności wewnętrznej państwa, a związana jest z jego zwierzchnictwem terytorialnym oraz personalnym. Oznacza ona nieograniczoną możliwość nakładania przez państwo ceł, nie tylko w celach fiskalnych, ale również w celach prohibicyjnych na podmioty znajdujące się na terytorium państwa lub w inny sposób z nim powiązane. Innymi słowy, stwarza ona możliwość pozyskiwania wpływów przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych przy użyciu odpowiednich instrumentów prawa publicznego. Jak słusznie zauważa Adam Krzywoń, najdonioślejszym składnikiem tej zasady jest aspekt formalny, polegający na nakazie ustanowienia ceł w formie ustaw określonych w art. 84 i 217 Konstytucji RP¹³. W związku z tym, zasadzie tej należy nadać charakter zasady zasadniczej, gdyż odnosi się ona do sposobu tworzenia norm prawnych, jak również spełnia doniosłą funkcję gwarancyjną w zakresie prawa jednostek.

Uwzględniając powyższe, zgodzić należy się z poglądem A. Bień-Kacały, że zasada władztwa daninowego dotyczy nie tylko podatków, ale również innych danin publicznych, do jakich zaliczamy cła, a zasada ta związana jest z występowaniem dwóch przesłanek. Po pierwsze, nakładanie podatków i innych danin publicznych musi następować w drodze ustawy. Oznacza to *a contrario*, że nie można ustanawiać danin publicznych przez akt prawny niższej rangi niż ustawa. Po drugie, regulacja prawna art. 217 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę bezwarunkowo obowiązek określenia w drodze ustawy elementów istotnych daniny publicznej, tj.: podmiot, przedmiot i stawki, a także zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od obowiązku ponoszenia danin publicznych¹⁴. W świetle powyższego należałoby przyjąć, że ingerencja w wolność i własność obywateli musi być uzasadniona odpowiednią rangą aktów prawnych, gdyż ustawowa podstawa prawna wywołuje skutki w zakresie okoliczności decydujących

¹³ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 181.

¹⁴ A. Bień-Kacała, *Zasada państwowego władztwa daninowego - wybrane zagadnienia*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (1989-1999)*, red. E. Kustra, „Studia Iuridica Toruniensia” 2001, s. 97-98.

o powstawaniu świadczenia celnego oraz o jego skutkach. W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że zasada wyłączności ustawowej jest wyrazem postulatu, aby działalność ustawodawcza w jak największym stopniu opierała się na ustawie, która w systemie źródeł prawa ma miejsce podstawowe. Daje to bowiem właściwą ochronę wolnościom i prawom oraz gwarantuje nakładanie obowiązków na jednostki we władczy sposób¹⁵.

Zasada władztwa celnego stanowiła również przedmiot rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 21 września 1998 r. TK stwierdził, że prawodawca konstytucyjny wyraził w art. 217 Konstytucji RP zasadę władztwa celnego (daniowego), zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa¹⁶. Trybunał Konstytucyjny w wyrokach innych niż powołany¹⁷ podkreślił również, że z regulacji prawnej zawartej w art. 217 Konstytucji RP wynika nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku celnego (tj. podmiot, przedmiot, podstawa naliczenia cła, stawka celna, zasad przyznawania ulg i zwolnień celnych), lecz wyliczenie zawarte w tym przepisie nie ma charakteru wyczerpującego. Do unormowania w drodze rozporządzenia mogą natomiast zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji określonej daniny¹⁸. Znamienna jest również teza wyroku TK z dnia 1 września 1998 r., w której wskazano, że ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od ceł pod warunkiem, że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek, co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym¹⁹. Zdaniem Andrzeja Gomułowicza, art. 217 Konstytucji RP wymaga formy ustawy dla regulowania materii celnej, pozostawiając w ten sposób niewiele miejsca dla regulacji

¹⁵ J. Oniszczyk, *Prawo daniowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Glosa” 1996, nr 10, s. 1.

¹⁶ Sygn. U 1/98, Lex nr 33952.

¹⁷ Zob. wyroki TK: z dnia 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, Lex nr 33152; z dnia 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, Lex nr 54047.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, Lex nr 33952.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, Lex nr 36157.

wykonawczych. Autor ten podkreśla, że rozporządzenie wykonawcze może być wydane wyłącznie²⁰:

- na podstawie wyraźnego, tj. nieopartego tylko na domniemaniu albo na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu;
- w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania, zgodnie z normami Konstytucji, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi.

Odstępstwem od zasady uregulowania w akcie prawnym, jakim jest ustawa, istotnych elementów stosunku celnego są stawki celne, które mogą być regulowane w drodze rozporządzeń. Jak słusznie zauważa NSA w orzeczeniu z dnia 18 lutego 2009 r.²¹, stawki celne to materia, która może ulegać zmianie w trakcie trwania roku kalendarzowego nawet kilkakrotnie i następować nawet „z dnia na dzień”. Zastosowanie przez ustawodawcę formy rozporządzeń jest celowe, z uwagi na realizowaną przez cło funkcję ochroną rynku krajowego przed napływem towarów z zagranicy. Z kolei podstawą prawną dla stosowania rozporządzeń dla regulacji stawek celnych są przepisy 217 w zw. z art. 84 oraz art. 92 - będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego, który wskazuje nam, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Reasumując, ten wątek rozważań należy stwierdzić, że przepisy Konstytucji RP, ustanawiając zasadę władztwa celnego państwa (uprawniana państwo i jego organy do nakładania danin publicznych), wprowadzają jednocześnie zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa celnego i by akt prawny tego rzędu regulował istotne elementy stosunku celnego. W drodze regulacji podstawowych mogą być natomiast regulowane te elementy konstrukcji cła, jakimi są stawki celne.

W rozważaniach na temat podstaw konstytucyjnych nakładania ceł w świetle Konstytucji RP, należy podkreślić, że jedynie suwerenna organizacja państwowa, która dysponuje zwierzchnictwem terytorialnym

²⁰ A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Aspekt materialny*, Warszawa 2003, s. 46.

²¹ Por. sygn. I GSK 297/08, Lex nr 516679.

i personalnym, może nakładać cła. Państwo może jednak „podzielić” się swoim władztwem lub jego wykonaniem z innymi podmiotami. Przykładem tego może być przekazanie Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej regulacji dotyczącej cła. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prawodawca krajowy nie ma już bowiem możliwości stanowienia podstawowych regulacji prawnych dotyczących cła. Przepisy unijnego prawa celnego w zakresie regulacji cła obowiązują na terytorium RP, jako skutek przekazania kompetencji organów władzy państwowej w tym zakresie na rzecz Unii Europejskiej, dokonane na podstawie umowy międzynarodowej - traktatu akcesyjnego, zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

Podjmując dalszą część rozważań, trzeba zwrócić uwagę, iż unormowania unijnego prawa celnego opierają się na rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej. Zgodnie z art. 288 TFUE²² rozporządzenia te mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Należą one do aktów prawnych o charakterze ponadnarodowym, zważywszy na konieczność zapewnienia bezpośredniego, skutecznego i jednakowego stosowania prawa celnego na terenie Unii Europejskiej. Powoduje to, *de iure* przyznanie prawu unijnemu mocy prawnej wyższej od ustawy zwykłej - i to zarówno prawu pierwotnemu, jak i wtórnemu. Oznacza to, że rozporządzenia z mocy prawa podlegają stosowaniu w porządkach prawnych państw członkowskich, bez konieczności podejmowania dodatkowych działań implementacyjnych przez organ krajowy. Rozporządzenia unijne stanowią podstawę prawną dla działań organów państw członkowskich. Rozporządzenia stosuje się zatem bezpośrednio w państwie członkowskim, bez konieczności wydawania ustaw lub innych aktów wewnętrznych. Warto przy tym wskazać na istniejący w doktrynie podział na rozporządzenia ustawodawcze i wykonawcze. W obecnym stanie prawnym w takich obszarach jak prawo celne, wspólna polityka rolna, wspólna polityka rybołówstwa czy pomoc publiczna, powszechnie jest bowiem uchwalanie przez organy unijne obu rodzajów rozporządzeń. Rozporządzenie wydane przez instytucje Unii zastępuje, jeśli idzie o hierarchię aktów normatywnych, krajową ustawę, posiadając pierwszeństwo w stosowaniu w przypadku kolizji z tą ostatnią²³. Należy mieć także na uwadze, że ww. roz-

²² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE C 326 z dn. 26.10.2012 r., s. 47) - dalej: TFUE.

²³ A. Łazowski, *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3, s. 12-13.

porządzenia obowiązują w całości. Wynika z tego *a contrario*, że państwa członkowskie nie mogą stosować przepisów rozporządzeń w sposób selektywny (nawet gdy w trakcie podejmowania decyzji przez Radę, większość kwalifikowana była przeciwna uchwaleniu danego rozporządzenia). Adresatami rozporządzeń, jako aktów prawnych o charakterze abstrakcyjnym, są nie tylko wszystkie państwa członkowskie, ale również jednostki - tj. osoby fizyczne i prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Pogląd ten znalazł również odzwierciedlenie w doktrynie prawa, gdzie podkreśla się zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, którego podstawę stanowi ratyfikowana umowa międzynarodowa, przed prawem krajowym. Według Krzysztof Wójtowicz, „zasada pierwszeństwa (prawa unijnego) jest konieczną konsekwencją przekazania kompetencji prawodawczych. Zmierza ona do zapewnienia, by porządek prawny obowiązujący na terenie RP i innych państw członkowskich Unii Europejskiej, był wewnętrznie niesprzeczny. Skoro podmiot zewnętrzny uzyskał zgodnie z Konstytucją kompetencję do stanowienia prawa, stosowanie tego prawa jest nakazem konstytucyjnym. Kluczem do uznania zgodności z Konstytucją RP zasady pierwszeństwa prawa unijnego, jest taka wykładnia tej zasady, która uwzględnia istnienie granic kompetencji Unii, a ostateczną decyzję o tym, czy te granice zostały przekroczone (przy interpretacji bądź stanowieniu prawa wspólnotowego przez instytucje Unii), pozostawia polskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu”²⁴.

Dla zwiększenia skuteczności europejskiego procesu decyzyjnego i wykonywania podjętych w jego ramach decyzji Komisja może na podstawie art. 290 oraz art. 291 TFUE wydawać rozporządzenia delegowane i wykonawcze. Pierwsze z nich, rozporządzenia o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego, przyjmowane przez Komisje na podstawie upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym. Wprowadzenie tego rodzaju aktu prawnego ma na celu uniknięcie długotrwałej „drogi” ustawodawczej. Z kolei rozporządzenia wykonawcze są rozporządzeniami przyjmowanymi przez Komisję, gdy konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów unijnych (zwanym w tym

²⁴ Cyt. K. Wójtowicz, *Głosa do wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, poz. 190.

kontekście aktami podstawowymi). Wśród rozporządzeń wykonawczych Unii Europejskiej o charakterze nieustawodawczym należy wymienić rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1821 z dnia 6 października 2016 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej²⁵ zawierające stawki celne. Zamieszczenie stawek celnych w akcie prawnym o charakterze nieustawodawczym, spowodowane jest ze względu na występującą szczególnie pilną potrzebę ich zmian i może dotyczyć jedynie spraw niecierpiących zwłoki z zakresu stosunków międzynarodowych²⁶.

W swietle powyższego przyjmując należy, że akty prawne prawa unijnego zastępują „ustawę krajową”, w przypadku przekazania kompetencji organów władzy państwowej w zakresie stanowienia cła na rzecz Unii Europejskiej. W tym przypadku oczywiste jest zatem, że w sprawach, w których Konstytucja wymaga ustawy (np. w odniesieniu do cła zgodnie z art. 217 Konstytucji RP), a które poddano regulacji w formie umowy międzynarodowej (Traktat akcesyjny wraz z Traktatem rzymskim) zgodnie z art. 89 i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest wymagane regulowanie tych materii przez ustawę jako akt prawny pochodzący od polskiego prawodawcy. „Ustawę krajową” w takiej sytuacji „zastępuje” sama umowa międzynarodowa czy też prawo stanowione przez organizację międzynarodową, zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji RP. Na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej, władztwo celne zostało przekazane organowi Unii Europejskiej, która władzę celną wykonuje przez Parlament Europejski i Rada²⁷ jako jedyne i wyłączne organy stanowienia prawa w dziedzinie cła i polityki celnej. Ma on swobodę w kształtowaniu obowiązków celnych przy zachowaniu reguł prawidłowej legislacji. Wszystkie elementy konstrukcyjne cła, które wpływają na powstanie długu celnego, muszą zostać doprecyzowane w rozporządzeniach unijnych. Rozporządzenie takie, musi także określać postanowienia dotyczące zasad: 1) przyznawania ulg, 2) przyznawania umorzeń, 3) określania kategorii podmiotów zwolnionych od cła.

²⁵ Dz. Urz. Nr L 249 z dn. 28.10.2016 r., s. 1.

²⁶ K. Scheuring, *System źródeł prawa pochodnego UE oraz sposoby jego tworzenia po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Lubuskie” 2015, Tom XI, s. 94.

²⁷ Por. art. 31 TFUE.

Do podstawowych regulacji z zakresu unijnego prawa celnego dotyczących istotnych elementów konstytucyjnych, należy zaliczyć:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona)²⁸, stał się on tzw. Konstytucją Unii Celnej;
- rozporządzenie Rady nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej²⁹ - tutaj zawarta została taryfa celna Wspólnoty, czyli akt mający zasadnicze znaczenie dla obliczenia wysokości cła;
- rozporządzenie Rady nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (wersja ujednolicona)³⁰.

Analizując przedmiotowe zagadnienie, należy ponadto zauważyć, że prawo celne w Polsce stanowi jedną z dziedzin, która niemal całkowicie regulowane jest na poziomie unijnym. Nie oznacza to jednak, że wraz z członkostwem w strukturach unijnych, polskie prawo celne przestało automatycznie obowiązywać. Prawo celne poszczególnych państw członkowskich może być stosowane po spełnieniu dwóch przesłanek. Po pierwsze, gdy nie będzie sprzeczne z prawem unijnym, po drugie w przypadku, gdy regulacje unijne wyraźnie dopuszczają możliwość wewnętrznego uregulowania niektórych kwestii przez poszczególne państwa członkowskie lub, gdy zagadnień takich nie regulują³¹. Regulacje prawne z zakresu polskiego prawa celnego mają charakter uzupełniający prawo unijne i dotyczą przede wszystkim wewnętrznych (wewnątrz krajowych) aspektów stosowania prawa celnego. Najważniejsze z nich należy zaliczyć:

- ustawa z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne³²;
- ustawa z dnia 19 marca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo celne³³;

²⁸ Dz. Urz. UE L Nr 269 z dn. 10.10.2013 r., s. 1 z późn. zm.

²⁹ Dz. Urz. WE L 256 z dn. 07.09.1987 r., s. 1.

³⁰ Dz. Urz. UE L 324 z dn. 10.12.2009 r., s. 1.

³¹ A. Kuś, *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Lublin 2012, s. 165.

³² Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1880 z późn. zm.

- ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej³⁴, która reguluje zadania wykonywane przez jej organy, zarówno w zakresie prawa celnego, jak i innych obszarów prawa publicznego, prawa i obowiązki funkcjonariuszy celnych, strukturę i organizację służby oraz tryb przeprowadzania kontroli przepisów prawa celnego oraz podatkowego w zakresie zleconym organom Krajowej Administracji Skarbowej.

W świetle przyjętych ustaleń uznać należy, że regulowanie ceł przez prawo unijne nie narusza postanowień art. 217 Konstytucji, albowiem Konstytucja zezwala na zastępowanie form stanowienia prawa, jakim jest ustawa, poprzez inne formy źródeł prawa wskazane w Konstytucji. Zgodnie z treścią powołanego wcześniej art. 87 Konstytucji źródłem prawa powszechnie obowiązującego może być także umowa międzynarodowa. Proces stanowienia rozporządzeń unijnych jest mniej skomplikowany niż ustaw, co nabiera szczególnego znaczenia w procesie stanowienia stawek celnych. Regulowanie zmiennej materii, którą jest wysokość i rodzaje stawek celnych we Wspólnej Taryfie Celnej Unii Europejskiej, jest celowe, ze względu na możliwość szybkiego „reagowania” na funkcje ceł, które pełnią w związku z nadmiernym i niekontrolowanym napływem towarów pochodzących z zagranicy. Co więcej, zmiany rozporządzeń unijnych mogą następować tylko i wyłącznie na arenie Europejskiej. Władztwo celne jest więc zasadą należącą do suwerenności wewnętrznej Unii Europejskiej. Uprawnia ono suwerena do obciążenia cłem podmiot znajdujących się w jego władzy w celu sfinansowania jego zadań. Istotą zasady władztwa celnego Unii Europejskiej jest zatem nie tylko prawo UE do nakładania świadczeń publicznych w postaci ceł, ale przede wszystkim to, że jest to wyłączna kompetencja parlamentu możliwa do zrealizowania tylko w drodze rozporządzenie unijnego.

Wnioski końcowe

Przeprowadzona analiza prawa Konstytucyjnego w zakresie cła pozwala stwierdzić, że cło jako najważniejsza instytucja prawa celnego jest przedmiotem regulacji Unijnego kodeksu celnego. Pod pojęciem instytucji cła należy rozumieć daninę publiczną, która ustalana i pobierana jest na podstawie taryfy celnej od podmiotów dokonujących

³³ Dz. U. Nr 68, poz. 623 z późn. zm.

³⁴ Dz. U. 2016 r., poz. 1947 z późn. zm.

obrotu towarowego z zagranicą, w związku z przemieszczaniem się towaru przez granicę celną państwa lub grupy państw tworzących unię celną.

Cło jako instytucja ustrojowoprawna, polega na przymusowym przywłaszczeniu środków pieniężnych na rzecz Unii Europejskiej oraz Państwa i wiąże się z realizacją dwóch celów. Pierwszy cel - fiskalny stanowiący następstwo prowadzonej polityki finansowej państwa (Unii Europejskiej), polegający na dążeniu do osiągnięcia jak największych wpływów finansowych w związku z pozyskiwaniem tego rodzaju dochodów. Drugi cel oznacza wykorzystywanie stosunków społecznych towarzyszących procesowi gromadzenia dochodów tego rodzaju do oddziaływania na decyzje (zachowania, postawy) podmiotów obciążanych tymi świadczeniami.

W świetle regulacji prawnych zawartych w art. 84 i art. 217 Konstytucji RP, konstytucyjna zasada władztwa celnego jest podstawowym źródłem prawa związku publicznoprawnego (państwa) do nakładania ceł na podmioty znajdujące się na obszarze *imperium* danego podmiotu publicznoprawnego. Oznacza to także, że regulacja cła jako daniny publicznej w zakresie wyznaczonym przez art. 217 Konstytucji może być dokonana wyłącznie za pomocą ustawy, gdy regulacji tej dokonuje prawodawca krajowy z zastrzeżeniem uprawnień prawodawczych organów UE.

Podstawą prawną do stosowania na terytorium Polski przepisów prawnych Unii Europejskiej z zakresu prawa celnego jest art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Instytucja cła podstawowa danina publiczna pobierana w obrocie towarowym z zagranicą, jest świadczeniem skodyfikowanym i zharmonizowanym w największym stopniu spośród innych danin publicznych pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej, na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podstawę regulacji w zakresie wymiany towarowej z zagranicą stanowi Unia Celną. Zgodnie z postanowieniami art. 1 Unijnego kodeksu celnego, cło powstaje i jest pobierane w tej samej wysokości oraz na takich samych warunkach niezależnie od państwa, do którego przywiezione zostały towary. Rozporządzenie to, stanowi wyłączne źródło uprawnień i obowiązków w długi celny. Oznacza to,

że zarówno powstanie tej instytucji, jak i jego kształt został określony rozporządzeniem unijnym. Zagadnienie to, wiąże się z jedną z głównych zasad prawa celnego, czyli ustawowego określenia wszystkich istotnych elementów stosunku celnoprawnego stanu faktycznego w formie ustawowej.

Odstępstwem od zasady uregulowania wszystkich istotnych elementów stosunku celnoprawnego stanu faktycznego w formie ustawowej jest regulowanie stawek celnych w formie rozporządzenia wykonawczego o charakterze nieustawodawczym. W zakresie merytorycznym, jak i formalnym, ma to dużą zaletę. Umożliwia ona przeprowadzenie częstych zmian z uwagi na realizowana przez cło funkcję ochronną rynku krajowego (unijnego) przed napływem towarów z zagranicy oraz na możliwość szybkiego „reagowania”, które pełnią w związku z nadmiernym i niekontrolowanym napływem towarów pochodzących z zagranicy. Ponadto, proces stanowienia rozporządzeń wykonawczych jest mniej skomplikowany niż rozporządzeń o charakterze ustawodawczym, co nabiera szczególnego znaczenia w procesie stanowienia stawek celnych.

