

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji  
Przemyśl–Rzeszów  
Wydział Prawa i Administracji 101 (115)

---

Podręczniki uczelniane  
nr 115

**Jerzy Buczkowski (red.)**  
**Łukasz Buczkowski**  
**Krzysztof Eckhardt**

**PRAWO KONSTYTUCYJNE RP**  
**(INSTYTUCJE WYBRANE)**

wydanie dziesiąte poszerzone i uaktualnione

Przemyśl–Rzeszów 2012

**Recenzent:**

Prof. zw. dr hab. Marian Grzybowski

**Redaktor naukowy**

Jerzy Buczkowski

**Autorzy poszczególnych rozdziałów:**

Jerzy Buczkowski – I, IV, VI, VII, VIII, XIII, XIV, XV pkt 1

Łukasz Buczkowski – V, IX, XV pkt 2

Krzysztof Eckhardt – II, III, X, XI, XII, XVI, XVII

Podręcznik uwzględnia stan prawny na dzień 30 czerwca 2012 r.

**Kolegium redakcyjne:**

Jan Szreniawski (redaktor naczelny), Jerzy Buczkowski,  
Mirosław Kurek, Antoni Pieniążek, Jerzy Posłuszny

Wydano nakładem  
Wyższej Szkoły Prawa i Administracji  
w Przemyślu

**© COPYRIGHT 2012 BY Wyższa Szkoła Prawa  
i Administracji w Przemyślu**

Skład i łamanie: Sławomir Szost

## SPIS TREŚCI

### Rozdział I

<b>Zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</b> .....	11
1. Pojęcie zasad naczelnych .....	11
2. Zasada republikańskiej formy rządów .....	12
3. Zasada demokratycznego państwa prawnego .....	14
4. Zasada suwerenności narodu .....	17
5. Zasada podziału władzy i równowagi władz .....	20
6. Zasada pluralizmu politycznego .....	24
7. Zasada parlamentarno-gabinetowego systemu rządów .....	32

### Rozdział II

<b>Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela</b> .....	43
1. Zagadnienia wstępne .....	43
1.1. Podstawowe pojęcia .....	43
1.2. Cele państwa a konstytucyjna ochrona praw jednostki .....	44
1.3. Międzynarodowa ochrona praw człowieka .....	44
2. Ogólne zasady konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki .....	47
3. Wolności i prawa osobiste .....	48
4. Wolności i prawa polityczne .....	54
5. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne .....	59
6. Środki ochrony wolności i praw jednostki .....	62
7. Konstytucyjne obowiązki jednostki .....	63

### Rozdział III

<b>Źródła prawa</b> .....	67
1. Zagadnienia wstępne .....	67
2. Powszechnie obowiązujące akty prawne stanowione przez parlament .....	69
2.1. Konstytucja .....	69
2.2. Ustawa .....	72

3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe .....	73
4. Powszechnie obowiązujące akty prawne pochodzące od centralnych organów władzy wykonawczej .....	75
5. Powszechnie obowiązujące akty prawne pochodzące od organów o ograniczonym terytorialnie zakresie działania (prawo miejscowe) .....	76
6. Przepisy przejściowe Konstytucji a system źródeł prawa .....	77
7. Konstytucyjny system źródeł prawa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej .....	78

#### Rozdział IV

<b>Podstawowe zasady prawa wyborczego</b> .....	82
1. Wyjaśnienia terminologiczne .....	82
2. Zasada powszechności .....	85
3. Zasada równości .....	91
4. Zasada bezpośredniości .....	101
5. Zasada tajności głosowania .....	107
6. Systemy ustalania wyników wyborów .....	109
7. Zasada wolności wyborów .....	114

#### Rozdział V

<b>Instytucje demokracji bezpośredniej</b> .....	120
1. Uwagi wprowadzające .....	120
2. Współcześnie występujące formy demokracji bezpośredniej .....	122
2.1. Zgromadzenie ludowe .....	122
2.2. Weto ludowe .....	123
2.3. Inicjatywa ludowa .....	123
2.4. Plebiscyt .....	124
2.5. Konsultacje ludowe .....	124
3. Rodzaje referendum .....	125
4. Ewolucja referendum w Polsce .....	128
4.1. Prace w okresie II Rzeczypospolitej .....	128
4.2. Referendum z 30 VI 1946 r. .....	129
4.3. Konstytucjonalizacja instytucji referendum. Referendum z 29 listopada 1987 r. ....	130
4.4. Referenda uwłaszczeniowe z 18 lutego 1996 r. ....	132
4.5. Referendum konstytucyjne z 25 maja 1997 r. ....	133
5. Aktualny stan prawny .....	135

## Spis treści

---

5.1. Referendum ogólnokrajowe .....	137
5.2. Referendum lokalne.....	144

## Rozdział VI

<b>Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe .....</b>	<b>150</b>
1. Uwagi wstępne .....	150
2. Struktura parlamentu .....	151
3. Podstawowe różnice występujące w wyborach do Sejmu i do Senatu RP .....	154
4. Tryb funkcjonowania izb.....	157
4.1. Kadencja izb.....	157
4.2. Posiedzenia izb.....	161
5. Charakter prawny mandatu przedstawicielskiego .....	162
6. Gwarancje wolnego mandatu przedstawicielskiego .....	165
6.1. <i>Incompatibilitas</i> parlamentarna.....	165
6.2. Immunitet parlamentarny .....	167
6.2.1. Immunitet materialny .....	168
6.2.2. Immunitet formalny.....	174
6.3. Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej .....	178
7. Formy organizowania się posłów i senatorów w parlamencie.....	180
8. Organizacja wewnętrzna Sejmu i Senatu .....	185
8.1. Marszałkowie izb .....	186
8.2. Prezydium izb.....	193
8.3. Konwenty Seniorów.....	194
8.4. Komisje parlamentarne .....	196
9. Funkcje parlamentu .....	208
9.1. Funkcja ustrojodawcza.....	208
9.2. Funkcja ustawodawcza .....	210
9.3. Funkcja kontrolna .....	238
9.4. Funkcja kreacyjna .....	245
9.5. Funkcja współuczestniczenia w kształtowaniu podstawowych kierunków działalności państwa .....	248
10. Zgromadzenie Narodowe.....	251

## Rozdział VII

<b>Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej .....</b>	<b>257</b>
1. Uwagi wstępne .....	257

---

2. Wybory prezydenckie.....	258
2.1. Zalety i wady powszechnych wyborów prezydenckich.....	260
2.2. Zarządzanie wyborów.....	263
2.3. Prawne warunki wybieralności na urząd Prezydenta RP .....	264
2.4. Tryb zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta RP .....	264
2.5. Zasady wyboru na urząd Prezydenta RP .....	269
2.6. Stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta RP.....	270
3. Objęcie urzędu i wygaśnięcie mandatu Prezydenta RP.....	271
4. Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP oraz instytucja prerogatyw.....	272
5. Odpowiedzialność Prezydenta RP .....	274
6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej.....	276
6.1. Kompetencje Prezydenta RP jako „głowy państwa” .....	276
6.2. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem parlamentu .....	278
6.3. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem władzy wykonawczej.....	279
6.4. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem władzy sądowniczej.....	281

## **Rozdział VIII**

<b>Rada Ministrów</b> .....	285
1. Wyjaśnienia terminologiczne .....	285
2. Skład Rady Ministrów .....	285
3. Tryb powoływania i kompetencje Rady Ministrów .....	296
4. Odpowiedzialność polityczna Rządu i ministrów .....	302
5. Tryb dokonywania zmian w Radzie Ministrów .....	307
6. Tryb funkcjonowania Rady Ministrów.....	308
7. Organy wewnętrzne Rady Ministrów.....	311

## **Rozdział IX**

<b>Samorząd terytorialny</b> .....	317
1. Uwagi wprowadzające.....	317
2. Organy samorządu terytorialnego .....	322
3. Tryb wyłaniania organów samorządu terytorialnego .....	326

## Spis treści

---

3.1. Organy stanowiące.....	326
3.2. Organy wykonawcze.....	335
3.2.1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta).....	335
3.2.2. Zarząd powiatu i zarząd województwa .....	338
4. Zadania jednostek samorządu terytorialnego .....	341
5. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego .....	345
6. Formy zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego .....	347
7. Nadzór nad samorządem terytorialnym.....	350

## **Rozdział X**

<b>Organy wymiaru sprawiedliwości.....</b>	<b>357</b>
1. Zagadnienia wstępne .....	357
1.1. Wyjaśnienia terminologiczne.....	357
1.2. Zasady organizacji sądownictwa.....	357
1.2.1. Zasada niezależności sądownictwa .....	358
1.2.2. Zasada jednolitości sądów .....	358
1.2.3. Zasada instancyjności.....	359
1.2.4. Zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości .....	359
1.3. Niezawisłość sędziów i jej gwarancje.....	361
2. Sąd Najwyższy .....	366
3. Sądy powszechne.....	369
4. Sądy administracyjne.....	370
5. Sądy wojskowe .....	373
6. Krajowa Rada Sądownictwa.....	374

## **Rozdział XI**

<b>Prokuratura .....</b>	<b>380</b>
1. Zagadnienia wstępne .....	380
2. Organizacja prokuratury .....	381
3. Zadania prokuratury .....	387

## **Rozdział XII**

<b>Trybunał Konstytucyjny .....</b>	<b>391</b>
1. Zagadnienia wstępne .....	391
2. Pozycja ustrojowa i funkcje Trybunału Konstytucyjnego .....	393
2.1. Charakter prawny Trybunału Konstytucyjnego .....	393

2.2. Kontrola konstytucyjności i legalności prawa .....	394
2.3. Orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych .....	400
2.4. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych.....	402
2.5. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych .....	403
2.6. Stwierdzanie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP .....	403
3. Skład i organizacja Trybunału Konstytucyjnego.....	404

### **Rozdział XIII**

<b>Trybunał Stanu</b> .....	410
1. Pojęcie i geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej.....	410
2. Status ustrojowy i organizacja Trybunału Stanu .....	415
3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.....	417
4. Tryb postępowania i sankcje orzekane przez Trybunał Stanu.....	421

### **Rozdział XIV**

<b>Najwyższa Izba Kontroli</b> .....	430
1. Geneza i przekształcenia instytucji NIK w Polsce .....	430
2. Pojęcie kontroli.....	437
3. Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli.....	439
4. Organizacja Najwyższej Izby Kontroli.....	440
5. Kryteria oraz podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli NIK .....	446
6. Postępowanie kontrolne i konsekwencje kontroli NIK .....	453

### **Rozdział XV**

<b>Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka</b> .....	462
1. Rzecznik Praw Obywatelskich .....	462
1.1. Geneza i istota instytucji <i>ombudsmana</i> .....	462
1.2. Powstanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce.....	464
1.3. Status ustrojowy Rzecznika Praw Obywatelskich.....	467
1.4. Zakres i procedura działania Rzecznika Praw Obywatelskich.....	471
2. Rzecznik Praw Dziecka .....	477
2.1. Wstęp.....	477



## *Spis treści*

---

2.2. Kompetencje oraz tryb realizacji zadań Rzecznika Praw Dziecka .....	479
2.3. Tryb powoływania Rzecznika Praw Dziecka .....	486
2.4. Gwarancje niezależności Rzecznika Praw Dziecka .....	488

### **Rozdział XVI**

<b>Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji</b> .....	492
1. Wolność wypowiedzi a prowadzenie stacji radiowych i telewizyjnych.....	492
2. Kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji .....	495
3. Powoływanie i organizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.....	497

### **Rozdział XVII**

<b>Stany nadzwyczajne</b> .....	500
1. Pojęcie i rodzaje stanów nadzwyczajnych.....	500
2. Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych.....	502
3. Skutki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.....	504
3.1. Zmiany w układzie kompetencji organów władzy publicznej.....	504
3.2. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela .....	508
4. Gwarancje praworządności przy wprowadzaniu i stosowaniu stanów nadzwyczajnych.....	513

# ROZDZIAŁ I. ZASADY NACZELNE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

## 1. Pojęcie zasad naczelnych

W doktrynie prawa konstytucyjnego nie występuje jednolita definicja zasad naczelnych konstytucji. Co więcej, podkreśla się nawet, że ustalenie takiej definicji na płaszczyźnie normatywnej nie jest możliwe, gdyż część z występujących zasad określić można jako normy prawne, inne jako dyrektywy, a jeszcze inne jako klasyczne klauzule generalne, czy też wręcz jako określone wartości lub idee.

Przykładem niejednoznacznego rozumienia zasad naczelnych służyć mogą wypowiedzi części konstytucjonalistów, którzy pod tym pojęciem rozumieją bądź to głównie rozstrzygnięcia zawarte w konstytucji w sumie składające się na charakterystykę danego państwa, bądź to normy prawne lub też ogólne idee.

W doktrynie formułowany jest pogląd, że w nauce prawa konstytucyjnego w Polsce nastąpiła znaczna redefinicja pojęcia „zasad konstytucji”. Przed rokiem 1989 przez naczelne zasady konstytucji rozumiano fundamentalne rozstrzygnięcia polityczne zawarte w ustawie zasadniczej pochodzące od jej twórców. Z tego też powodu określano je wręcz mianem „dyrektyw politycznych autorytetu ustrojodawczego, precyzujących typ i formę budowy aparatu państwowego”. Owe decyzje polityczne przybierały postać przepisów konstytucji.

Obecnie, przez zasady naczelne konstytucji rozumie się na ogół normy prawne zawarte w konstytucji, które cechuje szczególna doniosłość. Owa szczególna ranga takich norm może wyrażać się w tym, że:

- a) z norm tych wynikają inne normy konstytucyjne,
- b) określają one cechy danej instytucji,

- c) wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uznawane w orzecznictwie i doktrynie (M. Zieliński).

Generalnie stwierdzić należy, że mianem naczelných zasad konstytucyjnych określa się różnorodné sformułowania ustawy zasadniczej, którym walor zasady przypisuje się ze względu na ich wagę oraz tradycję nazewniczą, ukształtowaną w doktrynie i orzecznictwie (P. Sarnecki).

Wśród zasad naczelných sformułowanych przez Konstytucję RP z 1997 r. wyróżnić można m.in. następujące: republikańskiej formy rządu, demokratycznego państwa prawnego, państwa jednolitego, zwierzchnictwa narodu, wolności i praw człowieka i obywatela, legalizmu, konstytucjonalizmu, trójpodziału władzy, pluralizmu politycznego, reprezentacji politycznej, dwuizbowości parlamentu, parlamentarnej formy rządów, niezależności sądów i trybunałów, społecznej gospodarki rynkowej, decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego, autonomii i wzajemnej niezależności między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi itd.

Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie krótka charakterystyka następujących zasad naczelných Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.:

1. republikańskiej formy rządu,
2. demokratycznego państwa prawnego,
3. suwerenności narodu,
4. podziału i równowagi władz,
5. pluralizmu politycznego,
6. parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

## **2. Zasada republikańskiej formy rządów**

Zasada republikańskiej formy rządów wyrażona jest w samej nazwie państwa („Rzeczpospolita Polska”), w tytule konstytucji i przede wszystkim w jej instytucjach i urządzeniach. Oznacza ona, z jednej strony, wykluczenie jakiegokolwiek władzy dziedzicznej lub dożywotniej w państwie, a z drugiej, postulat ustanowienia rządów prawa i ustroju demokratycznego.

Republika oznacza państwo, w którym „głową” jest osoba powoływana na ten urząd na czas z góry określony (kadencję), przeważnie w drodze wyborów powszechnych (przez ogół obywateli uprawnionych do głosowania) lub pośrednich (np. przez członków parlamentu).

O republikańskim charakterze państwa decyduje jednakże nie tylko sposób obsadzania najwyższego stanowiska urzędowego. Republikanizm polega także na takim zorganizowaniu państwa, dzięki któremu jest zapewniony pewien wpływ obywateli na bieg spraw publicznych, poprzez instytucje narodowego przedstawicielstwa.

W tym właśnie znaczeniu należy widzieć republikanizm polski. Nie bez powodów bowiem Polskę, pomimo że przez wieki była monarchią, rządząca szlachta nazywała Rzeczpospolitą. Rzecz bowiem w tym, że polska Rzeczpospolita była królestwem, którego ustroj był wolny od powszechnej w XV–XVIII w. w Europie, monarchistycznej władzy absolutnej. Wybitny historyk polskiego państwa i prawa Zbigniew Kaczmarczyk stwierdza, że dla ustroju państwowego Polski XV–XVI w. właściwe było to, że „ograniczenie władzy królewskiej szło w parze ze wzrostem roli sejmu, w szczególności reprezentacji szlachty – izby poselskiej w skali ogólnopaństwowej i sejmików w województwach i ziemiach. Również władza sądowa z rąk króla przechodziła w ręce szlachty, czego wyrazem było utworzenie Trybunału Koronnego i rola sądu sejmowego”.

Republikańska forma rządów trwa w Polsce nieprzerwanie do chwili obecnej – z wyłączeniem oczywiście okresu zaborów, aczkolwiek i wówczas mieliśmy do czynienia z Rzeczpospolitą Krakowską. Próby przywrócenia w Polsce w okresie I wojny światowej ustroju monarchistycznego nie uzyskały szerszego poparcia.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nazwę „Rzeczpospolita”, stosuje raz jako określenie nazwy państwa, a raz jako określonego ustroju politycznego państwa. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że użycie tej nazwy ma nie tylko prawnokonstytucyjny wyraz, lecz zawiera także bardzo istotną treść moralną. Łączy się bowiem z ideą państwa będącego „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, co *expressis verbis* unormowane zostało w art. 1 Konstytucji. Takie pojmowanie państwa wyklucza kierowanie się dobrem jakiejś grupy społecznej, rozumianej klasowo czy partyjnie. Oznacza to, że prawo powinno być

tak stanowione, by eliminować różnego rodzaju partykularyzmy. Państwo, które jest „dobrem wspólnym” nie może pozostawać we władaniu jakiejś grupy narodowościowej, klasy lub warstwy społecznej, stronnictwa albo osoby. Wszyscy obywatele polscy – niezależnie od pochodzenia, położenia społecznego, rasy, przynależności narodowej, stanu majątkowego, wykształcenia, zawodu, płci – korzystają z tych samych wolności i praw i posiadają te same obowiązki. Ponadto, wszyscy obywatele są zobowiązani do działań i świadczeń na rzecz wspólnoty – Rzeczypospolitej Polskiej. Swoich interesów osobistych i grupowych nie powinni przeciwstawiać dobru całej wspólnoty. W sytuacjach szczególnych mogą być wzywani do ponoszenia ofiar na jej rzecz. Z drugiej strony, RP winna troszczyć się o swoich obywateli – członków wspólnoty państwowej. Troszczyć się zarówno o prawa większości, ale także o zabezpieczenie praw mniejszości, również wchodzącej w skład RP. Państwo ma obowiązek otaczać obywateli opieką, gdy takiej opieki potrzebują. Obywatele mają prawo, a nawet moralny obowiązek wspomagać siebie nawzajem, zgodnie z zasadą solidarności z innymi.

Podkreślenie wymaga, iż aktualnie, podział na republiki i monarchie – jeszcze tak ważny na początku XX w. – nie ma już istotnego znaczenia. W Europie, na ogół zarówno w monarchiach (Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Lichtensztajn, Luksemburg, Malta, Monako, Norwegia, Szwecja i Wielka Brytania) jak i w republikach regułą są rządy o demokratycznym i parlamentarnym charakterze, a to stanowi o obrazie ustroju państwowego. Przyznać jednakże należy, iż pomimo, że do przeszłości należą już republiki arystokratyczne (np. Wenecja), które nie miały wiele wspólnego z elementami demokratycznymi, to jednak i współcześnie niektóre z państw o republikańskiej formie rządu permanentnie łamią prawa człowieka.

### **3. Zasada demokratycznego państwa prawnego**

Konstytucja RP w art. 2 stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Regulacja ta, wprowadzona została po raz

pierwszy do porządku ustrojowego naszego państwa na podstawie rewizji Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r.

Idea państwa prawnego jest tak dawna, jak stwierdzenie, że organy państwa mogą czynić tylko to, na co im prawo zezwala, zaś obywatele to wszystko, czego prawo nie zakazuje – co jako pierwsza w formie zasady ustrojowej, wyraziła konstytucja stanu Massachusetts z 1790 r.

Państwo prawne, to państwo rządzone przez prawo, które stoi ponad państwem i w którym praworządność oznacza, że system organów działa w ściśle przez prawo określony sposób.

Powyższe, **formalne** pojmowanie państwa prawnego, zasadza się na preferowaniu formalnoprawnych instytucji i rozwiązań zapewniających praworządne funkcjonowanie organów państwowych (podział władzy, konstytucjonalizm, legalność, prymat ustawy w systemie źródeł prawa, zakaz retroakcji itp.). Innymi słowy, w formalnym państwie prawnym chodzi głównie i przede wszystkim o związanie państwa prawem (np. z zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji wynika, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”).

Jak trafnie podkreśla J. Zakrzewska, „od formalistycznego pojęcia państwa prawnego” okazała się lepsza taka jego postać, która wiąże państwo prawne z demokracją polityczną, a więc z systemem, w którym **wyłaniana w sposób demokratyczny władza ma społeczną legitymizację, w którym sposób tworzenia prawa jest również demokratyczny** (podkr. J. B.), w którym prawa i obowiązki obywateli nie tylko powinny być ustanawiane w szczególnej formie, ale ich konstytucyjny katalog powinien zawierać określone politycznie treści. W ten sposób pojęcie „państwa prawnego” przekształca się w pojęcie „**demokratycznego państwa prawnego**”.

Do filarów nośnych demokratycznego państwa prawnego doktryna zalicza przede wszystkim: zagwarantowanie oraz poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela, zasadę suwerenności, zasadę pluralizmu politycznego, okresowo odbywane wolne wybory powszechne, zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, ideę państwa socjalnego opartą na realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, niezależny i niezawisły sądowy wymiar sprawiedliwości.

Zasada demokratycznego państwa prawnego przypomina klauzulę generalną drugiego stopnia. Aby ustalić, jakie procedury powinny być zachowane aby ją realizować, należy odwołać się do określonych doktryn polityczno-prawnych, na gruncie których opracowana została doktryna państwa prawnego. Istotną rolę odgrywa również orzecznictwo i wykładnia Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że zasada ta w praktyce ma m.in. zapewnić: zaufanie obywateli do państwa, zakaz działania prawa wstecz, ochronę praw nabytych, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę podziału władzy, zasadę niezawisłości sędziowskiej, zasadę prawa do sądu itd. Godnym podkreślenia jest, że zasada demokratycznego państwa prawnego nie była możliwa do wprowadzenia w krajach o ustroju socjalistycznym. Główne przeszkody tkwiły w założeniach doktrynalnych i aksjomatach politycznych tego ustroju, a stanowiły je: zasada jedności władzy państwowej, odrzucenie zasady podziału władzy, zasada zwierzchnictwa ludu pracującego realizowana wyłącznie przez jedną partię polityczną, brak w konstytucji istotnych gwarancji niezawisłości sądownictwa, jak również gwarancji praw i swobód obywatelskich, zwłaszcza wolności koalicji i wolności słowa.

Przypomnienia wymaga, że w myśl art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne, ma urzeczywistniać **zasady sprawiedliwości społecznej**. Określenie: „sprawiedliwość społeczna” jest niewątpliwie zwrotem nieostrym o charakterze ocennym, czyli rodzajem odesłania pozaprawnego, ukierunkowanego podmioty, które realizują prawo, na dokonywanie wartościowań na podstawie kryteriów, które są formułowane w tekście prawnym, ale których treść nie jest w tym tekście określona.

W doktrynie podkreśla się również, że zasada sprawiedliwości społecznej nie jest normą, nie jest też klauzulą generalną, gdyż nie odsyła do jakiegoś określonego systemu ocen; nakazuje jednakże podejście wieloaspektowe, czyli posługiwanie się wieloma formułami sprawiedliwości.

Ponieważ – jak zauważa Z. Ziemiński – „urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej” jest nakazem sformułowanym konstytucyjnym, odczytywanym głównie jako nakaz odpowiedniego kształtowania prawodawstwa, dlatego też najwięcej uwag dotyczących tej

roli „zasady sprawiedliwosci społecznej” w konstruowaniu systemu prawnego RP można znaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Przytaczając za P. Sarneckim tezę orzeczenia TK z 6 kwietnia 1993 r. (sygn. Akt K. 7/92) wskazać można, że TK traktuje konstytucyjny wymóg urzeczywistnienia sprawiedliwosci społecznej jako **nakazu sprawiedliwego różnicowania pozycji obywateli, ustalającego właściwą treść zasady równości**. Stwierdza on, że „istnieje ścisły związek między sprawiedliwoscią a równowagą w prawie (...) jeżeli w podziale dóbr (przyznawaniu praw) i związanym z tym podziałem podmiotów prawa występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. Sprawiedliwość wymaga, aby różnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Wyrażona w ten sposób **sprawiedliwość rozdzielcza** oznacza, że równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie, z tym, że w tym drugim przypadku powinno się uwzględnić w jakim stopniu u poszczególnych podmiotów występują pewne cechy, które powinny być brane pod uwagę w procesie rozdziału pewnych dóbr (praw). Wymieniona zasada zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych kategorii osób, a należnym im traktowaniem”.

#### **4. Zasada suwerenności narodu**

Konstytucja RP w art. 4 stwierdza, że *władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*.

Zasada suwerenności narodu najogólniej rzecz biorąc sprowadza się do tego, że władza najwyższa w państwie znajduje się w rękach narodu rozumianego jako ogół obywateli Rzeczypospolitej, bez względu na ich przynależność narodową (etniczną). Tak rozumiane pojęcie narodu (jako ogółu obywateli zrzeszonych w państwie) w sposób istotny różni się od klasowego podejścia do tego pojęcia reprezentowanego przez teoretyków doktryny socjalistycznej. W ustroju tym bowiem, władza należała wyłącznie do ludu pracującego – czyli do



wspólnoty ludzi żyjących z pracy społecznie użytecznej i nie wykorzystujących innych, zorganizowanych w państwo.

Nowożytna teoria suwerenności, wywodzi się od J. J. Rousseau (1712–1778), który pod pojęciem władzy suwerennej rozumiał władzę tzw. woli powszechnej. Chcąc zabezpieczyć wolność poszczególnej jednostce „skazanej” na życie w społeczeństwie stwierdzał, iż warunkiem tej wolności będzie taki system rządów, w którym jednostka będąc adresatem i wykonawcą nakazów zawartych w normach prawnych, byłaby jednocześnie ich współtwórcą.

Idea zwierzchnictwa ludu (narodu) w ujęciu russelskim oznaczała, że:

- 1) jedynie w rękach ludu jako źródła i podmiotu władzy, znajduje się prawo do stanowienia prawa,
- 2) wola ludu winna być nadrzędnym motywem działania władzy wykonawczej,
- 3) zwierzchnictwo ludu jest niezbywalne i niepodzielne,
- 4) władza ludu może być realizowana jedynie w sposób bezpośredni (w formach demokracji bezpośredniej),
- 5) władza ograniczona jest prawami naturalnymi jednostki, naruszenie tych praw stanowi uzasadnioną podstawę do powstania przeciwko władzy.

Państwa demokratyczne przejęły od J. J. Rousseau tezę o primacie społeczeństwa w stosunku do państwa, ideę likwidacji podziału na rządzących i rządzonych, jak również samą ideę zwierzchnictwa ludu (narodu) z tym jednak, że zasad opracowanych przez Rousseau w czystej postaci nie udało się w pełni zastosować; wpłynęły na to głównie względy natury technicznej (wielkość państw) jak również niemożność systematycznego stosowania form demokracji bezpośredniej (referendum).

Niewątpliwie, mimo utopijnego charakteru części poglądów Rousseau główna idea jego myśli przetrwała w tym znaczeniu, iż zwrócił on uwagę powszechną na naród, jako podmiot władzy państwowej.

W państwach współczesnych naród nie jest rozumiany jako podmiot, który w sposób rzeczywisty mógłby sprawować władzę w państwie. Wykonywanie takiej władzy w sposób permanentny przez

wszystkich obywateli danego państwa, nawet teoretycznie nie byłoby możliwe. Dlatego też uznanie w przepisach konstytucyjnych narodu jako podmiotu suwerennej władzy państwowej, oznacza traktowanie go „jako określonej fikcji personifikacyjnej, gdyż nie ma w państwie organu, który realizowałby pełnię władzy narodu” (L. Jaworski).

Mając powyższe na uwadze przypomnieć należy, że Konstytucja RP w sposób ścisły i trafny określa, że władza **zwierzchnia** należy do narodu. Nie mówi o „wszelkiej władzy” czy władzy jako takiej, lecz precyzyjnie stanowi o władzy zwierzchniej, która – mając na uwadze stosunki władcze w państwie – jest synonimem panowania, a nie rządzenia czy zarządzania. Naród dysponując władzą zwierzchnią, ma zatem prawo decydowania o tym, a) **czemu**, czyli realizacji i obronie jakich wartości i interesów winno służyć państwo, b) prawie przesądzenia o tym, **jak** winny być te wartości i interesy wyrażane w ustawach i programach polityki państwowej, oraz c) prawie decydowania, **kto**, czyli powoływania i kontrolowania rządzących, wykonawców tak powstającej władczej woli narodu (M. Guleczyński).

W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że współcześnie, z tytułu suwerenności narodu przysługują obywatelom trzy rodzaje uprawnień:

- 1) do wybierania podstawowych organów państwa,
- 2) do wyrażania swoich opinii w przedmiocie rządzenia państwem,
- 3) do współdecydowania z organami państwa w procesie rządzenia.

Wykonywanie prawa wybierania organów państwowych i prawa współdecydowania (za pośrednictwem referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej) ma charakter sformalizowany i może być realizowane w ramach sprawowania władzy państwowej. Tego rodzaju działania obywateli są jednak rzadkie, gdyż możliwość wyboru określonych organów uzależniona jest od upływu ich kadencji, a o zarządzaniu referendum ogólnokrajowego, mogącego dotyczyć spraw „o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1 Konstytucji), decydują organy państwa (Sejm lub Prezydent RP za zgodą Senatu).

Natomiast niesformalizowane, bo realizowane w ramach sprawowania władzy zwierzchniej w płaszczyźnie społeczno-politycznej, jest prawo suwerena (a w zasadzie grup społecznych narodu) do wyrażania swoich opinii w przedmiocie rządzenia państwem. Konstytucyjnymi środkami prawnymi służącymi realizacji tego uprawnienia są: wolność tworzenia i działania partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń (art. 11 i 12), ogólna wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1), wolność prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57). W ramach tych środków prawnych możliwa jest więc aktywność społeczna, swobodnie kształtująca opinię publiczną, a z kolei ta opinia może permanentnie wpływać na sposób rządzenia (M. Kudej).

## **5. Zasada podziału władzy i równowagi władz**

W ustrojach państw współczesnych spotyka się dwa rozwiązania dotyczące organizacji władzy. Pierwsze, przyjmujące zasadę jednolitości władzy, zakłada dominującą pozycję w strukturze organów państwowych, wyłącznie jednego z organów (np. prezydenta lub parlamentu). Drugie, przyjmuje zasadę podziału władzy, u podstaw której leżą przesłanki natury politycznej i społecznej.

Jednakże, w zależności od tego, czy zasada ta była przyjmowana w wyniku przemian rewolucyjnych, czy też w toku ewolucyjnych przeobrażeń – występuje ona w różnych odmianach i przybiera zróżnicowaną postać.

Do podstawowych uzasadnień ideowych zasady podziału władzy zaliczyć należy następujące okoliczności: a) przeciwdziałania nadmiernej koncentracji władzy w jednym podmiocie, co grozi nadużyciem władzy i występowaniem zjawisk patologicznych w funkcjonowaniu państwa; b) utrudnia powstawanie rządów antydemokratycznych; c) tworzy warunki sprzyjające poszanowaniu praw i wolności obywatelskich; d) dają szansę powściągnięcia nadużyć w realizacji funkcji po-

szczególnych organów, ponieważ zwiera mechanizmy wzajemnej kontroli i hamowania; e) sprzyja rzeczywistej realizacji zasady zwierzchniej władzy narodu oraz zasady demokracji, poprzez tworzenie warunków realizacji zasady pluralizmu; f) jest warunkiem sprawnego, racjonalnego funkcjonowania państwa (H. Suchocka).

Wskazanie na istotę współczesnego funkcjonowania zasady trójpodziału władzy, wymaga sięgnięcia do założeń doktrynalnych jej twórców, a w szczególności Monteskiusza, który wyłożył jej istotę w dziele *O duchu praw* (1748 r.). Podkreślenia jednak wymaga, że koncepcja Monteskiusza powstała w okresie, gdy układ sił klasowych charakteryzował się równowagą między szlachtą a mieszczaństwem. Będąc wyrazicielem kompromisu feudalno-mieszczańskiego (a nie zwolennikiem rewolucyjnego obalenia władzy feudalnej), formułował on ideę wolności, pojmowanej w sposób charakterystyczny dla liberalizmu – jako wolności od ingerencji państwa. Punktem wyjścia jego założeń było ukształtowanie takiego ustroju politycznego, który w maksymalnym stopniu zabezpieczałby jednostkę przed nadużyciem władzy. Rozwiązanie takie upatrywał właśnie w podziale władzy, która była dotychczas skoncentrowana w rękach monarchy sprawującego władzę absolutną.

Na teorię podziału władzy Monteskiusza składały się trzy zasady:

- 1) zasada społecznego podziału władzy, sprowadzająca się do uznania konieczności zapewnienia wszystkim stanom i warstwom społecznym wpływu na władzę państwową,
- 2) zasada funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy, w myśl której należało wyróżnić trzy rodzaje władzy: ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską i przydzielić ją odrębnym organom państwowym,
- 3) zasada „równowagi i wzajemnego hamowania” władz (*checks and balances*), polegająca na takim ułożeniu stosunków między trzema rodzajami władzy, aby żadna z nich nie uzyskała przewagi nad drugą.

Teoria podziału władzy znalazła swe odbicie zarówno w państwach, które przyjęły styl rządzenia oparty na systemie prezydenckim, jak również na systemie parlamentarno-gabinetowym. Przeciwi-

stawił się jednakże uznaniu tej teorii faszyzm, opierający strukturę organów państwowych o zasadę wodzostwa. Należy również przypomnieć, że polska konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. odrzuciła tę zasadę – uprzednio obowiązującą w konstytucji z 17 marca 1921 r. – na rzecz jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta.

Przywrócenie zasady podziału władzy nastąpiło w Polsce na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r.; konsekwentnie utrzymuje ją także Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. stwierdzając w art. 10, że: *1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.* W literaturze podkreśla się, iż o ile Konstytucja z 1921 r. wyliczała w art. 2 organy narodu w zakresie wymienionych trzech władz, to Mała Konstytucja z 1992 r. wskazywała na organy państwa; Konstytucja RP z 1997 r. tylko organy władzy ustawodawczej wymienia jako reprezentantów narodu (art. 104 i 108), Prezydenta RP uznając za „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej...” (art. 126), zaś Radę Ministrów jako organ prowadzący „politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” i kierujący administracją rządową (art. 146).

Szczególnego podkreślenia wymaga, że we wszystkich państwach, które przy organizacji władzy oparły się na jej trójpodziale, występują istotne trudności, wiążące się ze ścisłym realizowaniem przyjętych teoretycznych założeń. Prostą sprawą okazuje się jedynie wyodrębnienie trzech odrębnych sfer: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, natomiast rozgraniczenie działalności w tych dziedzinach organów państwowych jest niezwykle trudne.

Jest to efektem tego, że zarówno po stronie organów władzy ustawodawczej występują określone przejawy wykonawstwa (np. ustalanie budżetu – art. 219, decydowanie o stanie wojny i zawarciu pokoju – art. 116, określanie zasad pobytu obcych wojsk na terytorium państwa – art. 117, wyrażanie zgody na ratyfikację lub wypowiedzenie niektórych umów międzynarodowych – art. 89, nakładanie podatków, innych danin publicznych, stawek podatkowych – art. 217, itd.), jak również organy władzy wykonawczej realizują określone zadania

w dziedzinach należących do władzy ustawodawczej (np. mają prawo inicjatywy ustawodawczej – art. 118, Prezydent zwołuje pierwsze posiedzenie Sejmu i Senatu – art. 98 ust. 5 i art. 109 ust. 2, ma również prawo do skrócenia kadencji parlamentu przed upływem kadencji – art. 155 ust. 2 i art. 225, członkowie Rady Ministrów i sekretarze stanu mogą piastować mandat parlamentarny – art. 103 ust. 1, Prezydent w ściśle określonych przypadkach ma prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – art. 234 ust. 1).

Porównanie założeń zasady podziału władzy sformułowanej przez Monteskiusza w pierwszej połowie XVIII w., z realiami ustrojowymi państw współczesnych prowadzi do wniosku, że argumentacja natury społeczno-politycznej tej koncepcji, straciła swe znaczenie. Podobny pogląd możemy wyrazić także odnośnie tezy zakładającej równorzędność i wzajemne hamowanie się władz. Postulat ten w praktyce nie jest na ogół możliwy do zrealizowania, gdyż zawsze musi występować przewaga bądź to organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Stan taki wynika głównie z określonego układu sił politycznych w społeczeństwie, czyli ukształtowanego systemu partyjnego. Przyjęcie określonego stylu rządzenia zależy wszak zawsze od unormowań zawartych w konstytucji danego państwa. A o tym przesądza bądź to układ sił politycznych w parlamencie, bądź też akceptacja przez społeczeństwo konkretnych rozwiązań przedłożonych przez określone partie polityczne (w sytuacji, gdy konstytucja jest przyjmowana przez naród w drodze referendum).

Słusznie się zatem stwierdza, że współcześnie chodzi nie tyle o zachowanie ścisłej równowagi i wzajemnego hamowania się władz, ile o spełnianie wymogu wzajemnego współdziałania i oddziaływania na siebie organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, celem realizacji zadań państwa. Aktualnie, z zasad opracowanych przez Monteskiusza, najistotniejsze znaczenie ma jedynie zasada funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy, sprowadzająca się do wyróżnienia trzech rodzajów władzy. Ich wymienienie w konstytucji i przypisanie odrębnym organom, należy traktować jako stworzenie pewnych domniemań kompetencyjnych – co nie oznacza jednakże, że nie mogą istnieć w tym zakresie pewne wyjątki, określone przepisami konstytucyjnymi.

## 6. Zasada pluralizmu politycznego

29 grudnia 1989 r. Sejm PRL X kadencji dokonując rewizji Konstytucji z 22 lipca 1952 r. wykreślił art. 3 traktujący o przewodniej roli PZPR w budowie socjalizmu w Polsce. Tym samym, zlikwidowany został trwający blisko 50 lat system partii hegemonicznej, uniemożliwiający tworzenie innych partii politycznych. Wprowadzony nowy art. 4 – proklamujący zasadę pluralizmu politycznego – obwieścił, że „Partie polityczne zrzeszają na zasadzie dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

W istocie identyczne sformułowanie, poprzedzone zdaniem, że *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych* zawiera art. 11 Konstytucji z 1997 r.

Z powyższych unormowań wynika, że zasada pluralizmu politycznego tkwi w uznaniu **wielości** funkcjonujących w państwie partii politycznych, w podkreślanii **równości** partii wobec prawa, jak również w określeniu **demokratycznej ich roli** (partie polityczne mają obowiązek kształtowania swojej struktury oraz zasad działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów). Znaczenie prawne zasady pluralizmu sprowadza się do przekonania, że jakakolwiek jednopartyjność musi być uznana za sprzeczną z konstytucją.

Opierając się na definicji partii politycznej opracowanej przez W. Skrzydło (*Ustrój polityczny PRL*) wskazać należy, że **partia polityczna to zorganizowana grupa osób, dobrowolnie zrzeszonych, wyznających podobne zasady polityczne wyrażone w programie, będącym podstawą działalności zmierzającej do zdobycia lub utrzymania władzy w państwie.**

Tak pojęte organizacje charakteryzują się wypełnianiem szeregu funkcji. Działalność ich determinowana jest (w znaczeniu wąskim):

- a) funkcją artykulacji potrzeb,
- b) funkcją rekrutacji politycznej,
- c) funkcją wyborczą,
- d) funkcją rządzenia.

W znaczeniu szerszym, funkcje partii są ukazywane przez pryzmat mechanizmów socjotechnicznych; w zakresie tym argumentuje się, że partie:

- a) są mechanizmami wyłaniającymi elitę rządzącą państwa,
- b) kształtują opinię publiczną,
- c) formułują określone programy i doktryny polityczne,
- d) wiążą państwo ze społeczeństwem,
- e) są czynnikami integracji społeczeństwa w sferze życia politycznego,
- f) stanowią forum legalnej walki o władzę polityczną, ścierania się poglądów i programów w ramach panującego ustroju,
- g) uczestniczą w kształtowaniu systemów politycznych.

Zasady tworzenia partii politycznych reguluje ustawa z 27 czerwca 1997 r. – o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924) Ustawa ta, mimo że wzorem „starej” ustawy z 28 lipca 1990 r. stanowi o systemie ewidencyjnym, to jednak z brzemienia jej przepisów wynika, że wprowadziła **procedurę rejestrowania** partii politycznych, gdyż ich założenie nie sprowadza się wyłącznie do akceptacji przez organ sądowy samej woli utworzenia partii, lecz zależne jest od spełnienia przez inicjatorów ściśle określonych wymogów formalnych.

Zgłoszenia partii politycznej – do Sądu Okręgowego w Warszawie – dokonują trzy osoby wchodzące w skład organów uprawnionych w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych. W zgłoszeniu należy podać nazwę, skrót nazwy i określenie adresu siedziby partii politycznej oraz imiona, nazwiska i adresy wszystkich osób wchodzących w skład organów statutowych; do zgłoszenia należy dołączyć: 1) **statut partii politycznej** (statut partii określa jej cele, strukturę i zasady działania, a w szczególności: a) nazwę, skrót nazwy i siedzibę partii, b) sposób nabywania i utraty członkostwa, c) prawa i obowiązki członków, d) organy partii, w tym organy reprezentujące partię na zewnątrz oraz uprawnione do zaciągania zobowiązań majątkowych, ich kompetencje oraz czas trwania ich kadencji, e) tryb dokonywania wyboru organów partii i uzupełniania składu tych organów, f) sposób zaciągania zobowiązań



majątkowych, uzyskiwania środków finansowych oraz tryb sporządzania i zatwierdzania informacji o działalności finansowej partii, g) zasady dokonywania zmian statutu, h) sposób rozwiązania się partii oraz tryb połączenia z inną partią lub innymi partiami, oraz 2) **wykaz zawierający imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręczne podpisy popierających zgłoszenie co najmniej 1000 obywateli polskich, którzy ukończyli 18 lat i mają pełną zdolność do czynności prawnych.**

Sąd Okręgowy w Warszawie rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym (z tym, że może zarządzić wyznaczenie rozprawy) przedłożone zgłoszenie i o ile stwierdzi jego zgodność z wymogami określonymi w ustawie, to dokonuje niezwłocznie wpisu partii do prowadzonej ewidencji (z tą chwilą partia nabywa osobowość prawną).

Jeżeli zgłoszenie partii politycznej zostało dokonane z naruszeniem ustawowych wymogów, Sąd wzywa zgłaszających do usunięcia stwierdzonych wad w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące; w przypadku ich nieusunięcia Sąd wydaje postanowienie o odmowie wpisu partii politycznej do ewidencji. Postanowienie to może być zaskarżone w terminie 14 dni od jego doręczenia lub ogłoszenia na posiedzeniu jawnym.

W razie powstania wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej określonych w statucie lub programie partii, Sąd zawiesza postępowanie w sprawie dokonania wpisu partii do ewidencji i występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności celów partii politycznej z Konstytucją (na postanowienie to nie przysługuje zażalenie). Jeżeli TK wyda orzeczenie o sprzeczności celów partii politycznej z Konstytucją, Sąd odmawia wpisu partii do ewidencji (również i to postanowienie Sądu nie podlega zaskarżeniu). Podczas orzekania przez TK w wyżej wskazanej sprawie, decydujące znaczenie będzie miała treść art. 13 Konstytucji, który stanowi, że: **„Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę**

państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. (Por. uwagi zawarte w rozdz. XI pkt 2.5. podręcznika).

Interesująco przedstawiają się przepisy znowelizowanego rozdziału 4 ustawy, traktujące o finansach i finansowaniu partii politycznych. Utrzymano **zasadę jawności źródeł finansowania partii politycznych** ustanawiając równocześnie **zakaz prowadzenia przez partie działalności gospodarczej oraz przeprowadzania zbiórek publicznych** (co było dozwolone uprzednio przez art. 24 ustawy). Aktualnie, obowiązujące przepisy zezwalają na tworzenie majątku partii wyłącznie ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji; majątek ten może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne.

Partia polityczna może pozyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie:

- 1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach,
- 2) z obrotu obligacjami i bonami skarbowymi Skarbu Państwa,
- 3) ze zbycia należących do niej składników majątkowych,
- 4) z działalności własnej, polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego.

Partie polityczne mogą zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe. Poręczycielem kredytu może być wyłącznie obywatel polski mający miejsce stałego zamieszkania na terenie RP.

Aktualnie, partie nie mogą wynajmować lecz jedynie używać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale i to tylko z przeznaczeniem na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa. Nowelizacja ustawy wprowadziła również obowiązek gromadzenia przez partie polityczne środków finansowych wyłącznie na rachunkach bankowych (obowiązek ten nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od

jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością).

Partiom politycznym mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (z zastrzeżeniem przepisów regulujących tryb udzielania dotacji podmiotowej). Łączna suma wpłat od osoby fizycznej, z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej, nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę (przepisy te, stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych). Jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej minimalne wynagrodzenia za pracę, może być dokonywana na rzecz partii politycznej jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą.

Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie **zasady finansowania partii z budżetu państwa w postaci subwencji**. Do subwencji takiej – przeznaczonej na działalność statutową – mają prawo te partie polityczne, które „startując” w wyborach do Sejmu samodzielnie, otrzymały w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów, albo w ramach koalicji wyborczej – 6%. Zamiarem ustawodawcy wprowadzającego te „antykorupcyjne” przepisy była chęć likwidacji negatywnego zjawiska w zakresie „finansowania polityki w Polsce”.

Wysokość rocznej subwencji dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej regresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na okręgowe listy kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbiciu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według następującego wzoru:

$S = W1 \times M1 + W2 \times M2 + W3 \times M3 + W4 \times M4 + W5 \times M5$ , gdzie

S – kwota rocznej subwencji,

W1-5 – liczby głosów kolejno obliczane dla każdego wiersza poniższej tabeli, podane odrębnie w wyniku rozbicia łącznej liczby głosów ważnych oddanych w skali kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej, odpowiednio do wyznaczonego w procentach przedziału,

M 1-5 – wysokość kwoty w złotych dla kolejnych wierszy poniższej tabeli:

Wiersz	Głosy ważne, oddane w całym kraju łącznie na okręgowe listy kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej		Wysokość kwoty za jeden głos (M)
	Procent	Liczba głosów (W)	
1	do 5%		5 zł 77 gr
2	powyżej 5% do 10%		4 zł 61 gr
3	powyżej 10% do 20%		4 zł 04 gr
4	powyżej 20% do 30%		2 zł 31 gr
5	powyżej 30%		87 gr

Subwencja przysługuje poczynając od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory i jest wypłacana do końca roku, w którym odbywają się kolejne wybory. Jedynie w sytuacji skrócenia kadencji Sejmu, prawo do subwencji przysługujących partiom politycznym wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu. Subwencja, jest wypłacana danej partii politycznej przez okres kadencji Sejmu w czterech rocznych równych częściach płatnych w kwartalnych ratach. Podstawę jej wypłacenia stanowi złożenie przez organ statutowy partii politycznej w terminie do 31 marca każdego roku, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, sporządzonego na urzędowym formularzu i potwierdzonego przez Państwową Komisję Wyborczą w przedmiocie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości. Środki finansowe pochodzące z subwencji gromadzi się na osobnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej. Przekazania subwencji dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Nowelizacja ustawy wprowadziła również obowiązek tworzenia przez partie polityczne **Funduszu Eksperckiego oraz stałego Funduszu Wyborczego**. Środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego mogą pochodzić jedynie z wpłat własnych partii politycznych z tym, że partia, która otrzymuje subwencję, przekazuje na ten fundusz od 5% do 15% jej wysokości. Środki finansowe zgromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego mogą być wykorzystane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej. Środki finansowe Funduszu Eksperckiego gromadzi się na oddzielnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej. Z kolei, **stały Fundusz Wyborczy** tworzony jest w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego. Wydatki partii politycznej na wyżej wymienione cele, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. Środki finansowe gromadzone w ramach tego funduszu mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów. Środki finansowe tego Funduszu gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym. Łączna suma wpłat osoby fizycznej na Fundusz Wyborczy danej partii politycznej w jednym roku nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę. Jeżeli w danym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory lub referenda ogólnokrajowe, łączne sumy wpłat na Fundusz Wyborczy ulegają zwiększeniu do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę. Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

Znowelizowana ustawa o partiach politycznych nie reguluje kwestii tzw. „**dotacji podmiotowej**”, która przysługuje partiom za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Instytucja ta znalazła szczegółowe uregulowania w Kodeksie wyborczym. W myśl art. 150 tej ustawy,

partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, bądź partii wchodzącej w skład koalicji wyborczej, przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa, za każdy uzyskany mandat posła i senatora.

Wysokość dotacji podmiotowej oblicza się według wzoru:

$$D_p = (W:560) \times M$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

$D_p$  – wysokość przysługującej dotacji podmiotowej,

$W$  – sumę wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych (do wysokości przysługujących komitetom limitów przewidzianych w wyborach do Sejmu i do Senatu), które uzyskały co najmniej 1 mandat,

$M$  – liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

Dotacja podmiotowa przysługuje wyłącznie do wysokości wydatków uwidocznionej w sprawozdaniu finansowym.

Przekazania dotacji podmiotowej dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, na podstawie informacji PKW o uprawnionych do otrzymania dotacji podmiotowej oraz o liczbie mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Dotacja jest wypłacana w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów.

W myśl przepisów zawartych w rozdziale 6 ustawy, partia polityczna podlega **likwidacji** wskutek:

- 1) rozwiązania mocą uchwały uprawnionego statutowego organu partii; o ile taka sytuacja wystąpi, właściwy organ partii niezwłocznie przesyła Sądowi uchwałę o samorozwiązaniu partii oraz o wyznaczeniu jej likwidatora. Jeżeli partia nie ustanowi likwidatora, to wyznacza go Sąd. Po zakończeniu likwidacji Sąd wydaje postanowienie o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji;
- 2) postanowienia Sądu o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji z następujących przyczyn:
  - a) gdy właściwy organ partii politycznej – pomimo wezwania Sądu – nie złoży w terminie nie krótszym niż 3 miesiące

- wyjaśnień lub nie uzupełni brakujących danych o zmianie statutu partii lub jej adresu bądź o zmianach w składzie organów uprawnionych w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych,
- b) jeżeli Trybunał Konstytucyjny na wniosek Sądu orzeknie, że partia polityczna wprowadziła do statutu zmiany niezgodne z postanowieniami art. 8 ustawy (przepis tego artykułu nakazuje zapewnienie jawności struktur partii, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów),
  - c) jeżeli Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie o sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznej.

Sąd po uprawomocnieniu się postanowienia o wykreśleniu partii z ewidencji, zarządza likwidację partii politycznej i wyznacza likwidatora. Koszt likwidacji pokrywa się z majątku likwidowanej partii; jeżeli majątek wystarcza jedynie na pokrycie części kosztów likwidacji, pozostałą część tych kosztów pokrywa Skarb Państwa.

## **7. Zasada parlamentarno-gabinetowego systemu rządów**

Jednym z najistotniejszych elementów ustroju politycznego państwa jest kwestia formy rządów, czyli reguł dotyczących struktury, podziału kompetencji oraz wzajemnych stosunków prawnych i faktycznych między naczelnymi organami państwowymi, a zwłaszcza głową państwa, parlamentem i rządem.

Doktryna prawa konstytucyjnego wyróżnia następujące systemy rządów: 1) system prezydencki, 2) system rządów zgromadzenia (zwany również systemem parlamentarno-komitetowym), 3) system parlamentarno-gabinetowy oraz 4) systemy „mieszane”, stanowiące kompiację systemów klasycznych, tj. systemu prezydenckiego i parlamentarno-gabinetowego; występują one w praktyce m.in. w postaci systemu semiprezydenckiego i parlamentarno-prezydenckiego.

Ponieważ przedmiotem dalszych omówień będzie system parlamentarno-gabinetowy, wypada przynajmniej w sposób ogólny zapoznać się z podstawowymi cechami, które charakteryzują inne systemy.

**System prezydencki** – został zapoczątkowany w Konstytucji USA z 1787 r. a jego pełne ukształtowanie nastąpiło po 1863 r. Z niewielkimi zmianami obowiązuje po dzień dzisiejszy. Za wzorem USA przejęło go wiele państw Ameryki Południowej i Łacińskiej a także afrykańskich, lecz w żadnym z nich nie występuje w tak czystej formie jak w Stanach Zjednoczonych.

System ten charakteryzuje:

- jednoczłonowa egzekutywa; władzę wykonawczą sprawuje wyłącznie prezydent. Jest on głową państwa i szefem władzy wykonawczej (w ustroju tym nie ma instytucji premiera i rządu) sprawowanej przy pomocy powoływanych przez siebie współpracowników – sekretarzy stanu; są oni odpowiedzialni przed prezydentem, a nie przed parlamentem. Prezydent jest równocześnie naczelnym dowódcą armii, twórcą polityki zagranicznej i ośrodkiem decyzji politycznych w państwie;
- separacja władzy ustawodawczej i wykonawczej. Prezydent jest niezależny od parlamentu – powoływany jest w drodze wyborów powszechnych (pośrednich); nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, nie ma prawa do rozwiązania parlamentu. Z kolei, parlament nie może zdymisjonować ani prezydenta ani też sekretarza stanu. Prezydent i sekretarz stanu nie mogą łączyć swego urzędu z mandatem przedstawicielskim;
- wzajemna kontrola i równowaga. Prezydent ma prawo zgłoszenia tzw. weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalonych przez Kongres (w takim przypadku ustawa obowiązuje tylko wtedy, kiedy Kongres uchwali ją ponownie większością 2/3 głosów). Orędzia prezydenta do Kongresu pozwalają mu wpływać na kierunki prac ustawodawczych. Prezydent oraz mianowani przez niego sekretarze stanu ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed Senatem (oskarża Izba Reprezentantów). Nie istnieje instytucja kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta;
- pluralistyczny system partyjny oraz istnienie legalnej opozycji.



**System rządów zgromadzenia** – geneza tego systemu sięga okresu Rewolucji Francuskiej 1789 r. We Francji bowiem, w okresie tzw. Konwencji (1792–1795) ten system rządów został wprowadzony przez jakobinów w Konstytucji z 24 czerwca 1793 r. i zasadzał się na istnieniu jednoizbowego parlamentu wyposażonego w pełnię władzy ustawodawczej, wybierającego równocześnie organy władzy wykonawczej. Elementy tego systemu występowały w różnych państwach także w XX wieku (np. w rozwiązaniach polskiej Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r., w konstytucjach Austrii, Litwy, Turcji uchwalanych w latach 20. XX wieku); dają się one również wyraźnie dostrzec w Konstytucji Francji z 27 października 1946 r. W odróżnieniu od innych systemów opierających się na zasadzie trójpodziału władzy, **system rządów zgromadzenia preferuje nadrzędność parlamentu nad innymi władzami, a w szczególności nad gabinetem.**

Generalnie należy stwierdzić, że system ten nie posiada tak wyraźnie określonego wzorca (w postaci konkretnego państwa) jak w przypadku innych modeli rządów. Jednakże, według powszechnej opinii, został wprowadzony i jest nadal stosowany w Szwajcarii. Oparcie dla niego stanowiły przepisy konstytucji z 1848 i 1874 r.; co więcej, w nowej Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. także dało o sobie znać przywiązanie do tradycji ustrojowej, gdyż w zasadzie nie znajdujemy w jej treści regulacji, które świadczyłyby o recepcji zasady trójpodziału władzy, pomimo wcześniejszego ewoluowania w tym kierunku praktyki konstytucyjnej i orzecznictwa Trybunału Federalnego. Przepisy ustawy zasadniczej dotyczące zmian w pozycji naczelnych władz państwa, nie naruszyły podstawowej konstrukcji ustrojowej, wykształconej w połowie XIX wieku.

Funkcjonowanie systemu rządów zgromadzenia opiera się na następujących cechach:

- istnieje zdecydowana przewaga parlamentu, który jest organem najwyższym i pod jego zwierzchnictwem pozostaje rząd i głowa państwa (oba te organy wywodzą się ze składu parlamentu);
- głowa państwa nie posiada uprawnień nominacyjnych wobec egzekutywy;

- istnieje funkcjonalna zależność rządu od parlamentu, sprowadzająca się do obowiązku wykonywania ustaw i linii polityki państwa ustalonej przez parlament;
- skrócenie kadencji parlamentu może nastąpić wyłącznie mocą jego uchwały; głowa państwa nie może rozwiązać parlamentu przed upływem jego kadencji;
- istnieje odpowiedzialność polityczna głowy państwa przed parlamentem, sprowadzająca się do możliwości jej odwołania przez parlament – nie chroni jej instytucja kontrasygnaty;
- uniezależnienie funkcjonowania modelu od systemu partyjnego (może funkcjonować w systemie jedno, dwu i wielopartyjności).

**System parlamentarno-gabinetowy** – rozwinął się w pierwszym rządzie w Anglii. Za jej wzorem przejęło go wiele państw (stosowany był w Polsce w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r., a nawet w pewnym zakresie nawiązano do niego w Polsce Ludowej w latach 1944–1952) w tym m.in. Belgia, Holandia, Izrael, Włochy, Australia, Kanada, państwa skandynawskie (z wyjątkiem Finlandii).

Istota tego systemu opiera się m.in. na następujących cechach:

- istnieje polityczna nieodpowiedzialność głowy państwa przed parlamentem, czego konsekwencją jest fakt, że nie może ona stanowić aktów urzędowych bez wiedzy i zgody członków rządu (ministra lub premiera);
- rząd powoływany jest przez głowę państwa (najpierw powoływany jest szef rządu, a następnie na jego wniosek pozostali członkowie gabinetu);
- istnieje dualistyczna egzekutywa, w ramach której rząd (ministrowie) ponoszą odpowiedzialność polityczną, solidarnie i indywidualnie, wyłącznie przed parlamentem;
- rząd musi posiadać zaufanie polityczne większości parlamentu, a jego utrata skutkuje ustąpieniem gabinetu;
- funkcjonowanie zinstytucjonalizowanej opozycji (zasada jednopartyjności lub systemu partii hegemonicznej wyklucza system parlamentarno-gabinetowy).

Z założeń systemu parlamentarnego wynika również, że głowa państwa wybierana jest przez parlament i zarówno ona jak i poszczególni członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed konkretną izbą parlamentarną bądź też przed specjalnym organem sądowym (np. Trybunałem Stanu).

Specyficzną odmianą systemu parlamentarnego jest tzw. **system kanclerski** opierający się na charakterystycznym układzie stosunków między kanclerzem i rządem a prezydentem. Występuje on w RFN, gdzie na pozycję parlamentu w systemie politycznym tego państwa i jego mniejszy prestiż społeczny wywarły wpływ pewne pozostałości historyczne (m.in. niechęć do rozwiązań konstytucji weimarskiej z 1919 r. i chęć kontynuowania tradycji datującej się od czasów konstytucji Rzeszy i jej pierwszego kanclerza Bismarcka) oraz szczególny szacunek do administracji. W systemie tym, kanclerz wybierany jest przez Parlament Związkowy (Bundestag), a jego mianowanie należy do prezydenta. Akt głosowania w Parlamencie Związkowym na kandydaturę kanclerza oznacza równocześnie wyrażenie zaufania zarówno do jego osoby jak i kierunku reprezentowanej przez niego polityki. Do kompetencji kanclerza należy prawo określania składu rządu, który formalnie powołuje i odwołuje prezydent, jednakże czyni to na wniosek kanclerza i nie może odmówić nominacji ministra zgłoszonego we wniosku. Ministrowie nie muszą posiadać zaufania parlamentu, nie mają też obowiązku ustąpienia nawet wówczas, gdyby parlament wyraził im wotum nieufności. Pracami rządu kieruje kanclerz i on ustala wytyczne polityki będąc odpowiedzialny parlamentarnie za całość działalności rządowej. Konstytucja podporządkowuje ministrów kanclerzowi stanowiąc, iż kierują swoimi resortami samodzielnie, ale w ramach wytycznych kanclerza.

Usunięcie kanclerza przez parlament możliwe jest w ramach zastosowania tzw. konstruktywnego wotum nieufności, polegającego na tym, że parlament wyrażając mu owo wotum nieufności, jednocześnie dokonuje wyboru jego następcy głosami bezwzględnej większości swych członków. Chodzi tu o zapewnienie ciągłości władzy i spowodowanie takiej sytuacji, aby nowy kanclerz dysponował oparciem w kwalifikowanej większości Bundestagu.

„**Mieszane systemy rządów**”, łączą – przy określonej przewadze jednego z nich – cechy systemu prezydenckiego i parlamentarno-gabinetowego. Przykładem w tym zakresie może służyć ukształtowany w 1958 r. w V Republice Francuskiej **system semiprezydencki**, opierający się na następujących zasadach:

- prezydent, podobnie jak parlament, pochodzi z wyborów powszechnych;
- prezydent nie jest jednak (w odróżnieniu od systemu prezydenckiego) szefem rządu, gdyż obok niego funkcjonuje w charakterze władzy wykonawczej powoływany przez niego rząd i premier;
- do prezydenta należy określanie głównych kierunków polityki, natomiast do rządu bieżące administrowanie państwem i realizacja polityki prezydenta;
- rząd ponosi podwójną odpowiedzialność polityczną – przed parlamentem i przed prezydentem.

Znając główne zasady, na których opierają się funkcjonujące systemy rządów, powrócić należy do omówienia cech systemu parlamentarnego przyjętego przez polską Ustawę Zasadniczą z 1997 r. Z już przytoczonych kanonów, na których bazuje ów system wynika, że obowiązujące rozwiązania odbiegają w niektórych kwestiach od modelu klasycznego i zawierają w sobie cechy zarówno systemu prezydenckiego jak i kanclerskiego. Właśnie owe modyfikacje powodują, że konstytucjonaliści określają funkcjonujący w Polsce system rządów jako tzw. **zracjonalizowany system parlamentarny**.

Generalnie jednak należy stwierdzić, że Konstytucja RP większość pryncypiów systemu parlamentarnego realizuje. Przewaga parlamentu w systemie organów państwowych została podkreślona w uznaniu Sejmu i Senatu (władzy ustawodawczej) za jedyne przedstawicielskie organy narodu (art. 104 ust. 1). W porównaniu z unormowaniami Małej Konstytucji z 1992 r. uległa także wzmocnieniu funkcja ustawodawcza Sejmu (m.in. zlikwidowano możliwość upoważniania przez Sejm Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, które – jak pamiętamy – mogły pozostawać poza kontrolą Sejmu, i co jeszcze istotniejsze, pozbawić ten organ możliwości stanowienia

ustaw w określonych sferach); pozbawiono Prezydenta prawa do wetowania ustawy budżetowej (art. 224 ust. 1) oraz wprowadzono możliwość odrzucania weta prezydenckiego większością  $\frac{3}{5}$  a nie  $\frac{2}{3}$  głosów (art. 122 ust. 5).

Polityczna nieodpowiedzialność Prezydenta RP wyraża się w tym, że nie może on piastować żadnego innego urzędu ani pełnić funkcji publicznych, poza tymi, które są związane ze sprawowaniem urzędu prezydenckiego (art. 132). Sedno owej nieodpowiedzialności sprowadza się ponadto do tego, że stanowione przez Prezydenta akty urzędowe wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez złożenie, ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (art. 144 ust. 2). Zarezerwowanie możliwości kontrasygnowania aktów prezydenckich, wyłącznie do premiera, a nie również do odpowiedniego ministra, jest przejawem pewnej racjonalizacji tego systemu, uwidaczniającej się we wzmocnieniu pozycji Prezesa Rady Ministrów w strukturze rządu. Aktualnie, uzyskał on bowiem prawo m.in. do wnioskowania o powołanie ministrów pozaresortowych, dla których osobiście może określać zadania, jak również – co wynika z brzmienia art. 161 Konstytucji – jego wnioski kierowane do Prezydenta w przedmiocie zmian w składzie Rady Ministrów, muszą być uwzględnione (Mała Konstytucja w tym zakresie pozostawiała swobodę rozstrzygnięcia w gestii Prezydenta).

Odejściem od klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego jest także – na wzór Małej Konstytucji – powierzenie Prezydentowi prawa do wydawania szeregu aktów, tzw. prerogatyw, których wymóg kontrasygnaty nie dotyczy. Art. 144 ust. 3 Konstytucji wymienia aż 30 działań głowy państwa, za które w istocie nikt nie ponosi odpowiedzialności politycznej (w grę może jedynie wchodzić wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta przed Trybunałem Stanu).

Również – generalnie – zachowana jest kluczowa zasada systemu parlamentarno-gabinetowego, wyrażająca się w powoływaniu rządu przez głowę państwa, oraz konieczności podania się do dymisji ministra (odpowiedzialność indywidualna) oraz gabinetu (odpowiedzialność solidarna) w wypadku wyrażenia im wotum nieufności przez parlament. Jednakże, i w tych przypadkach dostrzegamy pewne modyfikacje. Na gruncie nowej Konstytucji, tryb wyłaniania rządu uległ

uproszczeniu; prawo Sejmu do zadecydowania o składzie gabinetu zostało zarezerwowane wyłącznie do jednego przypadku (art. 154 ust. 3). Tym niemniej, właśnie ze względu na fakt, że prawo to w dalszym ciągu Sejmowi przysługuje, powoduje racjonalizację omawianej zasady. Faktem jest, że powołanie gabinetu zawsze jest w gestii Prezydenta RP, lecz w przypadku ustalenia jego składu przez Sejm jest to raczej akceptacja formalna. W doktrynie podkreśla się, że istotą obecnych rozwiązań konstytucyjnych odnośnie sposobu tworzenia rządu, jest przyjęcie konstrukcji rządu większościowego, zatwierdzonego lub wybranego przez Sejm bezwzględną większością głosów. Wariant powołania rządu przez Prezydenta wg reguł określonych w art. 155 ust. 1 (w sytuacji, gdy Sejm wyraża wotum zaufania zwykłą większością głosów) przewidziany jest wyłącznie na wyjątkową sytuację polityczną, tzn. wówczas, gdy okaże się, że Izba straciła polityczną zdolność samodzielnego powołania rządu.

Kamieniem węgielnym systemu parlamentarno-gabinetowego jest konieczność istnienia odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, wyrażająca się w prawie parlamentu do odmowy udzielenia rządowi wotum zaufania, lub w możliwości wyrażenia mu wotum nieufności.

Unormowania Konstytucji z 1997 r. likwidują niejednoznaczne skutki zastosowania przez Sejm instytucji zwykłego wotum nieufności regulowanego przepisami Małej Konstytucji (ostateczne rozstrzygnięcie, czy przyjąć dymisję rządu, czy też rozwiązać parlament, zależało od decyzji Prezydenta).

Obowiązujące przepisy konstytucyjne zniósły tę możliwość; ustrojodawca wypowiedział się wyłącznie za instytucją tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Jego zastosowanie, podobnie jak i nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, będą musiały powodować konieczność podania się gabinetu do dymisji oraz obowiązek Prezydenta do jej przyjęcia.

Istotna modyfikacja systemu parlamentarnego wyraża się również w fakcie utrzymania powszechnych wyborów Prezydenta RP – jak pamiętamy, w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym głowa państwa jest na ogół wybierana przez parlament (o przyczynach

wprowadzenia w Polsce tego rozwiązania będzie mowa w rozdz. VI pkt 2.1. podręcznika).

## Literatura

1. Antoszewski A., *Pomiędzy semiprezydencjalizmem i parlamentaryzmem. Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r.*, [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.
2. Chmaj M., Żmigrodzki M., *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Toruń 1995.
3. Domagała M. (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
4. Galster J., *System organów państwowych*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, TNOiK, Toruń 1998.
5. Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997.
6. Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, pod red. M. Granat, 2. wydanie, wyd. C. H. BECK, Warszawa 2003.
7. Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
8. Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998.
9. Jarosz Z., Zawadzki S., *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, PWN, Warszawa 1974.
10. Jaskiernia J., *Rozumienie niektórych norm konstytucyjnych o charakterze klauzul generalnych w świetle prac konstytucyjnych*, [w:] *Gdańskie Studia Prawnicze. Wybrane zagadnienia Nowej Konstytucji*, pod red. A. Szmyta, t. III, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
11. Jaworski W. L., *Prawa państwa polskiego*, Warszawa 1921.
12. Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. W. Skrzydło i R. Mojaka, Lublin 1998.
13. Kudej M., *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP. Mate-*

- riały Ogólnopolskiej Sesji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego (Wisła, 3–5 czerwca 1999 roku), red. E. Zwierzchowski i M. Mączyński, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
14. Leszczyński L., *Zwroty ocenne w projekcie Konstytucji RP – regulacja zasad ustroju i praw obywatelskich*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. XLIV, Sectio G, Lublin 1997.
  15. Ludwikowski R. R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
  16. Montesquie Cz. L., *O duchu praw*, Warszawa 1957.
  17. Pieniążek A., *Demokratyczne państwo prawne*, WSAiZ, Przemyśl 2000.
  18. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, PWN, Warszawa 1992.
  19. Pułło A., *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.
  20. Sarnecki P., *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. P. Tulei, Warszawa 1995.
  21. Sarnecki P., *O projekcie ustawy zmieniającej ordynację wyborczą do Sejmu (skreślenie art. 5)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
  22. Sarnecki P., *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
  23. Sarnecki P., *Stanowisko parlamentu według nowej Konstytucji Szwajcarskiej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
  24. Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1993.
  25. Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. Verba, Lublin 2004.
  26. Skrzydło W., *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałaban, Zakamycze – Kraków 2002.
  27. Suchocka H., *Zasada podziału i równoważenia władz*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998.
  28. Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
  29. Winczorek P., Majchrowski J., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993.
  30. Zakrzewska J., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4.



31. Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
32. Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
33. Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.

## ROZDZIAŁ II. WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA

### 1. Zagadnienia wstępne

#### 1.1. Podstawowe pojęcia

Ustawa zasadnicza regulując materię praw jednostki posługuje się kilkoma terminami, których wyjaśnienie na początku rozważań dotyczących konstytucyjnego statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje się niezbędne.

W pierwszej kolejności należy rozróżnić pojęcie **praw** od **wolności**, są to dwa terminy, których nie powinno się używać zamiennie. **Wolności** wyznaczają możliwość czynienia wszystkiego, co nie szkodzi innym. Akty normatywne określają granice korzystania z wolności, tak aby mogli to robić na równi wszyscy członkowie społeczeństwa. Ochrona wolności polega na stworzeniu obowiązku powstrzymywania się od zachowań, które przeszkadzałyby innym w swobodnym korzystaniu z ich wolności. **Prawa** są jednoznacznie określone przez normy zawarte w obowiązujących przepisach. Wynikają z nich uprawnienia, którym odpowiadają obowiązki określonego zachowania się ze strony państwa.

**Obowiązki** jednostki, to sformułowane w dyspozycjach norm prawnych nakazy określonego zachowania się, w okolicznościach opisanych przez hipotezy tych norm.

Kolejne kategorie terminologiczne wymagające rozróżnienia, to **prawa obywatela i prawa człowieka**. W ujęciu konstytucyjnym prawa obywatela, to wyznaczone normatywnie uprawnienia przysługujące wyłącznie jednostkom będącym obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej (np. określone w art. 60, art. 61 i art. 62 Konstytucji). Prawa człowieka, to prawa przysługujące wszystkim ludziom podlegającym

jurysdykcji państwa polskiego, a więc także cudzoziemcom i bezpaństwowcom (np. art. 38, art. 39, art. 40). Zgodnie z art. 37 Konstytucji, każdy, kto **znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji**. Jeżeli Ustrojodawca odstępuje od tej zasady, (a dzieje się tak przede wszystkim w dziedzinie praw politycznych), zawsze wyraźnie o tym stanowi.

### 1.2. Cele państwa a konstytucyjna ochrona praw jednostki

W doktrynie powstało wiele koncepcji określających miejsce praw jednostki wśród celów państwa. Dwa przeciwstawne poglądy dotyczące tego zagadnienia to podejście **uniwersalistyczne** (zwane także kolektywnym) i **indywidualistyczne**. Zgodnie z pierwszym, cele państwa są nadrzędne nad celami i interesami jednostek, dlatego państwo w sposób nieograniczony może nakładać na obywateli wszelkie obowiązki, jeżeli tylko służy to dobru organizacji państwowej. Człowiek jeżeli ma jakiegokolwiek prawa to tylko z woli państwa i w takim zakresie, jaki pozwoli mu lepiej służyć państwu. Podejście indywidualistyczne, to uznanie, iż istnieją tylko cele i interesy jednostki, a państwo ma służyć ich urzeczywistnieniu. Inaczej rzecz ujmując – państwo powołane dla zabezpieczenia interesów jednostek nie może ingerować w sferę praw człowieka.

Wszelkie totalitarne systemy polityczne to realizacja uniwersalistycznej koncepcji stosunku państwa do jednostki. Wszystkie inne rozwiązania prawnoustrojowe, oscylują pomiędzy jednym, a drugim podejściem.

### 1.3. Międzynarodowa ochrona praw człowieka

Niewątpliwy wpływ na sposób konstytucyjnego ujmowania problematyki praw człowieka wywarło prawo międzynarodowe.

Do pierwszych porozumień w tej dziedzinie doszło po II wojnie światowej. 10 grudnia 1948 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło **Powszechną Deklarację Praw Człowieka** – pierwszy międzynarodowy katalog praw człowieka. Została ona ogłoszona w postaci rezolucji, toteż nie miała takiej mocy jaką posiadają traktaty międzynarodowe. Dopiero w następnych latach w systemie ONZ powstały szcze-

główne pakty gwarantujące prawa człowieka. 16 grudnia 1966 r. przyjęto i otwarto do podpisu Protokół Opcyjny i dwa pakiety praw: **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych** (przez Polskę ratyfikowane w 1977 r.).

Z podstawowych obowiązujących Polskę umów o zasięgu uniwersalnym wymienić należy jeszcze: Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1966 r., Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. oraz Konwencję praw dziecka z 1989 r.

W Europie kardynalnym aktem w dziedzinie praw człowieka jest, podpisana 4 listopada 1950 r. w Rzymie, **Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**. Weszła ona w życie we wrześniu 1953 r., po ratyfikacji przez Belgię, Danię, Francję, Irlandię, Holandię, Luksemburg, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy (Polska ratyfikowała ją w 1993 r.). Konwencja zawierała zobowiązanie państw do przestrzegania następujących praw człowieka:

- prawa do życia,
- wolności od tortur i innego nieludzkiego traktowania lub karania,
- wolności od niewolnictwa oraz pracy przymusowej lub obowiązkowej,
- prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego,
- prawa do rzetelnego procesu sądowego, w rozsądnym terminie w sprawach karnych i cywilnych,
- prawa do prywatności oraz tajemnicy mieszkania i korespondencji,
- wolności myśli, sumienia i wyznania,
- swobody wypowiedzi i wolności w dostępie do otrzymywania i przekazywania informacji,
- wolności spokojnego zgromadzania się i stowarzyszania, włącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych,
- prawa do małżeństwa i założenia rodziny.

W następnych latach Konwencję uzupełniono czternastoma Protokołami dodatkowymi, które uszczegółwiają i poszerzają ten katalog.

Zasadnicze znaczenie ma jednak nie on, a zapewnienie w ramach Konwencji skutecznych mechanizmów kontroli przestrzegania zagwarantowanych wolności i praw. System ochrony przez nią powołany jest pod tym względem najdoskonalszy i najskuteczniejszy. Opiera się na procedurze składania skarg, które są rozpatrywane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Skargę złożyć może państwo-strona Konwencji w przypadku naruszenia jej postanowień przez inne państwo-stronę oraz każda osoba, organizacja pozarządowa lub grupa jednostek uważających, że stały się ofiarą naruszenia praw zagwarantowanych w Konwencji lub jej protokołach dodatkowych. Trybunał liczy tylu sędziów, ile jest państw-stron. Każde państwo desygnuje jednego sędziego. Jeżeli Trybunał uzna, że nastąpiło naruszenie przepisów Konwencji to rozstrzyga o słusznym zadośćuczynieniu.

Innym ważnym aktem, jest ratyfikowana przez Polskę w 1997 roku, **Europejska Karta Socjalna** (przyjęta w Turynie 18 października 1961 r., weszła w życie w 1965 r., a w 1996 r. przyjęto jej nowy poprawiony tekst).

Zawiera ona postanowienia między innymi o:

- prawie do pracy,
- prawie do sprawiedliwych warunków pracy,
- prawie do godziwego wynagrodzenia,
- prawie do organizowania się i rokowań zbiorowych,
- prawie dzieci i młodocianych do ochrony,
- prawie zatrudnianych kobiet do ochrony,
- prawie do ochrony zdrowia,
- prawie do zabezpieczenia społecznego,
- prawie do pomocy społecznej i medycznej,
- prawie osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej,
- prawie rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej.

Analizując treść rozdziału II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poświęconego prawom jednostki, łatwo można zauważyć, iż

Ustrojodawca w dużej mierze czerpał inspirację z wymienionych wyżej, wiążących Polskę aktów międzynarodowych.

W ramach Unii Europejskiej powstał jeszcze jeden dokument z dziedziny praw człowieka – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Została ona przyjęta w trakcie szczytu Rady Europejskiej w Nicei 7 grudnia 2000 roku. Moc wiążącą nadał jej Traktat Lizboński podpisany 13 grudnia 2007 roku, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Cechą charakterystyczną Karty Praw Podstawowych jest jej kompleksowość, bowiem łączy ona w sobie prawa osobiste i polityczne z prawami ekonomicznymi, socjalnymi i kulturalnymi. Nowe w Kartie są również dyspozycje wielu norm, które jak się wydaje wyznaczać będą standardy praw człowieka w XXI wieku.

## **2. Ogólne zasady konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki**

Zasady ogólne dotyczące ochrony praw i wolności wyliczone zostały w ośmiu artykułach poprzedzających szczegółowe normy konstytucyjne wyznaczające status jednostki w państwie (art. 30–37).

Art. 30 jako źródło wolności i praw człowieka i obywatela wskazuje **przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka**. Jest to odwołanie się przez Ustrojodawcę do koncepcji prawno-naturalnych. Termin **godność** nie ma ustalonej treści, nie definiuje go ani prawo międzynarodowe ani Konstytucja. Wydaje się, iż można uznać, że oznacza on zakaz instrumentalnego traktowania człowieka, inaczej mówiąc – postulat traktowania człowieka jako cel sam w sobie. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko poszanowanie tak pojętej godności, ale również jej ochrona przed wszelkimi naruszeniami ze strony jakichkolwiek podmiotów.

Ustawa zasadnicza dopuszcza **jedynie ustawowe ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności** (art. 31 ust. 3), i to dokonywane tylko wówczas, gdy jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego (zob. rozdz. XVI),

bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Wyrażone w art. 32, **zasada równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji** oznaczają niedopuszczalność odmiennego traktowania jednostek znajdujących się w takiej samej sytuacji tzn. zakaz faworyzowania jednych a dyskryminowania innych. Konstytucja nie wylicza przykładowych kryteriów, które mogłyby być przyczyną dyskryminacji (np. rasa, kolor skóry itp.) przyjmując formułę otwartą (nikt nie może być dyskryminowany... z jakiegokolwiek przyczyny).

**Obywatelstwo polskie** nabywa się wg „**prawa krwi**” (*ius sanguinis*), tzn. przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi (art. 34 ust. 1). Wyjątki od tej zasady określa ustawa. Nowością konstytucyjną jest zakaz pozbawiania obywatelstwa (jedynym sposobem jego utraty może być dobrowolne zrzeczenie się).

Obywatele polscy należący do **mniejszości narodowych i etnicznych** mają konstytucyjne zapewnioną wolność zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów, tradycji i kultury. Mogą tworzyć własne instytucje edukacyjne, kulturalne i takie, które służą ochronie tożsamości religijnej. Mają również prawo do uczestnictwa w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej (art. 35).

Opieka Rzeczypospolitej Polskiej sięga także poza granice państwa. Ma prawo do niej, każdy obywatel niezależnie od tego, w jakim kraju przebywa (art. 36).

### 3. Wolności i prawa osobiste

Katalog gwarantowanych przez Konstytucję praw i wolności osobistych otwiera **prawna ochrona życia** (art. 38). Wobec zasadniczej rozbieżności poglądów, twórcy ustawy zasadniczej nie odnieśli się w niej do kwestii początku życia (ochrony życia poczętego) jak i do dopuszczalności kary śmierci. Konstytucyjna zasada dotycząca ochrony prawa do życia pojawiła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 26/96 (orz. z 28 maja 1997 r.). Trybunał uznał, iż zakaz naruszania życia ludzkiego obejmuje także życie w fazie prenatalnej (trzech sędziów złożyło jednak zdanie odrębne).

Konstytucja wprowadza zakaz przeprowadzania eksperymentów naukowych (w tym medycznych) bez zgody zainteresowanego (art. 39) a także zakaz tortur oraz okrutnego i niehumanitarnego traktowania i karnia (art. 40).

Zapewnia również nietykalność osobistą i wolność osobistą (czyli wolność od stosowania przymusu i wolność dysponowania swoją osobą). Mogą one być ograniczane tylko wtedy, gdy spełnione zostaną następujące warunki (art. 41):

- po pierwsze – pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie,
- po drugie – każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia,
- po trzecie – o pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności,
- po czwarte – osoba zatrzymana ma prawo do niezwłocznej i zrozumiałej informacji o przyczynach zatrzymania,
- po piąte – osoba taka ma prawo do tego, by w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania być przekazaną do dyspozycji sądu oraz prawo do zwolnienia o ile w ciągu następnych 24 godzin nie otrzyma postanowienia sądowego o tymczasowym aresztowaniu,
- po szóste – każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny,
- po siódme – w razie bezprawnego pozbawienia wolności ma on prawo do odszkodowania.

Wśród praw i wolności osobistych wyróżnić można zespół praw **proceduralnych**. Należą do nich:

- **prawo do sądu, czyli** sprawiedliwego i jawnego (wyłączenie jawności może nastąpić tylko ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny), rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45),



- **prawo do obrony** we wszystkich stadiach postępowania, w szczególności prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub urzędu (art. 42 ust. 2),
- **zasada domniemania niewinności**, czyli nakaz uważania każdego za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 ust. 3),
- **zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*** (wyjątek stanowi ukaranie za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego) – art. 42 ust. 1.

Wymienione wyżej materie mają charakter karnoprawny, podobnie jak dwie zasady wyrażone, w art. 43 i art. 44 – **zasada nieprzedawniania zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości** oraz **zasada zawieszenia biegu przedawnienia w stosunku do przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, jeżeli nie mogły być one ścigane z przyczyn politycznych**.

Każdy ma prawo do **ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym** (art. 47), co wiąże się z **wolnością i ochroną tajemnicy komunikowania się** (art. 49), **nienaruszalnością mieszkania** (art. 50) i **prawem do nieujawniania informacji o swojej osobie** (art. 51). To ostatnie obejmuje również: zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji osobowych przez władze publiczne, innych niż te, które niezbędne są w demokratycznym państwie prawnym, prawo dostępu każdego człowieka do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych oraz prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Szczegółowe kwestie związane z przetwarzaniem danych osobowych, czyli informacji dotyczących osób fizycznych, pozwalających na określenie ich tożsamości, reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm).

Konstytucja gwarantuje **swobodę poruszania się po terytorium Polski**, a także prawo wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1) oraz możliwość swobodnego opuszczenia terytorium Rzeczypos-

spolitej (art. 52 ust. 2). Obywateli polskich nie można wydaląc z kraju ani zakazać im powrotu do kraju (art. 52 ust. 4), a osoby, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, mają prawo osiedlenia się na terytorium Polski na stałe (art. 52 ust. 5).

Stosunkowo szeroko ustawa zasadnicza reguluje **wolność sumienia i religii** (art. 53). Obejmuje ona:

- wolność wyboru wyznawanej lub przyjmowanej religii,
- wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub zbiorowo swojej religii, poprzez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie oraz nauczanie,
- posiadanie świątyń i innych miejsc kultu,
- prawo do korzystania z pomocy religijnej,
- zakaz zmuszania do uczestniczenia lub do nieuczestniczenia w praktykach religijnych,
- zakaz zobowiązywania przez organy władzy publicznej do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

Wolność sumienia i wyznania może być ograniczana jedynie w zakresie uzewnętrzniania religii, wyłącznie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób (art. 53 ust. 5).

Ustrojodawca poruszył również, kontrowersyjną w ostatnich latach, kwestię nauczania religii, przesądzając o tym, iż religia może być przedmiotem nauczania w szkole, ale z zachowaniem wolności sumienia i wyznania innych osób (art. 53 ust. 4). Koresponduje to z prawem rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem, jednakże przy uwzględnieniu stopnia dojrzałości dzieci i ich wolności sumienia, wyznania i przekonań (art. 53 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1).

Art. 54 Konstytucji zabezpiecza **wolność wypowiedzi**, czyli wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zakazując jednocześnie cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu i koncesjonowania prasy. Dopuszczalne jest

natomiast koncesjonowanie prowadzenia stacji radiowych i telewizyjnych (zob. rozdz. XV).

Szczególną grupę gwarantowanych przez Konstytucję praw jednostki stanowią prawa przysługujące wyłącznie cudzoziemcom, czyli **prawo do azylu** (art. 56 ust. 1) oraz **zakaz ekstradycji osoby podejrzanej o popełnione bez użycia przemocy, przestępstwa z przyczyn politycznych** (art. 55 ust. 2). Konstytucja przewiduje również możliwość przyznania statusu uchodźcy takiemu cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem (art. 56 ust. 2).

Konstytucja uchwalona w 1997 r. bezwarunkowo zakazywała ekstradycji obywatela polskiego (art. 55 ust. 1). W Unii Europejskiej stosowana jest instytucja **europejskiego nakazu aresztowania**. Według definicji zawartej w art. 1 ust. 1 decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami członkowskimi (2002/584/WSiSW) jest to decyzja sądowa wydana przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego. **Obowiązek wykonania europejskiego nakazu aresztowania istnieje również wtedy, gdy osoba, której on dotyczy jest obywatelem państwa, do którego kierowany jest nakaz.**

Uzyskując członkostwo w Unii Europejskiej, Polska przyjęła na siebie obowiązek pełnej implementacji decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. Dokonano tego ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks Wykroczeń (Dz. U. Nr 69, poz. 629). W dniu 27 kwietnia 2005 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż jeden z przepisów tej nowelizacji, ten który zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału (Dz. U. Nr 77, poz. 680) zakwestionowany przepis miał utracić moc obowiązującą z upływem 18

miesiący od dnia ogłoszenia wyroku tj. w dniu 5 listopada 2006 r. Aby temu zapobiec, a tym samym zapewnić możliwość dalszego stosowania przez sądy polskie instytucji europejskiego nakazu aresztowania, z inicjatywy Prezydenta RP, ustawą z dnia 8 września 2006 r. (Dz. U. Nr 200, poz. 1471), dokonano zmiany Konstytucji.

Art. 55 ustawy zasadniczej otrzymał następujące brzmienie:

1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3.
2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:
  - 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
  - 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.
3. Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.
4. Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.
5. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd.

## 4. Wolności i prawa polityczne

W art. 57–63 Konstytucja wymienia następujące prawa i wolności o charakterze politycznym:

- 1) wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich,
- 2) wolność zrzeszania się,
- 3) obywatelskie prawo dostępu do służby publicznej,
- 4) prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej,
- 5) prawo obywateli do udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta, posłów, senatorów, a także przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego,
- 6) prawo składania petycji skarg i wniosków.

**Wolność zgromadzeń** szczegółowo reguluje ustawa z 5 lipca 1990 r. prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.)<sup>\*</sup>. Zgromadzeniem, zgodnie z definicją legalną, jest zgrupowanie najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska. Prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, organizacjom i grupom osób. Przepisy przywołanej ustawy nie odnoszą się do zgromadzeń organizowanych przez organy państwa, samorządu terytorialnego oraz Kościoły i związki wyznaniowe.

Zgromadzenie publiczne, czyli na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, wymaga uprzedniego zawiadomienia organu gminy nie później niż na 3 dni a nie wcześniej niż 30 dni przed datą zgromadzenia. Organ ten zakazuje zgromadzenia, jeżeli jego cel lub odbycie narusza przepisy ustawy o zgromadzeniach, przepisy ustaw karnych oraz gdy może zagrażać życiu, zdrowiu ludzi, albo mieniu w znacznych rozmiarach. Decyzja o zakazie zgromadzenia publicznego powinna być doręczona organizatorowi w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed planowanym terminem rozpoczęcia zgromadzenia.

---

<sup>\*</sup> W chwili oddawania podręcznika do druku z inicjatywy Prezydenta RP trwały prace nad istotną nowelizacją ustawy prawo o zgromadzeniach

Zgromadzenie powinno mieć swojego przewodniczącego, który otwiera, kieruje, odpowiada za zgodny z prawem przebieg i zamyka zgromadzenie. Ma on prawo zażądać opuszczenia zgromadzenia przez osobę naruszającą przepisy oraz rozwiązać zgromadzenie. Organ gminy może delegować przedstawicieli na zgromadzenie, którzy – gdy jego przebieg narusza przepisy, zagraża życiu, zdrowiu lub mieniu w znacznych rozmiarach – mogą rozwiązać zgromadzenie. Rozwiązanie następuje po trzykrotnym ostrzeżeniu o takiej możliwości, decyzją ustną potwierdzoną decyzją pisemną doręczaną organizatorowi w ciągu 24 godzin od podjęcia. Od decyzji tej przysługuje odwołanie do Wojewody i skarga do sądu administracyjnego.

**Wolność zrzeszania się**, oznacza możliwość organizowania się we wszelkiego rodzaju zrzeszenia, a w szczególności w partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia i organizacje pracodawców. Obowiązuje szereg ustaw, które regulują działalność poszczególnych typów organizacji. Problematyka partii politycznych została omówiona w rozdziale dotyczącym zasad ustroju, toteż w tym miejscu ograniczymy się do wskazania podstawowych elementów regulacji dotyczących stowarzyszeń, związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.) stowarzyszeniem nazywa dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych i wyróżnia stowarzyszenia oraz stowarzyszenia zwykłe. Stowarzyszenie utworzyć może co najmniej piętnastu obywateli polskich mających pełną zdolność do czynności prawnych nie pozbawionych praw publicznych. Uchwalają oni statut stowarzyszenia i wybierają komitet założycielski, który składa we właściwym sądzie rejestrowym wniosek o rejestrację. Z chwilą rejestracji stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną. Stowarzyszenia zwykłe są uproszczoną formą stowarzyszeń nieposiadającą osobowości prawnej. Założyć takie stowarzyszenie może już trzy osoby, które uchwalą regulamin działalności, określą cel, nazwę, teren, środki działania, siedzibę oraz swojego przedstawiciela, a następnie poinformują o utworzeniu stowarzyszenia organ nadzorczy. Nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia (chyba, że

chodzi o stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, to do wojewody). Najostrzejszym środkiem nadzoru jest wystąpienie do sądu o rozwiązanie stowarzyszenia. Może on być zastosowany, gdy działalność stowarzyszenia wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.

Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 z późn. zm.) definiuje związek zawodowy jako dobrowolną i samorządną organizację ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Podkreśla ona, iż związek zawodowy jest w swej działalności statutowej niezależny od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami. Nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim albo wykonywania funkcji związkowej. W zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują prawa i interesy wszystkich pracowników niezależnie od ich przynależności związkowej, a w sprawach indywidualnych prawa i interesy swoich członków. Realizując swoje uprawnienia uczestniczą one w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Na zasadach określonych w ustawach kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin.

Związek zawodowy powstaje z mocy uchwały o jego utworzeniu podjętej przez co najmniej 10 osób uprawnionych do tworzenia związków zawodowych. Uchwalają one statut i wybierają komitet założycielski w liczbie od 3 do 7 osób. Komitet ten w terminie 30 dni od dnia utworzenia związku składa wniosek o rejestrację. Związek oraz jego jednostki organizacyjne wskazane w statucie nabywają osobowość prawną z dniem zarejestrowania. Sąd skreśla związek zawodowy z rejestru, gdy: wskazany w statucie organ podejmie uchwałę o rozwiązaniu związku, zakład pracy, w którym dotychczas działał

związek zostanie wykreślony z właściwego rejestru z powodu likwidacji lub upadłości albo przekształcenia organizacyjno-prawnego uniemożliwiającego kontynuowanie działalności tego związku, liczba członków związku utrzymuje się poniżej 10 przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

Na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.), pracodawcy mają prawo tworzyć związki, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia i według swego uznania. Związki pracodawców są, podobnie jak związki zawodowe, niezależne od organów administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji. Podstawowym ich zadaniem jest ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych członków wobec związków zawodowych pracowników, oraz właśnie – organów władzy i administracji państwowej, a także samorządu terytorialnego. Nie mogą jednak podejmować działań zmierzających do ograniczenia praw pracowników do zrzeszania się w związki zawodowe oraz działań mających na celu sprawowanie kontroli nad związkami pracowników.

Związek pracodawców powstaje z mocy uchwały o jego założeniu podjętej na zgromadzeniu założycielskim przez co najmniej 10 pracodawców, którzy uchwalają statut i wybierają komitet założycielski uprawniony do złożenia we właściwym miejscowo sądzie okręgowym wniosku o rejestrację.

Analogicznie do związków zawodowych sąd skreśla związek pracodawców z rejestru, gdy wskazany w statucie organ podejmie uchwałę o rozwiązaniu związku lub liczba członków utrzymuje się poniżej 10 pracodawców przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

**Prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach** mają obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych (art. 60 Konstytucji). Prawo to szczegółowo rozwija, między innymi ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.). W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

- jest obywatelem polskim,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była karana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,



- posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy,
- cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Na stanowiskach, na których wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, mogą być zatrudniani także obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego, przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do niej jest otwarty oraz konkurencyjny.

Oczywiście pełniący służbę publiczną to nie tylko członkowie korpusu służby cywilnej, ale również osoby zatrudnione np. w sądownictwie czy administracji samorządowej.

**Prawo do informacji** dotyczy przede wszystkim działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, ale także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego i innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu. Szczegółowe zasady realizacji tego prawa reguluje ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) a w zakresie informacji o środowisku ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.). Ograniczenie prawa do informacji może następować wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenia takie przewiduje między innymi

ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228). **Prawo składania petycji, skarg i wniosków** obejmuje możliwość występowania z nimi zarówno w interesie publicznym jak i własnym, bądź innej osoby za jej zgodą. Adresatami petycji, skarg i wniosków mogą być organy władzy publicznej, ale także organizacje i instytucje społeczne w zakresie, w jakim wykonują zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków określa ustawa.

## **5. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne**

**Prawa i wolności ekonomiczne** to uprawnienia dotyczące udziału jednostki w życiu gospodarczym państwa. **Prawa i wolności socjalne** gwarantują zapewnienie właściwych warunków społecznych i podstawowych potrzeb bytowych. **Prawa i wolności kulturalne** pozwalają zabezpieczyć podstawowe potrzeby duchowe człowieka. Wszystkie te prawa i wolności są nierozdzielnie ze sobą powiązane, jedno nie mogą być realizowane bez zapewnienia innych, toteż dopiero łącznie świadczą o gospodarczej, socjalnej i kulturalnej pozycji człowieka.

Jako pierwsze z tej grupy Konstytucja wymienia **prawo do własności**, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64 ust. 1). Jest to uzupełnienie zasady określonej w art. 21, według której Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Art. 64 ust. 2 ustanawia zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, a art. 64 ust. 3 stanowi, iż własność może być ograniczana tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności.

Zasadniczym uprawnieniem o charakterze socjalnym jest **wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy** (art. 65 ust. 1). Odpowiada mu po stronie państwa obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organi-

zowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65 ust. 5). Wolność, o której mowa może być ograniczana tylko w drodze ustawy (art. 65 ust. 2). Jednocześnie Konstytucja ustanawia pewne zakazy i zabezpieczenia mające chronić pracowników. Należą do nich:

- zakaz stałego zatrudniania dzieci do lat 16,
- nakaz ustawowego ustalania (lub wskazywania sposobu ustalania) minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę,
- nakaz ustawowego określenia maksymalnych norm czasu pracy,
- prawo pracownika do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów,
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Obywatel Rzeczypospolitej w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także wtedy, gdy pozostaje bez pracy nie z własnej woli i nie ma innych środków utrzymania, ma **prawo do zabezpieczenia społecznego** (art. 67).

Stosunkowo szeroko uregulowano w ustawie zasadniczej **prawo do ochrony zdrowia** (art. 68). Władze publiczne mają konstytucyjny obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom niezależnie od ich sytuacji materialnej równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Szczególna opieka zdrowotna powinna być zapewniona dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom w podeszłym wieku i osobom niepełnosprawnym. Tym ostatnim, władze publiczne winny udzielać pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69). Obowiązkiem władz jest również zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska oraz popieranie rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (art. 68 ust. 4 i 5).

Proces budowy polskiego modelu systemu opieki zdrowotnej nie został jeszcze zakończony. Jego przebieg świadczy o tym, iż ustrojodawca w art. 68 Konstytucji nałożył na władze publiczne takie obowiązki, których wykonanie okazało się zadaniem bardzo trudnym,

a czasami wydaje się wręcz niemożliwym do zrealizowania. Nie ułatwia go Trybunał Konstytucyjny, który spełniając swe ustrojowe funkcje, dbając o to by ustawodawca stworzył normatywne podstawy funkcjonowania służby zdrowia w pełni odpowiadające regulacjom konstytucyjnym, wielokrotnie uznawał przepisy ustawowe za niezgodne z art. 68.

Podstawowym prawem kulturalnym jest **prawo do nauki** (art. 70). Państwo zabezpiecza je poprzez:

- zapewnienie bezpłatnego nauczania w szkołach publicznych (dopuszczalne jest jednak świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością),
- zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia za pomocą tworzonych przez władze publiczne systemów indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów.

Dla osób w wieku do 18 roku życia Konstytucja przewiduje obowiązek nauki, ale jednocześnie rodzicom zezwala na wybór dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Szkoły takie, na wszystkich szczeblach nauczania, tworzyć mogą zarówno obywatele jak i instytucje.

Sferą kultury zajmuje się jeszcze ustrojodawca w art. 73, deklarując zapewnienie wolności twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolności nauczania, a także korzystania z dóbr kultury.

Osobny wyraz w Konstytucji znalazły – **obowiązek uwzględnienia w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny oraz obowiązek ochrony praw dziecka** (art. 71 i 72). Prawo do szczególnej ochrony ze strony władz publicznych przysługuje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnym i niepełnym oraz matkom przed i po urodzeniu dziecka. Dziecko przede wszystkim ma prawo do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Każda osoba może domagać się od władz publicznych realizacji tego prawa. Dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej mają ponad to prawo oczekiwać od tych

władz opieki i pomocy. Dla ochrony praw dzieci powołano Rzecznika Praw Dziecka.

Konstytucyjny katalog wolności i praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych zamykają trzy obowiązki władz publicznych:

- obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom i wiążące się z nim prawo każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74),
- obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i przeciwdziałania bezdomności, w szczególności poprzez wspieranie budownictwa społecznego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75),
- obowiązek ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76).

## 6. Środki ochrony wolności i praw jednostki

Grupa przepisów Konstytucji (art. 77–81) zatytułowana „Środki ochrony wolności i praw”, wskazuje podstawowe prawno-instytucjonalne gwarancje zabezpieczające prawa i wolności człowieka i obywatela. Należą do nich:

- prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej,
- prawo do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji,
- prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną,
- prawo występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskami o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

**Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej** (art. 77 ust. 1) dotyczy wszystkich organów władzy publicznej, wszystkich ich działań

(bądź zaniechania) i nie jest oparte na zasadzie winy funkcjonariusza publicznego. Jest to regulacja, jakiej dotychczas obowiązujące przepisy konstytucyjne nie zwierały.

**Prawo do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji** (art. 78) jest elementem prawa do sądu (zob. wyżej). Prawo to wyrażone w art. 45 zostaje uzupełnione w art. 77 ust. 2 zakazem zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Instytucja **skargi konstytucyjnej** opisana została w rozdziale XI, natomiast **prawo występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich** w rozdziale XIV.

## 7. Konstytucyjne obowiązki jednostki

Stosując kryterium podmiotowe, wymienione w Konstytucji obowiązki jednostki można podzielić na dwie grupy:

- obowiązki każdego człowieka znajdującego się we władztwie państwa polskiego,
- obowiązki obywateli polskich.

Do pierwszych zaliczyć należy **obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej** (art. 83). Przestrzeganie prawa jest to świadome zachowywanie się adresatów norm prawnych zgodnie z treścią dyspozycji tych norm w warunkach określonych w ich hipotezach. Obowiązek ten zgodnie, z powszechnie przyjmowanymi zasadami kultury prawnej (*ignorantia iuris neminem excusat, ignorantia iuris nocet, itp.*), jest niezależny od tego czy prawo jest znane adresatowi.

Kolejny obowiązek z tej grupy to **obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych** w tym podatków, określonych w ustawach (art. 84). Jest to obowiązek bez wypełniania, którego Państwo nie mogłoby realizować swoich podstawowych funkcji.

Do wszystkich adresowany jest również **obowiązek dbałości o stan środowiska** połączony z zasadą odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86).

Wyłącznie na obywatelach ciąży **obowiązek wierności Rzeczypospolitej oraz troski o dobro wspólne** (art. 82). Minimalny wymiar

obowiązku wierności, to niepodejmowanie działań, mogących przynieść szkodę państwu, które zgodnie z art. 1 Konstytucji stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli.

Obowiązkiem obywatela jest również **obrona ojczyzny, co wiąże się z obowiązkiem służby wojskowej lub służby zastępczej** (art. 85). Obowiązująca Konstytucja wprost przewiduje możliwość odbycia zamiast służby wojskowej, służby zastępczej w przypadku tzw. konfliktu sumienia, czyli sytuacji, gdy przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają obywatelowi na odbywanie służby wojskowej.

## Literatura

1. Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.
2. Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.
3. Banaszak B., *Podstawowe obowiązki prawne jednostki*, Wrocław 1997.
4. Banaszak B., Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
5. Chmaj M., Leszczyński L., Skrzydło W., Sobczak J. Z., Wróbel A., *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Tom I, Zasady ogólne*, Kraków 2002.
6. Chmaj M., Orłowski W., Skrzydło W., Witkowski Z., Wróbel A., *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Tom III, Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002.
7. Chmaj M. (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
8. Chmaj M., *Wolność zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 2008.
9. Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
10. Domańska A., *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001.
11. Domańska A., *Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. LVII, 1998.
12. Domańska A., *Analiza konstytucyjnej zasady równości w oparciu o wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. LXII, 2000.
13. Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie podstawowych praw jednostki*, Studia Iuridica XXI 1994.

14. Freeman M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2007.
15. Gardocka T., Sobczak J. (red.), Gardocki L. (wstęp), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2009.
16. Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2010.
17. Grabowski R., *Prawo do ochrony życia w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2006.
18. *Historia i filozofia praw człowieka*, red. i wstęp Florczak A., Bolechów, Toruń 2006.
19. Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., Rybczyńska J. A., *Prawa człowieka: zarys wykładu*, Warszawa 2011.
20. Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony: zarys wykładu*, Wrocław 2010.
21. Jaskiernia J., *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, [w:] *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2007.
22. Koba L., Waclawczyk W., *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009.
23. Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo. Instytucje. Stosunki Międzynarodowe*, Warszawa 2008.
24. Leszczyński L., Lizewski B., *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Lublin 2008.
25. Machowicz K., *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2008.
26. Machowicz K., *Praktyka ochrony praw człowieka. Tom I*, Lublin 2012.
27. Malinowska I., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
28. Mazurek F. J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001.
29. Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
30. Morawska E., *Prawa konstytucyjne człowieka i obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej a prawa podstawowe w Unii Europejskiej. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
31. Motyka K., *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 2004.
32. Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
33. Osatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011.
34. Policastro P., *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002.



35. *Prawa człowieka i ich ochrona*, praca zbiorowa, Toruń 2010.
36. *Prawa człowieka w XXI wieku*, praca zbiorowa pod red. C. Mika, Toruń 2005.
37. *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XIII, Gdańsk 2005.
38. *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, red. i wstęp Florczak A., Bolechów, Toruń 2006.
39. *Prawa i wolności I i II generacji*, red. i wstęp Florczak A., Bolechów, Toruń 2006.
40. *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. A. Domańskiej i K. Skotnickiego, Łódź 2003.
41. Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998.
42. Sobczak J., *Wolności i prawa człowieka w RP: stan prawny i realizacja*, [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*, red. i wstęp Słomka T., Jakubowski W., Warszawa–Pułtusk 2008.
43. Sozański J., *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa–Poznań 2008.
44. Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Warszawa–Poznań 2010.
45. Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2.
46. Wieruszewski R. (red.), Wyrzykowski M., *Prawne granice wolności sumienia i wyznania*, Warszawa 2012.
47. *System ochrony praw człowieka*, praca zbiorowa, Kraków 2005.
48. Wiśniewski L. (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
49. Wiśniewski L. (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Bydgoszcz–Poznań 2000.
50. Wiśniewski L., *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.
51. Zubik M. (red.), *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008.

## ROZDZIAŁ III. ŹRÓDŁA PRAWA

### 1. Zagadnienia wstępne

„Źródła prawa” jest to termin wieloznaczny. Na gruncie szczegółowych dyscyplin prawnych, w tym również prawa konstytucyjnego najczęściej rozumie się pod tym pojęciem akty normatywne, które zawierają przepisy dające podstawę do konstruowania norm prawnych.

Już we wstępnych fazach prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, która uchwalona została 2 kwietnia 1997 r. pojawiły się propozycje zebrania tak ujmowanej problematyki źródeł prawa w osobnym rozdziale. Nie była to myśl zupełnie nowa w polskim prawie konstytucyjnym (np. w Konstytucji kwietniowej z 1935 r. rozdział VI poświęcony był wyłącznie ustawodawstwu), ale po raz pierwszy postanowiono wyodrębnić rozdział całościowo regulujący zagadnienia dotyczące źródeł prawa (obecny rozdz. III Konstytucji). Jednocześnie zdecydowano o „**zamknięciu**” **systemu źródeł prawa**, co pod względem przedmiotowym oznacza sytuację, w której normy prawne ustanawiane mogą być jedynie w aktach wskazanych wyraźnie w Konstytucji tzn.:

- w aktach normatywnych czyli dokumentach organów państwowych i organów samorządu terytorialnego zawierających zakodowane w przepisach prawnych normy prawne regulujące jakiś obszar stosunków społecznych,
- w umowach zawierających normy prawa międzynarodowego.

Pod względem podmiotowym, „zamknięcie” systemu źródeł prawa wyraża się w wyczerpującym wskazaniu w przepisach Konstytucji organów państwowych wyposażonych w kompetencje prawotwórcze.

Hierarchicznie uporządkowany, wzajemnie powiązany i wewnętrznie spójny zespół aktów, o których mowa, tworzy system źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja rozróżnia **dwa rodzaje źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Pierwszy to źródła o zasięgu ogólnokrajowym**, są nimi zgodnie z art. 87 ust. 1: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Katalog ten uzupełniają rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w czasie stanu wojennego na podstawie i w granicach określonych przez art. 234 Konstytucji.

**Drugi rodzaj źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2), to akty prawa miejscowego**, ustanawiane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Akty obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Obok źródeł powszechnie obowiązujących istnieją **źródła prawa wiążące wewnętrznie**. Na podstawie art. 93 Konstytucji charakter taki posiadają uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów (z Konstytucji nie wynika, że jest to wyliczenie enumeratywne). Obowiązują one tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt. Zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (na mocy art. 142 Konstytucji przepisy art. 93 dotyczą również zarządzeń Prezydenta).

Przyjmując kryterium podmiotowe można wyodrębnić następujące rodzaje źródeł powszechnie obowiązującego prawa:

- akty pochodzące od parlamentu,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- akty pochodzące od centralnych organów władzy wykonawczej,
- akty pochodzące od organów o ograniczonym terytorialnie zakresie kompetencji.

## 2. Powszechnie obowiązujące akty prawne stanowione przez parlament

### 2.1. Konstytucja

Określenie „Konstytucja” w nauce prawa konstytucyjnego używane jest w różnych znaczeniach.

W sensie materialnym, to ogół norm prawnych (zarówno prawa pisanego jak i zwyczajowego) regulujących ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy państwa.

**W sensie formalnym, jest to akt prawny o szczególnej treści, zawierający normy prawne wyposażone w najwyższą moc prawną, w szczególny sposób uchwalany i zmieniany.**

Najwyższa moc prawna Konstytucji oznacza, iż żadna norma prawna w całym systemie prawa nie może być z nią sprzeczna (aspekt negatywny), a jednocześnie, że wszystkie organy państwa mają obowiązek realizowania postanowień zawartych w przepisach konstytucyjnych (aspekt pozytywny). Art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Jest to przyzwolenie by – zarówno w stosunkach między różnymi organami państwowymi jak i między organami a obywatelami, a także między samymi obywatelami – czynić użytek z kompetencji i uprawnień przyznanych bezpośrednio przez normy zawarte w Konstytucji. Odstępstwo od tej reguły musi wyraźnie wynikać z jej postanowień. Wprowadzenie, nowej dla polskiego prawa konstytucyjnego, zasady bezpośredniości stosowania Konstytucji znajduje swoje rozwinięcie w szczegółowych postanowieniach ustawy zasadniczej, na przykład w instytucji skargi konstytucyjnej (art. 79), czy przyjęciu zasady podległości sędziów Konstytucji oraz ustawom (art. 178), a nie jak do tej pory tylko ustawom.

**Szczególna treść Konstytucji** wynika z zakresu i wagi zagadnień, które są regulowane przez przepisy konstytucyjne. Należą do nich:

- określenie suwerena (art. 4 ust. 1 Konstytucji),
- podanie fundamentalnych zasad ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego, w tym zasad budowy systemu źródeł prawa (rozdz. I i III),

- podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli (rozdz. II),
- określenie podstawowych kompetencji, wzajemnych stosunków, budowy i sposobu wyłaniania naczelnych organów państwa oraz samorządu terytorialnego (rozdz. IV–XI),
- tryb zmiany Konstytucji (rozdz. XII).

Konstytucje, regulujące wyżej wymienione materie nazywane są **konstytucjami pełnymi** w odróżnieniu od konstytucji niepełnych – w Polsce zwanych małymi – które nie obejmują ich wszystkich. Również z punktu widzenia treści, Konstytucje dzieli się na – rzeczywiste, oddające aktualny układ sił politycznych w określonym państwie oraz – fikcyjne, które tego nie robią i w związku z tym, pozbawione są praktycznego znaczenia.

**Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie jest w szczególności uchwalana i zmieniana, co wraz z wyjątkową nazwą i systematyką stanowi o jej szczególnej formie.** Uchwalenie Konstytucji może następować bezpośrednio w drodze referendum, bądź pośrednio przez organ specjalnie powołany do stanowienia o sprawach ustrojowych (np. przy uchwalaniu Konstytucji Stanów Zjednoczonych w 1787 r.) lub przez parlament specjalnie wyposażony w prawo uchwalania konstytucji (czyli konstytuante). Jeżeli Konstytucja nie jest uchwalona, a nadana przez monarchę, uważanego za podmiot władzy suwerennej, jest to Konstytucja oktrojowana.

Obowiązująca Konstytucja powstała w sposób łączący różne możliwości. Tryb jej przygotowania i uchwalenia określiła specjalna ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. (Dz. U. Nr 67, poz. 336, z późn. zm.) zgodnie, z którą prawo inicjatywy konstytucyjnej przysługiwało Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego składającej się z 46 posłów i 10 senatorów, grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego, Prezydentowi Rzeczypospolitej, a po nowelizacji w 1994 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 251), także grupie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Konstytucja miała być uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe a następnie przyjęta w referendum. Przewidywano odbycie dwóch, a w przypadku zgłoszenia przez Prezydenta poprawek, trzech czytań. W ciągu 14 dni od przyjęcia Konstytucji w trzecim czytaniu, albo bezskutecznego

upływu terminu (60 dni) do wniesienia własnych poprawek, Prezydent miał obowiązek zarządzić referendum konstytucyjne.

W oparciu o wyżej wymienioną ustawę konstytucyjną w październiku 1992 r. powołano Komisję Konstytucyjną. Wpłynęło do niej siedem projektów ustawy zasadniczej spełniających wymogi prawa. Po rozwiązaniu Sejmu i kolejnych wyborach, jeden z nich (zwany projektem Porozumienia Centrum) został wycofany, a doszedł, wniesiony w następstwie nowelizacji ustawy konstytucyjnej, projekt obywatelski. We wrześniu 1994 odbyło się pierwsze, a w lutym i marcu 1997 r., drugie czytanie, w którym wymaganą większością głosów (2/3) uchwalono ustawę zasadniczą. Prezydent zaproponował 41 poprawek, z których w trzecim czytaniu przyjęto 31.

2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ostatecznie Konstytucję Rzeczypospolitej, a 25 maja 1997 r. została ona zatwierdzona w referendum. Wystarczyła do tego aprobatą większości biorących udział w głosowaniu, przy czym w ustawie konstytucyjnej nie sformułowano wymogu minimalnej frekwencji koniecznej do uznania referendum za ważne.

17 października 1997 r., w trzy miesiące po ogłoszeniu, Konstytucja weszła w życie.

Wyjątkowość procedury zmiany Konstytucji polega na konieczności spełnienia takich warunków, jakich nie stawia się w przypadku uchwalania lub zmiany żadnego innego aktu normatywnego (są to tzw. Konstytucje sztywne, w odróżnieniu od elastycznych, które mogą być zmieniane w trybie obowiązującym przy zmianie zwykłych ustaw).

Zgodnie z rozdziałem XII obowiązującej ustawy zasadniczej projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć tylko, co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent. Pierwsze czytanie takiego projektu może się odbyć nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia jego przedłożenia Sejmowi, a ustawa zmieniająca Konstytucję musi być uchwalona w jednakowym brzmieniu przez Sejm (większością co najmniej 2/3 głosów), a następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat (bezwzględną większością głosów), obie izby w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby swoich członków.

Jeżeli zmiany mają dotyczyć rozdziałów I (określającego zasady ustroju), II (regulującego problematykę praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela) oraz XII (o zmianie Konstytucji), uchwalenie odpowiedniej ustawy może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu jej projektu, a na żądanie podmiotów mających prawo inicjowania zmian w Konstytucji zgłoszone w terminie 45 dni od uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji, Marszałek Sejmu musi niezwłocznie zarządzić przeprowadzenie referendum (referendum musi się odbyć w ciągu 60 dni od złożenia wniosku, a zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, gdy opowie się za nią większość głosujących). Prezydent jest zobowiązany do podpisania ustawy o zmianie Konstytucji w ciągu 21 dni od dnia jej przedłożenia do podpisu.

## 2.2. Ustawa

Nie ulega wątpliwości, iż głównym rodzajem aktu normatywnego, który zawiera normy prawa powszechnie obowiązującego jest ustawa. Konstytucja utrwaliła jej dotychczasową pozycję w systemie źródeł prawa, traktując ustawę jako zasadniczy sposób stanowienia prawa w państwie. Nie zmieniły się zasadnicze cechy tego aktu prawnego, na które od dawna zwracano uwagę w doktrynie (por. K. Działocha).

Najistotniejszą cechą ustawy jest jej najwyższa, wśród aktów prawa krajowego, po Konstytucji moc prawna, czyli najwyższa w stosunku do wszystkich norm, które wraz z ustawami podporządkowane są Konstytucji. Wynika to między innymi z przepisów dotyczących działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz tych, które wyznaczają kompetencje prawotwórcze innych organów państwowych.

Konstytucja nie wyznaczyła zakresu **materii ustawowej** tzn. zakresu spraw, dla których uregulowanie w ustawie jest obowiązkowe. Nie zawiera też, ani ogólnej definicji przedmiotu ustawy, ani enumeratywnego wyliczenia tego co może być ustanowione tylko w formie tego aktu prawnego. Z drugiej jednak strony, zgodnie z Konstytucją, nie może być w systemie prawa powszechnie obowiązującego żadnej regulacji podustawowej, która nie znajduje bezpośredniej podstawy w ustawie. Inaczej mówiąc, nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione akty podustawowe bez uprzedniego ustawowego ure-

gulowania tych materii. W takim sensie wyłączność ustawy ma charakter zupełny. W wielu szczegółowych kwestiach Konstytucja odsyła wprost do ustaw (np. art. 51 ust. 5, art. 57, art. 89 ust. 3, art. 134 ust. 6 itd.).

Co do maksymalnego zasięgu ustawy, należy uznać, iż wszystkie materie, których nie normuje Konstytucja, mogą być uregulowane w ustawie, (w szczególności, te które dotychczas są normowane ustawami, bowiem w inny sposób nie można ich zmienić). Wyjątkiem są materie, które na mocy Konstytucji są przedmiotem regulaminów i statutów (np. regulaminy Sejmu i Senatu – art. 112 i 124, czy statut Kancelarii Prezydenta – art. 143).

Ustawy uchwalane są przez parlament przy zachowaniu specjalnej procedury, zwanej **trybem ustawodawczym**. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Nie oznacza to, iż kompetencje obu izb w zakresie tworzenia ustaw są równoważne. Konstytucja w swych szczegółowych przepisach wyraźnie Sejmowi przyznaje rolę decydującą, a Senatowi jedynie rolę uzupełniającą i pomocniczą. Pozycji parlamentu jako organu ustawodawczego nie podważają kompetencje Prezydenta wykonywane po przekazaniu mu ustawy do podpisu. Kompetencja z art. 122 ust. 5 polegająca na prawie odmowy podpisania ustawy i przekazania jej z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia, ma charakter weta zawieszającego, które upada po ponownym uchwaleniu ustawy większością 3/5 głosów. Taka uchwała Sejmu zobowiązuje Prezydenta do podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia w ciągu 7 dni. Natomiast kompetencja z art. 122 ust. 3, to znaczy prawo do wystąpienia o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy przedstawionej do podpisu, nie ma charakteru korekty działalności ustawodawczej w sensie politycznym, a jest narzędziem służącym rozstrzygnięciu sporów w płaszczyźnie konstytucyjności.

### **3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe**

Źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są również ratyfikowane umowy międzynarodowe. **Ratyfikacja** jest to zatwierdzenie umowy przez kompetentny organ pań-



stwowy, oznaczające ostateczne wyrażenie zgody na związanie się państwa tą umową. W Polsce organem uprawnionym do dokonywania ratyfikacji jest Prezydent (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Jeżeli jednak umowy dotyczą:

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

ich ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 89 ust. 1). Ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1).

Tryb zawierania, ratyfikowania, wykonywania, wypowiedzenia i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych określa ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 z późn. zm.).

Miejsce ratyfikowanej umowy międzynarodowej w hierarchii źródeł prawa zależne jest od tego, czy jej ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie, czy nie. W pierwszym przypadku umowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się z nią pogodzić (art. 91 ust. 2). W drugim zachowany jest prymat ustawy, ale akty podustawowe muszą być zgodne również z umowami ratyfikowanymi bez potrzeby wyrażania zgody w ustawie (art. 188).

#### **4. Powszechnie obowiązujące akty prawne pochodzące od centralnych organów władzy wykonawczej**

Do tej grupy organów państwowych należą: Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów (art. 10 ust. 2 i art. 147 Konstytucji).

Jedyną kategorią powszechnie obowiązujących aktów prawnych, których stanowienie leży w ich kompetencji jest rozporządzenie.

Na podstawie przepisów konstytucyjnych można wyodrębnić dwa rodzaje rozporządzeń – **rozporządzenia z mocą ustawy**, wydawane w czasie stanu wojennego na podstawie art. 234, oraz **rozporządzenia jako akty wykonawcze do ustaw wydawane na podstawie delegacji ustawowej**. Pierwsze z nich są aktami nadzwyczajnymi, które nie występują w normalnej działalności państwa. Obowiązująca Konstytucja generalnie zrezygnowała z instytucji aktów prawnych mających moc prawną ustawy, a nie pochodzących od parlamentu. Jedynie w przypadku, gdy zostanie wprowadzony stan wojenny, a Sejm nie będzie mógł się zebrać na posiedzenie, Prezydent na wniosek Rady Ministrów będzie miał prawo wydać rozporządzenie z mocą ustawy. Rozporządzenia takie podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu, a ich zakres przedmiotowy jest konstytucyjnie ograniczony (bliżej – rozdz. XVI).

Drugi rodzaj rozporządzeń to akty wydawane przez organy wykonawcze na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu wykonania ustawy. Upoważnienie takie wskazuje organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz podaje wytyczne dotyczące treści aktu (art. 92 ust. 1). Warunkiem wydania rozporządzenia jest powołanie się w jego tekście na to szczegółowe i wyraźne upoważnienie oraz wskazanie jako podstawy prawnej konkretnego artykułu ustawy upoważniającej. Dopuszczalne jest również wydawanie rozporządzeń opartych jednocześnie na kilku upoważnieniach ustawowych. Konstytucja

zabrania subdelegacji (art. 92 ust. 2), czyli przekazywania uprawnień do wydania rozporządzenia innemu organowi.

**Prawo wydawania rozporządzeń (po uprzednim upoważnieniu) przysługuje: Prezydentowi (art. 142 ust. 1), Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesowi Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrom kierującym działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2), przewodniczącym określonych w ustawie komitetów powołanym w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3) oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2).**

KRRiT nie należy wprowadzić do grupy organów władzy wykonawczej (nie jest podporządkowana ani Radzie Ministrów ani Prezydentowi, a Konstytucja sytuuje ją wśród organów ochrony prawa), jednak z przedmiotowego punktu widzenia jej działalność – zwłaszcza o charakterze reglamentacyjnym, wydawanie indywidualnych decyzji administracyjnych oraz właśnie wykonywanie kompetencji prawotwórczych – zbliża ją do organów władzy wykonawczej.

## **5. Powszechnie obowiązujące akty prawne pochodzące od organów o ograniczonym terytorialnie zakresie działania (prawo miejscowe)**

Konstytucja wskazuje dwa rodzaje podmiotów o ograniczonym terytorialnie zakresie kompetencji, które są uprawnione do stanowienia aktów prawnych o charakterze powszechnym, obowiązujących na obszarze ich działania; są to **terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego (art. 94).**

Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), uprawnienie to, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, przysługuje wojewodom oraz organom administracji niezespolonej. Wojewodowie mogą ponad to (w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego), wydawać rozporządzenia porządkowe (w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących).

Przepisy porządkowe mogą również ustanawiać organy samorządu terytorialnego; rada gminy (art. 40 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i rada powiatu (art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), a w przypadkach niecierpiących zwłoki – wójt i zarząd powiatu (odpowiednio art. 41 ust. 2 i 42 ust. 2 właściwych ustaw).

Uchwalanie innych samorządowych przepisów prawa miejscowego należy do wyłącznej właściwości rad gmin i powiatów oraz sejmików województw (zob. w szczególności art. 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

## **6. Przepisy przejściowe Konstytucji a system źródeł prawa**

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. przyjęła nową konstrukcję systemu źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, wyznaczyła nową rolę umowom międzynarodowym a także zmieniła charakter prawny rozporządzeń z mocą ustawy oraz zarządzeń i uchwał naczelnych organów państwowych. Spowodowało to konieczność dostosowania systemu aktów prawnych, który istniał w momencie wejścia w życie Konstytucji do nowych wymagań. Ustrojodawca w konstytucyjnych przepisach przejściowych rozstrzygnął następujące zagadnienia dotyczące systemu źródeł prawa:

- a) uchylił ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym oraz ustawę konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – art. 242,
- b) uznał umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie obowiązujących dotychczas przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, za ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i nakazał ich bezpośrednie stosowanie

- (a jeżeli umowy dotyczą materii wymagających według nowej Konstytucji zgody na ratyfikację, mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami) – art. 241 ust. 1,
- c) nakazał Radzie Ministrów w okresie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji przedstawić Sejmowi:
- projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji – art. 236 ust. 1,
  - wykaz umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją – art. 241 ust. 2,
  - projekt ustawy, na podstawie której wyda ona rozporządzenia zastępujące niektóre dotychczasowe uchwały Rady Ministrów i zarządzenia ministrów i innych organów administracji rządowej wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji – art. 241 ust. 6,
  - projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej, wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji stają się uchwałami albo zarządzeniami w jej rozumieniu, to znaczy aktami wiążącymi wewnątrz – art. 241 ust. 6,
- d) uznał obowiązujące przepisy gminne za przepisy prawa miejscowego w rozumieniu nowej Konstytucji (do wejścia w życie Konstytucji tym mianem określano jedynie akty wojewodów) – art. 241 ust. 7.

## **7. Konstytucyjny system źródeł prawa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej**

Poważne skutki dla polskiego systemu źródeł prawa miało przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej. Szczegółowe omówienie wiążących się z tym problemów wykracza poza ramy podręcznika, toteż ograniczymy się tylko do kwestii miejsca tzw. wtórnego (pochodnego) prawa Wspólnot Europejskich (prawa wspólnotowego) w systemie konstytucyjnym RP.

Generalnie prawo wspólnotowe składa się z prawa pierwotnego, którego źródłami są przede wszystkim tzw. traktaty założycielskie,

a więc Traktat Rzymski z 1957 r., Traktat z Maastricht z 1992 r., Traktat z Amsterdamu z 1997 r., Traktat z Nicei z 2001 r., Traktat z Lizbony z 2007 r. oraz właśnie z prawa wtórnego czyli rozporządzeń i dyrektyw stanowionych przez organy Wspólnot Europejskich. Prawo pierwotne to umowy międzynarodowe toteż ich miejsce w systemie źródeł prawa RP wyznacza art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji (zob. pkt 3 niniejszego rozdziału). Prawa wtórnego dotyczy art. 91 ust. 3, zgodnie z którym, **prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej te organizacje**. Taką umową jest traktat akcesyjny Polski do Unii Europejskiej. Trzeba więc przyjąć, że od dnia w którym Polska stała się członkiem Unii Europejskiej:

- wspólnotowe prawo pochodne powinno być w naszym kraju bezpośrednio stosowane, co oznacza, że jego normy są wiążące dla organów stosujących prawo, a więc w szczególności sądów wydających orzeczenia lub organów administracyjnych wydających decyzje administracyjne,
- w razie sprzeczności między prawem wspólnotowym a ustawami i aktami normatywnymi niższej rangi, prawo to ma pierwszeństwo.

Wynika z tego, iż prawo wtórne nie ma pierwszeństwa przed Konstytucją. Takie ujęcie jest sprzeczne z zasadami ustalonymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który przyznaje prawo ponadnarodowemu pierwszeństwo, także przed konstytucjami państw członkowskich. Poglądu tego nie podziela wiele sądów konstytucyjnych w Unii także polski Trybunał Konstytucyjny.

## Literatura

1. Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
2. Bałaban A., *Zmiany zakresu pojęcia „materii ustawowej”*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000.

3. Bałaban A., *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Zakamycze 2003.
4. Banaszak B., *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002.
5. *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, praca zbiorowa pod red. K. Działochy, Warszawa 2005.
6. Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
7. Chruściak R., *Prawne podstawy przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych*, pod red. B. Górskiej, Warszawa 2004.
8. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
9. Eckhardt K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Prawo – administracja – gospodarka w procesie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. J. Buczkowskiego i J. Posłusznego, Przemyśl 2001.
10. Dobrowolski M., *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przełęcz Sejmowy” 2003, nr 2.
11. Działocha K., *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994.
12. Działocha K., *Źródła prawa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999.
13. Działocha K., *„Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999.
14. Garlicki L., Hebdzyńska B., Szafarz R., Szepietowska B., *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
15. Garlicki L., Szepietowska B., *Ustawa w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, A. Preisnera, Wrocław 1995.
16. Granat M. (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Nałęczów, 1–3 czerwca 2000, Lublin 2000.

17. Granat M., *Ogólna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, pod red. M. Granata i J. Sobczaka, Lublin 2004.
18. *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005.
19. Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003.
20. Lisowski P., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
21. *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006.
22. *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2004.
23. Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
24. Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
25. Sarnecki P., *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] Gdulewicz E., Zięba Załucka H. (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
26. Skrzydło W., *System źródeł prawa w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Projekt Konstytucji. Wartości i prawo*, Annales UMCS sect. G, t. XLIV, Lublin 1997, s. 113–126.
27. Skrzydło W., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego i A. Szmyta, Warszawa 2003.
28. Tuleja P., *Stosowanie konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
29. Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
30. Winczorek P., *Źródła prawa Rzeczypospolitej*, [w:] *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1997.