Bibliografia:

Bień-Kacała A., O definiowaniu danin publicznych raz jeszcze. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2001 r. (P 9/09), [w:] Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Jerzego Jaskierni, red. Czarny R., Spryszak K. Toruń 2012

Bień-Kacała A., Zasada państwowego władztwa daninowego - wybrane zagadnienia, [w:] Przemiany polskiego prawa (1989-1999), red. Kustra E. „Studia Iuridica Toruniensia” 2001

Bień-Kacała A., Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r., Toruń 2005

Brzeziński B., Koncepcja praw podatnika i ich ochrony jako przedmiot badań naukowych, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2005, nr 1

Dębowska-Romanowska T., Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji, [w:] *Ex iniuria non oritur ius*. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego, red. Gomułowicz A., Małecki J., Poznań 2003

Dębowska-Romanowska T., Pojęcia podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji, [w:] Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego, red. Miemieć W., Wrocław 2009

Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010

Drwiłło A., *Identyfikacja ceł*, [w:] *Podstawy celnictwa*, red. Jura J., Warszawa 2008

Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Aspekt materialny*, Warszawa 2003

Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011

Kuś A., *Kompetencje wyłączne Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Handlowej i Unii Celnej*, Lublin 2012

Łazowski A., *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3

Oniszczuk J., *Prawo daniowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Glosa” 1996, nr 10

Scheuring K., *System źródeł prawa pochodnego UE oraz sposoby jego tworzenia po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Lubuskie” 2015, Tom XI

Wójtowicz K., *Glosa do wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6

Akty prawne:

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE C 326 z dn. 26.10.2012 r., s. 47

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1821 z dnia 6 X 2016 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. Urz. Nr L 249 z dn. 28.10.2016 r., s. 1.

Rozporządzenie Rady nr 1186/2009 z dnia 16 XI 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (wersja ujednolicona), Dz. Urz. UE L 324 z dn. 10.12.2009 r., s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 X 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L Nr 269 z dn. 10.10.2013 r., s. 1 z późn. zm.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 III 2004 r. - Prawo celne, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1880 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 III 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo celne, Dz. U. Nr 68, poz. 623 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 XI 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. 2016 r., poz. 1947 z późn. zm.

Orzecznictwo:

Wyrok TK z dnia 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, Lex nr 33152

Wyrok TK z dnia 21 września 1998 r., sygn. U 1/98, Lex nr 33952

Wyrok TK z dnia 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, Lex nr 36157

Wyrok TK z dnia 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, Lex nr 54047

Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. SK 25/05, Lex nr 221524

Wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, LEX nr 322147

Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. I GSK 297/08, Lex nr 516679

Magdalena Żywicka
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na dochody pozyskiwane z podatków i opłat lokalnych

The impact of the constitutional principle of subsidiarity on revenues acquired from taxes and local fees

Abstrakt

Jedną z podstawowych zasad w Konstytucji RP jest zasada pomocniczości. Podatki i opłaty w systemie finansów samorządowych w dużym stopniu są uzależnione od decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym w postaci ustaw. Niejasne przepisy podatkowe skutkują wysokimi kosztami społecznymi związanymi z brakiem zaufania mieszkańców do administracji. Czy brak uprawnień na najniższym szczeblu władzy można uznać za przejaw „milczącej” zasady pomocniczości? Czy też konstytucyjna zasada ma zbyt powolny rozwój w prawodawstwie i wymaga rewizji?

Praca jest próbą analizy zasady w Konstytucji RP, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz jej wpływu na dochody pozyskiwane z podatków lokalnych. Starano się odpowiedzieć na pytanie czy zasada pomocniczości potrzebuje rewizji, czy też w pełni odzwierciedla swój charakter konstytucyjny.

Słowa kluczowe:

zasada pomocniczości, polska konstytucja, prawo konstytucyjne, prawo podatkowe

Abstract

The impact of the constitutional principle of subsidiarity on revenues acquired from taxes and local fees.

The principle of subsidiarity is one of the basic principles in the Constitution of the Republic of Poland. Taxes and fees in the system of local government finances are substantially dependent on decision taken nationally in the form of acts. Obscure tax regulations have the result in high social costs associated with a lack of trust of residents to the administration. Can the lack of eligibility at the lowest level of the authority be acknowledged as a sign of the silent principle of subsidiarity? Does the constitutional principle have too slow development in legislation and requires a revision?

The work is an attempt of analyzing the principle in the Constitution of the Republic of Poland, in the case law of the Constitutional Tribunal and its impact on revenues obtained from the local taxes. The aim was to try to answer the question whether the principle of subsidiarity needs the revision or fully reflects its constitutional nature.

Key words:

principle of subsidiarity, polish constitution, constitutional law, taxes law

*„My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej,
zarówno wierzący w Boga
będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna,
jak i nie podzielający tej wiary,
a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i
w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, (...) w poczuciu
odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem,
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”.*

(Preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)¹

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. nr 78, poz. 483. (dalej Konstytucja RP).

Wprowadzenie

Zasada pomocniczości definiowana również jako zasada subsydiarności określana jest jako podstawowa zasada państwa demokratycznego².

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie podstawowych kwestii dotyczących zasady pomocniczości oraz pojęcia dochodów z podatków i opłat lokalnych we współczesnym porządku prawnym.

W kulturze europejskiej subsydiarność stanowiła jedną z prób stworzenia koncepcji ograniczenia władzy i usankcjonowania zakresu ingerencji władzy w funkcjonowanie społeczności. Geneza idei sięga rozważań arystotelesowskich, natomiast zasada pomocniczości została stworzona w XIX wieku, wtedy też upowszechnił się sam termin.

Pojęcie subsydiarności jest obecne w myśli filozoficznej człowieka od czasów starożytnych, a jego istota nie odbiega znacznie od dzisiejszego rozumienia. Współczesne interpretacje w sposób naturalny różnią się od rozważań arystotelesowskich, aczkolwiek to raczej wynik kontekstu historycznego niż różnic w istocie pojmowania subsydiarności. Można zaryzykować stwierdzenie, że XIX wiek nadał jedynie uporządkowaną formę idei, która została zapoczątkowana przez Arystotelesa w jego dziele „*Politica*”³. Późniejsze rozważania można uznać za ich rozwinięcie w różnych wymiarach np. społecznym, ekonomicznym czy polityczno-prawnym. Wzrost znaczenia zasady pomocniczości towarzyszący rozwojowi wspólnej myśli europejskiej stwarza również wrażenie jakoby subsydiarność była wytworem ostatnich dziesięcioleci. A zatem czym jest subsydiarność?

I. Geneza i pojęcie zasady pomocniczości (subsydiarności)

Subsydiarność wywarła istotny wpływ na kształtowanie się stosunków między władzą a społeczeństwem. Etymologicznie pochodzi od łacińskiego słowa „*subsidium*”, oznaczającego pomoc, wsparcie⁴.

²H. Zięba-Załucka (red.), *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, Rzeszów 1999, s.26.

³ Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz[w:]idem., *Dzieła wszystkie*, t I, Warszawa 2004.

⁴ Słownik łacińsko – polski, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1983.

Wśród najważniejszych postaci związanych z rozwojem idei pomocniczości wymienia się: Arystotelesa, św. Tomasza z Akwinu, Althusiusa, Wilhelma E. von Kettelera, Gustawa Grundlacha oraz Oswalda von Nell-Breuninga i oczywiście Piusa XI. Prekursorem tych rozważań jest Arystoteles (III wiek p.n.e) uważający człowieka za istotę społeczną, która poza społeczeństwem nie istnieje, a jej szczęście jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem w społeczeństwie⁵. Postrzegał on społeczeństwo jako pewną strukturę hierarchiczną, składającą się z szeregu grup np. rodzina, osada, gmina, państwo - miasto, przy czym każda z tych grup dążyła w swoim funkcjonowaniu do zapewnienia pełnej samodzielności. Jest sprawą oczywistą, że w wielu aspektach ówczesnego życia, obecnego również, poszczególne grupy nie były i nie będą w stanie zapewnić sobie pełnej niezależności. A zatem było konieczne zapewnienie wsparcia ze strony grupy będącej wyżej w hierarchii, która choćby z uwagi na skalę działania miała większe możliwości w zaspokojeniu potrzeb grup będących niżej w strukturze. Grupę tę w świecie Arystotelesa stanowiło państwo – miasto, które „musiało” niejako zapewnić sobie pełną samowystarczalność jako struktura znajdująca się najwyżej w hierarchii i nie mającą możliwości zwrócenia się o wsparcie. Jednocześnie jako najwyższa struktura społeczna państwo – miasto powinno pełnić szczególną funkcję, funkcję służebną względem mniejszych społeczności, gdyż uzasadnieniem jej istnienia było wspieranie grup znajdujących się niżej w hierarchii w aspektach życia, w których nie były samowystarczalne. Rozważania Arystotelesa definiują istotę pomocniczości.

Rozważając genezę subsydiarności warto również zwrócić uwagę na postać Heinricha Pescha (XVIII/XIX wiek) i jego kontynuatorów. Heinrich Pesch postrzegał ingerencję państwa w gospodarkę jako działanie dozwolone, ale tylko w przypadku zaistnienia najwyższej potrzeby⁶. Przeniesienie pojęcia subsydiarności z ekonomii politycznej do nauk społecznych przypisuje się uczniom Pescha: Gustawowi Grundlachowi i Oswaldowi von Nell-Breuningowi. Miało to miejsce w wyniku otrzymania zlecenia opracowania programu społecznego, który byłby odpowiedzią Kościoła katolickiego na faszyzację życia społecznego i politycznego w Europie. Przygotowany program stał się podstawą encykliki Piusa XI (XIX wiek) „*Quadragesimo anno*” z 15 maja 1931 r. W encyklice tej można znaleźć najczęściej cytowaną

⁵Arystoteles, *Polityka*[w:] op.cit.

⁶ Ibidem

definicję idei subsydiarności Piusa XI, akcentująca jej aspekt filozoficzno – moralny⁷: „Nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje owo najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich wyższym. Każda akcja społeczna ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”⁸.

Dariusz Mielczarek zwraca uwagę, że „nie istnieje jasna, jednolita i powszechnie akceptowana definicja tego pojęcia (...) powodem takich trudności jest to, że mamy tu do czynienia z zasadą o charakterze jednocześnie filozoficzno – moralnym, socjologicznym i polityczno – prawnym”⁹.

Definicję pomocniczości jako normy prawnej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego można odnaleźć w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985. W myśl art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zwanej dalej EKSL „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”¹⁰. Z kolei art. 4 ust. 4 EKSL wskazuje, iż „kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem”¹¹.

⁷ P.J. Kurzyński, *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Wrocław 2006, s.19.

⁸ Pius XI, *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego „Quadragesimo anno”*, tłum. ks. J. Piwowarczyk, „Znak”1982, n.80, s.707-708.

⁹ D. Mielczarek (red.), *Subsidiarność*, Warszawa 1996, s. 111.

¹⁰ Dz.U.1994.124.607 - Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.

¹¹ *Ibidem*

W myśl definicji przedstawionej przez Ewę Popławską „zgodnie z zasadą subsydiarności główną funkcją władzy jest zaspokajanie potrzeb podlegających jej społeczności lub osób, samodzielnie kształtujących swój los i za niego odpowiedzialnych, ale niezdolnych do pełnego rozwoju (...) Jako zasada prawna, subsydiarność wskazuje, że prawa i wolności jednostek są źródłem wszystkich praw i obowiązków społeczności. (...) Zasadę subsydiarności można sprowadzić do dwóch podstawowych postulatów odnoszących się do relacji: jednostka – społeczność – państwo:

- tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba,
- tyle społeczeństwa, ile można; tyle państwa, ile koniecznie trzeba”¹².

Definicja zasady pomocniczości wskazuje na dwa aspekty cech tj. pozytywny i negatywny. Aspekt pozytywnych cech, podkreśla służebną rolę władzy i obowiązek wspierania wysiłków tych podmiotów, których działania nie są samowystarczalne. Natomiast negatywny aspekt zasady wskazuje, że władza nie powinna ingerować lub przeszkadzać jednostkom, grupom lub społecznościom w podejmowaniu decyzji¹³.

Wprowadzenie zasady, że państwo jest organizacją dedykowaną pomocniczo, oznacza konieczność decentralizacji, a więc ograniczenia zakresu kompetencji instytucji centralnych na rzecz lokalnych. Zasada decentralizacji została uregulowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym artykułem „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Z kolei art. 15 ust. 2 określa, że „zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”.

Treścią tej zasady jest takie konstruowanie ustroju terytorialnego RP, które zapewni decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja jest takim sposobem organizacji, w którym organy niższego stopnia nie są

¹²E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność*, Warszawa 1996, s. 148 i 149.

¹³M. Berdel – Dudzińska, *Konstytucyjna zasada subsydiarności a zakres autonomii szkolnictwa wyższego we współczesnym polskim porządku prawnym* [w:] *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* nr 2011/4, s. 201.

podporządkowane organom wyższego stopnia. Organ wyższego stopnia nie może więc wydawać poleceń organom na stopniu niższym w zakresie sposobu załatwienia określonych spraw. Wkroczenie tego organu może nastąpić tylko w przypadkach określonych prawem .

II. Ewolucja zasady pomocniczości na gruncie prawa europejskiego

W nawiązaniu do idei pomocniczości nie sposób nie wspomnieć o korzeniach europejskich zasady jako o zasadzie prawa międzynarodowego związanej z rozwojem idei integracji europejskiej. Zasada subsydiarności reguluje zakres uprawnień instytucji wspólnotowych i państw członkowskich. Można ją wskazać jako jedną z podstawowych zasad konstytuujących Unię Europejską, na której opiera się funkcjonowanie UE.

Wzrost zainteresowania pojęciem subsydiarności w kontekście integracji europejskiej nastąpił w Traktacie o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., w ramach którego zasada pomocniczości miała stanowić fundament dla procesu integracji Europy zapewniający podejmowanie decyzji na szczeblu najbliższym obywatelowi. Obecne brzmienie zasady pomocniczości, które zostało doprecyzowane przez Traktat z Lizbony jest następujące: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”¹⁴.

III. Zasada pomocniczości w Konstytucji RP

W literaturze wskazuje się, że usytuowanie zasady pomocniczości w Konstytucji RP czyni ją jedną z głównych zasad systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

W preambule do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵ został umieszczony zapis: „(...) prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz,

¹⁴Art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE z 2008 r., C115/13).

¹⁵ Konstytucja RP

dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.”.

Ujęcie zasady subsydiarności w Konstytucji RP jest nieco lakoniczne. Ograniczono się do jej wymienienia w preambule, bez określenia jej treści w postanowieniach samej konstytucji. W ten sposób zdecydowano, że to doktryna i orzecznictwo będzie dalej rozwijać zasadę pomocniczości¹⁶.

Należy zwrócić uwagę, że intencją wprowadzenia zasady pomocniczości do preambuły Konstytucji RP było poszerzenie praw obywateli i wspólnot, które tworzą. Wprowadzony w Polsce od 1999 nowy podział administracyjny wraz z reformą struktur samorządowych jest praktycznym odzwierciedleniem zasady pomocniczości. Dokonany został wówczas trzyszczeblowy podział administracyjny państwa na: gminy, powiaty i samorządowe województwa. Z punktu widzenia zasady subsydiarności najistotniejszym szczeblem samorządu pozostaje gmina realizująca swoje zadania najbliżej obywatela. W modelu subsydiarności zadaniem władzy lokalnej jest podejmowanie działań zmierzających do realizacji dobra wspólnego, władza centralna jest w tym przypadku gwarantem realizacji interesu publicznego. Aktywność na wyższych szczeblach administracyjnych powinna być podejmowana jedynie wówczas gdy zapewnia większą efektywność i skuteczność w stosunku do działań podejmowanych przez samorządy terytorialne.

W Rzeczypospolitej Polskiej realizacja zasady subsydiarności polega przede wszystkim na przekazaniu samorządowi istotnej części zadań publicznych. Należy jednak pamiętać, że prawidłowa decentralizacja to trzy składniki: decentralizacja ustrojowa stanowiąca warunek konieczny dla pozostałych dwóch elementów tj. decentralizacji administracyjnej i decentralizacji finansowej, przy czym ta ostatnia stanowi element najtrudniejszy z punktu widzenia skuteczności wdrożenia. Decentralizacja to nie tylko proces przekazywania samorządom zadań ale również rozszerzanie zakresu uprawnień tych organów do samodzielnego podejmowania decyzji. Podmioty zdecentralizowane powinny mieć jasno zdefiniowany zakres kompetencji, określony ustawą lub przekazywany na mocy ustawy, a zadania realizowane są w sposób samodzielny i niezależny, podlegający jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu. Samodzielność oznacza tutaj

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 89.

możliwość realizacji zadań na własną odpowiedzialność bez wytycznych pochodzących od organów nadrzędnych. Warunkiem koniecznym do trwałego i prawidłowego funkcjonowania zasady pomocniczości jest prawidłowa struktura administracji publicznej. Można sobie zadać pytanie: skoro spełnia się warunki na poziomie ustrojowym, administracyjnym i finansowym, to jaki wpływ ma tutaj prawidłowa struktura administracji publicznej? Odpowiadając na pytanie należy cofnąć się do podstawowych rozważań czym jest zasada pomocniczości. Otóż, zasada pomocniczości to poszukiwanie równowagi między autonomią samorządów i interwencjonizmem państwa, przy czym warunkiem koniecznym interwencji państwa jest niezdolność jednostki lub samorządu do osiągnięcia zamierzonych celów lub rozwiązania napotkanych problemów. Jeżeli zatem stworzy się struktury samorządowe, które z uwagi na swoją konstrukcję wewnętrzną nie będą w stanie efektywnie lub w ogóle realizować powierzonych im uprawnień, automatycznie stworzy się przestrzeń do interwencjonizmu państwa i w konsekwencji obniży poziom decentralizacji. Należy pamiętać, że subsydiarność to proces dynamiczny, który w zależności od sytuacji może wskazywać na konieczność zwiększania lub zmniejszania uprawnień samorządów.

IV. Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

W pracy dotyczącej zasady pomocniczości nie sposób nie wspomnieć, że organem mającym istotne znaczenie dla zasady pomocniczości, który w ramach swoich działań i kompetencji dążył do jej rozwinięcia jest Trybunał Konstytucyjny¹⁷. W swoim orzecznictwie, które miało potwierdzić prawidłowe działanie Konstytucji¹⁸ kilkakrotnie odnosił się do zasady pomocniczości przy rozpatrywaniu wniosków za pomocą badania konstytucyjności aktów normatywnych dotyczących kompetencji i właściwości samorządu terytorialnego. Wnioski rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny dotyczyły w szczególności statusu prawnego samorządu na szczeblu gminnym, jego kooperacji z innymi organami władzy, a także przysługującym mu prawa w zakresie podejmowania działań w konkretnej sprawie.

¹⁷ A. Jamróz, *W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] H. Świączkowska (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, Białystok 2010, s. 195.

¹⁸ A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1, s. 5.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nawiązujące do zasady subsydiarności¹⁹ miały za zadanie pozwolić jej na rozwój oraz umocnienie w legislacji. Orzeczenia te były swoistym potwierdzeniem rangi zasady pomocniczości mimo lakonicznego umiejscowienia jej tylko w preambule Konstytucji.

W wyroku z dnia 8 maja 2002 r. w sprawie konstytucyjności przepisu nakładającego na samorząd terytorialny obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty na zlikwidowanie szkoły Trybunał uznał, że art. 59 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁰ jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w swym wyroku odnieśli się do zasady pomocniczości. Sędziowie wskazali, iż „ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że Konstytucja deklaruje w preambule, iż prawa podstawowe dla państwa są oparte między innymi na zasadzie pomocniczości, co oznacza, że zasada ta (nazywana też zasadą subsydiarności) stanowi tym samym konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle”²¹

Innym przykładem może być wyrok z dnia 18 lutego 2003 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie wniosków złożonych przez rady sześciu gmin warszawskich o zbadanie zgodności z Konstytucją RP, m.in. w związku z postanowieniami preambuły, ustawy z dnia 15 maja 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy²² oraz art. 4 i art. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³. W uzasadnieniu wyroku sędziowie Trybunału poruszyli problematykę zasady pomocniczości, która została zdefiniowana jako „umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie

¹⁹Por. OTK Z.U. 2003/2A/11, OTK Z.U. 2006/7A/80, OTK Z.U. 2007/3A/25, OTK Z.U. 2002/3A/30.

²⁰Dz. U. 1996 r. nr 67, poz. 329 z późn. zm.

²¹OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 30, s.5.

²²Dz. U. 2002 r., nr 41, poz. 361 z późn. zm.

²³Dz. U. 2001 r., nr. 142, poz. 1591 z późn. zm.

uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”²⁴.