## ROZDZIAŁ IV. PODSTAWOWE ZASADY PRAWA WYBORCZEGO

### 1. Wyjaśnienia terminologiczne

Wybory obok referendum są drugą spośród możliwych i najczęściej występującą formą działania narodu w realizacji władzy państwowej. Z problematyką suwerenności narodu akt wyborczy łączy się po pierwsze tym, że za pomocą jednorazowej władczej decyzji dochodzi do powołania przez społeczeństwo określonych organów państwa, a po drugie – dokonując wyboru tych a nie innych osób, opowiadając się za realizacją określonego programu politycznego, wyborcy w sposób pośredni ukierunkowują politykę państwa, wpływając na linię postępowania wybranych organów.

Wybór przez naród – czyli za pomocą wyborów powszechnych – może dotyczyć różnych organów państwa. Z całym przekonaniem można stwierdzić, że im więcej jest obieralnych organów państwowych bez względu na wykonywane przez nie funkcje, tym bardziej zwiększa się rola narodu w realizacji władzy państwowej przysługującej mu jako suwerenowi. Rzecz jasna, decydujące znaczenie ma jednak wybieranie najważniejszych, najwyższych organów państwowych, mających możliwość ukierunkowania działalności pozostałych organów wchodzących w skład aparatu państwowego.

Takie pojęcia jak „prawo wyborcze” czy „system wyborczy” nieodłącznie wiążą się z funkcjonowaniem w państwie demokratycznym zasady przedstawicielstwa (reprezentacji). Ta zaś, wyznacza określone reguły dotyczące sposobu wyłaniania określonych organów; ramy prawne tych reguł zakreślone są przez **całokształt norm prawnych regulujących tryb wyboru konkretnych organów** (Sejmu, Senatu, Prezydenta, rad itd.) czyli przez tzw. **prawo wyborcze w znaczeniu**

**przedmiotowym. Z kolei, mówiąc o ogółu obywatelskich uprawnień wyborczych wynikających z prawa przedmiotowego – mamy na myśli prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym.**

Przedstawione wyżej rozumienie prawa wyborczego jest powszechnie przyjęte i respektowane w stanowionych przez parlament ustawach. Ranga prawna tych aktów – ze względu na fakt, że prawo wyborcze jest dziedziną najbliższą związaną z polityką i władzą – jest ogromna. Ustawy wyborcze są bowiem zawsze wytworem określonej epoki, kultury politycznej i tak jak konstytucje w państwach demokratycznych, stanowią efekt kompromisu pomiędzy najważniejszymi siłami politycznymi w kraju. Ich zmiana nie może być dokonywana bez gruntownego uwzględnienia takich uwarunkowań jak: sytuacja społeczno-ekonomiczna, aktualna sytuacja polityczna i jej perspektywy, tradycje wyborcze i funkcjonowanie różnych instytucji prawa wyborczego, występowanie konfliktów społecznych i możliwości ich rozwiązania, stopnia integracji społeczeństwa, sił mobilizacyjnych partii politycznych itp.

Zrealizowanie norm zawartych w prawie wyborczym, jak również właściwa organizacja wyborów wymaga istnienia określonych środków i instytucji prawnych. W praktyce wyborczej występują pewne zasady postępowania, które nie są objęte ani też zdeterminowane przepisami prawa (np. wewnętrzny tryb nominacyjny kandydatów na parlamentarzystów); wchodzi one w skład tzw. systemu wyborczego.

Już z powyższego wynika, że pojęcie **systemu wyborczego** jest formułą szerszą, niż określenie prawa wyborczego: obejmuje bowiem **całokształt zasad i instytucji postępowania wyborczego określonych w normach prawnych i politycznych oraz stosowanych w praktyce. W znaczeniu wąskim z kolei, pod pojęciem systemu wyborczego rozumie się zasady dotyczące mechanizmu głosowania i ustalenia wyników wyborów.**

Rola wyborów w życiu politycznym państwa uwarunkowana jest wypełnianymi przez nie funkcjami. Funkcje te, wg ogólnie przyjętych opinii, sprowadzają się do:

- 1) kształtowania osobowego składu określonych organów państwa (**funkcja kreacyjno-selekcyjna**).

- 2) wyrażenia preferencji i akceptacji elektoratu do zaprezentowanych w toku kampanii wyborczej programów politycznych, zgłaszanych przez poszczególne ugrupowania (**funkcja polityczno-programowa**),
- 3) nadania elektom prawnego i moralno-politycznego tytułu do sprawowania powierzonej im władzy (**funkcja legitymująca**),
- 4) zespolenia zbiorowego podmiotu suwerenności wokół pewnych wartości społecznych, celów politycznych i programów (**funkcja integrująca**).

W doktrynie akcentuje się także i inne – niezwykle istotne – funkcje spełniane przez wybory powszechne; mają one także:

- a) wyrażać wolę wyborców,
- b) odtworzyć obraz opinii publicznej,
- c) wpłynąć na wyłonienie stabilnej większości rządowej.

Dla elektoratu prawnego (a przede wszystkim elektoratu faktycznego, biorącego udział w wyborach) nie są obojętne reguły, na podstawie których mogą oni swobodnie realizować przysługujące im prawo uczestniczenia w akcie wyborczym, jak również te wszelkie ograniczenia, które od udziału w głosowaniu ich odsuwają. Reguły te mają również decydujące znaczenie dla osób ubiegających się o uzyskanie mandatów w określonych organach lub chcących piastować określony urząd.

Mając powyższe na uwadze przypomnieć należy, że o demokratyzmie funkcjonujących w praktyce systemów wyborczych przesądza **realizacja zasad** określających tryb wyłaniania przez naród określonych organów; wśród tych zasad szczególnie doniosłe znaczenie mają te, które doktryna od dawna określa mianem „**podstawowych zasad prawa (systemu) wyborczego**”. Są to historycznie ukształtowane fundamentalne założenia dotyczące bezpośrednio uprawnień obywateli w postępowaniu wyborczym. Zasady te – wypracowane w XIX i XX wieku przez konstytucjonalizm państw burżuazyjnej demokracji – stanowią obecnie najistotniejsze założenia uznawane nie tylko za minimalny warunek niezbędny do przeprowadzenia demokratycznych wyborów, lecz także warunek wszelkiej demokracji. Występują one

w postaci tzw. przymiotników wyborczych, zgodnie z którymi wybory powinny być:

- 1) **powszechne** – w przeciwieństwie do ograniczeń spowodowanych występowaniem rozmaitych cenzusów (majątkowych, wykształcenia, płci, wieku, zamieszkania itd.),
- 2) **równe** – wykluczające możliwość wielokrotnego głosowania, jak również istnienia rozwiązań różnicujących siłę głosów poszczególnych grup wyborców,
- 3) **bezpośrednie** – w przeciwieństwie do wyborów pośrednich (wielostopniowych),
- 4) odbywane **w głosowaniu tajnym** – wykluczającym jawność, prowadzącą do ograniczenia decyzji wyborców.

Powyższe zasady uzupełniane są przez niektóre państwa przez wprowadzenie konstytucyjnego wymogu organizowania wyborów **wolnych** oraz – w zależności od reguł dotyczących podziału mandatów – o zasadę wyborów **proporcjonalnych** lub **większościowych**.

Ogólne omówienie wyżej ukazanych zasad podstawowych nastąpi w oparciu o przepisy Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

## **2. Zasada powszechności**

Zasada powszechności określa krąg obywateli, którym przysługuje **czynne i bierne prawo wyborcze**.

Pod pojęciem **prawa wyborczego czynnego w znaczeniu przedmiotowym** rozumie się ogół przepisów uprawniających obywateli do wpływania na kreowanie organów przez powoływanie ich piastunów w drodze głosowania. Z kolei, **prawo wyborcze bierne w znaczeniu przedmiotowym**, oznacza ogół przepisów określających warunki wybieralności, którym musi odpowiadać obywatel, by mógł kandydować i być wybieranym do określonych organów.

Art. 62 Konstytucji stwierdza, że „1. **Obywatel polski** ma prawo (...) wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy **18 lat**” (podkr. J. B.).

Z brzmienia cytowanego artykułu wynika, że Konstytucja w sposób jednoznaczny – postulowany przez doktrynę – rozstrzygnęła kwestię podmiotów, którym prawa wyborcze przysługują. Mogą to być wyłącznie osoby o obywatelstwie polskim, z zastrzeżeniem wyjątków spowodowanych akcesją Polski do Unii Europejskiej, sprowadzających się do wdrożenia postanowień dyrektywy Rady Nr 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczególne warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami oraz dyrektywy Rady Nr 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkujących w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

Art. 10 par.1 kodeksu wyborczego stanowi, że prawo wybierania (**czynne prawo wyborcze**) ma:

- 1) w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat;
- 2) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat **oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 3) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego:
  - a) rady gminy – obywatel polski **oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy,**
  - b) rady powiatu i sejmiku województwa – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa;

- 4) w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy.

**Pozbawionymi czynnego prawa wyborczego (czyli prawa wybierania) są osoby:**

- 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;
- 2) pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;
- 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 62 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego).

W stosunku do treści powyższych artykułów należy się odnieść z pełną aprobatą. Szczególnie zwraca uwagę fakt, że **Konstytucja milczy na temat przesłanek** mogących skutkować podjęciem przez sąd orzeczeń w sprawie ubezwłasnowolnienia. Należy zatem domniemywać, że wszystkie przesłanki wynikające z treści art. 13 § 1 i art. 16 § 1 Kodeksu cywilnego – a dotyczące możliwości podjęcia orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu (tj. choroba psychiczna, niedorozwój umysłowy, **pijaństwo lub narkomania**) skutkują pozbawieniem praw wyborczych. Ten stan rzeczy likwiduje istniejącą do 1997 r. wprost kuriozalną sytuację polegającą na tym, że osoby dotknięte zaburzeniami psychicznymi z powodu dwóch ostatnich przesłanek, praw wyborczych nie traciły.

Ustawa Zasadnicza utrzymuje dotychczasowe rozwiązanie polegające na pozbawieniu praw wyborczych osób, które zostały **pozbawione praw publicznych** prawomocnym orzeczeniem sądu. Pozbawienie praw publicznych obejmujące m.in. utratę czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 40 § 1 k.k.) może być orzeczone przez sąd w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie (art. 40 § 2 k.k.). O ile ustawa nie stanowi inaczej, ten środek karny orzekany jest przez sąd w latach od roku do lat 10 (art. 43 § 1 k.k.). Istotną dolegliwością wynikającą z zastosowania tej kary jest również to, że pozbawienie praw publicznych obowiązuje od uprawomocnienia się wyroku sądowego, ale okres na który ją orze-

czono, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, choćby za inne przestępstwo.

Pozbawienie praw wyborczych jest również jedną z kar, którą może stosować Trybunał Stanu w stosunku do osób zajmujących określone stanowiska państwowe. Podkreślenia wymaga, że po raz pierwszy w dziejach naszej państwowości Trybunał wydał takie orzeczenie w czerwcu 1997 r. pozbawiając praw wyborczych na okres 5 lat byłego ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w rządzie Mieczysława Rakowskiego oraz byłego prezesa Głównego Urzędu Ceł.

**Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma:**

- 1) w wyborach do Sejmu – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat;
- 2) w wyborach do Senatu – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat;
- 3) w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu;
- 4) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – osoba mająca prawo wybierania w tych wyborach, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat, i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
- 5) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – osoba mająca prawo wybierania tych organów;
- 6) w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje (art. 11 § 1 kodeksu wyborczego).

Aktualnie, przepisy kodeksu wyborczego w sposób jednolity w stosunku do wszystkich podmiotów (bez względu na rodzaj wybie-

ranych organów) precyzują przesłanki powodujące utratę biernego prawa wyborczego. W myśl art. 11 § 2 k.w. **nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba:**

- 1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; wydaje się, że w tym miejscu warto nadmienić, iż w sprawach dotyczących prawa wybieralności zatarcie skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego traktowane jest jak niekaralność osoby, której to dotyczy. Analogicznie traktowane jest wykreślenie z Krajowego Rejestru Karnego osoby, wobec której sąd orzekł warunkowe zawieszenie postępowania karnego za takie przestępstwo (co następuje po upływie orzeczonego okresu próby z dodaniem 6 miesięcy, w okresie których postępowanie może być wznowione) – por. pismo PKW Nr ZPOW-733-98/06;
- 2) wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r., Nr 63, poz. 425 z późn. zm.). Chodzi tu o pozbawienie biernego prawa wyborczego na okres od 3 do 10 lat za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Kodeks wyborczy w art. 248 i 280 stanowi, że PKW, po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP wyników wyborów do Sejmu i do Senatu, przekazuje niezwłocznie Ministrowi Sprawiedliwości dane osobowe posłów i senatorów, a ów na podstawie danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym przekazuje Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu w terminie 14 dni od otrzymania tych danych informację o posłach i senatorach skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub za umyślne przestępstwo skarbowe oraz o posłach i senatorach pozbawionych praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, albo też przekazuje informację, że żaden z posłów czy se-



natorów nie został skazany ani pozbawiony praw. Owe informacje przekazywane przez Ministra Sprawiedliwości Marszałkowi Sejmu i Senatu mają mieć charakter stały, a nie sporadyczny. O ile bowiem w toku kadencji Sejmu i Senatu w KRK pojawią się dane o parlamentarzystach skazanych lub pozbawionych praw, ma obowiązek niezwłocznego ich przekazania.

Problemem szczególnie doniosłym w dziedzinie praw wyborczych, jest nie tylko proklamowanie ich zasad w ustawie zasadniczej, lecz przede wszystkim stworzenie rozbudowanego systemu gwarancji zabezpieczających ich pełną realizację.

Na „straży” realizacji zasady powszechności stoją m.in. następujące ustalenia:

- 1) zobowiązanie organów zarządzających wybory do wyznaczenia daty wyborów na dzień wolny od pracy, co ma na celu umożliwienie swobodnego wzięcia udziału w głosowaniu jak najszerszym kręgom społeczeństwa,
- 2) istnienie instytucji rejestru i spisów wyborców, stanowiących podstawę stwierdzenia prawa wyborcy do udziału w głosowaniu; z instytucją tą wiążą się również inne szczegółowe gwarancje wynikające z obowiązku ich aktualizowania, wyłożenia do publicznego wglądu z możliwością zgłaszania reklamacji oraz zaskarżania do sądu decyzji organów sporządzających spisy,
- 3) możliwość głosowania poza miejscem zamieszkania, na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania (za wyjątkiem wyborów do organów samorządowych),
- 4) obowiązek organizowania obwodów terytorialnych, obwodów odrębnych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej oraz w zakładach karnych i aresztach śledczych, obwodów dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz obwodów na polskich statkach morskich,
- 5) umożliwienie udziału w głosowaniu obywatelom polskim stale zamieszkującym za granicą, a głosującym w kraju na podstawie ważnego polskiego paszportu,
- 6) możliwość udzielania w lokalu wyborczym pomocy osobom niepełnosprawnym w celu ułatwienia im głosowania (pomocy

- takiej nie mogą udzielać członkowie komisji wyborczej i mężowie zaufania),
- 7) możliwość głosowania przez wyborców niepełnosprawnych w wybranych przez nich obwodach głosowania, w których znajdują się lokale dostosowane do ich potrzeb,
  - 8) możliwość głosowania przez wyborców niepełnosprawnych przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a,
  - 9) umożliwienie wyborcom niepełnosprawnym oddawania głosu za pośrednictwem głosowania korespondencyjnego lub przez pełnomocnika,
  - 10) wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą (por. szerzej w pkt 4 niniejszego rozdziału),
  - 11) stosowanie tzw. urny pomocniczej, z której korzystać mogą osoby przebywające w dniu głosowania w zakładach opieki zdrowotnej i w domach pomocy społecznej (por. szerzej w pkt 5 niniejszego rozdziału).

### **3. Zasada równości**

Generalnie należy stwierdzić, że zasada równości wyborów jest bezpośrednią konkretyzacją na gruncie systemu wyborczego ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa, jak również zasady równości praw obywatelskich we wszystkich dziedzinach życia politycznego i społecznego (art. 32 Konstytucji); wśród tych praw, prawo wyborcze jest jednym z najistotniejszych praw politycznych.

Znaczenie prawne i faktyczne zasady równości w całym toku procesu wyborczego jest szczególne, co m.in. wiąże się ściśle z faktem, iż zasadę tę łączą wyjątkowo bliskie związki z zasadą powszechności prawa wyborczego. O ile bowiem zasada powszechności określa krąg osób uprawnionych do udziału w wyborach, **to zasada równości przesądza, na podstawie jakich reguł uprawnione podmioty będą korzystały z przysługujących im praw: czy prawa te będą jednakowe dla wszystkich, czy też zróżnicowane.**

Z przytoczonego wyjaśnienia wynika, że równość praw wyborczych można rozumieć w dwojakim znaczeniu:

- 1) *sensu largo* – jako przyznanie praw wyborczych wszystkim uprawnionym obywatelom,
- 2) *sensu stricto* – jako układ stosunków w ramach tej kategorii, której prawa wyborcze przysługują.

Konstytucja RP, ustanawiając zasadę równości prawa wyborczego w wyborach prezydenckich (art. 127 ust. 1), w wyborach do Sejmu (art. 96 ust. 2) oraz w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2), ani nie definiuje, ani też nie określa jednoznacznie gwarantujących ją instytucji. Kwestia ta, została przekazana do szczegółowego uregulowania w drodze ustawodawstwa wyborczego.

Na równość praw wyborczych obywateli składają się dwa ściśle związane ze sobą elementy:

- 1) każdemu wyborcy przysługuje taka sama liczba głosów (**równość formalna**),
- 2) siła głosu każdego wyborcy jest równa (**równość materialna**).

Ad 1) Do niedawna, obowiązujące w Polsce ordynacje wyborcze dla zagwarantowania zasady równości formalnej używały stwierdzenia, że „każdy wyborca ma jeden głos”. Sformułowanie to, art. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu z 2001 r. zamienił na stwierdzenie, że „głosować można tylko jeden raz”, co wiązało się z faktem, że w wyborach parlamentarnych, przeprowadzanych w tym samym terminie, wyborca dokonywał wyboru dwóch organów i wyborcy poszczególnych okręgów wyborczych dysponowali zróżnicowaną liczbą głosów (senatorów wybierano okręgach liczących od 2 do 4 mandatów). Ta sama zasada dotyczyła wyborów samorządowych, stąd też art. 2 ust. 3 ordynacji stwierdzał, że „w wyborach do każdego z organów, o których mowa w ust. 1 (czyli do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – uwaga J. B.) głosować można tylko jeden raz”.

Obowiązujące przepisy kodeksu wyborczego dokonały kolejnej modyfikacji słownej sformułowania zabezpieczającego równość formalną, na rzecz stwierdzenia, że „w **tych samych wyborach gło-**

**wać można tylko jeden raz**” (art. 3). Oznacza to, że każdy wyborca w zarządzonych wyborach (do Sejmu, do Senatu, do Parlamentu Europejskiego, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) może głosować tylko jeden raz i może oddać tyle samo głosów, co inni wyborcy w danym okręgu wyborczym. Swoją drogą wydaje się, że art. 3 kodeksu byłby bardziej precyzyjny, gdyby – wzorując się na ordynacji samorządowej – sformułowano go w następujący sposób: „w wyborach do każdego z wybieranych organów można głosować tylko jeden raz”.

Współcześnie, powszechnie przyjęta zasada równej liczby głosów przysługujących wyborcom, jest zaprzeczeniem głosowania:

- 1) **pluralnego**, tzn. korzystania przez niektórych wyborców z możliwości oddawania dwóch lub większej liczby głosów w jednym obwodzie głosowania,
- 2) **wielokrotnego**, tzn. oddawania przez niektórych wyborców po jednym głosie w kilku obwodach głosowania.

W obowiązujących przepisach kodeksu wyborczego, obowiązywanie zasady równości formalnej jest bezdyskusyjne. Przepisy kodeksu nie ograniczają się jedynie do jej proklamowania lecz formułują również gwarancje mające ją zabezpieczać; należy do nich zaliczyć m.in. to, że:

- 1) wyborca może być ujęty tylko w jednym rejestrze wyborców, na podstawie którego sporządzany jest spis wyborców dla konkretnie mających nastąpić wyborów. Oczywiście, wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu, co eliminuje możliwość głosowania w większej liczbie obwodów, gdyż komisja obwodowa dopuszcza do udziału w głosowaniu jedynie osoby umieszczone w spisie obejmującym dany obwód głosowania. Tak więc, głosowanie wielokrotne tej samej osoby w kilku obwodach jest wykluczone;
- 2) każdy wyborca obowiązany jest do potwierdzenia własnoręcznym podpisem w odpowiedniej rubryce spisu wyborców, faktu otrzymania od komisji obwodowej karty do głosowania. Zapobiega to możliwości kilkakrotnego pobrania przez wyborcę

karty, a tym samym oddania wielu głosów w jednym obwodzie głosowania;

- 3) istnieje obowiązek komisji obwodowej do opieczątowania wszystkich kart do głosowania pieczęcią komisji. Stanowi to ochronę przed możliwością wielokrotnego głosowania przez osoby, które w sposób nielegalny mogły wejść w posiadanie kart do głosowania.

Mając na uwadze przytoczone wyżej zabezpieczenia gwarantujące realizację zasady równości formalnej wyborów, przypomnieć należy, że przyjęta przez Radę Międzyparlamentarną w Paryżu w dniu 26 marca 1994 r. Deklaracja w Sprawie Kryteriów Wolnych i Uczciwych Wyborów, zobowiązuje władze państw do „zapewnienia integracji procesu głosowania, poprzez stosowanie właściwych środków, aby przeciwdziałać wielokrotnemu głosowaniu lub głosowaniu przez osoby, które nie są do tego uprawnione”.

Ad 2) Obok kwestii jednakowej liczby głosów, drugim podstawowym problemem wynikającym z zasady równości prawa wyborczego, jest zagadnienie **siły głosu każdego wyborcy**. Siła ta powinna być równa i wyrażać się we wpływie, jaki głos ten wywiera na końcowy wynik wyborów. **Istota tej zasady wyrażać ma się w tym, że na taką samą liczbę mieszkańców (wyborców) w danym okręgu wyborczym, przypadając powinna taka sama liczba przedstawicieli, co na równą liczbę mieszkańców (wyborców) w innym okręgu wyborczym**. W systemie jednomandatowych okręgów wyborczych oznacza to konkretnie równość tych okręgów pod względem liczby mieszkańców, natomiast w systemie okręgów wielomandatowych, liczba mandatów w okręgu ma być w każdym przypadku odpowiednia do liczby mieszkańców. Zagwarantowanie tego rodzaju prawidłowości, ma wyeliminować stosowanie tzw. **geografii wyborczej**, której celem może być niwelowanie wpływów politycznych określonych ugrupowań lub środowisk społecznych.

Normy konstytucyjne III Rzeczypospolitej nie zawierają gwarancji zabezpieczających stosowanie zasady równości w sensie materialnym; w przedmiocie tym, należy zatem szukać ukonkretnienia na gruncie przepisów ustawowych, zawartych w kodeksie wyborczym.

Dla zapewnienia materialnej równości prawa wyborczego, szczególnie istotne znaczenie mają trzy elementy:

- 1) ustalanie normy przedstawicielstwa,
- 2) kształt i wielkość okręgów wyborczych,
- 3) zasady ustalania wyników wyborów (zagadnienie to będzie omówione w pkt 6).

W Polsce, w związku z tym, że od 1960 r. ustalona została stała liczba członków Sejmu (460), stosuje się regułę w myśl której, liczba mandatów w poszczególnych okręgach ustalana jest odpowiednio do liczby mieszkańców tych okręgów. Zgodnie z art. 202 § 1 kodeksu czyni się to w ten sposób, że ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według **jednolitej normy przedstawicielstwa**, obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych.

Przykładowo, liczba ludności w Polsce wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. wynosiła 37 781 289 osób. Dzieląc tę liczbę przez 460 otrzymujemy iloraz stanowiący wielkość 82 133 236. Jednolita norma przedstawicielstwa wynosiła zatem **82 133**. **Oznacza to, że jeden mandat poselski powinien przypadać właśnie na taką liczbę mieszkańców**. Wielkością tą powinien kierować się także ustawodawca przy łączeniu w jeden okręg wyborczy sąsiadujących ze sobą powiatów ziemskich i grodzkich – uwzględniając liczbę ich mieszkańców – w którym wybieranych byłoby co najmniej 7 posłów. Kodeks wymaga, aby okręg wyborczy obejmował obszar województwa (tak jest wyłącznie w odniesieniu do województw: opolskiego, lubuskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego) lub jego część i aby nie doszło do naruszenia granic wchodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatów (art. 201 § 3).

Nadmienić należy, że ustawodawca kierując się celem jak najbardziej precyzyjnego zagwarantowania materialnego aspektu zasady równości, zobowiązał Sejm, aby przy ustalaniu liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, kierował się dodatkowo następującymi zasadami szczegółowymi:

- 1) ułamki liczby mandatów posłów wybieranych w okręgach wyborczych równe lub większe od  $\frac{1}{2}$ , jakie wynikną z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągła się w górę do liczby całkowitej;
- 2) jeżeli w wyniku tego postępowania liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych przewyższa 460 (czyli liczbę przedstawicieli wybieranych do Sejmu), mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest najmniejsza. W przypadku, gdy liczba posłów jest mniejsza niż 460, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest największa (art. 202 § 1 pkt 1 i 2).

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak wygląda kwestia zapewnienia równej siły głosów w wyborach do Senatu, jest bardziej skomplikowane. Bezspornym jest fakt, że ustawodawca świadomie – w latach 1989–2001 – z zasady równości materialnej w wyborach do drugiej izby parlamentu zrezygnował. Wynikało to z przyjęcia koncepcji wyboru po dwu senatorów z każdego województwa, bez względu na liczbę jego mieszkańców (z wyjątkiem województw: warszawskiego i katowickiego mających reprezentację trzyosobową). Powodowało to, że materialny wymiar zasady równości doznawał daleko idących ograniczeń osiagających w krańcowych przypadkach nawet kilkunastokrotną nierówność reprezentacji we właściwym znaczeniu.

Ordynacja wyborcza z 2001 r. – wzorem Konstytucji z 1997 r. nie wymagającej respektowania zasady równości w odniesieniu do wyboru Senatu – również ją pomijała, tym niemniej zarówno dla ustalenia liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach, jak i określenia liczby senatorów wybieranych w okręgach (od 2 do 4) posługiwała się jednolitą ogólnokrajową bądź jednolitą wojewódzką normą przedstawicielstwa wyliczaną odpowiednio do liczby mieszkańców, co usuwało w ten sposób jaskrawą nierówność, która istniała w czasie obowiązywania ordynacji wyborczych do Senatu z 1989 i 1991 r.; zbliżało to przyjęte rozwiązania do zasady równości w znaczeniu materialnym (S. Gebethner).

W zasadzie z podobną sytuacją mamy do czynienia na gruncie kodeksu wyborczego. Wśród zasad prawa wyborczego obowiązujących przy wyłanianiu składu drugiej izby nie wymieniono zasady równości. Doszło jednak do zmiany sposobu wyłaniania Senatu – przy utrzymaniu systemu większości względnej, wprowadzono wybór senatorów w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych obejmujących część obszaru województwa. Co jest bardzo istotne, granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu. Miasto na prawach powiatu liczące ponad 500 000 mieszkańców może być podzielone na dwa lub więcej okręgi wyborcze (art. 260 k.w.).

Podziału na okręgi wyborcze dokonuje się według **jednolitej normy przedstawicielstwa** obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez 100 ( $37\,781\,289 : 100 = 377\,812\,98$ ; norma **377 812**) z uwzględnieniem następujących zasad:

- 1) jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest równy lub większy od 2 – należy zmniejszyć obszar (zmienić granice) okręgu wyborczego;
- 2) jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest mniejszy niż 0,5 – należy zwiększyć obszar (zmienić granice) okręgu wyborczego.

W województwie wybiera się senatorów w liczbie nie mniejszej niż liczba całkowita (bez uwzględnienia ułamku) będąca ilorazem liczby mieszkańców województwa i jednolitej normy przedstawicielstwa, a nie większej niż wymieniona liczba całkowita powiększona o jeden (art. 261 § 1 i 2 k.w.). W praktyce liczba wybieranych w województwach senatorów waha się od 3 (woj. lubuskie, opolskie, podlaskie, świętokrzyskie) do 13 (mazowieckie i śląskie).

Niewątpliwie z aprobatą należy podejść do rozwiązania stosującego jednolitą normę przedstawicielstwa zarówno do ustalania podziału na okręgi wyborcze jak i określania liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach. To prawne rozwiązanie zdaje się mieć na celu **stworzenie warunków, by siła głosu wyborców mogła**



**być równa.** W praktyce problem polega jednak na tym, że granice tworzonych okręgów wyborczych nie mogą naruszać granic okręgów utworzonych dla wyborów do Sejmu. Już sama wysokość jednolitej normy przedstawicielstwa (377 812) sprawia, że owo „zwiększanie” czy „zmniejszanie” granic okręgów wyborczych (nie można wszak naruszać granic powiatów ziemskich i grodzkich) powoduje znaczne odchylenia od jednolitej normy sięgające dziesiątek, a nawet setek tysięcy mieszkańców. Analiza owych odchyień w odniesieniu do 100 okręgów wyborczych utworzonych na podstawie przepisów kodeksu wyborczego dowodzi, że prawie połowa okręgów (dokładnie 41) odbiega od normy przedstawicielstwa o ponad 15% (Komisja Wenecka w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych zaleciła, by odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa nie przekraczały 10%, a na pewno nie powinny być większe niż 15%). Wśród nich są cztery okręgi wyborcze gdzie różnica ta wynosi ponad 50%: okręg nr 6 – 55% (część województwa dolnośląskiego), okręg nr 9 – 57% (część woj. kujawsko-pomorskiego), **okręg nr 30 – 70% (część woj. małopolskiego)** i 98 – 53% (część woj. zachodniopomorskiego). W okręgu nr 67 (część woj. pomorskiego) odchylenie od normy wynosi 40%, a w okręgu nr 69 (część woj. śląskiego) 39%. Z punktu widzenia zaleceń Komisji Weneckiej tak duże odchylenia budzą zaniepokojenie.

W praktyce okazało się, że w odniesieniu do okręgów jednomandatowych posługiwanie się przez kodeks pojęciem jednolitej normy przedstawicielstwa nie spełniło swojego zadania. Określone w przepisach kodeksu zasady „wykrawania” granic okręgów wyborczych sprawiają, że nie da się wyznaczyć ich struktury w sposób, który zapewniłby postulat równości materialnej. Spowodowane to jest koniecznością zapewnienia zgodności granic okręgów wyborczych do Senatu z granicami okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu oraz podziałem kraju na województwa. Duże zróżnicowanie powiatów pod względem ludności powoduje, że łatwiej tworzyć, odpowiadające normie przedstawicielstwa, okręgi wielomandatowe, niż jednomandatowe (por. K. Składowski).

Zasadę jednolitej normy przedstawicielstwa stosuje się także przy tworzeniu okręgów wyborczych dla wyboru rad gmin (wybory do rad gmin we wszystkich gminach, które nie są miastami na prawach powiatu, odbywają się w okręgach jednomandatowych), rad powiatów (okręgi liczą od 3 do 10 radnych), miast na prawach powiatu (okręgi od 5 do 10 radnych) oraz sejmików województw (okręgi obejmują od 5 do 15 mandatów). Norma ta, wynika z podzielenia liczby mieszkańców gminy, powiatu lub województwa przez ustaloną dla danej rady (sejmiku) liczbę wybieranych radnych.

Niezwykle istotną kwestią na gruncie materialnej równości prawa wyborczego jest **struktura oraz wielkość okręgów wyborczych**. Właściwa organizacja tych jednostek terytorialnych – w ramach których wyborcy desygnują określoną liczbę przedstawicieli – nie jest sprawą wyłącznie proceduralną; ma ona wręcz decydujące znaczenie dla systemu wyborczego i może sprzyjać bądź to demokratyzacji całego postępowania wyborczego, bądź może postępowe zmiany hamować. Dlatego też, podjęcie rozstrzygnięcia co do określonej organizacji okręgów wyborczych, stanowi ważną decyzję polityczną.

W Polsce wybory odbywają się w okręgach tworzonych na zasadzie terytorialnej. Porównanie zarówno liczby jak i wielkości tworzonych w latach 1952–2001 okręgów wyborczych w celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu, wskazuje na systematyczne ich ewoluowanie, przyczyną czego były różne czynniki. Nie wnikając w większość z nich, wskazać można jedynie na istotną zmianę wielkości okręgów na gruncie ordynacji sejmowych z 1991, 1993 i 2001 roku. Ta pierwsza, ustanawiała 37 okręgów wyborczych obejmujących od 7 do 17 mandatów, co w praktyce spowodowało nie tylko konieczność podziału dużych pod względem liczebności województw na kilka okręgów, lecz także łączenie niektórych z nich, w celu utworzenia jednego okręgu wyborczego. Z kolei, ordynacja wyborcza z 1993 r. rozdrobniła okręgi, tworząc ich 52 (liczyły od 3 do 17 mandatów), z czego aż 22 obejmowały zaledwie od 3 do 5 mandatów. Rozwiązanie to nie było oczywiście przypadkowe; czyniąc w ten sposób, ustawodawca świadomie dążył do zwiększenia szans wyborczych ugrupowań silnych, dla których korzystne są okręgi małe. W takich okręgach, szanse ugrupowań o średnim i niskim stopniu poparcia społecz-

nego zostają poważnie ograniczone, gdyż wzrasta też tzw. **próg naturalny**, czyli podwyższeniu ulega najniższy procent głosów, który w praktyce przesądza o uzyskaniu w danym okręgu jednego mandatu. Ordynacja wyborcza z 2001 roku nawiązała do koncepcji okręgów z 1991 roku. Zmniejszono bowiem do 41 liczbę okręgów wyborczych (stan ten utrzymuje kodeks wyborczy), co tym samym spowodowało konieczność zwiększenia liczby posłów w nich wybieranych (wybiera się ich od 7 do 20). Oczywiście, na taką liczbę i wielkość okręgów decydujący wpływ miały interesy polityczne partii o średnim poparciu społecznym (co wyraziło się podczas głosowania nad ustawą), dla których takie właśnie rozwiązania wydawały się być najbardziej korzystne. Natomiast fakt, że dla części z tych ugrupowań przyjęte rozwiązania nie przyniosły spodziewanego sukcesu wyborczego, to już inna sprawa, która poddawana była analizie politologicznej.

Jak już wspomniano, podział na okręgi wyborcze jak również określenie sposobu ich tworzenia stanowi bardzo doniosłą decyzję o charakterze politycznym. Ustawodawca, kierując się jednym z celów demokratycznych wyborów, jakim jest odzwierciedlenie woli wyborców wyrażonej w głosowaniu, powinien ustanowić precyzyjne mechanizmy przeciwdziałające jej deformowaniu. Nie może zatem zezwolić na takie wytyczanie granic okręgów wyborczych, które prowadziłyby do zapewnienia zwycięstwa określonemu ugrupowaniu lub konkretnemu kandydatowi (*gerrymandering*).

Przepisy kodeksu wyborczego zdają się realizować powyższy postulat, poprzez wprowadzenie **mechanizmów stabilizujących ustalony podział na okręgi wyborcze w określonym wymiarze czasowym**, co ma zapobiegać dokonywaniu doraźnych zmian, podporządkowanych doraźnym interesom partii politycznych (W. Kręcisz). Decyzja w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych została zastrzeżona do właściwości Sejmu, który rozstrzyga w tej sprawie na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Z powyższych przyczyn Sejm dokonuje zmian w podziale na okręgi wyborcze, nie później niż na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sej-

mu. **Obowiązuje bezwzględny zakaz dokonywania zmian w podziale na okręgi wyborcze w razie skrócenia kadencji Sejmu.** Dokonywanie zmian **granic powiatów** pociągających za sobą zmiany granic okręgów wyborczych jest niedopuszczalne w okresie 12 miesięcy poprzedzających upływ kadencji Sejmu, jak i w okresie od zarządzenia wyborów – w razie skrócenia kadencji Sejmu – aż do dnia stwierdzenia ważności wyborów (art. 203 k.w.).

#### **4. Zasada bezpośredniości**

Zasada bezpośredniości wyborów określa stopień wpływu – wyrażonej w głosowaniu – woli wyborców na wyniki wyborów. Polega na tym, że wyborcy w drodze głosowania sami – bez żadnego pośrednictwa – przesądzą w sposób ostateczny i decydujący o składzie wybieranego organu.

Wybory bezpośrednio określone są mianem **wyborów jednostopniowych**, w odróżnieniu od wyborów pośrednich, gdy głosowanie jest dwu – bądź wielostopniowe; w wyborach pośrednich wyborcy nie rozstrzygają sami o składzie wybieranych organów, lecz powierzają tę funkcję wybranym przez siebie „elektorom” lub „delegatom”, czyli węższemu gronu osób (np. wybory Senatu na gruncie Konstytucji kwietniowej z 1935 r.).

Aktualnie, Konstytucja *expressis verbis* wymienia zasadę bezpośredniości w odniesieniu do wyboru wszystkich organów czerpiących swe umocowanie z powszechnej woli narodu. Jej pominięcie – w odniesieniu do wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – byłoby sprzeczne z ratyfikowaną przez Polskę **Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego**, której art. 3 ust. 3 wymienia m.in. zasadę bezpośredniości jako tę, w oparciu o którą powinno być realizowane prawo społeczności lokalnych do wyboru organów stanowiących tego samorządu.

Celem przynajmniej częściowego rozważenia unormowanej w obowiązujących przepisach kodeksu wyborczego zasady bezpośredniości wyborów, niezbędnym wydaje się być udzielenie odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań, a mianowicie:

- 1) czy wprowadzony system głosowania sprzyja realizacji tej zasady,
- 2) czy obowiązek głosowania osobistego stanowi istotny element zasady bezpośredniości, czy też nie ma on wpływu na jej realizację.

Ad) 1 Pod pojęciem **systemu głosowania**, należy rozumieć przyjęty w kodeksie wyborczym sposób głosowania w zależności od charakteru list kandydatów oraz możliwości, jakie są pozostawione wyborcy w momencie głosowania.

Mając powyższe na uwadze zauważyć należy, że najkorzystniejszy – z punktu widzenia realizacji zasady bezpośredniości – jest system jednomandatowych okręgów wyborczych, w których głosowanie odbywa się na indywidualnie oznaczonych kandydatów (**tzw. głosowanie imienne**); system ten powoduje bowiem, że o konkretnym, personalnym składzie wybieranego organu decydują wyborcy. Rozwiązanie takie obowiązuje w Polsce w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP, senatorów, radnych rad gmin oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W tych wyborach, dokonywanych systemem większościowym, głosujący wyborcy bezpośrednio oddają swoje głosy na konkretnie wskazanych kandydatów.

Sprawa jest bardziej skomplikowana w sytuacji występowania okręgów wielomandatowych przy przyjęciu proporcjonalnego systemu rozdziału mandatów, gdyż rolą wyborcy biorącego udział w głosowaniu jest wówczas wypowiedzenie się za którąś z list kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze.

Najmniejszą możliwość na dokonywanie jakiegokolwiek wyboru w ramach danej listy, daje wyborcy **głosowanie na zamknięte listy partii** (tzn. na ich numery lub symbole); w takiej sytuacji, głos wyborcy może jedynie wpłynąć na **liczbę mandatów** jaka przypadnie danemu ugrupowaniu (taki system występuje np. w Izraelu, w Hiszpanii w Paragwaju, na Ukrainie). Znacznie korzystniejsze jest **głosowanie preferencyjne** – pozwalające wyborcom na ustalanie miejsc mandatowych poprzez umieszczanie zgłoszonych kandydatów w innym porządku, niż wskazany przez partię; pomimo tego, **wyborcy ograniczeni są w wyborach tylko do jednej listy** (system ten stosują

m.in. Holandia i Luksemburg). Najkorzystniejsze – w ramach systemu proporcjonalnego – jest tzw. **głosowanie rozproszone** (*panachage*) umożliwiające wyborcom wybieranie kandydatów z **różnych list** (występuje np. w Monako i Szwajcarii).

Obowiązujący w Polsce w wyborach do Sejmu i rad powiatów (w tym rad miast na prawach powiatu) oraz sejmików województw **system głosowania spersonalizowanego** (określany w praktyce także mianem systemu preferencyjnego) jest efektem długotrwałych prac parlamentarnych. Sprowadza się on do tego, że **wyborca głosuje na określoną listę kandydatów, stawiając znak obok nazwiska jednego z kandydatów tej listy przez co wskazuje jego pierwszeństwo do otrzymania mandatu**. Czy ten system głosowania zabezpiecza w pełni realizację zasady bezpośredniości? Przed odpowiedzią na to pytanie należy uczynić zastrzeżenie, że łączenie zasady bezpośredniości wyborów z systemem proporcjonalnego rozdziału mandatów, niejako „z góry” narzuca konieczność odpowiedniego „dostosowania” rozumienia i konsekwencji zasady bezpośredniości. Wychodząc jednakże z założenia, że bezpośredniość nie powinna jednak wyczerpywać się tylko w przeprowadzaniu wyborów jednostopniowych, lecz przede wszystkim **wyrażać faktyczny wpływ wyborcy na wybór preferowanego przez siebie kandydata**, stwierdzić można występowanie pewnych czynników, które istotę tej zasady naruszają:

- 1) art. 251 § 4 oraz art. 387 § 2 kodeksu wyborczego utrzymują instytucję ustąpienia mandatu przez kandydata mającego prawo do jego obsadzenia, innemu kandydatowi z tej samej listy (chodzi o sytuacje związane z wygaśnięciem mandatu posła, radnego rady w mieście na prawach powiatu oraz radnego powiatu lub województwa); instytucja ta w praktyce może służyć ukształtowaniu grona przedstawicieli, niezależnie od wyrażonej w wyborach preferencji wyborców,
- 2) 5% klauzula zaporowa (liczona w skali kraju, województwa, miasta lub powiatu) wymagana do uzyskania mandatów w okręgu powoduje, że znaczenie poszczególnego głosu wyborcy, przekracza jego rzeczywiste intencje; przyczynia się do uzyskania mandatu przez nieokreślonego kandydata danej organizacji, w niewiadomo którym okręgu wyborczym,

3) istnieje teoretyczna możliwość uzyskania mandatów przez kandydatów z list okręgowych, na których nikt nie głosował.

Ad) 2 Generalnie należy – zdaniem piszącego – przyjąć tezę, że istnienie wymogu głosowania osobistego, nie powinno być uznawane za element zasady bezpośredniości.

Szereg państw europejskich dopuszcza – dla ściśle określonych grup wyborców – głosowanie za pośrednictwem pełnomocnika (np. Belgia, Francja, Holandia, Wielka Brytania, Kanada) lub głosowanie korespondencyjne (np. Austria, Niemcy, Wielka Brytania, Irlandia) i nie uważa tego za naruszenie zasady bezpośredniości.

Zapewne, m.in. te właśnie rozwiązania skłaniały wielu przedstawicieli polskiego prawa konstytucyjnego do optowania za nie wiązaniem głosowania osobistego z realizacją zasady bezpośredniości. Argumentowano to bądź faktem, że wybory bezpośrednio wyczerpują się w fazie jednostopniowości aktu wyborczego, tak więc forma oddawania głosu staje się bez znaczenia, lub wiązano bezpośredniość wyboru wyłącznie z aktem wyrażenia woli, a nie z całym procesem wyborczym i relacją na osi: mandat – mandatariusz.

Według obowiązującego w Polsce stanu prawnego, **w wyborach głosować można tylko osobiście, chyba że kodeks stanowi inaczej** (art. 2 k.w.).

Głosowanie osobiste sprowadza się do samodzielnego udania się do lokalu obwodowej komisji wyborczej i przedłożenia dokumentu pozwalającego komisji na stwierdzenie tożsamości wyborcy. Głosowanie za inne osoby (np. członków rodziny) jest niedopuszczalne.

Alternatywną formą – w stosunku do głosowania osobistego – jest możliwość **głosowania za pośrednictwem pełnomocnika**. Należy przypomnieć, że w Polsce po raz pierwszy instytucję pełnomocnika wyborczego wprowadzono ustawą z dnia 12 lutego 2009 r. (Dz. U. Nr 202, poz. 1547) nowelizując ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego. Następnie, instytucja ta zamieszczona została także w ustawie o wyborze Prezydenta RP oraz w ordynacjach samorządowych; dokonano tego ustawą nowelizacyjną z dnia 19 listopada 2009 r. (Dz. U. Nr 213, poz. 1651). Kodeks wyborczy ujedynolicił ją na wszystkie przeprowadzane wybory powszechne (w tym oczywiście także parla-

mentarne). W myśl art. 54 kodeksu, udzielić pełnomocnictwa do głosowania mogą tylko **wyborcy niepełnosprawni** (osoby o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia im wzięcie udziału w wyborach) oraz w podszym wieku (**osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat**).

Kodeks nie dopuszcza możliwości skorzystania z instytucji pełnomocnika w przypadku głosowania odbywającego się w odrębnych obwodach utworzonych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, w obwodach tworzonych w domach studenckich oraz w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich.

Pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania (dotyczy to wyborów do organów samorządu terytorialnego), a w odniesieniu do wyborów prezydenckich i parlamentarnych, także osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Pełnomocnictwo może być przyjęte tylko od jednej osoby. Odstępstwo od tej zasady, na rzecz przyjęcia pełnomocnictwa do głosowania od dwóch osób jest możliwe tylko wówczas, jeżeli co najmniej jedną z nich jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika. Pełnomocnikiem nie może być osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania, a także mężowie zaufania zgłaszani przez komitety, jak również kandydaci w takich wyborach (art. 55 k.w.).

Pełnomocnictwa do głosowania udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub przed innym pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta do sporządzania aktów pełnomocnictwa. Akt pełnomocnictwa do głosowania sporządzany jest na wniosek wyborcy, wniesiony do wójta gminy, w której wyborca jest wpisany do rejestru wyborców, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów.

Wyborca ma prawo cofnięcia udzielonego pełnomocnictwa, co następuje przez złożenie najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów sto-



sownego oświadczenia wójtowi gminy, w której sporządzono akt pełnomocnictwa, lub doręczenie takiego oświadczenia właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania (art. 58 k.w.).

Nadmienić należy, że kodeks wyborczy wprowadził również – po raz pierwszy na gruncie polskiego prawa wyborczego – jeszcze inną formę alternatywnego głosowania – **głosowanie korespondencyjne**. Jest ono zastrzeżone dla wyborców przebywających za granicą i posiadających ważne polskie paszporty lub w przypadku obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi ważnych paszportów lub innych dokumentów stwierdzających tożsamość, wpisanych do spisu wyborców sporządzanych przez właściwych terytorialnie konsułów. Może to być także alternatywna (zamiast ustanowienia pełnomocnika) forma głosowania stosowana przez wyborców niepełnosprawnych. **Głosowanie korespondencyjne jest głosowaniem osobistym** (art. 38 § 2 k.w.). Przez wyborców przebywających za granicą, zgłoszenie zamiaru głosowania w tej formie może być dokonane do 15 dnia przed dniem wyborów. Może być dokonane ustnie, pisemnie, telefonicznie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu a także miejsce i datę jego wydania, miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców – w przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, a także oznaczenie adresu, na który konsul ma wysłać pakiet wyborczy. W przypadku obywateli UE niebędących obywatelami polskimi, zgłoszenie powinno zawierać numer innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a także miejsce i datę jego wydania. Na podstawie powyższego zgłoszenia konsul wpisuje wyborcę do spisu wyborców właściwego dla komisji właściwej do głosowania korespondencyjnego.

Konsul niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania, jednak nie później niż do 10 dnia przed dniem wyborów, wysyła do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego, pakiet wyborczy zawierający: 1) zaadresowaną kopertę zwrotną, 2) kartę lub karty do głosowania, 3) kopertę na kartę do głosowania, 4) oświadczenie

o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, 5) instrukcję głosowania (art. 65 § 1 k.w.).

Wyborca głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do przeznaczonej do tego koperty, zakleja ją, a następnie kopertę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i przesyła ją na własny koszt na adres właściwego konsula. Ten z kolei przekazuje właściwej obwodowej komisji wyborczej koperty zwrotne, które otrzymał do czasu zakończenia głosowania. Koperty na kartę do głosowania, wyjęte z kopert zwrotnych są wrzucane do drugiej urny wyborczej.

## **5. Zasada tajności głosowania**

Wymieniana powszechnie w przepisach konstytucyjnych zasada tajności głosowania, ma zapewnić wyborcy pełną swobodę wyrażania woli w akcie wyborczym i tym samym zagwarantowanie mu bezpieczeństwa, że z powodu treści oddanego głosu nie spotkają go negatywne konsekwencje.

Do przeszłości – na szczęście – należy okres, kiedy to tajność głosowania pełniła raczej rolę ozdobnika nie mającego praktycznego znaczenia; wynikało to – w warunkach PRL – z plebiscytnego charakteru wyborów i preferencyjnego układu list.

Ponieważ tajność głosowania stanowi niezbędną gwarancję nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych, tym samym ma ona w stosunku do obywatela charakter „wolnościowy”. W doktrynie podkreśla się zatem, że ustawodawca nakładając określone obowiązki na organy odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów, **nie wprowadza żadnych sankcji za niewypełnienie przez wyborcę nakazów wiążących się z procedurą oddawania głosu** (w tym głównie udania się do pomieszczenia za osłoną i oddawania głosu w sposób inny niż opisany w ustawie). Naruszenie tej procedury nie może być przesłanką uznania głosu za nieważny – brak takiej klauzuli wśród przyczyn określających nieważność oddanych głosów. Ewentualną sankcją za naruszenie określonych w ordynacjach wyborczych procedur wiążących się z głosowaniem, mogłoby być wyłącznie wniesienie protestu zarzucającego ko-

misji obwodowej tolerowanie w lokalu wyborczym ostentacyjnie jawnego głosowania, mającego formę agitacji wyborczej, gdyż ta jest w siedzibie komisji ustawowo zakazana.

Powyższa interpretacja skłania do wniosku, że tajność głosowania ma dla obywatela charakter prawa, skorzystanie z którego zależy od jego woli, natomiast po stronie organów wyborczych rodzi określone obowiązki, zrealizowanie których w praktyce tę zasadę wyczerpuje (odmienne poglądy wyraża L. Garlicki i W. Kręcisz). Przejście na typ państwa demokratycznego z pluralistycznym systemem politycznym wytrąciło z rąk doktryny i społeczeństwa potrzebę nawoływania do wprowadzenia obowiązkowej tajności głosowania, obwarowanej sankcjami za jej naruszenie, gdyż wobec mnogości uczestniczących w wyborach podmiotów brak jest siły, która byłaby w stanie inwigilować zachowania wyborców podczas głosowania.

Realizacja zasady tajności głosowania wymaga stworzenia takich gwarancji, aby nikt nie mógł ustalić treści głosu konkretnego wyborcy; celowi temu służą zarówno określone procedury głosowania, jak i odpowiednie urządzenia techniczne.

Obowiązujące przepisy kodeksu wyborczego zabezpieczają tajność głosowania głównie przez:

- 1) obowiązek urządzenia w każdym lokalu wyborczym miejsc zapewniających tajność głosowania (osłoniętych kabin lub parawanów stołowych) umożliwiających wyborcom nieskrępowane dokonanie aktu głosowania (art. 40 § 1);
- 2) obowiązek sprawdzenia przez obwodową komisję wyborczą – jeszcze przed rozpoczęciem głosowania – czy urna jest pusta, a następnie jej zamknięcie i opieczątowanie pieczęcią komisji (art. 40 § 1);
- 3) karta do głosowania może być zadrukowana tylko po jednej stronie, a wielkość i rodzaj czcionek powinny być jednakowe dla oznaczeń wszystkich list i nazwisk kandydatów (art. 40 § 3);
- 4) wyborca wrzuca do urny kartę do głosowania w taki sposób, aby strona zadrukowana nie była widoczna (art. 52 § 7).

Niezbyt sprzyja ścisłej realizacji zasady tajności głosowania instytucja tzw. „ruchomych urn”. Kodeks wyborczy w art. 39 stanowi, że

„głosowanie odbywa się w lokalu obwodowej komisji wyborczej”, tym niemniej zezwala aby obwodowa komisja wyborcza – po uzgodnieniu z właściwą komisją wyborczą wyższego stopnia – mogła korzystać podczas głosowania z drugiej urny wyborczej. Urna ta, jest **urną pomocniczą** przeznaczoną wyłącznie do wrzucania kart do głosowania przez wyborców przebywających w obwodach głosowania **w zakładach opieki zdrowotnej i w domach pomocy społecznej**. W wypadku wyrażenia przez wyborcę woli skorzystania z urny pomocniczej, wrzucenie do niej karty do głosowania wymaga obecności przy tej czynności co najmniej dwóch osób wchodzących w skład obwodowej komisji wyborczej, zgłoszonych przez różne komitety wyborcze (art. 44 k.w.).

Sam fakt umożliwienia udziału w wyborach osobom chorym a często z powodu podeszłego wieku niedołężnym, zasługuje na pełną aprobatę – bez tej dodatkowej urny pomocniczej nie mieliby raczej możliwości oddania głosu. Zastrzeżenia budzi jednak to, że głosowanie następuje poza siedzibą lokalu wyborczego i w pomieszczeniach nie wyposażonych w urządzenia zapewniające tajność głosowania.

Na szczególne podkreślenie zasługuje, że Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) zapewnia ochronę karną swobodzie wykonywania przysługujących obywatelowi praw wyborczych (art. 249 pkt 2), w tym również chroni tajność głosowania. Mianowicie, naruszenie przepisów o tajności głosowania i zapoznawanie się, wbrew woli wyborców z treścią ich głosów jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch (art. 251). Podmiotem tego przestępstwa może być każdy, a więc zarówno osoba upoważniona do obliczania głosów, jak i osoba postronna.

## **6. Systemy ustalania wyników wyborów**

Rezultat przeprowadzonych wyborów zależy od przyjętego w danym państwie systemu wyborczego *sensu stricto*, a zatem od **określonej współzależności między liczbą głosów oddanych na poszczególne listy lub poszczególnych kandydatów, a wynikami wyborów**.

Przyjęcie określonego systemu powoduje, że przy tych samych wynikach głosowania, podział mandatów może być całkowicie odmienny.

Historycznie ukształtowały się dwa systemy ustalania wyników wyborów: system większościowy i system proporcjonalny. Opowiedzenie się za jednym z nich stanowi pochodną różnego rozumienia celu i roli wyborów. Spotykane w tym względzie stanowiska można sprowadzić do dwu grup; dla jednych głównym celem wyborów jest możliwość zbadania stanu opinii publicznej, stworzenie dla wyborców warunków ujawniania swego poparcia dla określonego programu działania, a także dla osób traktowanych jako przyszłych reprezentantów narodu. Stanowisko to, prowadzi do wyłonienia organu, w którym odbija się stan polityczny opinii społeczeństwa. Celowi temu najlepiej służy zasada wyborów proporcjonalnych, która stwarza dla partii małych sprzyjające warunki włączenia się do rywalizacji o mandaty. Z drugiej strony, zasada ta prowadzi niekiedy do znacznej dyferencjacji politycznej wybieranego organu, co utrudnia lub czasami wręcz uniemożliwia wyłonienie stabilnego organu wykonawczego.

Drugie stanowisko podkreśla, że celem wyborów nie jest badanie stanu opinii publicznej, a tym samym ujawnianie poparcia społecznego dla różnych ugrupowań i ich programów. Celem zasadniczym jest wyłonienie parlamentu o zdecydowanej zwartej większości, zdolnej do utworzenia rządu i zapewniającej mu stabilny byt. Zwolennicy tego stanowiska optują na rzecz systemu większościowego, który – w odróżnieniu od systemu proporcjonalnego – spełnia rolę aktywną, gdyż prowadzi do ukształtowania większości parlamentarnej, chociaż za cenę określonej deformacji rzeczywistego układu sił politycznych w społeczeństwie.

Z przedstawionych wyżej stanowisk wynika, że oba systemy posiadają określone wady i zalety. Zadaniem ustawodawcy jest zdecydowanie się na wybór określonego z nich, bądź też akceptacja rozwiązań kombinowanych, stanowiących połączenie obu systemów.

Konstytucja RP w art. 96 ust. 2 przesądza o proporcjonalnym systemie wyborczym przy wyłanianiu składu Sejmu; milczy na temat systemu ustalania wyników wyborów w odniesieniu do Senatu, co rozstrzyga z kolei kodeks wyborczy przyjmując system większości względnej (art. 256 w związku z art. 273 § 1), a w przypadku zareje-

strowania w okręgu wyborczym tylko jednego kandydata – system większości bezwzględnej (art. 273 § 4). Ponadto, z Ustawy Zasadniczej wynika system większości bezwzględnej stosowany przy wyłanianiu Prezydenta RP (art. 127 ust. 4). Pominięte przez Konstytucję rozstrzygnięcie o przyjętym systemie wyborczym przy wyłanianiu organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, uregulowane jest kodeksie wyborczym, w myśl którego radni rad gmin nie będących miastami na prawach powiatu wyłaniani są systemem większości względnej, a radni w powiatach (w tym w powiatach grodzkich) i województwach – systemem proporcjonalnym; z kolei, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, wybierani są według systemu większości bezwzględnej.

System większościowy jest najstarszym systemem wyborczym na świecie i przez długi czas był to system jedyny. Podstawowa korzyść wynikająca z jego zastosowania zasadza się na prostocie; **istota wyborów większościowych sprowadza się bowiem do tego, że mandat (mandaty) w okręgu wyborczym przypadają temu stronnictwu (kandydatowi), które zdobywa większą liczbę głosów.** System ten może być stosowany zarówno w okręgach jedno- jak i wielomandatowych. Prostota jego działania nie oznacza jednakże, że jest on sprawiedliwy. Może występować w dwóch odmianach: większości względnej i bezwzględnej. W tym pierwszym przypadku, kandydat lub lista otrzymuje na ogół mandat, legitymując się poparciem mniejszości ogółu wyborców w okręgu. W systemie większości bezwzględnej ubiegający się o mandat kandydat (lista) musi uzyskać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, co na ogół skłania ustawodawcę do zarezerwowania rozstrzygnięcia poprzez przeprowadzenie drugiej tury głosowania z zastosowaniem systemu większości względnej. Konniunkturalny charakter tego systemu wynika z faktu, że stymuluje on taktyczne porozumienia wyborcze (tak jest np. we Francji) w celu wystawienia wspólnych kandydatów w ostatecznej rozgrywce, co stwarza pole do zawierania różnorodnych aliansów wyborczych, w wyniku czego kandydat jednej z partii zblokowanych ma o wiele większe szanse na uzyskanie mandatu w drugiej turze, niż kandydat jakiegokolwiek partii występującej samodzielnie.

Z kolei, system proporcjonalny stanowi rozwiązanie stosunkowo nowe, a główną jego zaletą ma być sprawiedliwość – nie wykluczająca od udziału w podziale mandatów ugrupowań słabszych, tym niemniej cieszących się określonym poparciem społecznym; **przyjęcie go oznacza, że uczestniczącym w wyborach podmiotom, przyznaje się taką liczbę mandatów, która pozostaje w proporcjonalnym stosunku do liczby ważnie oddanych na nie głosów.** Oczywiście, przydział mandatów w tym systemie, musi być oparty na liczbie głosów oddanych na poszczególne listy w ramach okręgów wielomandatowych; czym innym natomiast jest kwestia obsadzenia przyznanej liczby mandatów, co może następować również kandydatami wybranymi w okręgach jednomandatowych.

Wskazywana w doktrynie – jak również przez część polityków – główna wada tego systemu, sprowadzająca się do powodowania nadmiernej dyferencjacji politycznej parlamentu, może być częściowo niwelowana przez wprowadzanie tzw. **klauzul zaporowych** (progów wyborczych), eliminujących z parlamentu ugrupowania najslabsze. Stosowanie tych klauzul ma za zadanie wywołanie częściowych efektów funkcjonowania systemu większościowego.

Podkreślenia wymaga, że założenie skonstruowania systemu wyborczego, który doprowadziłby do odzwierciedlenia preferencji wyborczych w 100% ma charakter utopijny. Wszystkie systemy powodują bowiem deformację wyniku wyborów, sprowadzającą się do tego, że jedne partie są nadreprezentowane inne zaś podreprezentowane (tzn. uzyskują mniejszy procent mandatów niż oddanych na nie głosów); częściowo wynika to zarówno z mechanicznego jak i psychologicznego efektu prawa wyborczego.

Przyjęcie proporcjonalnego systemu ustalania wyników wyborów, powoduje również konieczność przyjęcia określonej **metody ustalania wyników wyborów.** Pod pojęciem tych metod rozumie się **matematycznie określone sposoby przekładania liczby otrzymanych głosów na liczbę uzyskanych mandatów przez daną partię (ugrupowanie) wedle z góry ustanowionych reguł.** Metody te przybierać mogą różne kształty i wpływać bądź to na wierne odzwierciedlenie proporcji w liczbie uzyskanych mandatów w stosunku do liczby głosów oddanych na poszczególne ugrupowania, bądź też stwarzać okre-

ślone preferencje dla partii (innych ugrupowań) w zależności od tego, czy mają silne, średnie, czy słabe wpływy w elektoracie.

Aktualnie, kodeks wyborczy w odniesieniu do wszystkich wyborów przeprowadzanych według systemu proporcjonalnego stosuje metodę belgijskiego matematyka **Victora d'Hondta**. Sprowadza się ona do tego, że liczby głosów ważnie oddanych **na poszczególne listy**, dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3, 4, itd.) aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między te listy w okręgu; każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w ten sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Metoda ta, stosowana była w Polsce już w 1919 i 1947 roku podczas przeprowadzania wyborów do Sejmu Ustawodawczego.

Ponieważ istota metody d'Hondta tkwi w tym, że premiuje ona ugrupowania silne otrzymujące największą liczbę głosów, przyjęcie jej do ordynacji sejmowej z 1993 r. było logiczną konsekwencją dążeń do pomniejszenia rozdrobnienia politycznego Sejmu (obok innych mechanizmów: zmniejszenia okręgów wyborczych oraz ustanowienia klauzul zaporowych). Wprowadzenie jej do przepisów ordynacji samorządowej zwiększa szanse wyborcze ugrupowań legitymujących się szerszym poparciem społecznym na terenie powiatów i województw i w zasadzie eliminuje (trzeba dodatkowo pamiętać o 5% klauzuli zaporowej) z uczestnictwa w podziale mandatów ugrupowania słabe.

Celem zaznajomienia się przynajmniej z częścią występujących na gruncie prawa wyborczego metod ustalania wyników wyborów, warto przypomnieć, że wyborach do Sejmu przeprowadzonych w 2001 r. stosowana była metoda francuskiego matematyka **A. Sainte-Lague'a**. Metoda ta występuje w praktyce w dwóch odmianach: jako **klasyczna** metoda nakazująca dzielenie głosów przez cyfry nieparzyste z pierwszym dzielnikiem **1,0** (1, 3, 5, 7, itd.), bądź jako **zmodyfikowana** metoda, wprowadzająca jako pierwszy dzielnik liczbę **(1,4)**. Modyfikacja tej metody nastąpiła po raz pierwszy w 1949 r. w Norwegii, a celem tego była chęć przeciwdziałania wynikom wyborów uzyskiwanym dzięki metodzie d'Hondta. Odróżnienie tych metod jest kwestią istot-



ną dlatego, że o ile metoda klasyczna jest korzystna dla ugrupowań słabszych, o tyle metoda zmodyfikowana – jest z kolei korzystna dla ugrupowań o średnim poparciu społecznym. Zmodyfikowana metoda Sainte-Lague'a stosowana była w Polsce zarówno na gruncie przepisów ordynacji wyborczej do rad gmin, w wyborach do Sejmu w 1991 r. (przy jej pomocy dzielono mandaty z list ogólnopolskich), czy też podczas wyborów do Sejmu przeprowadzanych w 2001 r. Z klasyczną metodą Sainte-Lague'a mieliśmy w Polsce do czynienia w latach 2006–2008; stosowana była przy wyłanianiu organów stanowiących w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, w powiatach i województwach, przy podziale mandatów pomiędzy listy z grupy list, które uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów.

Przypomnieć można, że na gruncie ordynacji sejmowej z 1991 roku – przy rozdziale mandatów w okręgach wyborczych – stosowana była **metoda Hare-Niemeyera**, określane także jako metoda „największej reszty” lub „matematycznej proporcji”. Metodę tę, powszechnie uznaje się za najbardziej sprawiedliwą, gdyż pozwala najlepiej zrealizować ideę proporcjonalności. Opiera się ona na następujących regułach matematycznych: liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym na daną listę należy mnożyć przez liczbę posłów wybieranych w okręgu, a następnie tak uzyskany iloczyn podzielić przez liczbę głosów oddanych na wszystkie listy okręgowe; otrzymany w ten sposób iloraz o wartości liczby całkowitej (przed przecinkiem) oznacza liczbę mandatów przypadających w okręgu wyborczym danej liście okręgowej.

Aktualnie, metoda ta (obok metody V. d'Hondta) obowiązuje w Polsce przy wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego. Stosowana jest przez PKW do ustalenia liczby mandatów przypadających poszczególnym listom okręgowym.

## **7. Zasada wolności wyborów**

Na gruncie Konstytucji z 1997 r. doszło do dekonstytucjonalizacji zasady wolności wyborów; uregulowana była w treści art. 3 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r. wśród innych przymiotników określających zasady wyborów do Senatu, co budziło uzasadnione zastrzeżenie

o tyle, że brak jej było wśród zasad regulujących tryb wyłaniania Sejmu.

Nie wnikając aktualnie w rzeczywiste przyczyny tego stanu rzeczy (a chodziło tu o pewne nieudane zabiegi legislacyjne Sejmu w 1991 r.) wypada uzasadnić, dlaczego zasada ta została – pomimo braku jej normatywnej regulacji – wymieniona w opracowaniu.

Odpowiedź na to pytanie znajduje rozstrzygnięcie zarówno w treści rozważań doktrynalnych dotyczących pojęcia „wyborów wolnych”, jak również w regulacjach odnośnych aktów normatywnych. Biorąc za podstawę te pierwsze, zaznaczyć należy, że w swej pierwotnej warstwie znaczeniowej, określenia „wolne wybory” używano dla zaznaczenia jakościowej różnicy zachodzącej między procesem wyłaniania przedstawicieli w państwach demokratycznych oraz państwach totalitarnych czy też autorytarnych. Taka też niewątpliwie w **plaszczynie politycznej** – była intencja powyższego sformułowania odnośnie określenia w Polsce wyborów do Sejmu przeprowadzonych w 1991 r., jak i wyborów do Senatu przeprowadzonych w 1989 roku. Wskazywano w ten sposób na odmienny jakościowo charakter tych wyborów, zarówno w porównaniu z okresem PRL jak i kontraktowymi wyborami do Sejmu z 1989 r.

O ile zatem w płaszczynie politycznej intencja powyższego sformułowania jest stosunkowo łatwa do rozszyfrowania, to w **plaszczynie prawnej** rodzi pewne rozbieżności; rzecz bowiem w tym, że „(...) jej konstytutywne znaczenie dla kształtu rozwiązań prawa wyborczego jest słabsze i bardziej „wiotkie” niż innych zasad” (Z. Jarosz, W. Sokołowicz).

W doktrynie przypomina się, że w rozpowszechnionym rozumieniu „wolnych wyborów” pojęcie to sprowadza się do trzech elementów:

- 1) występowania w wyborach rywalizacji kandydatów i opcji programowych,
- 2) swobody wyrażania przez wyborców ich woli w nieskrępowanym i wolnym od nacisków władz akcie głosowania,
- 3) uczciwego przeprowadzenia całej procedury wyborczej, a przede wszystkim rzetelnego ustalenia wyników głosowania.

Mając na uwadze powyższe stanowiska, celowym wydaje się być postawienie pytania, czy regulowanie w ustawie zasadniczej tej zasady jest potrzebne, czy też nie. W literaturze przedmiotu część autorów stwierdzała, że wzbogaca ona normatywne podstawy charakteru wyborów, co odpowiada oczekiwaniom społecznym, oraz domagano się jej ujęcia w konstytucji.

Zdaniem piszącego, normowanie w konstytucji wolności wyborów jako odrębnej zasady funkcjonującej w ramach systemu wyborczego państwa, jest zbędne. Jej aspekt polityczny, wyrażający się w podkreśleniu odmienności wyborów przeprowadzanych w III Rzeczypospolitej już wielokrotnie był realizowany i jest powszechnie znany.

Z kolei, aspekt jurydyczny, sprowadzający się m.in. do: zgłaszania kandydatur, swobody tworzenia i działalności partii politycznych, prowadzenia kampanii wyborczej, udziału w wyborach i wyrażania woli przez wyborców w tajnym głosowaniu – może być wyprowadzony wprost z norm konstytucyjnych. Wskazuje na to wyraźnie treść Ustawy Zasadniczej, a w szczególności art. 2 traktujący o demokratycznym państwie prawnym, art. 11 formułujący zasadę pluralizmu politycznego, art. 12 gwarantujący m.in. wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń, art. 52 ust. 1 zapewniający wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, art. 54 zapewniający obywatelom wolność wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji, art. 57 regulujący wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, art. 58 zapewniający wolność zrzeszania się, art. 100 określający podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów; z kolei, zasadę tajności głosowania wymieniają art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2.

Tak więc, **aktualny stan braku wymienienia przez Konstytucję RP zasady wolności wyborów nie oznacza, że wybory nie odbywają się w myśl jej reguł** – można je bowiem „wyłowić” z obowiązujących przepisów Ustawy Zasadniczej. Ich uszczegółowienie następuje w treści ordynacji wyborczych jak i innych ustaw (np. w ustawie o partiach politycznych, ustawie „lustracyjnej”, czy też prawie o stowarzyszeniach, prawie o zgromadzeniach).

Przyjęcie przez system wyborczy zasady wolności wyborów, jak również zakorzenienie się w świadomości społecznej reguł związanych z jej funkcjonowaniem, rodzi określone konsekwencje, których istota sprowadza się do stworzenia warunków zabezpieczających jej realizację. Biorąc pod uwagę fakt, że polityczny i jurydyczny sens zasady wolności zasadza się na wielu elementach, za niezbędne należy uznać funkcjonowanie tych, które dają gwarancję uczciwego przeprowadzenia całego procesu wyborczego, zezwalają na swobodę wyrażania przez wyborców ich woli, jak również sprzyjają występowaniu rywalizacji kandydatów i opcji programowych. Chodzi tu zatem o występowanie bezstronnych i fachowych organów wyborczych, demokratyczny tryb wysuwania i rejestracji kandydatów (list), demokratyczne reguły w zakresie formułowania programów wyborczych i prowadzenia kampanii wyborczej, brak – głównie w sferze psychicznej – przymusu wyborczego, gwarancje służące ochronie tajności głosowania, jak również określony tryb stwierdzania ważności wyborów (łącznie z kryteriami stosowanymi podczas realizacji tej procedury).

## **Literatura**

1. Antoszewski A. (przy współudziale R. Alberskiego), *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbut, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
2. Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
3. Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Wyd. Fosze, Rzeszów 1996.
4. Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
5. Buczkowski J., *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Wyd. WSAiZ, Przemyśl 1998.
6. Buczkowski J., *Istota i rodzaje metod ustalania wyników wyborów w systemie proporcjonalnym – stosowanych na gruncie polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Zeszyty Naukowe WSAiZ w Przemyślu Nr 2, Przemyśl 1998.

7. Buczkowski J., *Uwagi na temat prób reformowania systemu wyborczego do Sejmu w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów*, [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, Przemysł 2006.
8. Buczkowski J., *Ewolucja metod ustalania wyników wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (1990–2008)*, [w:] *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*, pod red. W. Skrzydły, W. Szapowała, K. Eckhardta, WSPiA, Przemysł–Rzeszów 2010.
9. Buczkowski J., *Rozszerzenie konstytucyjnych, negatywnych przesłanek biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu RP*, [w:] *Rzeszowskie Studia Prawnicze nr 1 (1). Prace dedykowane Profesorowi Antoniemu Pieniążkowi*, WSPiA, Przemysł–Rzeszów 2011.
10. Buczkowski Ł., *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, WSPiA, Przemysł–Rzeszów 2010.
11. Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Lex, Warszawa 2011.
12. Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
13. Czaplicki K. W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
14. *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, pod red. F. Rymarza, Wyd. KBW, Warszawa 2000.
15. *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wyd. KBW, Warszawa 2005.
16. Galster J., *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] Szyszkowski W., Witkowski Z., Galster J., *Prawo konstytucyjne – zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, TNOiK, Toruń 1993.
17. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
18. Gebethner S., *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja?*, [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 roku a polska scena polityczna*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
19. Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000.
20. Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej*

- spolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001.
21. Grzybowski M., *Ewolucja systemów wyborczych Szwecji i Norwegii (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 2.
  22. Holubiec J. W., Mercik J. W., *Techniki i tajniki głosowania*, Omnitech Press, Warszawa 1992.
  23. Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Zeszyty Naukowe Nr 5 CSSTiRL Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
  24. Jarosz Z., *System wyborczy PRL*, PWN, Warszawa 1969.
  25. Jaskiernia J., *Ochrona równości materialnej wyborów w prawie i współczesnej praktyce ustrojowej USA*, Warszawa 1992.
  26. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
  27. Kręcisz W., *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Verba, Lublin 2010.
  28. Naleziński B., *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2005.
  29. Patrzalek A., *Instytucje prawa wyborczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, WP, Warszawa 1963.
  30. Patrzalek A., Skrzydło W., *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
  31. K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.
  32. Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
  33. Sokolewicz W., *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10.
  34. Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.
  35. Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.

## ROZDZIAŁ V. INSTYTUCJE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

### 1. Uwagi wprowadzające

Art. 4 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. przekazując władzę zwierzchnią Narodowi precyzuje, iż suweren może realizować swe uprawnienia przez przedstawicieli (zasada reprezentacji) lub bezpośrednio. Według prezentowanego w doktrynie prawa konstytucyjnego stanowiska, **demokracja bezpośrednia** wyraża się w **osobistym udziale wszystkich członków danej wspólnoty (państwa-miasta, narodu, ludu) w sprawowaniu władzy i, co za tym idzie, podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących tej wspólnoty**. Ten sposób wykonywania funkcji władczych przez suwerena charakterystyczny był dla starożytnej Grecji i Rzymu – w VI i V w. p.n.e. obywatele Aten podejmowali rozstrzygnięcia co do rozpoczęcia wojny, zawarcia pokoju, obsadzenia urzędów na zgromadzeniach ludowych (eklezjach), które można uznać za pierwowzór współcześnie występujących form demokracji bezpośredniej (B. Banaszak). Cechą charakterystyczną owych zgromadzeń było skupianie wszystkich uprawnionych do współdecydowania w jednym miejscu w tym samym czasie. Co zrozumiałe, system ten był możliwy do wprowadzenia jedynie we wspólnotach o stosunkowo małej liczebności i niewielkim zasięgu terytorialnym – konieczność jednoczesnego podejmowania decyzji przez ludność zamieszkałą na znacznym obszarze, wymusiła wykształcenie instytucji **referendum** (od łacińskiego *re-fero*, oddać, przedstawić do rozstrzygnięcia), definiowanej jako **możliwość bezpośredniego wyrażenia stanowiska w drodze głosowania przez ogół uprawnionych obywateli**. Za „ojczyznę referendum” uznaje się Szwajcarię, w której owa forma wyrażania woli przez mieszkańców

kantonów sięga XVI w. Referendum rozwinęło się także w anglosaskich koloniach w Ameryce Północnej, gdzie pełnoprawni członkowie wspólnot bezpośrednio stanowili prawo.

Fundamentalny wpływ na założenia nowożytnej koncepcji referendum wywarły poglądy zawarte w doktrynie J. J. Rousseau i jego dziele *Umowa Społeczna* (1762). Bezpośrednie podejmowanie rozstrzygnięć przez obywateli było naturalną konsekwencją przyjętych przez niego założeń: suwerennej i niepodzielnej władzy ludu (B. Naleziński). Rousseau uważał, iż zwierzchnictwo Narodu zawiera się w tzw. woli powszechnej (*volonte generale*), a jego zasadniczymi cechami są niepodzielność i niezbywalność. Niepodzielność wyrażała się w jednolitości władzy suwerena, niezbywalność zaś wykluczała według Rousseau możliwość reprezentacji – Naród obowiązany był sprawować władzę bezpośrednio, ponieważ ustanowienie przedstawicieli prowadzi do destrukcji ludu (M. Granat). Prezentowana koncepcja zakładała głosowanie we wszystkich sprawach – nie tak, jak współcześnie, w sprawach „o doniosłym znaczeniu” – ponieważ inny sposób wyrażenia woli powszechnej nie był możliwy. Utopijny w warunkach nowożytnego państwa charakter myśli Rousseau wymusił pewne ustępstwa: przedstawicielski charakter sprawowania władzy stał się dopuszczalny, ale obwarowany warunkami w postaci: mandatu imperatywnego dla przedstawicieli, którzy musieli działać zgodnie z wolą wyborców, obowiązku zatwierdzania ustaw w referendum oraz braku jakichkolwiek osobistych uprawnień władczych w rękach przedstawicieli.

Myśl Rousseau, jakkolwiek nie znalazła zastosowania w klasycznej postaci, stanowiła istotny wkład w rozwój współczesnego kształtu referendum jako instytucji pozwalającej podmiotowi władzy suwerennej decyzyje bez konieczności odbywania zgromadzeń w jednym miejscu. System ten, polegający na przeprowadzaniu głosowania na terenie całego kraju, a następnie zsumowaniu wyników składających się na ostateczne rozstrzygnięcie, przetrwał do dziś.



## 2. Współcześnie występujące formy demokracji bezpośredniej

Przedmiotem pogłębionej analizy obecnego rozdziału jest instytucja referendum, ze szczególnym uwzględnieniem polskich rozwiązań ustrojowych – koniecznym jednak jest wskazanie innych funkcjonujących współcześnie przejawów demokracji bezpośredniej. Literatura przedmiotu wymienia najczęściej: zgromadzenie ludowe, weto ludowe, inicjatywę ludową, plebiscyt oraz konsultację ludową.

### 2.1. Zgromadzenie ludowe

Zgromadzenie ludowe stanowi **zebranie wszystkich uprawnionych do podejmowania decyzji członków danej wspólnoty**. Obecnie ta forma demokracji bezpośredniej nie występuje zbyt często, głównie ze względu na ograniczenia wynikające z rozmiaru i liczebności współczesnych państw – nierealnym wydaje się zebranie w tym samym miejscu i czasie wszystkich obywateli małego nawet kraju w celu wyrażenia woli przez ogół. Zgromadzenia ludowe w pierwotnym kształcie utrzymały się jedynie w trzech kantonach Szwajcarii (Glarus, Appenzell i Unterwalden), a więc w miejscu, w którym instytucja ta funkcjonowała już w XVI w. w postaci zgromadzeń mężczyzn zdolnych do noszenia broni (*Landsgemeinde*) – o popularności tego typu rozwiązania przesądziły tu względy historyczne. Podczas odbywanych cyklicznie zgromadzeń podejmowane są rozstrzygnięcia co do najistotniejszych spraw kantonu: budżetu, zmiany konstytucji, a zasadą jest debata nad określonym zagadnieniem i jawność głosowania. Sposób przeprowadzania zgromadzeń i ich przedmiot określają konstytucje kantonalne.

Omawiana forma demokracji bezpośredniej jest również wskazywana jako sposób podejmowania rozstrzygnięć w niewielkich gminach USA (*town meeting*) oraz parafiach Anglii i Walii (*parish meeting*).

## 2.2. Weto ludowe

Weto ludowe jest instytucją służącą suwerenowi do **wyrażenia dezaprobaty w stosunku do uchwalonego przez uprawnione organy państwa aktu prawnego**. Określona grupa obywateli występuje z wnioskiem, w którym przeciwstawiają się oni efektowi prac ustawodawcy. Konsekwencją takiego wystąpienia jest zazwyczaj poddanie spornego aktu prawnego pod głosowanie powszechne, którego wynik decyduje o dalszym losie ustawy: jej uchyleniu bądź obowiązywaniu. Zaznaczyć należy, iż weto ludowe nie jest szczególnie często używaną przez naród formą wpływu na kształt ustawodawstwa państwowego. Po raz pierwszy zastosowane zostało w 1831 roku w St. Gallen (Szwajcaria) – gdzie występuje do dziś na szczeblu federalnym.

## 2.3. Inicjatywa ludowa

**Możliwość przedstawienia przez prawnie określoną liczbę obywateli projektu aktu prawnego** stanowi występującą wspólnie formę bezpośredniego udziału suwerena w sprawowaniu władzy. Prawo zgłoszenia inicjatywy ludowej zostało szczegółowo omówione w Rozdziale VI, pkt 9.2.; należy jednak wskazać najistotniejsze cechy tej instytucji demokracji bezpośredniej, po raz pierwszy przyjętej w szwajcarskim Vaud (1845 r.) Zasadniczo inicjatywę ludową w nauce prawa konstytucyjnego dzieli się na **inicjatywę bezpośrednią i pośrednią**. Inicjatywa ludowa bezpośrednia wyraża się w tym, iż wniesiony przez grupę obywateli projekt ustawodawczy poddaje się niezwłocznie ocenie wyborców w głosowaniu, z pominięciem parlamentu; inicjatywa pośrednia charakteryzuje się natomiast przedstawieniem wniosku ciała ustawodawczemu, które ma obowiązek go rozpatrzyć. Ze względu na materię (przedmiot) wniosku wyróżnia się inicjatywę **konstytucyjną** (dotyczy projektu konstytucji lub jej zmiany) oraz inicjatywę **ustawodawczą**. Kolejny podział obejmuje formę, jaką przybiera inicjatywa ludowa: ze względu na to kryterium mówi się o inicjatywie **sformułowanej i niesformułowanej**. Inicjatywa sformułowana to nic innego niż przedstawienie gotowego projektu aktu normatywnego, który podlega przewidzianemu procesowi legislacyjnemu z udziałem wnioskodawców. Inicjatywa nie sformułowana

z kolei ogranicza się do przedstawienia wniosku określającego pożądaną kierunek prac ustawodawczych – słowem: wyraża żądanie rozpoczęcia procesu tworzenia określonego aktu prawnego.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż możliwość skorzystania przez suwerena z prawa inicjatywy ustawodawczej musi wynikać wprost z rozwiązań ustrojowych, nie może być to instytucja dorozumiana, wyprowadzana z regulacji dotyczących praw jednostki (B. Banaszak).

#### 2.4. Plebiscyt

Pojęcie plebiscytu występuje obecnie w trzech znaczeniach: a) w prawie międzynarodowym publicznym plebiscytem określa się głosowanie ludności danego obszaru, w którym decyduje ona o przynależności państwowej spornego terytorium; b) w prawie konstytucyjnym plebiscyt rozumiany jest niejednolicie: w niektórych państwach (np. Szwajcaria) plebiscyt i referendum stanowią synonimy, w innych wskazuje się, iż plebiscyt związany jest z udzielaniem legitymacji dla podejmowanych przez jednostkę działań władczych, inaczej: z wyrażaniem poparcia dla sprawujących rządy. Takie rozumienie plebiscytu charakterystyczne było dla Francji pod rządami Ch. De Gaulle'a, który za pomocą głosowań powszechnych uzyskiwał akceptację swojej linii sprawowania władzy; c) plebiscytem nazywa się także głosowanie, w którym wyboru dokonać można jedynie spośród dwóch opcji (dwie partie polityczne, dwóch kandydatów).

#### 2.5. Konsultacje ludowe

Przez konsultacje ludowe rozumie się **możliwość wyrażenia opinii** w danej sprawie przez **członków danej zbiorowości w drodze głosowania**, przy założeniu, iż opinia ta **nie ma charakteru wiążącego** dla organów państwowych, które mogą uwzględnić stanowisko obywateli, ale nie ponoszą prawnych konsekwencji w przypadku jego pominięcia. Istota konsultacji ludowych nie tkwi więc we władczym charakterze wypowiedzi suwerena, ale w swoistym lobbingu na rzecz danego rozwiązania – u rządzących pojawia się świadomość istnienia mniej lub bardziej licznej grupy obywateli opowiadającej się za lub

sprzeciwiającej się poddanemu pod osąd społeczny zagadnieniu, co w oczywisty – ze względów politycznych – sposób wpływa na dalszy tok prac nad diskutowanym projektem. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji ludowych wynikać może zarówno z przepisów konstytucyjnych, jak i z ustawodawstwa zwykłego. Należy zauważyć, iż po ten przejaw demokracji bezpośredniej sięga się obecnie stosunkowo rzadko, głównie ze względu na jego niewiążący charakter.

### 3. Rodzaje referendum

Referendum, współcześnie rozumiane jako możliwość **bezpośredniego rozstrzygnięcia przez ogół uprawnionych podmiotów spraw o doniosłym znaczeniu dla państwa lub jego części w drodze głosowania**, technicznie wyraża się w wyborze pomiędzy alternatywnie przedstawionymi rozwiązaniami – głosujący zazwyczaj udziela odpowiedzi „tak” lub „nie” na postawione w referendum pytanie. Instytucja ta podlega licznym podziałom dokonywanym ze względu na zróżnicowane kryteria. Najczęściej występująca klasyfikacja opiera się na przesłankach: a) materii referendum (przedmiotu), b) wymagalności przeprowadzenia, c) momentu procesu legislacyjnego, d) zasięgu terytorialnego referendum.

Ze względu na **materię referendalną** wyróżnia się:

- referendum konstytucyjne, dotyczące uchwalenia, rewizji bądź nowelizacji konstytucji,
- referendum ustawodawcze, którego przedmiot mieści się w obrębie ustawodawstwa zwykłego (należy dodać, że ani Mała Konstytucja z 17 X 1992 r., ani obecna Konstytucja RP nie przewidują możliwości uchwalania ustaw w drodze referendum. W systemach, w których sytuacja taka jest możliwa, ustawa przyjęta w referendum ma moc równą ustawie parlamentarnej),
- referendum administracyjne,
- referendum finansowe.

Ze względu na **wymagalność przeprowadzenia**, referenda dzielą się na:

- obligatoryjne, których obowiązek przeprowadzenia wynika wprost z konstytucji, definiującej w jakich przypadkach referendum musi się odbyć oraz określającej organy obowiązane do jego przeprowadzenia,
- fakultatywne, którego przeprowadzenie zależy od woli uprawnionych organów. Jeśli referendum fakultatywne się odbędzie, jego wynik jest wiążący w takim samym stopniu jak rozstrzygnięcie podjęte w referendum obligatoryjnym (wskazać można, iż żadne z zawartych w Konstytucji RP z 1997 r. referendów ogólnokrajowych nie ma charakteru obligatoryjnego).

Kryterium **momentu procesu legislacyjnego** (czas przeprowadzenia referendum) dzieli referenda na:

- ratyfikacyjne bądź zatwierdzające, przeprowadzane po uchwaleniu danego aktu normatywnego. Służą one uzyskaniu społecznej legitymacji dla efektu prac ustawodawcy. Akt normatywny uzyskuje moc obowiązującą dopiero po zatwierdzeniu go przez suwerena,
- opiniodawcze (konsultacyjne, konsultatywne, wstępne), które organizuje się przed wydaniem aktu normatywnego przez uprawnione organy. Celem tego rodzaju referendum jest uzyskanie opinii co do pożądanego kształtu przyszłych rozwiązań. Istotne jest wskazanie, iż część przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego nie uważa tej formy wypowiedzi podmiotu suwerenności za referendum uznając, iż istota referendum wyraża się w jego rozstrzygającym (władczym) charakterze. Dyskutowany przejaw aktywności społecznej bliższy jest raczej omówionym wyżej konsultacjom ludowym. Zdaniem autora pogląd ten nie jest pozbawiony racji – niewiążący charakter konsultacji ludowych staje się niekiedy konstytucyjnym kryterium oddzielającym je od referendum (tak czyniła np. konstytucja PRL z 1952 r. – po nowelizacji z 1986 r.; efektem tego podziału była ustawa o konsultacjach społecznych i referendum z 6 V 1987 r.).

Na podstawie **kryterium zasięgu terytorialnego**, wyróżnia się:

- referenda ogólnokrajowe, w których uprawnionymi do wzięcia udziału w głosowaniu są wszyscy obywatele państwa (możliwe jest zawężenie kręgu podmiotów poprzez upoważnienie do udziału w referendum jedynie obywateli zamieszkujących w danym państwie); głosowanie odbywa się na całym terytorium całego państwa,
- referenda lokalne, odbywające się na obszarze jednostki podziału terytorialnego państwa, w którym uprawnionymi do głosowania są mieszkańcy owej jednostki (np. referendum gminne, powiatowe i wojewódzkie na gruncie ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym).

Należy zauważyć, iż referenda jako sposób sprawowania władzy przez suwerena, nie są środkiem wykorzystywanym zbyt często we współczesnej praktyce ustrojowej (odrodzenie tej formy wyrażania woli przez Naród daje się zauważyć w państwach Europy Środkowo-Wschodniej; referendum znalazło miejsce w nowych konstytucjach m.in. Polski, Czech, Węgier, Rumunii, Rosji, Litwy, Bułgarii. Tłumaczyć to można jako swego rodzaju odreagowanie na wieloletni okres niemożności swobodnego, suwerennego decydowania o istotnych dla kraju sprawach przez społeczeństwa tych państw). W państwach, w których rozwiązania ustrojowe przewidują instytucję referendum i w których występuje ono w praktyce, fundamentalne znaczenie odgrywają formy demokracji przedstawicielskiej. Instytucje demokracji bezpośredniej, w tym i referendum, stanowią świadczące o wysokiej kulturze prawnej danego państwa uzupełnienie systemu. Bezspornym jest bowiem, iż mimo wskazywanych w doktrynie wad (m.in. wysokich kosztów przedsięwzięcia, spadku zainteresowania udziałem w referendum, a co za tym idzie obniżeniem jego roli w państwach, w których jest ono przeprowadzane zbyt często, możliwości deformowania wyników głosowania chociażby poprzez sposób sformułowania pytań, wykluczających w istocie wybór, pytania *implicite*, ukryte w treści pytania referendalnego, czy też pytania zblokowane, łączące w swej treści różne kwestie, na które odpowiedzieć można jedynie „tak” lub „nie” mimo częściowego poparcia lub częściowej

negacji głosującego) referendum – oczywiście przy spełnieniu licznych warunków prawnych, ale i społecznych – stanowi najpełniejszy przejaw demokracji, jest formą, dzięki której suweren może decydować sam o sobie, pełni też istotną rolę edukacyjną dla społeczeństwa – uczy kultury politycznej oraz uświadamia możliwość wpływania przez obywateli na kształt rozwiązań ustrojowych, społecznych i politycznych.

## **4. Ewolucja referendum w Polsce**

### **4.1. Prace w okresie II Rzeczypospolitej**

W okresie II Rzeczypospolitej, pomimo czynionych prób, nie doszło do konstytucjonalizacji instytucji referendum. Spośród zgłoszonych podczas prac nad uchwaleniem konstytucji marcowej projektów, na czoło wybijała się koncepcja PPS. Projekt ów przewidywał, iż każda ustawa i uchwała sejmowa może być poddana pod „głosowanie ludowe”. Podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum były: Sejm, Izba Pracy (mająca w zamierzeniu twórców projektu zastąpić drugą izbę parlamentu), Prezydent RP, Rada Ministrów (organy te musiały uzyskać poparcie co najmniej 1/3 posłów) oraz grupa co najmniej 100 000 tysięcy obywateli polskich, posiadających czynne prawo wyborcze. Propozycje umieszczenia w treści Ustawy Zasadniczej regulacji dotyczących form demokracji bezpośredniej zawierały również projekty PSL „Wyzwolenie”, Narodowej Partii Robotniczej oraz Klubu Pracy Konstytucyjnej. Ciekawą propozycję zawierał ostatni z wymienionych: przewidywał on możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego uchwalenie lub zmianę konstytucji, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż na danym obszarze co najmniej 90% dorosłej ludności umie czytać i pisać – ze względu na ówczesne warunki, propozycja ta uchodziła za nie pozbawioną słuszności. Ostatecznie, ze względu na sprzeciw ugrupowań centrowych i prawicowych, żadne z proponowanych rozwiązań nie znalazło się w treści konstytucji marcowej (P. Uziębło).

#### **4.2. Referendum z 30 VI 1946 r.**

Po zakończeniu II wojny światowej, do instytucji referendum nie nawiązywał program żadnego ugrupowania politycznego – także tych, które zgłaszały projekty wprowadzenia instytucji demokracji bezpośredniej do konstytucji w okresie II Rzeczypospolitej. Z tego względu referendum przeprowadzone 30 VI 1946 r. zalicza się niekiedy w doktrynie do kategorii tzw. „referendów zastępczych”. Jego przeprowadzenie służyło głównie odłożeniu w czasie wyborów do Sejmu Ustawodawczego, czyli – można powiedzieć – zostało przeprowadzone zamiast wyborów (A. Paczkowski).

Pomysł przeprowadzenia referendum zrodził się w trakcie przygotowań do wyborów – kierownictwo Polskiej Partii Robotniczej, dominującej w strukturach władzy zdawało sobie sprawę, iż w przypadku szybkiego przeprowadzenia wolnych, nieskrępowanych wyborów nikłe są szanse na pokonanie cieszącego się dużym społecznym poparciem oraz prezentującego się jako partia alternatywna do PPR, Polskiego Stronnictwa Ludowego. Referendum miało być z jednej strony sposobem na przesunięcie w czasie daty wyborów, z drugiej zaś miało osłabić wpływ PSL, choćby poprzez wykazanie zbieżności programowej, wyrażającej się w takich samych odpowiedziach na postawione w referendum pytania (zgodnie z przewidywaniami PPR i PPS, PSL miało głosować tak samo jak blok komunistyczny: 3 razy „TAK”). Pytania dotyczyły: 1) zniesienia Senatu, 2) potwierdzenia w przyszłej konstytucji ustroju społeczno-gospodarczego opartego na przeprowadzonych już reformach, 3) utrwalenia granic na Odrze, Nysie i Bałtyku. Podstawą prawną do przeprowadzenia głosowania stały się uchwalone przez Krajową Radę Narodową podczas sesji w dniach 26–28 kwietnia ustawy: z 27 kwietnia 1946 r. *o głosowaniu ludowym* (Dz. U. 1946, Nr 15, poz. 104) oraz z 28 kwietnia *o przeprowadzeniu głosowania ludowego* (Dz. U. 1946, Nr 15, poz. 105). Referendum nie miało więc oparcia w przepisach konstytucyjnych. Należy dodać, iż stosownych regulacji dotyczących form demokracji bezpośredniej nie zawarto również w oryginalnym tekście Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Wbrew oczekiwaniom bloku (PPR, PPS, SL, SD), ludowcy zdecydowali się na konfrontację: po dyskusjach PSL postanowiło we-



zwać swych członków i sympatyków do głosowania „nie” w odpowiedzi na pytanie dotyczące Senatu. Według opinii historyków, 3 razy „TAK” zagłosowało nie więcej niż 26,9% biorących udział w referendum. Wyniki zostały sfalszowane i ogłoszono wyraźne zwycięstwo opcji popieranej przez PPR. W atmosferze represji politycznych wobec struktur PSL odbyły się 19 I 1947 r. wybory do Sejmu, w których, według oficjalnych danych zwyciężył Blok Demokratyczny, który zdobył 394 mandaty; PSL uzyskało 28 miejsc w Sejmie.

### **4.3. Konstytucjonalizacja instytucji referendum. Referendum z 29 listopada 1987 r.**

Jak wskazano wyżej, w pierwotnym tekście Konstytucji PRL nie przewidziano przepisów odnoszących się do instytucji referendum. Odpowiednie regulacje pojawiły się w Ustawie Zasadniczej dopiero w 1987 r., na mocy nowelizacji konstytucji dokonanej 6 maja tego roku. Zmieniony art. 2 przewidywał w ust. 2, iż: „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”. Tego samego dnia uchwalona została ustawa o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 82).

Zgodnie z art. 1 ustawy, rozstrzygnięciu w referendum mogły być poddane sprawy „mające węzłowe znaczenie dla rozwoju kraju, określonego terenu lub interesów i warunków życia obywateli”. Głosowanie mogło mieć zasięg ogólnokrajowy lub lokalny – do udziału w referendum ogólnokrajowym uprawnieni byli obywatele przebywający w kraju (konsekwencją tego rozwiązania było nieprzeprowadzanie referendum za granicą), wyposażeni w czynne prawo wyborcze do Sejmu, w referendum lokalnym prawo głosowania przyznano obywatelom zameldowanym na pobyt stały na obszarze, którego dotyczyło referendum, pod warunkiem posiadania czynnego prawa wyborczego do rad narodowych. Z wprowadzonego przez art.4 ograniczenia wynikało, iż referendum nie może dotyczyć spraw związanych z obronnością państwa, jak również stanowiących tajemnicę państwową. Poddać daną sprawę pod osąd społeczny mógł w przypadku referendum ogólnokrajowego Sejm, odnośnie referendum lokalnego uprawnienie to

spoczywało w rękach właściwej rady narodowej. Podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku (nie miał on charakteru wiążącego) o przeprowadzenie referendum były Rada Państwa, Rada Ministrów oraz Rada Krajowa PRON w odniesieniu do referendum ogólnokrajowego oraz prezydium rad narodowych, terenowe organy administracji państwowej oraz rady PRON właściwego stopnia w przypadku referendum lokalnego. Art. 19 ustawy ustanowił bardzo wysoki próg społecznego poparcia wymaganego dla uznania referendum za wiążące: stanowił bowiem, iż „wynik referendum jest rozstrzygający, jeśli za jednym z rozwiązań (...) opowiedziało się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum”. Dowód na to, iż jest to zbyt rygorystyczny wymóg, przyniosło przeprowadzone 29 listopada 1987 r. referendum ogólnokrajowe, dotyczące kierunku reform gospodarczych oraz procesów demokratyzowania życia społecznego. Obywatele odpowiadali na pytania: *1) Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa, wiedząc, iż wymaga to przejścia przez trudny, dwu- trzyletni okres szybkich zmian?; 2) Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?* Pomimo iż frekwencja wyniosła 67,32% uprawnionych do głosowania, co dzisiaj zostałoby uznane za bardzo dobry wynik, referendum nie uzyskało charakteru rozstrzygającego, ponieważ za żadnym z rozwiązań nie opowiedział się wymagany odsetek głosujących (I pytanie: 44,28% głosów na „tak” w stosunku do liczby uprawnionych, 18,57% na „nie”, II pytanie: 46,29% na „tak”, 16,48% na „nie”). Bez wątplenia konstytucjonalizację instytucji referendum, uchwalenie *ustawy o konsultacjach społecznych i referendum* oraz szybkie praktyczne wykorzystanie tej formy demokracji bezpośredniej należy uznać za cenne w warunkach braku systemu pluralistycznego – naród wreszcie uzyskał prawo wypowiedzenia się w istotnych dla siebie sprawach (J. Jaskiernia). Trzeba jednak zauważyć, iż sięgnięcie do instytucji referendum zostało w pewien sposób wymuszone na ówczesnych władzach przez sytuację społeczno-gospodarczą kraju – głęboki kryzys wymagał uzyskania społecznej

legitymizacji dla działań państwa – na przeszkodzie stanęły rygorystyczne rozwiązania ustawy referendalnej odnośnie wymaganego poparcia.

Warto podkreślić, iż przepisy Konstytucji PRL odnoszące się do referendum zostały następnie utrzymane w mocy przez *Ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.). Mała Konstytucja zawierała również przepis, który wprost stanowił o referendum: art. 19 ustawy przewidywał, iż w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum. Prawo jego zarządzenia przyznano Sejmowi raz Prezydentowi RP, który musiał jednakże uzyskać zgodę Senatu. Warunkiem prawomocności referendum był udział więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. *Ustawę z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum* zastąpił w 1995 roku nowy akt prawny: *Ustawa o referendum z 29 czerwca 1995 r.* (Dz. U. Nr 99, poz. 487), obowiązujący do uchwalenia obecnej regulacji *Ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym* (Dz. U. Nr 57, poz. 507).

#### **4.4. Referenda uwłaszczeniowe z 18 lutego 1996 r.**

W lutym 1996 r. odbyły się dwa referenda: zarządzane 29 listopada 1995 r. przez Prezydenta RP referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz. U. Nr 138, poz. 685) oraz przeprowadzone na podstawie uchwały Sejmu RP z 21 grudnia 1995 r. referendum „o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego” (Dz. U. Nr 154, poz. 795). Głosowanie w obu sprawach odbyło się tego samego dnia (18 lutego 1996 r.), a niewystarczająca frekwencja spowodowała, iż żadne z referendów nie uzyskało charakteru wiążącego. Liczba uprawnionych do głosowania wynosiła 28 009 715 osób, zaś próg wymagany dla ważności referendum (więcej niż połowa uprawnionych) – 14 004 858 wyborców. W przypadku referendum zarządzanego przez Prezydenta RP, w odpowiedzi na pytanie: „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?” głosy ważne oddało 8 923 326 głosujących. Głosów na „TAK” odnotowano 8 580 129, co stanowiło 94,54% głosujących, zaś 437 466 uczestni-

ków głosowania udzieliło odpowiedzi „NIE”. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, iż w referendum wzięło udział – czyli oddało karty ważne 9 076 004 osoby, co stanowiło mniej niż połowę uprawnionych do głosowania, w związku z czym wynik referendum nie był wiążący. Podobnie przedstawiały się wyniki referendum zarządzonego przez Sejm, w którym głosujący odpowiadali na 4 pytania: 1) Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego? 2) Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasiliła powszechne fundusze emerytalne? 3) Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw? 4) Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych? Na pytania 1, 2 i 4 zdecydowana większość głosujących (ponad 8 mln w każdym przypadku) udzieliła odpowiedzi „TAK”, w odniesieniu do pytania trzeciego przeważały odpowiedzi negatywne (6 588 559 głosów na „NIE” i 1 985 567 na „TAK”). W referendum wzięło udział 9 085 145 uprawnionych, co spowodowało – identycznie jak w przypadku głosowania zarządzonego przez Prezydenta – jego nieważność.

#### **4.5. Referendum konstytucyjne z 25 maja 1997 r.**

Uchwalona 23 kwietnia 1992 r., w toku prac nad nową konstytucją *Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* przewidywała, iż po ostatecznym przyjęciu Ustawy Zasadniczej przez Zgromadzenie Narodowe, Konstytucję musi zatwierdzić Naród w drodze referendum. Obowiązek zarządzenia, w terminie 14 dni od uchwalenia konstytucji, referendum konstytucyjnego, przypadającego na dzień wolny od pracy, w okresie nie dłuższym niż 4 miesiące od zarządzenia spoczywał na Prezydencie RP. Art. 11 ust. 1 cytowanej ustawy konstytucyjnej stanowił, iż konstytucja zostaje przyjęta w referendum, jeśli opowiedziała się za nią większość głosujących. Treść tego przepisu, powtórzona przez art. 13 ust. 2 *Ustawy z 29 czerwca 1995 r. o referendum* stała się przyczyną sporów, co do liczby głosów warunkujących przyjęcie nowej konsty-

tucji. Pojawiły się opinie, iż regulacja zawarta w ustawie o referendum jest sprzeczna z Małą Konstytucją, a konkretnie z jej art. 19 ust. 3 stanowiącym, że: „Wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania”. Argumentowano, iż przepis ustawy o referendum stanowi kalkę legislacyjną art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji RP i odnosi się jedynie do zasad ustalenia wyników głosowania – nie precyzuje zaś warunków uznania wyniku referendum za wiążący. Zastosowanie winna więc znaleźć norma zawarta w Małej Konstytucji (wymóg udziału więcej niż połowy uprawnionych). Powszechnie przyjmowane w doktrynie prawa konstytucyjnego stanowisko, uznaje powyższe wnioski za nieuprawnione. Należy pamiętać, iż przepis art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji powstał wcześniej niż generalna norma zawarta w Małej Konstytucji – nie mógł więc przewidywać regulacji przyszłych. Po drugie, w toku prac nad ustawą konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r., celowo zrezygnowano z ustalenia kworum, argumentując, iż przyjęcie konstytucji jest kwestią o tak dużej doniosłości politycznej i społecznej, że o wyniku referendum nie może zdecydować grupa obywateli biernych, o niskiej kulturze prawnej, którzy nie wezmą udziału w głosowaniu. Zatwierdzenie bądź odrzucenie Ustawy Zasadniczej winno być wyrazem aktywnego, świadomego wyboru dokonanego przez suwerena, nie zaś beczynności (Z. Jarosz). Z tych właśnie względów art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej uzyskał pierwszeństwo przed regulacją Małej Konstytucji, w stosunku do której stanowił przepis szczególny. Podkreślono również specyficzny charakter referendum konstytucyjnego: w przypadku wprowadzenia kryterium udziału w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych prawdopodobna byłaby sytuacja, w której z powodu zbyt niskiej frekwencji konstytucja nie zostałaby ani przyjęta, ani odrzucona przez Naród, co mogłoby doprowadzić do trwałego zablokowania ustanowienia Ustawy Zasadniczej.

Po uchwaleniu konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe w III czytaniu 2 kwietnia 1997 r., Prezydent RP niezwłocznie zarządził przeprowadzenie referendum konstytucyjnego, wyznaczając jego datę na 25 maja. Od 5 maja w mediach publicznych prowadzona była akcja

informacyjna dotycząca zagadnień prawnych związanych z referendum, a Kancelaria Prezydenta rozesała tekst nowej konstytucji do 11 mln gospodarstw domowych (W. Kręcisz). W referendum wzięło udział 42,86% uprawnionych do głosowania; na pytanie: „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?” twierdząco odpowiedziało 52,7% głosujących (6 398 316 osób), przeciwnego zdania było 5 571 439 osób (45,8%), liczbę głosów nieważnych ustalono na 170 035 (1,4%). Większość wymagana dla przyjęcia Ustawy Zasadniczej wyniosła 6 069 896 – wobec jej uzyskania, po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy ważności referendum, Prezydent RP podpisał nową Konstytucję.

## **5. Aktualny stan prawny**

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje **dwie formy bezpośredniego udziału suwerena w sprawowaniu władzy: ludową inicjatywę ustawodawczą oraz referendum**. Art. 118 ust. 2 stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje również (oprócz posłów, Senatu, Prezydenta RP oraz Rady Ministrów) grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Sposób postępowania w tej sprawie określa *Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* (Dz. U. Nr 62, poz. 688). Art. 125 ust. 1 Ustawy Zasadniczej przewiduje, iż w „sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może zostać przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Prawo jego zarządzenia przysługuje Sejmowi, który odnośną decyzję podejmuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Prezydentowi RP, który jednakże musi uzyskać zgodę Senatu, wyrażoną również większością bezwzględną, w obecności co najmniej połowy senatorów. Zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji, wynik referendum jest wiążący, jeśli w głosowaniu wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych. Stosownie do treści art. 90 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy pań-

stwowej w niektórych sprawach, a zgoda na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej może zostać udzielona albo w drodze ustawy, uchwalonej przez Sejm i Senat większością kwalifikowaną 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu każdej z izb lub też w drodze referendum ogólnokrajowego, stosownie do postanowień art. 125. O sposobie, w jakim zostanie wyrażona zgoda, decyduje Sejm w drodze uchwały, podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Do instytucji referendum odwołuje się także art. 235 ust. 6 Konstytucji, który przewiduje, iż w przypadku zmian postanowień Rozdziałów I (Rzeczpospolita), II (Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela) lub XII (Zmiana Konstytucji), podmioty uprawnione do wniesienia projektów owych zmian (co najmniej 1/5 składu izby poselskiej, Senat, Prezydent RP) mogą w terminie 45 dni od uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji przez Senat zwrócić się do Marszałka Sejmu z żądaniem przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Marszałek Sejmu jest zobowiązany do zarządzenia referendum w terminie 60 dni od daty złożenia stosownego wniosku – co szczególnie istotne, zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeśli zyskała poparcie większości głosujących. W stosunku do referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji nie został więc wprowadzony wymóg uczestnictwa w głosowaniu co najmniej połowy uprawnionych.

Umieszczony w Rozdziale VII Konstytucji (Samorząd terytorialny) art. 170 przewiduje możliwość przeprowadzenia na terenie danej wspólnoty samorządowej referendum lokalnego, w którym mieszkańcy decydować będą o sprawach dotyczących tej wspólnoty, łącznie z odwołaniem pochodzących z wyborów bezpośrednich stanowiących organów samorządu.

Zarówno w przypadku referendum ogólnokrajowego, jak i lokalnego Konstytucja odsyła do postanowień ustaw zwykłych: *Ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym* (Dz. U. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.) oraz *Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

## **5.1. Referendum ogólnokrajowe**

**Uprawnionymi do rozstrzygnięcia spraw w drodze referendum są obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat** – katalog osób wykluczonych z udziału w referendum obejmuje: a) pozbawionych praw publicznych na mocy prawomocnego orzeczenia sądowego, b) pozbawionych praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu oraz c) ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądowym. Technicznie rzecz ujmując, udział w referendum polega na udzieleniu przez osobę uprawnioną, na urzędowej karcie do głosowania, odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania, bądź na wyborze jednego z proponowanych wariantów rozwiązań. Głosowanie odbywać się może w ciągu jednego lub dwóch dni – w pierwszym przypadku lokale obwodowych komisji wyborczych czynne są od 6.00 do 22.00, w drugim zaś od 6.00 do 20.00 każdego dnia głosowania. Okres od godziny 20.00 pierwszego dnia referendum do 6.00 drugiego dnia stanowi przerwę w głosowaniu, podczas której obowiązuje cisza wyborcza.

W przeciwieństwie do regulacji ustawy o referendum z 1995 r. (art. 3 ust. 1 stanowił: „(...) Referendum nie przeprowadza się poza granicami Państwa (...)” – wyjątkiem było referendum konstytucyjne) obecnie głosowanie przeprowadza się również w obwodach utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz dla obywateli polskich przebywających na polskich statkach morskich. Stałe obwody głosowania tworzone są na podstawie przepisów *Kodeksu wyborczego* z 2011 r. Prawo udziału w referendum mają także osoby przebywające w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych tych jednostek – w instytucjach tych tworzy się tzw. obwody zamknięte. Art. 7 ustawy przewiduje również możliwość utworzenia obwodów głosowania w prowadzonych przez szkoły wyższe lub jednostki działające na podstawie umów ze szkołami wyższymi domach studenckich lub ich zespołach, o ile co najmniej 50 osób uprawnionych do udziału w referendum poinformuje rektora szkoły wyższej, iż ma zamiar przebywać w domu studenckim w dniu referendum. Obwód głosowania



tworzy wówczas rada gminy, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zgłoszony w porozumieniu z rektorem szkoły wyższej.

Organami właściwymi do przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego są: a) **Państwowa Komisja Wyborcza**, do której należy organizacja referendum, w tym m.in.: sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem referendum oraz przestrzeganiem przepisów regulujących zasady i tryb jego przeprowadzenia, wyjaśnianie sposobu głosowania, rozpatrywania skarg na działalność komisarzy wyborczych, sporządzenie protokołu o wyniku referendum oraz sprawozdania z jego przebiegu, podanie do publicznej wiadomości wyniku referendum oraz jego ogłoszenie w Dzienniku Ustaw b) **komisarze wyborczy**, zapewniający, we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego, prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie referendum na obszarze swojej właściwości terytorialnej. Zadaniem komisarza wyborczego są również m.in.: rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych, dostarczanie obwodowym komisjom kart do głosowania, czy wreszcie ustalenie wyników głosowania i przekazanie ich Państwowej Komisji Wyborczej, c) **obwodowe komisje wyborcze do spraw referendum**. Komisje obwodowe liczą od 4 do 8 osób powoływanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spośród osób stale zamieszkujących na terenie danej gminy w przypadku referendum przeprowadzanego w jednym dniu, jeżeli zaś głosowanie odbywa się przez 2 dni, w skład komisji wchodzi od 6 do 10 osób. Dodatkowo do komisji wyborczej powołuje się jedną osobę wskazaną przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Komisje obwodowe muszą zostać powołane najpóźniej w 21 dniu przed dniem referendum, a do ich zadań należy w szczególności: przeprowadzenie głosowania w obwodzie, ustalenie wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości oraz przekazanie protokołu głosowania właściwemu komisarzowi wyborczemu.

Koszty związane z organizacją i przeprowadzeniem referendum pokrywane są przez budżet państwa w części Rezerwy celowe, a dysponentem środków budżetowych jest Kierownik Krajowego Biura Wyborczego, który przekazuje opinii publicznej informację o wydatkach związanych z referendami w terminie 5 miesięcy od dnia, w którym się odbyły. Budżet pokrywa wydatki związane z zadaniami Pań-

stwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego, komisarzy wyborczych, komisji obwodowych, organów administracji rządowej oraz zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego.

Przeciwko **ważności referendum** może zostać **wniesiony protest**. Ustawa różnicuje podstawy protestu oraz krąg podmiotów uprawnionych do jego wniesienia: protest może obejmować zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy o referendum odnośnie głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników referendum. W przypadku protestu obejmującego zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenia przepisów ustawy dotyczących ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum przez Państwową Komisję Wyborczą, legitymowani do jego wniesienia są wszyscy uprawnieni do udziału w referendum. Inaczej jest w przypadku protestu przeciwko ważności referendum mającego za podstawę naruszenie przepisów ustawy odnośnie głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie lub przez komisarza wyborczego: wniesienie takiego protestu możliwe jest tylko przez osobę, która w dniu głosowania była umieszczona w spisie uprawnionych do wzięcia udziału w referendum w tym obwodzie głosowania lub na obszarze właściwości konkretnego komisarza wyborczego. Prawo wniesienia protestu mają również: przewodniczący obwodowej komisji wyborczej oraz grupa podmiotów wymienionych w art. 48 ust. 1 ustawy (spełniające określone warunki: partie polityczne, kluby poselskie, senatorskie lub parlamentarne, stowarzyszenia, fundacje, pełnomocnik grupy obywateli wnioskujących o poddanie określonej sprawy pod referendum) lub osoba upoważniona przez te podmioty. **Protest** wnosi się **w formie pisemnej do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od ogłoszenia wyników referendum przez PKW w Dzienniku Ustaw**. W przypadku unieważnienia przez Sąd Najwyższy głosowania w obwodzie lub obwodach, jeżeli rozstrzygnięcie to nie wpływa na wynik referendum, PKW dokonuje korekty wyniku referendum, polegającej na nieuwzględnieniu liczby uprawnionych do głosowania w danym obwodzie lub obwodach oraz uzyskanych tam wyników głosowania. Jeżeli zaś uchwała Sądu Najwyższego wywiera wpływ na wynik referendum, organ ten postanawia o przeprowadzeniu na da-

nym obszarze ponownego głosowania lub też o ponowieniu postępowania od określonej czynności.

Stwierdzenie ważności referendum następuje uchwałą Sądu Najwyższego, podjętą w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, nie później niż w 60 dniu po ogłoszeniu wyników referendum, która zostaje niezwłocznie przedstawiona Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów, ogłoszona w Dzienniku Ustaw i przesłana Państwowej Komisji Wyborczej.

Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, mające podstawę w art. 125 ust. 1 Konstytucji, może być zarządzone, jak wskazano wyżej, przez Sejm uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub przez Prezydenta RP, za zgodą Senatu, wyrażoną większością bezwzględną, w obecności co najmniej połowy senatorów.

Sejm może stosowną uchwałą podjąć z **własnej inicjatywy** (zastosowanie będzie miał w tym przypadku Regulamin Sejmu, przyznający prawo wniesienia projektu uchwały grupie co najmniej 15 posłów, Prezydium Sejmu lub komisji sejmowej) lub na wniosek złożony przez **Senat, Radę Ministrów lub grupę co najmniej 500 000 obywateli, mających prawo udziału w referendum**, określający propozycje pytań lub wariantów rozwiązań. W sytuacji, w której wniosek o przeprowadzenie referendum nie zostanie przez Sejm uwzględniony, na Marszałku izby spoczywa obowiązek poinformowania o tym fakcie wnioskodawcy. Należy zaznaczyć, iż wniosek o przeprowadzenie referendum złożony przez obywateli, **nie może** dotyczyć: a) **wydatków i dochodów**, w szczególności podatków i innych danin publicznych, b) spraw związanych z **obronnością państwa**, c) **amnestii**.

Prezydencki projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zawierający proponowane pytania lub warianty rozwiązań, trafia do Senatu, który w terminie 14 dni podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody.

Uchwała Sejmu lub postanowienie Prezydenta w sprawie zarządzenia referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa musi zawierać: a) wskazanie podstawy prawnej, b) treść pytań lub wariantów rozwiązań, c) termin przeprowadzenia (referendum nie

może być przeprowadzone później niż 90 dnia od ogłoszenia uchwały Sejmu lub postanowienia Prezydenta RP) oraz d) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Konstytucja RP ustalając w art. 125 ust. 3 warunek uczestnictwa w referendum więcej niż połowy uprawnionych do głosowania, wskazuje jedynie kryterium wiążącej mocy referendum. Czym innym jest problem rozstrzygnięcia poddanej pod referendum sprawy. Ustawa o referendum w art. 66 ust. 2 stanowi, iż rozstrzygnięcie w referendum następuje w dwóch przypadkach: a) kiedy w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość ważnych głosów pozytywnych lub negatywnych, b) gdy na jeden z zaproponowanych wariantów oddanych zostało najwięcej głosów ważnych. Na właściwe organy państwowe nałożony został obowiązek podjęcia czynności zmierzających do realizacji wiążącego wyniku referendum poprzez wydanie odpowiednich aktów prawnych lub przedsięwzięcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od ogłoszenia uchwały o ważności referendum.

W sprawach referendum wyrażającego zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, przewidzianego w art. 90 ust. 3 Konstytucji – stosuje się przepisy ogólne ustawy z 14 marca 2003 r., z uwzględnieniem postanowień Rozdziału 9.

W przypadku podpisania umowy międzynarodowej, której ratyfikacja wymaga wyrażenia zgody w trybie art. 90 ust. 2–4 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów zawiadamia o tym fakcie Marszałka Sejmu oraz przesyła Sejmowi kompletny tekst tej umowy. W świetle art. 70 i 71 ust. 1 ustawy o referendum, z których pierwszy stanowi, iż wybór trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy (w drodze ustawy lub referendum) należy do Sejmu, drugi zaś przewiduje, iż referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację mogą zarządzić Sejm i Prezydent RP za zgodą Senatu, nie można podzielić prezentowanych w doktrynie poglądów, iż uchwała Sejmu w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację owej specyficznej umowy międzynarodowej jest jednoznaczna z uchwałą o zarządzeniu referendum (w przy-

padku wyboru takiej formy udzielania zgody). Zarządzenie referendum musi nastąpić w trybie art. 60 ustawy o referendum (należy dodać, iż Sejm podejmuje uchwałę o zarządzeniu referendum wyłącznie z własnej inicjatywy).

W przypadku wiążącego wyniku referendum (uzyskanie kworum), Prezydent RP uzyskuje zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jeśli większość głosów ważnych padła na odpowiedź pozytywną. W przypadku niewiążącego charakteru referendum, możliwe jest ponowne podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie trybu wyrażenie zgody na ratyfikację – dopuszczalne jest więc w takiej sytuacji wyrażenie zgody w drodze ustawy, określonej w art. 90 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Zgodność z Konstytucją takiego rozwiązania potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r. (K11/03) stwierdzając, iż podjęcie decyzji przez Naród w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita przekazuje w odniesieniu do pewnych zagadnień kompetencje organów władzy państwowej organizacji lub organowi międzynarodowemu, wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków: a) udziału w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych i b) oddanie większości głosów ważnych na jedno z rozwiązań. Brak wymaganej frekwencji powoduje, iż referendum ma jedynie charakter konsultacyjny – w takim przypadku, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawnie dopuszczalne jest podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację w drodze ustawy przyjętej w obu izbach parlamentu kwalifikowaną większością 2/3 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów.

Referendum zatwierdzające zmianę Rozdziałów I, II, XII Konstytucji RP, przewidziane w art. 235 ust. 6 Ustawy Zasadniczej polega na udzieleniu odpowiedzi na pytanie: „Czy jesteś za przyjęciem zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dokonanej ustawą z dnia... (tytuł ustawy)?” **W stosunku do tego rodzaju referendum zrezygnowano z wymogu uczestnictwa w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych – będzie więc ono miało zawsze charakter wiążący.** Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, gdy opowie się za nią większość głosujących. Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi RP ustawę o zmianie Konstytucji do podpisu po

ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw uchwały Sądu Najwyższego w sprawie ważności referendum. Prezydent RP podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Warto zaznaczyć, iż wśród przedstawicieli nauki często zgłaszany jest postulat wprowadzenia regulacji zapewniającej poddanie uchwały Sejmu lub postanowienia Prezydenta RP w sprawie zarządzenia referendum kontroli wstępnej Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia zgodności z Konstytucją spraw mających znaleźć rozstrzygnięcie w głosowaniu (materii referendum). Podkreśla się, iż takie rozwiązanie stanowiłoby istotną gwarancję konstytucyjności działań organów państwa (Z. Witkowski).

Ostatnim zorganizowanym do tej pory referendum ogólnokrajowym było tzw. referendum akcesyjne, przeprowadzone w związku z procesem integracji Rzeczypospolitej ze Wspólnotami Europejskimi. Na gruncie polskich założeń ustrojowych, ratyfikacja podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach Traktatu dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej 10 nowych państw członkowskich wymagała wyrażenia zgody bądź w drodze ustawy, bądź poprzez referendum. Uchwałą Sejmu z dnia 17 kwietnia 2003 r., podjętą na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 71 ust. 1 i 2 ustawy z 14 marca 2003 r., zarządzone zostało referendum. Zostało ono wyznaczone na 8 czerwca 2003 r., a głosowanie, w celu uzyskania jak najwyższej frekwencji, zdecydowano się prowadzić przez 2 dni: 7 i 8 czerwca. Obywatele udzielali odpowiedzi na pytanie: „Czy wyraża Pan/i zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?” W głosowaniu wzięło udział 58,85% uprawnionych, w związku z czym referendum uzyskało charakter wiążący. Za przystąpieniem opowiedziało się 13 514 872 osób (77,45%), „nie” odpowiedziało 3 935 655 głosujących, 126 187 głosów było nieważnych. Sąd Najwyższy podjął 16 lipca 2003 r. uchwałę o ważności referendum, co umożliwiło Prezydentowi RP dokonanie tydzień później, 23 lipca, uroczystej kontrasygnaty Traktatu Akcesyjnego. Polska zakończyła procedury związane z przystąpieniem do UE 6 sierpnia 2003 r., kiedy ambasador RP w Rzymie złożył na ręce Rządu Republiki Włoskiej (depozytariusza Traktatu Rzymskiego) dokument ratyfikacyjny Traktatu Akcesyjnego.

Traktat wszedł w życie 1 maja 2004 r. – od tego momentu Rzeczpospolita Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

## 5.2. Referendum lokalne

Zagadnienia związane z zakresem przedmiotowym, organizacją i przeprowadzeniem referendum na terenie gminy, powiatu lub województwa reguluje *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.), która zastąpiła poprzednio obowiązującą *Ustawę z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. 1996, Nr 84, poz. 386).

Uprawnionymi do udziału w referendum lokalnym (gminnym, powiatowym, wojewódzkim) są członkowie danej wspólnoty samorządowej, stale zamieszkujący na terenie jednostki samorządu terytorialnego, w której ma się odbyć głosowanie, wyposażeni w czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa).

**Przedmiotem referendum** może być: a) **wyrażenie woli co do sposobu rozstrzygnięcia określonej sprawy** (zarówno mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego – jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, jak i w każdej innej sprawie istotnej dla wspólnoty, stosownie do treści art. 170 Konstytucji. Stanowisko takie zostało potwierdzone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. [K 30/02], w którym Trybunał uznał, iż art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym jest zgodny z Ustawą Zasadniczą, o ile rozumiany jest jako niewyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażenia stanowiska w ważnych dla tej wspólnoty sprawach o charakterze społecznym, gospodarczym lub kulturowym, niezastrzeżonych dla innych władz) b) **odwołanie organu stanowiącego** (w przypadku gminy także wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), c) **samoopodatkowanie się** mieszkańców na cele publiczne (dotyczy tylko referendum gminnego; w sprawach samoopodatkowania rozstrzygnięcie zapada wyłącznie w referendum).

Referendum lokalne przeprowadza się na wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub co najmniej 10% uprawnionych do głosowania w przypadku referendum gminnego i powiatowego.

wego lub 5% uprawnionych w przypadku referendum wojewódzkiego. Wyjątek stanowi referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki, które może zostać przeprowadzone wyłącznie na wniosek mieszkańców. W odniesieniu do referendum przeprowadzającego na wniosek mieszkańców, z inicjatywą jego zorganizowania mogą wystąpić trzy podmioty: 1) grupa co najmniej 15 obywateli, posiadających prawo wybierania do organu stanowiącego określonej jednostki samorządowej (w przypadku referendum gminnego wystarczająca jest grupa 5 obywateli); 2) struktura terenowa partii politycznej, działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego; 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego). Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11 ust. 1a ustawy o referendum lokalnym, z inicjatywą przeprowadzenia na wniosek mieszkańców gminy referendum dotyczącego utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy wystąpić może jedynie grupa 15 obywateli wyposażonych w czynne prawo wyborcze.

Pewna odrębność dotyczy, jak zasygnalizowano wyżej, referendum w sprawie odwołania organu gminy, gdzie uprawnieni do złożenia wniosku mieszkańcy gminy mogą żądać: a) odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), b) odwołania rady gminy, c) odwołania tylko wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Mieszkańcy zgłaszający wnioski w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ograniczeni są terminami: od wyboru organu lub od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania musi upłynąć co najmniej 10 miesięcy; nie można składać wniosku później niż na 8 miesięcy przed upływem kadencji organu.

Warto zaznaczyć, iż podmiotem uprawnionym do zainicjowania referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest także rada gminy. Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. przewiduje dwa przypadki, w których rada gminy może zainicjować referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego. Zgodnie z art. 28a wskazanej regulacji, rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nieudzielenia temu orga-



nowi absolutorium – uchwała taka zapada bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady i może zostać podjęta nie wcześniej niż po upływie 14 dnia od odmowy udzielenia absolutorium wójtowi. Po drugie, stosownie do treści art. 28b ustawy, rada gminy może zarządzić omawiane referendum również z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu – wówczas wnioski o przeprowadzenie głosowania składa co najmniej 1/4 ustawowego składu rady, zaś uchwała musi zostać podjęta większością co najmniej 3/5 głosów, nie wcześniej niż po upływie 14 dnia od dnia złożenia wniosku. Organami właściwymi do przeprowadzenia referendum lokalnego oraz do ustalenia jego wyników są terytorialne (wojewódzka, powiatowa i gminna, w składzie od 6 do 16 osób) oraz obwodowe (od 6 do 10 osób) komisje ds. referendum. Jeśli referendum dotyczy odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, zarówno terytorialną jak i obwodowe komisje wyborcze powołuje komisarz wyborczy w terminie odpowiednio 25 (dla komisji terytorialnej) i 21 (dla komisji obwodowych) dni przed dniem głosowania. W przypadku referendum dotyczącego pozostałych kwestii, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powołuje komisje terytorialną, do tej ostatniej zaś należy ukonstytuowanie komisji obwodowych. Czynności te dokonywane są we wskazanych wyżej terminach. Warto dodać, iż w przeprowadzeniu referendum wojewódzkiego uczestniczą także, jako organy o charakterze pomocniczym, powołane do ustalenia zbiorczych wyników głosowania z obwodów znajdujących się na terenie powiatów, liczące od 6–10 członków komisje powiatowe, powoływane przez wyżej wymienione podmioty.

**Referendum lokalne przeprowadzane jest w stałych, utworzonych dla wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, obwodach głosowania, a uznaje się je za ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania – jedynie w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich obowiązuje zasada, zgodnie z którą referendum jest wiążące, o ile w głosowaniu wzięło udział nie mniej niż 3/5 liczby uczestniczących w wyborze odwoływanego organu. Decyzja członków wspólnoty samorządowej ma charakter**

rozstrzygający, jeśli jedno z proponowanych w referendum rozwiązań uzyskało więcej niż połowę głosów ważnych – wyjątek stanowi referendum gminne w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, którego wynik jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddanych zostało 2/3 ważnych głosów.