Z kolei w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącym konstytucyjności traktatu akcesyjnego Trybunał zwrócił uwagę, iż „z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek, co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji. Takie oddziaływanie przypisać też należy preambule w zakresie wskazanych przez wnioskodawców wzorców kontroli konstytucyjnej, a zwłaszcza – unormowań art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji”²⁵.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak ścisłego odniesienie zasady subsydiarności do przepisów w Konstytucji, który występuje tylko w preambule. Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, iż zasada pomocniczości ma być drogowskazem nie tylko w interpretacji przepisów Konstytucji, lecz także innych aktów prawnych. Zasada winna być stosowana na możliwie najniższym szczeblu władzy tj. najbliższej obywateli, których dotyczą dane działania .

V. Podstawa prawna funkcjonowania administracji samorządowej – aspekt administracyjny i finansowy

Funkcjonowanie administracji opiera się na kilku zasadach określonych w Konstytucji RP²⁶, należą do nich:

- zasada pomocniczości państwa zawarta w preambule,
- zasada decentralizacji władzy publicznej - art. 15ust. 1,
- zasada przysługiwania samorządowi istotnej części zadań publicznych art. 16 ust. 2,
- zasada domniemania kompetencji samorządu - art. 163,
- zasada unitarności - art. 3.

²⁴ OTK Z.U. 2003, seria A, nr 2 (55), poz. 11. s. 36.

²⁵ OTK Z.U. 2005/5A/49.

²⁶Konstytucja RP

Decentralizacja²⁷ finansowa, może być rozpatrywana w dwóch ujęciach: dynamicznym tj. jako pewien proces przekazywania środków do realizacji zadań publicznych z wyższego szczebla administracji na poziom terytorialny oraz statycznym rozumianym jako poziom wyposażenia administracji terytorialnej w zadania i środki do realizacji, przy założeniu skutecznie funkcjonującego systemu prawnego zabezpieczającego autonomię administracji terytorialnej. Jednym z elementów systemu prawnego, na poziomie ustrojowym jest Konstytucja RP.

Art. 167 Konstytucji RP²⁸ zapewnia samorządom terytorialnym finansowanie zadań będących w ich obszarze kompetencyjnym tj. ust.1 zapewnia udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, ust. 2 definiuje dochody jednostek samorządu terytorialnego jako dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, ust.3 stanowi, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie, ust.4 wiąże zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Wreszcie art. 168 przyznaje samorządom prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Szczególnie w ust.1 i 4 można dostrzec realizację warunku koniecznego do zaistnienia subsydiarności. Ust. 4 jest również wyrazem zasady adekwatności, zgodnie z którą przesuwaniu zadań towarzyszy transfer środków.

Decentralizacja finansów publicznych obejmuje decentralizację wydatków (przekazanie środków), decentralizację dochodów²⁹ (zapewnienie własnych źródeł dochodów) i decentralizację proceduralno-organizacyjną zapewniającą samodzielność w kształtowaniu form organizacyjnych i planów finansowych. Rozpatrując decentralizację w aspekcie finansowym warto również zwrócić uwagę, że często wyróżnia się dwa rodzaje decentralizacji tj. terytorialną i funkcjonalną. Terytorialna mająca podstawowe znaczenie, polega na przekazywaniu

²⁷ Eugeniusz Ruśkowski, *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1562.pdf>

²⁸ Konstytucja RP

²⁹ *Decentralizacja finansów publicznych w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych i rola samorządów w inwestowaniu w rozwój regionów*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010 http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/

środków do realizacji zadań publicznych, funkcjonalna zaś, polega na przekazywaniu środków na poziom bliższy obywatelowi nie podlegający jednak organom samorządowym. Przykładem tego typu decentralizacji mogą być podatki i opłaty lokalne.

Decentralizacja finansowa to najtrudniejszy element procesu przekazywania kompetencji na poziom administracji terytorialnej. Praktyka pokazuje, że stosunkowo łatwo dochodzi do przekazania władzy politycznej i funkcji administracyjnych, przekazanie środków napotyka spore problemy. Możliwość kontrolowania strumienia środków jakim dysponuje samorząd terytorialny staje się ostatnim narzędziem w rękach władz centralnych do sprawowania kontroli. Stąd pewnie wynika niechęć państwa do zapewnienia samorządom środków, które pozwolą na realną autonomię. Dobrym przykładem niechęci państwa do wyzbywania się kontroli finansowej nad samorządami jest sfera podatków i opłat lokalnych, które poprzez samorząd terytorialny w pewien sposób wypełniały postulat subsydiarności tj. zbliżyły się do obywatela, nie mniej jednak to zbliżenie pozwalało zachować kontrolę państwu. Obserwując naszą rzeczywistość, można zaryzykować stwierdzenie, że bariery występują nie tylko po stronie państwa ale również obywateli, którzy obawiają się pełnej autonomii samorządów obawiając się negatywnych skutków wynikających z niedojrzałości naszej demokracji, niewystarczających kompetencji kadr administracji publicznej i kultury politycznej, nie wspominając o zwykłej uczciwości. Poziom decentralizacji finansowej można ocenić za pomocą kilku wskaźników finansowych, do najważniejszych z nich należą wskaźnik wyrażający stosunek wydatków samorządu terytorialnego do PKB lub stosunek wielkości wydatków budżetów samorządowych do wydatków budżetu państwa. Drugi z tych wskaźników jest znacznie mniej obiektywny, ponieważ jest uzależniony m.in. od środków przekazanych przez państwa i prawa samorządów do kreowania własnych przychodów³⁰. Ogólne sformułowanie zasady pomocniczości w prawodawstwie polskim nie daje jasnych wytycznych w jakim stopniu powinna nastąpić decentralizacja w konkretnym systemie politycznym, jest raczej drogowskazem. W konsekwencji subsydiarność na gruncie prawa polskiego stanowi źródło dyrektyw o ogólnym charakterze. Jest to stan naturalny i wynika z istoty subsydiarności, która podejmuje próbę znalezienia poziomu władzy, która zapewni optymalną realizację interesu publicznego. Trzeba pamiętać, że w różnych aspektach życia społecznego

³⁰ Eugeniusz Ruśkowski, op.cit.

oraz politycznego będzie się mieć do czynienia z odmiennymi potrzebami wspólnot w zakresie interwencjonizmu organów wyższego szczebla.

VI. Zasada pomocniczości a dochody z podatków i opłat lokalnych

Istnieje pogląd o tym, że głównym celem działania samorządu terytorialnego jest zapewnienie jak najlepszych wymogów dla rozwoju społeczności lokalnej. Realizacja tego celu wymaga gwarancji stałego dopływu środków niezbędnych do finansowania właściwego poziomu dóbr i usług publicznych oraz przedsięwzięć w zakresie rozwoju, niezależnie od nieoczekiwanych i niekorzystnych zakłóceń o poważnej skali³¹.

Zgodnie z postulatami wynikającymi z zasady pomocniczości w różnych dziedzinach dotyczących interesu ogółu instytucje publiczne mają wypełniać określone zadania, którym ma towarzyszyć pomoc ze strony państwa. Jak wskazała Marta Berdel– Dudzińska „może to być pomoc o charakterze negatywnym (defiskalizacja), jak również pomoc o charakterze subiektywnym (subwencje). Takie postulaty są wyraźnie przeciwne tradycji centralizmu”³².

W Polsce występuje trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego, do której można zaliczyć:

- gminy, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³³);
- powiaty (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁴),
- województwa (art. 164 ust. 2 Konstytucji RP oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁵).

W myśl art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jedno z podstawowych źródeł dochodów to wpływy z podatków i opłat³⁶.

³¹ R. Przygodzka, *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* nr 40 (4/2014), s. 1.

³² M. Berdel Dudzińska, op. cit. s.190.

³³ Dz.U. nr 142, poz. 1591 ze zm.

³⁴ Dz. U. nr 142, poz. 1592 ze zm.

³⁵ Dz. U. nr 142, poz. 1590 ze zm.

Kompetencje do kształtowania obciążeń podatkowych są przypisane dla jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja nadaje tym podmiotom prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie wskazanym w ustawie. Upoważnienie to wiąże się ze zdecentralizowanym systemem zarządzania państwem, a także kompetencją do prowadzenia lokalnej polityki podatkowej.

Decydujące znaczenie dla samodzielności gmin mają dochody własne, na które składają się m.in. podatki i opłaty lokalne. Zasadniczo na terenie kraju mają one charakter jednolity, ponieważ zostały wprowadzone ustawowo na szczeblu centralnym. Gminom przekazano natomiast uprawnienia tzw. władztwa daninowego w zakresie modelowania obciążeń daninowych w myśl art. 168 Konstytucji RP. Obejmują one m.in. ustalanie wysokości podatków i opłat lokalnych, zwolnienia przedmiotowe, zwolnienia podmiotowe, stawki podatkowe (w zakresie wyznaczonym ustawą), podstawę opodatkowania czy ulgi podatkowe. Władze gminy (w różnym zakresie) mogą także umarzać należności, rozkładać je na raty itp.³⁷.

Jak to zauważył Jacek Kulicki, władztwo ma jedynie charakter tzw. kształtowania (modelowania) obciążeń podatkowych, a nie stanowienia podatków³⁸.

Rozważania w przedstawionym powyżej obszarze powinny zostać poprzedzone wyjaśnieniem kwestii, które podatki stanowią dochody z podatków i opłat lokalnych.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r.³⁹ wymienia katalog dochodów podatkowych gmin, stanowiących w całości ich dochód (należą do nich podatki: rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych oraz dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej).

Jak wskazała Agnieszka Krzemińska, „dodatkową grupę instrumentów gmin są opłaty. Mają one charakter odpłatny i uzupełniają

³⁶Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966

³⁷Ibidem

³⁸J. Kulicki, *Zakres władztwa podatkowego w obecnym stanie prawnym w Polsce*, „Analizy BAS”, nr 16(41), 2010, s.10-25.

³⁹Dz. U. 2003 r. nr 203, poz. 1966

dochody podatkowe. Są uregulowane nie tylko ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, ale obowiązują również na mocy innych ustaw. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych unormowała opłaty: targową, miejscową, uzdrowską i od posiadania psów, która jest fakultatywna. W odniesieniu do tych opłat ograny gmin są uprawnione do ustalania ich stawek w ramach limitów określonych przez ustawodawcę⁴⁰.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż władztwo podatkowe gmin dotyczy tylko tych podatków, które są pobierane przez samorządowe ograny podatkowe, tj. podatek rolny, leśny, od nieruchomości i środków transportowych. W zakresie powyższych podatków radom gmin zostały przyznane kompetencje do kształtowania stawek podatkowych oraz zwolnień przedmiotowych⁴¹.

Ustalanie stawek podatkowych jest dokonywane w dwóch formach:

- bezpośrednio przez ustalenie ich wysokości, np. w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych,
- przez obniżenie ceny skupu żyta, od której jest zależna stawka podatku rolnego oraz ceny skupu drewna tartacznego stanowiącej podstawę naliczania podatku leśnego.

Dochody na poszczególnych szczeblach samorządu - gmin, powiatów, województw są stanowione odmiennie. Do źródeł dochodów, którymi są zasilane województwa można zaliczyć wpływy z tytułu udziałów w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa oraz z tytułu opłat, których podstawę stanowią ustawy (np. ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴², ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴³). W systemie finansów województw samorządowych podatki i opłaty lokalne w dużym zakresie są podporządkowane decyzjom podejmowanym na szczeblu centralnym, tj. w postaci ustaw. Konsekwencją tego jest nieznaczny wpływ organów województw na pozyskiwane dochody w porównaniu do samorządu gminnego, który pośrednio może kształtować lokalną politykę podatkową

⁴⁰ A. Krzemińska, *Podatki i opłaty lokalne jako instrumenty zasilania budżetów gmin*, "Zarządzanie i Finanse", 2013, s. 234-244

⁴¹ J. Kulicki, op.cit.

⁴² Dz.U. 1995 r., nr 16 poz. 78

⁴³ Dz.U. 1982 r., nr 35 poz. 230

i tym samym uczestniczy w kreowaniu wysokości potencjalnego dochodu z podatków i opłat lokalnych.

VII. Co łączy zasadę pomocniczości i dochody pochodzące z podatków i opłat lokalnych ?

Jak wskazuje Andrzej Krasnowolski, „subsydiarność w praktyce samorządowej winna być instrumentem regulującym relacje między jednostką i wspólnotami istniejącymi na terenie państwa oraz określającym zakresy kompetencji wspólnot różnego poziomu. Najprostsze rozumienie zasady subsydiarności oznacza, że zadania powinny być realizowane przede wszystkim na jak najniższym poziomie organizacyjnym, a jednostki wyższego poziomu powinny wspierać jednostki niższe w realizacji ich zadań oraz przejmować wyłącznie te, które nie mogą być realizowane na najniższych poziomach”⁴⁴.

Zapisana w art. 167 Konstytucji ⁴⁵ gwarancja przyznania jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich dochodów publicznych do przypadających im zadań nie jest stosowana. Brak jasnego podziału zadań publicznych pomiędzy administracją rządową i samorządową również nie funkcjonuje w praktyce. Niejasne przepisy podatkowe skutkują wysokimi kosztami społecznymi związanymi z brakiem zaufania mieszkańców do administracji.

W celu udoskonalenia systemu finansowego samorządu województwa winno się rozważyć przyznawanie poszczególnym regionom dochodów własnych. Korzystne byłoby również przyjęcie odrębnych regulacji dla sektora rządowego i sektora samorządowego.

VIII. Czy zasada pomocniczości potrzebuje rewizji, czy też w pełni odzwierciedla swój charakter konstytucyjny?

W minionym XX leciu obowiązywania Konstytucji RP, zasada pomocniczości została silnie ugruntowana w świadomości społecznej, szczególnie wśród działaczy samorządowych oraz organizacji pozarządowych. Co jednocześnie nie oznacza jej szerokiej realizacji i zastosowania. Należy zwrócić uwagę, że w czasie obowiązywania Konstytucji RP nie pojawił się żaden akt prawny zawierający definicję

⁴⁴ A. Krasnowolski, *Subsidiarność w prawie i praktyce samorządowej*, [w:] Opracowania tematyczne OT-609, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, 2012, s. 12.

⁴⁵ Konstytucja RP

prawną zasady pomocniczości. Trybunał Konstytucyjny, podejmując w swoich orzeczeniach problematykę zasady pomocniczości również nie przedstawił pełnej wykładni zasady, a jedynie oparł się na wykładni o charakterze „elastycznym” i bardzo ogólnym⁴⁶. Czy taka miała być rola Trybunału Konstytucyjnego?

W literaturze przedmiotu podkreśla się ogromne znaczenie zasady pomocniczości co potwierdzają przede wszystkim liczne źródła, w których jest omawiana. Funkcjonuje ona na wielu płaszczyznach działań społecznych i unijnych. Jest uznawana za jedną z podstawowych zasad funkcjonowania państwa, co zostało potwierdzone przez umieszczenie jej w preambule Konstytucji RP. Istota zasady dotyka w głównej mierze sfery współpracy i relacji społeczeństwo – jednostka, a przede wszystkim stara się znaleźć równowagę między autonomią i koniecznością interwencji. Subsydiarność jako zasada prawna jest obecna zarówno na etapie tworzenia prawa stanowiąc wytyczne dla ustawodawcy jak i jego realizacji. Wyznacza granicę regulacji administracyjno-prawnej, gwarantując zaspokojenia potrzeb jednostki przez organy najbliższe obywatelowi, chroniąc również jednostkę przed nieuzasadnioną ingerencją prawodawcy. Równocześnie, zasada pomocniczości zakłada wsparcie jednostki w sytuacji, gdy ta nie jest w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb. Można by jeszcze tak wymieniać i podkreślać rangę zasady pomocniczości. Głównym problemem okazuje się to, że zasada ta obowiązuje, ale tylko w wersji teoretycznej w literaturze przedmiotu, natomiast nie jest realizowana w praktyce.

Czy kwestionując funkcjonowanie zasady pomocniczości w Rzeczypospolitej Polskiej, należy powołać się na preambułę Konstytucji? Otóż nie. Lakoniczne ujęcie zasady w preambule Konstytucji nie daje możliwości odwołania się do Trybunału Konstytucyjnego w przypadku jej łamania. Przez XX lecie obowiązywania Konstytucji RP zasada subsydiarności nie została przełożona w odpowiednich ustawach szczególnych, ani w prawie lokalnym na poziomie gminy, powiatu, czy województwa. Wyjątek stanowią ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁷, ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴⁸, a także ustawy z dnia

⁴⁶ A.Krasnowolski, op.cit., s. 15.

⁴⁷ Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873

⁴⁸ Dz.U. 2007 nr 192 poz. 1378

9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej⁴⁹, które zawierają wzmianki lub odniesienia do zasady pomocniczości.

Czy brak uprawnień na najniższym szczeblu władzy można uznać jako przejaw „milczącej” zasady pomocniczości? Czy też konstytucyjna zasada ma zbyt powolny rozwój w prawodawstwie i wymaga rewizji?

Wyzwaniem dla legislatora zasady pomocniczości winno być podjęcie prac nad rewizją Konstytucji RP. Obecne lakoniczne ujęcie zasady pomocniczości w Konstytucji wskazuje „chaos kompetencyjny” w zakresie prawidłowej interpretacji oraz praktycznego zastosowania tej zasady. Wzmocnienie współpracy na poziomie centralnym i poziomie lokalnym w celu wypracowania wspólnych zasad i respektowania zasady pomocniczości jest niezbędnym elementem rewizji stosowania tej zasady.

Obywatele RP nie wiedzą, co stanowi sens i cel zasady pomocniczości wyrażonej w preambule do Konstytucji. Należy koniecznie wyjaśnić i zdefiniować pojęcie zasady pomocniczości w Konstytucji. Należy zdefiniować uprawnienia obywateli odnoszące się wprost do zasady pomocniczości oraz to jakie instrumenty w RP służą do ich realizacji, gdyż to pozwoli na podtrzymanie zaufania społeczeństwa.

Lapidarna wiedza na temat funkcjonowania zasady pomocniczości w myśl Konstytucji RP przyniosła też negatywny efekt wśród społeczeństwa. Dziedzictwo uprzedniego systemu PRL wykształciło w niektórych jednostkach w społeczeństwie postawę roszczeniową w stosunku do państwa, które - zawłaszczając maksimum odpowiedzialności - skutecznie oduczyło działania w kategoriach zasady subsydiarności.

Konstytucja jako akt gwarantujący powszechne prawa obywatelskie winna zagwarantować „obywatelowi prawo do informacji” w każdym zakresie co spowoduje, że każdy obywatel będzie mógł świadomie podjąć decyzję, czy chce respektować powyższą zasadę w praktyce, czy też woli wstrzymać się od głosu w tym zakresie.

Bibliografia:

Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, *Dzieła wszystkie*, t I, PWN, Warszawa, 2004

⁴⁹ Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887

M. Żywicka: *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na dochody pozyskiwane z podatków i opłat lokalnych*

Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

Berdel – Dudzińska M., *Konstytucyjna zasada subsydiarności a zakres autonomii szkolnictwa wyższego we współczesnym polskim porządku prawnym* [w:] *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2011/4

Decentralizacja finansów publicznych w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych i rola samorządów w inwestowaniu w rozwój regionów, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010 http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001

Jamróz A., *W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] Święczkowska H. (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, Białystok 2010

Krasnowolski A., *Subsydiarność w prawie i praktyce samorządowej*, [w:] *Opracowania tematyczne OT-609*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, 2012

Krzemińska A., *Podatki i opłaty lokalne jako instrumenty zasilania budżetów gmin*, *Zarządzanie i Finanse*, 2013

Kulicki J., *Zakres władztwa podatkowego w obecnym stanie prawnym w Polsce*, „*Analizy BAS*”, nr 16(41), 2010

Kumaniecki K. oprac., *Słownik łacińsko – polski*, Warszawa 1983.

Kurzyński P.J., *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Wrocław 2006

Mielczarek D. (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996

Pius XI, *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego „Quadragesimo anno*, tłum. ks. J. Piwowarczyk, „*Znak*” 1982

Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996

Przygodzka R., *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, „*Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*” nr 40 (4/2014)

M. Żywicka: *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na dochody pozyskiwane z podatków i opłat lokalnych*

Ruśkowski E., *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1562.pdf>

Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1, 2001.

Zięba – Załucka H. (red.), *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999.

Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994.124.607).

Konstytucji RP z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).

Ustawa z dnia 7 IX 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. 2007 r., nr 192 poz. 1378).

Ustawa z dnia 9 VI 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 r., nr 149 poz. 887)

Ustawa z dnia 13 XI 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003 r., nr 203, poz. 1966).

Ustawa z dnia 15 V 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. 2002 r., nr 41, poz. 361 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm).

Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm).

Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001 r., nr. 142, poz. 1590 z późn. zm).

Ustawa z dnia 3 II 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1995 nr 16 poz. 78).