Wyniki głosowania oraz wynik referendum podaje do publicznej wiadomości terytorialna komisja do spraw referendum, poprzez wywieszenie w swojej siedzibie protokołu wyniku referendum, który jest niezwłocznie ogłaszany przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z powodu naruszenia przepisów ustawy o referendum lokalnym, przy założeniu, iż naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum, każdy uprawniony do głosowania mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego może wnieść przeciwko ważności referendum protest do właściwego sądu okręgowego, w terminie 7 dni od ogłoszenia wyników referendum. Protest rozpatrywany jest w ciągu 14 dni od dnia wniesienia, w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 3 sędziów, przy udziale wnioskodawcy, przedstawiciela właściwej terytorialnej komisji ds. referendum, a w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządowej, także z udziałem komisarza wyborczego.

Przeprowadzenie ważnego referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego może wywoływać różnorodne skutki: a) rozstrzygający o odwołaniu organu stanowiącego powiatu lub województwa wynik referendum skutkuje zakończeniem działalności tych organów, a także – z mocy prawa – organów wykonawczych, b) w przypadku referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, rozstrzygającego o odwołaniu organów gminy – kończą działalność organy objęte wnioskiem, c) jeżeli w referendum gminnym w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu innego niż nieudzielenie absolutorium, przeprowadzonym z inicjatywy rady gminy wniosek nie otrzyma więcej niż połowy ważnych głosów – zakończeniu z mocy prawa ulega działalność rady gminy. We wskazanych wyżej przypadkach Prezes Rady Ministrów zarządza wybory przedterminowe (nie mogą zostać zarządzane do czasu rozstrzygnięcia protestu w sprawie ważności referendum) oraz wyznacza

osobę pełniącą tymczasowo funkcje organów samorządu terytorialnego.

## Literatura

1. Balicki R., Jabłoński M., *Materiały do prawa konstytucyjnego*, C. H. Beck, Warszawa 1999.
2. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C. H. Beck, Warszawa 1999.
3. Dąbkowski D., Zając W., *Referendum lokalne – praktyczny komentarz do ustawy*, Zielona Góra 2002.
4. Gebethner S., *Referendum konstytucyjne – uwikłania społeczne i prawnoustrojowe*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce* (red. M. T. Staszewski), Warszawa 1997.
5. Granat M., *Zasada reprezentacji politycznej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne* (red. W. Skrzydło), Wyd. Verba, Lublin 2003.
6. Groński P., *Referendum lokalne – mieszkańcy odwołują burmistrza*, Serwis administracyjno-samorządowy 2004, nr 2.
7. Jabłoński M., *Ogólna charakterystyka instytucji referendum ogólnokrajowego po uchwaleniu nowej Konstytucji RP*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji* 1999, nr 42.
8. Jabłoński M., *Referendum de lege lata i de lege ferenda*, *Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji* 1997, nr 39.
9. Jarosz Z., *Prawne problemy referendum konstytucyjnego*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997.
10. Jaskiernia J., *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M. Staszewski), Warszawa 1995.
11. Janku Z., *Referendum lokalne – rozważania nad nową regulacją prawną*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, wyd. UJ, Kraków 2001.
12. Kiljan K., *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 r.*, *Samorząd Terytorialny* 2001, nr 11.
13. Kraluk W., *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, [w:] *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji* (red. A. Szmyt), *Gdańskie Studia Prawnicze*, tom III, Wyd. UG, Gdańsk 1998.
14. Kręcisz W., Taras W., *Ustawa o referendum lokalnym. Wstęp*, Wyd. „Zakamycze”, Kraków 2001.

15. Kulig A., Naleziński B., *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, Przegląd Sejmowy 1996, nr 5 (17).
16. Naleziński B., *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP* (red. P. Sarnecki), C. H. Beck, Warszawa 2002.
17. Malinowski A., *Spoleczne uwarunkowania referendum*, [w:] *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej* (red. D. Waniek, M. Staszewski), Warszawa 1996.
18. Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wyd. UMCS, Lublin 2001.
19. Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wyd. Difin, Warszawa 2002.
20. *Orzecznictwo w sprawach samorządowych*, Kwartalnik Samorządu Terytorialnego 2003, nr 3.
21. Paczkowski A., *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M. Staszewski), Warszawa 1995.
22. Piasecki A. K., *Ewolucja referendalnego prawa w III RP*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
23. Sagan S., *Prawo konstytucyjne RP*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
24. Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XII, Wyd. UG, Gdańsk 2004.
25. Witkowski Z., *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Prawo konstytucyjne* (red. Z. Witkowski), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 1998.
26. Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej* (red. D. Waniek, M. Staszewski), Warszawa 1995.
27. Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968.

## ROZDZIAŁ VI. SEJM – SENAT – ZGROMADZENIE NARODOWE

### 1. Uwagi wstępne

Genezy parlamentu – we współczesnym rozumieniu tego słowa – należy upatrywać w średniowiecznej Anglii. Instytucja ta wywiedziona została z faktu, iż królowie zwoływali doradców reprezentujących naród do pałacu w Westminsterze, celem omawiania spraw państwa; od 1265 r. nazwy „parlament” zaczęto używać w tym państwie dla określania wspólnych zjazdów feudałów świeckich i duchownych oraz przedstawicieli rycerstwa i miast. Niewiele w tyle – odnośnie okresu ukształtowania się dojrzałego parlamentu jako organu przedstawicielskiego narodu, powoływanego w taki sposób, aby jego skład odzwierciedlał podstawowe orientacje i preferencje polityczne wyborców – pozostała Polska, gdzie już w XV w. (1493 r.) można mówić o wykształceniu się na stałe dwuizbowego Sejmu, złożonego z Senatu oraz przedstawicielstwa sejmików szlacheckich – Izby Poselskiej.

W owym czasie jedynie Izba Poselska składała się z posłów wybieranych przez sejmiki ziemskie, w których brał udział ogół szlachty danej ziemi (czy województwa). Prawa wyborcze przysługiwały wszystkim pełnoletnim, tj. mającym ukończone 18 lat szlachcom. Posłowie legitymowali się na ogół tzw. mandatem imperatywnym, aczkolwiek czasami, zgodnie z wezwaniem królewskim, sejmiki nie uchwalały instrukcji, dając posłom swobodę działania, czyli tzw. mandat wolny. Liczebność Izby Poselskiej początkowo nie była wielka – wchodziło w jej skład około 40 posłów. Skład Izby uległ znacznemu podwyższeniu po zawarciu unii lubelskiej (1569 r.); wtedy to liczyła około 170 posłów, spośród których 48 wybieranych było przez litewskie sejmiki powiatowe.

Senat, wywodzący się z dawnej rady królewskiej, nie pochodził z wyborów. Wchodziło się do niego *ex officio* – z tytułu pełnionego urzędu w aparacie państwowym lub funkcji w kościele rzymskokatolickim, a wszyscy jego członkowie pochodzili z nominacji królewskiej. Członkami Senatu byli:

- 1) senatorowie duchowni (arcybiskupi i biskupi),
- 2) senatorowie ziemscy (wojewodowie i kasztelanowie),
- 3) senatorowie „centralni”, tj. ministrowie pełniący najważniejsze funkcje w administracji centralnej (marszałkowie wielki i nadworny, kanclerz wielki i podkanclerzy oraz podskarbi). Począwszy od unii lubelskiej Senat liczył 140 członków.

Współczesna postać parlamentu ukształtowała się na tle rewolucji XVIII i XIX w., które, przynosząc stopniową realizację zasady powszechności prawa wyborczego, nadały parlamentowi silną i samodzielną pozycję w systemie podziału władzy. Wówczas to ukształtowało się założenie, że pozycję i rolę parlamentu należy postrzegać na tle zasady suwerenności narodu.

## 2. Struktura parlamentu

W przeważającej większości państw współczesnego świata, parlament ma strukturę złożoną – z reguły składa się z dwóch izb. Zaznaczyć jednak należy, że powszechność dwuizbowości nie ma charakteru absolutnego (np. w Danii, Islandii, Szwecji, Finlandii, Portugalii, Nowej Zelandii funkcjonują parlamenty jednoizbowe). Interesującym jest, że znaczna część państw Europy Środkowowschodniej powróciła do koncepcji dwuizbowości (np. Białoruś, Chorwacja, Czechy, Polska, Rumunia, Słowenia) aczkolwiek np. na Litwie, na Łotwie, w Estonii, na Węgrzech, na Ukrainie, w Bułgarii struktura parlamentu jest jednoizbowa.

Doktrynalnych założeń dwuizbowości parlamentu doszukiwać się można w dziele Monteskiusza *O duchu praw*. Przewidywał on, że izbę niższą mieli wybierać wszyscy, przy uwzględnieniu rozbudowanych cenzusów wyborczych; izba wyższa natomiast miała być dziedziczna i reprezentować „ludzi wyróżniających się rodem, bogactwem i za-

szczytami”. Rzecz jasna, współcześnie tak pojmowana dwuizbowość nie ma już racji bytu. Podział na „izby wyższe” i „izby niższe” stracił uzasadnienie.

W większości państw współczesnego świata, w których funkcjonuje zasada dwuizbowości, racją bytu drugiej izby jest bądź to federalna struktura państwa, bądź też czynniki natury historycznej (na ogół chęć nawiązania do wcześniejszej tradycji dwuizbowości). W unitarnych państwach demokratycznych przyjmujących zasadę dwuizbowości parlamentu, izba druga pełni na ogół funkcję strażnika dobrego prawa i uznawana jest za „izbę refleksji” nad ustawami uchwalanymi przez pierwszą izbę. Tego rodzaju typ został przyjęty w konstytucjonalizmie polskim zarówno na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r. jak i po 1989 r.

W Polsce typowe było nadanie parlamentowi struktury dwuizbowej. Konstytucje okresu międzywojennego przewidywały istnienie Sejmu i Senatu, przyznając jednakże Sejmowi pozycję izby znacznie silniejszej. W wyniku sfałszowanego referendum z dnia 30 czerwca 1946 r. – w którym problem Senatu uczyniono przedmiotem podstawowego sporu – druga izba została wyeliminowana na rzecz przyjęcia (obowiązującej do 1989 r.) zasady jednoizbowości parlamentu. Podjęta podczas obrad Okrągłego Stołu decyzja o restytucji Senatu, była dość niespodziewana i wynikała raczej z potrzeb kompromisu politycznego (zgody strony solidarnościowo-opozycyjnej na kontraktowe wybory do Sejmu PRL X kadencji oraz utworzenie instytucji Prezydenta wybieranego jednak przez Zgromadzenie Narodowe, a nie w drodze wolnych wyborów) niż z przemyśleń modelowych.

Kształt Senatu uregulowany w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. został bez większych zmian utrzymany w regulacjach Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. W pracach nad nową Konstytucją RP Senat miał początkowo dużo przeciwników (m.in. projekty SLD, PSL i UP nie przewidywały jego istnienia), ostatecznie jednak partie zmodyfikowały swoje stanowisko i dwuizbowa struktura parlamentu została utrzymana. Jako ciekawostkę w tym przedmiocie podać można, że główna zasługa odnośnie utrzymania w praktyce ustrojowej drugiej izbie polskiego parlamentu spoczywa na Polskim Stronnictwie Ludowym. Okazało się bowiem, iż podczas głosowania w Zgromadze-

niu Narodowym wniosku mniejszości w sprawie zniesienia Senatu, nie uzyskał on wymaganej większości 2/3 głosów (za zniesieniem Senatu głosowało 228 członków ZN, a za jego utrzymaniem 223, przy 21 wstrzymujących się) głównie z tego powodu, że za utrzymaniem Senatu głosowało **116 posłów i senatorów PSL**, 54 posłów i 5 senatorów UW oraz wszyscy reprezentanci BBWR, KPN, NSZZ „Solidarność”, Koła Konserwatywnego i Mniejszości Niemieckiej. W konsekwencji to głosy przedstawicieli PSL (a więc partii domagającej się zniesienia Senatu) zadecydowały o utrzymaniu drugiej izby. Słusznie podkreśla S. Gebethner, że reprezentując taką postawę, PSL odstąpiła od swojej wyborczej obietnicy i historycznych tradycji ruchu ludowego.

Przyjęty w Polsce system dwuizbowości parlamentu określany jest mianem **dwuizbowości nierównorzędnej (nierównoważnej)** polegającej na tym, że jedna z izb (Senat) ma węższe uprawnienia niż druga (Sejm) i znaczna część jej kompetencji mieści się w zakresie działania drugiej, a ponadto w przypadku różnicy zdań między izbami decyduje stanowisko tej drugiej.

Powyższy system wynika z treści art. 95 Konstytucji, który przyznając władzę ustawodawczą wspólnie Sejmowi i Senatowi, sprawowanie kontroli nad działalnością rządu umieszcza wyłącznie w gestii Sejmu; podkreślenia wymaga także fakt, że poprawki Senatu do ustaw uchwalanych przez Sejm, mogą być przez ten organ oddalone bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczny posłów (art. 121 ust. 3).

Zasada supremacji jednej z izb jest przeciwieństwem systemu **równości obu izb** polegającej na tym, że przysługują im identyczne kompetencje, a różnice zdań między nimi są usuwane w drodze procesu umożliwiającego zawarcie kompromisu, a gdyby nie udało się go osiągnąć – sprawa nie zostaje rozstrzygnięta przez parlament (takie rozwiązanie występuje np. w Szwajcarii).



### 3. Podstawowe różnice występujące w wyborach do Sejmu i do Senatu RP

Szczegółowe regulacje określające tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu i do Senatu RP zawarte są w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Analiza jej treści pozwala na wyodrębnienie następujących podstawowych różnic:

1 a) do Sejmu – **wg systemu proporcjonalnego** wybiera się 460 posłów z list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych obejmujących obszar województwa lub jego części (powiatów). Istnieje 41 okręgów wyborczych, w których wyłania się od 7 do 20 posłów;

b) do Senatu wg **systemu większości względnej** (a w sytuacji, gdy w okręgu wyborczym został zarejestrowany tylko jeden kandydat – wg **systemu większości bezwzględnej**) – wybiera się 100 senatorów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Okręg wyborczy obejmuje część obszaru województwa; granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu (istnieje 100 okręgów wyborczych, w których wybiera się po 1 senatorze);

2 a) w wyborach do Sejmu ustawodawca deklaruje obowiązywanie **zasady materialnej równości wyborów**, co w tym przypadku oznacza, że ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według **jednolitej normy przedstawicielstwa**, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych (460);

b) w wyborach do Senatu zasada materialnej równości wyborów nie została wymieniona. Co prawda, podziału na okręgi wyborcze dokonuje się również według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez 100, jednakże liczebność mieszkańców „wykrawanych” okręgów wyborczych może wykazywać dość istotne rozpiętości w stosunku do obliczonej normy (por. uwagi zawarte w rozdz. IV pkt 3 podręcznika);

3 a) w wyborach do Sejmu dokonuje się rejestracji **list kandydatów na posłów**; liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym i większa niż dwukrotność liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym. Na liście kandydatów: 1) liczba kandydatów – kobiet, nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście, 2) liczba kandydatów – mężczyzn, również nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście;

b) w wyborach do Senatu rejestruje się **każdego z kandydatów na senatora odrębnie**; komitet wyborczy może zgłosić w każdym okręgu wyborczym tylko jednego kandydata na senatora;

4 a) w wyborach do Sejmu istnieje **obowiązek poparcia listy kandydatów** podpisami co najmniej **5000** wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym,

b) w wyborach do Senatu, zgłoszenie **kandydata na senatora** wymaga poparcia podpisami co najmniej **2000** wyborców, również stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym;

5 a) w wyborach do Sejmu **o kolejności poszczególnych list umieszczonych na karcie do głosowania decyduje losowanie numerów**. Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie protokołów rejestracji list kandydatów przyznaje w drodze losowania jednolity numer dla list tego samego komitetu wyborczego, zarejestrowanych w więcej niż w jednym okręgu wyborczym (w pierwszej kolejności losowane są numery dla list tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoje listy we wszystkich okręgach wyborczych. W dalszej kolejności losowane są numery list dla pozostałych komitetów wyborczych). Z kolei, okręgowe komisje wyborcze przeprowadzają losowanie numerów dla list komitetów wyborczych, które zarejestrowały listy wyłącznie w danych okręgach wyborczych; **nazwiska kandydatów na listach umieszcza się w kolejności ustalonej przez komitety wyborcze** (czyli nie muszą być umieszczone w porządku alfabetycznym);

b) w wyborach do Senatu nie występuje instytucja list, toteż nie ma potrzeby losowania ich numerów. Na karcie do głosowania okrę-

gowa komisja wyborcza umieszcza w **porządku alfabetycznym** nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatorów, z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego;

6 a) w wyborach do Sejmu wyborca **głosuje tylko na jedną listę kandydatów**, stawiając na karcie do głosowania znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu;

b) w wyborach do Senatu wyborca **głosuje na określonego kandydata**, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok jego nazwiska;

7 a) ustalenie wyników wyborów do Sejmu – w związku ze stosowaniem systemu proporcjonalnego oraz klauzul zaporowych – jest procesem skomplikowanym i czasochłonnym. Ordynacja wyborcza przewiduje, że w **podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się wyłącznie listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju (w przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych – 8%)**. Tak więc, w celu ustalenia, które komitety wyborcze ów próg osiągnęły, PKW musi najpierw uzyskać od wszystkich okręgowych komisji wyborczych dane o wynikach głosowania na poszczególne listy okręgowe. Dopiero na ich podstawie PKW ustala liczbę głosów ważnych oraz głosów ważnych oddanych na listy kandydatów poszczególnych komitetów wyborczych w skali kraju i listy, które spełniają warunki uprawniające do uczestniczenia w podziale mandatów w okręgach wyborczych. O danych tych, powiadamia pisemnie okręgowe komisje wyborcze, które dokonują podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy kandydatów (czynią to, stosując **metodę V. d’Hondta**). Mandaty przypadające danej liście uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów;

b) ustalenie wyników wyborów do Senatu jest proste i dokonuje się bezpośrednio na szczeblu okręgu, po uzyskaniu przez okręgowe komisje wyborcze danych o wynikach głosowania w obwodach. **Za wybranego na senatora w danym okręgu wyborczym uważa się tego kandydata, który otrzymał kolejno najwięcej oddanych gło-**

**sów ważnych** (jest to system większości względnej). Jeżeli zostanie zarejestrowany tylko jeden kandydat, to uważa się go za wybranego, jeżeli w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (system większości bezwzględnej);

8 a) w razie wygaśnięcia mandatu posła, Marszałek Sejmu zawiadamia, na podstawie informacji PKW, kolejnego kandydata z tej samej listy kandydatów, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów, o przysługującym mu pierwszeństwie do mandatu. Przy równej liczbie głosów o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów (kandydat może zrzec się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów). Jeżeli obsadzenie mandatu posła w powyższym trybie byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić, Marszałek Sejmu w drodze postanowienia stwierdza, iż mandat ten do końca kadencji pozostaje nieobsadzony;

b) w razie wygaśnięcia mandatu senatora, Prezydent RP zarządza **wybory uzupełniające** do Senatu. Wybory te, zarządza się i przeprowadza w terminie 3 miesięcy od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się w okresie 6 miesięcy przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu.

## 4. Tryb funkcjonowania izb

### 4.1. Kadencja izb

Pod pojęciem kadencji parlamentu rozumie się **określony prawnie (na ogół w konstytucji) czas trwania pełnomocnictw tego organu, a więc okres, na jaki został on wybrany i w jakim sprawować może swe funkcje w określonym składzie, pochodzącym z jednych wyborów.**

Art. 98 ust. 1 Konstytucji ustanawia długość kadencji Sejmu i Senatu na **cztery lata**, co uzasadnione jest polską tradycją parlamentarną

datującą się od 1952 r. (w okresie międzywojennym kadencja była pięcioletnia). Ustawa Zasadnicza – kontynuując rozstrzygnięcia noweli konstytucyjnej z 17 marca 1995 r. – utrwaliła ściśle powiązanie upływającej i rozpoczynającej się kadencji; **nowa kadencja Sejmu i Senatu rozpoczyna się bowiem z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji**. Rozwiązanie to powoduje nieprzerwane istnienie parlamentu i eliminację okresu międzykadencyjnego, z jakim mieliśmy do czynienia do 1995 r. kiedy to obowiązywała zasada, zgodnie z którą kadencja Sejmu trwała 4 lata licząc od dnia wyborów, a kolejne wybory zarządzane były już po upływie kadencji. Przyjęcie takiego sposobu obliczania biegu kadencji powodowało, że pomiędzy końcem kadencji poprzedniego Sejmu a dniem wyborów (czyli początkiem kadencji nowego Sejmu) funkcjonował okres międzykadencyjny, gdy parlamentu nie było, co mogło stanowić pokusę dla organów władzy wykonawczej do nadużywania swych kompetencji w tym okresie.

Zakończenie kadencji Sejmu i Senatu nastąpić może w sposób zwyczajny (czyli po upływie czteroletniego terminu pełnomocnictw) jak i nadzwyczajny – czyli przed upływem 4 lat od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu. Ten drugi przypadek może mieć miejsce wówczas, gdy Sejm podjął specjalną **uchwałę o skróceniu swojej kadencji większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów**. Tego rodzaju uchwała o tzw. **samorozwiązaniu** może być podjęta w każdym czasie i z każdego powodu (wyjątkiem jest zakaz skrócenia kadencji w okresie obowiązywania jednego ze stanów nadzwyczajnych i w okresie 90 dni po jego zakończeniu – art. 228 ust. 7). Instytucja samorozwiązania Sejmu została po raz pierwszy uregulowana w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. i miała zastosowanie w praktyce w 1991 r. celem umożliwienia przeprowadzenia pierwszych wolnych wyborów do tego organu w III Rzeczypospolitej. Kolejną uchwałę, w sprawie samorozwiązania się, podjął Sejm V kadencji w 2007 roku.

Z nadzwyczajnym, przedterminowym skróceniem kadencji parlamentu możemy mieć również do czynienia na mocy decyzji Prezydenta RP. Uprawnienie to – stanowiąc najostrzejszy środek ingerencji

w autonomię parlamentu (aczkolwiek będące klasycznym instrumentem zachowania równowagi między władzą ustawodawczą i wykonawczą w systemie parlamentarno-gabinetowym) – ograniczone jest tylko do wyraźnie, enumeratywnie określonych w Ustawie Zasadniczej przypadków, różniących się stopniem swobody głowy państwa przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji:

- **fakultatywne** skrócenie kadencji parlamentu może mieć miejsce wówczas, gdy ustawa budżetowa nie zostanie przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu w terminie czterech miesięcy od dnia przedłożenia przez Radę Ministrów jej projektu Sejmowi (art. 225),
- **obligatoryjne** skrócenie kadencji parlamentu następuje w razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji, a więc tzw. drugiej pomocniczej procedurze tworzenia rządu.

Jednym ze skutków prawnych skrócenia kadencji Sejmu (a tym samym i Senatu) jest przedterminowe zarządzanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych. W myśl art. 98 ust. 5 Konstytucji wybory zarządza Prezydent i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzania skrócenia kadencji Sejmu lub podjęcia przez Sejm uchwały o samorozwiązaniu.

Kolejnym problemem związanym z zakończeniem kadencji parlamentu (niezależnie od tego, czy pełnej, czy też skróconej) jest sposób postępowania z wniesionymi w minionej kadencji inicjatywami ustawodawczymi (uchwałodawczymi), które nie zostały w sposób ostateczny rozstrzygnięte. W zakresie tym obowiązuje w Polsce **zasada dyskontynuacji oznaczająca, że wraz z zakończeniem kadencji następuje przerwanie personalnej i materialnej ciągłości parlamentu**. W odniesieniu do struktury wewnętrznej Sejmu oznacza to zakończenie działalności wszystkich jego organów, których skład zostanie wyłoniony ponownie przez Sejm nowej kadencji. Zasada dyskontynuacji skutkuje również przerwaniem wszystkich postępowań, które prowadzone były przez te organy, zaś będące ich przedmiotem inicjatywy, wnioski i postulaty nie są przedstawiane nowym organom sejmowym (P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu...*, s. 29). Z po-

wyższego wynika, że Sejm i Senat nowej kadencji nie przejmują „dobrej” poprzedniej kadencji. Praktycznym bowiem celem zasady dyskontynuacji jest oczyszczenie programu prac nowego parlamentu ze spraw, które nie zostały załatwione przez poprzedni parlament, o innym składzie politycznym.

Zasada dyskontynuacji nie została sformułowana wprost w żadnym przepisie. Traktuje się ją jednak jako istniejącą a w doktrynie dyskusje toczą się wyłącznie o to, czy ma ona walor normatywny (czy jest elementem zwyczajowego prawa konstytucyjnego), czy też stanowi utrwalony zwyczaj konstytucyjny. Podkreślenia wymaga, że **zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania w stosunku do obywatelskiego projektu ustawodawczego**. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. – o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688) projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, **jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy**; z art. 13 cytowanej ustawy wynika, że pierwsze czytanie takiego projektu musi odbyć się nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu.

Odejście od zasady dyskontynuacji spotykamy również na gruncie przepisów ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. – o sejmowej komisji śledczej (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1218 z późn. zm). Faktem jest, że zasada ta w pełni obowiązuje w stosunku do niezakończonych przed końcem kadencji Sejmu działalności komisji, gdyż postępowanie przez nią prowadzone ulega zamknięciu z dniem zakończenia kadencji Sejmu. Wyjątek precyzuje jednak treść art. 21 ust. 1 ustawy, z której wynika, że jeżeli komisja przekazała Marszałkowi Sejmu sprawozdanie ze swojej działalności, a Sejm nie rozpatrzył go do końca kadencji, to **może ono zostać rozpatrzone przez Sejm następnej kadencji**.

Podobne rozwiązanie funkcjonuje również w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej, utworzonej w wyniku nowelizacji regulaminu Sejmu w dniu 20 lutego 2004 r. (Mon. Pol. Nr 12, poz. 182). W wypadku gdy postę-

powania prowadzone przez tę komisję nie zostaną zakończone przed upływem kadencji Sejmu, to **mogą być prowadzone przez komisję powołaną przez Sejm następnej kadencji** (art. 148e regulaminu Sejmu).

Rezygnacja z zasady dyskontynuacji uwidacznia się także w treści art. 13a ust. 1) ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925 z późn. zm.). Stwierdza on, że jeżeli po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu wnioskowi wstępnemu, a przed podjęciem przez Sejm uchwały o postawieniu w stan oskarżenia lub o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu albo przed stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie upływie kadencja Sejmu, **postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnej kadencji Sejmu.**

#### 4.2. Posiedzenia Izb

Nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r. likwidując instytucję Rady Państwa i sesyjność obrad Sejmu wprowadziła **permanentny tryb pracy parlamentu** polegający na tym, że izby mocą samodzielnej decyzji lub na podstawie decyzji ich organów kierowniczych, mogą zwoływać swe posiedzenia, obradować i podejmować uchwały w ciągu całej kadencji. Nie oznacza to oczywiście ciągłości prac izb w toku całej kadencji, lecz wyłącznie możliwość odbywania posiedzeń w dowolnie wybranych terminach. Zasada permanencji prac parlamentu istotnie wpływa na podniesienie jego autonomii, gdyż eliminuje możliwość określania częstotliwości jego prac przez organ pozaparlamentarny posiadający uprawnienia do zwoływania sesji parlamentu (organem takim w Polsce do 1989 r. była Rada Państwa).

Obradowanie Sejmu i Senatu na **posiedzeniach** jest zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 109 Ustawy Zasadniczej. Do zasady tej nawiązują regulaminy obu izb (art. 169 ust. 1 regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – tekst jedn.: Mon. Pol. z 2012 r., poz. 32 oraz art. 32 ust. 1 regulaminu Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. – Mon. Pol. z 2010 r., Nr 39, poz. 542 z późn. zm.). Pod pojęciem posiedzeń izb rozumie się **czas ich obrad, objętych jednym i tym samym porządkiem**. Porządek dzienny posiedzeń ustalają Marszałek Sejmu i Senatu po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów. Posiedzenia odbywają się



w terminach ustalonych przez prezydium lub uchwały izb. Jedyne pierwsze w kadencji posiedzenie Sejmu i Senatu zwołuje Prezydent w ciągu 30 dni od dnia wyborów, a w wypadku skrócenia kadencji – nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów (art. 109 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 5 Konstytucji) i jest ono poświęcone na odebranie ślubowania od nowo wybranych posłów i senatorów oraz na dokonanie wyboru marszałka, wicemarszałków i sekretarzy Sejmu i Senatu. Ponadto, w czasie pierwszego posiedzenia Sejm dokonuje wyboru składu Trybunału Stanu, a Prezes Rady Ministrów obowiązany jest do złożenia dymisji Rządu.

Art. 113 Konstytucji ustala zasadę **jawności** posiedzeń Sejmu i Senatu. Odstępstwo na rzecz utajnienia obrad może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy wymaga tego dobro państwa i uwarunkowane jest podjęciem w tej sprawie uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchwałę taką Sejm może podjąć na wniosek Prezydium lub co najmniej 30 posłów (w Senacie 10 senatorów).

Zgodnie z art. 172 ust. 1 regulaminu Sejmu i art. 37 regulaminu Senatu zasada jawności posiedzeń izb zapewniona jest w szczególności przez:

1. wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach,
2. umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzanie sprawozdań z posiedzeń,
3. umożliwienie publiczności obserwowania obrad.

Przykładowy przedmiot obrad posiedzeń Sejmu wymienia art. 169 ust. 2 regulaminu Sejmu. Z katalogu tego wynika, że znajdują w nim odbicie wykonywane przez te organ funkcje.

## **5. Charakter prawny mandatu przedstawicielskiego**

**Mandat – jest to udzielone na określony czas, przeważnie w wyborach, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji parlamentarnej, upoważniające oraz zobowiązujące do uczestnictwa w kształtowaniu i wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu.**

W doktrynie podkreśla się, że określenie mandatu jako pełnomocnictwa jest bardziej trafne niż stwierdzenie, że jest to całokształt praw i obowiązków przedstawicieli nabytych w drodze wyborów, gdyż pełnomocnictwo odpowiada sytuacji, w której działania reprezentanta **będą przypisywane innym (narodowi)**; natomiast określenie mandatu jako całokształtu praw i obowiązków, wskazuje raczej na jego cechę jako instytucji prawa parlamentarnego.

Art. 104 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza, że: „**Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców**” (odnosi się to również do senatorów). Ze sformułowania tego przepisu wynika klasyczna konstrukcja **mandatu wolnego**, w przeciwieństwie do **mandatu imperatywnego** (związanego), występującego niegdyś w feudalnych zgromadzeniach stanowych, w okresie Komuny Paryskiej (1871), we Francji w okresie rewolucji (1789–1791) jak również w państwach realnego socjalizmu (poseł miał obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami, reprezentował okręg wyborczy, z którego był wybrany i mógł być odwołany przez wyborców).

Z koncepcją mandatu imperatywnego zerwała Mała Konstytucja z 1992 r. stanowiąc, że „posłowie i senatorowie są reprezentantami całego Narodu, nie są związani instrukcjami wyborców i nie mogą być odwoływani” (art. 6).

Charakteryzując konstrukcję mandatu wg regulacji konstytucyjnej, należy stwierdzić, że jest on:

1. **generalny** – poseł (senator) wyraża wolę **całego Narodu** nie zaś wolę wyborców okręgu wyborczego. Rota ślubowania poselskiego nakazuje posłom „wykonywać obowiązki wobec Narodu”; podobnie ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r., Nr 7, poz. 29 z późn. zm.) stwierdza, że „posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu” (art. 1 ust. 1),
2. **niezależny** – parlamentarzystów nie wiążą instrukcje wyborców, nie mają też żadnych obowiązków prawnych wobec konkretnych wyborców, w postaci składania im sprawozdań lub uzgadniania z nimi swego postępowania w parlamencie. Powinni natomiast informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani (art. 1 ust. 2 usta-

wy) – art. 101 Konstytucji z 1952 r. stanowił, że poseł powinien **zdawać sprawę wyborcom** ze swojej działalności,

3. **nieodwoływalny** – wyborcy nie mogą cofnąć przedstawicielom udzielonego im pełnomocnictwa. Co prawda, w odróżnieniu od art. 6 Małej Konstytucji, który wprost odrzucał możliwość odwoływania posłów i senatorów, art. 104 ust. 1 obowiązującej Ustawy Zasadniczej *expressis verbis* takiego sformułowania nie zawiera, lecz wynika to domyślnie z jego treści.

Brak możliwości odwoływania przedstawicieli jest w rzeczywistości jedyną w pełni realną cechą mandatu wolnego. Realia polityczno-ustrojowe dowodzą bowiem, że funkcjonowanie ustrojów przedstawicielskich znacznie mija się – już od początku ich zarania (tj. od czasów Rewolucji Francuskiej) – z założeniami teoretyczno-doktrynalnymi. Wskazuje się, że główną przyczyną tego rozżewu jest odejście deputowanych od zasady mandatu wolnego, który jednak mimo to, pozostaje konstytucyjnym pryncypium. Przede wszystkim wynika to z faktu istnienia wyborów wraz ze wszystkimi towarzyszącymi im zjawiskami natury socjologicznej. Realia procesu wyborów wykazywały niedostosowanie niektórych założeń teorii wypracowanej przez członków Konstytuanty lat 1789–1791 do mechanizmów, które spontanicznie ukształtowały stosunki między elektoratem a przedstawicielami. Po pierwsze, wyborcy nie zadowalali się wyłącznie desygnowaniem swoich reprezentantów, lecz chcieli wpływać również na formułowaną przez nich wolę narodu. Uciekli się zatem do stawiania określonych warunków, od spełnienia których uzależniali oddanie swojego głosu. Po drugie, podobna ewolucja postaw wystąpiła u reprezentantów zainteresowanych powtórным wyborem, którzy ponad niezależność, przedłożyli postawę lojalności wobec wyborców i liczenie się z ich zdaniem. Pomimo, że sytuację taką przewidzieli twórcy pierwszej konstytucji francuskiej – wykluczając możliwość reelekcji deputowanych – to jednak naciski tych ostatnich zwyciężyły. Po trzecie, mechanizm wyborów przyczynił się do powstania partii, jako bezpośredniego skutku formułowania wyborczych programów politycznych. Zjawisko lojalności deputowanych wobec partii, a w szczególności wobec jej kierownictwa, wynika nie tylko z przekonań, lecz także

z wzajemnej zależności. Po czwarte, terytorialny system wyborów do parlamentu sprawia, że deputowani przyjmują postawę rzeczników interesów lokalnych, co jeszcze bardziej oddala ich od idealnego modelu wyrazicieli woli narodu. Efektem tego jest „lokalizacja” funkcji parlamentarnej i osłabienie jej prestiżu na rzecz wzmocnienia organów administracji centralnej, przejmującej rolę wyraziciela interesu ogólnego (E. Popławska).

Konstytucja nie wyjaśnia, z jakim momentem należy wiązać **początek trwania mandatu**. Chcąc znaleźć odpowiedź na tak postawione pytanie, należy sięgnąć do ustaw – głównie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz kodeksu wyborczego – z których wynika, że początkiem „trwania mandatu” jest dzień ogłoszenia wyników wyborów; posłem (senatorem) jest się zatem już przed złożeniem ślubowania. Sam fakt złożenia ślubowania ma jednakże ogromne wręcz znaczenie, gdyż uchylenie się przed jego złożeniem – w terminie 3 miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu lub Senatu jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu i powoduje jego wygaśnięcie (wygaśnięcie mandatu stwierdza Marszałek po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich). Dopiero złożenie ślubowania powoduje, że parlamentarzyści nabywają ogół praw i obowiązków przysługujących wybranym przedstawicielom.

## 6. Gwarancje wolnego mandatu przedstawicielskiego

### 6.1. *Incompatibilitas* parlamentarna

Powodem wprowadzenia przepisów dotyczących niepołączalności mandatu parlamentarnego z piastowaniem określonych urzędów lub funkcji, jest głównie chęć realizacji zasady podziału władzy oraz stworzenie warunków umożliwiających wolny charakter mandatu przedstawicielskiego.

Problem *incompatibilitas* został ujęty w Konstytucji przez pryzmat dwu sytuacji: **niepołączalności mandatu** oraz **zakazu sprawowania mandatu**. Wyraźne rozróżnienie tej konstrukcji prawnej jest konieczne, gdyż w **wypadku niepołączalności mandatu**, mamy na gruncie

obowiązujących regulacji prawnych do czynienia z następującą sytuacją: 1) jeśli **w dniu wyborów** deputowani zajmowali stanowiska lub funkcje, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła i senatora, to następuje wygaśnięcie ich mandatów, jeśli nie złożą marszałkom izb, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez PKW w Dzienniku Ustaw wyników wyboru do Sejmu i do Senatu, oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Ta sama reguła obowiązuje w stosunku do parlamentarzystów, którzy **od dnia wyborów do dnia rozpoczęcia kadencji Sejmu (Senatu)** objęli stanowiska lub funkcje, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć z mandatem parlamentarnym, oraz w odniesieniu do tych posłów i senatorów, którzy **uzyskali mandat w toku kadencji** Sejmu i Senatu; 2) Wygaśnięcie mandatu posła (senatora) powołanego lub wybranego w czasie kadencji na stanowisko lub funkcję objętą zakazem *incompatibilitas*, następuje z dniem powołania lub wybrania (art. 247 i 279 kodeksu wyborczego).

Druga sytuacja – „zakaz sprawowania mandatu” powoduje, że **piastowanie mandatu parlamentarnego przez osoby pełniące określone funkcje lub służby jest w ogóle niedopuszczalne.**

Ścisła *incompatibilitas* (art. 103 ust. 1 Konstytucji) obejmuje obecnie stanowiska: Prezesa NIK, Prezesa NBP, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członków Rady Polityki Pieniężnej, członka KRRiT, ambasadora oraz zatrudnienia w Kancelarii Sejmu i Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub zatrudnieniem w administracji rządowej (zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu – co jest na ogół tradycyjnym rozwiązaniem w państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, gdzie Rada Ministrów jest polityczną emanacją większości parlamentarnej. W trakcie prac nad tym przepisem argumentowano również, że ewentualne wprowadzenie takiego zakazu w pewnej mierze wzmocniłoby uzależnienie członków rządu od Prezydenta RP. Obowiązujące rozwiązanie podkreśla, że podział władzy nie jest oparty na separacji lecz współdziałaniu).

Powyższe wyliczenia traktowane są jako przykładowe; z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wynika, że w okresie spra-

wowania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w NIK-u, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze KRRiT, w Krajowym Biurze Wyborczym, Państwowej Inspekcji Pracy.

Z kolei, **nie mogą sprawować mandatu parlamentarnego** przedstawiciele realizujący dwie funkcje (sędziów i prokuratorów) oraz czterech służb (cywilnej, czynnej służby wojskowej, policji i ochrony państwa). Nie ma przeszkód prawnych, aby osoby wykonujące jeden z tych zawodów nie mogły kandydować do Sejmu lub Senatu. Gdyby jednak zostały wybrane, to przed rozpoczęciem kadencji powinny zrezygnować z dotychczas pełnionej funkcji lub wystąpić ze służby, co skutkować powinno ustaniem stosunku prawnego, na podstawie którego wykonywana była służba lub sprawowana funkcja. Celem ustanowienia tej instytucji (zakazu sprawowania mandatu) jest chęć realizacji **idei apolityczności** wykonywania określonych stanowisk.

## 6.2. Immunitet parlamentarny

Wyraz „immunitet” wywodzi się od łacińskiego słowa *immunitas* (uwolnienie, wyłączenie od obciążeń lub odpowiedzialności).

Genezy immunitetu doszukiwać się należy w toczącym się pod koniec XIV w. w Anglii sporze między królem a parlamentem na temat skazania na śmierć posła za ujawnienie skandalicznych wydarzeń z życia dworu. Dzięki wstawiennictwu parlamentarzystów król ułaskawił skazańca, a parlament podjął uchwały mające uniemożliwić ingerencję monarchy w jego pracę i pociąganie posłów do odpowiedzialności **za wypowiedzi podczas debat**. Wolność słowa podczas obrad parlamentu zagwarantował później art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r.

Współczesny parlamentaryzm upowszechnił instytucję immunitetu parlamentarnego i rozszerzył jego zakres. Obecnie, immunitet rozumiany jest jako przywilej przysługujący ze względu na charakter wykonywanych funkcji i oznaczający ujemną przesłankę procesową: ograniczenie lub wyłączenie odpowiedzialności sądowej. Jego istotą jest stworzenie przedstawicielowi warunków nieskrępowanej działalności i zapewnienie w ten sposób właściwej pracy parlamentów.

Wyróżnia się dwa rodzaje immunitetów: immunitet nieodpowiedzialności (tzw. *indemnitet*) i immunitet nietykalności.

*Indemnitet* oznacza niemożność pociągnięcia przedstawiciela do odpowiedzialności cywilnej lub karnej za działania na forum organu przedstawicielskiego; **przysługuje on także po zakończeniu kadencji parlamentu.**

**Immunitet nietykalności** sprowadza się z kolei do tego, że przedstawiciel nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody parlamentu. Nie jest przy tym istotne, gdzie przedstawiciel dokonał czynu zagrożonego karą ani też, czy miał on związek z wypełnianiem przez niego funkcji przedstawicielskich. **Immunitet ten przysługuje w czasie kadencji parlamentu.** W odniesieniu do jego zakresu przedmiotowego wyróżnia się:

- a) immunitet procesowy, tzn. zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bez zgody parlamentu,
- b) przywilej nietykalności, tzn. zakaz ograniczania wolności przez aresztowanie, zatrzymanie itp. bez zgody parlamentu.

#### **6.2.1. Immunitet materialny**

a) Ten rodzaj immunitetu został wprowadzony ponownie do polskiego prawa konstytucyjnego przez Małą Konstytucję z 1992 r. Aktualnie, instytucja immunitetu materialnego jest regulowana przez art. 105 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „**Posel (senator – zgodnie z art. 108) nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność odpowiada wyłącznie przed Sejmem (Senatem), a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu (Senatu)**”. Z cytowanego przepisu wynika, że czyn objęty działaniem immunitetu materialnego przestaje być czynem bezprawnym i staje się czynem niekaralnym, za który parlamentarzysta nie ponosi odpowiedzialności. Takie rozumienie immunitetu materialnego nie oznacza jednak przyjęcia generalnej zasady nieodpowiedzialności parlamentarzystów za popełniane przez nich przestępstwa; posłowie i senatorowie, podobnie jak i inni sprawcy, ponoszą odpowiedzialność za popełniane przez siebie czyny zabronione (uchwała SN z 16 lutego 1994 r.). Tak więc

i parlamentarny immunitet materialny, nie uchyla zakazów karnych, lecz działa tylko w charakterze **wyjątku od reguły**.

b) Podobnie jak na gruncie przepisów Małej Konstytucji immunitet materialny obejmuje wyłącznie parlamentarzystów. Nie przysługuje zatem innym podmiotom biorącym udział w posiedzeniach izb lub działających na ich zlecenie. Wynika to z faktu, iż immunitet ten jest przywilejem wyjątkowym, przysługującym wyłącznie członkom izb polskiego parlamentu. „Przepisy immunitetowe” są wyjątkiem od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i wyjątkowy charakter instytucji immunitetu nie dopuszcza wykładni rozszerzającej. *Ratio legis* tej instytucji jest wszak zagwarantowane każdemu parlamentarzysty swobody w wykonywaniu jego funkcji parlamentarnych jak i ochrona samej instytucji parlamentu.

c) Art. 105 Konstytucji nie precyzuje przed jakiego rodzaju odpowiedzialnością chroni parlamentarzystów immunitet materialny. W literaturze wyrażane były poglądy, że immunitet ten obejmuje wyłącznie odpowiedzialność karną (J. Galster) bądź też karną i cywilną (B. Banaszak, A. Preisner). Wydaje się, że należy zaakceptować poglądy tych konstytucjonalistów, którzy uznają, że wyłączenie odpowiedzialności parlamentarzysty korzystającego z immunitetu materialnego odnosi się zarówno do odpowiedzialności cywilnej, karnej i administracyjnej, a także do każdej innej (np. na tle prawa pracy) – L. Garlicki, K. Grajewski. Ponieważ konstytucyjna konstrukcja immunitetu materialnego nie opiera się na określeniu rodzajów odpowiedzialności wyłączonych poprzez działanie tego immunitetu, tak więc objęte nim będą wszystkie czyny spełniające ujęty w Konstytucji warunek polegający **na ich związku ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego**, niezależnie od rodzaju odpowiedzialności, która przewidziana jest za popełnienie tego czynu. Istotą immunitetu materialnego jest bowiem jego powiązanie z „zawodową działalnością” parlamentarzystów i jej ochroną, a nie z konkretną grupą przepisów prawnych (K. Grajewski).

Nowa Konstytucja z 1997 w odróżnieniu od MK z 1992 r. **nie wyłącza** w ogóle immunitetu materialnego w razie naruszenia praw innych osób. Oznacza to, że do pociągnięcia przedstawiciela do odpo-



wiedzialności za naruszenie tych praw potrzebna jest zgoda odpowiedniej izby, co tym samym włącza ochronę praw osób trzecich do immunitetu nietykalności. Zdaniem B. Banaszaka, stanowi to wyraźne ograniczenie ochrony praw gwarantowanych jednostce w Konstytucji.

Zgoda odpowiedniej izby na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności za naruszenie praw osób trzecich (jest to szersze pojęcie niż „dobra osobiste”, gdyż obejmuje ogół praw przysługujących danej osobie) stanowi istotne *novum* w konstytucyjnej regulacji problematyki immunitetowej. Na gruncie MK czyny polegające na naruszeniu dóbr innych osób były czynami, w stosunku do których immunitet materialny nie działał. Aktualnie, co prawda, przepisy Konstytucji wyłączają spod działania immunitetu szerszą kategorię czynów niż poprzednio, lecz z drugiej strony ograniczają ochronę praw osób trzecich za pośrednictwem wymogu uzyskania zgody odpowiedniej izby na pociągnięcie przedstawiciela do odpowiedzialności za ich naruszenie. Powoduje to, że złożenie pozwu przeciwko parlamentarzysty, który swoim czynem naruszył prawa innej osoby będzie dopuszczalne jedynie po uzyskaniu zgody odpowiedniej izby parlamentu. Wydaje się, że tak szerokie ujęcie nakazu wyjednanie zgody izby idzie zbyt daleko.

d) Celem immunitetu materialnego ma być ochrona swobody wypowiedzi parlamentarzysty a nawet – szerzej – ochrona swobody działalności parlamentarnej. **Żadne przepisy immunitetowe nie chronią jednak deputowanego przed odpowiedzialnością regulaminową przed izbą, której jest członkiem.** Immunitet ten odpowiedzialności takiej nie wyłącza, gdyż nie może on naruszać autonomii parlamentu, w tym i tzw. władzy porządkowej izby. Zachowanie parlamentarzysty chronione immunitetem materialnym, a np. nie licujące z godnością posła, nie pociągnie za sobą ujemnych następstw dla deputowanego w zakresie prawa karnego, cywilnego czy administracyjnego; powinno jednak spotkać się z odpowiednią reakcją izby (art. 22 ust. 1 regulaminu Sejmu stanowi: „Za niewykonywanie obowiązków poselskich lub zachowanie w sposób nie odpowiadający godności posła, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich może w drodze uchwały: 1) zwrócić posłowi uwagę, 2) udzielić posłowi upomnienia,

3) udzielić posłowi nagany”). Konstytucja w art. 105 ust. 1 zdanie II przewiduje wyraźnie, że za czyny chronione immunitetem materialnym, poseł i senator odpowiadają wyłącznie przed Sejmem (Senatem).

e) Parlamentarny immunitet materialny jest tzw. **immunitetem trwałym**, gdyż nie przestaje działać po zakończeniu piastowania mandatu (zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji parlamentarzysta nie odpowiada za wymienione w tym przepisie czyny ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu). Tym samym, trwa on od dnia ogłoszenia wyników wyborów, aż do śmierci parlamentarzysty.

Drugą kwestią jest moment dopuszczenia się działania (zaniechania), które mogłoby rodzić odpowiedzialności parlamentarzysty. Działanie to (zaniechanie) musi nastąpić **między chwilą nabycia immunitetu a chwilą wygaśnięcia mandatu**. Mandat wygasa wskutek: a) śmierci, b) zrzeczenia się mandatu, c) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów d) pozbawienia mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, e) zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć z mandatem parlamentarnym (o ile poseł lub senator nie złoży marszałkowi w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez PKW wyników wyborów oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub funkcji), f) powołania w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego, g) wyboru w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego (w przypadkach określonych w pkt f i g wygaśnięcie mandatu następuje z dniem powołania lub wybrania). Działanie ochronne immunitetu jest ograniczone wyłącznie do czynów popełnionych w czasie, kiedy dana osoba pełniła funkcje parlamentarne.

Nabycie parlamentarnego immunitetu materialnego powoduje zatem takie skutki, że względem danej osoby będzie on działał zawsze (**aż do śmierci**), jednakże dotyczył będzie wyłącznie czynności dokonanych między dniem nabycia uprawnień z tytułu immunitetu materialnego a dniem wygaśnięcia mandatu.

f) Sprawą wymagającą krótkiego rozważenia jest **zakres ochrony objęty immunitetem materialnym**. Zakres ten jest zdeterminowany konstytucyjnym sformułowaniem o nieodpowiedzialności posła i senatora za „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu”. Ze sformułowania tego wynika, że polski immunitet materialny jest indemnitetem **niezupelnym** albowiem jego działanie jest przez ustrojodawcę ograniczone do ściśle określonej kategorii czynów – wchodzących w zakres sprawowania mandatu – a nie wszystkich czynów parlamentarzysty w ogólności lub wszystkich czynów, które rodzą odpowiedzialność na tle danej gałęzi prawa.

Działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego będzie tylko ta działalność, która bezpośrednio jest związana z wykonywaniem obowiązków i uprawnień członka parlamentu. Nie wydaje się, aby działalność ta obejmowała np. szkody spowodowane przez parlamentarzystę udającego się na posiedzenie Sejmu lub Senatu. Natomiast immunitetem materialnym będą objęte wszelkie wystąpienia, wypowiedzi, wnioski, głosowania, oświadczenia deputowanego, a także wszelkie inne formy komunikowania przez posła i senatora parlamentowi lub w parlamencie swych poglądów lub stanowiska oraz zgłaszanie interpelacji i zapytań poselskich, pytań bieżących czy też informacji bieżących (L. Garlicki). Także wymiana słowna pomiędzy parlamentarzystami objęta jest immunitetem materialnym, o ile jej treść jest związana z przedmiotem obrad parlamentu (rękoczyni nie korzystają z ochrony immunitetem materialnym – naruszają dobra osobiste innych osób).

g) W doktrynie budziła kontrowersje kwestia, czy za działania wynikające ze sprawowania mandatu można uznać także działania wykonywane przez deputowanego **poza parlamentem** (na „zewnątrz” parlamentu). Część konstytucjonalistów (J. Mordwiłko) uważała, że „działaniami wchodzącymi w zakres wypełniania funkcji parlamentarnych są tylko takie działania parlamentarzystów, które podjęte zostały na forum izby parlamentu, organu tej izby albo komisji śledczej powołanej przez Sejm”. Z kolei, inni konstytucjoniści (B. Banaszak, K. Grajewski) a ponadto Sąd Najwyższy (w 1994 r.) stwierdzali, że immunitet materialny wyłączający odpowiedzialność karną posła za

działania wynikające z wykonywania mandatu odnosi się nie tylko do jego udziału w obradach i pracach Sejmu oraz komisji sejmowych, ale dotyczy także jego działalności zewnętrznej (poza samym Sejmem), **jeżeli mieści się ona w granicach realizacji funkcji członka parlamentu.**

Potwierdzenie takiego rozumienia instytucji immunitetu materialnego znalazło się w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Art. 6 ust. 2 tej ustawy stanowi, że działaniami wynikającymi z wykonywania mandatu jest nie tylko zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich i parlamentarnych, ale **także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu.**

Uregulowanie to nie jest sprzeczne z przepisami nowej Konstytucji RP, która używa szerokiego pojęcia „zakres sprawowania mandatu”.

Do działań podejmowanych przez deputowanego na zewnątrz parlamentu – a objętych immunitetem materialnym – należy zaliczyć czynności realizowane w związku z uzyskiwaniem informacji i materiałów oraz wglądem w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych (art. 19 ust. 1), podejmowanie interwencji w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz w organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu, albo w imieniu wyborcy lub wyborców (art. 20 ust. 1), zaznajamianiem się z tokiem rozpatrywania tej interwencji (art. 20 ust. 2), wykonywaniem prawa wstępu na teren wymienionych jednostek (art. 20 ust. 4), uczestniczeniem w sesjach wojewódzkiego sejmiku samorządowego, rad powiatów i rad gmin właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany (art. 22 ust. 1), zgłaszaniu uwag i wniosków podczas sesji wymienionych organów (art. 22 ust. 3), pracą w biurach poselskich i senatorskich (art. 23 ust. 1) oraz infor-

mowaniu wyborców o swojej działalności oraz działalności organu, do którego został wybrany.

### **6.2.2. Immunitet formalny**

Konstytucja RP z 1997 r. uwzględnia dwa aspekty immunitetu formalnego:

- a) **aspekt procesowy**, oznaczający, że warunkiem pociągnięcia posła (senatora) do odpowiedzialności karnej, jest zgoda odpowiedniej izby,
- b) **aspekt nietykalności**, oznaczający zakaz ograniczania wolności parlamentarzysty.

Immunitet formalny ma charakter **względny**, gdyż nie wyłącza karalności czynu popełnionego przez deputowanego, lecz stanowi tylko tzw. negatywną przesłankę procesową. Cechuje się także cechą **nie-trwałości, gdyż obowiązuje tylko w okresie trwania mandatu, tzn. od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu.**

**Zakres przedmiotowy** immunitetu procesowego obejmuje wg art. 105 ust. 2 Konstytucji odpowiedzialność karną, z tym, że obowiązująca ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora rozciąga zakres tego immunitetu także na odpowiedzialność w sprawach o wykroczenia (art. 10b). Konstytucyjność takiego rozwiązania potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 28 stycznia 1991 r. – czyny pociągające odpowiedzialność karłą dzielą się na przestępstwa i wykroczenia).

Tak szeroki zakres przedmiotowy immunitetu procesowego nie jest wg części konstytucjonalistów (B. Banaszaka, E. Gdulewicz, W. Orłowskiego) uzasadniony racjonalnymi względami. Trudno bowiem jest wykazać, że objęcie nim wykroczeń istotnie przyczynia się do realizacji celu immunitetu, jakim jest zapewnienie przedstawicielowi nieskrępowanego wykonywania mandatu.

Do zakresu immunitetu formalnego nie wchodzi odpowiedzialność cywilna i zawodowa.

Treścią immunitetu formalnego jest zakaz pociągania parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej bez zgody odpowiedniej izby. W nowej regulacji konstytucyjnej zrezygnowano jednak z określenia

wymogów dotyczących podjęcia takiej uchwały. Uczyniła to ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora w brzmieniu nowelizacji z dnia 26 czerwca 2003 r. (Dz. U. Nr 137, poz. 1301) stanowiąc w art. 7c ust. 6, że Sejm lub Senat wyraża zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej (w tym również do odpowiedzialności za wykroczenia) **w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów**. Uprzednio, art. 133 ust. 7 regulaminu Sejmu wymagał większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, a art. 26 ust. 6 regulaminu Senatu podjęcia uchwały w głosowaniu tajnym, również większością co najmniej 2/3 głosów lecz w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego, a wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego składa oskarżyciel prywatny, po wniesieniu sprawy do sądu. Ten drugi wniosek sporządza i podpisuje adwokat lub radca prawny, z wyjątkiem wniosków składanych w swoich sprawach przez sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych. Przedmiotowe wnioski składa się Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu, którzy kierują je do organu właściwego do ich rozpatrzenia. Organem tym, w odniesieniu do posłów, jest Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, a w stosunku do senatorów, Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich. Komisje te, po rozpatrzeniu wniosku, uchwalają sprawozdanie (w głosowaniu nad sprawozdaniem nie może brać udziału członek Komisji, którego dotyczy wniosek) wraz z propozycją przyjęcia, bądź odrzucenia wniosku. Izby rozpatrują sprawozdania Komisji wysłuchując jedynie sprawozdawcy. Nad sprawozdaniem nie przeprowadza się dyskusji. Posłowi, którego wniosek dotyczy, przysługuje prawo do zabrania głosu; z kolei, senatorowi, przysługuje prawo złożenia wyjaśnień, a senatorom prawo zadawania pytań w tej sprawie.

Wyżej ukazany tryb postępowania obowiązuje również przy rozpatrywaniu wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do cywilnej odpowiedzialności sądowej za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, która narusza prawa osób trzecich, a także w sprawie wniosku o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła lub senatora.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż **nowa regulacja konstytucyjna dopuszcza możliwość zrzeczenia się gwarancji płynących z immunitetu formalnego**. Ma to być *panaceum* na dotychczasową niepopULARNOŚĆ w oczach opinii publicznej „nieodpowiedzialności” parlamentarzystów. Wśród członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przeważał pogląd, iż dla deputowanych często bywa znacznie większą dolegliwością przedłużające się postępowanie parlamentarne nad wnioskiem o uchylenie immunitetu, niż samo postępowanie sądowe. Dowodzą również, że brak możliwości zrzeczenia się immunitetu może być rozpatrywany w kategorii pozbawienia deputowanego prawa do sądu.

Aktualnie zatem poseł (senator) może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności, w ściśle określonej sprawie, z uwzględnieniem tożsamości czynu, który mu się zarzuca. Ponadto, takie zrzeczenie musi dokonać się w sposób nie budzący wątpliwości, tak co do dobrowolności, jak i świadomego aktu woli, ukierunkowanego na uchylenie immunitetu (reguły określające tryb składania przez parlamentarzystów oświadczenia o wyrażeniu zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej określa art. 8 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

Konstytucja w art. 105 ust. 3 wprowadziła postulowaną w doktrynie (B. Banaszak) propozycję, w myśl której „Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega **na żądanie Sejmu** zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym”.

Przypomnieć należy, że w myśl art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, procesowy aspekt immunitetu formalnego obejmuje nie tylko czyny popełnione do dnia wygaśnięcia mandatu, lecz także te, które zostały dokonane **przed dniem ogłosze-**

**nia wyników wyborów.** Na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności za te czyny wymagana jest zgoda odpowiedniej izby. Jednakże, zasada ta – w myśl cyt. art. 105 ust. 3 Konstytucji – nie ma zastosowania, o ile przed dniem ogłoszenia wyników wyborów toczyły się już postępowania karne za dokonanie tych czynów.

O toczących się przeciwko posłom lub senatorom postępowaniach karnych informuje Marszałka Sejmu lub Senatu Prokurator Generalny, w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Parlamentarzystom, przeciwko którym toczy się postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru, przysługuje prawo wystąpienia do Sejmu lub Senatu z wnioskiem o zażądanie przez Sejm lub Senat zawieszenia postępowania karnego do czasu wygaśnięcia mandatu. Wniosek ten nie może jednak dotyczyć wykonania kary orzeczonej prawomocnym orzeczeniem sądu. Sejm lub Senat może zażądać zawieszenia postępowania karnego w drodze uchwały podjętej większością 3/5 głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów (art. 9 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

Konstytucja w sposób nowatorski reguluje również **przywilej nieetykalności**. Nie zdecydowano się na powiązanie dopuszczalności ograniczenia lub pozbawienia wolności osobistej z zaistnieniem przypadków „obrony koniecznej i stanem wyższej konieczności”. Odwołano się natomiast do wzorca zaczerpniętego z Konstytucji marcowej i postulowanego przez doktrynę – „gorący uczynek przestępstwa”.

Z art. 105 ust. 5 Ustawy Zasadniczej wynika, że **„Poseł (senator) nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie zawiadamia się Marszałka Sejmu (Senatu), który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”**. Zakaz zatrzymania obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organy stosujące przymus. Nadmienić należy, iż aktualnie parlamentarzyści kierujący pojazdami mechanicznymi pod wpływem alkoholu, nie mogą już powoływać się na przywilej nieetykalności. Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego Policji, parlamentarzyści ci mogą być zatrzymani, nawet przy użyciu siły, celem pod-



dania badaniom alkomatem lub badaniom krwi na zawartość alkoholu. Wniosek o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie parlamentarzysty składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. Sejm lub Senat wyraża zgodę na zatrzymanie lub aresztowanie posła lub senatora w drodze uchwały podjętej **bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów**. Należy podkreślić, że poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a jego prawa i obowiązki wynikające z funkcjonowania i znoszenia biura przechodzą odpowiednio na Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu (ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – Dz. U. Nr 48, poz. 446).

Aktualnie, w świecie współczesnym obserwuje się odchodzenie od szeroko traktowanego immunitetu formalnego. Przeważa zdecydowany pogląd, że w warunkach funkcjonowania demokratycznego państwa, gdy parlamentarzystom nie grozi polityczne prześladowanie czy inne szykany, jest to instytucja nadmiernie rozbudowana i zbędny przywilej osobisty (W. Skrzydło). Wydaje się, że należy postulować:

- 1) przywrócenie możliwości pociągania posła (senatora) do odpowiedzialności za naruszenie praw osób trzecich – bez zgody odpowiedniej izby,
- 2) ograniczenie przedmiotowego zakresu immunitetu procesowego i wyłączenie z niego wykroczeń.

### **6.3. Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej**

Art. 107 ust. 1 Konstytucji stanowi: „W zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać takiego majątku; z ust. 2 wynika natomiast, że: „Za naruszenie zakazów, poseł, uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu”. Treść powyższego artykułu dotyczy również senatorów.

Szczegółowo sprawy te reguluje ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, znowelizowana ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące

funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.). Art. 34 stanowi, że posłowie i senatorowie:

- nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności,
- nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi podmiotów gospodarczych z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby,
- nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.

Art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu nakłada również na parlamentarzystów **obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym**, zawierającym informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy lub związku międzygminnego mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach prawa handlowego. Oświadczenie takie powinno zawierać także informacje o majątku objętym współwłasnością majątkową małżeńską.

„Ustawa antykorupcyjna” nowelizując cytowaną ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora, wprowadziła również instytucję **Rejestru Korzyści** prowadzonego przez marszałków izb, do którego parlamentarzyści obowiązani są zgłaszać informacje o korzyściach uzyskiwanych zarówno przez nich samych jak i ich małżonków. Między innymi do Rejestru należy zgłaszać informacje o:

- 1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych,

- z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek,
- 2) darowiznie otrzymanej od podmiotów krajowych i zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę,
  - 3) wyjazdach krajowych lub zagranicznych nie związanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami,
  - 4) faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
  - 5) udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

## **7. Formy organizowania się posłów i senatorów w parlamencie**

Na zasadach określonych w regulaminie Sejmu i Senatu posłowie i senatorowie mogą tworzyć **kluby, koła i zespoły**. Podkreślenia wymaga, że nie są to organy izb, lecz formy samoorganizacji parlamentarzystów dla celów wynikających z realizacji mandatu.

Wśród wyżej wymienionych form, szczególne miejsce przypada klubom i kołom. **W Sejmie, klub może utworzyć 15 posłów, a w Senacie 7 senatorów; koła liczyć muszą minimum 3 posłów lub senatorów**. Podstawą tworzenia klubów i kół jest przynależność polityczna ich członków (regulaminy izb mówią o „zasadzie politycznej”). Poseł (senator) może należeć tylko do jednego klubu bądź koła poselskiego (senackiego).

Geneza instytucji klubów parlamentarnych posiada w Polsce długą tradycję. Pierwowzorem pierwszego, nowoczesnego ugrupowania parlamentarnego w naszym kraju było ugrupowanie powołane w dobie Sejmu Wielkiego w 1791 r. – Zgromadzenie Przyjaciół Ustawy Rządowej 3 Maja. Później, w dobie Królestwa Polskiego duży rozgłos

uzyskało ugrupowanie tzw. „kaliszan”, którzy stanowiąc legalną opozycję, negowali politykę i projekty rządowe zarzucając im niezgodność z konstytucją. Innym przykładem ugrupowania parlamentarnego byli działający w Galicji doby autonomii konserwatyści, zwani „stańczykami” (działali w galicyjskim Sejmie Krajowym oraz w Izbie Poselskiej w Wiedniu).

Kluby, oparte na zasadzie przynależności partyjnej, były także podstawową formą organizowania się posłów w okresie międzywojennym i pierwszych latach po wojnie (funkcjonowały w Sejmie Ustawodawczym w latach 1947–1952). Regulamin Sejmu I kadencji z 21 listopada 1952 r. zerwał z tradycją klubów, powołując w ich miejsce tzw. wojewódzkie zespoły poselskie organizowane według kryterium terytorialnego (w ich skład wchodziło posłów wybierani z okręgów wyborczych na terenie poszczególnych województw, bez względu na ich przynależność partyjną). Jednakże – pod wpływem nowych warunków polityczno-ustrojowych będących efektem wydarzeń 1956 r. – regulamin Sejmu II kadencji z 1957 r. przywrócił kluby jako podstawową formę organizacji posłów w Sejmie; uzewnętrzniło się w tym docenienie znaczenia opinii publicznej w życiu państwowym oraz roli stronnictw politycznych.