Ustawa z dnia 26 X 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi(Dz.U. 1982 r., nr 35, poz. 230).

Ustawa z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r. w sprawie konstytucyjności przepisu nakładającego na samorząd terytorialny obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty na zlikwidowanie szkoły (OTK Z.U. 2005/5A/49).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie wniosków złożonych przez rady sześciu gmin warszawskich o zbadanie zgodności z Konstytucją RP, m.in. w związku z postanowieniami preambuły, ustawy z dnia 15 maja 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz art. 4 i art. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (OTK Z.U. 2003, seria A, nr 2 (55), poz. 11, s. 36).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. dotyczący konstytucyjności traktatu akcesyjnego (OTK Z.U. 2005/5A/49).

Tomasz Olejnik

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Konstytucja a dług publiczny

The Constitution and public debt

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie konstytucyjnych rozwiązań dotyczących ochrony państwa przed nadmiernym zadłużeniem. Konstytucja przewiduje rozwiązania, które wpływają na sposób kształtowania budżetu państwa, a w szczególności deficytu budżetowego i państwowego długu publicznego. Temat państwowego długu publicznego i ochrony przed jego wzrostem stał się szczególnie istotny w XXI wieku. Ostatni globalny kryzys finansowy, a także kryzys w strefie euro wskazują, jak istotne mają stabilne finanse publiczne. Dwudziestolecie uchwalenia Konstytucji jest szczególną okazją do przyjrzenia się rozwiązaniom dotyczącym nadmiernego zadłużenia. Celem artykułu jest wskazanie przepisów chroniących finanse publiczne przed zadłużeniem oraz ocena wprowadzonych rozwiązań.

Słowa kluczowe:

dług publiczny, Unia Europejska, deficyt, kryzys gospodarczy

Abstract

The purpose of this paper is to present the constitutional mechanisms regarding the protection of the state before excessive debt. Polish constitution restricts the funds that might be borrowed by the government to fulfil its financial obligations. It also creates mechanisms that are influencing the process of creating the state budget, in particular the budget deficit and the public debt. Hence the Polish government is obligated to include the deficit in its yearly budget. The problem of public debt became especially important in the 21st century, due to the global financial crisis. It became clear how important is the state commitment to

budgetary norms, which are the basis of a healthy economy. The 20th anniversary of the Polish Constitution is a good opportunity to present the problems linked to the budget deficit and public debt in Poland. The paper also presents the legal basis of protecting the public finances from the excessive debt.

Key words:

public debt, deficit, European Union, financial crisis

Celem artykułu jest przedstawienie konstytucyjnych rozwiązań dotyczących ochrony państwa przed nadmiernym zadłużeniem. W ustawie zasadniczej znajdują się bowiem rozwiązania dotyczące ukształtowania budżetu, które ograniczają możliwość zadłużania państwa. Przepisy dotyczące długu publicznego są charakterystyczną cechą polskiej ustawy zasadniczej. Środki te są konieczne, gdyż nadmierne zadłużenie kraju może stanowić zagrożenie dla całej gospodarki państwa, ale także i jego suwerenności. Temat państwowego długu publicznego i ochrony przed jego wzrostem stał się szczególnie istotny w XXI wieku. Ostatni globalny kryzys finansowy, a także kryzys w strefie euro wskazują, jak istotne znaczenie z perspektywy obywatela i państwa mają stabilne finanse publiczne. Dwudziestolecie uchwalenia Konstytucji jest szczególną okazją do przyjrzenia się rozwiązaniom dotyczącym nadmiernego zadłużenia. Po takim okresie można bowiem ocenić, jak w praktyce sprawdziły się obecne rozwiązania.

Od zarania dziejów państwu towarzyszy dług publiczny¹. Przyczyny powstawania deficytu budżetowego były w historii różne, jednak najczęściej występował on w przypadku konieczności finansowania działań wojennych. Wśród powodów wpadnięcia w pułapkę zadłużenia można także wymienić mało wydajne źródła dochodów lub niemożliwość zmniejszenia wydatków. Przyczyną może być również istnienie grup roszczeniowych domagających się większych wydatków socjalnych lub zmiana ustroju gospodarczego państwa². W dwudziestoleciu międzywojennym polityka zarządzania długiem stała

¹ G. Górniewicz, *Dług publiczny, historia, terażniejszość, przyczyny i perspektywy*, Bydgoszcz 2012, s. 14.

² C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 278.

się istotną częścią finansów publicznych³. Reasumując, przyczyną zaciągania długu było i jest niedostosowanie potrzeb państwa do jego dochodów. Nie mogąc zwiększać swoich dochodów ze względu na ograniczone możliwości, a także nie chcąc zmniejszać wydatków, choćby dlatego, że większość z nich ma sztywny charakter, państwa korzystają z pożyczek. Na marginesie należy wskazać zależność między deficytem a długiem publicznym. Otóż należy pamiętać, że deficyt budżetowy, co do zasady tworzy dług publiczny.

Na wstępie należy zdefiniować podstawowe pojęcia, czyli deficytu oraz długu publicznego. Deficyt budżetowy to ustalona dla danego okresu rozliczeniowego ujemna różnica między dochodami a wydatkami budżetowymi⁴. Brak jest jednocześnie powszechnie akceptowanej definicji długu publicznego⁵. Podkreślić należy, że Konstytucja nie definiuje pojęcia długu publicznego lub państwowego długu publicznego. Definicja tego drugiego pojęcia znajduje się natomiast w ustawie o finansach publicznych. Państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora⁶. Dodać należy, że na państwowy dług składa się dług rządowy, samorządowy oraz ubezpieczeń społecznych. Podkreślenia wymaga fakt, że przyczyną dla której rozwiązaniom prawnym dotyczącym budżetu państwa poświęcono miejsce w Konstytucji jest to, iż mają one fundamentalne znaczenie dla finansów publicznych⁷.

Środki dotyczące przeciwdziałaniu nadmiernemu zadłużeniu znajdują się w art. 216 ust. 4 i 5, art. 220 oraz art. 221 Konstytucji RP⁸. W szczególności reguły fiskalne określone w dwóch pierwszych wymienionych artykułach pomagają w kontroli zadłużenia, stabilizacji

³ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 259.

⁴ A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2014, s. 352.

⁵ *Ibidem.*, s. 363.

⁶ Art. 73 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

⁷ W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2014, s. 79.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.).

gospodarki oraz kontroli wielkości sektora finansów publicznych⁹. Szczególnie istotny jest ten pierwszy artykuł, który w ustępie 4 stanowi, iż „zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Podstawowym aktem uszczegółowiającym Konstytucję w tym względzie jest ustawa o finansach publicznych. Wskazuje ona cel, na który Skarb Państwa zaciąga pożyczki, a także konkretyzuje kompetencje do zaciągania zobowiązań¹⁰. Ustawa precyzuje, że kredyty i pożyczki wykorzystywane są wyłącznie do finansowania potrzeb pożyczkowych państwa, a także, że kwota zaciągniętych zobowiązań z wyżej wymienionych tytułów oraz z wyemitowanych papierów wartościowych, nie może przekroczyć limitu wskazanego w ustawie budżetowej.

Z kolei zgodnie z art. 216 ust. 5 „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Regulacja odnośnie państwowego długu publicznego, jego definicji i sposobu zarządzania nim znalazła się w ustawie o finansach publicznych. Natomiast sposób wyliczenia PKB reguluje art. 2 i następne ustawy o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto¹¹. Ustrojodawca nie określił w żaden sposób, jak ma się wyliczać te dwie wartości. W szczególności nie dał żadnych wskazówek mogących pomóc przy ustaleniu sposobu wyliczenia, czy to państwowego długu publicznego, czy też PKB. Ustawodawca został więc zobowiązany do uchwalenia wyżej wymienionych ustaw, zawierających wyżej wskazane regulacje. Sposób wyliczenia, stosowane mechanizmy według jakich kryteriów wyliczać dług, czy też co do niego zaliczać, wszystko to zostało oddane do swobodnej regulacji ustawodawcy.

Celem regulacji zawartej w Konstytucji jest poddanie procesów - związanych z zaciąganiem pożyczek oraz udzielaniem gwarancji

⁹ R. Sowiński, *Reguły fiskalne jako narzędzie naprawy finansów publicznych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011, s. 209.

¹⁰ A. Drwiłło (red.), *op. cit.*, s. 356-357.

¹¹ Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. z 2000 r. nr 114 poz. 1188 ze zm.).

i poręczeń – kontroli, przynajmniej pod względem legalności¹². Są to bowiem podstawowe procesy, które skutkują obciążaniem państwa zobowiązaniami finansowymi. Adresatem tego przepisu są władze publiczne upoważnione do zaciągania pożyczek. Zakaz zawarty w tym przepisie Konstytucji ma charakter bezwzględny. Narzędziem, które niejako wynika z art. 216 ust. 5 Konstytucji i które ma przeciwdziałać nadmiernemu zadłużeniu się są procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidziane w ustawie o finansach publicznych¹³. Służą one nie tyle zapobieganiu przekroczenia limitu wskazanego w ustawie zasadniczej, ale wskazują również jakie działania należy podjąć, gdy wartość ta zostanie przekroczona. W istotny sposób zabezpiecza to finanse publiczne i umożliwia nieprzekraczanie konstytucyjnego limitu. Skuteczność procedur nie została jeszcze sprawdzona w praktyce. Trudno więc ocenić czy efektywnie zabezpieczają one przed nadmiernym zadłużeniem. Jednak samo istnienie takiego instrumentu należy ocenić pozytywnie.

Wskazany wyżej wskaźnik dotyczący zadłużenia jest jednym z kryteriów konwergencji ustalonych przez Unię Europejską. Budżetowe kryteria konwergencji mają zapewnić stabilną sytuację finansów publicznych państw członkowskich, stąd też przewidują, że deficyt ma być ukształtowany na poziomie nieprzekraczającym 3% PKB, a dług publiczny na poziomie nieprzekraczającym 60% PKB¹⁴. Zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa członkowskie mają obowiązek unikać nadmiernego deficytu¹⁵. W przepisach unijnych kryteria te związane są z procedurą nadmiernego deficytu. Polskie przepisy nie posługują się jednak tym pojęciem. W tym miejscu należy podkreślić dwie rzeczy. Po pierwsze, Konstytucja RP nie przewiduje limitu dotyczącego wysokości deficytu budżetowego. Po drugie, w Polsce stosuje się odmienną metodologię niż w Unii Europejskiej, stąd poziom państwowego długu publicznego czy deficytu budżetowego

¹² M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II, komentarz, art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1476.

¹³ D. Mączyński, *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne – instrument ochrony przed nadmiernym zadłużeniem?*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011, s. 174.

¹⁴ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s.26.

¹⁵ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.2004.90.864/2 ze zm.).

w relacji do PKB będzie się różnił¹⁶. To znaczy inna będzie wartość państwowego długu publicznego w relacji do PKB podana przez Eurostat, a inna podana przez Ministra Finansów. Umieszczenie limitu zadłużenia w Konstytucji zwiększa wiarygodność wśród podmiotów, u których państwo zaciąga zobowiązania.

Warto zauważyć, iż do czasu uchwalenia Konstytucji pojęcie produktu krajowego brutto nie miało charakteru terminu prawnego i było kategorią ekonomiczną związaną ze statystyką¹⁷. Relacja długu do PKB wydaje się jedną z najprostszych i jednocześnie najbardziej uniwersalnych metod, które obrazują stan gospodarczy danego państwa. Truizmem będzie stwierdzenie, że celem przedstawianej regulacji jest ochrona stabilności finansów publicznych. Jakkolwiek deficyt i dług publiczny wydają się być obecnie powszechnością w krajach europejskich¹⁸, to dopuszczenie do przekroczenia przez nie pewnego limitu może skutkować wieloma negatywnymi zjawiskami. Nie da się jednak znaleźć jednej miary, która wprost określiłaby, czy dany dług publiczny jest bezpieczny, a dopiero po przekroczeniu jakiej granicy stanowi on zagrożenie dla państwa¹⁹. Brać pod uwagę należałoby bowiem wiele czynników, takich jak: zdolność do spłaty długów, zdolność do realizacji zadań, sytuacja gospodarcza kraju, poziom rozwoju danego państwa oraz możliwość bieżącej obsługi zadłużenia. Ważnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo jest również kryzys gospodarczy. Oczywiście jest fakt, że zbyt wysokie zadłużenie będzie prowadziło do stagnacji gospodarczej i radykalnego zwiększenia kosztów bieżącej obsługi długu.

Równie istotne znaczenie ma art. 220 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej”. Natomiast art. 220 ust. 2 stanowi, iż „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu

¹⁶ *Ibidem.*, s. 27.

¹⁷ M. Bitner, *Pojęcie „państwowego długu publicznego” w art. 216 ust. 5 Konstytucji i znaczenie jego interpretacji dla porządku prawnego*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. Lewkiewicz P.J., Stankiewicz J., Białystok 2010, s. 255.

¹⁸ Świadczy o tym choćby art. 78 ustawy o finansach publicznych, który przewiduje zarządzanie długiem publicznym.

¹⁹ A. Driwłło (red.), *op. cit.*, s.365.

budżetowego przez zaciągnięcie zobowiązania w centralnym banku państwa”. Szczególnie art. 220 ust. 1 budzi spór w doktrynie i w praktyce, gdyż istnieją wątpliwości, czy dotyczy on tylko ustawy budżetowej, czy też każdej innej ustawy powodującej wzrost deficytu²⁰. Oczywistym jest, że zakaz ten odnosi się zawsze do ustawy budżetowej. Natomiast za poglądem, iż przepis ten odnosi się do każdej ustawy przemawia choćby fakt, iż nie wskazano w Konstytucji, że odnosi się on wyłącznie do ustawy budżetowej. Jednak większość argumentów przemawia za tym, że przepis ten odnosi się wyłącznie do ustawy budżetowej²¹. Między innymi przepis wprost odnosi się do deficytu budżetowego, a ten ustalany jest w ustawie budżetowej. Ponadto znajduje się on w rozdziale Konstytucji dotyczącym procedury budżetowej, a dokładniej w regulacjach poświęconych ustawie budżetowej.

Pamiętać należy, iż regulacja ta w oczywisty sposób ogranicza władztwo parlamentu, który nie ma swobody w kształtowaniu dochodów i wydatków. Warto zauważyć, że wystąpienie deficytu jako kategorii prawno-finansowej w świetle tego przepisu nie jest traktowane jako sytuacja wyjątkowa²². Można wręcz stwierdzić, iż wystąpienie deficytu dla ustrojodawcy jest sytuacją naturalną. Tak więc deficyt sam w sobie nie jest traktowany jako zło, przeciwko któremu należy się bronić. Choć oczywiście nie jest on stanem pożądanym.

Na koniec warto zauważyć, że o ile w Konstytucji ustanowiony został limit dotyczący państwowego długu publicznego, to nie ma w niej podobnych regulacji dotyczących deficytu budżetowego. Nie sposób jednak nie spostrzec, że opisane wyżej regulacje dotyczące deficytu wpływają na jego wielkość i ograniczają ją. Jak już wspomniano parlament nie ma swobody w zwiększaniu deficytu budżetowego, a zatem regulacja ta w oczywisty sposób powoduje jego zmniejszenie, mimo nie wprowadzenia limitu. Na marginesie należy wskazać, iż również projekt ustawy o prowizorium budżetowym powinien zawierać postanowienia odnośnie przewidywanego deficytu budżetowego (lub nadwyżki) w danym okresie²³. W takim przypadku, gdy w projekcie ustawy o prowizorium będą zawarte postanowienia odnośnie deficytu, to Sejm nie będzie miał możliwości takiej zmiany dochodów lub wydatków,

²⁰ C. Kosikowski, *Finanse publiczne*, *op. cit.*, s. 280.

²¹ *Ibidem.*, s. 281.

²² M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 1535.

²³ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 120.

która doprowadziłaby do jego zwiększenia. Truizmem będzie stwierdzenie, że taka sama sytuacja będzie miała miejsce w przypadku nowelizacji wyżej wymienionych ustaw.

Zakaz przewidziany w art. 220 ust. 2 Konstytucji niejako wywodzi się z prawa unijnego²⁴. Związany jest on z ochroną niezależności banku centralnego. Praktyka pokrywania deficytu ze środków centralnego banku przeczyłaby nie tylko tej autonomii, ale także utrudniałaby realizację działań banku centralnego. Przepis ten związany jest z zakazem kreowania pustego pieniądza (bez uzasadnienia ekonomicznego)²⁵. Chroni on wartość pieniądza przed negatywnymi skutkami pokrywania deficytu ze środków banku centralnego. Celem tego przepisu jest więc nie tylko ochrona przed wystąpieniem deficytu, ale także ochrona zadań Narodowego Banku Polskiego, którego podstawową funkcją jest dbałość o wartość pieniądza. W przeszłości zakaz ten miał charakter jedynie ustawowy i w związku z tym był on corocznie zawieszany przez kolejne ustawy budżetowe²⁶. Powodowało to, że zapis znajdujący się w ustawie był w praktyce niestosowany. Stąd też został on przeniesiony do Konstytucji. Dzięki temu zabiegowi nie można już zawieszać funkcjonowania przepisu ustawy, co w oczywisty sposób chroni interesy banku centralnego. Zmiana ta sprawiła, że polityka Narodowego Banku Polskiego w zakresie jego podstawowych zadań stała się bardziej przewidywalna i stabilna, a także – co najważniejsze – niezależna od poczynań polityków.

Reasumując należy jeszcze wspomnieć, że art. 221 Konstytucji wprost wskazuje, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, a także ustaw o zaciąganiu długu publicznego i gwarancjach finansowych udzielanych przez państwo należy wyłącznie do Rady Ministrów. Oznacza to, że żaden inny organ – mający prawo inicjatywy ustawodawczej – nie ma możliwości złożenia projektu ustawy w tym zakresie. Historycznie kompetencja ta jest przypisana władzy wykonawczej ze względu na jej funkcje i zadania²⁷. Ponadto żaden inny podmiot nie ma takiej wiedzy, możliwości ani fachowego aparatu, który byłby w stanie przygotować projekt budżetu państwa. To na Radzie Ministrów spoczywa obowiązek przygotowania projektu budżetu i to ona

²⁴ A. Drwiłło, *op. cit.*, s. 361.

²⁵ E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 77.

²⁶ M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 1546.

²⁷ *Ibidem.*, s. 1548.

ponosi odpowiedzialności za politykę finansową państwa, stąd żaden inny podmiot nie może mieć prawa inicjatywy w tym zakresie. Wynika to również z faktu, że rząd jest również odpowiedzialny za ochronę interesów Skarbu Państwa, a także za dbałość o zachowanie relacji między długiem publicznym, a PKB²⁸. Powierzenie takiej odpowiedzialności z jednoczesnym przyznaniem innym podmiotom inicjatywy ustawodawczej w tym przedmiocie byłoby niekonsekwencją.

Przewidziane w Konstytucji ograniczenia dotyczące zadłużenia spełniają swoje zadania. Oczywiście można podnieść, że utrzymywanie państwowego długu publicznego w relacji do PKB wynika częściowo z „kreatywnej księgowości”, jednak zauważyć trzeba, iż jest ona społecznie tolerowana²⁹. Można w związku z tym argumentować, iż regulacje dotyczące długu publicznego należy jeszcze bardziej uszczegółowić w Konstytucji. Pamiętać jednak należy o miejscu konstytucji w systemie źródeł prawa. Z natury swojej regulacje konstytucyjne muszą mieć charakter ogólny, których doprecyzowanie następuje dopiero w ustawie³⁰. Również sama ocena reguł fiskalnych, a w szczególności limitów zadłużenia, jest kontrowersyjna. Z jednej strony utrudniają one prowadzenie polityki przez narzucenie pewnych sztywnych zasad, z drugiej wpływają na stabilizację finansów publicznych. W literaturze zwraca się uwagę na następujące fakty: realizacja limitów zadłużenia jest uzależniona od determinacji polityków oraz aktualnej sytuacji gospodarczej, a także na fakt, że limity te zapewniają efektywne działanie finansów publicznych³¹. Również w praktyce ograniczenie dotyczące wysokości deficytu ma charakter względny³². Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której przy zwiększeniu wydatków Sejm jednocześnie zwiększy dochody, dzięki czemu deficyt pozostanie na niezmiennym poziomie.

Regulacje dotyczące finansów publicznych zawarte w Konstytucji mają bardzo istotne znaczenie. Dotyczą one zasad wykształconych w doktrynie i utrwalonych dzięki wpisaniu ich do ustawy

²⁸ Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny*, [w:] *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 144.

²⁹ C. Kosikowski, *Finanse publiczne*, *op. cit.*, s. 287.

³⁰ W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 49.

³¹ R. Sowiński, *op. cit.*, s. 212-213.