Ustawa z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r., Nr 18, poz. 79) utrzymując prawo parlamentarzystów do organizowania się w kluby nie określiła jednakże minimalnej liczby członków wymaganej dla ich utworzenia. Spowodowało to, że w Sejmie I kadencji (1991–1993) działało aż 17 klubów poselskich, co było efektem z jednej strony właśnie braku tych przepisów, a z drugiej, dużego rozdrobnienia politycznego Sejmu, który wyłaniany był wówczas bez zastosowania klauzul zaporowych, przy zastosowaniu dużych okręgów wyborczych oraz łagodnej metody rozdziału mandatów, preferującej ugrupowania słabe (Hare-Niemeyera). Najliczniejszy klub (62 członków) utworzyła wtedy Unia Demokratyczna; własne kluby poselskie utworzyły jednak również i inne ugrupowania, liczące od 3 do 13 posłów – było ich łącznie osiem (m.in. Polski Program Gospodarczy PPP – 13 członków, Mniejszość Niemiecka – 7, Solidarność Pracy – 5, Chrześcijańska Demokracja – 5, Partia „X” – 3, Unia Polityki Realnej – 3).

Nowy regulamin Sejmu z 30 lipca 1992 r. ustalając minimalną liczebność klubu na 15 posłów wraz z zastrzeżeniem, że poseł może należeć tylko do jednego klubu, spowodował zmniejszenie liczby klubów w Sejmie I kadencji do 11.

W Sejmie VII kadencji (wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r.) funkcjonuje sześć klubów: Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska (206 posłów), Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość (135 posłów), Klub Poselski Ruch Palikota (43 posłów), Klub Parlamentarny PSL (28 posłów), Klub Poselski SLD (25 posłów), Klub Parlamentarny Solidarna Polska (19 posłów). W Senacie VIII kadencji 63 senatorów przynależy do Klubu Parlamentarnego PO, 29 do Klubu Parlamentarnego PiS, 2 do Klubu Parlamentarnego PSL oraz 2 do Klubu Parlamentarnego Solidarna Polska.

Fakt utworzenia przez dane ugrupowanie polityczne własnego klubu, ma dla niego niebagatelne znaczenie. Nie chodzi tu bowiem wyłącznie tylko o to, aby przy użyciu tej formy organizacyjnej łatwiej dyscyplinować członków własnego ugrupowania i wpływać na wyniki głosowań (sprawy te normują wewnętrzne regulaminy klubów) Należy mieć na względzie przede wszystkim fakt, że grupie 15 posłów przysługuje prawo wnoszenia projektów ustaw i uchwał; stwarza to zatem dla danego ugrupowania możliwość przedkładania Sejmowi własnych „inicjatyw klubowych”. Innym, bardzo istotnym przywilejem wynikającym z faktu utworzenia klubu jest to, że jego przewodniczący lub zastępca wchodzi z urzędu w skład Konwentu Seniorów (ugrupowanie ma zatem wpływ na opiniowanie spraw dotyczących działalności i toku prac izby), poza tym – jak wynika z art. 16 ust. 2 regulaminu Sejmu – zwołanie Konwentu Seniorów może nastąpić m.in. na wniosek jednego klubu, który ma w nim swoją reprezentację. Wnioski klubów poselskich (podobnie i kół) brane są pod uwagę przez prezydium komisji przy opracowywaniu projektów planów pracy komisji oraz ustalaniu porządków dziennych posiedzeń (art. 150 ust. 2). Klubowi (oraz grupie co najmniej 15 posłów) przysługuje prawo złożenia wniosku o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów informacji bieżącej (art. 194 ust. 1). Ponadto, Prezydium Sejmu – po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów – może przedstawić Sejmowi propozycję ustalenia dla konkretnej debaty pro-

wadzenia dyskusji w ramach limitów czasowych przyznanych poszczególnym klubom poselskim (ustalił się zwyczaj podziału na trzy rodzaje debat: krótką (120 minut), średnią (240 minut) i długą (360 minut). Ogólny czas debaty dzielony jest na poszczególne kluby, w zależności od ich liczebności. Zwyczajem parlamentarnym jest także zarządzanie przez Marszałka na wniosek klubu – przerwy w obradach, niezbędnej dla przeprowadzenia konsultacji międzyklubowej.

Jak już wcześniej zaznaczono, oparcie się na „zasadzie politycznej” jest również tym kryterium, które stanowi podstawę utworzenia przez posłów (senatorów) **kół poselskich (senatorskich)**. Sądzę, iż warto w tym miejscu uzupełnić, iż w myśl doktryny pojęcie „zasady politycznej” jest szersze niż przynależności partyjnej i nie musi obejmować parlamentarzystów należących do jednej partii politycznej, czy też koalicji; mogą być oni członkami różnych organizacji, z tym jednak, iż powinni reprezentować zbliżoną linię polityczną (przykładem może być funkcjonujący w Sejmie X kadencji – tzw. „Sejmie kontraktowym” – Obywatelski Klub Parlamentarny lub działająca do 1999 r. koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej).

Aktualnie istniejące kryterium wyodrębnienia kół jest zgoła odmienne od tego, jakie obowiązywało w okresie PRL, kiedy to koła zrzeszały posłów katolickich (w IX kadencji Sejmu funkcjonowały 3 koła: Polski Związek Katolicko-Społeczny, Chrześcijańskie Stowarzyszenie Społeczne oraz Stowarzyszenie „PAX”) i mogły być tworzone za zgodą Prezydium Sejmu po uprzednim wyrażeniu opinii przez Konwent Seniorów, co w praktyce uzależniało ich powstawanie od stanowiska klubów (tworzonych wyłącznie przez PZPR, ZSL i SD). Współcześnie, tego rodzaju zależności nie występują; utworzenie koła – podobnie jak klubu lub zespołu – nie wymaga zgody żadnych organów izb parlamentarnych, a jedynym obowiązkiem spoczywającym na władzach koła, jest podanie do wiadomości Marszałka ich składów osobowych oraz regulaminów (statutów) wewnętrznych (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu oraz art. 21 ust. 7 regulaminu Senatu). Obowiązek ten spoczywa także na władzach klubów i zespołów.

Utworzenie koła przez grupę posłów (od 3 do 14) lub senatorów (od 3 do 6) – deklarujących podobne zasady polityczne – ma swoje racjonalne uzasadnienie. Pomimo bowiem, że koła nie posiadają

w pełni identycznych uprawnień jak kluby, to jednak – zgodnie z art. 8 ust. 5 regulaminu Sejmu i art. 21 ust. 5 regulaminu Senatu – mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów (nie dotyczy to przewodniczącego lub wiceprzewodniczących kół – odnośnie „sejmowego” Konwentu Seniorów – którzy wchodzi z urzędu w skład tego organu, o ile reprezentują w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listą wyborczą). Ponadto, regulamin Sejmu zapewnia kołom prawo do wyrażania opinii na przykład w sprawie odwołania się od uchwały Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich przez posła, któremu postawiono zarzut, że nie wykonuje swoich obowiązków poselskich a także posłów, którzy zachowują się w sposób nie licujący z godnością poselską. Koła mogą również wyrażać opinie w sprawach udzielenia posłowi urlopu od wykonywania obowiązków poselskich oraz w sprawie opracowywania przez Prezydium Komisji planów pracy tej komisji a także porządku dziennego posiedzenia.

Przypomnieć można, że w Sejmie I kadencji, na jej początku – z przyczyn o których już wspomniano – koła nie występowały; zaczęły powstawać dopiero w trakcie kadencji (w 1992 r.) na co wpływ miał rozpad części funkcjonujących dotychczas klubów poselskich (m.in. Mniejszości Niemieckiej, Unii Pracy i Unii Polityki Realnej).

W Sejmie VII kadencji wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. koła nie występują, natomiast w Senacie VIII kadencji funkcjonuje Koło Senatorów Niezależnych utworzone przez czterech senatorów.

Oprócz dwóch wyżej wymienionych form posłowie i senatorowie mogą również – **na zasadach innych niż polityczne** – tworzyć **zespoły poselskie (senatorskie)**; przynależność do zespołu nie wyklucza przynależności do koła lub klubu.

W praktyce, w skład zespołów poselskich i senatorskich wchodzi parlamentarzyści reprezentujący zróżnicowane opcje polityczne; celem zespołów nie jest bowiem chęć realizacji celu popieranego przez polityków reprezentujących jedną, bądź zbliżone opcje polityczne; praktyka parlamentarna dowodzi, że kryterium tworzenia dotychczas występujących w izbach zespołów były m.in.: zainteresowania, płeć, przekonania, wspólnota zawodowa, związek z określonym terytorium

lub też chęć wywarcia nacisku na uregulowanie pozycji prawnej określonej grupy społecznej.

Ze źródeł Internetowych obrazujących pracę Sejmu i Senatu wynika, że wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. posłowie byli członkami aż 88 różnych zespołów parlamentarnych i poselskich, a senatorowie członkami 9 zespołów senackich. Przykładowo wymienić można następujące zespoły: Parlamentarna Grupa Kobiet, Parlamentarny Zespół Brydza Sportowego, Parlamentarny Zespół Profesorów, Parlamentarny Zespół Przyjaciół Harcerstwa, Parlamentarny Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych, Poselski Zespół Strażaków, Parlamentarny Zespół Wspierania Inicjatyw Kulturalnych, Senacki Zespół ds. Wychowania Młodego Pokolenia, Senacki Zespół Energii Odnawialnej, Senacki Zespół Spółdzielczy, Senacki Zespół Województwa Śląskiego.

## 8. Organizacja wewnętrzna Sejmu i Senatu

Złożoność struktury parlamentu sprawia, że jego funkcjonowanie możliwe jest wyłącznie w oparciu o sformalizowaną konstrukcję organów wewnętrznych. Wynika to zarówno z dużej liczebności parlamentarzystów, jak i z faktu politycznego charakteru działania tego organu.

Postanowienia Konstytucji dotyczące organizacji wewnętrznej Sejmu i Senatu mają dość ogólny charakter. Z art. 112 wynika, że **organizację wewnętrzną i porządek prac izb parlamentarnych oraz tryb powoływania i działalności ich organów określają regulaminy izb** (postanowienie to daje wyraz **zasadzie autonomii** Sejmu i Senatu względem siebie). Z Ustawy Zasadniczej wynika, że konstytucyjnymi organami każdej z izb są Marszałkowie i komisje (wymienione są komisje stałe i nadzwyczajne, a w odniesieniu do Sejmu – także komisja śledcza – art. 110 ust. 1 i 3 oraz art. 111 ust. 1). Treść regulaminów izb dostarcza jednakże dowodów na funkcjonowanie również i innych organów pozakonstytucyjnych, jakimi są Prezydium i Konwenty Seniorów.

Aktualny stan prawny z zakresu organizacji wewnętrznej izb, znacznie odbiega od tego, który obowiązywał pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. (art. 10 ust. 2 stanowił, że Marszałek i wicemar-



szalkowie tworzą Prezydium Sejmu. Prezydium zwołuje posiedzenia Sejmu i kieruje jego pracami). Sformułowanie to dowodziło, że w Sejmie i Senacie funkcjonowały dwa organy kierownicze – marszałkowie izb i właściwe prezydium, między które podzielone były kompetencje do kierowania obradami (marszałek) i pracami izb (prezydium). Prezydium były organami o szerszych uprawnieniach, gdyż spoczywało na nich prawo do kierowania pracami izb. Dekonstytucjonalizacja instytucji prezydium spowodowała zatem nie tylko fakt, że ten kolegialny organ utracił charakter organu konstytucyjnego (postanowienie SN III SW 1/98 z 26 maja 1998 r.), lecz również to, że podstawowe miejsce wśród organów kierowniczych Sejmu i Senatu przypadło marszałkom. Dała temu wyraz nowelizacja regulaminu Sejmu z dnia 28 października 1997 r. oraz w ślad za nią następująca nowelizacja regulaminu Senatu z 6 listopada 1997 r.

Do praktyki parlamentarnej należy ukształtowanie w dalszej przyszłości wzajemnych relacji względem siebie marszałków i prezydiów izb. Z treści regulaminów (przy analizie zakresu przyznanych im kompetencji) wywnioskować można, że oba te organy zaliczyć należy do **organów kierowniczych izb**. Z kolei, **organami pomocniczymi** są niewątpliwie konwenty seniorów i komisje.

### **8.1. Marszałkowie izb**

Urząd marszałka ma na gruncie polskiego prawa parlamentarnego pozycję szczególną (nazwa „marszałek sejmowy” datuje się od okresu Sejmu konwokacyjnego z 1764 r.). Aktualnie jest on jednoosobowym, kierowniczym organem izby, a ponadto – w związku z możliwością zastępowania Prezydenta RP w ściśle przez Konstytucję określonych przypadkach – jest także w istocie drugą osobą w państwie.

Marszałek Sejmu wybierany jest przez Sejm z grona posłów, a Marszałek Senatu przez Senat z grona senatorów (art. 110 ust. 1 Konstytucji). Kandydata na Marszałka Sejmu może zgłosić co najmniej 15 posłów, a kandydata na urząd Marszałka Senatu, co najmniej 10 senatorów. Obaj marszałkowie wybierani są bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu izb, z tym że Marszałek Senatu wybierany jest w głosowaniu tajnym. Jeżeli w głosowaniu żaden ze zgłoszonych kandydatów nie uzyska wyma-

ganej bezwzględnej większości głosów, przeprowadza się kolejne tury głosowania, z tym że przed mającym nastąpić głosowaniem usuwa się z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów. O ile tę samą najmniejszą liczbę głosów uzyskało dwóch lub więcej kandydatów, to – w odniesieniu do wyboru Marszałka Sejmu – usuwa się nazwiska wszystkich tych kandydatów, a – w odniesieniu do wyboru Marszałka Senatu – o wyłączeniu kandydatów decyduje losowanie. Oba regulaminy rozstrzygają sytuację niewybrania marszałków w wyniku zastosowanej procedury stwierdzając, że w takiej sytuacji przeprowadza się wybory ponowne.

Do niedawna, jedynie regulamin Senatu (art. 6 ust. 3) regulował tryb odwołania Marszałka stanowiąc, że następuje to na wniosek co najmniej 34 senatorów, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów, w głosowaniu tajnym. Nowelizacja regulaminu Sejmu dokonana 19 grudnia 2008 r. (Mon. Pol. z 2009 r., Nr 2, poz. 9) wprowadziła od dawna oczekiwaną regulację określającą tryb odwoływania Marszałka i Wicemarszałków Sejmu (art. 10a ust. 1–4). Aktualnie Sejm może odwołać Marszałka na wniosek złożony przez co najmniej 46 posłów i imiennie wskazujący kandydata na nowego Marszałka Sejmu. Odwołanie dotychczasowego Marszałka jak i wybór nowego następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w jednym głosowaniu. Jeżeli zgłoszono więcej niż jeden wniosek o odwołanie, to są one rozpatrywane łącznie, jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie, według kolejności zgłoszenia. W przypadku przyjęcia jednego z wniosków, pozostałe nie podlegają głosowaniu. Rozpatrzenie wniosku i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego złożenia, nie później jednak niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku.

W dodanym nowym artykule 10b wprowadzono konstrukcję mającą przeciwdziałać paraliżowi prac Sejmu w wypadku wystąpienia sytuacji pozbawiającej Sejm jednoosobowego organu kierowniczego, jakim jest Marszałek. Ustalono, że w przypadku śmierci Marszałka Sejmu lub jego rezygnacji z pełnionej funkcji, obowiązki Marszałka

Sejmu wynikające z Regulaminu Sejmu, sprawuje najstarszy wiekiem Wicemarszałek Sejmu do wyboru nowego Marszałka Sejmu.

Na uwagę zasługuje instytucja **Marszałka Seniora**, funkcjonująca wyłącznie na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu i Senatu. Marszałkowie ci, powoływani są przez Prezydenta RP; sejmowy Marszałek – Senior powoływany jest spośród najstarszych wiekiem posłów, natomiast do pełnienia funkcji Marszałka – Seniora w Senacie, Prezydent powołuje najstarszego wiekiem senatora. Do ich zadań należy otwarcie pierwszego posiedzenia (pierwsze posiedzenie Sejmu zawsze otwiera Marszałek Senior, natomiast pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Prezydent i jedynie w razie niemożności dokonania tej czynności przez głowę państwa, pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Marszałek Senior), przeprowadzenie złożenia ślubowania poselskiego (senatorskiego) oraz wybór przy pomocy powołanych przez nich w tym celu sekretarzy (są to jedni spośród najmłodszych wiekiem posłowie i senatorowie) – Marszałków Sejmu i Senatu. Na tym w zasadzie kończy się rola Marszałków – Seniorów i jedynie absolutnie wyjątkowo, gdyby w trakcie kadencji Sejmu lub Senatu wygasły mandaty Marszałka i wszystkich wicemarszałków, to właśnie do Marszałka – Seniora należałoby przeprowadzenie nowych wyborów. Podobnie, gdyby pierwsze posiedzenie uległo z jakichś przyczyn przerwaniu przed dokonaniem wyboru Marszałka, to do wznowienia obrad uprawniony byłby Marszałek – Senior (P. Czarny, B. Naleziński).

W Polsce, począwszy od 1989 r. przestał obowiązywać zwyczaj konstytucyjny, w myśl którego Marszałkiem Sejmu zostawał przedstawiciel partii ludowej – ZSL (zwyczaj ten datował się od 1957 r.). Współczesna praktyka polityczna dowodzi, że marszałek wyłaniany jest w wyniku porozumień koalicyjnych i na ogół wywodzi się z jednego z najsilniejszych ugrupowań parlamentarnych.

Zróżnicowane kompetencje Sejmu i Senatu (wyrażna supremacja pierwszej izby) w sposób oczywisty rzutują również na pozycję obu marszałków dowodząc, że możliwości działania Marszałka Sejmu znacznie wykraczają poza izbę, której przewodniczy. Z art. 131 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika, że jest on osobą, na której spoczywa **obowiązek tymczasowego zastępowania Prezydenta RP, gdy urząd ten nie jest obsadzony lub gdy Prezydent przejściowo nie może spr-**

**wować urzędu** (Marszałek Senatu przejmuje to uprawnienie jedynie w sytuacji, gdy Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta RP). Na podkreślenie zasługuje, że Konstytucja wyłącznie w gestii Marszałka Sejmu złożyła **prawo do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia zaistnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta** – o ile ów sam nie będzie w stanie zawiadomić o tym Marszałka Sejmu (art. 131 ust. 1 zd. II). Innymi, konstytucyjnymi uprawnieniami Marszałka Sejmu są: **prawo do zarządzania wyborów prezydenckich** (art. 128 ust. 2), **wyrażanie opinii w sprawie przedterminowego skrócenia kadencji Sejmu** (opinię taką wyraża także Marszałek Senatu – art. 98 ust. 4), **prawo** (ma je także Marszałek Senatu) **do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności aktu normatywnego lub rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego** (art. 192), **prawo** (ma je tylko Marszałek Sejmu) **do wyrażenia Prezydentowi opinii w sprawie podpisania przez głowę państwa ustawy z pominięciem przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z Konstytucją** (art. 122 ust. 4), **prawo** (ma je również tylko Marszałek Sejmu) **do zarządzania referendum zatwierdzającego zmiany w rozdz. I, II lub XII Konstytucji** – na wniosek co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu lub Prezydenta (art. 235 ust. 6).

Do innych konstytucyjnych uprawnień Marszałka Sejmu (realizowanych także przez Marszałka Senatu) można zaliczyć prawo do występowania do Sejmu z wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu tych posłów, którzy naruszyli ustawowy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego lub nabyli taki majątek (art. 107), prawo żądania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego posła, który został ujęty na gorącym uczynku przestępstwa (art. 105 ust. 5); analogiczne prawo przysługuje – **lecz wyłącznie Marszałkowi Sejmu** – w odniesieniu do żądania zwolnienia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 206 i 211).

Szereg uprawnień spoczywa na Marszałku Sejmu także na gruncie obowiązującego ustawodawstwa, np. ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147

z późn. zm.) – prawo do zgłaszania – obok grupy 35 posłów – kandydata na Rzecznika oraz nadawanie statutu Biura Rz.P.O.; ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82) – również prawo do zgłaszania kandydata na Prezesa NIK, powoływanie i odwoływanie na wniosek Prezesa NIK 3 wiceprezesów NIK, powoływanie i odwoływanie członków Kolegium NIK, wyrażanie zgody na powołanie przez Prezesa NIK dyrektora generalnego NIK; ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925 z późn. zm.) – przyjmowanie wstępnego wniosku o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia; ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy – (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.) – przyjmowanie od Sądu Najwyższego uchwały w sprawie rozstrzygnięcia o ważności wyborów głowy państwa, czy też np. stwierdzanie wygaśnięcia mandatu posła oraz wydawanie postanowień o wstąpieniu na jego miejsce kolejnego kandydata z tej samej listy; ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.) – np. w wypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów obywateli popierających wnioski o przeprowadzenie referendum, Marszałek Sejmu zwraca się do PKW o stwierdzenie, czy jest złożona wymagana lista podpisów.

Konstytucja w art. 110 ust. 2 stanowi, że „**Marszałek Sejmu** (Senatu – J. B.) **przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz**”. Te wewnętrzne uprawnienia marszałków znajdują rozwinięcie w art. 10 ust. 1 regulaminu Sejmu oraz art. 8 ust.1 regulaminu Senatu. Zgodnie z ich brzmieniem **do Marszałka Sejmu** należy m.in.:

- 1) zwoływanie posiedzeń Sejmu,
- 2) przewodniczenie obradom Sejmu,
- 3) czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów,
- 4) kierowanie pracami Prezydium Sejmu i przewodniczenie jego obradom,
- 5) zwoływanie Konwentu Seniorów i przewodniczenie jego obradom,

- 6) nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu,
- 7) nadawanie biegu dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej,
- 8) prowadzenie spraw z zakresu stosunków z Senatem,
- 9) prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej,
- 10) prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z parlamentami innych krajów,
- 11) przedstawianie okresowych ocen wykonywania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów,
- 12) udzielanie posłom niezbędnej pomocy w ich pracy w tym czuwanie nad wykonywaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora,
- 13) sprawowanie pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu,
- 14) nadawanie statutu Kancelarii Sejmu,
- 15) ustalanie projektu budżetu Kancelarii Sejmu oraz nadzorowanie wykonania budżetu,
- 16) powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii Sejmu – po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Po dokonanej 6 listopada 1997 r. nowelizacji regulaminu Senatu, pozycja Marszałka w zakresie jego obowiązków wiążących się z zapewnieniem sprawnego toku prac izby, nie różni się znacząco od pozycji Marszałka Sejmu (nowelizacja regulaminu Senatu z dnia 22 kwietnia 2004 r. – Mon. Pol. Nr 18, poz. 302, upoważniła Marszałka Senatu m.in. w prawo do prowadzenia spraw z zakresu stosunków z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej oraz nadawania biegu dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii); regulamin Senatu podkreśla jednak jego rolę w zakresie sprawowania nadzoru nad pracami

komisji senackich i zlecenia im rozpatrzenia określonych spraw oraz zobowiązuje go do ustalania planów prac Senatu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 8 ust. 1, pkt 4 i 10). Regulamin Sejmu to ostatnie zadanie powierza Prezydium Sejmu.

**Wicemarszałkowie Sejmu i Senatu nie są organami izb;** Konstytucja nie rezerwuje dla nich żadnych odrębnych kompetencji. Z treści regulaminu Sejmu wynika, że zastępują oni marszałka „w zakresie przez niego określonym”. Art. 11 regulaminu Senatu jest pod tym względem bardziej precyzyjny stanowiąc, że wicemarszałkowie Senatu: 1) przewodniczą w zastępstwie Marszałka obradom Senatu, 2) sprawują w zastępstwie Marszałka powierzone przez niego funkcje.

Wybór wicemarszałków „sejmowych” zarządza Marszałek Sejmu, a ich liczba powinna być wcześniej ustalona w uchwale Sejmu – projekt takiej uchwały może wnieść co najmniej 15 posłów (dotychczasowa praktyka parlamentarna dowodzi, że liczba wicemarszałków oscyluje w granicach od 3 do 5). Odwołanie wicemarszałka może nastąpić na wniosek złożony przez co najmniej 15 posłów, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W Sejmie, stanowiska wicemarszałków powierzane są przedstawicielom liczących się ugrupowań parlamentarnych, z tym iż utrwalil się pozytywny zwyczaj parlamentarny, aby uwzględniać w gronie wicemarszałków przedstawicieli opozycji.

W odróżnieniu od rozwiązań funkcjonujących w Sejmie, regulamin Senatu ustalał „sztywną” liczbę wicemarszałków na trzech, co w praktyce mogło nie zezwalać na elastyczne dostosowywanie tej liczby do warunków politycznego układu sił w tej izbie (L. Garlicki). Sytuacja taka wystąpiła właśnie na początku VI kadencji Senatu i zaowocowała podjęciem przez tę Izbę uchwały z dnia 27 października 2005 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu (Mon. Pol. Nr 65, poz. 894). Z tym dniem ustalono, że **Senat dokonuje wyboru nie więcej niż czterech wicemarszałków**, spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 10 senatorów w głosowaniu tajnym, podejmując uchwałę bezwzględną większością głosów. Do odwołania wicemarszałka stosuje się przepisy regulujące tryb odwołania Marszałka Sena-

tu (na wniosek 34 senatorów, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów).

## **8.2. Prezydium izb**

Geneza instytucji Prezydium Sejmu sięga w Polsce okresu Sejmu Ustawodawczego z 1919 r.; w jego skład wchodził wówczas: Marszałek Sejmu, wicemarszałkowie i sekretarze. Z kolei, instytucja ta nie występowała w Sejmie Ustawodawczym w latach 1947–1952. O okresie PRL Prezydium Sejmu zostało przywrócone w regulaminie izby z 1957 r. Począwszy od uchwalenia Małej Konstytucji z 1992 r. znacznie podniesiona została jego ranga poprzez fakt konstytucjonalizacji tego organu oraz uznania go za główny organ kierowniczy prac Sejmu.

Jak już wyżej wskazano, Konstytucja z 1997 r. nie zawiera w swej treści przepisów związanych z pozycją prezydiów izb, co w praktyce spowodowało, iż spadły one do instytucji rangi regulaminowej. Co więcej, uszczuplenie ich kompetencji usytuowało je w pozycji o wiele słabszej od tej, która przysługuje marszałkom izb. Tym niemniej, organy te nadal mogą być sytuowane w pionie organów kierowniczych izb pomimo, iż w ich gestii pozostawione zostały znacznie mniejsze kompetencje o charakterze opiniodawczym oraz związane z organizowaniem prac izb.

W myśl rozstrzygnięć regulaminowych, **w skład prezydiów izb wchodzi: marszałek i wicemarszałkowie**. W posiedzeniach prezydiów biorą również udział z głosem doradczym Szefowie Kancelarii Sejmu i Senatu oraz osoby zaproszone przez marszałków.

Określone przez znowelizowane regulaminy izb kompetencje prezydiów dają się ująć w trzy grupy:

- a) **kompetencje związane z tokiem prac izb** – prawo do ustalania planów pracy izb, po zasięgnięciu opinii Konwentów Seniorów, ustalanie tzw. tygodni posiedzeń z wyprzedzeniem co najmniej trzymiesięcznym (dotyczy to wyłącznie uprawnień Prezydium Sejmu), dokonywanie wykładni regulaminów po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich lub Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, opiniowanie spraw wniesionych przez marszałków (np. w sprawie zwrócenia Radzie Ministrów przez Marszałka Sejmu pil-



nego projektu ustawy w celu uzupełnienia (art. 71 ust. 2 regulaminu Sejmu);

- b) **kompetencje wobec komisji izb** – organizowanie współpracy między komisjami i koordynowanie ich działania, możliwość zlecania im rozpatrzenia określonych spraw, ustalanie zasad przeprowadzania kontroli przez komisje sejmowe, wyrażanie zgody lub opinii na powołanie podkomisji stałej (art. 165 regulaminu Sejmu i art. 64 regulaminu Senatu);
- c) **kompetencje w stosunku do posłów (senatorów)** – prawo do ustalania zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i Senatu oraz jego organów, powoływania doradców oraz korzystania z opinii i ekspertyz, kierowania do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich oraz Komisję Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich spraw posłów (senatorów), w stosunku do których przedstawiono zarzut, że nie wykonują obowiązków poselskich (senatorskich), jak również posłów (senatorów), którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła (senatora).

Określone kompetencje przysługują Prezydium Sejmu także na gruncie obowiązującego ustawodawstwa zwykłego. Szczególnie duża grupa uprawnień przysługuje prezydiom izb na gruncie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (m.in. sprawy nagród, kosztów działalności biur poselskich (senatorskich), rozwiązania stosunku pracy z parlamentarzystami, wypłaty diet itd.).

Porządek dzienny i terminy posiedzeń prezydiów izb ustalają marszałkowie. Prezydium podejmuje uchwały zwykłą większością głosów; w przypadku równej liczby głosów decyduje głos marszałków.

### **8.3. Konwenty Seniorów**

Konwent Seniorów jako pozakonstytucyjna instytucja polskiego prawa parlamentarnego, początek swój datuje – podobnie jak prezydium Sejmu – od okresu Sejmu Ustawodawczego 1919 r. M. Pietrzak przypomina, że szczególnie doniosłą rolę (jako organ doradczy Prezydium Sejmu) pełnił do 1930 r. Nieformalnie działał także w okresie

Sejmu Ustawodawczego (1947–1952), by zniknąć z areny parlamentarnej aż do 1957 roku.

Według art. 14 regulaminu Sejmu „**Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu**”. W zasadzie w sposób identyczny określa pozycję Konwentu Seniorów regulamin Senatu, z tym tylko uzupełnieniem, iż zadaniem tego organu ma być również **zapewnienie współdziałania kół senackich**.

W skład Konwentu Seniorów w Sejmie wchodzi: Marszałek i wicemarszałkowie (czyli członkowie Prezydium Sejmu) oraz przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień poselskich (jak już wcześniej wspomniano, kluby lub koła poselskie mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów), a także klubów parlamentarnych, jeżeli reprezentują co najmniej 15 posłów oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą. W skład Konwentu Seniorów w Senacie wchodzi również członkowie Prezydium Senatu oraz senatorowie – przedstawiciele (czyli nie muszą to być przewodniczący lub wiceprzewodniczący) klubów senackich oraz przedstawiciele porozumień (w Senacie VI kadencji w skład Konwentu Seniorów wchodził przewodniczący Porozumienia Ludowo-Narodowego, które zostało ustanowione dla wspólnej reprezentacji w Konwencie Ligi Polskich Rodzin, PSL i Samoobrony RP), a także klubów parlamentarnych jeżeli skupiają co najmniej 7 senatorów.

Zakres zadań przyznanych konwentom przez regulaminy izb wskazuje, że są to organy pomocnicze izb o charakterze **opiniotawczo-doradczym**. Ich funkcjonowanie ma służyć w pierwszym rzędzie wzajemnemu porozumiewaniu się frakcji parlamentarnych istniejących w izbach, udzielaniu organizacyjno-politycznej pomocy organom wewnętrznego kierownictwa oraz usuwaniu możliwości zaistnienia konfliktów w toku obrad plenarnych (B. Naleziński). W literaturze podkreśla się, że bez tych organów – występujących niejako w roli mediatorów – funkcjonowanie izb byłoby niezmiernie utrudnione (M. Chmaj).

Regulamin Sejmu w art. 16 ust. 1 do zadań realizowanych przez Konwent Seniorów zalicza **opiniowanie** w szczególności:

- a) projektów planów prac Sejmu,
- b) projektów porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i terminów ich odbywania,
- c) wniosków co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzeń Sejmu,
- d) wniosków co do wyboru przez Sejm jego organów,
- e) zadań i przebiegu pracy Kancelarii Sejmu,
- f) innych spraw przekazanych przez Marszałka lub Prezydium Sejmu.

Regulamin Senatu również upoważnia Konwent Seniorów do opiniowania projektów porządku obrad Senatu, opiniowania planu pracy, oraz wypowiedanie się w sprawie terminów posiedzeń Senatu; ponadto, organ ten ma prawo wskazywania potrzebnych inicjatyw ustawodawczych, rozpatrywania oraz przedstawiania wniosków w sprawie sposobu prowadzenia dyskusji lub obrad Senatu oraz rozpatrywania innych spraw przedstawionych przez Marszałka Senatu, Prezydium Senatu lub przedstawicieli klubów parlamentarnych i porozumień senackich (art. 16 ust. 3 regulaminu Senatu).

Posiedzenia Konwentu Seniorów zwoływane są przez marszałków z ich własnej inicjatywy, z inicjatywy prezydiów lub na wniosek jednego z klubów reprezentowanego w tym organie bądź grupy (w Sejmie) 15 posłów albo (w Senacie) jednego z porozumień senackich.

#### **8.4. Komisje parlamentarne**

W Polsce, komisje sejmowe powoływane były sporadycznie już w XVI w., zaś od wieku XVII upowszechnił się zwyczaj ich regularnego funkcjonowania. Członków komisji wyznaczał marszałek (spośród posłów) oraz król (z grona senatorów). W okresie Sejmu Wielkiego w 1791 r. działało 5 stałych komisji do kontroli Straży Praw oraz Komisji Wielkich (rządowych).

Skład liczbowy komisji – poczynając od 1919 r., do czasów współczesnych – ulegał systematycznym zmianom, zmierzając ku znacznemu ich zwiększeniu. Np. w okresie międzywojennym liczba

komisji sejmowych ewoluowała od 5 (w 1919 r.) do 22 (w 1921 r.) i 13 (w 1935 r.); na początku funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego wynosiła 17, by w 1952 r. osiągnąć liczbę 7. Rekordowa liczba komisji (28) funkcjonowała w Sejmie III (1997–2001) i V (2005–2007) kadencji. Aktualnie, w Sejmie VII kadencji działa 26 komisji stałych, a w Senacie VIII kadencji 15 komisji.

W myśl art. 17 regulaminu Sejmu, komisje sejmowe są organami powołanymi do **rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot obrad Sejmu** (czyli, każda ze spraw stanowiących przedmiot obrad Sejmu, z której specyfiki wynika, że powinna być przygotowana lub wstępnie rozpatrzona, musi być – przed plenarnym posiedzeniem – skierowana do odpowiedniej komisji), **wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu**, a także są organami kontroli sejmowej, w zakresie określonym Konstytucją i ustawami.

To ostatnie zadanie (sprawowanie kontroli) nie jest znane komisjom senackim, co wynika z faktu, że **Konstytucja nie przyznaje Senatowi uprawnień kontrolnych wobec rządu**. Według art. 12 regulaminu Senatu, **komisje senackie są organami powoływanymi do rozważania i opracowywania spraw z własnej inicjatywy oraz przekazanych im przez Senat, Marszałka Senatu lub Prezydium Senatu, rozpatrywania i przedstawiania Senatowi sprawozdań dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm oraz zajmowania stanowiska co do prawidłowości wprowadzania w życie i sposobu wykonywania ustaw**. Nowelizacja regulaminu Senatu z 30 października 1996 r. (Mon. Pol. Nr 67, poz. 630) upoważniła komisje w prawo do żądania, lecz wyłącznie w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania, informacji, wyjaśnień i opinii od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych. Komisje mogą również żądać od wyżej wymienionych podmiotów, przekazywania materiałów oraz czynnego udziału w posiedzeniach.

Jak już wcześniej wspomniano, Konstytucja RP stanowi, że w Sejmie powoływane są **komisje stałe**; mogą być również powoływane

**komisje nadzwyczajne** oraz **komisja śledcza** (tej ostatniej komisji nie może powoływać Senat, gdyż do organu tego nie odnosi się treść art. 111 Ustawy Zasadniczej).

Komisje stałe są tymi wewnętrznymi organami izb, których powoływanie jest obowiązkowe; funkcjonują one przez cały czas trwania kadencji izb. Art. 18 ust. 1 regulaminu Sejmu wymienia aktualnie 26 takich komisji, a art. 15 ust. 1 regulaminu Senatu – 16. Ze względu na kryterium zakresu kompetencji realizowanych przez te komisje, podzielić je można na **resortowe** (tzw. problemowe) oraz **wiodące**. Zakres właściwości komisji resortowych pokrywa się na ogół z obszarem zainteresowania jednego lub kilku działów administracji (np. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisja Skarbu Państwa, Komisja Finansów Publicznych, Komisja Obrony Narodowej, Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Zdrowia, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka). Z kolei, komisje wiodące nie mieszczą się w schemacie administracji centralnej, a ich zakres działania związany jest z realizowanymi przez izby kompetencjami (np. w Sejmie – Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Komisja Etyki Poselskiej, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, Komisja Ustawodawcza). Ta ostatnia komisja (tj. ustawodawcza) została zlikwidowana w Sejmie w 1997 r.; przywróciła ją nowelizacja regulaminu z dnia 19 października 2001 r. (Mon. Pol. Nr 37, poz. 586). Wiodącą rolę w zakresie realizowanych przez Sejm kompetencji budżetowych odgrywa także Komisja Finansów Publicznych (pomimo, że ma swój odpowiednik w postaci Ministra Finansów).

Szczególne znaczenie wśród stałych komisji sejmowych przypada, utworzonej w wyniku nowelizacji regulaminu Sejmu z dnia 20 lutego 2004 r. (Mon. Pol. Nr 12, poz. 182 z późn. zm.) **Komisji do Spraw Unii Europejskiej**. Należą do niej sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie, oraz planów pracy Rady Unii Europejskiej,

rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, formułowanie zaleceń dla Rady Ministrów dotyczących stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej, rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów, a także opiniowanie kandydatur na stanowiska w organach Unii Europejskiej.

Do komisji tej Marszałek Sejmu kieruje niezwłocznie po otrzymaniu, m.in.: a) informacje Rady Ministrów o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej, b) dokumenty Unii Europejskiej podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich oceny sformułowane przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej, c) plany pracy Rady, roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej oraz oceny rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, d) projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, e) informacje Rady Ministrów o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach RP zajmowanych w trakcie tych procedur, f) informacje Rady Ministrów o stanowisku RP, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej, wraz z uzasadnieniem stanowiska RP, a także oceną skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej, g) projekty umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej, h) projekty decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, i) akty Unii Europejskiej mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej, j) propozycje kandydatur na stanowiska członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE, członka komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz stałego przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej, k) propozycje zmian Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, l) informacje o wnioskach o członkostwo

w Unii Europejskiej, 1) sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego.

W Senacie, analogiczną rolę odgrywa utworzona 22 kwietnia 2004 r. **Komisja Spraw Unii Europejskiej**. Do Komisji tej (zgodnie z uchwałą Senatu z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu – Mon. Pol. Nr 84, poz. 1201) należy w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, stanowisk Rady Ministrów zajmowanych w trakcie przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, stanowisk, jakie Rada Ministrów ma zająć podczas rozpatrywania projektów aktów prawnych w Radzie Unii Europejskiej.

W Senacie, wśród komisji resortowych przykładowo wymienić można: Komisję Gospodarki Narodowej, Komisję Nauki, Edukacji i Sportu, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisję Spraw Zagranicznych. Komisjami wiodącymi są: Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich oraz Komisja Ustawodawcza (ta ostatnia komisja do nowelizacji regulaminu Senatu z dnia 9 listopada 2005 r. nosiła nazwę: Komisja Ustawodawstwa i Praworządności).

**Komisje nadzwyczajne** tym się głównie różnią od komisji stałych, że powoływane są *ad hoc* dla rozpatrzenia określonego zagadnienia („do realizacji określonych zadań” – jak stwierdza art. 13 ust. 1 reg. Senatu) i kończą swoją działalność z chwilą zakończenia swej misji, czyli złożenia Sejmowi lub Senatowi sprawozdania; celem ich tworzenia jest zatem rozstrzygnięcie określonej doraźnej kwestii. Art. 19 ust. 1 regulaminu Sejmu stanowi, że Sejm powołując komisje nadzwyczajne określa cel, zasady i tryb ich działania. W praktyce, komisje takie najczęściej powoływane są do rozpatrzenia szczególnie ważnych lub pilnych projektów ustawodawczych (np. powoływane były do rozpatrzenia projektu „Małej Konstytucji”, ordynacji wyborczych do Sejmu, czy „ustawy lustracyjnej”). Podkreślenia wymaga, że **regulamin Sejmu wprowadza możliwość powoływania komisji nadzwyczajnych zarówno do rozpatrywania projektów kodeksów jak i wprowadzania w nich zmian** (art. 90 ust. 1). W Sejmie I i II kadencji powoływane były komisje nadzwyczajne do rozpatrzenia „określonej sprawy” (taki charakter miała Komisja Nadzwyczajna do zbadania skutków stanu wojennego) oraz komisje o charakterze śledczym (np.

Komisja Nadzwyczajna do zbadania wykonania uchwały Sejmu RP z dnia 14 lutego 1992 r. w sprawie przeciwdziałania patologicznym zjawiskom niegospodarności, nadużyć i korupcji w gospodarce, Komisja Nadzwyczajna do zbadania zasadności zarzutów NIK w stosunku do niektórych byłych ministrów współpracy gospodarczej z zagranicą).

W Sejmie VI kadencji powołano m.in. Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach (funkcjonuje również w Sejmie VII kadencji), Komisję do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP, Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta RP, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz niektórych innych ustaw.

Na gruncie art. 111 Konstytucji kwalifikowaną postacią komisji nadzwyczajnej, stanowi **komisja śledcza**. Wyżej wskazano już, że komisja taka może być powoływana wyłącznie w Sejmie, do zbadania określonej sprawy (czyli do jej wyjaśnienia) – nie chodzi tu zatem o udział w pracach ustawodawczych. Obowiązek określenia trybu działania takiej komisji spoczywa na ustawie, co wskazuje na odmienny charakter tej komisji na gruncie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z pozycją komisji powoływanych „dla zbadania określonej sprawy”, funkcjonującymi na podstawie Ustawy zasadniczej z 1952 r. Rzecz bowiem w tym – co podkreśla M. Chmaj – że uprzednio, komisje te mogły być powoływane jedynie w ramach kompetencji wykonywanych przez Sejm i nie mogły poza nie wykroczyć. Obecnie, ich działalność może wpływać na zakres praw i obowiązków obywateli oraz dotyczyć działalności organów państwa, w stosunku do których Sejmowi nie przysługują uprawnienia kontrolne.

Biorą pod uwagę fakt, że w zdecydowanej większości parlamentów państw Unii Europejskiej działają komisje śledcze (odrębne organy tego typu nie występują tylko w Finlandii i Szwecji) interesującym będzie ukazanie podstawowych założeń dotyczących ich pozycji, uję-



tych w ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. – o sejmowej komisji śledczej (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1218).

W myśl regulacji zawartych w tej ustawie:

- komisję śledczą powołuje Sejm w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów, a w jej skład może wchodzić do 11 członków; struktura osobowa komisji powinna odzwierciedlać reprezentację działających w Sejmie klubów i kół poselskich, mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności. Uchwała Sejmu o powołaniu komisji określa zakres jej działania; może również określać szczegółowe zasady działania komisji oraz termin złożenia przez nią sprawozdania. Z projektem uchwały w sprawie powołania komisji śledczej może wystąpić Prezydium Sejmu lub co najmniej 46 posłów;
- ustawa wprowadziła zasadę *incompatibilitas* mandatu poselskiego z członkostwem w komisji, o ile sprawa badana przez komisję dotyczy posła bezpośrednio, jeżeli brał lub bierze udział w jakiegokolwiek roli procesowej w sprawie przed organem władzy publicznej, oraz jeżeli istnieje inna okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności w danej sprawie. Wyłączenie może nastąpić na wniosek posła lub osoby wezwanej przez komisję w celu złożenia zeznań; w głosowaniu nie bierze udziału członek komisji, którego wyłączenia głosowanie dotyczy;
- prowadzenie przez inny organ władzy publicznej postępowania w sprawie (badanej przez komisję) lub jego prawomocne zakończenie, nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją, z tym tylko zastrzeżeniem, że przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych. Komisja – za zgodą Marszałka Sejmu – może zawiesić swoją działalność do czasu zakończenia określonego etapu lub postępowania toczącego się przed innym organem władzy publicznej. Zawieszenie to może nastąpić w szczególności wtedy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że materiał zebrany przed innym organem władzy publicznej lub podjęte przez ten organ rozstrzygnięcie mogłoby być przydatne

- do wszechstronnego zbadania sprawy przez komisję. Na podkreślenie zasługuje fakt, że komisja śledcza nie jest związana podczas badania określonej sprawy – wynikami postępowania, opiniami lub wnioskami innych komisji sejmowych;
- komisji przysługuje prawo wzywania osób celem złożenia przez nich zeznań; osoby wezwane mają obowiązek stawienia się przed komisją osobiście lub za pośrednictwem ustanowionego pełnomocnika, którym może być adwokat lub radca prawny (w sprawach tych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego). Na nie usprawiedliwioną absencję osoby wezwanej lub odmowę złożenia zeznań lub przyrzeczenia, komisji przysługuje prawo zwrócenia się do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej. Organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, na żądanie komisji, składają pisemne wyjaśnienia lub przedstawiają dokumenty będące w ich dyspozycji albo akta każdej sprawy przez nie prowadzonej;
  - komisji śledczej przysługuje prawo zwrócenia się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności; w czynnościach tych może brać udział przewodniczący lub upoważniony przez niego członek komisji. Czynności te (podobnie jak i zeznania osób wezwanych przed komisję oraz pisemne wyjaśnienia przedkładane przez osoby prawne i jednostki organizacyjne) przeprowadzane są z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej;
  - jeżeli komisja w toku postępowania uzna, że dokonane przez nią ustalenia uzasadniają postawienie Prezesowi NIK, Prezesowi NBP, Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych, osobom, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem lub członkom KRRiTV zarzutu popełnienia przez nich w sposób zawiniony, w zakresie swojego urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem, czynu naruszającego Konstytucję lub ustawę, występuje z wstępnym wnioskiem o ich pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. O wniosku takim komisja śledcza posta-

nawia większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków;

- po zakończeniu swojej działalności (czyli po zbadaniu określonej sprawy) komisja przekazuje Marszałkowi Sejmu sprawozdanie ze swojej działalności; sprawozdanie to jest drukowane i doręczane posłom. O ile komisja nie zdąży zakończyć swojej działalności przed końcem kadencji, postępowanie przez nią prowadzone ulega zamknięciu z dniem zakończenia kadencji. Jeżeli jednak komisja przekazała Marszałkowi sprawozdanie, a Sejm nie rozpatrzył go do końca kadencji, to może ono zostać rozpatrzone przez Sejm następnej kadencji.

Przypomnieć można, że Sejmie IV kadencji funkcjonowały trzy komisje śledcze:

- Komisja do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas nowelizacji ustawy i radiofonii i telewizji,
- Komisja do zbadania zarzutów nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d.UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A.,
- Komisja do zbadania prawidłowości prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Spółka Akcyjna.

W Sejmie V kadencji powołano Komisję Śledczą do zbadania nieprawidłowości w działaniach organów Państwa w procesie przekształceń niektórych banków, a w Sejmie VI kadencji Komisję Śledczą do Zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Błidy oraz (w skrócie) Komisję Śledczą do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy służb specjalnych, a także Komisję Śledczą do zbadania prawidłowości działań organów administracji rządowej w sprawie postępowań karnych związanych z uprowadzeniem i zabójstwem Krzysztofa Olewnika.

Interesującą kwestię na gruncie polskiego prawa parlamentarnego stanowi również **ustalenie składów osobowych** komisji poszczególnych izb. W przedmiocie tym wskazać należy, że składy osobowe komisji sejmowych są wybierane przez Sejm w drodze uchwały, na wniosek Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Wyjątkiem w tym zakresie jest ustalanie składów **Komisji do Spraw Służb Specjalnych, Komisji Etyki Poselskiej** oraz **Komisji do Spraw Unii Europejskiej**. W skład tej pierwszej komisji wchodzi bowiem nie więcej niż 9 posłów, a ostateczny jej skład liczbowy ustala Sejm na wniosek Prezydium; zgłoszenia kandydatów na członków komisji dokonują przewodniczący klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów (art. 137 ust. 1–3 regulaminu Sejmu). W skład **Komisji Etyki Poselskiej** wchodzi z kolei posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie po jednym członku z każdego klubu, a kandydatów zgłaszają przewodniczący klubów spośród osób o nieposzlakowanej opinii i wysokim autorytecie moralnym (art. 143 ust. 1–3). Skład **Komisji do Spraw Unii Europejskiej** powinien odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów i porozumień liczących co najmniej 15 posłów. Prezydium Sejmu ustala liczbę członków klubu wchodzących w skład tej komisji według następujących zasad: a) obliczając współczynnik jako iloraz liczby członków klubu i liczby 460, z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku, b) mnożąc współczynnik przez liczbę 46, z dokładnością do pierwszego miejsca po przecinku, c) zaokrąglając iloczyn do liczby całkowitej (art. 148 a ust. 2 i 3).

W aktualnej, VII kadencji Sejmu, liczba miejsc przysługująca klubom w Komisji do Spraw Unii Europejskiej jest następująca: PO – 21, PiS – 13, RP – 4, PSL – 3, SLD – 2, SP – 2.

Pierwsze posiedzenia komisji sejmowych zwołuje i prowadzi Marszałek Sejmu; na posiedzeniu tym komisja wybiera ze swego grona **prezydium komisji** w składzie: przewodniczący oraz zastępcy przewodniczącego. W praktyce, składy osobowe komisji sejmowych ustalane są zgodnie z obowiązującym w tym przedmiocie konwenansem konstytucyjnym w oparciu o klucz partyjny, umożliwiającą reprezentację w komisji również przedstawicielom opozycji parlamentarnej (nierzadko pełnią oni funkcje przewodniczących części komisji).

W VII kadencji Sejmu liczba miejsc przysługująca klubom w trzech kategoriach komisji wynosi np.: dla PO – 18 w komisjach dużych, 12 w komisjach średnich, 8 w komisjach małych; dla PiS – 12 w komisjach dużych, 8 w komisjach średnich, 5 w komisjach małych; dla SLD – 2 w komisjach dużych, 2 w komisjach średnich, 1 w komisjach małych. O liczebności prezydium komisji (a konkretnie o liczbie zastępców przewodniczącego komisji) decyduje fakt, czy mamy do czynienia z komisjami „dużymi” (tych jest w Sejmie 9 i liczą około 40 posłów – np. Komisja Finansów Publicznych, Komisja Gospodarki, Komisja Infrastruktury), „średnimi” (8 i liczą około 30 posłów – np. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Ustawodawcza, Komisja Kultury i Środków Przekazu) czy „małymi” (6 i liczą około 20 posłów – np. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, Komisja do Spraw Łączności z Polakami za Granicą, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich). Dla komisji „dużych” liczba zastępców przewodniczącego ustalona została na 4, a dla pozostałych komisji („średnich” i „małych”) na 3.

Według odrębnych zasad dokonuje się wyboru składu prezydium Komisji do Spraw Służb Specjalnych (na pierwszym posiedzeniu komisja wybiera ze swego grona przewodniczącego i **do dwóch zastępców**) oraz Komisji Etyki Poselskiej (pracami komisji kieruje przewodniczący, a w czasie jego nieobecności zastępca przewodniczącego; **funkcję przewodniczącego komisji i jego zastępcy pełnią kolejno, po 3 miesiące, członkowie komisji**). W przypadku Komisji do Spraw Unii Europejskiej interesującym jest fakt, że w przypadku powołania komisji w nowym składzie osobowym, członkowie prezydium komisji, którzy zostali wybrani ponownie do składu komisji, zachowują swoje funkcje.

W odróżnieniu od rozwiązań funkcjonujących w Sejmie, Senat sam dokonuje wyboru nie tylko członków komisji, lecz także ich przewodniczących. Na pierwszym posiedzeniu komisji – również zwoływanym i prowadzonym przez Marszałka – komisja wybiera ze swego składu jedynie **kandydata na przewodniczącego**. Projekty uchwał w sprawie powołania i odwołania przewodniczącego komisji, Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich przygotowuje

i przedstawia Senatowi na wniosek odpowiedniej komisji, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 14 ust. 2 regulaminu ustalony nowelizacją z dnia 4 października 2002 r. – Mon. Pol. Nr 47, poz. 690). Ze składu komisji wybierany jest natomiast zastępca przewodniczącego; nowelizacja regulaminu Senatu z 24 października 2001 r. umożliwia komisjom wybór więcej niż jednego zastępcy przewodniczącego, z tym, iż wymaga to zgody Prezydium Senatu (art. 58 ust. 3) Przepisy regulaminowe dopuszczają również zwoływanie – z inicjatywy Marszałka Senatu, Prezydium, a także na wniosek co najmniej czterech przewodniczących komisji – **posiedzeń przewodniczących komisji Senatu**. Gremium to ma służyć koordynacji współpracy między komisjami, wskazywaniu potrzebnych inicjatyw ustawodawczych oraz rozpatrywaniu innych spraw przedstawionych przez Marszałka, Prezydium Senatu lub przewodniczących komisji (art. 13 ust. 3–4).

Nowelizacja regulaminu Senatu z dnia 6 listopada 1997 r., wprowadziła art. 20 ust. 2, w myśl którego „senator pełniący funkcję ministra albo sekretarza stanu nie może być członkiem komisji senackiej, której przedmiotowy zakres działania pokrywa się z zakresem działu administracji rządowej, w którym senator zajmuje jedno z wymienionych stanowisk”. Z brzmienia cytowanego przepisu *explicite* wynika, że pełnienie przez senatora funkcji ministra lub sekretarza stanu nie stanowi przeszkody do zasiadania w składzie innych komisji senackich. Jest to niemożliwe w odniesieniu do posłów (Sejm realizuje wszak funkcję kontrolną w stosunku do Rady Ministrów) którzy – pełniąc funkcję członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu – w ogóle nie mogą być członkami komisji sejmowych. Ich członkostwo w komisji wygasa z dniem powołania w skład Rady Ministrów lub powierzenia funkcji sekretarza stanu (art. 7 ust. 3 regulaminu Sejmu). Jedynym odstępstwem od tej zasady, wprowadzonym nowelizacją regulaminu Sejmu z dnia 16 grudnia 2010 r. jest możliwość bycia członkiem Komisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia ustawy o zmianie Konstytucji.

W izbach funkcjonują również wybrani przez Sejm i Senat **sekretarze**; w Sejmie jest ich 20 (kandydatów na sekretarzy zgłasza Prezydium Sejmu, a ich wybór odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej), a w Senacie od 6 do 8. Nie stanowią oni organów izb, gdyż nie przysługują im odrębne kompetencje. Wykonują **zadania**

**pomocnicze**, polegające np. na prowadzeniu listy mówców i protokołów posiedzeń, dokonywaniu obliczeń wyników głosowania, przyjmowaniu wystąpień posłów składanych na piśmie oraz wykonywaniu innych czynności zleconych przez marszałków.

## 9. Funkcje parlamentu

O pozycji ustrojowej parlamentu przesądzają wypełniane przezeń funkcje. Tradycyjna klasyfikacja funkcji parlamentu wyodrębnia **funkcję ustawodawczą i kontrolną**, co znajduje odzwierciedlenie w treści art. 95 Konstytucji RP. Zaznaczenia jednak wymaga, że Ustawa zasadnicza różnicuje pozycję obu izb w przedmiocie ich realizacji, gdyż o ile funkcję ustawodawczą przyznaje zarówno Sejmowi jak i Senatowi, to już funkcję kontrolną umieszcza wyłącznie w gestii Sejmu. Wykaz konstytucyjnych funkcji realizowanych przez parlament nie wyczerpuje pełnego ich katalogu; doktryna wyodrębnia bowiem także **funkcję ustrojodawczą** (przez część konstytucjonalistów określaną funkcją ustawodawczą *sensu largo*), **funkcję kreacyjną** oraz **funkcję współuczestniczenia w określaniu polityki państwa** (wyodrębnienie tej ostatniej jest wątpliwe w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – na co wskażę w dalszej części pracy). Różnorodność klasyfikacji funkcji parlamentu zależna jest od rodzajów stosowanych kryteriów, stąd też w praktyce, w literaturze spotykamy się z wymienianiem od 2 do 5 funkcji realizowanych przez parlament.

### 9.1. Funkcja ustrojodawcza

Funkcja ustrojodawcza parlamentu może być realizowana w różnych formach; może dotyczyć **uchwalenia nowej konstytucji**, dokonywania **rewizji konstytucji** (czyli zmiany zasad naczelnych obowiązującej ustawy zasadniczej) lub wprowadzania **nowelizacji** (zmiany postanowień konstytucji bez naruszania istoty ustroju).

Podkreślić należy, że ukazane wyżej rozumienie funkcji ustrojodawczej nie zawsze znajduje akceptację doktryny; np. C. Schmitt (*Verfassungslehre*, Berlin 1928) uważał, że dokonywanie zmiany lub

modyfikacji w postanowieniach konstytucyjnych nie może być traktowane jako realizacja władzy ustrojodawczej. Także i obecnie, część konstytucjonalistów (np. P. Sarnecki, B. Banaszak, L. Garlicki) wyróżnia – wzorem doktryny francuskiej – funkcję ustrojodawczą w ramach szeroko rozumianej funkcji ustawodawczej. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że realizacja funkcji ustrojodawczej obejmuje określanie zasad ustroju polityczno-gospodarczego, organizacji aparatu państwowego oraz możliwości jego wpływu na życie społeczne, jak również regulację statusu jednostki w państwie, to – od formalnej strony umożliwia to wyodrębnienie tej funkcji zarówno w znaczeniu uchwalenia nowej jak i zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej (B. Naleziński). Koncepcji tej sprzyjają rozstrzygnięcia Konstytucji RP nie różnicującej całkowitej zmiany Konstytucji od zmiany częściowej. Z art. 235 wynika, że z inicjatywą **zmiany** Ustawy Zasadniczej może wystąpić co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Daje się w tym przedmiocie zauważyć wyraźne zawężenie kręgu podmiotów w stosunku do tych, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (brak wśród inicjatorów zmiany Konstytucji: Rady Ministrów, grupy co najmniej 100 tys. obywateli oraz znaczne podniesienie limitu osobowego posłów do 92, podczas gdy prawo inicjatywy ustawodawczej posiada grupa co najmniej 15 posłów). Już z powyższego wynika, że zmiana Ustawy Zasadniczej następować będzie w szczególnym trybie; z cytowanego przepisu wynika bowiem, iż może to nastąpić jedynie w drodze ustawy **uchwalonej w jednakowym brzmieniu** przez Sejm i następnie, w terminie nie dłuższym niż 60 dni, przez Senat. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu (umożliwia to przeprowadzenie szerokiej konsultacji). Ustawa o zmianie Konstytucji ma być uchwalona przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oraz przez Senat bezwzględną większością głosów przy *quorum* wynoszącym również co najmniej połowę ustawowej liczby senatorów.

Konstytucja daje szczególną ochronę przepisów zawartych w rozdz. I („Rzeczpospolita”), rozdz. II („Wolności, prawa i obowiązki człowie-



ka i obywatela”) oraz w rozdz. XII („Zmiana Konstytucji”). Sprawadza się ona do tego, że – po pierwsze – uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy tych właśnie rozdziałów może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Po drugie – podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy zmiany Konstytucji mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie mogą zwracać się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli opowie się za nią większość głosujących. Po uchwaleniu ustawy o zmianie Konstytucji (lub po jej zatwierdzeniu w referendum) Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi RP ustawę do podpisu. **Prezydent nie ma możliwości zastosowania weta** (odmowy podpisania) i obowiązany jest w terminie do 21 dnia od dnia przedstawienia przez Marszałka, podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP.

Szczegółowy tryb postępowania w Sejmie z projektami ustaw o zmianie Konstytucji, będzie ukazany w pkt 9.2. przy omawianiu szczególnych procedur ustawodawczych.

## **9.2. Funkcja ustawodawcza**

Zgodnie z treścią art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji, realizacja władzy ustawodawczej została przekazana dwóm organom: Sejmowi i Senatowi. Jak już wspomniano – podczas omawiania zasady trójpodziału władzy – stwarza to domniemanie kompetencyjne o realizacji funkcji ustawodawczej przez parlament.

Ustawy, podejmowane są w drodze szczególnej procedury, zwanej **trybem ustawodawczym**, na który składa się ogół parlamentarnych jak i pozaparlamentarnych etapów dochodzenia tych aktów do skutku (część z tych etapów znajduje określenie w Ustawie zasadniczej). Aktualny tryb ustawodawczy składa się z następujących etapów:

- 1) wykonanie inicjatywy ustawodawczej,
- 2) rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach,
- 3) rozpatrzenie ustawy przez Senat, z możliwością zgłaszania poprawek bądź wnioskowania o odrzucenie ustawy,

- 4) rozpatrzenie przez Sejm stanowiska Senatu,
- 5) podpisanie ustawy przez Prezydenta RP,
- 6) ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw.

**Pod pojęciem prawa inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć przysługującą określonym prawnie (najczęściej konstytucyjnie) podmiotom kompetencję do przedłożenia parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament obowiązany jest ten projekt rozpatrzyć w przewidzianym trybie.**

Art. 118 Konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej przyznaje:

a) **posłom** (chodzi o tzw. inicjatywę poselską, która – zgodnie z art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu – przysługuje komisjom sejmowym oraz co najmniej 15 posłom). Inicjatywa poselska ma więc charakter zbiorowy, gwarantując indywidualnemu posłowi prawo „współuczestniczenia” w złożeniu projektu ustawy. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje każdej stałej komisji sejmowej (nie przysługuje np. komisji śledczej) a komisji nadzwyczajnej jedynie wtedy, gdy uchwała Sejmu o powołaniu komisji, określając cele jej działania, zalicza do nich przygotowanie projektu i zainicjowanie postępowania ustawodawczego.

b) **Senatowi** (inicjatorem senackiego projektu ustawy może być w myśl art. 76 ust. 1 regulaminu Senatu – komisja senacka lub co najmniej 10 senatorów). Wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy składa się w formie pisemnej do Marszałka Senatu (do projektu dołącza się uzasadnienie). Rozpatrywanie projektu odbywa się w trzech czytaniach. Marszałek Senatu kieruje projekt ustawy do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej. Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia **w pierwszym czytaniu** projekt ustawy, obradują nad nim wspólnie. Komisjom tym przysługuje prawo zwracania się do innych komisji o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części. Pierwsze czytanie przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia senatorom projektu ustawy. Obejmuje ono: 1) uzasadnienie projektu ustawy przez przedstawiciela wnioskodawcy, 2) przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków. Komisje, po rozpatrzeniu projektu ustawy przygotowują, w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące, wspólne sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o: 1) przyjęcie

projektu bez poprawek, 2) przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, 3) odrzucenie projektu. Sprawozdanie komisji obejmuje informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo o pozostawaniu poza obszarem regulacji tego prawa. Na posiedzeniu Senatu sprawozdanie komisji przedstawia wybrany z ich składu senator sprawozdawca. **Drugie czytanie** projektu ustawy obejmuje: 1) przedstawienie Senatowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, 2) przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków. Przed przystąpieniem do dyskusji senatorowie mogą zgłaszać trwające nie dłużej niż 1 minutę zapytania do sprawozdawcy w związku z przedstawionym sprawozdaniem oraz do upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy projektu. Drugie czytanie kończy się skierowaniem projektu ustawy do komisji w celu ustosunkowania się do zgłoszonych w toku dyskusji wniosków (w takiej sytuacji Senat może wyznaczyć komisjom termin przedstawienia dodatkowego sprawozdania), bądź też, jeżeli w trakcie dyskusji nikt nie złoży wniosku przeciwnego do wniosku przedstawionego przez komisję w sprawozdaniu, Senat przystępuje niezwłocznie do trzeciego czytania. **Trzecie czytanie** projektu ustawy obejmuje: 1) przedstawienie Senatowi dodatkowego sprawozdania komisji, jeżeli projekt był skierowany do komisji po drugim czytaniu, 2) głosowanie. Uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu. Do uchwały załącza się: 1) uzasadnienie przedstawiające w szczególności skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy, 2) informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, 3) wskazanie przedstawiciela Senatu upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad projektem ustawy;

c) **Prezydentowi Rzeczypospolitej**. Konstytucja wyróżnia dwa rodzaje prezydenckich inicjatyw ustawodawczych: pierwsza to inicjatywa „zwykła” z art. 118 i druga, z art. 235 Ustawy Zasadniczej. Obie zwolnione są z wymogu kontrasygnaty. Prawo inicjatywy ustawodawczej pozwala Prezydentowi na odgrywanie przez niego aktywnej i inspirującej roli politycznej, jednakże w pewnych sytuacjach (*cohabitation*) może stwarzać ryzyko podejmowania działań konkurencyjnych wobec polityki rządu. Dlatego też doktryna postuluje, aby Pre-

zydent ze swojego prawa korzystał w sprawach zasadniczych. Dotychczas, największy udział miały inicjatywy ustawodawcze wiążące się tematycznie z zakresem zadań głowy państwa oraz dotyczące zagadnień ustrojowych (np.: reform prawa wyborczego oraz regulacji stanów nadzwyczajnych);

d) **Radzie Ministrów**. Nowelizacja ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392) dokonana 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 42, poz. 337) zmieniła model przygotowywania rządowych projektów ustaw. W dotychczasowym stanie prawnym projekty przygotowywane były generalnie przez właściwych podmiotowo ministrów, co już od wielu lat krytykowane było jako „resortowy” system tworzenia prawa, obarczony szeregiem wad. W systemie tym, rolę Rządowego Centrum Legislacji było „opracowywanie stanowisk” prawno-legislacyjnych do wcześniej tak przygotowanych projektów.