³² E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, *op. cit.*, s. 77.

zasadniczej³³. Musimy bowiem pamiętać, iż prawo finansowe nie ma regulacji zawierającej jego część ogólną, nie podlega ono także kodyfikacji. Tym istotniejsze są więc przepisy odnoszące się do zadłużenia zawarte w ustawie zasadniczej. Zapisy te bowiem oddziałują na tworzenie kolejnych ustaw dotyczących tego zagadnienia, a także na ich interpretację. Wyznaczają one pewne wskazówki, jak prawo ma być tworzone. Czas, który upłynął od uchwalenia Konstytucji RP powoduje, że można budować opinie, a także wysnuwać wnioski na temat regulacji przedstawionych w artykule. Jednak sam upływ czasu oraz pewne mankamenty nie mogą być podstawą do uzasadniania zmian. Pamiętać bowiem należy, iż zmiana Konstytucji w przedmiocie finansów publicznych musiałaby być szczegółowo uzasadniona i opierać się na solidnych argumentach. W teorii prawa konstytucyjnego istnieje postulat stabilności ustawy zasadniczej³⁴. Stabilność Konstytucji jest bowiem pewnym walorem, niejako gwarantem spokoju społecznego, chroniącego stosunki występujące w społeczeństwie. Oczywiście nie oznacza to zakazu jej zmiany. Tym bardziej w przypadku, gdyby któraś z regulacji nie spełniała swojej funkcji lub utraciłaby na znaczeniu. Czy w związku z tym istnieje dostateczne uzasadnienie, by dokonać zmian w zakresie państwowego długu publicznego?

Podsumowanie

Polskie rozwiązania dotyczące regulacji zadłużenia publicznego w Konstytucji należy ocenić pozytywnie. Warto pamiętać, że jesteśmy jedynym krajem, który zdecydował się na przeniesienie do Konstytucji rozwiązań dotyczących limitu państwowego długu publicznego³⁵. Oczywiście można podnieść zarzuty, że limity te mogą być omijane oraz, że regulacje dotyczące deficytu budżetowego nie chronią w praktyce przed wzrostem zadłużenia. Pamiętać jednak należy, iż nie da się w Konstytucji określić szczegółowej metody wyliczenia zadłużenia lub PKB. Ustawa zasadnicza nie jest bowiem w stanie zabezpieczyć finansów publicznych przed każdym zagrożeniem. Zapewnia ona podstawową ochronę interesów państwa. Pełna poprawność działania tych mechanizmów wymaga dojrzałości i odpowiedzialności ze strony

³³ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle... op. cit.*, s. 19.

³⁴ J. Jaskiernia, *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [w:] *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, red. W. J. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 5.

³⁵ E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, *op. cit.*, s. 123.

polityków. Tego nie jest w stanie zapewnić nawet najlepiej napisana ustawa.

Reasumując, rozwiązania przyjęte przez Konstytucję należy uznać za poprawne i spełniające swoją rolę. Ostatni kryzys gospodarczy, jakkolwiek spowodował wzrost zadłużenia publicznego, to nie pociągnął on za sobą zagrożenia dla finansów publicznych naszego kraju. Pamiętać jednak należy, iż ów kryzys spowodował wzrost zadłużenia w każdym z krajów Unii Europejskiej. Dane bowiem wskazują, iż dług publiczny w relacji do PKB między 2005, a 2016 rokiem wzrósł w Polsce z 46,4% do 54,4%, czyli o osiem punktów procentowych³⁶. Porównując tę relację w tych samych datach: w Wielkiej Brytanii relacja ta wzrosła z 40,1% do 89,3%, w Finlandii z 40% do 63,6%, w Austrii z 68,6% do 84,6%, na Węgrzech z 60,5% do 74,1%, we Francji z 67,1% do 96%, a w Czechach z 28% do 37,2%³⁷. Jak wyraźnie widać Polsce udało się w trakcie kryzysu nie zwiększyć znacząco zadłużenia, mimo że w większości państw Unii Europejskiej nastąpił radykalny jego wzrost. W związku z tym dwadzieścia lat od uchwalenia Konstytucji udowodniło w praktyce, że regulacje opisane w artykule były potrzebne i niezbędne, a także, że pomogły one w sytuacji kryzysu gospodarczego. Oczywiście przedstawione w artykule rozwiązania nie sprawiły i nie sprawią, że dług publiczny w najbliższych czasach zniknie. W obecnej sytuacji międzynarodowej wydaje się jednak, iż nie jest to celem istniejących rozwiązań. Bowiem dług publiczny, a także deficyt stały się niejako częścią życia ekonomicznego państw. W związku z tym mechanizmy przewidziane w Konstytucji spełniają inne, równie ważne zadania. Pozwalają one utrzymywać państwowy dług publiczny na stabilnym poziomie, to znaczy na takim, który nie powoduje bezpośredniego zagrożenia dla finansów publicznych naszego kraju. Patrząc na sytuację międzynarodową i zadłużenie innych krajów wydaje się to dużym osiągnięciem. Likwidacja państwowego długu publicznego jest teoretycznie możliwa, wymagałaby jednak drastycznych metod, zmniejszania wydatków budżetowych, a także podnoszenia podatków³⁸. Na takie działania żaden z polityków się nie zdecyduje, z uwagi na obawę przed utratą popularności wśród wyborców. Ponadto pamiętać należy,

³⁶Eurostat,

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1>, *General government gross debt - annual data*, dostęp 18.05.2017.

³⁷*Ibidem*.

³⁸G. Górniewicz, *op. cit.*, s. 233.

że Konstytucja nie nakazuje przeciwdziałania deficytowi budżetowemu i państwowemu długowi publicznemu w każdej postaci. Ustawa zasadnicza niejako milcząco akceptuje fakt, że te zjawiska stały się ekonomiczną rzeczywistością. Nakazuje jednak podjęcie działań w przypadku zagrożenia dla stabilności finansów, co pokazuje jak wielką dojrzałością kierowali się twórcy Konstytucji.

Bibliografia:

Literatura:

Bitner M., *Pojęcie „państwowego długu publicznego” w art. 216 ust. 5 Konstytucji i znaczenie jego interpretacji dla porządku prawnego*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. Lewkowicz P.J., Stankiewicz J., Białystok 2010.

Chojna-Duch E., Litwińczuk H., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010.

Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012.

Drwiłło A. (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2014.

Eurostat,

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1>, General government gross debt - annual data, dostęp 18.05.2017.

Górniewicz G., *Dług publiczny, historia, terażniejszość, przyczyny i perspektywy*, Bydgoszcz 2012.

Jaskiernia J., *Uwarunkowania postulatów nowelizacji lub zmiany Konstytucji RP*, [w:] *10 lat obowiązywania Konstytucji RP – i co dalej?*, red. W. J. Wołpiuk, Warszawa 2008.

Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004.

Kosikowski C., *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013.

Mączyński D., *Procedury ostrożnościowe i sanacyjne – instrument ochrony przed nadmiernym zadłużeniem?*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011.

Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005.

Ofiarski Z., *Państwowy dług publiczny*, [w:] *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.

Saffjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom II, komentarz, art. 87-243*, Warszawa 2016.

Sowiński R., *Reguły fiskalne jako narzędzie naprawy finansów publicznych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Warszawa 2011.

Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2014.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.).

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.2004.90.864/2 ze zm.)

Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. z 2000 r. nr 114 poz. 1188 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

Maciej Pisz
Uniwersytet Warszawski

**„Zasadność dokonywania zmian ustrojowych
w Konstytucji RP w zakresie instytucji
ustawodawstwa delegowanego”**

*“The justification for making system changes in the Constitution of
the Republic of Poland concerning the institution of delegated
legislation”*

Abstrakt

Celem niniejszego rozdziału będzie rozważenie, czy na tle doświadczeń ustrojowych okresu XX lat obowiązywania Konstytucji RP zasadne jest dokonywanie zmian ustrojowych w przedmiocie instytucji ustawodawstwa delegowanego. W niniejszym rozdziale w pierwszej kolejności zostanie dokonana prezentacja podstawowych założeń instytucji ustawodawstwa delegowanego oraz zostaną przedstawione wnioski z analizy współczesnych polskich regulacji konstytucyjnych w kontekście omawianej instytucji. Powyżej wskazane rozważania posłużą za punkt wyjścia do zaprezentowania w dalszej części rozdziału wybranych postulatów *de lege ferenda* w zakresie instytucji ustawodawstwa delegowanego i do wykazanie, czy zasadne jest dokonywanie *pro futuro* jakichkolwiek zmian w polskim porządku prawnym w odniesieniu do omawianej instytucji.

Słowa kluczowe:

ustawodawstwo delegowane, Konstytucja RP, zmiany ustrojowe

Abstract

The aim of this chapter is to consider whether, in the context of the last twenty years of the Constitution of the Republic of Poland taking effect, it is appropriate to make system changes concerning the institution

of delegated legislation. In this chapter, basic assumptions of the institution of delegated legislation will be presented first, followed by conclusions derived from the analysis of contemporary Polish constitutional regulations in the context of the abovementioned institution. Those considerations will serve as a starting point for the presentation of selected *de lege ferenda* conclusions in the field of delegated legislation, and for demonstrating whether it is appropriate to make any *pro futuro* changes in the Polish law governing this institution.

Key words:

delegated legislation, Constitution of the Republic of Poland, system changes

1. Wprowadzenie

Celem prezentowanego rozdziału jest przedstawienie instytucji ustawodawstwa delegowanego w polskim prawie konstytucyjnym i równoczesne rozważenie, czy w świetle doświadczeń ustrojowych z okresu pierwszych dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹ zasadne jest dokonywanie w polskim porządku prawnym zmian ustrojowych w przedmiocie przywołanej instytucji i – ewentualnie – w jakim zakresie i w jakim kierunku takie zmiany miałyby zostać przeprowadzone. W niniejszym rozdziale w pierwszej kolejności zostają zaprezentowane podstawowe założenia instytucji ustawodawstwa delegowanego. W tym kontekście zasadne wydaje się w szczególności przedstawienie – kluczowej z perspektywy prowadzonych rozważań – definicji pojęcia „ustawodawstwo delegowane”. Jednocześnie rozdział ten ukierunkowany jest na przedstawienie instytucji ustawodawstwa delegowanego z perspektywy Konstytucji z 1997 roku. Wszystkie rozważania w zakresie powyżej wskazanym służą za punkt wyjścia do zaprezentowania – w dalszej części rozdziału – wybranych postulatów *de lege ferenda* w zakresie instytucji ustawodawstwa delegowanego, skoncentrowanych zarówno na kwestii samej zasadności dokonywania w polskim porządku prawnym *pro futuro* zmian ustrojowych

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

w odniesieniu do omawianej instytucji, jak i ewentualnego zakresu oraz kierunku takich zmian.

2. Podstawowe założenia instytucji ustawodawstwa delegowanego

Przedstawiając podstawowe założenia instytucji ustawodawstwa delegowanego, należy wskazać, że w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego są formułowane różnorakie – w wielu przypadkach nie do końca ze sobą spójne – poglądy na temat sposobu postrzegania omawianej instytucji i – tym samym – w zakresie kwestii, co należy rozumieć pod pojęciem „ustawodawstwo delegowane”. Na potrzeby rozważań prowadzonych w niniejszym rozdziale można w tym kontekście przyjąć, że instytucja ustawodawstwa delegowanego – i, zarazem, określające tę instytucję pojęcie „ustawodawstwa delegowanego” – oznacza różnego rodzaju akty normatywne² rangi ustawowej, które w odróżnieniu od ustaw zwykłych, nie są uchwalane przez organy parlamentarne (a zatem przez legislaturę), lecz są wydawane przez organy pozaparlamentarne (a konkretnie przez egzekutywę).

Co przy tym istotne, ustawodawstwo delegowane – jak można uznać – reguluje materie zastrzeżone w zasadzie dla ustawy zwykłej³. Dla przedstawienia instytucji ustawodawstwa delegowanego istotny – w moim przekonaniu – jest także fakt, że stanowi ono wyjątek od zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów rangi ustawowej⁴.

² Akty normatywne to akty zawierające co najmniej jedną obowiązującą normę prawną. Na temat aktów normatywnych zob. szerzej m.in. L. Garlicki, B. Szepietowska, *System źródeł prawa w Polsce*, [w:] L. Garlicki, B. Hebdzyńska, R. Szafarz, B. Szepietowska, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 7; Z. Ziemiński, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, „Państwo i Prawo” 1993, z. 11-12, s. 96 i n.; J. Oniszcuk, *Źródła prawa w orzecznictwie i powszechnie obowiązującej wykładni ustaw Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 36 i n.

³ Por. w tym zakresie poglądy Kazimierza Działocha (dotyczące pojęcia i instytucji dekretu z mocą ustawy): K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 7.

⁴ Zasada ta – w odniesieniu do prawa krajowego – została przyjęta między innymi w polskim prawie konstytucyjnym. Por. w tym kontekście m.in. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. M. Szmyt, Warszawa 2005, s. 47; K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu w prawie europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1969, s. 62 i n.

Warta szczególnego podkreślenia jest ponadto okoliczność, iż ustawodawstwo delegowane wyróżnia, na tle innych źródeł prawa, przypisywana im moc prawna – ma ono bowiem moc prawną taką samą jak ustawy.

W ramach – powyżej zaprezentowanej, szeroko ujmowanej – kategorii ustawodawstwa delegowanego można rozróżnić akty wydawane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w samej konstytucji⁵ oraz akty wydawane w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe – a zatem wynikające z faktu scedowania niektórych kompetencji prawotwórczych na egzekutywę przez sam parlament⁶. Ponadto w obrębie, wskazanej powyżej, kategorii ustawodawstwa delegowanego można rozróżnić akty wydawane w normalnych warunkach ustrojowych i akty wydawane w nadzwyczajnych warunkach ustrojowych⁷.

Mając na uwadze wszystkie powyższe ustalenia, należy poczynić w tym miejscu równoczesne zastrzeżenie, że zaaprobowane na potrzeby prowadzonych w tym rozdziale pojęcie „ustawodawstwo delegowane” nie jest jedynym możliwym terminem na określenie rozważanej w tej rozprawie instytucji, odnoszącej się do aktów normatywnych z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy. Co więcej, przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego posługują się bardzo różnymi pojęciami, przy użyciu których określają omawianą instytucję. Wśród takich pojęć warto – między innymi – wskazać takie terminy (wprost nawiązujące do konkretnych form instytucjonalnych ustawodawstwa delegowanego), jak choćby: „dekrety”, „dekrety z mocą ustawy”⁸ czy też „rozporządzenia z mocą ustawy”⁹.

⁵ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1110.

⁶ Por. S. Patyra, *Prawnopolityczne instrumenty oddziaływania rządu na proces ustawodawczy w systemie rządów parlamentarnych na przykładzie Wielkiej Brytanii i Francji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3, s. 14.

⁷ Por. w tym kontekście m.in. K. Działocha, uwagi do art. 234 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 1 (uwaga 1); B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1110.

⁸ W odniesieniu do pojęć „dekret” i „dekret z mocą ustawy” por. m.in. poglądy Kazimierza Działocha, Dariusza Góreckiego i Ryszarda M. Małajnego (por. K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy...*; idem, *Dekret z mocą ustawy...*; D. Górecki, *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie*

Niezależnie od powyższego, wyrażam przekonanie, że termin „ustawodawstwo delegowane” wydaje się szczególnie użyteczny i warty zaaprobowania na potrzeby niniejszego podrozdziału z uwagi na fakt, że posługuje się nim część przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego, używając tego terminu przy tym – tak samo jak to zresztą zostało przyjęte na gruncie rozważań prowadzonych w tym rozdziale – właśnie na określenie szeroko ujmowanej kategorii aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy. Egzemplifikując, można wskazać, że świadczą o tym między innymi poglądy Wiesława Skrzydło¹⁰ oraz Macieja J. Nowakowskiego¹¹.

Warto w tym miejscu zarazem podkreślić, że Wiesław Skrzydło – odnosząc się do pojęcia „ustawodawstwo delegowane” – zwrócił uwagę, iż pojecie to oznacza akty prawne o mocy ustawy, stanowiące jednak nie przez organy władzy ustawodawczej, lecz przez organy pozaparlamentarne, wydające akty z mocą ustawy na podstawie udzielonego im upoważnienia ze strony parlamentu. Jak zarazem *expressis verbis* wskazał powyższy przedstawiciel doktryny, wskazane upoważnienie zawierać mogą bądź to konstytucje (co też stanowiło wystarczającą podstawę do ich wydawania), bądź wprowadzane w niektórych konstytucjach dodatkowe upoważnienia udzielane w drodze ustawodawstwa zwykłego¹². Idąc w tym samym kierunku rozumowania co Wiesław Skrzydło, Maciej J. Nowakowski – posługując się prawnoporównawczą definicją dekretu z mocą ustawy sformułowaną przez

konstytucyjnym, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s.119 i n.; R. M. Małajny, *Ustawa a akty ustawowe*, [w:], *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajnowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opalek, Kraków 2007, s. 199 i n.

⁹ Por. w tym zakresie m.in. R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie stanowienia prawa*, [w:] *Zasady naczelne w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 259 i n.

¹⁰ Wiesław Skrzydło wprost posługiwał się w swoich pracach pojęciem „ustawodawstwo delegowane”. Zob. W. Skrzydło, W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szymt, Warszawa 2003, s. 270 i n.

¹¹ Gwoli ścisłości, należy wskazać, że Maciej J. Nowakowski w swoich rozważaniach pojęciem „akty ustawodawstwa delegowanego”. Por. M. J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3(68), s. 47 i n.

¹² Por. W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 270.

Kazimierza Działochę – wskazał z kolei, iż pod terminem „akty ustawodawstwa delegowanego” należy rozumieć akty normatywne o zakresie przedmiotowym ustawy, wyposażone we właściwą moc prawną, wydawane przez inny niż parlament organ państwa pod warunkami i w granicach, które czynią z tych aktów podrzędną w stosunku do ustaw formę stanowienia norm ustawowych. Co więcej, Maciej J. Nowakowski uznał, że akty ustawodawstwa delegowanego wydawane są na podstawie dwóch rodzajów upoważnień – bezpośredniego, zawartego w konstytucji, oraz ustawowego, którego udzielanie zazwyczaj również regulują przepisy konstytucyjne¹³.

Dokonując na potrzeby prezentowanego rozdziału aprobaty pojęcia „ustawodawstwo delegowane” – i posługując się tym pojęciem na określenie szeroko ujmowanej kategorii aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy – należy jednak (dla zachowania pełnej kompletności i rzetelności wywodu) zasygnalizować równocześnie na marginesie, że w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego są formułowane różne poglądy na temat sposobu postrzegania samej instytucji ustawodawstwa delegowanego a – tym samym – w zakresie kwestii, co należy rozumieć pod pojęciami określającymi tę instytucję. Nie wszystkie z tych poglądów są zgodne z poglądami doktrynalnymi zaprezentowanymi powyżej i – w konsekwencji także – nie wszystkie z tych poglądów w pełni korespondują z zaaprobowanym na potrzeby tego rozdziału sposobem postrzegania instytucji ustawodawstwa delegowanego (i zaaprobowanym sposobem rozumienia pojęcia określającego tę instytucję). Poza bowiem poglądami doktrynalnymi takimi jak dotychczas zaprezentowane (zakładającymi możliwość określenia za pośrednictwem pojęć odnoszących się do instytucji ustawodawstwa delegowanego zbiorczej kategorii aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy) i, tym samym, poza poglądami w pełni korespondującymi z zaprezentowanym w tym rozdziale sposobem postrzegania tej instytucji są i takie poglądy, które wykluczają określanie zbiorczej kategorii aktów organów egzekutywy z mocą ustawy poprzez pojęcie takie, jak „ustawodawstwo delegowane”. Ma to miejsce z uwagi na wynikające z tego typu poglądów przekonanie, że przywołane pojęcia – odnoszące się do instytucji ustawodawstwa delegowanego (jak również i sama instytucja ustawodawstwa delegowanego) – nie określają całej zbiorczej kategorii

¹³ Maciej J. Nowakowski wskazał ponadto, że podstawowym kryterium różnicującym te akty jest forma upoważnienia do ich wydawania. Por. M. J. Nowakowski, *op. cit.*, s. 47-48.

aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, ale określają one tylko i wyłącznie pewną część aktów składających się na tę kategorię¹⁴. W tym kierunku wygłosili swój pogląd między innymi Bogusław Banaszak i Artur Preisner¹⁵. Podobne wnioski można wyciągnąć także po przeanalizowaniu poglądu wygłoszonego przez Leszka Garlickiego i Beatę Szepietowską¹⁶.

Mając na względzie, że kwestia ta stanowi przedmiot dość znaczących rozbieżności doktrynalnych, w mojej ocenie zasadne wydaje się w tym kontekście, pomimo wszystko, przychylenie się do poglądów wygłoszonych między innymi przez Wiesława Skrzydło i Macieja J. Nowakowskiego i – tym samym – podtrzymanie zaaprobowanego w tym rozdziale twierdzenia, że pojęcie „ustawodawstwo delegowane” określa wszystkie możliwe do wyobrażenia akty z mocą ustawy wydawane przez egzekutywę, w tym także wszystkie akty bez względu na rodzaj aktu normatywnego stanowiącego podstawę do ich wydania przez organ egzekutywy. Jako uzasadnienie dla takiego stanowiska należy wskazać, że inne niż powyżej wskazane – a zatem inne niż szerokie – rozumienie instytucji ustawodawstwa delegowanego (i zarazem inne niż szerokie

¹⁴ Mówiąc ściślej, w oparciu o takie poglądy wskazuje się, że pojęcia odnoszące się do instytucji ustawodawstwa delegowanego (a w bezpośredniej konsekwencji i sama instytucja ustawodawstwa delegowanego) określają wyłącznie te akty organów egzekutywy z mocą ustawy, które są wydawane w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe (a nie obejmują one jednocześnie aktów wydawanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w samej konstytucji).

¹⁵ Mianowicie – posługując się, gwoli ścisłości pojęciami „delegacji ustawodawczej” i „działalności delegowanej” – stwierdzili oni, że działalnością delegowaną jest tylko ta, która nie jest oparta na odrębnej kompetencji prawnej przyznanej organowi państwa konstytucyjnie. Jeżeli zaś – jak zarazem stwierdzili powyżej wskazani przedstawiciele doktryny – danemu organowi przysługuje taka kompetencja, to warunkiem istnienia delegacji ustawodawczej jest, by była to kompetencja stanowienia norm o mocy z ustawy z upoważnienia parlamentu. Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 53-54.

¹⁶ Leszek Garlicki i Beata Szepietowska stwierdzili mianowicie (posługując się pojęciem „ustawodawstwo delegowane”), że pod tym pojęciem należy rozumieć akty o mocy ustawy wydawane przez organ pozaparlamentarny na podstawie szczególnego upoważnienia, udzielonego w tak zwanej ustawie upoważniającej. Podkreślili oni zarazem, że kompetencja organu egzekutywy do wydawania aktów z mocą ustawy nie ma charakteru generalnego i stałego, pojawia się pod warunkiem uprzedniego udzielenia upoważnienia i tylko w zakresie i na czas w tym upoważnieniu określony. L. Garlicki, B. Szepietowska, *System źródeł prawa...*, s. 17-18.

rozumienie pojęcia odnoszącego się do tej instytucji) wydaje się nie do końca uzasadnione przede wszystkim z uwagi na bezsporny fakt, iż upoważnienie dla organów egzekutywy do wydawania aktów z mocą ustawy wynikające wprost z normy kompetencyjnej zawartej w samej konstytucji (analogicznie zresztą, jak to ma miejsce w przypadku upoważnienia ustawowego) powstaje z woli parlamentu tworzącego ustawę zasadniczą. Tym samym – jak należy uznać – nawet wtedy, gdy określony akt z mocą ustawy został wydany przez organ egzekutywy na podstawie upoważnienia konstytucyjnego (a nie ustawowego), to i tak jego byt znajduje pełne uzasadnienie w woli parlamentu.

W celu uzupełnienia powyższego poglądu warto ponadto wskazać, że za przyjęciem takiego stanowiska przemawia też kolejny – ściśle powiązany z powyższym – argument, że zawarcie upoważnienia do wydawania przez egzekutywę aktów z mocą ustawy bezpośrednio w normie kompetencyjnej zawartej w samej konstytucji nie zaprzecza bezspornej okoliczności, że w przypadku tego typu aktów – podobnie jak i w przypadku aktów wydawanych z upoważnienia ustawowego – możliwość ich wydawania jest ściśle uzależniona od udzielonego im przez parlament w tym zakresie upoważnienia. Także ze względu na ten właśnie argument akty z mocą ustawy wydawane przez egzekutywę na podstawie upoważnienia konstytucyjnego – analogicznie jak te wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego – należy zaliczać do kategorii ustawodawstwa delegowanego. W przypadku jednak aktów wydawanych na podstawie upoważnienia konstytucyjnego – jak trzeba zarazem zastrzec – parlament deleguje na organy egzekutywy upoważnienie do ich wydawania już znacznie wcześniej niż ma to miejsce w przypadku aktów wydawanych w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe (gdyż już na etapie uchwalania konstytucji).

3. Instytucja ustawodawstwa delegowanego z perspektywy Konstytucji z 1997 roku

Dokonując przedstawienia instytucji ustawodawstwa delegowanego z perspektywy Konstytucji z 1997 roku – i jednocześnie mając na względzie przedstawione powyżej założenia instytucjonalne omawianej instytucji – należy na wstępie przedstawić generalną tezę i wskazać, że ustawodawstwo delegowane stanowi instytucję znaną polskiemu prawu konstytucyjnemu. Jest to zarazem instytucja dość silnie zakorzeniona w polskim prawie konstytucyjnym i mająca długą tradycję

w historii polskiego konstytucjonalizmu¹⁷. Co więcej, ustawodawstwo delegowane było znane, w różnych postaciach, we wszystkich okresach ustrojowych dwudziestowiecznej historii Polski. O powyższym przesądza fakt, że ustawodawstwo delegowane było znane zarówno w okresie II Rzeczypospolitej (w tym na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 roku¹⁸ – w brzmieniu ustanowionym przez nowelę sierpniową z dnia 2 sierpnia 1926 roku¹⁹ – oraz na gruncie Konstytucji kwietniowej z 1935 roku²⁰), jak i w okresie powojennym (w tym na gruncie Małej Konstytucji z 1947 roku²¹) oraz w okresie po 1989 roku²². Co przy tym istotne, również na gruncie obowiązującej w Polsce Konstytucji z 1997 roku nie została zupełnie pominięta instytucja ustawodawstwa delegowanego.

W świetle powyższych ustaleń należy jednak zarazem już w tym miejscu wyraźnie stwierdzić, że obowiązująca Konstytucja RP nie nawiązała do znanego wielu państwom współczesnym rozwiązania zakładającego powierzenie organom władzy wykonawczej szerokich kompetencji do stanowienia aktów normatywnych o mocy ustawy²³. Na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej można wręcz – co więcej – wskazywać na istnienie przyznanego parlamentowi monopolu stanowienia aktów rangi ustawowej, od którego jedyny wyjątek wynika z art. 234 Konstytucji RP i odnosi się do instytucji rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta RP w czasie stanu wojennego.

¹⁷ Por. M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921-1947*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, s. 32.

¹⁸ Ustawa z dnia 17 III 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44 poz. 267).

¹⁹ Ustawa z dnia 2 VIII 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 III 1921 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 442).

²⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 IV 1935 roku (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

²¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 II 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71).

²² Mała Konstytucja z 1992 roku (ustawa konstytucyjna z dnia 17 X 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; Dz. U. Nr 84, poz. 426) przewidywała instytucję rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Radę Ministrów na podstawie upoważnienia ustawowego. Por. w tym zakresie m.in. A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 107 i n.

²³ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 136.

Z perspektywy współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego rozporządzenia z mocą ustawy – ujęte w art. 234 Konstytucji RP – stanowią zatem jedyny w chwili obecnej przejaw instytucjonalny ustawodawstwa delegowanego w polskim systemie prawa. Instytucja ustawodawstwa delegowanego jest w związku z tym obecnie bardzo wąsko ujmowana w polskim porządku prawnym i ma relatywnie niewielki zakres zastosowania.

Przedstawiając przywołane rozporządzenia z mocą ustawy przewidziane w art. 234 Konstytucji RP, należy zauważyć, że rozporządzenia te stanowią jedno ze źródeł prawa (a, mówiąc ściślej, jedno ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego). Powyższe potwierdza *expressis verbis* art. 234 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku, wskazując, że rozporządzenia z mocą ustawy mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Co przy tym jednak istotne, rozporządzenia z mocą ustawy uregulowane w art. 234 Konstytucji RP stanowią jedno ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, które nie zostało przewidziane w – odnoszącym się *stricte* do zagadnienia źródeł prawa powszechnie obowiązującego – art. 87 Konstytucji RP. Artykuł ten zalicza bowiem do źródeł powszechnie obowiązującego prawa wyłącznie Konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy i rozporządzenia, jak również akty prawa miejscowego na obszarze właściwości organów, które je ustanowiły²⁴.

Warto również wskazać, że wskazane rozporządzenia z mocą ustawy umiejscowione są na tym samym poziomie w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego co ustawy zwykłe. W doktrynie wyraża się pogląd, że to właśnie ten fakt, że rozporządzenie z mocą ustawy ma moc prawną ustawy może być uznany za najbardziej charakterystyczną i najbardziej wyraźną (zawartą zresztą w samej nazwie przedmiotowego

²⁴ Bartosz Skwara wskazuje zarazem, że rozporządzenia z mocą ustawy uregulowane w art. 234 Konstytucji RP stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego ulokowane poza art. 87 Konstytucji podobnie jak i kilka innych tego typu źródeł prawa, w tym źródła prawa wtórnego Unii Europejskiej (wynikających z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP). Por. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 60.

rozporządzenia) cechę tej instytucji²⁵, zaliczanej do kategorii ustawodawstwa delegowanego.

Rozporządzenia z mocą ustawy przewidziane w art. 234 Konstytucji RP – po spełnieniu wszystkich przesłanek określonych w art. 234 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej – mogą być wydawane wyłącznie przez Prezydenta RP (jako organ dualistycznej władzy wykonawczej w polskim systemie konstytucyjnym) i wyłącznie w czasie stanu wojennego. O powyższym przesądza art. 234 ust. 1 Konstytucji RP, wskazując, że rozporządzenia z mocą ustawy wydaje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Tym samym należy uznać, że uregulowana w Konstytucji z 1997 roku instytucja rozporządzenia z mocą ustawy – stanowiąca przejaw ustawodawstwa delegowanego – została potraktowana jako instytucja bardzo wyjątkowa. Jest ona możliwa do zastosowania jedynie wówczas, gdy państwo i jego organy działają w nadzwyczajnych okolicznościach stanu wojennego²⁶.

Co istotne, rozporządzenia z mocą ustawy uregulowane na gruncie art. 234 Konstytucji z 1997 roku stanowią akty zaliczane do szerokiej kategorii ustawodawstwa delegowanego, które wydawane są w nadzwyczajnych warunkach ustrojowych (w okresie stanu wojennego, czyli jednego z trzech możliwych do wprowadzenia w Polsce stanów nadzwyczajnych). Co więcej, przywołane rozporządzenia z mocą ustawy stanowią takie akty ustawodawstwa delegowanego, które nie są wydawane na podstawie szczególnego upoważnienia ustawowego, ale na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w samej Konstytucji. W przypadku omawianej instytucji ogólna norma kompetencyjna zawarta jest właśnie – w przywołanym tutaj kilkakrotnie – art. 234 polskiej ustawy zasadniczej (a konkretnie w jego ustępie pierwszym)²⁷.

W kontekście wszystkich dotychczasowych ustaleń należy zwrócić także uwagę, że instytucja rozporządzenia z mocą ustawy stanowi jedyny wyjątek od zaaprobowanej w polskim porządku

²⁵ Por. K. Działocha, uwaga 2 do art. 234, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 2.

²⁶ S. Pątyra, *Akty egzekutywy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014 nr 2(18), s. 264.

²⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1110.

konstytucyjnym zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów o mocy ustawy²⁸. Wyjątek ten, co wynika już z dotychczasowych rozważań, w istocie ogranicza się do tylko do jednej ekstremalnej – ale potencjalnie możliwej do zaistnienia – sytuacji stanu wojennego. Ponadto rozporządzenia z mocą ustawy – jako wyjątek od zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów o mocy ustawy – mogą być wydawane tylko po spełnieniu dodatkowych przesłanek wynikających z art. 234 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy w tym kontekście wskazać, że rozporządzenia z mocą ustawy – przy uwzględnieniu na marginesie faktu, iż kompetencja do ich wydania jest ograniczona czasowo do okresu obowiązywania stanu wojennego i personalnie do osoby Prezydenta RP – mogą być wydawane po równoczesnym spełnieniu szeregu dodatkowych warunków, wynikających z art. 234 ust. 1 polskiej Konstytucji i określających, że możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy może mieć miejsce tylko wtedy, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie²⁹ oraz że wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy jest możliwe jedynie wówczas, gdy stosowny wniosek w tym zakresie skieruje do Prezydenta Rada Ministrów. Wniosek Rady Ministrów jest w przypadku przedmiotowej instytucji koniecznym warunkiem wydania rozporządzenia³⁰.

Ponadto wydane przez Prezydenta RP w trybie art. 234 ust. 1 Konstytucji z 1997 roku rozporządzenia z mocą ustawy podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu³¹. Odmowa z kolei zatwierdzenia przez Sejm rozporządzenia z mocą ustawy oznacza utratę jego mocy prawnej, przy czym, wobec milczenia ustrojodawcy, to sam Sejm powinien określić moment, w którym to następuje³².

W świetle powyższych uwag trzeba także wskazać, że pewnym ograniczeniem podlega równocześnie swoboda w zakresie określania

²⁸ Por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa...*, s. 47.

²⁹ Tym samym należy uznać, że jeżeli w czasie stanu wojennego, mimo nadzwyczajnej sytuacji, Sejm może zebrać się na posiedzenie, to wówczas kompetencja do wydawania rozporządzeń nie może być realizowana.

³⁰ K. Działocha, uwaga 2 do art. 234, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 2.

³¹ W tym przypadku jednoznacznie chodzi o pierwsze posiedzenie Sejmu, które odbywa się po wydaniu konkretnego rozporządzenia z mocą ustawy.

³² Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1110-1113.

materii, która może być regulowana w drodze rozporządzenia z mocą ustawy. Mianowicie, z treści art. 234 ust. 1 Konstytucji z 1997 roku – stanowiącego, że rozporządzenia są wydawane w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5 wynika wniosek, że zakres przedmiotowy rozporządzenia z mocą ustawy – w stosunku do zakresu przedmiotowego ustawy – jest ograniczony w dwojaki sposób. Z punktu widzenia ściśle materialnego – do regulacji spraw objętych przepisami art. 228 ust. 3 i 4 Konstytucji RP³³. Trzecie odesłanie do art. 228 ust. 5 polskiej ustawy zasadniczej nie ma z kolei związku z określeniem dozwolonego zakresu regulacji rozporządzeń z mocą ustawy – jest ono nakazem uwzględniania w procesie normowania rozporządzeniem wymienionych materii zasady proporcjonalności jako fundamentalnej zasady obowiązującej w stanach nadzwyczajnych³⁴.

4. Wybrane postulaty *de lege ferenda* w zakresie instytucji ustawodawstwa delegowanego

W świetle wszystkich przedstawionych w prezentowanym rozdziale rozważań warto w tym miejscu zaprezentować wybrane – szczególnie istotne w moim przekonaniu – postulaty *de lege ferenda* w zakresie instytucji ustawodawstwa delegowanego. W tym kontekście można, w mojej ocenie, przedstawić w pierwszej kolejności generalny postulat i wskazać, że w świetle doświadczeń ustrojowych z okresu pierwszych dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku zasadne wydaje się być *pro futuro* przeprowadzenie w polskim porządku prawnym pewnych zmian ustrojowych w zakresie instytucji ustawodawstwa delegowanego.

W moim przekonaniu zmiany ustrojowe w przedmiocie instytucji ustawodawstwa delegowanego powinny koncentrować się na wprowadzeniu – niezależnie od istniejącej już, przewidzianej w art. 234 Konstytucji RP, instytucji rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych

³³ Art. 228 ust. 3 i 4 w związku z art. 234 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, że materia rozporządzenia z mocą ustawy jest ograniczona do określenia zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych (ust. 3) a – ponadto – do określenia podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (ust. 4).

³⁴ K. Działocha, uwaga 2 do art. 234, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 3.

przez Prezydenta RP w czasie stanu wojennego – zupełnie nowej instytucji zaliczanej do szerokiej kategorii ustawodawstwa delegowanego. Postulat ten wydaje się, w mojej ocenie, uzasadniony z uwagi na okoliczność, że obecnie istniejąca w polskim porządku prawnym regulacja konstytucyjna w zakresie instytucji ustawodawstwa delegowanego okazuje się niewystarczająca w obliczu wyzwań stojących przed Polską i polskim systemem stanowienia prawa rangi ustawowej, szczególnie w obliczu wyzwań związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Co przy tym istotne, postulat ten koresponduje z innymi poglądami w tym zakresie formułowanymi od pewnego czasu w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego³⁵ i wydaje się ponadto znajdować uzasadnienie w polskiej tradycji konstytucyjnej, z którą immanentnie związana jest od dłuższego czasu instytucja ustawodawstwa delegowanego.

Precyzując zaprezentowany postulat, wyrażam pogląd, że *de lege ferenda* zasadne i warte szerszego rozważenia wydaje się być dokonanie na gruncie konstytucyjnym wyraźnego podziału kompetencji ustawodawczych pomiędzy legislatywę i egzekutywę, przyznanie egzekutywie szerszych uprawnień w zakresie stanowienia norm o charakterze ustawowym i rozszerzenie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w polskim prawie konstytucyjnym o akty z mocą ustawy, które miały być wydawane przez egzekutywę w normalnych warunkach ustrojowych (a zatem nie byłyby one ograniczone jedynie do okresu obowiązywania stanów nadzwyczajnych). Jednocześnie jednak, mając na względzie specyfikę polskiego porządku konstytucyjnego – ukształtowanego w oparciu o zasady ustrojowe takie jak np. zasada podziału władz (jednoznacznie wskazujące, że stanowienie norm prawnych rangi ustawowej powinno pozostać podstawowym obszarem działalności parlamentu a nie egzekutywy) – wyrażam pogląd, że sceptycznie należałoby ocenić wprowadzenie nowej instytucji ustawodawstwa delegowanego w zbyt szerokim zakresie. W mojej ocenie – mając na względzie, zasygnalizowane już powyżej, wyzwania stojące przez Polską i polskim systemem stanowienia prawa rangi ustawowej związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej – należałoby przede wszystkim rozważyć wprowadzenie takich aktów z mocą ustawy,

³⁵ Por. w tym zakresie m.in. R. Piotrowski, *op. cit.*; J. Trzcński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rząd Parlament. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.

które mogłyby stanowić narzędzie implementacji prawa Unii Europejskiej. Narzędzie takie – mogące teoretycznie przybrać na przykład formę rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Radę Ministrów³⁶ – mogłoby umożliwić szybszy i bardziej efektywny proces implementacji prawa Unii Europejskiej z ominięciem standardowej procedury parlamentarnej. Jest to postulat tym bardziej warty uwagi, że Polska – jak każde inne państwo członkowskie Unii Europejskiej – jest narażona na szereg negatywnych konsekwencji prawnych w związku z nieterminową, względnie wadliwą implementacją prawa unijnego i – w tym kontekście – ustawodawstwo delegowane mogłoby stanowić instytucjonalną gwarancję dla prowadzenia szybszego i bardziej efektywnego procesu implementacji. W tym kontekście zmiana ustrojowa w zakresie omawianej instytucji wydaje się nie mieć co prawda charakteru zmiany koniecznej do wprowadzenia, lecz na pewno ma ona charakter zmiany pożądanej.

Omawiana instytucja mogłaby funkcjonować obok dotychczas istniejących w polskim systemie prawnym – na mocy art. 234 Konstytucji RP – rozporządzeń Prezydenta RP z mocą ustawy. W odróżnieniu jednak od rozporządzeń z mocą ustawy z art. 234 Konstytucji, instytucja aktów z mocą ustawy wydawanych w celu implementacji prawa Unii Europejskiej miałaby być normalnym narzędziem ustawodawczym, nie zarezerwowanym dla sytuacji szybkiego reagowania (jak to ma miejsce w przypadku rozporządzeń z mocą ustawy przewidzianych w art. 234 Konstytucji RP).