Istota dokonanej nowelizacji tkwi w wyodrębnieniu normatywnym dwóch faz prac legislacyjnych (najpierw przygotowania założeń projektu ustawy, a następnie opracowania na ich podstawie samego projektu ustawy) oraz rozdzielenia właściwości organów w odniesieniu do każdej z tych faz prac: 1) utrzymania właściwości resortowej (właściwych ministrów) w zakresie sporządzenia założeń projektu ustawy i 2) powierzenia obowiązku opracowania projektu ustawy Rządowemu Centrum Legislacji (A. Schmit, *Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego*, WSPiA, Przemysł–Rzeszów 2009).

Szczegółowy tryb związany z inicjowaniem projektów, ich konsultowaniem, uzgadnianiem i przyjmowaniem na posiedzeniu Rządu, zawiera uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Mon. Pol. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.). Szczególnie istotna w powyższym zakresie jest jego nowelizacja z dnia 31 marca 2009 r. (Mon. Pol. Nr 20, poz. 246) dostosowująca przepisy Regulaminu do styczniowych zmian dokonanych w ustawie o Radzie Ministrów.

W praktyce parlamentarnej kilku ostatnich kadencji Sejmu i Senatu, większość projektów aktów ustawodawczych jest wynikiem inicja-

tywy Rady Ministrów, a nie posłów, jak miało to miejsce w latach 1989–1997. Warto jednak zauważyć, że nawet wtedy, gdy ogólna liczba zgłaszanych inicjatyw poselskich przewyższała znacznie liczbę rządowych projektów ustaw, to pod względem liczby uchwalonych aktów ustawodawczych przeważały jednak ustawy zainicjowane przez rząd. Dzieje się tak dlatego, że tradycyjnie większość rządowa odrzuca w toku prac legislacyjnych głównie projekty poselskie, które nie zawsze są zgodne z oficjalną linią polityki realizowanej przez Radę Ministrów i sejmowe ugrupowania polityczne wspierające jej działalność

e) **grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.** Jest to nowa, nie znana dotychczas na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego instytucja demokracji bezpośredniej, tzw. **inicjatywa ludowa**. Określenie sposobu wykonania prawa inicjatywy ustawodawczej Konstytucja (art. 118 ust. 2) odesłała do regulacji w drodze ustawy. Uczyniła to **ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli** (Dz. U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.).

Akt ten wyłączył z prawa inicjatywy ludowej projekty ustaw, dla których Konstytucja zastrzegła właściwość innych podmiotów. Chodzi tu w szczególności o dwie regulacje przedmiotowe; pierwsza – polega na wyłączeniu obywateli z prawa inicjowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 1), a druga – sprowadza się do wyłącznych uprawnień Rady Ministrów w przedmiocie wnoszenia projektów ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221).

Przepisy ustawy stanowią, że czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej (KIU), utworzony przez co najmniej 15 obywateli polskich, którzy złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do tego komitetu (w imieniu i na rzecz KIU występuje pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani

w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet). Po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt (podpisy zbiera się na wykazie, którego wzór określa PKW) pełnomocnik KIU zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu oraz dołącza projekt ustawy. O ile zawiadomienie spełnia określone w ustawie warunki, Marszałek w terminie 14 dni od jego doręczenia postanawia o przyjęciu zawiadomienia (z tą chwilą KIU nabywa osobowość prawną, a ponadto, dzień przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia, wywiera ten skutek, że od tej daty do dnia wniesienia projektu ustawy, treść projektu nie może być zmieniana). O ile wystąpią braki formalne w przedłożonym zawiadomieniu, Marszałek wzywa pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni; nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia, na co pełnomocnikowi przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (od postanowienia Sądu nie przysługuje środek prawny).

Po otrzymaniu postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia, lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, KIU ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim fakt nabywania osobowości prawnej, adres komitetu oraz miejsca udostępniania projektu ustawy do publicznego wglądu. Ogłoszenie powyższej informacji ma bardzo istotne znaczenie, gdyż od tego momentu może dopiero rozpocząć się kampania promocyjna na rzecz projektu ustawy oraz zbieranie pozostałych 99 tys. podpisów obywateli popierających projekt.

Projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów popierających, pełnomocnik KIU powinien wnieść do Marszałka Sejmu nie później niż w ciągu 3 miesięcy od daty postanowienia Marszałka o przyjęciu zawiadomienia. O ile projekt ustawy został wniesiony zgodnie z wymogami, Marszałek Sejmu kieruje go do pierwszego czytania w Sejmie (a nie na posiedzenie komisji sejmowej) i zawiadamia o tym pełnomocnika KIU. W wypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy (lub uzasadnienia) została zmieniona, Marszałek Sejmu – nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu – w drodze postanowienia odmawia jego przyjęcia. Na postanowienie pełnomocnikowi KIU przysługuje skarga do Sądu Najwyższego. Marszałkowi Sejmu – w wypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości

co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów popierających projekt, przysługuje ponadto prawo – również w terminie 14 dni od dnia złożenia projektu – zwrócenia się do PKW o stwierdzenie, czy została złożona wymagana liczba podpisów. PKW dokonuje czynności sprawdzających w terminie 21 dni i o ile stwierdzi, że prawidłowo złożona liczba podpisów jest mniejsza od ustawowo wymaganej, to Marszałek Sejmu odmawia nadania projektowi ustawy dalszego biegu; również i to postanowienie może być przez pełnomocnika zaskarżone do Sądu Najwyższego.

Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. Ponieważ w stosunku do projektów obywatelskich nie ma zastosowania zasada dyskontynuacji, projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w czasie kadencji Sejmu – kiedy został wniesiony – jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji. Jego pierwsze czytanie odbywa się nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu (art. 13 ustawy).

Wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pokrywa KIU; może on w tym celu organizować zbiórki publiczne środków finansowych (nie wymaga to uzyskania pozwolenia). Jednakże KIU nie mogą być przekazywane na te cele środki finansowe pochodzące m.in. z budżetu państwa, od państwowych jednostek organizacyjnych, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych, cudzoziemców zamieszkujących na terenie RP.

Ustawa wprowadza zasadę jawności finansowania wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, nakładając na pełnomocnika KIU obowiązek złożenia Ministrowi Finansów sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy w terminie 3 miesięcy od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy, a w wypadku wcześniejszego rozwiązania komitetu – w terminie 3 miesięcy od dnia jego rozwiązania. Pełnomocnik komitetu, w wypadku uzyskania

nadwyżki pozostałych funduszy nad poniesionymi wydatkami, obowiązany jest przekazać ją instytucji charytatywnej.

KIU ulega rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od daty:

- a) zakończenia postępowania ustawodawczego,
- b) postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy lub postanowienia Sądu Najwyższego oddalającego zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy,
- c) bezskutecznego upływu terminu, w którym projekt ustawy miał być wniesiony do Marszałka Sejmu.

Projekty ustaw wnoszone są w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu (nazywa się to złożeniem projektu „do łaski marszałkowskiej”); wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Konstytucja w art. 118 ust. 3 wymaga, aby wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawili skutki finansowe jej wykonania. Szczegółowy **katalog wymogów, które powinny być zawarte w uzasadnieniu projektu** wymienia art. 34 regulaminu Sejmu stanowiąc, iż należy:

- a) wyjaśnić potrzebę i cel wydania ustawy,
- b) przedstawić rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- c) wykazać różnicę między stanem dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- d) przedstawić przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- e) wskazać źródło finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- f) przedstawić założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych (nie dotyczy to Rady Ministrów, która musi przedłożyć gotowe projekty; ponadto, Rada Ministrów przesyła wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów, które wyraziły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności



- lobbingowej w procesie stanowienia prawa, dołączając jednocześnie informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń),
- g) dołączyć oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Do uzasadnienia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, wniesionego przez Radę Ministrów, dołącza się projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy, a także tabelę zgodności projektowanych przepisów z przepisami Unii Europejskiej.

Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, zwłaszcza jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem ich do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

O ile uzasadnienie nie odpowiada wymogom regulaminowym, Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy. Ponadto, o ile okaże się, że w odniesieniu do określonego projektu ustawy istnieje wątpliwość co do jego zgodności z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu – może skierować go do Komisji Ustawodawczej, celem zaopiniowania. Komisja ta, może **większością 3/5 głosów** w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Takiemu projektowi Marszałek może nie nadać dalszego biegu.

Marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej.

Wnioskodawca, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, może wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu. Tekst autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania (autopoprawki nie można wносить do obywatelskiego projektu ustawy).

Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w **trzech czytaniach**. Wnioskodawca, do czasu zakończenia drugiego czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt. Projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali go przed wniesieniem.

Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. **Obowiązkowe pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu dotyczy projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.** Nie jest to pełne wyliczenie, gdyż art. 37 ust. 3 regulaminu Sejmu upoważnia Marszałka do skierowania do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również i inne projekty ustaw (a nawet uchwał) jeżeli przemawiają za tym ważne względy.

Zasadą regulaminową jest, że **pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż 7 dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.** W szczególnie uzasadnionych wypadkach, Sejm może skrócić postępowanie i przystąpić do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku projektu (art. 51 ust. 1 pkt 1).

W sytuacji, gdy **pierwsze czytanie** ma miejsce na posiedzeniu Sejmu, to ogranicza się ono głównie do:

- a) uzasadnienia projektu przez wnioskodawcę,
- b) debaty w sprawie ogólnych zasad projektu, oraz
- c) pytań posłów i odpowiedzi wnioskodawcy.

Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu może zakończyć się przegłosowaniem wniosku o odrzucenie projektu w całości lub też skierowaniem go do komisji (jednej lub kilku). O ile wystąpi ta druga

sytuacja, to do dalszych prac nad projektem będą miały zastosowanie te same przepisy regulaminowe, które określają procedurę postępowania przewidzianą dla projektów kierowanych bezpośrednio w pierwszym czytaniu do właściwych komisji sejmowych.

Pierwsze czytanie na posiedzeniu komisji ma na celu nie tylko rozpatrzenie ogólnych zasad projektu ustawy lecz także regulacji szczegółowych. Według art. 38 regulaminu Sejmu: *O posiedzeniu komisji, na którym odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek* (podkr. J. B.).

Projekty ustaw rozpatrywane są w komisjach merytorycznie właściwych; można kierować projekty do dwóch lub większej liczby komisji. Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt ustawy, obradują nad nim wspólnie; przysługuje im również prawo zwracania się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części (tok prac nad projektem komisje ustalają na wniosek ich prezydów). W przypadku skierowanych do komisji projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu, komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; w takim przypadku komisja sporządza wspólne sprawozdanie o tych projektach. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu, komisje mogą także powołać podkomisję (w jej skład wchodzi co najmniej 5 posłów) która następnie przedstawia komisjom sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie. Zgłoszone ustnie na posiedzeniu komisji lub podkomisji poprawki, przedstawia się na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji. W posiedzeniach komisji (podkomisji) przy rozpatrywaniu projektów ustaw uczestniczy upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. Podczas posiedzeń tych organów, mogą być również wysłuchiwane opinie zaproszonych ekspertów. Ponadto, w posiedzeniach Komisji mogą uczestniczyć osoby wykonujące działalność lobbingsową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową. Mogą one zabierać głos w dyskusji, nie mają jednak prawa uczestnictwa w posiedzeniach podkomisji. Komisje mogą przekazywać sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek prezydiom lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu. W sprawach dotyczących zgodności

przepisów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej, komisje obowiązane są zasięgać opinii ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Komisje, do których został skierowany projekt ustawy, przedstawiają Sejmowi **wspólne sprawozdanie** o tym projekcie; w sprawozdaniu komisje mogą przedstawić wniosek o:

- 1) przyjęcie projektu bez poprawek,
- 2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu,
- 3) odrzucenie projektu.

Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako **wnioski mniejszości**; wnioski te są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki. Jest o nich informowany Sejm podczas wysłuchiwania sprawozdania komisji, wygłaszanego przez posła sprawozdawcę.

W tym miejscu wskazać należy na **szczególną rolę Komisji Ustawodawczej w postępowaniu z projektami ustaw**. Komisja ta (utworzona w Sejmie PRL w 1972 r.) została zniesiona na początku III kadencji w 1997 r., co okazało się być rozwiązaniem błędnym i Sejm IV kadencji powołał ją ponownie do życia w 2001 r. Aktualnie, do jej przedmiotowego zakresu działania należą sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, sprawy związane z postępowaniem przed TK oraz wynikające z orzecznictwa TK, a także współdziałanie w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań.

Projekt ustawy może być skierowany tylko do Komisji Ustawodawczej i wówczas sposób jej działania jest taki sam jak innych komisji sejmowych merytorycznie właściwych, opiniujących przedłożone projekty. Jeśli jednak projekt został skierowany do innej komisji, to Prezydium Komisji Ustawodawczej może wyznaczyć spośród człon-

ków Komisji przedstawicieli, którzy uczestniczą w posiedzeniach komisji, do których projekt został skierowany. Przedstawicielom tym przysługuje prawo zgłaszania wniosków lub propozycji poprawek w imieniu Komisji Ustawodawczej, jednak **bez prawa udziału w głosowaniu na posiedzeniach komisji właściwych** (art. 81 regulaminu Sejmu). Jeżeli przedłożone przez nich wnioski lub poprawki nie zostaną uwzględnione przez komisje właściwe, to (po przeprowadzeniu jeszcze stosownej procedury) Komisja Ustawodawcza może zwrócić się o ich ponowne rozpatrzenie przez komisje pracujące nad projektem. Jeżeli komisje te ponownie odmówią akceptacji propozycji Komisji Ustawodawczej, to nieprzyjęte wnioski i poprawki są zamieszczane w sprawozdaniu komisji z zaznaczeniem, że pochodziły one od Komisji Ustawodawczej. Traktuje się je tak samo, jak wnioski mniejszości, czyli rozstrzygnięcie pozostawia się w gestii Sejmu (art. 83 regulaminu).

Należy również wskazać, że art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) stanowi, że po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, **wysłuchanie publiczne** dotyczące tego projektu, w którym mogą wziąć udział podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy. Wdrożenie tej nowej instytucji do regulaminu Sejmu nastąpiło na mocy uchwały Sejmu z dnia 24 lutego 2006 r. (Mon. Pol. Nr 15, poz. 194).

Z przepisów zawartych w dziale II rozdział 1a wynika, że komisja do której został skierowany do rozpatrzenia projekt ustawy, może – na pisemny wniosek złożony komisji przez posła – podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Uchwała w tej sprawie może zostać podjęta **po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania**. Podjęta uchwała wraz z określeniem daty i godziny oraz miejscem przeprowadzenia wysłuchania publicznego, podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, co najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego, a w odniesieniu do pilnych projektów ustaw oraz projektów ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych Państwa, co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania. W przypadku

zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy wniosek ten musi być rozstrzygnięty przed rozstrzygnięciem wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest rozstrzygany bowiem jedynie w przypadku odrzucenia przez Sejm przedstawionego w sprawozdaniu komisji wniosku o odrzucenie projektu. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku, zgłosiły do Sejmu, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy. Prawo to przysługuje również podmiotom, które zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie o działalności lobbiningowej, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (chodzi tu o zainteresowanie projektami ustaw ujętych w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów). Zgłoszenie wnosi się do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzu (podlega ono udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, z wyjątkiem adresu osoby fizycznej). Podmiot dokonujący zgłoszenia podaje: a) imię i nazwisko oraz adres osoby uprawnionej do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem ustawy, b) jeżeli występuje na rzecz osoby prawnej – nazwę i siedzibę tej osoby, c) jeżeli występuje na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna – odpowiednio, jego imię i nazwisko oraz adres albo jego nazwę i siedzibę, d) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. Do zgłoszenia dołącza się zaświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbiningową.

Wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji, a porządek dzienny posiedzenia nie może obejmować innych punktów porządku dziennego. Przewodniczący komisji ustala kolejność oraz czas wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym. Na posiedzeniu komisji dany podmiot może wystąpić tylko jeden raz.

**Po opracowaniu sprawozdania przez komisję (komisje) może się odbyć drugie czytanie. Przeprowadza się je zawsze na posiedzeniu Sejmu, nie wcześniej niż 7 dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej (z art. 51 regulaminu**

precyzującego tzw. „przepisy pożarowe” wynika, że w szczególnie uzasadnionych wypadkach Sejm może skrócić postępowanie z projektami ustaw i przystąpić do drugiego czytania:

- a) niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji,
- b) niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji).

**Drugie czytanie obejmuje:**

- a) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie, wygłaszanego przez posła sprawozdawcę, który w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia; w sprawozdaniu tym nie można przedstawiać innych wniosków niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji,
- b) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków (poprawki mogą zgłaszać wnioskodawca, grupa co najmniej 15 posłów, przewodniczący klubów lub upoważnieni przez nich wiceprzewodniczący – w imieniu klubów oraz Rada Ministrów). Jednakże, w sytuacji wnioskowania przez komisje (komisję) o odrzucenie projektu, przedstawiane jest sprawozdanie komisji o projekcie, a następnie przeprowadza się debatę **bez prawa zgłaszania wniosków i poprawek**. Gdyby jednak Sejm oddalił przedstawiony w sprawozdaniu komisji wniosek o odrzucenie projektu, to projekt ów kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, celem sporządzenia **poprawionego sprawozdania** (art. 46 w związku z art. 47 ust. 2 regulaminu Sejmu). Odesłanie projektu ustawy ponownie do komisji następuje także wówczas, gdy w toku drugiego czytania zostały zgłoszone poprawki i wnioski. W takiej sytuacji komisje, kierując się przeprowadzoną debatą, wnioskami Komisji Ustawodawczej oraz wnioskami mniejszości przygotowują **dodatkowe sprawozdanie**. Rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania poprawionego lub dodatkowego odbywa się po jego doręczeniu posłom.

Jeżeli w toku drugiego czytania nie zostały zgłoszone poprawki, bądź też ich zgłoszenie nie spowodowało potrzeby odsyłania projektu do komisji, Sejm może niezwłocznie przystąpić do trzeciego czytania.

**Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje:**

- a) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania,
- b) głosowanie.

Porządek głosowania jest następujący:

- a) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony,
- b) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach,
- c) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.

O ile Sejm tak postanowi, możliwe jest poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu.

Dla uchwalenia projektu ustawy wystarczająca jest zwykła większość głosów przy *quorum* wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji). W momencie uchwalenia, projekt staje się ustawą; podpisuje ją Marszałek Sejmu i przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi. Dalsze prace nad ustawą toczą się już w Senacie i mają one ściśle określone ramy czasowe. W odniesieniu do ustawy zwykłej, **Senat w terminie 30 dni od dnia jej przesłania przez Marszałka Sejmu może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości.** Jeżeli Senat w ciągu 30 dni nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uważa się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji).

Według procedury określonej w dziale VII regulaminu Senatu, Marszałek Senatu kieruje tekst ustawy uchwalonej przez Sejm do wła-



ściwych komisji senackich. Komisje te, po rozpatrzeniu ustawy przygotowują w terminie **nie dłuższym niż 18 dni** (a w przypadku ustawy wniesionej jako projekt pilny oraz ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej – w terminie wyznaczonym przez Marszałka Senatu) projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, w którym proponują: a) przyjęcie ustawy bez poprawek albo b) wprowadzenie do jej tekstu poprawek, albo c) odrzucenie ustawy. Następnie odbywa się posiedzenie Senatu, debata i głosowanie. Uchwała Senatu podejmowana jest zwykłą większością głosów przy *quorum* wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby senatorów. Uchwała ta przekazywana jest Marszałkowi Sejmu.

Ponieważ ta faza procesu ustawodawczego polega tylko na ustosunkowaniu się Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm, merytoryczny zakres poprawek senackich musi być ściśle związany z rozpatrywaną ustawą. Poprawki mogą dotyczyć wszystkich artykułów ustawy i zmierzać do optymalnego ukształtowania jej treści. W uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 22 września 1997 r. Trybunał Konstytucyjny sformułował jednak zastrzeżenie, że Senat nie może w trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, zastępować treści tej ustawy treścią zupełnie inną, dotyczącą innej tematyki oraz innego przedmiotu regulacji, ponieważ oznaczałoby to omijanie wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego, a więc obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu oraz o poszczególnych czytaniach projektu ustawy w Sejmie (sygn. K. 25/97).

Z kolei, poprawki Senatu dotyczące ustaw nowelizacyjnych przyjętych przez Sejm, powinny być poprawkami *sensu stricto*, tj. propozycjami zmian sformułowań użytych przez Sejm, bez możliwości dodawania czegokolwiek, tj. proponowania dalszych zmian w ustawie nowelizowanej. Senat nie może w tej fazie postępowania ustawodawczego modyfikować przepisów ustawy nowelizowanej, którymi w ogóle nie zajmował się Sejm, gdyż byłoby to równoznaczne z nową inicjatywą ustawodawczą, mającą doprowadzić do zmienienia danej ustawy z faktycznym pominięciem wcześniejszej fazy procesu ustawodawczego (orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r. – sygn. K. 5/93).

Podkreślenia wymaga, że nie jest określony termin, w którym Sejm powinien zająć stanowisko wobec podjętej uchwały Senatu. Dopóki głosowanie w sprawie stanowiska Senatu nie zostanie przeprowadzone, prace nad ustawą są wstrzymane. Umożliwia to Sejmowi rezygnację z przyjęcia określonej ustawy w sytuacji, gdy nie zgadza się z zaproponowanymi poprawkami Senatu, lecz nie jest w stanie ich oddalić.

Potrzeba rozpatrzenia przez Sejm stanowiska Senatu występuje jedynie wtedy, gdy Senat zaproponował poprawki do ustawy lub też wniósł o jej odrzucenie. Uchwałą taką Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisje, które projekt ustawy rozpatrywały (art. 54 ust. 8 regulaminu Sejmu dopuszcza możliwość rozpatrzenia poprawek Senatu bez uprzedniego skierowania ich do komisji). Do udziału w posiedzeniu, na którym rozpatrywana jest uchwała Senatu, komisje zapraszają **senatora sprawozdawcę** reprezentującego komisje senackie, które ustawę opiniowały. Komisje, po rozpatrzeniu uchwały Senatu, przedkładają Sejmowi sprawozdanie, w którym mogą wnioskować o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości (art. 54 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może odbyć się nie wcześniej niż 3 dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej. **Uchwałą Senatu o odrzucenie ustawy lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.** Z przepisu tego wynika, że nad stanowiskiem Senatu przeprowadza się jedno głosowanie, które ma charakter negatywny. Aby dało wynik rozstrzygający, pod głosowanie poddaje się zawsze wniosek o odrzucenie danej uchwały Senatu. Efektem każdego głosowania jest albo odrzucenie konkretnej poprawki (względnie odrzucenie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy), albo domniemanie jej przyjęcia. Owo domniemanie przyjęcia stanowiska Senatu znajduje wyraz w zdaniu wypowiedzianym przez Marszałka Sejmu: „stwierdzam, że

wobec nie uzyskania bezwzględnej większości głosów, Sejm przyjął poprawkę Senatu”.

Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat, bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu, Marszałek Sejmu **przesyła Prezydentowi** tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem (art. 56 regulaminu Sejmu).

Art. 122 ust. 2 Konstytucji wyznacza Prezydentowi RP **21 dni na podpisanie ustawy** licząc od dnia jej przedstawienia przez Marszałka Sejmu (akt podpisania nosi miano **promulgacji**). Podpisanie ustawy przez Prezydenta ma charakter wykonawczy i nie stanowi formy jego udziału w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej. Oznacza ono urzędowe stwierdzenie, że ustawa została uchwalona przez odpowiednie organy (Sejm i Senat) w konstytucyjnie określonym trybie i w brzmieniu przedstawionym Prezydentowi przez Marszałka Sejmu. Prezydent poświadczając swoim podpisem zgodność brzmienia otrzymanej ustawy z uchwalonym przez Sejm i Senat tekstem, potwierdza autentyczność oryginału. Ma to znaczenie w przypadku sporów, jakie mogłyby dotyczyć treści poszczególnych postanowień. Podstawą do jej ustalenia jest tekst podpisany przez Prezydenta.

W terminie przyznanym Prezydentowi na podpisanie ustawy, może on jednak odmówić jej podpisania i wystąpić z umotywowanym wnioskiem do Sejmu w celu ponownego jej rozpatrzenia (art. 122 ust. 5), co w praktyce określane jest jako „**weto prezydenckie**” lub „**weto ustawodawcze**” (weto może dotyczyć tylko całej ustawy. Prezydent nie dysponuje prawem weta selektywnego, pozwalającym mu zakwestionować tylko niektóre przepisy i nie blokować wejścia w życie pozostałych postanowień). Do przyczyn uzasadniających skorzystanie przez Prezydenta z prawa weta, doktryna zalicza m.in.: a) różnice w orientacji politycznej między Prezydentem a większością parlamentarną, prowadzące do różnic w ocenie merytorycznej ustawy, b) własną taktykę osoby sprawującej urząd Prezydenta, nie związaną bezpośrednio z polityczną grą parlamentarną, c) zawarte w ustawie błędy o charakterze formalnym lub merytorycznym, d) przekonanie o niekonstytucyjności przepisów ustawy przedłożonej do podpisu.

W sytuacji, gdy Prezydent skorzysta z przysługującego mu prawa weta, Marszałek Sejmu kieruje ustawę oraz wniosek Prezydenta do tych komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm (zarządza również drukowanie wniosku i doręczenie go posłom). Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta komisje przedstawiają Sejmowi sprawozdanie, w którym wnioskuje o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź wniosek przeciwny (art. 64 ust. 3 regulaminu Sejmu). W posiedzeniu Sejmu uczestniczy przedstawiciel Prezydenta, który w jego imieniu – jako pierwszy mówca – przedstawia motywację wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm; po nim głos zabiera poseł sprawozdawca przedstawiając stanowisko komisji. **Odrzucenie weta ustawodawczego następuje wówczas, gdy Sejm ponownie uchwali ustawę większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.**

O fakcie tym Marszałek Sejmu niezwłocznie powiadamia Prezydenta, który w tej sytuacji obowiązany jest do podpisania ustawy w ciągu 7 dni i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP. Gdyby Sejm nie zdołał ponownie uchwalić ustawy w brzmieniu dotychczasowym, to **postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu.**

Alternatywnym w stosunku do weta ustawodawczego jest inny środek prawny przysługujący Prezydentowi; mianowicie, może on przed podpisaniem ustawy **wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania jej zgodności z Konstytucją** (art. 122 ust. 3 Konstytucji).

Wystąpienie do TK równoznaczne jest z rezygnacją z zastosowania weta prezydenckiego. Jeżeli TK uzna ustawę za zgodną z Ustawą zasadniczą, to Prezydent bezwzględnie obowiązany jest do jej podpisania, co nie oznacza, że później – w trybie kontroli następnej – nie będzie mógł ponownie jej zakwestionować przed tym organem. O ile TK uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją, to Prezydent obowiązany jest do odmówienia jej podpisania, co tym samym spowoduje **zamknięcie postępowania ustawodawczego.** Jedynie w sytuacji (co przewiduje art. 122 ust. 4), gdy niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy a TK nie orzeknie, że są one **nie-rozerwalnie związane z całą ustawą**, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu:

- a) podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych przez TK za niezgodne z Konstytucją, albo
- b) zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Wystąpienie Prezydenta o przedstawienie opinii w sprawie ustawy, której poszczególne przepisy TK uznał za niezgodne z Konstytucją, Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które uprzednio rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm, przekazując im jednocześnie wyrok TK wraz z uzasadnieniem. Komisje w ciągu 14 dni obowiązane są przedstawić Marszałkowi stanowisko co do celowości zwrócenia ustawy Sejmowi albo podpisania jej przez Prezydenta z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją. **Usunięciem niezgodności – w wypadku zwrócenia ustawy Sejmowi przez Prezydenta – jest uchwalenie tekstu odpowiednich zmian przepisów uznanych przez TK za niezgodne z Ustawą zasadniczą, z zachowaniem ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego** (art. 58 ust. 1 regulaminu Sejmu). Podkreślenia wymaga, że w debacie nad sprawozdaniem komisji niedopuszczalne jest zgłaszanie poprawek wykraczających poza zakres przedmiotowy. Najpierw głośuje się: a) poszczególne poprawki do zmian, a następnie b) tekst zmian w całości, z uwzględnieniem przyjętych poprawek.

Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu (a także Prezydentowi) uchwałę w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia. Marszałek Senatu przekazuje te akty do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej. Komisje, w terminie nie dłuższym niż 14 dni przygotowują projekt uchwały Senatu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie, w którym proponują: a) przyjęcie uchwały Sejmu bez poprawek lub b) wprowadzenie do tekstu uchwały Sejmu poprawek.

Oprócz wyżej ukazanego, zasadniczego trybu ustawodawczego, występują jeszcze jego modyfikacje, zwane **szczególnymi procedurami ustawodawczymi**. Mają one zastosowanie do tzw. „pilnego projektu ustawy”, postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji, uchwalania ustawy budżetowej, kodeksów, ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompeten-

cje organów władzy państwowej w niektórych sprawach oraz projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej.

Prawo uznania uchwalonego **projektu ustawy za pilny** przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów; art. 123 ust. 1 Konstytucji nie dopuszcza jednak – ze względu na wagę materii podlegającej regulacji – nadawania klauzuli pilności projektowi ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Istotą trybu pilnego jest „uprzywilejowanie” danego projektu ustawy, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami, a także na znacznym przyśpieszeniu całego trybu ustawodawczego. Wprowadzenie i stosowanie tego trybu potrzebne jest w sytuacji, „gdy do parlamentu napływa wiele projektów ustaw i projekty dużej wagi gubią się w masie przedłożeń o mniej istotnym charakterze” (L. Garlicki).

Odrębności proceduralne dotyczące zastosowania pilnej ścieżki legislacyjnej określają regulaminy Sejmu i Senatu. Sprowadzają się one m.in. do następujących elementów:

- Marszałek Sejmu zarządza drukowanie pilnych projektów ustaw niezwłocznie po ich otrzymaniu i może postanowić o przeprowadzeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu lub komisji bez zachowania terminu wymaganego do odbycia pierwszego czytania (art. 72 ust. 1 i 73 ust. 1 regulaminu Sejmu),
- kierując pilny projekt ustawy do komisji, Marszałek Sejmu ustala im jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni (art. 73 ust. 2),
- pilny projekt ustawy Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji (art. 74),
- Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej (art. 76 ust. 3),
- uchwalona przez Sejm ustawa pilna przesyłana jest przez Marszałka niezwłocznie – nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia – Marszałkowi Senatu i Prezydentowi (art. 77),

- termin rozpatrzenia ustawy przez Senat wynosi 14 dni, a termin jej podpisania przez Prezydenta 7 dni (art. 123 ust. 3 Konstytucji),
- uchwałę Senatu zawierającą propozycję dokonania określonych zmian w uchwalonej ustawie pilnej lub jej odrzucenia, Sejm rozpatruje na posiedzeniu najbliższym po jej doręczeniu (art. 78 ust. 1),
- tekst ustawy pilnej, ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia jej uchwalenia (art. 79),
- gdy Prezydent odmówi podpisania ustawy pilnej, Prezydium Sejmu tak określa tok prac nad wnioskiem Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy, aby od dnia wpłynięcia wniosku Prezydenta do dnia ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Sejm nie upłynęło więcej niż 7 dni (art. 80).

Dokonana w dniu 19 grudnia 2008 r. nowelizacja regulaminu Sejmu wprowadziła w dziale II nowy rozdział 3a w brzmieniu: **Postępowanie z projektami ustaw z zmianie Konstytucji**. Zgodnie z treścią art. 86a–86k:

- do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Sejm może powołać Komisję Nadzwyczajną, której skład powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich,
- komisja rozpatrująca projekt ustawy o zmianie Konstytucji, powołuje zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy,
- w posiedzeniach Komisji mogą uczestniczyć przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów i Trybunału Konstytucyjnego,
- Komisja może wystąpić do Marszałka Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Sejm rozstrzyga o wprowadzeniu debaty jako punktu porządku dziennego obrad najbliższego, po złożeniu wniosku, posiedzenia Sejmu,

- poprawkę do projektu ustawy może zgłosić w formie pisemnej, na posiedzeniu Komisji, grupa co najmniej 5 posłów,
- propozycje poprawek odrzucone przez Komisję, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 wnioskodawców, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu ustawy; do wniosku mniejszości wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany oraz przewidywane skutki prawne i społeczne,
- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji uważa się za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 92 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem,
- przyjęcie sprawozdania przez Komisję, następuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji,
- drugie czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 14. dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji,
- w razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku, projekt ustawy kieruje się ponownie do Komisji,
- przyjęcie poprawki lub wniosku mniejszości do projektu ustawy następuje większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Znaczne odmienności – w zakresie procedury ustawodawczej – występują również przy uchwalaniu **ustawy budżetowej**. Podkreślenia wymaga, że inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów (podobnie jak i ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo – art. 221 Konstytucji), która obowiązana jest przedłożyć Sejmowi projekt budżetu najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (art. 222). Pierwsze czytanie projektu odbywa się na posiedzeniu plenarnym (art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu), a na-



stępnie kieruje się go do Komisji Finansów Publicznych (KFP) oraz innych właściwych komisji sejmowych rozpatrujących poszczególne części budżetowe. Do komisji tych Marszałek Sejmu kieruje przedłożone przez Najwyższą Izbę Kontroli uwagi do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa. Szczególną rolę w pracach nad projektem odgrywa KFP, do której pozostałe komisje przekazują stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek. Komisja ta przedstawia następnie na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami:

- a) w sprawie przyjęcia projektu ustawy budżetowej bez poprawek,
- b) przyjęcia z poprawkami (art. 108 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu).

Z powyższego wynika, że **KFP nie może wnosić o odrzucenie projektu** ustawy budżetowej.

Do innych odmienności proceduralnych związanych z uchwaleniem ustawy budżetowej należy również to, że:

- Senat, uchwałą w sprawie ustawy budżetowej podejmuje w ciągu **20 dni** od dnia przekazania jej przez Marszałka Sejmu. Ustawa ta, kierowana jest przez Marszałka Senatu do komisji senackich, celem rozpatrzenia właściwych części budżetowych. Komisje, przekazują swoje opinie Komisji Gospodarki Narodowej, która na ich podstawie przygotowuje projekt uchwały Senatu. Komisja może wyłącznie proponować: a) przyjęcie ustawy bez poprawek albo b) wprowadzenie poprawek (art. 73 regulaminu Senatu). **Senat nie ma prawa wnioskowania o odrzucenie ustawy budżetowej,**
- Prezydent podpisuje ustawę budżetową w ciągu **7 dni (nie może zastosować wobec tej ustawy weta prezydenckiego),**
- w przypadku zwrócenia się przez Prezydenta do TK w sprawie ustalenia zgodności ustawy budżetowej z Konstytucją (przed jej podpisaniem) TK orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 224 Konstytucji),

- konsekwencją nie przedłożenia Prezydentowi do podpisu ustawy budżetowej – w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy – **może być** skrócenie kadencji Sejmu (art. 225).

Znowelizowany w 1995 r., regulamin Sejmu wprowadził także szczególny rodzaj procedury ustawodawczej z **projektami kodeksów** (procedura ta zgodnie z art. 87 – dotyczy zarówno projektów nowych kodeksów, projektów zmian kodeksów jak i projektów przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian).

Pierwsze czytanie projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks, odbyć się musi na posiedzeniu Sejmu (a nie komisji) i może być przeprowadzone najwcześniej 30 dnia od doręczenia posłom druku projektu. Z kolei, pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks, może odbyć się nie wcześniej niż 14 dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu. Do rozpatrzenia wyżej wymienionych projektów można powołać – przed pierwszym czytaniem projektów – Komisję Nadzwyczajną, która może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu. W jej ramach mogą być tworzone podkomisje stałe oraz zespoły robocze (zespoły te mogą występować również w ramach podkomisji). Ponadto, Komisja Nadzwyczajna obowiązana jest powołać zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu (również i podkomisje mogą powoływać zespoły stałych ekspertów podkomisji). Z kolei, przewodniczący Komisji może powołać doraźnie ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień (art. 92). Interesującą odmiennością w tej procedurze jest również to, że Komisja Nadzwyczajna może przedstawić Sejmowi sprawozdanie w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję mogą być zamieszczone w sprawozdaniu Komisji jako wnioski mniejszości, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 posłów – członków Komisji Nadzwyczajnej. Drugie czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż 14 dnia od doręczenia posłom sprawozdania

Komisji Nadzwyczajnej. W przypadku zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku, projekt kieruje się ponownie do Komisji (art. 95 regulaminu Sejmu).

Szczególna procedura ustawodawcza została przewidziana także przy trybie uchwalania ustaw **o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach** (art. 90 ust. 1 Konstytucji).

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację wyżej wymienionej umowy wymaga – zgodnie z art. 90 ust. 2 Ustawy Zasadniczej – uchwalenia jej przez Sejm i Senat kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów (jest to większość liczniejsza niż wymagana przy zmianie Konstytucji RP, gdzie wystarcza bezwzględna większość głosów senatorów przy analogicznym *quorum*). Ponadto, Sejm – bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – może postanowić o zastąpieniu parlamentarnego wyrażenia zgody na tryb referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 4). Zarówno sama ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy, jak i sama umowa, mogą być poddane pod osąd TK co do ich zgodności z Konstytucją (art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji).

Istotne odmienności występują także odnośnie postępowania **z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej**. Zgodnie z treścią rozdziału 5a) regulaminu Sejmu ustalonego nowelizacją z dnia 12 marca 2004 r. (Mon. Pol. Nr 12, poz. 182), można je sprowadzić do następujących cech:

- Rada Ministrów, wnosząc projekt ustawy, deklaruje, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej. W przypadku innych projektów ustaw, Marszałek Sejmu przed skierowaniem ich do pierwszego czytania rozstrzyga, czy są to projekty wykonujące prawo Unii Europejskiej,
- przed przystąpieniem do szczegółowego rozpatrzenia takiego projektu ustawy, właściwa komisja ustala harmonogram prac nad tym projektem zgodny z kalendarzem prac w Sejmie i przesyła ów harmonogram Marszałkowi Sejmu,

- poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej może, na posiedzeniu komisji, zgłosić grupa co najmniej 3 posłów w formie pisemnej,
- propozycje poprawek odrzucone przez komisję, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 3 wnioskodawców, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej,
- przyjęcie przez komisję wniosku o odrzucenie projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej następuje bezwzględną większością głosów,
- drugie czytanie projektu takiej ustawy odbywa się na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania komisji, chyba, że Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii prezydium komisji, ustali późniejszy termin drugiego czytania,
- rozpatrzenie poprawek Senatu następuje na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu sprawozdania komisji.

Na zakończenie omawiania trybu ustawodawczego można jeszcze wskazać, że momentu powstania danej ustawy nie można utożsamiać z jej podpisaniem, każda bowiem ustawa opatrywana jest datą związaną z zupełnie innymi działaniami. W praktyce przyjmuje się, że datą powstania ustawy jest dzień, w którym: a) Sejm głosował nad całością projektu ustawy, jeżeli Senat nie wniósł żadnych poprawek albo gdy poprawki Senatu zostały odrzucone, b) Sejm przyjął poprawki Senatu w całości lub części, c) Sejm ponownie uchwalił ustawę w wyniku weta Prezydenta. Ustawa powstaje więc w tym dniu, w którym Sejm podejmuje taką decyzję legislacyjną, wymaganą w danym procesie ustawodawczym, która oznacza **ostateczne ustalenie treści tej ustawy**. Tylko w jednym wypadku przy ustalaniu daty powstania ustawy nie bierze się pod uwagę ostatniej decyzji legislacyjnej Sejmu, a mianowicie wówczas, gdy tą decyzją zostają odrzucone wszystkie poprawki Senatu lub zostaje odrzucona uchwała Senatu o odrzuceniu danej ustawy (S. Bożyk).

### 9.3. Funkcja kontrolna

Funkcja kontrolna parlamentu wynika z założeń monteskiuszowskiej zasady podziału władzy; jej realizacja stanowi konsekwencję i uzupełnienie funkcji ustawodawczej oraz kreacyjnej.

Art. 95 ust. 2 Konstytucji powierza wykonywanie funkcji kontrolnej nad działalnością Rady Ministrów Sejmowi i dopuszcza jej sprawowanie tylko w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Pomimo tak jednoznacznego sformułowania Ustawy Zasadniczej wydaje się jednak, że realizacja funkcji kontrolnej nie może być łączona tylko i wyłącznie z Sejmem i tylko z kontrolą nad rządem (B. Banaszak). Określone uprawnienia kontrolne wobec Rady Ministrów – co wynika z treści regulaminu Senatu – posiada także druga izba parlamentu. Pomimo, że są one – w porównaniu z uprawnieniami przysługującymi Sejmowi – niewielkie (dotyczą głównie prawa komisji senackich do żądania od członków rządu informacji i wyjaśnień, zajęcia stanowiska w sprawie oświadczeń wygłaszanych przez senatorów, przesłuchiwanie upoważnionych przedstawicieli resortów w trakcie postępowania nad ustawą budżetową), to jednak istnieją.

Bezspornym faktem jest jednak to, że główny ciężar uprawnień kontrolnych nad działalnością Rady Ministrów spoczywa w gestii Sejmu i na tym zagadnieniu się przede wszystkim skoncentrujemy. Przegląd form parlamentarnej kontroli realizowanej w stosunku do rządu i jego członków wskazuje, że kontrola ta realizowana być może przez:

- a) Sejm działający *in pleno*,
- b) podporządkowane mu wyspecjalizowane organy kontrolne (NIK) lub wewnętrzne organy pomocnicze (komisje sejmowe),
- c) indywidualną działalność parlamentarzystów.

Ad a) Formą kontroli Sejmu działającego *in pleno* nad działalnością Rady Ministrów jest w szczególności **udzielanie rządowi absolutorium**. Na mocy art. 226 Konstytucji na rządzie spoczywa obowiązek przedłożenia Sejmowi – w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kon-

troli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia sprawozdania, uchwałą o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

Innymi formami kontroli realizowanej w stosunku do RM na posiedzeniach Sejmu, jest udzielanie jej – po powołaniu przez Prezydenta – wotum zaufania, możliwość wyrażenia konstruktywnego wotum nieufności (a w stosunku do ministrów zwykłego wotum nieufności) a także ewentualność pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów (formy te będą przedmiotem omówień w rozdziałach VIII i XII podręcznika).

Ad b) Funkcja kontrola Sejmu nad rządem przejawiać się może również za pośrednictwem podległego mu, wyspecjalizowanego organu kontrolnego jakim jest Najwyższa Izba Kontroli (instytucja ta omówiona będzie w rozdziale XIV). Temu naczelnemu organowi kontroli państwowej Sejm może zlecać przeprowadzanie ściśle określonych kontroli. Podkreślenia wymaga także fakt, że przedstawiciele NIK uczestniczący w posiedzeniach komisji sejmowych, mogą zgłaszać uwagi do sprawozdań i informacji przedkładanych komisjom przez przedstawicieli rządu, a na żądanie komisji udzielają wyjaśnień w sprawach przeprowadzonych kontroli (art. 153 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Organami wewnętrznymi Sejmu powołanymi do sprawowania kontroli, są komisje sejmowe. Większość z nich, to tzw. komisje resortowe, które mają w swym zakresie działania dziedziny stanowiące właściwość jednego lub kilku resortów. Komisje te – w ramach obszaru swych zainteresowań – posiadają uprawnienia kontrolne, a w szczególności – zgodnie z art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu – na żądanie prezydów komisji ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania. Ponadto, komisje te w sprawach związanych z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu, mogą samodzielnie przeprowadzać kontrole (art. 161 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Środkami wpływu komisji na działalność instytucji publicznych są dezyderaty oraz opinie, podejmowane podobnie jak i uchwały komisji większością głosów przy *quorum* wynoszącym co najmniej 1/3 liczby członków komisji.

**Dezyderaty zawierają postulaty komisji w określonych sprawach i mogą być skierowane do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków (tj. Prezesa RM, wiceprezesów, ministrów oraz przewodniczących określonych ustawowo komitetów), Prezesa NIK, Prezesa NBP, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy – art. 159 ust. 1 regulaminu Sejmu).**

Podjęte przez komisje dezyderaty przewodniczący komisji przekazują Marszałkowi Sejmu, który przesyła je wskazanym organom, z tym jednak zastrzeżeniem, że Marszałek może zwrócić komisji dezyderat z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy; dezyderat ponownie przez komisje uchwalony przesyłany jest przez Marszałka adresatowi.

Adresaci dezyderatów nie mają obowiązku zastosowania się do nich, tym niemniej obowiązani są ustosunkować się do nich i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajęтым stanowisku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania dezyderatu, chyba że Marszałek, na wniosek zainteresowanego organu – po porozumieniu z prezydium komisji – ustali inny termin. Odpowiedzi organów państwowych na dezyderaty oraz informacje o przebiegu realizacji dezyderatów są rozpatrywane na posiedzeniach komisji. W przypadku nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowalającą, komisja może ponowić dezyderat, przedłożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o zwrócenie odpowiedzi jako niezadowalającej lub przedłożyć Sejmowi projekt odpowiedniej uchwały lub rezolucji (art. 159 ust. 2–6 regulaminu Sejmu). **Rezolucją jest uchwała Sejmu zawierająca wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania** (art. 69 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu).

**Opinia komisji sejmowej zawiera jej stanowisko w określonej sprawie** i może być skierowana do tych samych organów, do których kieruje się dezyderaty, a ponadto także **do innych centralnych urzędów i instytucji państwowych**. W odróżnieniu od dezyderatów, gdzie

ich adresaci obowiązani są ustosunkować się do nich, przy opinii obowiązek przedstawienia stanowiska w terminie 30 dni występuje wówczas, gdy zażąda tego komisja. Pozostały tryb postępowania z opiniami jest analogiczny jak przy dezyderatach (art. 160 regulaminu Sejmu).

Komisje uchwalają również **sprawozdania, w których ujmowane są wyniki przeprowadzonych przez nie kontroli**. Są one przekazywane Marszałkowi Sejmu, który zarządza ich doręczenie wszystkim posłom; sprawozdanie może być przedmiotem obrad na posiedzeniu Sejmu (art. 162).

Ad c) Tradycyjnymi uprawnieniami kontrolnymi przysługującymi posłom jest prawo kierowania przez nich **do członków Rady Ministrów** interpelacji i zapytań poselskich oraz – co jest formą nową wynikającą z art. 115 ust. 2 Konstytucji – wniosków o przedstawienie informacji bieżących i pytań w sprawach bieżących.

Wyżej wymienione formy kontroli poselskiej poddawane były przez Sejm w latach 1997–2003 pewnym modyfikacjom i przekształceniom. Warto w tym zakresie wspomnieć choćby tylko o tym, że np. pytania w sprawach bieżących zostały ujęte w regulaminie Sejmu na mocy jego nowelizacji z dnia 4 września 1997 r. (Mon. Pol. Nr 58, poz. 558), a informacje bieżące wprowadzono dopiero w dniu 23 kwietnia 2003 r. (Mon. Pol. Nr 23, poz. 337). Właśnie ta ostatnia zmiana regulaminu spowodowała m.in. z jednej strony uszczegółowienie zakresu przedmiotowego interpelacji i zapytań poselskich, a z drugiej strony „wyprowadzenie” indywidualnych interpelacji poselskich z przedmiotu obrad na posiedzeniach Sejmu.

**Interpelacja** (od łac. *interpellatio* – przeszkadzanie, przerywanie) **składana jest w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa**. Powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające zeń pytania oraz powinna być skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego (art. 192 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Składa się ją w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu, lecz treść jej podlega wstępnej kontroli przez Prezydium Sejmu celem zbadania, czy odpowiada wymogom określonym w regula-



minie Sejmu. Do wniesienia interpelacji wystarczy podpis jednego posła.

O treści przyjętych interpelacji Sejm informowany jest przez Marszałka na posiedzeniu. Marszałek, informuje również Sejm o nadesłanych odpowiedziach na interpelacje lub o braku odpowiedzi.

Interpelowany, obowiązany jest do udzielenia – w formie pisemnej (z dołączeniem dwóch odpisów) – odpowiedzi na interpelację nie później niż w ciągu **21 dni** od dnia jej otrzymania; odpowiedź kieruje się na ręce Marszałka Sejmu, który przesyła interpelantowi odpis odpowiedzi. Tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu. W razie uznania odpowiedzi na interpelację za niezadowalającą, interpelant może zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem **dotatkowych wyjaśnień na piśmie**, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi. **Z wnioskiem takim można wystąpić tylko raz, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niezadowalającej odpowiedzi. Dodatkowe wyjaśnienia udzielane są przez interpelowanego w terminie 21 dni od dnia otrzymania żądania dotatkowych wyjaśnień (art. 193 ust. 3 regulaminu).**

Analiza treści przytoczonych przepisów regulaminowych wskazuje, że aktualnie interpelacje załatwiane są wyłącznie na piśmie, a udzielone na nie odpowiedzi nie mogą już stanowić przedmiotu dyskusji na porządku dziennym posiedzenia Sejmu.

**Zapytania poselskie składa się w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową** (art. 195 ust. 1 regulaminu). Tryb związany z ich rozpatrywaniem tym się różni od interpelacji, że składającemu zapytanie nie przysługuje prawo do żądania dodatkowych wyjaśnień w przypadku uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowalającą.

**Informacje bieżące oraz pytania w sprawach bieżących stanowią przedmiot obrad na posiedzeniach Sejmu** (art. 169 ust. 2 pkt 17 regulaminu). Są one wprowadzane przez Marszałka Sejmu do porządku dziennego każdego posiedzenia Sejmu. Czas przeznaczony na roz-

patrzenie punktu „Informacja bieżąca” nie może być dłuższy niż 90 minut. Punkt porządku dziennego „Pytania w sprawach bieżących” obejmuje rozpatrzenie nie więcej niż 11 pytań.

Prawo złożenia wniosku o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów **informacji bieżącej, przysługuje klubowi oraz grupie co najmniej 15 posłów** (art. 194 ust. 1 regulaminu). **Przedmiot wniosku o udzielenie informacji bieżącej jest identyczny z przedmiotem interpelacji, tzn. ma dotyczyć spraw o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa. Wnioski te, mogą być składane w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu do godziny 21<sup>00</sup> dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu, wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem adresata.** Wnioski wstępnie badane są przez Prezydium Sejmu, które może pozostawić je bez biegu, o ile nie spełniają wymogów regulaminowych. Prezydium, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, ustala, która ze zgłoszonych propozycji informacji zostaje uwzględniona i rozpatrzona na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Dokonując wyboru tematu informacji, Prezydium Sejmu kieruje się przede wszystkim jej znaczeniem i aktualnością. Bierze także pod uwagę liczebność klubu lub koła, które zgłosiły propozycje tematyczne informacji. W przypadku braku w tej sprawie jednolitej opinii Konwentu, o wyborze informacji rozstrzyga Sejm, po przedstawieniu sprawy przez Marszałka Sejmu. Wybrana zostaje informacja, która uzyskała większość głosów. Jeżeli wyborowi zostają poddane więcej niż 2 informacje, wybrana zostaje ta, która uzyskała bezwzględną większość głosów. Jeżeli bezwzględnej większości nie uzyskała żadna z poddanych pod głosowanie informacji, przeprowadza się głosowanie ponowne, wykreślając z listy głosowanych informacji tę, która uzyskała najmniejszą liczbę głosów. Głosowania przeprowadza się do momentu, w którym wyborowi zostają poddane dwie informacje. Wybrana zostaje ta, która uzyska większość głosów

Rozpatrzenie informacji na posiedzeniu Sejmu obejmuje przedstawienie uzasadnienia wniosku przez posła wyznaczonego przez podmiot uprawniony do jego złożenia oraz udzielenie odpowiedzi przez przedstawiciela Rady Ministrów. Przedstawienie uzasadnienia wniosku nie może trwać dłużej niż 5 minut, a udzielenie odpowiedzi

dłużej niż 10 minut. **W sprawie przedstawionej informacji przeprowadza się dyskusję.** Wystąpienia w dyskusji posłów nie mogą trwać dłużej niż 2 minuty (kolejność wystąpień określa Marszałek Sejmu, uwzględniając naprzemienne zabieranie głosu przez posłów z klubów, kół oraz posłów niezrzeszonych). Na zakończenie dyskusji głos zabierają kolejno: przedstawiciel wnioskodawców oraz przedstawiciel Rady Ministrów. Wystąpienie przedstawiciela wnioskodawców nie może trwać dłużej niż 5 minut, a przedstawiciela Rady Ministrów dłużej niż 10 minut. Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na wydłużenie wystąpienia przedstawiciela Rady Ministrów (art. 194 ust. 2–10 regulaminu).

Z przedstawionej wyżej treści przepisów regulaminowych dotyczących informacji bieżącej wynika, że jest ona jakby zbiorową interpelacją, która ze względu na wagę tematyki, której dotyczy, rozpatrywana jest przez Sejm w przyśpieszonym trybie przy zastosowaniu określonych procedur związanych z prowadzoną debatą.

**Pytania w sprawach bieżących zadawane są ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej ustnej odpowiedzi.** O ogólnej tematyce pytania i jego adresacie, poseł informuje na piśmie Marszałka Sejmu do godziny 21<sup>00</sup> dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu. Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, ustala dla każdego posiedzenia kolejność zadawania pytań oraz informuje posłów, które ze zgłoszonych pytań zostają włączone do porządku dziennego określonego posiedzenia Sejmu. Podczas rozpatrywania „Pytań w sprawach bieżących” odpowiedzi udzielają ministrowie, do których są skierowane pytania, lub w wyjątkowych sytuacjach upoważnione przez nich osoby. Rozpatrzenie przez Sejm pytania obejmuje przedstawienie treści pytania oraz udzielenie ustnej odpowiedzi przez osobę, do której pytanie jest skierowane, albo przez osobę przez nią upoważnioną. Postawienie pytania nie może trwać dłużej niż 2 minuty, zaś udzielenie odpowiedzi – nie dłużej niż 6 minut. **Nad pytaniem i udzieloną odpowiedzią nie przeprowadza się dyskusji.** Prawo do postawienia pytania dodatkowego przysługuje wyłącznie zadającemu pytanie. Dodatkowe pytanie nie może trwać dłużej niż 1 minutę, a uzupełniająca odpowiedź

dłużej niż 3 minuty. Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na wydłużenie czasu odpowiedzi na pytanie dodatkowe (art. 196 regulaminu).

#### 9.4. Funkcja kreacyjna

Pomimo, że funkcja taka nie została *expressis verbis* wyrażona w treści art. 95 Konstytucji, parlamentowi przysługuje również funkcja kreacyjna, sprowadzająca się do powoływania i odwoływania określonych organów państwowych, bądź też wpływu na częściowy ich skład osobowy.

Przeгляд realizowanych przez parlament uprawnień kreacyjnych daje podstawę do stwierdzenia, że mogą one być wykonywane:

- 1) samodzielnie przez Sejm,
- 2) przez Sejm za zgodą Senatu,
- 3) przez Sejm na wniosek Prezydenta,
- 4) odrębnie przez Sejm i Senat poprzez wybór części składu osobowego określonego organu.

Ad 1) Do kompetencji kreacyjnych wykonywanych samodzielnie przez Sejm należy zaliczyć:

- a) **wybór** – na pierwszym posiedzeniu Sejmu na okres jego kadencji – **dwóch zastępców przewodniczącego i 16 członków Trybunału Stanu**. Wyboru dokonuje się spoza grona posłów i senatorów na wniosek Marszałka Sejmu albo co najmniej 35 posłów. Wybór członków TS odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej. W razie opróżnienia poszczególnych stanowisk w TS, Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego; wybór ten może być dokonywany oddzielnie, chyba że Sejm postanowi inaczej;
- b) **wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego** (15 sędziów). Sędziowie wybierani są indywidualnie przez Sejm na 9 lat, na wniosek zgłoszony przez Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów;
- c) **wybór Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów**, w tzw. pierwszej rezerwowej procedurze powoływania rządu (art. 154 ust. 3 Konstytucji). Wybór ten dokonywany jest bezwzględną większością

głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Kandydata na Prezesa Rady Ministrów może zgłosić co najmniej 46 posłów (termin zgłaszania kandydatur wyznacza Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów). Prezes Rady Ministrów wybierany jest w głosowaniu imiennym (przy użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła). Przedłożony przez niego wniosek w sprawie wyboru Rady Ministrów jest głosowany łącznie;

- d) **wybór „nowego” Prezesa Rady Ministrów** w ramach tzw. konstruktywnego wotum nieufności udzielonego rządowi (art. 158 ust. 1 Konstytucji). Następuje to większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów.

Ad 2) Do kompetencji kreacyjnych wykonywanych przez Sejm za zgodą Senatu należy:

- a) **powoływanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli** (na 6 lat), **Rzecznika Praw Obywatelskich** (na 5 lat), **Rzecznika Praw Dziecka** (na 5 lat) oraz **Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych** (na 4 lata). Wnioski w sprawie wyboru na powyższe stanowiska może zgłaszać Marszałek Sejmu albo grupa co najmniej 35 posłów (za wyjątkiem Rzecznika Praw Dziecka, gdzie dodatkowo uprawnienie takie przysługuje Marszałkowi Senatu oraz grupie co najmniej 15 senatorów);
- b) **powoływanie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu** (na 5 lat). Powołanie następuje na wniosek Rady Instytutu Pamięci Narodowej, która zgłasza kandydata spoza swego grona;
- c) **powoływanie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej** (na 5 lat). Powołanie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Ad 3) Kompetencje kreacyjne Sejmu sprawowane na wniosek Prezydenta RP, sprowadzają się do powoływania **Prezesa Narodowego Banku Polskiego** (na 6 lat);

Ad 4) Sejm i Senat odrębnie, dokonują wyboru części składu osobowego następujących organów:

- a) **Krajowej Rady Sądownictwa** (4 członków wybiera spośród posłów Sejm oraz 2 członków wybiera spośród senatorów Senat); wybór następuje na okres kadencji Sejmu i Senatu;
- b) **Krajowej Rady Prokuratury** (4 członków wybiera spośród posłów Sejm oraz 2 członków wybiera spośród senatorów Senat); wybór na okres kadencji Sejmu i Senatu;
- c) **Rady Polityki Pieniężnej** (Sejm i Senat powołują po 3 członków); powołanie następuje na 6 lat bezwzględną większością głosów;
- d) **Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (2 członków powołuje Sejm, a 1 – Senat); kadencja członków Rady trwa 6 lat licząc od dnia powołania ostatniego członka;
- e) **Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu** (Sejm powołuje 5 członków spośród kandydatów przedstawionych przez zgromadzenie elektorów, a Senat 2); kadencja trwa 6 lat.

Zaznaczyć należy, iż – zgodnie z procedurą stosowaną przez Sejm przy wyborze oraz powoływaniu organów państwowych (rozdział 5 regulaminu Sejmu) przedkładane przez uprawnione podmioty wnioski wymagają uzasadnienia, danych o kandydatach oraz ich zgodę na kandydowanie. Wnioski składa się Marszałkowi Sejmu w terminie:

- 1) 30 dni przed upływem kadencji,
- 2) 21 dni od dnia odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu,
- 3) ustalonym przez Marszałka Sejmu w pierwszym dniu pierwszego posiedzenia Sejmu – w stosunku do kandydatów na zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu,
- 4) ustalonym przez Marszałka Sejmu w przypadku wyboru organu po raz pierwszy, jeżeli ustawa nie określiła terminu zgłaszania kandydatów, a także kolejnych wyborów, jeżeli upływ kadencji nie wynika z aktów ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

Głosowanie nie może się odbyć wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury. **Przedłożone**

**wnioski osobowe Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania** (inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie komisji właściwej). Rozpatrzenie przez Sejm wniosku, może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po doręczeniu posłom druku zawierającego opinię komisji. Jedynie w szczególnych przypadkach termin ten może być krótszy lub też można przystąpić do rozpatrzenia wniosku bez przesyłania go do właściwej komisji.

Wybór albo powołanie przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe, następuje bezwzględną większością głosów.

Odnosnie uprawnień kreacyjnych Senatu wskazać można, że organ ten w terminie miesiąca wyraża zgodę na powołanie przez Sejm już wcześniej wymienionych organów. Przed podjęciem uchwał w tych sprawach może wezwać kandydatów do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów.

Jak pamiętamy, Senat wybiera i odwołuje po dwóch senatorów do składu KRS i KRP, jednego członka KRRiT, trzech członków RPP i 2 członków Rady IPN. Uchwały w tych sprawach podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Z wnioskami w sprawie wyboru lub powołania poszczególnych osób na te stanowiska może wystąpić grupa co najmniej 7 senatorów. Wnioski te składa się do Marszałka Senatu, który kieruje je do właściwych komisji senackich w celu zaopiniowania. Również i w tym przypadku, Senat przed podjęciem uchwał w sprawie wyboru lub powołania, może wezwać kandydatów do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów.

W Senacie, głosowanie w sprawach personalnych jest tajne (z wyłączeniem głosowań w sprawie składu komisji senackich) i odbywa się przy użyciu opieczętowanych kart do głosowania.

### **9.5. Funkcja współuczestniczenia w kształtowaniu podstawowych kierunków działalności państwa**

Jak już wcześniej wspomniano, wyodrębnienie tej funkcji parlamentu jest na gruncie doktryny dyskusyjne. Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że w państwie, w którym obowiązuje zasada trójpodziału władzy, odpowiedzialność za prowadzenie polityki państwa spoczywa

na Radzie Ministrów (por. art. 146 ust. 1 Konstytucji). Tym samym, wkraczanie przez parlament w sposób **prawnie wiążący** w sferę działalności organów wykonawczych, powodowałoby naruszenie tej konstytucyjnej zasady. Odmienna sytuacja istniała w okresie PRL, w realiach ustrojowych państwa socjalistycznego (obowiązywała wówczas zasada jedności władzy państwowej), gdy Sejm posiadał prawo uchwalania rezolucji będących w owym czasie prawno-wiążącym wezwaniem określonych organów państwa (w tym rządu) do podjęcia wskazanego przez Sejm działania, a od 1976 r. miał również prawo do podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa (por. art. 20 ust. 3 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36). Możliwości te zostały uchylone przez „nowelę kwietniową” z 1989 r. Aktualnie w doktrynie przeważa pogląd, że podstawą prawną uprawnień parlamentu pozwalających mu na wiążące wpływanie na działania rządu i podległych mu organów, mogą być tylko normy zawarte w Konstytucji lub ustawie. Co prawda, pojawiają się również pytania, czy ustanawianie takich uprawnień jest w ogóle prawnie dopuszczalne, gdyż „współdecydujące” uprawnienia Sejmu „rozmywiają odpowiedzialność za podejmowane decyzje i nadmiernie rozszerzają zakres działania legislatury” (P. Sarnecki). Poglądom tym częściowo sprzyjają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego negujące możliwość ustanawiania w ustawach zwykłych takich uprawnień dla Sejmu, które wkraczałyby w „istotę” uprawnień władzy wykonawczej (OTK ZU 1995, s. 143) lub poprzez nadmierną szczegółowość ustawy budżetowej naruszały konstytucyjny zakres odpowiedzialności rządu (OTK 1994, cz. II, s. 92 i n.).