Inspiracją w tym zakresie dla polskiego ustrojodawcy mogłyby być między innymi rozwiązania ustrojowe istniejące obecnie w Republice Włoskiej. We włoskim prawie konstytucyjnym funkcjonują bowiem równocześnie dwie różne instytucje ustawodawstwa delegowanego: dekret z mocą ustawy (wprowadzany w razie nagłej potrzeby, kiedy niezbędny jest akt o randze ustawy, a procedura parlamentarna nie jest w stanie sprostać zadaniu i może doprowadzić do problemów; jest to instytucja nawiązująca w pewnym stopniu do rozporządzeń z mocą ustawy w ujęciu art. 234 Konstytucji RP) oraz

³⁶ Pogląd, że akty takie miałyby być wydawane przez Radę Ministrów (a nie przez Prezydenta RP) wydaje się znajdować swoje uzasadnienie w kontekście postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku o sygn. akt Kpt 2/08 (OTK ZU 2009 nr 5A, poz. 78), potwierdzającego podstawową rolę Rady Ministrów w kształtowaniu „europejskiej” polityki państwa. Por. J. Trzcíński, M. Wiácek, *op. cit.*, s. 345-346.

dekret legislacyjny. To właśnie ta druga instytucja, stanowiąca normalne i bardzo często stosowane w praktyce narzędzie ustawodawcze – stanowić może *pro futuro* interesujący punkt odniesienia dla polskiego ustrojodawcy w przypadku podjęcia ewentualnej próby wprowadzenia do porządku prawnego omawianej w tym rozdziale instytucji.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania prowadzone w ramach tego rozdziału należy stwierdzić, że instytucja ustawodawstwa delegowanego jest głęboko zakorzeniona w polskiej tradycji konstytucyjnej. Co przy tym istotne, instytucja ta obecna jest także we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym, chociaż – jak trzeba równocześnie podkreślić – Konstytucja z 1997 roku zaaprobowała bardzo wąski – wręcz marginalny – charakter tej instytucji. Mając na względzie doświadczenia pierwszych dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji RP należy w konsekwencji uznać, że uzasadniony wydaje się postulat przeprowadzenia *pro futuro* w polskim porządku prawnym pewnych zmian ustrojowych w przedmiocie instytucji ustawodawstwa delegowanego. Zmiany te, w moim przekonaniu, powinny być przede wszystkim skoncentrowane na wprowadzeniu aktów z mocą ustawy służących implementacji prawa Unii Europejskiej.

Bibliografia:

Literatura

- B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992.
- B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964.
- K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu w prawie europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1969.
- K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
- K. Działocha, uwagi do art. 234 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012 i n.
- L. Garlicki, B. Szepietowska, *System źródeł prawa w Polsce*, [w:] L. Garlicki, B. Hebdzyńska, R. Szafarz, B. Szepietowska, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. M. Szmyt, Warszawa 2005.
- D. Górecki, *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921-1947*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014.
- A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- R. M. Małajny, *Ustawa a akty ustawowe*, [w:] J. Czajnowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opałek (red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajnowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opałek, Kraków 2007.
- M. J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3(68).
- J. Oniszczyk, *Źródła prawa w orzecznictwie i powszechnie obowiązującej wykładni ustaw Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1999.
- S. Patyra, *Akty egzekutywy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014 nr 2(18).
- R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie stanowienia prawa*, [w:] *Zasady naczelne w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.

M. Pisz: „Zasadność dokonywania zmian ustrojowych w Konstytucji RP w zakresie instytucji ustawodawstwa delegowanego”

J. Trzcíński, M. Wiácek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja Rząd Parlament. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.

Z. Ziemiński, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, „Państwo i Prawo” 1993, z. 11-12.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

Ustawa z dnia 17 III 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44 poz. 267).

Ustawa z dnia 2 VIII 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 III 1921 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 442).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 IV 1935 roku (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 II 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 X 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; Dz. U. Nr 84, poz. 426.

Orzecznictwo

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku o sygn. akt Kpt 2/08 (OTK ZU 2009 nr 5A, poz. 78).

Aneta Piekut
Polska Akademia Nauk

Procedura zmiany Konstytucji. Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na przestrzeni jej obowiązywania oraz obecnie zgłoszony projekt rewizji

*Procedure for amending the Constitution. Changes of the
Constitution of the Republic of Poland during its validity and the
current draft revision*

Abstrakt

We wstępie artykuł przedstawia hierarchię źródeł prawa obowiązujących w Polsce z podkreśleniem ustawy zasadniczej będącej na samym szczycie struktury, a także kwestie związane z zależnością występującą pomiędzy poszczególnymi poziomami. Opisuje także strukturę ustawy zasadniczej.

W dalszej części opisana jest procedura zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uregulowana w art. 235 ustawy zasadniczej. Proces legislacyjny obowiązujący przy zmianie Konstytucji zostaje porównany do procedury zmiany zwykłej ustawy, w celu pokazania, że jest to dość trudny proceduralnie zabieg.

W ramach opisywania procesu legislacyjnego zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zostaje szczegółowo opisana procedura przebiegu referendum zatwierdzającego, poruszone są kwestie modyfikacji samej procedury zmiany ustawy zasadniczej oraz problem całościowej jej rewizji.

Następnie przedstawione zostają dwie już dokonane nowelizacje Konstytucji. Jedna dokonana ustawą z dnia 8 września 2006r. (Dz. U.2006.200.1471), która dotyczy art. 55 ustawy zasadniczej w sprawie zakazu ekstradycji obywatela polskiego oraz dopuszczalne wyjątki w tym zakresie. W dalszej kolejności zostaje opisana druga nowelizacja dokonana ustawą z dnia 7 maja 2009 r. (Dz.U.2009.114.946) dotycząca

art. 99 ustawy zasadniczej poprzez dodanie do niego ust. 3 ograniczającego wybór do Sejmu lub Senatu osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Oddzielną kwestią poruszoną w artykule jest projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 166). Zawiera on zmiany dotyczące Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Przytacza się w tej części również tezy uzasadnienia do przedmiotowego projektu zmian oraz podejmuje próbę ich oceny, a także wskazuje możliwości ich wprowadzenia.

Słowa kluczowe:

konstytucja, zmiana konstytucji, rewizja, ustawa zasadnicza

Abstract

In the introduction, the article presents a hierarchy of sources of law in force in Poland, emphasizing the basic law at the level of the structure as well as issues related to the relationship between the different levels. It also describes the structure of the Basic Law.

The procedure for amending the Constitution of the Republic of Poland, as provided for in Art. 235 of the Basic Law. The legislative process in force in the revision of the Constitution is compared to the procedure for changing the ordinary law, to show that this is a rather procedurally difficult procedure.

As part of describing the legislative process of the amendment of the Constitution of the Republic of Poland, the procedure of the referendum on the approval process is discussed in details, the issues of modification of the procedure of the amendment of the basic law and the problem of its overall revision are discussed.

Two amendments have already been made to the Constitution. One made by the act of 8 September 2006, which concerns Art. 55 of the Basic Law on the prohibition of extradition of a Polish citizen and admissible exceptions in this respect. In the following, the second amendment introduced by the Act of 7 May 2009 is described. Concerning art. 99 of the Basic Law by adding paragraphs. 3 limiting the choice to the Sejm or the Senate of persons sentenced by a final sentence of imprisonment for intentional crime prosecuted for public prosecution.

A separate issue raised in the article is a bill amending the Constitution of the Republic of Poland (No. 166). It contains changes concerning the Supreme Court and the Constitutional Tribunal. The thesis of the justification for this draft amendment is also mentioned in this

section, and attempts are made to evaluate them, as well as the possible consequences of their introduction.

Key words:

Constitution, constitution change, revision, constitutional law

I. Hierarchia źródeł prawa obowiązujących w Polsce

Hierarchia źródeł prawa obowiązujących w Polsce ma ogromne znaczenie dla stosowania prawa. Prawo powszechnie obowiązujące składa się z norm, które nakładają na obywateli prawa i obowiązki. Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zaliczamy: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Na terenie lokalnym tj. objętym władztwem organów jednostek samorządu terytorialnego, prawem powszechnie obowiązującym są także akty prawa miejscowego. Kolejność wymienionych wyżej aktów prawa powszechnie obowiązującego nie jest przypadkowa. Akty są wymienione w kolejności od najważniejszych, najbardziej doniosłych w systemie prawa. Związek wynikający z przedstawionej hierarchii norm polega na tym, że normy prawne niżej usytuowane w hierarchii mają być zgodne z wyżej umiejscowionymi. A *contrario* normy usytuowane wyżej w hierarchii źródeł prawa określają zakres uregulowań zawartych w normach niższego rzędu. Źródła prawa powszechnie obowiązującego wynikają wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Jest to zamknięty katalog źródeł prawa co oznacza, że akt który w tym katalogu się nie znajduje, nie jest prawem powszechnie obowiązującym, nie jest źródłem prawa.

Na samym szczycie hierarchii źródeł prawa obowiązujących w Polsce znajduje się Konstytucja nazywana także ustawą zasadniczą. Konstytucja jest aktem prawnym o najwyższej mocy obowiązywania, wszystkie pozostałe akty prawa powszechnie obowiązującego muszą być zgodne z jej postanowieniami, jest fundamentem całego systemu prawnego. Konstytucja określa ustrój polityczny, gospodarczy i społeczny państwa, organizację jego organów w tym także ich kompetencje i zadania. Dodatkowo określa prawa i wolności obywateli, a także w wąskim zakresie samorząd terytorialny. Konstytucja jest jednym aktem prawnym regulującym tak szeroki zakres przedmiotowy. Wyższe wymagania muszą być spełnione także przy zmianie Konstytucji

¹ (Dz.U. nr.78 poz . 483)

w porównaniu do innych aktów prawa powszechnie obowiązującego². Aktualnie obowiązuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U.nr 78 poz. 483) co oznacza, że jest to ustawa obowiązująca już dwadzieścia lat. Została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, a zatwierdzona w ogólnokrajowym referendum. Weszła w życie 17 października 1997 r. Złożona jest z preambuły i 13 rozdziałów, w tym z 243 artykułów.

Na drugim szczeblu struktury źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce znajdują się ustawy. Przedmiotem ustaw mogą być kwestie zarówno nieporuszane w Konstytucji, ale także te które wymagają doprecyzowania, czy szerszej regulacji³. Wszystkie akty prawa (poza Konstytucją) usytuowane w hierarchii źródeł muszą być zgodne z ustawami, jako aktami wyższego rzędu. A ustawy mają być zgodne z Konstytucją. Ustawy mają być zgodne także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja nastąpiła w drodze zgody wyrażonej w ustawie. Ustawami regulowane są takie kwestie jak wolności, prawa czy obowiązki obywatelskie (nieregulowane Konstytucją) oraz inne należące do materii ustawowej sprawy wskazane wprost w Konstytucji. Tryb uchwalania ustaw został przedstawiony poniżej.

Inicjatywa ustawodawcza

Prezydent RP, Rada Ministrów, 15 posłów lub komisja sejmowa, Senat RP,
100.000 obywateli

SEJM

I czytanie

*Na posiedzeniu Sejmu (odrzućcie, skierowanie do Komisji -
sprawozdanie - do Sejmu)*

Komisja - sprawozdanie - do Sejmu

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wydanie 13, Warszawa 2009, s. 36-37.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wydanie 13, Warszawa 2009, s. 46.

II czytanie

Odrzucenie

Zgłoszenie nowych poprawek (Komisja - dodatkowe sprawozdanie - do Sejmu, III czytanie)

Niezgłoszenie poprawek (do III czytania)

III czytanie

Odrzucenie projektu

Uchwalenie ustawy (do Senatu)

SENAT

Komisja (sprawozdanie Komisji - do Senatu)

Uchwała Senatu

Odrzucenie ustawy - do Sejmu

Komisja (sprawozdanie- do Sejmu)

Odrzucenie poprawek Senatu bezwzględną większością głosów - do Marszałka Sejmu

Nieodrzućenie poprawek Senatu bezwzględną większością głosów - do Marszałka Sejmu

Wprowadzenie poprawek - do Sejmu

Komisja (sprawozdanie- do Sejmu)

Odrzucenie poprawek Senatu bezwzględną większością głosów - do Marszałka Sejmu

Nieodrzućenie poprawek Senatu bezwzględną większością głosów - do Marszałka Sejmu

A. Piekut: *Procedura zmiany Konstytucji. Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na przestrzeni jej obowiązywania oraz obecnie zgłoszony projekt rewizji*

Przyjęcie ustawy bez poprawek - do Marszałka Sejmu

Niepodjęcie uchwały w terminie 30 dni - do Marszałka Sejmu

Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi do podpisu

PREZYDENT RP

Występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją RP - do Trybunału

Wyrok o zgodności ustawy z Konstytucją - podpisanie ustawy i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw

Wyrok o niezgodności ustawy z Konstytucją - zamknięcie postępowania ustawodawczego

Wyrok o niezgodności niektórych przepisów ustawy z Konstytucją

Prezydent zasięga opinii Marszałka Sejmu o pominięciu w ustawie przepisów niezgodnych z Konstytucją - podpisanie ustawy i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw

Zwrócenie ustawy do Sejmu w celu usunięcia niezgodności - Sejm - Senat - Sejm - - podpisanie ustawy i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw

Odmowa podpisania ustawy i skierowanie jej do ponownego rozpatrzenia przez Sejm - do Sejmu

Komisja (sprawozdanie) do Sejmu

Sejm

ponowne uchwalenie ustawy bez zmian, większością 3/5 głosów - podpisanie ustawy i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw

niedojdzie ustawy do skutku z powodu ponownego jej nieuchwalenia

Podpisanie ustawy i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw⁴.

Kolejnym, po ustawach źródłem, są ratyfikowane umowy międzynarodowe. Umowy międzynarodowe mają znaczenie nie tylko w stosunkach międzynarodowych, ale także w stosunkach wewnętrznych państw będących ich stronami⁵. Ratyfikacja to czynność powodująca, że umowa ostatecznie wiąże dane państwo⁶. Jeśli chodzi o kwestie wcześniejszej zgody na ratyfikację wyrażonej w ustawie to ma to znaczenie w przypadku braku możliwości pogodzenia postanowień umownych z postanowieniami ustaw. Wtedy za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, taka ratyfikowana umowa międzynarodowa w razie sprzeczności ma pierwszeństwo stosowania przed ustawą, która zawiera uregulowania sprzeczne⁷.

Następnie rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji to po ratyfikowanych umowach międzynarodowych kolejne źródła prawa powszechnie obowiązujące w Polsce. Rozporządzenia wydawane są na podstawie upoważnień zawartych w ustawach. Regulują kwestie bardziej szczegółowo niż ustawy, ale tylko w zakresie w jakim upoważnienie ustawowe na to zezwala. Rozporządzenia wydawane są w celu wykonania ustawy przez konstytucyjnie uprawniony do tego organ. Ustawa może nakazać organowi wydanie rozporządzenia (organ

⁴ Przedstawiony tryb uchwalania ustaw został opracowany na podstawie schematu dostępnego na stronie witryna edukacyjna Kancelarii Senatu RP, <http://edukacja.senat.edu.pl/?page=senat&pid=3>, dostęp: 17.06.2017.

⁵ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007, s. 130-131.

⁶ procedura ratyfikacji w Polsce może przebiegać według procedury "małej ratyfikacji" - Prezydent podpisuje na wniosek Prezes Rady Ministrów, nie jest wymagana zgoda parlamentu, "dużej ratyfikacji"- Prezydent podpisuje po uprzedniej zgodzie wyrażonej przez parlament, ratyfikacji w trybie art. 190 Konstytucji - Prezydent podpisuje po uprzedniej zgodzie wyrażonej w formie ustawy podjętej kwalifikowaną większością głosów przez Sejm i Senat lub w wiążącym referendum ogólnokrajowym.

⁷ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007, s. 128-129.

obligatoryjnie wydaje rozporządzenie) lub jedynie upoważnić (organ może, ale nie musi wydać rozporządzenie, fakultatywność działania)⁸.

W hierarchii źródeł prawa znajdują się także akty prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego wydawane są przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego w formie uchwał i tak w gminach - są to Rady Gminy, Rady Miasta/Miejskie; w powiatach - Rady Powiatu, w województwach - Sejmik Województwa. Akty prawa miejscowego wydają także terenowe organy administracji rządowej tj. Wojewoda i organy administracji niezespólonej w województwie⁹. Akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, obowiązują na obszarze działania organu, który je wydał, publikowane są w Wojewódzkich Dziennikach Urzędowych. Akty prawa miejscowego muszą być zgodne z wszystkimi wyżej wymienionymi aktami prawa powszechnie obowiązującego¹⁰.

Należy także wspomnieć o rozporządzeniach z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów w sytuacji braku możliwości zwołania posiedzenia Sejmu w warunkach występowania stanu wojennego¹¹. Rozporządzenia takie wydawane są, z pewnymi ograniczeniami¹². Mają one charakter źródeł

⁸ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007, s. 121-123

⁹ organy terenowej administracji rządowej w województwie to organy, które podlegają bezpośrednio ministrowi lub innemu centralnemu organowi administracji rządowej w województwie. Są nimi szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni; regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

¹⁰ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007, s. 124-125.

¹¹ art. 234, Konstytucji RP

¹² art. 228 ust. 2-5, Konstytucji RP

prawa powszechnie obowiązującego i podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Z przedstawionej wyżej hierarchii źródeł prawa obowiązującego powszechnie w Polsce wynika, że Konstytucja jako ustawa zasadnicza kreuje cały system prawny, nadaje kierunek działania oraz wytyczne do stanowienia prawa w formie pozostałych wymienionych źródeł.

Procedura zmiany Konstytucji

Procedurę zmiany Konstytucji określa ona sama w rozdziale XII zatytułowanym "Zmiana Konstytucji" w art. 235. Stanowi on, że projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Przepis ten enumeratywnie wymienia podmioty, które projekt mogą złożyć. Sejm składa się z czterystu sześćdziesięciu posłów¹³ i jest to ustawowa liczba, o której mowa wyżej. W takim wypadku skuteczny projekt zmiany konstytucji może złożyć co najmniej dziewięćdziesięciu dwóch posłów. Także Senat jako organ czy Prezydent posiada prawo inicjatywy zmiany ustawy zasadniczej. Kolejnym krokiem ku zmianie konstytucji jest jej uchwalenie w drodze ustawy w jednakowym brzmieniu przez Sejm i w terminie nie dłuższym niż sześćdziesiąt dni przez Senat. Przy uchwalaniu ustawy zmieniającej konstytucję obowiązują zastrzone zasady w porównaniu do uchwalania innych ustaw. Restrykcyjne wymogi polegają na tym, że Sejm uchwała ustawę większością co najmniej 2/3 głosów przy wymaganym kworum przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów, natomiast Senat bezwzględną większością głosów¹⁴ przy kworum co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów¹⁵. Oznacza to, że przy uchwalaniu ustawy o zmianie konstytucji minimalne wymogi to stu pięćdziesięciu czterech posłów "za" w obecności dwustu trzydziestu posłów oraz więcej niż 50% "za" wszystkich oddanych głosów przez senatorów w obecności pięćdziesięciu senatorów. Procedura zmiany konstytucji ustala także terminy właściwe dla jej skutecznego dokonania. Pierwsze czytanie projektu nie może odbyć się wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi przedmiotowego projektu. Są to terminy dłuższe niż w toku zwykłej procedury, a ma to służyć zapewnieniu możliwości czasowych na zapoznanie się

¹³ art. 96, Konstytucji RP

¹⁴bezwzględna większość głosów to liczba głosów "za" jest większa od sumy głosów "przeciw" i "wstrzymujących się".

¹⁵ art. 235 ust. 4, Konstytucji RP

z projektem, wyeliminowanie podejmowania decyzji bez przemyśleń, w końcu stabilności postanowień konstytucji jako najwyższego prawa w kraju¹⁶.

Szczególne wymogi zostały także wprowadzone jeśli chodzi o zmiany konkretnie wskazanych rozdziałów konstytucji - I Rzeczpospolita; II Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela; XII - Zmiana konstytucji . W odniesieniu do proponowanych zmian w tych rozdziałach uchwalenie może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu ustawy. Przewiduje się także możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego.

Dalej proces legislacyjny polega na tym, że po uchwaleniu projektu zmiany ustawy zasadniczej przekazana zostaje do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Czyni to w terminie dwudziestu jeden dni. Ma możliwość zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej procedury ustanowienia ustawy o zmianie konstytucji lub przeprowadzenia referendum konstytucyjnego, jeśli takie miało miejsce. Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent jest zobligowany do jej podpisania i zarządzenia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. W przeciwnym razie nie odpisuje jej.

Podsumowując, proces legislacyjny zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej różni się w znaczącym zakresie od zwykłej procedury legislacyjnej. Jest to spowodowane rangą zmienianej ustawy jako zasadniczej w państwie. Inicjatywa zmiany przysługuje węższemu kręgowi podmiotów, konieczność przyjęcia zmian w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat, rozpatrzenie zmian trwa sześćdziesiąt dni (w przypadku zwykłej ustawy - trzydzieści dni), pierwsze czytanie następuje nie wcześniej niż trzydzieści dni od przedłożenia Sejmowi, uchwalenie zmiany wymaga kwalifikowanej większości głosów w Sejmie i bezwzględnej większości głosów w Senacie, szczególne uregulowania dotyczące rozdziałów I, II i XII polegają na możliwości uchwalenia zmian nie wcześniej niż sześćdziesiąt dni po pierwszym czytaniu oraz na

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wydanie 13, Warszawa 2009, s. 37-38.

uprawnieniu do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum zatwierdzającego¹⁷.

Przeprowadzenie procesu legislacyjnego zmiany Konstytucji jest dość skomplikowane, a wynika to z konieczności dbania o stabilność przepisów tej ustawy, niedokonywanie pochopnych zmian oraz wyeliminowanie dokonywania zmian podyktowanych względami czysto politycznymi¹⁸.

Referendum zatwierdzające

Konstytucja przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego proponowane zmiany konstytucji. Przeprowadzenie referendum zatwierdzającego jest uzależnione od złożenia wniosku o jego przeprowadzenie przez podmioty uprawnione do złożenia projektu zmian tj. przez 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem referendum nie jest obligatoryjnym elementem procesu zmiany konstytucji, a zależy od woli podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o jego przeprowadzenie. Nie jest wymagane aby wniosek o przeprowadzenie referendum był złożony przez ten sam podmiot, który złożył projekt zmian, co oznacza że każdy z tych podmiotów może złożyć przedmiotowy wniosek, mimo że inny podmiot zgłaszał projekt nowelizacji. Drugą przesłanką warunkującą przeprowadzenie referendum zatwierdzającego jest termin czterdziestu pięciu dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat. Uprawniony składa wniosek do Marszałka Sejmu, który zarządza referendum niezwłocznie w ciągu sześćdziesięciu dni od jego złożenia. Marszałek Sejmu jest już zobligowany złożonym wnioskiem i nie może odmówić zarządzenia referendum. Nie zawsze będzie tak, że spełniając wszystkie przesłanki do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum uprawniony podmiot będzie mógł skutecznie się tego domagać. W okresie obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej taka sytuacja miała miejsce w zakresie zmian dotyczących europejskiego nakazu aresztowania. Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej ma obowiązek dostosowywać obowiązujące prawo krajowe do prawa unijnego. W związku z tym zmiana konstytucji dotycząca ekstradycji obywatela polskiego do innego państwa nie została poddana referendum

¹⁷ znamienne w tym zakresie wypowiedzi uczestników ogólnopolskiej konferencji "XX-lecie Konstytucji RP" zorganizowanej w Warszawie dnia 24 marca 2017 r.

¹⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wydanie 13, Warszawa 2009, s. 36.

zatwierdzającemu. Podstawą takiego działania był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05¹⁹. Referendum może zostać przeprowadzone jeśli proponowane zmiany dotyczą rozdziału I, II lub XII z uwagi na to, że postanowienia w nich zawarte mają znaczenie dla ustroju państwa, praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela, a także procedury zmiany ustawy zasadniczej. Nie wymaga się aby cały projekt dotyczył przepisów zawartych w tych rozdziałach. Wystarczy jedna projektowana zmiana przepisu znajdującego się w którymkolwiek z tych rozdziałów, aby zaistniała przesłanka do możliwości przeprowadzenia referendum zatwierdzającego.

Skutek wiążący referendum zatwierdzającego nie zależy od frekwencji, tak jak ma to miejsce w przypadku referendum przeprowadzanego na podstawie art. 125 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰. W takim wypadku zmiana konstytucji zostaje przyjęta zawsze kiedy opowiedziała się za nią większość głosujących. Ważność referendum stwierdza Sąd Najwyższy uchwałą w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia wyników referendum²¹.

Należy zwrócić uwagę także na możliwość przeprowadzenia "referendum przedkonstytucyjnego". Referendum przedkonstytucyjne to często używane przez media czy polityków pojęcie określające referendum, o którym mowa w art. 125 Konstytucji RP, ale dotyczące spraw związanych w ewentualnymi zmianami ustawy zasadniczej. Stanowiska są w tej materii podzielone. Część doktryny uważa, że dopuszczalne jest przeprowadzenie takiego referendum na podstawie art. 125 Konstytucji Rzeczypospolitej jako sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa²². Natomiast pozostała część podchodzi sceptycznie do

¹⁹ Art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, OTK ZU 4A/2005 poz. 42.

²⁰ Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.

²¹ art. 125 ust. 4, Konstytucji RP

²² B. Banaszak, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 124-130; K.

takiego rozwiązania z uwagi na to, że w sytuacji uzyskania wiążącego charakteru referendum w żaden sposób nie można zagwarantować, że Sejm i Senat będzie w stanie przyjąć zmiany w jednakowym brzmieniu²³.

"Nowa Konstytucja"

Rozdział XII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w całości reguluje kwestie jej zmiany. Nie zawiera żadnych wyłączeń spod zakresu możliwości dokonywanych zmian, jak ma to miejsce w przypadku innych państw²⁴. W związku z brzmieniem art. 235 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszelkie modyfikacje są dopuszczalne, o ile zostaną spełnione pozostałe przesłanki zmiany m.in. jednobrzmiące przyjęcie projektu przez Sejm i Senat, ewentualna zgoda Narodu w referendum zatwierdzającym.

W odniesieniu do całościowej, kompleksowej zmiany Konstytucji w doktrynie prezentowane są dwa odmienne poglądy. Pierwszy z nich stanowi, że należałoby najpierw ustanowić specjalną procedurę poprzez zmianę art. 235 Konstytucji RP, a następnie zgodnie z tą nową procedurą uchwalić pełny tekst nowej ustawy zasadniczej²⁵. Drugi pogląd natomiast wskazuje, że możliwa jest kompleksowa zmiana

Skotnicki, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 112-117

²³ P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy. 2005, nr 3, s. 118-120; P. Winczorek, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 111; W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 107-111; P. Radziejewicz, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 120-124

²⁴ Konstytucja Grecji w art. 110 ust. 1 stanowi, że postanowienia Konstytucji, z wyjątkiem tych, które określają podstawy i formę ustroju jako republiki parlamentarnej, oraz z wyjątkiem postanowień art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, 4 i 7, art. 5 ust. 1 i 3, art. 13 ust. 1 i art. 26 mogą być przedmiotem rewizji

²⁵ komentarz do art. 235 Konstytucji RP, M. Haczkowska, R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX.

ustawy zasadniczej w trybie obecnie obowiązującego art. 235 Konstytucji RP²⁶.

Obecna partia rządząca coraz częściej wskazuje na konieczność kompleksowej zmiany obowiązującej konstytucji i mówi o prowadzonych nad tą zmianą pracach. Nie ulega jednak wątpliwości, że w takiej sytuacji obligatoryjnym będzie zarządzenie referendum zatwierdzającego i w efekcie to Naród zadecyduje czy tą zmianę akceptuje czy też nie. Obecny Prezydent mówi o zorganizowaniu referendum przedkonstytucyjnego, o którym była mowa wyżej, rozwiązanie to wydaje się dość wątpliwe i budzi szereg wątpliwości natury prawnej, w szczególności pytań, na które obywatele mieliby udzielić odpowiedzi. Wydaje się, że referendum takie, powinno być zarządzone w trybie art. 125. jako referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Zarządza je Prezydent za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów²⁷. Jeżeli w referendum wzięłoby udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, to jego wynik byłby wiążący²⁸. W takim wypadku właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie sześćdziesięciu dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. W przypadku niedopełnienia wyżej wskazanego obowiązku jedyną sankcją jest pociągnięcie osób zobowiązanych do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, brak jest jednak prawnego mechanizmu, który w pewnym sensie "zmusiłby" Sejm do uchwalenia ustaw koniecznych dla takiej realizacji³⁰.

Najbliższy czas pokaże, co z Konstytucją - jej zmianą częściową czy też całościową. Jeden aspekt nie budzi wątpliwości - powinna być

²⁶ M. Laskowska, W. Sokolewicz, *W obliczu proponowanych zmian w Konstytucji*, w: *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czaplinski, Warszawa 2006, s. 457

²⁷ art. 60, ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst, jedn. Dz. U. z 2015 poz. 318)

²⁸ art. 125 ust. 3, Konstytucji RP

²⁹ art. 67, ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wydanie 13, Warszawa 2009, s. 179.

ona przestrzegana - czy ta obowiązująca dziś, czy nowa wprowadzona przez rządzącą opcję polityczną w przyszłości.

Nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwsza nowelizacja obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonana ustawą z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 200 poz. 1471) dotyczyła ekstradycji obywatela polskiego. Potrzeba dokonania tej nowelizacji wynikała z obowiązków Polski w związku z przynależnością do Unii Europejskiej. Europejski Nakaz Aresztowania jest jedną z instytucji prawnych składających się na instrumentarium służące realizacji postanowień Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej regulującego materię zaliczaną do tzw. Trzeciego Filaru ("Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych")³¹. Europejski Nakaz Aresztowania został wprowadzony do polskiego porządku prawnego, jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05 uznał niezgodność wprowadzonego art. 607t§1 Kodeksu Postępowania Karnego z art. 55 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym zmiana okazała się konieczna. Jak wskazano wyżej, mimo zmiany przepisu konstytucji zawierającego się w rozdziale II - Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela referendum zatwierdzające nie było przeprowadzane. Zmiana polega na tym, że dotychczasowy art. 55 stanowił o bezwzględnym zakazie ekstradycji obywatela polskiego, zakazie ekstradycji osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych oraz, że w sprawie ekstradycji orzeka sąd. Po nowelizacji ekstradycja obywatela polskiego nadal jest zakazana, ale istnieją wyjątki od tego zakazu, który nie ma już przymiotu bezwzględnego³². Ustawa nowelizująca weszła w życie 7 listopada 2006 r.

³¹ uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/79EB9DAFA9F1849FC12571F60033806C/\\$file/993.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/79EB9DAFA9F1849FC12571F60033806C/$file/993.pdf), dostęp: 16.06.2017 r.

³² 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 Rzeczypospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację

Druga nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonana ustawą z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 114 poz. 946) polegała na zmianie art. 99 poprzez dodanie do niego ust. 3 w brzmieniu - wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Wprowadzony przepis ma mieć zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie. Zmiana miała na celu spełnienie społecznych oczekiwań, że w Sejmie i Senacie nie będą zasiadały osoby prawomocnie skazane za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego³³. Z uwagi na fakt, że art. 99 znajduje się w rozdziale IV - Sejm i Senat nie istniała przesłanka do przeprowadzenia referendum zatwierdzającego.

Jak wynika z powyższego w okresie dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji została ona zmieniona dwukrotnie i to w niewielkim zakresie. W porównaniu do Kodeksu Karnego, który w tym roku również obchodzi dwudziestolecie obowiązywania nowelizacji było pięćdziesiąt pięć, w ramach których zmieniono trzysta osiemdziesiąt cztery przepisy³⁴. Może w okresie dwudziestu lat nie udało się

międzynarodową, której Rzeczypospolita 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 Rzeczypospolitą 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.

³³ uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/432.htm>, dostęp: 16.06.2017r.

³⁴ analiza własna dokonana w dniu 9 maja 2017r. - łącznie 88 aktów nowelizujących Kodeks Karny z czego 55 pozostaje w mocy, w tym: 2

przeprowadzić skomplikowanego procesu legislacyjnego zmiany, a może po prostu taka zmiana nie była konieczna - ani społecznie ani politycznie.

Projekt zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Aktualny projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zgłoszony został 15 grudnia 2015r. przez grupę posłów. Proponowane zmiany obejmują art. 183,188,194 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 183 dodaje się ust. 1A w brzmieniu Sąd Najwyższy orzeka o zgodności ustawy, o której mowa w art. 197 Konstytucji, z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Zmiany polegają na tym, aby w zakresie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym orzekał Sąd Najwyższy, wprowadzeniu większości kwalifikowanej przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego, rozszerzeniu składu Trybunału Konstytucyjnego do 18 sędziów, wybór prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego należał do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej spośród trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego, wygaszeniu mandatów dotychczasowych sędziów oraz zastąpienie ich nowym³⁵.

Proponowane zmiany są odpowiedzią na toczący się spór o Trybunał Konstytucyjny. Wnioskodawca wskazuje, że całkowicie

sprostowania, 7 wyroków Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o zgodności przepisów z Konstytucją RP.

³⁵ strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=166>, dostęp: 16.06.2017r., W art. 194 ust. 1 i 2 dokonuje się zmian i otrzymują brzmienie: 1. Trybunał Konstytucyjny składa się z 18 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny; 2. Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Art. 2 projektu ustawy stanowi, że Kadencja Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybranych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wygasa w 60 dniu od dnia jej wejścia w życie. Na ich miejsce zostaną powołani nowi sędziowie, wybrani na zasadach określonych w Konstytucji według jej brzmienia po przyjęciu niniejszej ustawy i w innych właściwych przepisach.

niedopuszczalnym jest, aby w przypadku orzekania o zgodności z ustawą zasadniczą ustawy o Trybunale Konstytucyjnym orzekał sam Trybunał. Jest to zaprzeczenie jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa - *nemo iudex in causa sua* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie). Ponadto obecnie toczący się spór sprawił, iż Trybunał Konstytucyjny stał się narzędziem walki politycznej pomiędzy największymi partiami³⁶.

Podsumowanie

W artykule starałam się podkreślić pozycję jaką zajmuje Konstytucja RP w polskim porządku prawnym. Przedstawienie hierarchii źródeł obowiązującego prawa było środkiem do osiągnięcia tego celu. Dokładne opisanie procedury stosowanej przy jej zmianie oraz trudności z tego wynikające tylko utwierdzają w przekonaniu, że jest to najwyższe prawo obowiązujące w Polsce, w związku z tym nie może być pochopnie zmieniane. Podobnie procedura referendum zatwierdzającego, które ma służyć kontroli obywateli nad zmianami w najważniejszych kwestiach polityki państwa, nie pozostaje bez znaczenia. Konstytucja RP obowiązuje już dwadzieścia lat, ale czy to zbyt długo, czy jej postanowienia nie są ponadczasowe, czy konieczna jest zmiana? Na te pytania każdy obywatel powinien odpowiedzieć sam, nie pod wpływem emocji, mediów czy polityków. Polska jest demokratycznym państwem prawa i w związku z tym, czy prawo to ma być zmienione decyduje Naród - bezpośrednio w referendum lub za pośrednictwem wybranych przedstawicieli, którzy słuchają swoich wyborców. Kwestia zmiany Konstytucji RP jest trudna do rozstrzygnięcia, jednak bez wątpienia stanowi najwyższe prawo, które powinno być przestrzegane.

Bibliografia:

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483)

ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 poz. 1749)

³⁶ uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji, strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=166>, ,
dostęp: 16.06.2017r.)

A. Piekut: *Procedura zmiany Konstytucji. Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na przestrzeni jej obowiązywania oraz obecnie zgłoszony projekt rewizji*

Konstytucja Grecji z 1975 r.

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 nr 114 poz. 946)

ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31 poz. 206 z późn, zm)

ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst, jedn. Dz. U. z 2015 poz. 318)

Literatura

T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wydanie 2, Warszawa 1999

L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wydanie 13, Warszawa 2009

M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007

M. Haczkowska, R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014

W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wydanie VII, LEX

M. Laskowska, W. Sokolewicz, *W obliczu proponowanych zmian w Konstytucji*, w: *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006

S. Bożyk, *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, wydanie 1, Białystok 2013

Orzecznictwo

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05

Artykuły

B. Banaszak, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd sejmowy* 2005, nr 3, s. 124-130;

A. Piekut: *Procedura zmiany Konstytucji. Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na przestrzeni jej obowiązywania oraz obecnie zgłoszony projekt rewizji*

K. Skotnicki, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 112-117

P. Sarnecki, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 118-120;

P. Winczorek, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 111;

W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 107-111;

P. Radziewicz, *Opinia w sprawie wniosku obywatelskiego o podjęcie przez Sejm uchwały przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd sejmowy 2005, nr 3, s. 120-124

Inne

uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy 993)

uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy 432)

uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji (druk sejmowy 166)

Biogramy autorów:

mgr Bartłomiej Balcerek - absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Katarzyna Bielecka - studentka III roku ekonomii na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach, aktywny członek Studenckiego Koła Naukowego Koncept. Obszar zainteresowań naukowych: makroekonomia, polityka monetarna, zarządzanie ryzykiem.

Marcin Biskupski - student III roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, członek Koła Naukowe Prawa Konstytucyjnego Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, wiceprezes ds. wydawniczych TBSP UJ.

mgr Edyta Chmura-Szczecińska - absolwentka prawa Uniwersytetu Wrocławskiego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii we Wrocławiu.

dr Adam Drozdek - doktor nauk prawnych; agent celny; prawnik praktyk, obecnie pracuje w kancelarii adwokackiej; autor publikacji z zakresu prawa celnego, podatkowego oraz prawa karno skarbowego.

Szymon Jakóbk - Student prawa oraz administracji w ramach indywidualnych studiów międzyobszarowych na Uniwersytecie Śląskim. Swoje zainteresowanie naukowe skupia wokół problematyki edukacji, szkolnictwa i nauki.

dr Błażej Kmiecik - doktor nauk społecznych w zakresie socjologii prawa, bioetyk oraz pedagog specjalny. Absolwent studiów w zakresie resocjalizacji, prawa medycznego i bioetyki oraz kursów specjalizacyjnych w zakresie profilaktyki uzależnień oraz ochrony praw człowieka. Koordynator Centrum Bioetyki Instytutu na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, adiunkt w Zakładzie Prawa Medycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, wykładowca prawa w Pracowni Pedagogiki Specjalnej Uniwersytetu Łódzkiego, oraz mediator (współpracownik) w Fundacji Wsparcia Psychospołecznego w Łodzi, były Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

Aleksandra Kopeć - studentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego oraz Prezes Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego "Spiritus Constitutionis".

mgr Magdalena Latacz - studentka studiów doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz programu LL.M. na Uniwersytecie w Heidelbergu.

dr Bernard Łukańko - LL.M., adiunkt w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego Instytutu Nauk Prawnych PAN w Warszawie.

Sebastian Nalazek - student IV roku na kierunku prawo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Przewodniczący Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego "VOTUM"

mgr Izabela Niczyporuk-Chudecka - doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa Uniwersytet w Białymstoku. Autorka publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego oraz bezpieczeństwa narodowego. W kręgu szczególnych zainteresowań doktorantki pozostaje problematyka Preambuły Konstytucji oraz konstytucyjne stany nadzwyczajne.

mgr Tomasz Olejnik - studia prawnicze ukończył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Obecnie jest doktorantem w Katedrze Prawa Finansowego UAM.

mgr Witold Pawelski - absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. W 2016 obronił pracę magisterską pt. „Postępowanie o zabezpieczenie spadku” pod kierunkiem Prof. zw. dr hab. Janusza Jankowskiego w Katedrze Postępowania Cywilnego I. Był wieloletnim członkiem Koła Prawa Konstytucyjnego oraz Studenckiego Koła Nauk Prawa Europejskiego. Jego zainteresowania naukowe obejmują postępowanie nieprocesowe, prawo konstytucyjne, a także prawa człowieka.

mgr Aneta Piekut - jest absolwentką jednolitych studiów magisterskich, kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie (obecnie: Uczelnia Techniczno-Handlowa). Obrona pracy magisterskiej na temat małżeńskich ustrojów majątkowych miała miejsce w 2014r. W 2015r. ukończyła podyplomowe studium prawa medycznego, bioetyki i socjologii medycyny na Uniwersytecie Warszawskim, natomiast w 2016r. podyplomowe studia prawa dowodowego, kryminalistyki oraz nauk pokrewnych w Centrum Nauk Sądowych Uniwersytetu Warszawskiego zakończone pracą dyplomową na temat wiarygodności

zeczności świadków w postępowaniu karnym. W 2016 r. rozpoczęła studia doktoranckie III stopnia w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

mgr Maciej Pisz - doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz aplikant adwokacki przy Izbie Adwokackiej w Warszawie. Ukończył prawo na Wydziale Prawa i Administracji UW oraz politologię w ramach Kolegium MISH UW (dyplomy z wyróżnieniem). Absolwent Szkoły Prawa Niemieckiego. Autor trzech książek i wielu artykułów naukowych poświęconych problematyce prawa konstytucyjnego.

mgr Anna Ples - studentka kierunku prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, absolwentka administracji na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, a także studiów podyplomowych prawa dowodowego na UJ. Redaktor w magazynie Pokój Adwokacki.

mgr Patryk Skalski - doktorant w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

mgr Kamil Stępiak - doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu w Białymstoku. W swojej pracy naukowej skupia się na komparatyście konstytucyjnych systemów prawnych, zasadach prawidłowej legislacji oraz ochronie praw człowieka.

mgr Arkadiusz Suszek - Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie. Zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia dotyczące systemów politycznych ze szczególnym uwzględnieniem polskiego systemu rządów po 1989 r. oraz historię polityczną III RP.

mgr Magdalena Wojdała - doktorantka Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Lublinie. Naukowo zajmuje się kościelnym prawem majątkowym.

mgr Magdalena Żywicka - prawnik i ekonomista. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Studia ekonomiczne ukończyła na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu

Szczecińskiego. Posiada kilkuletnie doświadczenie zawodowe związane z prawem podatkowym. Poza pracą zawodową realizuje również pasje naukowe jako doktorant w Zakładzie Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji UJ.