Część przedstawicieli polskiego prawa konstytucyjnego wyodrębniających omawianą funkcję parlamentu (np. B. Naleziński i Z. Czeszejko-Sochacki, S. Sagan) zwraca uwagę na fakt, że gospodarowanie wszelkimi funduszami publicznymi powinno odbywać się **zgodnie z ustawą budżetową** uchwalaną przez Sejm i Senat; stąd też wpływ tych organów na politykę państwa nie może podlegać dyskusji. Ponadto – co podkreśla Z. Czeszejko-Sochacki – Sejm posiada uprawnienia partycypacyjne w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej (a więc pewnego fragmentu polityki państwa) co przejawia się w obowiązku uchwalania przez ten organ corocznie założeń polityki



społeczno-gospodarczej, stanowiących podstawę do projektu ustawy budżetowej; Tak więc, bez względu na intencje ustawodawcy, wymienione kompetencje Sejmu czynią go współuczestnikiem określonych procesów decyzyjnych, które w sztywnym rozumieniu zasady podziału władzy należałoby uznać za sferę wykonawstwa.

Abstrahując od wymienionych wyżej ustawowych uprawnień parlamentu pozwalających mu wpływać na działalność organów wykonawczych, wskazać należy, że także w Konstytucji RP znajdują się uprawnienia, które w sposób jednoznaczny wskazują na realizację przez parlament funkcji współuczestniczenia w określaniu polityki państwa (Z. Garlicki zalicza je do **funkcji najwyższego kierownictwa państwowego**). Można w tym przedmiocie wymienić:

- wyrażanie zgody na ratyfikację lub wypowiedzenie niektórych umów międzynarodowych (art. 89 i art. 90),
- decydowanie o stanie wojny i o zawarciu pokoju (art. 116),
- konieczność aprobaty Sejmu dla programu działań nowej Rady Ministrów (obowiązek ogłoszenia przez premiera *exposé* i uzyskanie wotum zaufania (art. 154 ust. 2),
- wyrażanie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 1) i stanu klęski żywiołowej (art. 232) oraz możliwość uchylecia rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231).

Wydaje się, że do funkcji współuczestniczenia w określaniu polityki państwa można zaliczyć również prawo Sejmu do zarządzania referendum oraz wyrażanie przez Senat zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta RP (przedmiotem tej formy demokracji bezpośredniej mogą być wszak „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” – art. 125 ust. 1 Konstytucji), a ponadto uchwalanie przez Sejm rezolucji i apeli (art. 69 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 regulaminu Sejmu); pomimo, że nie posiadają one charakteru prawnie wiążącego, tym niemniej mają dla rządu istotne znaczenie polityczne, gdyż wiążą się z jego odpowiedzialnością przed Sejmem.

Kończąc, należy zauważyć, że wyodrębnienie funkcji „współuczestniczenia” na gruncie konstytucyjnej wersji zasady podziału władzy, ma swoje racjonalne uzasadnienie. W opracowaniu już pod-

kreślano, że zasada ta nie może być rozumiana w znaczeniu dosłownym jako sztywny podział i hamowanie się władz. We „Wstępie” do Ustawy Zasadniczej wspomniano wszak także o **współdziałaniu władz**, a z art. 146 ust. 2 wynika, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa **nie zastrzeżone dla innych organów państwowych** i samorządu terytorialnego. Posiadanie zatem przez parlament określonych uprawnień pozwalających mu na współuczestniczenie w określaniu polityki państwa, stanowi dowód elastycznego podejścia do i tak nie realizowanej w klasycznej wersji zasady podziału władzy.

## 10. Zgromadzenie Narodowe

Genezy instytucji Zgromadzenia Narodowego jako organu łączącego obie izby dwuizbowego parlamentu, należy upatrywać w II połowie XIX w. w III Republice Francuskiej. Instytucja ta została przejęta m.in. przez Polskę i znalazła odzwierciedlenie w Konstytucji Marcowej z 1921 roku.

Reaktywowanie instytucji ZN nastąpiło na gruncie noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. i głównym celem, do którego została wówczas utworzona było dokonanie wyboru pierwszego prezydenta.

Konstytucja RP postanowienia dotyczące ZN umieszcza w rozdz. IV zatytułowanym „Sejm i Senat”. W art. 114 ust. 1 stanowi: *W przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe*. Takie właśnie usytuowanie normy dotyczącej ZN, skłania nielicznych konstytucjonalistów do wyrażania przekonania, że doszło do ostatecznego przesądzenia jego charakteru prawnego i powinny zakończyć się dotychczasowe dyskusje co do przypisywania Zgromadzeniu charakteru odrębnego konstytucyjnego organu państwa (B. Naleziński). Wydaje się jednak, że jest to przekonanie sięgające zbyt daleko; wyciąganie takiego wniosku głównie na podstawie systematyki Konstytucji nie wydaje się być przekonujące. Na ogół zgodne są opinie co do tego, że **ZN jest nadal samoistnym, odrębnym i naczelnym organem państwowym, usytuowanym w gronie organów władzy ustawodawczej**. Jest to organ przedstawicielski składający się z posłów i senatoro-

rów, a więc osób pochodzących z wyborów powszechnych, posiada własne, sobie tylko przypisane kompetencje realizowane w określonym trybie w sytuacji, gdy zaistnieje ku temu potrzeba.

Kompetencje ZN przeszły w latach 1989–1997 znaczącą ewolucję. Nowela kwietniowa z 1989 r. oprócz wyboru Prezydenta, powierzyła mu również prawo do odbierania przysięgi od głowy państwa, uznawania jej trwałej niezdolności do sprawowania urzędu oraz do stawiania w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Nowela konstytucyjna z 27 września 1990 r. przyjęła zasadę powszechnych wyborów Prezydenta przez Naród, co pozbawiło ZN tej funkcji kreacyjnej, z tym, iż powierzona mu została kompetencja do stwierdzania ważności wyboru głowy państwa (funkcję tę ZN utraciło na rzecz Sądu Najwyższego na mocy noweli z 30 czerwca 1995 roku). Równocześnie ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP (Dz. U. Nr 67, poz. 336) powierzyła ZN funkcję ustrojodawczą sprowadzającą się do przygotowania i uchwalenia nowej, pełnej ustawy zasadniczej III Rzeczypospolitej (nowa Konstytucja pozbawiła ZN tej funkcji i w ogóle nie przewiduje żadnej formy uczestnictwa Zgromadzenia w procedurze zmiany Konstytucji).

Aktualnie, ZN posiada następujące kompetencje:

- 1) **przyjmuje przysięgę od nowo wybranego Prezydenta** (art. 130 Konstytucji) – co stanowi niezbędny warunek objęcia urzędu przez głowę państwa;
- 2) **uznaje trwałą niezdolność Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia**. Uchwała taka podejmowana jest przez ZN większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (art. 131 ust. 2 pkt 4);
- 3) **decyduje o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu** w sytuacji, gdy ów dopuści się naruszenia Konstytucji, ustawy lub popełni przestępstwo. Uchwałę w tej sprawie ZN podejmuje większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków, na wniosek co najmniej 140 członków ZN;

- 4) **wysłuchuje orędy Prezydenta RP** (w tym przypadku zachowanie ZN jest bierne, gdyż orędzia nie mogą być przedmiotem debaty – art. 140);
- 5) **uchwala własny regulamin** (art. 114 ust. 2). Dotychczasowa praktyka dowodzi, że ZN nie uchwaliło jednego kompleksowego regulaminu, ale dla każdego ze swych kompetencji uchwalało odrębny.

Na zakończenie z naciskiem podkreślić należy, że z instytucją Zgromadzenia Narodowego mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy dochodzi do zwołania przez Marszałka Sejmu wspólnych obrad członków Sejmu i Senatu **dla realizacji jednej z wyżej wymienionych pięciu kompetencji spoczywających na tym organie**. Nie należy zatem wspólnych posiedzeń posłów i senatorów – zwoływanych dla uczczenia szczególnie uroczystych rocznic bądź wydarzeń państwowych lub wysłuchiwanie przemówień obcych głów państwa – utożsamiać z obradami Zgromadzenia Narodowego.

## Literatura

1. Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.
2. Banaszak B., *Jedno- czy dwuizbowy parlament w nowej Konstytucji RP. Możliwe koncepcje drugiej izby*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, pod red. K. Działochy, Wrocław 1995.
3. Banaszak B., *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, Warszawa 1997.
4. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2008.
5. Banaszak B., *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5.
6. Bożyk S., *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.
7. Buczkowski Ł., *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. WSPiA, Przemysł–Rzeszów 2010.
8. Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja) – studium prawnoustrojowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999.

9. Chmaj M., *Wewnętrzna organizacja Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 1 (30/99).
10. Ciemniowski J., *Kluby poselskie*, [w:] *Sejm Ustawodawczy RP 1947–1952*, Wrocław 1977.
11. Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
12. Czarny P., Naleziński B., *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
13. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
14. Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, WSAiZ, Przemyśl 2000.
15. Garlicki Z., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
16. Garlicki Z., *Sejm i Senat*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz*, t. I, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999.
17. Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.
18. Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
19. Kruk M., Trzeciński J., Wawrzyniak J. (komitet redakcyjny), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
20. Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
21. Kryszewski G., *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 3.
22. Kudej M., *Status prawny posła i senatora w RP*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie Parlamentu*, Warszawa 1997.
23. Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
24. Masternak-Kubiak M., Trzeciński J., *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
25. Mojak R., Sobczak J., *Zgromadzenie Narodowe*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2/6.
26. Mojak R. (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000.
27. Mołdawa T., *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1987.

28. Mordwiłko J., *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonym w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
29. Naleziński B., *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, C. H. Beck, Warszawa 2005.
30. Orłowski W., *Sejm i Senat*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Verba, Lublin 2010.
31. Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2000.
32. Piotrowski R., *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdż, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
33. Pietrzak M., *Sejm RP, tradycja i współczesność*, Warszawa 1995.
34. Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998.
35. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
36. *Sejmowa komisja śledcza – ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999.
37. Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
38. Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2005.
39. Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
40. Sarnecki P., *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
41. Skotnicki K., *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993.
42. Skotnicki K. (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.
43. Szepietowska B., *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa* (red. Z. Jarosz), Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
44. Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze” – *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, t. III, Gdańsk 1998.

45. Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
46. Witkowski Z., *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998.
47. Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 7.
48. Zubik M., *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „Małej Konstytucji”*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.
49. Zubik M., *Immunitet parlamentarny a zawieszenie postępowania karnego (uwagi na tle art. 105 ust. 3 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.
50. Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.

## ROZDZIAŁ VII. PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

### 1. Uwagi wstępne

Instytucja prezydenta państwa występuje na gruncie konstytucjonalizmu polskiego od 1921 r. (przewidywała ją Konstytucja Marcowa); w okresie międzywojennym utrzymała się do 1939 r., a następnie funkcjonowała także na uchodźstwie, aż do chwili objęcia urzędu przez pierwszego wybranego w wolnych wyborach Prezydenta III Rzeczypospolitej L. Wałęsę, co nastąpiło 22 grudnia 1990 roku. Przez krótki czas (w latach 1947–1952) urząd prezydenta występował również w systemie naczelnych organów państwa Polski Ludowej, aby ostatecznie zniknąć z systemu politycznego aż do 1989 roku. Rekonstytucjonalizacja instytucji prezydenta nastąpiła w następstwie porozumień *Okrągłego Stołu*, co zaowocowało jej regulacją w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. Ponieważ reaktywowany urząd prezydenta traktowany był jako istotna zdobycz i symbol podjętych pod koniec lat osiemdziesiątych reform ustrojowych, tym samym został utrzymany nie tylko przez „Małą Konstytucję” z 1992 lecz również aktualnie obowiązującą Ustawę Zasadniczą z 2 kwietnia 1997 r.

Ustrojowa pozycja Prezydenta uwarunkowana jest zasadą podziału władzy. Bez wątplenia organ ten usytuowany został (obok Rady Ministrów) w pionie **dualistycznej egzekutywy** (art. 10 ust. 2), co w pełni odpowiada istocie parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Z systemem tym zgodne jest również założenie, iż rząd personalnie i politycznie powiązany jest z większością sejmową, a jego zależność od głowy państwa ma wymiar ograniczony (np. brak możliwości dokonywania przez prezydenta zmian w składzie rządu wyłącznie z jego inicjatywy). Z drugiej jednak strony, racjonalizacja systemu parlamen-



tarnego zakłada występowanie pewnych przejawów aktywności prezydenta w wypadku, gdy w Sejmie zabraknie stabilnej większości. Skutkuje to możliwością pełnienia przez głowę państwa **funkcji arbitra** i podejmowania interwencji w razie zakłócenia „normalnego obrazu stosunków między Sejmem a rządem” (Z. Garlicki).

Najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia pozycji ustrojowej Prezydenta RP ma treść art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji, który stanowi, że:

**1. Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. 2. Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.**

Treść cytowanego artykułu stanowi podstawę rekonstrukcji ogólnych linii funkcji ustrojowych Prezydenta RP. Oznacza to, że w ich ramach może realizować konkretne kompetencje, o ile zostaną rozwinięte w przepisach konstytucyjnych lub ustawowych (Z. Witkowski); wynika to z treści art. 126 ust. 3 zgodnie z którym *Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.*

Podkreślenia wymaga fakt, że Prezydent RP zdefiniowany jest jako „**najwyższy przedstawiciel RP**” (czyli reprezentant **Państwa**), a nie jako przedstawiciel Narodu. Pomimo zatem, że pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, nie przysługuje mu miano organu przedstawicielskiego.

W doktrynie uznaje się, że druga – pierwszy raz wymieniona przez Ustawę Zasadniczą – funkcja Prezydenta RP sprowadzająca się do określenia go „gwarantem ciągłości władzy państwowej”, pozwala widzieć w nim „(...) swoistą siłę stałą Państwa” stojącą ponad zmieniającymi się układami politycznymi, i co zatem idzie ponad konfiguracjami politycznymi w takich organach jak parlament czy rząd (...), jako swoistego „radcę” Państwa i jego „głowę duchową” (Z. Witkowski).

## 2. Wybory prezydenckie

Począwszy od noweli konstytucyjnej z 27 września 1990 r. Prezydent RP jest **wybierany przez Naród**. Przyznać należy, że ten sposób

wyłaniania jednoosobowej głowy państwa jest bardziej właściwy dla prezydenckiego i *semi*-prezydenckiego systemu rządów (np. USA, Francja, Finlandia) niż systemu parlamentarno-gabinetowego. Bez wątpienia ten właśnie system wyłaniania Prezydenta w sposób dość istotny wpływa w Polsce na racjonalizację parlamentarnego systemu rządów, lecz z drugiej strony pamiętać też należy, że wpływ na ustalenie takiej właśnie formy wyboru głowy państwa miały w naszym kraju aspekty polityczne, doktrynalno-prawne i personalne.

Zasygnalizować wypada, że jeszcze do niedawna powszechne wybory prezydenckie były przeprowadzane w Europie jedynie w nielicznych państwach (w Austrii – od 1951 r., w Finlandii – od 1991 r., we Francji od 1962 r., w Portugalii – od 1976 r., w Islandii – od 1945 r. oraz w Irlandii – od 1938 r.). Po upadku ustroju socjalistycznego, powszechne wybory prezydenckie zaczęły wręcz „lawinowo” wprowadzać także państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Bułgaria, Rumunia, Serbia, Słowenia, Chorwacja a od 1999 r. Słowacja), w tym również te, które powstały w następstwie rozpadu ZSRR (np. Litwa, Mołdawia, Rosja, Białoruś, Ukraina). Przy wyłanianiu prezydentów przez parlamenty pozostały: Czechy, Łotwa, Estonia i Węgry.

Wydaje się, że interesującym będzie wskazać na przyczyny, które miały wpływ na wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich w państwach *post*-komunistycznych:

- 1) chodziło o **wykreowanie autorytetu stabilizującego istniejącego system polityczny**. W wyborach powszechnych upatrywano instytucji przyczyniającej się do umocnienia podmiotowości obywatelskiej – akt wyborczy miał być symbolicznym aktem identyfikacji obywatela z państwem w jego aktualnym kształcie instytucjonalnym i przyczynić się do wzmocnienia poczucia jedności narodowej (E. Popławska). Nie bez znaczenia był również fakt, że na początku lat dziewięćdziesiątych występował powszechny na ogół brak zaufania do partii politycznych, słabo wszak zakorzenionych w kształtującym się dopiero systemie politycznym;
- 2) trudności w procesie transformacji ekonomicznej, wywołujące niezadowolenie społeczne, obniżenie poziomu życia, bezrobocie, perturbacje związane z prywatyzacją i denacjonalizacją

gospodarki powodowały, że zrodziło się hasło **poszukiwania mężów opatrnościowych, dysponujących silną, dominującą władzą**. Z tych też przyczyn w części państw zaczęto wzmacniać pozycję prezydentów wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich, poprzez wyposażanie ich w silne kompetencje, kosztem parlamentów i rządów (najdalej w tym kierunku poszły ustroje Rosji, Ukrainy i Białorusi i innych byłych republik ZSRR).

### **2.1. Zalety i wady powszechnych wyborów prezydenckich**

W Polsce, w toku prac nad nową Konstytucją nie było w zasadzie zdecydowanego wystąpienia przeciwko powszechnym wyborom prezydenta. Wszystkie projekty konstytucyjne, które stanowiły podstawę prac nad Ustawą Zasadniczą, przewidywały wybór głowy państwa przez naród. Uznano, że odebranie tego prawa narodowi nie powinno mieć miejsca i był to główny racjonalny powód utrzymania takiej formy wyboru (badania opinii publicznej przeprowadzone w 1995 r. wykazały, że 95% respondentów wypowiedziało się za utrzymaniem wyborów powszechnych). Zauważyć można, że w odniesieniu do systemu wyborczego ma zastosowanie reguła, że to, co raz zostało ustanowione u progu transformacji ustrojowej, staje się w późniejszym czasie właściwie niereformowalne. Musi zaistnieć naprawdę ważny przełom, aby można było zmienić od podstaw dotychczasowy system wyborczy (S. Gebethner).

Akceptacja ukazanego wyżej sposobu wyłaniania głowy państwa nie zwalnia jednak od ukazania określonych zalet a zarazem i wad tego systemu. W doktrynie podkreśla się, że **zaletami** bezpośredniego wyłaniania prezydenta przez naród jest:

1. wzmocnienie legitymacji prezydenta, podniesienie jego autorytetu oraz – niezależnie od uregulowań konstytucyjnych – nadanie prezydentowi stosunkowo silnej pozycji w systemie władzy. Jest to efektem tego, że w systemie wyborów powszechnych legitymacja prezydenta do sprawowania władzy nie jest pochodną legitymacji innego organu państwowego. Prezydent, podobnie jak parlament, wywodzi się z woli suwerena i w związku z tym może nawet przeciwstawić się legislatywie;
2. powszechne wybory prezydenta sprzyjają wytworzeniu się dwóch dużych bloków politycznych dominujących w danym kraju; są niekorzystne dla partii skrajnych. Ograniczają swobodę działania elit partyjnych, pozbawiają ich możliwości decydowania o obsadzeniu urzędu głowy państwa i zmuszają do wystawienia w wyborach kandydatów popularnych w społeczeństwie (K. Wojtyczek);
3. mogą być znacznie korzystniejsze niż wybór prezydenta przez parlament lub specjalnie powołany w tym celu organ wyborczy. Tragiczne doświadczenia związane z wyborem w 1922 r. na Prezydenta II RP Gabriela Narutowicza są przestrożą, że wybór głowy państwa przez parlament – zwłaszcza w niesprzyjających okolicznościach i powikłanych stosunkach politycznych o konfrontacyjnym charakterze – mógłby stanowić zagrożenie dla stabilności systemu politycznego.

Niezależnie od wyżej ukazanych zalet, powszechne wybory prezydenckie mają również – podobnie jak większość funkcjonujących instytucji polityczno-prawnych – określone **wady**. Tytułem przykładu można wskazać na następujące:

1. bezpośredni wybór prezydenta przez naród stwarza pewnego rodzaju „iluzję”; rzecz bowiem w tym, że żaden prezydent – w ramach konstytucyjnych uprawnień – nie jest w stanie samodzielnie, bez udziału większości parlamentarnej zrealizować swój program wyborczy. Tymczasem, powszechność wyborów narzuca konieczność przedstawienia przez kandydatów programów oraz składania przez nich często demagogicznych obietnic, pozbawionych pokrycia. Kampania wyborcza, zabie-

- gi kandydatów o poparcie wyborców, generują nadmierne oczekiwania wobec elekta (przypomnieć należy, że obietnice kandydatów zawarte w głoszonych programach, nie stanowią przyrzeczenia publicznego w myśl przepisów kodeksu cywilnego i wyegzekwowanie ich przez wyborców jest prawnie niemożliwe, gdyż spełnienie ich nie jest zależne wyłącznie od obiecujących);
2. pozycja prezydenta, który przedstawił swój program polityczny w kampanii wyborczej i uzyskał zaufanie wyborców, jest potencjalną konkurencją dla rządu i programu rządowego. Grozi to albo konfliktami między tymi organami albo niezrealizowaniem programu prezydenckiego. Sytuacja taka może wystąpić szczególnie wówczas, gdy prezydent jest innej opcji politycznej niż rządząca koalicja parlamentarna i wywodzący się z niej gabinet (*cohabitation*);
  3. powszechna elekcja – w sytuacji istnienia zbyt łagodnych mechanizmów zgłaszania kandydatów na urząd prezydenta – stwarza szerokie możliwości dla *outsiderów*, zezwalając na włączenie się do walki o urząd głowy państwa osób przypadkowych, wykorzystujących bezpłatny dostęp do mediów;
  4. powszechne wybory wpływają także w znacznym stopniu na partie polityczne i system partyjny. Według ekspertów, „mogą opóźnić, a nawet zahamować kształtowanie się systemu partyjnego, a zwłaszcza pogłębić istniejące rozdrobnienie polityczne”. W państwach, gdzie scena polityczna jest spolaryzowana, powszechny wybór prezydenta sprzyja pogłębianiu się owej polaryzacji. Dzieje się tak dlatego, że z uwagi na niepodzielność puli wygranych (wygrywa tylko jeden), kandydaci nie są zainteresowani tworzeniem koalicji i wycofywaniem się na rzecz innych. Oczekiwanie, że wybory rozstrzygną się dopiero w drugiej turze, stwarza politykom zachętę do uczestniczenia w pierwszej turze albo w nadziei na przejście do ostatecznej rozgrywki, albo dla zwiększenia własnej siły przetargowej w procesie udzielania poparcia jednemu lub drugiemu z czołowych polityków. Tym samym, ta metoda zmniejsza

szanse budowania koalicji programowych i przyczynia się do fragmentaryzacji sceny politycznej;

5. wybory powszechne powodują także reprezentowanie się kandydatów jako ponadpartyjnych, co osłabia ich więź z własną partią. Wokół kandydatów tworzą się luźne, często przypadkowe koalicje wyborcze, połączone jedynie doraźnym interesem. Partie stają przed dylematem, czy wystawić swojego kandydata i promować własne ugrupowanie, czy też zdecydować się na poparcie kandydata ponadpartyjnego, posiadającego szansę na wygraną. Nie wpływa to na stabilność struktur partyjnych.

## **2.2. Zarządzanie wyborów**

Zgodnie z treścią art. 128 ust. 2 Konstytucji, wybory Prezydenta RP zarządza Marszałek Sejmu **na dzień** przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.

W myśl treści art. 289 Kodeksu wyborczego, wybory zarządzane są przez Marszałka Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP. Postanowienie Marszałka w sprawie zarządzenia wyborów prezydenckich podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw RP najpóźniej w 3 dniu od dnia zarządzenia wyborów (art. 290 ust.1). Z tym dniem rozpoczyna się kampania wyborcza (art. 104).

W postanowieniu Marszałka w sprawie wyboru Prezydenta RP ustala się – po zasięgnięciu opinii PKW – kalendarz wyborczy, w którym określone są terminy wykonania przewidzianych w Kodeksie wyborczym czynności wyborczych, jak np. powołania organów przeprowadzających wybory, termin w którym upływa zgłaszanie kandydatów na urząd prezydenta oraz podania do publicznej wiadomości danych o zarejestrowanych kandydatach, terminy utworzenia obwodów głosowania, sporządzenia spisów wyborców itp.

### 2.3. Prawne warunki wybieralności na urząd Prezydenta RP

Kwalifikacje osób ubiegających się o wybór na urząd Prezydenta RP określa art. 127 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydentem Rzeczypospolitej może być wybrany **obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu**. Jak już wyjaśniono w rozdz. IV podręcznika, art. 11 § 2 k.w. pozbawia praw wyborczych osoby: 1) skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, oraz te 2) wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności z powodu złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Prezydent wybierany jest na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz (art. 127 ust. 2). Z treści cytowanego przepisu wynika, że maksymalny okres sprawowania urzędu przez prezydenta wynosi dwie kadencje, czyli w sumie nie może trwać dłużej niż 10 lat bez względu na fakt, czy istnieje ciągłość w sprawowaniu urzędu, czy też między pierwszą i drugą kadencją wystąpiła przerwa.

### 2.4. Tryb zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta RP

Konstytucja w art. 127 ust. 3 zd. II prawo zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta RP powierzyła grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Zgłoszenie musi być poparte podpisami zgłaszających.

Określenie zasad i trybu zgłaszania kandydatów na urząd głowy państwa określają przepisy kodeksu wyborczego. Wynika z nich, że zgłoszenie obejmuje wieloetapową procedurę; dwa pierwsze etapy dotyczą konstituowania się komitetu wyborczego.

**Etap pierwszy** sprowadza się do tego, że celem zgłoszenia kandydata na urząd Prezydenta RP i prowadzenia na zasadzie wyłączności kampanii wyborczej na jego rzecz, **obywatele w liczbie co najmniej 15 tworzą komitet wyborczy**. Wymagane jest sporządzenie pisemnego oświadczenia o utworzeniu takiego komitetu z podaniem imion, nazwisk, adresów zamieszkania oraz numerów ewidencyjnych PESEL obywateli wchodzących w jego skład oraz powołania przez komitet –

działającego w imieniu i na jego rzecz – pełnomocnika wyborczego, a także pełnomocnika finansowego (ten ostatni będzie ponosił odpowiedzialność za gospodarkę finansową komitetu oraz spoczywał będzie na nim obowiązek przedłożenia PKW w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów sprawozdania o przychodach i zobowiązaniach finansowych komitetu wraz z opinią biegłego rewidenta). Utworzenie komitetu wymaga: a) pisemnej zgody kandydata na kandydowanie w wyborach, b) pisemnej zgody na utworzenie jego komitetu, c) pisemnego oświadczenia kandydata o posiadaniu prawa wybieralności. Kandydat może udzielić zgody tylko jednemu komitetowi wyborczemu.

Zgoda kandydata na kandydowanie (opatrzona datą i własnoręcznym podpisem) powinna zawierać imię (imiona), nazwisko, nazwisko rodowe, imiona rodziców, datę i miejsce urodzenia oraz obywatelstwo kandydata, a także wskazanie jego przynależności do partii politycznej. Wymagane jest również podanie numeru ewidencyjnego PESEL kandydata oraz informacji o udokumentowanym wykształceniu, wykonywanym zawodzie i miejscu (zakładzie) pracy, a także o adresie zamieszkania

Kandydat urodzony przed dniem 1 sierpnia 1972 r. wyrażając zgodę na kandydowanie w wyborach, składa PKW oświadczenie dotyczące pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi służbami w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. („**oświadczenie lustracyjne**”). PKW przekazuje niezwłocznie oświadczenie lustracyjne kandydata, sądowi okręgowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania kandydata, oraz powiadamia o tym Dyrektora Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Po otrzymaniu od PKW oświadczenia kandydata na Prezydenta RP, sąd wszczyna postępowanie lustracyjne z urzędu (orzeka w składzie trzech sędziów) i wydaje orzeczenie w pierwszej instancji w terminie 21 dni, a w drugiej instancji w terminie 14 dni. Orzeczenie sądu niezwłocznie doręcza się PKW. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, powoduje pozbawienie tj. osoby na 10 lat biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP (art. 17, art. 21c i g ustawy z dnia 18 października 2006 r. – o ujawnianiu informacji



o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów – tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., Nr 63, poz. 425 z późn. zm.).

PKW niezwłocznie występuje także do Ministra Sprawiedliwości z zapytaniem o udzielenie informacji z Krajowego Rejestru Karnego o kandydacie

Etap pierwszy kończy się zebraniem przez komitet wyborczy co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu i popierających kandydata (podpisy te stanowią część wymaganej liczby 100 000 podpisów obywateli popierających kandydata). **Jeden wyborca może udzielić poparcia dowolnej liczbie kandydatów na urząd Prezydenta RP.**

**Etap drugi sprowadza się do zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej przez pełnomocnika o utworzeniu komitetu wyborczego;** może to być dokonane najpóźniej w 55 dniu przed dniem wyborów.

W zawiadomieniu o utworzeniu komitetu podaje się:

- a) nazwę komitetu oraz adres jego siedziby,
- b) imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL pełnomocnika komitetu wyborczego oraz pełnomocnika finansowego.

Do zawiadomienia załącza się:

- a) oświadczenie o utworzeniu komitetu i oświadczenia pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego o przyjęciu pełnomocnictwa,
- b) pisemną zgodę kandydata na kandydowanie w wyborach oraz na utworzenie jego komitetu,
- c) pisemne oświadczenie kandydata o posiadaniu prawa wybieralności,
- d) wykaz co najmniej 1000 obywateli popierających zgłoszoną kandydaturę.

O ile zgłoszenie spełnia wymagane przez kodeks wyborczy warunki, PKW w terminie 3 dni od daty jego doręczenia, postanawia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Gdy zawiadomienie zawiera wady, PKW w terminie 3 dni od dnia doręczenia zawiado-

mienia wzywa pełnomocnika wyborczego do ich usunięcia w ciągu 5 dni. W przypadku nieusunięcia wad w terminie, PKW odmawia przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu (art. 97 k.w.). Na to postanowienie PKW pełnomocnikowi komitetu przysługuje prawo wniesienia w terminie 2 dni od daty doręczenia postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu skargi do Sądu Najwyższego, który rozpatruje ją w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje orzeczenie w terminie 3 dni. Od orzeczenia SN nie przysługuje środek prawny. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę pełnomocnika wyborczego za zasadną, PKW niezwłocznie przyjmuje zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 300 k.w.).

Na wniosek komitetu wyborczego odpowiednie organy mają obowiązek wydać decyzję o nadaniu numeru REGON i NIP, najpóźniej do końca drugiego dnia roboczego następującego po dniu zgłoszenia wniosku o nadanie numeru. Pełnomocnik wyborczy w terminie 7 dni od dnia przyjęcia przez PKW zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, zawiadamia ten organ o adresie strony internetowej, na której komitet umieszcza informacje określone w kodeksie; informacje o adresie strony internetowej podaje się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Informację o utworzonym Komitecie PKW ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

**Zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP** dokonywane jest osobiście przez pełnomocnika komitetu wyborczego najpóźniej do godz. 24 w 45 dniu przed dniem wyborów.

Zgłoszenie powinno zawierać:

- 1) imię (imiona), nazwisko, wiek i miejsce zamieszkania zgłaszającego kandydata wraz ze wskazaniem jego ewentualnej przynależności do partii politycznej,
- 2) nazwę komitetu oraz imię (imiona), nazwisko i adres do korespondencji pełnomocnika wyborczego oraz pełnomocnika finansowego,
- 3) wykaz obywateli popierających zgłoszenie, zawierający czytelne wskazanie imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszka-

nia oraz numeru ewidencyjnego PESEL obywatela, który udziela poparcia składając na wykazie własnoręczny podpis.

PKW rejestruje kandydata na Prezydenta, jeżeli zgłoszenia dokonano zgodnie z przepisami kodeksu, sporządzając protokół rejestracji i zawiadamiając pełnomocnika.

PKW sprawdzając prawidłowość zgłoszenia kandydata, bada:

- 1) czy kandydat spełnia warunki określone w art. 11 § 1 pkt 3 kodeksu (tj. czy posiada obywatelstwo polskie, czy najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat oraz czy korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu),
- 2) zgodność danych dotyczących informacji o kandydacie zawartych w dokumencie o wyrażeniu przez niego zgody na kandydowanie,
- 3) czy zgłoszenie kandydatury poparło podpisami co najmniej 100 tys. obywateli, zgodnie z określonymi przez kodeks wymogami.

PKW postanawia o odmowie rejestracji kandydata, jeżeli nie posiada on prawa wybieralności.

W przypadku, gdy zgłoszenie wykazuje wady, PKW wzywa pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 3 dni. W razie ich nieusunięcia PKW odmawia rejestracji kandydata; na postanowienie to pełnomocnikowi komitetu w terminie 2 dni przysługuje skarga do Sądu Najwyższego. SN rozpatruje skargę w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym i wydaje orzeczenie w terminie 3 dni. Od tego orzeczenia nie przysługuje środek prawny. Jeżeli SN uzna skargę pełnomocnika za zasadną, PKW niezwłocznie rejestruje kandydata.

Po upływie 45 dnia przed dniem wyborów PKW sporządza listę kandydatów, na której w kolejności alfabetycznej nazwisk umieszcza następujące dane: nazwisko, imię (imiona), wiek oraz wskazane w zgłoszeniu udokumentowane wykształcenie, wykonywany zawód, miejsce (zakład) pracy i miejsce zamieszkania zarejestrowanych kandydatów. Na liście umieszcza się również treść oświadczenia lustracyjnego PKW najpóźniej w 20 dniu przed dniem wyborów podaje powyższe dane do wiadomości wyborców przez rozplakatowanie obwieszczeń.

PKW skreśla z listy kandydatów tych kandydatów, którzy wycofali zgodę na kandydowanie, zmarli lub utracili prawo wybieralności. Informację o skreśleniu kandydata PKW niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości (art. 306 kodeksu).

Komitet wyborczy, który zarejestrował kandydata na urząd Prezydenta, ma prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi 25 godzin w Telewizji Polskiej, w tym 5 godzin w TV Polonia, i 35 godzin w Polskim Radiu, w tym do 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy (art. 326 § 1 i 2 kodeksu).

Komitet wyborczy może wydatkować na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitem, którego wysokość jest wyznaczona kwotą 60 groszy przypadającą na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców (art. 327 § 1 kodeksu wyborczego).

## **2.5. Zasady wyboru na urząd Prezydenta RP**

Zasady ustalające tryb, na podstawie którego dokonywany jest wybór Prezydenta RP określa art. 127 Konstytucji, według którego „1. Prezydent wybierany jest przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym (...) 4. **Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów.** Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. 5. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał **więcej głosów** (jest to nadal większość bezwzględna, gdyż w wyborach w II turze uczestniczy wszak tylko dwóch kandydatów).

Przepisy kodeksu wyborczego – wobec milczenia Ustawy Zasadniczej – udzielają odpowiedzi na pytanie **co by było w sytuacji, gdyby w pierwszej lub drugiej turze wyborów, głosowanie miało być przeprowadzone tylko na jednego kandydata, lub gdyby w ogóle zabrakło kandydatów**. Przepisy art. 293 stanowią, że w przypadku zaistnienia takich sytuacji, PKW stwierdza ów fakt w drodze uchwały, którą przekazuje Marszałkowi Sejmu oraz podaje do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw RP. Z kolei, na Marszałku Sejmu spoczywa obowiązek ponownego zarządzenia wyborów nie później niż w 14 dniu od dnia ogłoszenia uchwały PKW w Dzienniku Ustaw.

## 2.6. Stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta RP

Do wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP (Dz. U. Nr 9, poz. 472) organem upoważnionym do rozstrzygnięcia o ważności wyboru prezydenta było Zgromadzenie Narodowe. Wspomnianą ustawą – umieszczając powyższe uprawnienie w gestii **Sądu Najwyższego** – zlikwidowano jednocześnie rozbieżności, jakie istniały między treścią art. 76 ustawy wyborczej a odpowiednimi przepisami Małej Konstytucji z 1992 r. która wymieniając kompetencje Zgromadzenia Narodowego, nie wspominała jednakże o tym, aby takie prawo mu przysługiwało.

Konstytucja RP z 1997 roku w art. 129 ust. 1 *expressis verbis* stanowi, że ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej stwierdza Sąd Najwyższy. Do organu tego przysługuje również wyborcy zgłoszenie protestu przeciwko ważności wyboru głowy państwa na zasadach określonych w ustawie.

Obecnie zatem – zgodnie z treścią art. 324 kodeksu wyborczego – o ważności wyboru Prezydenta RP rozstrzyga w formie uchwały (nie później niż w 30 dniu po podaniu wyników wyborów do wiadomości publicznej przez PKW) Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW) na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz po rozpoznaniu protestów; uchwała ta przedstawiana jest niezwłocznie Marszałkowi

Sejmu, podlega również przesłaniu do PKW oraz ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP.

### **3. Objęcie urzędu i wygaśnięcie mandatu Prezydenta RP**

Objęcie urzędu przez Prezydenta RP następuje po złożeniu przez niego przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego (art. 130 Konstytucji); dzień objęcia urzędu wliczany jest do pięcioletniej kadencji.

Obowiązujące do kwietnia 2000 roku rozwiązania prawne przewidywały, że nowo wybrany prezydent składał przysięgę następnego dnia po zakończeniu kadencji dotychczas urzędującego. Powodowało to występowanie nieuniknionego faktu krótkiego „bezkrólewia” (nieobsadzenia urzędu prezydenta) trwającego od kilku do kilkunastu godzin. Stan ten – zgodnie z postulatami doktryny prawa konstytucyjnego – zlikwidowała nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta RP z 28 kwietnia 2000 r. Zgodnie z aktualnym brzemieniem art. 291 § 1 i 2 kodeksu wyborczego, **nowo wybrany Prezydent Rzeczypospolitej składa przysięgę wobec Zgromadzenia Narodowego w ostatnim dniu urzędowania ustępującego prezydenta. Ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej kończy urzędowanie z chwilą złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta RP.** W przypadku wcześniejszych wyborów Prezydenta przeprowadzonych wskutek opróżnienia urzędu głowy państwa przed upływem kadencji, zaprzysiężenie nowo wybranego Prezydenta RP następuje w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o stwierdzeniu ważności wyborów w Dzienniku Ustaw RP.

Normalną przyczyną wygaśnięcia mandatu prezydenckiego jest upływ kadencji; **kadencja ta może ulec przedłużeniu** wyłącznie w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, gdyż w czasie jego trwania oraz przez 90 dni po jego zniesieniu, nie można przeprowadzać wyborów (art. 228 ust. 7 Konstytucji).

Mandat prezydencki może jednak wygasnąć także przed upływem 5-letniej kadencji, w wyniku **opróżnienia urzędu** z powodu (art. 131 ust. 2 pkt 1–5 Konstytucji):

- 1) śmierci Prezydenta RP,
- 2) zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta RP,
- 3) stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta RP lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze (np. z powodu odmowy złożenia przysięgi),
- 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków ZN,
- 5) złożenia Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Wszystkie wskazane wyżej przypadki opróżnienia urzędu Prezydenta RP wywołują ten skutek, że Marszałek Sejmu tymczasowo – z mocy samego prawa – do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej wykonuje obowiązki spoczywające na głowie państwa. Gdy Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu. Jednakże, **osoba wykonująca obowiązki Prezydenta RP nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu.**

**Przejściowa niemożność sprawowania urzędu przez Prezydenta RP** (np. od momentu podjęcia przez ZN uchwały o postawienie go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu do momentu wydania orzeczenia o uniewinnieniu) również powoduje konieczność przejęcia jego obowiązków przez Marszałka Sejmu (a gdy jest to niemożliwe, przez Marszałka Senatu). Gdyby Prezydent RP nie był w stanie poinformować Marszałka o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu (art. 131 ust. 1).

#### **4. Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP oraz instytucja prerogatyw**

Na prawno-ustrojową pozycję Prezydenta RP w sposób zasadniczy rzutuje **zasada nieodpowiedzialności politycznej przed Sejmem**. Realizowane przez głowę państwa kompetencje – wywodzące się

z nakreślonych w art. 126 Konstytucji funkcji – konkretyzują się w postaci aktów urzędowych. Ustawa zasadnicza przyjmuje w art. 144 ust. 2 generalną zasadę, że akty te dla swej ważności wymagają podpisu (tzw. **kontrasygnata** – od łac. *contra* – przeciw, *signo* – podpisywać) Prezesa Rady Ministrów, który kontrasygnując je ponosi za nie odpowiedzialność przed Sejmem.

Instytucja kontrasygnaty po raz pierwszy została wprowadzona w Polsce w Konstytucji z 3 maja 1791 r. (... *każda ze Straży rezolucja pod imieniem królewskim i z podpisem ręki jego wychodzić będzie. Powinna być jednak **podpisana także przez jednego z ministrów** zasiadających w Straży i tak podpisana do posłuszeństwa wiązać będzie...*); za wyjątkiem lat 1952–1989 występowała również we wszystkich konstytucyjnych rozwiązaniach ustrojowych z tym, że jej kształt ulegał systematycznym przeobrażeniom.

Aktualnie Konstytucja stanowi, że kontrasygnata dotyczy „aktów urzędowych” głowy państwa. Ponieważ akty te mogą mieć zróżnicowany charakter, w doktrynie na ogół przyjmuje się, że wymóg kontrasygnaty dotyczyć ma wyłącznie tych, które przybierają formę pisemną. R. Mojak słusznie zauważa, że „objęcie kontrasygnatą czynności urzędowych Prezydenta, z istoty których nie wynika konieczność formy pisemnej, prowadziłoby do konstruowania koncepcji kontrasygnaty dorozumianej, zakładającej objęcie odpowiedzialnością polityczną premiera wszelkich czynności urzędowych Prezydenta”.

W myśl założeń Konstytucji, kontrasygnata pełni rolę linii oddzielającej sferę działalności własnej Prezydenta od sfery działalności wspólnej głowy państwa i rządu w obszarze dualistycznej egzekutywy.

**Prerogatywami** Prezydenta są akty urzędowe podejmowane samodzielnie, bez konieczności uzyskania kontrasygnaty. Wzmacniają one pozycję głowy państwa wskazując na samodzielne atrybuty jego władzy.

Konstytucja w art. 144 ust. 3 wyodrębnia zakres prerogatyw, obejmujący 30 aktów urzędowych. Zalicza do nich: 1) zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, 2) zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu, 3) skracanie kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji, 4) przejawianie inicjatywy ustawodawczej, 5) zarządzanie referendum ogólnokrajowego, 6) podpi-



sywanie lub odmowa podpisania ustawy, 7) zarządzanie ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw RP, 8) zwracanie się z orędyem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego, 9) kierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, 10) kierowanie wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, 11) desygnowanie i powoływanie Prezesa Rady Ministrów, 12) przyjmowanie dymisji Rady Ministrów i powierzanie jej tymczasowego pełnienia obowiązków, 13) występowanie z wnioskiem do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów, 14) odwoływanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, 15) zwoływanie Rady Gabinetowej, 16) nadawanie orderów i odznaczeń, 17) powoływanie sędziów, 18) stosowanie prawa łaski, 19) nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, 20) powoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, 21) powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, 22) powoływanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, 23) powoływanie prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, 24) kierowanie wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, 25) Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej, 26) powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, 27) powoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, 28) nadawanie statutu Kancelarii Prezydenta RP oraz powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, 29) wydawanie zarządzeń wewnętrznych, 30) zrzeczenie się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zakres prerogatyw prezydenckich został ukształtowany w sposób pozwalający głowie państwa samodzielnie wykonywać te zadania, które wykraczają poza sferę działalności rządowej, a wiążą się z wykonywaniem przez Prezydenta funkcji arbitra oraz z oddziaływaniem na skład i funkcjonowanie władzy ustawodawczej oraz sądowniczej.

## **5. Odpowiedzialność Prezydenta RP**

System parlamentarno-gabinetowy zakłada, że głowa państwa za swe czynności urzędowe nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej

(politycznej). Nie jest ona jednakże całkowicie zwolniona od odpowiedzialności – może być pociągnięta do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Taką właśnie odpowiedzialność przewiduje wobec Prezydenta RP Konstytucja, stanowiąc w art. 145 ust. 1, że: „**Prezydent za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu**”. Treść cytowanego artykułu stwarza podstawę do przyjęcia, że odpowiedzialność Prezydenta występuje w postaci:

- a) **odpowiedzialności za delikt konstytucyjny** – pod pojęciem tym rozumie się zawinione naruszenie Konstytucji lub ustawy, nie mające charakteru przestępstwa, przez osoby zajmujące najwyższe stanowiska państwowe. Dopuszczenie się naruszenia Ustawy zasadniczej lub innej ustawy musi nastąpić w zakresie urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem (por. art. 3 ustawy z 26 marca 1982 r. – o Trybunale Stanu – Dz. U. z 1993 r., Nr 38, poz. 172 z późn. zm.);
- b) **odpowiedzialności karnej za jakiegokolwiek przestępstwo** (a nie tylko za przestępstwo, którego znamiona wyczerpują także czyn stanowiący delikt konstytucyjny). Nowelizacja ustawy o Trybunale Stanu z dnia 29 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 175, poz. 1692) doprecyzowuje, że chodzi o odpowiedzialność „**za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego**”.

Jak już wcześniej wspomniano, prawo postawienia Prezydenta RP w stan oskarżenia przysługuje wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu. Wstępny wniosek może być złożony do Marszałka Sejmu przez 140 członków Zgromadzenia. Powinien on zawierać: 1) określenie osoby podlegającej odpowiedzialności, 2) określenie zarzutu, 3) uzasadnienie (art. 6 ust. 3 ustawy o TS). Marszałek Sejmu kieruje wniosek do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która przedstawia ZN sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia lub o umorzenie postępowania w sprawie. ZN podejmując uchwałę w sprawie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia, wybiera spośród swoich członków dwóch oskarżycieli, z których każdy powinien odpowiadać wa-

runkom wymaganym do powołania na stanowisko sędziego. Uchwała o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia stanowi akt oskarżenia. Z dniem jej podjęcia sprawowanie urzędu Prezydenta RP ulega zawieszeniu do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Stanu (art. 10 ust. 1).

## **6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej**

Konstytucja nie dokonuje klasyfikacji kompetencji Prezydenta RP ani też nie wymienia ich wszystkich, odsyłając w art. 126 ust. 3 do szczegółowych uregulowań ustawowych. Jednakże, określając w art. 126 ust. 1 i 2 główne funkcje działań głowy państwa, stwarza podstawę do realizowania przezeń konkretnych kompetencji sformułowanych w szczegółowych przepisach konstytucyjnych i ustawowych.

Doktryna przedstawia różnorodne klasyfikacje kompetencji prezydenta wiążąc je bądź to z osobistymi uprawnieniami głowy państwa, bądź też z koniecznością uzyskania kontrasygnaty premiera. Podkreśla się również, że nie jest możliwe jednoznaczne przypisanie kompetencji poszczególnym funkcjom wymienionym w art. 126, gdyż z reguły jedna i ta sama kompetencja służy realizacji różnych zadań jednocześnie. Należy sądzić, że stosunkowo przejrzysty podział kompetencji Prezydenta RP można uzyskać wymieniając uprawnienia przysługujące mu jako „głowie państwu” oraz te, które wskazują na jego związki z organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej.

### **6.1. Kompetencje Prezydenta RP jako „głowy państwa”**

W tej grupie kompetencji Prezydenta RP wskazać należy na fakt, że:

- 1) reprezentuje on Rzeczpospolitą Polską w stosunkach zewnętrznych i w związku z tym przysługuje mu prawo (art. 133 ust. 1):
  - a) mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (pod pojęciem „pełnomocnych przedstawicieli” konwencja wiedeńska z 18 czerwca 1961 r. rozumie ambasadorów i posłów, i tylko ich mianuje i odwołuje Prezydent – za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów),

- b) przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych (zgodnie z wyżej cytowaną konwencją listy takie Prezydent przyjmuje od nuncjuszy, ambasadorów i posłów – uprawnienie to nie podlega kontrasygnacie),
- c) ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych; ratyfikacja (od łac. *ratius* – pewny oraz *facio* – czynić) oznacza wyrażenie w imieniu państwa ostatecznej zgody na związanie się umową międzynarodową.

O ratyfikowaniu lub wypowiedzeniu umowy międzynarodowej Prezydent jest obowiązany zawiadomić Sejm i Senat, a dla ratyfikacji lub wypowiedzenia umów wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, wymagana jest uprzednia zgoda parlamentu wyrażona w ustawie (chodzi o umowy dotyczące: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa RP w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy).

Prezydent przed ratyfikacją umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją (art. 133 ust. 2).

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że Prezydent RP w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (Spraw Zagranicznych) – art. 133 ust. 3. Rozwiązanie to wyklucza prowadzenie przez głowę państwa polityki konkurencyjnej wobec tej, która lansowana jest przez rząd.

Do innych kompetencji przysługujących Prezydentowi RP jako głowie państwa zaliczyć można:

- 1) nadawanie orderów i odznaczeń (Prezydent przewodniczy kapitułom Orderów Orła Białego i Polonia Restituta, jest Wielkim Mistrzem Orderu i *ex officio* kawalerem tych orderów, ma samodzielne prawo występowania z inicjatywą nadawania orderów i odznaczeń),

- 2) nadawanie tytułów naukowych,
- 3) nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na zrzeczenie się tego obywatelstwa (art. 144 ust. 3 pkt 19),
- 4) stosowanie prawa łaski (prawa tego nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu – art. 139),
- 5) wprowadzanie stanu wojennego i wyjątkowego (zagadnienie to będzie przedmiotem omówień w rozdz. XV).

## **6.2. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem parlamentu**

W tym zakresie Prezydentowi RP przysługuje prawo do:

- 1) zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu RP (wybory zarządzane są nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu i odbywają się w dniu wolnym od pracy, przypadającym w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Jeżeli Prezydent skracia kadencję parlamentu, to zarządzając nowe wybory wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji (art. 98 ust. 2 i 5),
- 2) zwoływania pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu (posiedzenia te powinny się odbyć w terminie 30 dni od dnia wyborów, a w wypadku skrócenia kadencji parlamentu – w terminie 15 dni po dniu wyborów – art. 109 ust. 2 i art. 98 ust. 5),
- 3) wyznaczania Marszałka Seniora w Sejmie i w Senacie (art. 1 ust. 2 regulaminu Sejmu i art. 30 ust. 1 regulaminu Senatu),
- 4) skracania kadencji izb (zagadnienie to było przedmiotem omówień w rozdz. VI pkt 4.1.); w kompetencji tej odzwierciedla się bardzo ważny instrument realizacji przez głowę państwa funkcji arbitra,
- 5) przejawiania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1),
- 6) zgłaszania poprawek do przedłożonych przez siebie projektów ustaw (art. 119 ust. 2),
- 7) stosowania weta ustawodawczego (art. 122 ust. 5),
- 8) wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 4),

- 9) podpisania ustawy (art. 122 ust. 2) – kompetencje wymienione w pkt 5–9 były omówione w rozdz. VI pkt 9.2.,
- 10) zarządzenia ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw RP (art. 122 ust. 2),
- 11) zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego (art. 140),
- 12) zarządzenia referendum ogólnokrajowego (wymagana jest zgoda Senatu wyrażona bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów – art. 125 ust. 2),
- 13) występowania do Sejmu z wnioskiem o powołanie Prezesa NBP (art. 227 ust. 3).

### **6.3. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem władzy wykonawczej**

Na plan pierwszy w tej grupie kompetencji Prezydenta RP wysuwają się:

- 1) kompetencje związane z powoływaniem Rady Ministrów i przyjmowaniem jej dymisji (wszystkie uprawnienia głowy państwa wiążące się z tą sferą jej działalności są przedmiotem omówień w rozdz. VIII pkt 3 i 4),
- 2) występowanie do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów (art. 156 ust. 2),
- 3) zwoływanie Rady Gabinetowej (art. 141) – por. omówienie zawarte w rozdz. VIII pkt 6,
- 4) wydawanie – na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych i w celu wykonania ustaw – rozporządzeń wykonawczych (art. 142 ust. 1),
- 5) wydawanie – na podstawie ustaw – zarządzeń (art. 142 ust. 1),
- 6) wydawanie – na wniosek Rady Ministrów – rozporządzeń z mocą ustawy; akty te mogą być stanowione wyłącznie w czasie trwania stanu wojennego w sytuacji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie (art. 234 ust. 1),
- 7) zarządzanie – na wniosek premiera – powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony RP (jest

- to możliwe w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa – art. 136),
- 8) pełnienie funkcji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 1); w czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2),
  - 9) mianowanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych (art. 134 ust. 3),
  - 10) mianowanie – na wniosek premiera – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (na czas wojny) – art. 134 ust. 4,
  - 11) nadawanie stopni wojskowych na wniosek Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 5),
  - 12) powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego (art. 134 ust. 5),
  - 13) określanie kierunków rozwoju Sił Zbrojnych – na wniosek Ministra Obrony Narodowej (art. 5 pkt 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP),
  - 14) powoływanie dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 7 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji),
  - 15) powoływanie Prokuratora Generalnego spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury (art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2009 r. – o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw),
  - 16) zlecenie przeprowadzenia kontroli Najwyższej Izbie Kontroli (art. 144 ust. 3 pkt 10),
  - 17) nadawanie statutu Kancelarii Prezydenta oraz powoływanie i odwoływanie jej Szefa (art. 143).

#### **6.4. Kompetencje Prezydenta RP związane z funkcjonowaniem władzy sądowniczej**

Możliwość obsadzania przez Prezydenta stanowisk w organach władzy sądowniczej stanowi jedną z gwarancji apolityczności decyzji personalnych w obrębie tej władzy. W efekcie wpływa to na wyłączenie prawa oddziaływania na sądy i trybunały ze strony rządu i większości parlamentarnej (K. Wojtyczek).

Realizując kompetencje w tym zakresie, Prezydent RP:

- 1) mianuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179),
- 2) odwołuje sędziów Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa w przypadkach określonych w ustawie (art. 33 ustawy o SN),
- 3) powołuje I Prezesa Sądu Najwyższego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3),
- 4) powołuje prezesów Sądu Najwyższego (art. 144 ust. 3 pkt 13),
- 5) powołuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA (art. 185),
- 6) powołuje wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 144 ust. 3 pkt 13),
- 7) powołuje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (art. 194 ust. 2),
- 8) wskazuje jednego członka Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 1),
- 9) ma prawo występować z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktu normatywnego z konstytucją (art. 191 ust. 1 pkt 1).

Organem pomocniczym Prezydenta RP jest **Kancelaria**, która wykonuje zadania wynikające z kompetencji Prezydenta, określone w Konstytucji i innych ustawach. Zapewnia ona obsługę merytoryczną, organizacyjną, prawną i techniczną Prezydenta, Szefa Kancelarii, sekretarzy i podsekretarzy stanu.



Na czele Kancelarii stoi Szef Kancelarii, który kieruje jej pracami. Szefa Kancelarii (podobnie jak i jego zastępcę oraz Szefa Gabinetu Prezydenta oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu) powołuje i odwołuje Prezydent.

W skład Kancelarii wchodzi następujące komórki organizacyjne: **Gabinet Prezydenta**, w skład którego wchodzi cztery zespoły (Zespół Gabinetu Prezydenta, Zespół Sekretariatu Prezydenta, Zespół Protokolarny Prezydenta oraz Zespół Obsługi Organizacyjnej Prezydenta), **Gabinet Szefa Prezydenta**, **Biura** (Prawa i Ustroju, Kadr i Odznaczeń, Spraw Zagranicznych, Doradców, Ekspertyz i Opinii, Prasowe, ds. Wystąpień Prezydenta i Patronatów, Inicjatyw Społecznych, Listów i Opinii Obywatelskich, Kultury, Nauki i Dziedzictwa Narodowego, Obywatelstw i Prawa Łaski, Finansowe, Kontroli i Audytu Wewnętrznego, Administracyjne) oraz **Zespół Analiz Bieżących**.

Kancelaria zapewnia obsługę finansową działalności Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Biura Bezpieczeństwa Narodowego (zarządzenie Nr 1 Prezydenta RP z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP (niepublik.), zmienione zarządzeniem Nr 1 Prezydenta RP z dnia 14 lutego 2007 r. (niepublik.).

## Literatura

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2008.
2. Bożyk S., *Wybory prezydenckie*, Białystok 1995.
3. Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
4. Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999.
5. Dziemidok B., *Partie polityczne a wybory prezydenckie 1995 roku w Polsce*, Lublin 1998.
6. Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze, Kraków 2004.
7. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
8. Gebethner S., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samo-*

- rządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
9. Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
  10. Grzybowski M. (red), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
  11. Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.
  12. *Konstytucja 3 Maja* – opr. J. Łojek, Lublin 1981.
  13. Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994.
  14. Mojak R., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Verba, Lublin 2010.
  15. *Ordynacja prezydencka – wprowadzenie*, W. Skrzydło, Kraków 1999.
  16. Osiński J. (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, SGH, Warszawa 2000.
  17. Popławska E., *Instytucja Prezydenta w systemie politycznym Francji*, Lublin 1998.
  18. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
  19. Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
  20. Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000.
  21. Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. II, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.
  22. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Kraków 1998.
  23. Szeliga Zb., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wyd. UMCS, Lublin 2003.
  24. Szymczak T., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1996, z. 38.
  25. Szymczak T., *Tryb wyłaniania Prezydenta RP. Dylematy wyboru przez Zgromadzenie Narodowe i w drodze wyborów powszechnych*, [w:]

- Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
26. Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2011.
  27. Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. P. Sarneckiego, 4 wyd., C. H. Beck, Warszawa 2002.
  28. Wołpiuk W. J., *Instytucja prezydenta. Geneza i rozwój*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.

## ROZDZIAŁ VIII. RADA MINISTRÓW

### 1. Wyjaśnienia terminologiczne

Mała Konstytucja z 1992 r. na określenie Rady Ministrów używała również terminu „Rząd”. Oba te określenia były stosowane zamiennie nie tylko w tekście ustawy konstytucyjnej (por. tytuł rozdz. IV, a w szczególności art. 58), lecz także innych aktów normatywnych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. zrywa z powyższym dwojakim określaniem tego centralnego organu władzy wykonawczej i konsekwentnie używa nazwy bardziej oficjalnej, urzędowej – „Rada Ministrów”. Zaznaczyć jednak należy, że w języku potocznym, jak również w praktyce życia politycznego i działalności prawotwórczej (por. np. treść uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 – Regulamin pracy Rady Ministrów – Mon. Pol. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.) nadal stosowane są i zapewne będą terminy: „rząd” i „gabinet”.

Nie popelnia się zatem błędu, jeśli posługując się nazwą „rząd” rozumiemy pod tym określeniem jeden z najwyższych kolegialnych organów władzy wykonawczej, w skład którego wchodzi premier, wicepremierzy, a także ministrowie bądź inne osoby w randze ministrów, wykonujący zadania zlecone im przez szefa rządu. W tym właśnie znaczeniu będziemy posługiwali się w sposób zamienny tym terminem, rezerwując pojęcie „rząd” lub „gabinet” wyłącznie do podmiotów zakreślonych przez art. 147 Konstytucji RP.

### 2. Skład Rady Ministrów

Skład Rady Ministrów określony jest ogólnie, poprzez wymienienie kategorii członków rządu. Zgodnie z art. 147 Konstytucji, w skład Rady Ministrów wchodzi:

- a) Prezes Rady Ministrów,
- b) wiceprezesa Rady Ministrów,
- c) ministrowie,
- d) przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

Wymienienie przez art. 147 katalogu urzędów i funkcji państwowych, których piastunowie wchodzi w skład Rady Ministrów powoduje, że skład rządu na charakter zamknięty i nie może być poszerzony. Oznacza to, że poza osobami zajmującymi stanowiska wymienione w cytowanym artykule Ustawy Zasadniczej, w jej skład nie mogą wchodzić osoby zajmujące inne stanowiska rządowe, np. sekretarze i podsekretarze stanu czy pełnomocnicy rządu.

Z treści art. 147 Ustawy Zasadniczej wynika, że nie wszystkie kategorie członków Rady Ministrów wymienione w tym artykule muszą być powoływane. W zakresie tym, wyróżnić można tych członków rządu, których występowanie jest konieczne dla istnienia Rady Ministrów (premier, ministrowie), jak również kategorię, której występowanie nie jest obligatoryjne (wiceprezesa Rady Ministrów, przewodniczący określonych w ustawach komitetów).

Kluczową pozycję w rządzie zajmuje **Prezes Rady Ministrów**, zwany również potocznie – aczkolwiek współcześnie nieściśle – premierem (ze względu na fakt, że nazwa ta jest krótka i wygodna w użyciu, będzie stosowana w dalszych rozważaniach). Z art. 147 ust. 2 Konstytucji wynika, że – podobnie jak i wicepremierzy – może on łączyć to stanowisko z funkcją ministra.

**Premier**, jest samodzielnym, centralnym organem administracji rządowej. Jego pozycja w łonie rządu ma znaczenie szczególne: wewnętrznie się ona w jego udziale w powoływaniu i rekonstrukcji rządu (odnośnie tego drugiego wpływu, daje się zauważyć znaczne wzmocnienie pozycji premiera wyrażające się w tym, że jest to jedyny organ mogący przedkładać Prezydentowi wnioski w przedmiocie dokonywania zmian w Radzie Ministrów, i – co najważniejsze – wnioski te muszą być uwzględnione (art. 161), w kierowaniu pracami rządu oraz ich organizowaniu (zwoływanie posiedzeń Rady Ministrów, przewodniczenie obradom), reprezentowaniu rządu, zapewnieniu wykonywania polityki rządu i określaniu sposobów realizacji tego zadania,

w wydawaniu rozporządzeń wykonawczych do ustaw, w koordynowaniu i kontrolowaniu pracy członków rządu, w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym, jak również w pełnieniu funkcji służbowego zwierzchnika pracowników administracji rządowej oraz zwierzchnika korpusu służby cywilnej (art. 148 i art. 153 ust. 2).

Szczegółowe uprawnienia premiera wynikające z wyżej wskazanych ogólnie zarysowanych zadań, polegają m.in. na: kierowaniu procesem legislacyjnym Rady Ministrów, sprawowaniu nadzoru nad centralnymi organami administracji rządowej, których działalność nie jest objęta zakresem działów (np. nad Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Agencji Wywiadu, CBA, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, GUS, CBOS), powoływaniu i odwoływaniu niektórych kierowników urzędów centralnych, powoływaniu i odwoływaniu sekretarzy i podsekretarzy stanu, powoływaniu i odwoływaniu wojewodów oraz na ich wniosek wicewojewodów, współdziałaniu z Najwyższą Izbą Kontroli, wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego itd.

Szczególnego podkreślenia wymaga, że podczas przeprowadzonej w 1996 r. reformy centrum administracyjnego, Sejm przyjął ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. – o Radzie Ministrów (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 392). Na mocy tego aktu, rola premiera uległa znacznemu wzmocnieniu. Wyraża się to głównie w tym, że może on w drodze rozporządzenia ustalić szczegółowy zakres działania ministra; również w tej samej formie, może ustalać ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra resortowego – również organy i jednostki organizacyjne jemu podległe lub przez niego nadzorowane (za wyjątkiem tych, które minister nadzoruje na podstawie przepisów ustawowych). Powyższe uprawnienia premiera mają jednak moc obowiązującą tylko w odniesieniu do danej Rady Ministrów; tracą bowiem moc:

- a) z dniem powołania nowego rządu, lub
- b) z dniem powołania dla danego działu administracji rządowej nowego ministra.

Godnym zaznaczenia jest również to, że ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowa-

nie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 497) zniosła od dawna funkcjonujący Urząd Rady Ministrów, którego szef pełnił dotychczas funkcję naczelnego organu administracji rządowej, tworząc w jego miejsce **Kancelarię Prezesa Rady Ministrów**. Aktualnie jest ona urzędem zapewniającym obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową Rady Ministrów, Prezesa RM, wiceprezesów RM, Ministra – członka Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Rady Legislacyjnej oraz Szefa Służby Cywilnej. Kancelaria zapewnia również obsługę pełnomocników Rządu, komitetów, komisji wspólnych, rad, zespołów oraz innych kolegialnych organów pomocniczych, doradczych i opiniodawczo-doradczych, jeżeli tak stanowią przepisy o ich utworzeniu.

Kancelaria działa zgodnie z zarządzeniami i poleceniami Prezesa Rady Ministrów.

Z zarządzenia Nr 139 Prezesa RM z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Mon. Pol. Nr 96, poz. 1056 z późn. zm.) wynika, że Kancelarią kieruje **Szef Kancelarii** przy pomocy Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego Kancelarii, oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Kancelarii.

W Kancelarii działa **Gabinet Polityczny** Prezesa Rady Ministrów.

W skład Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wchodzi następujące komórki organizacyjne: **Sekretariat** Prezesa Rady Ministrów, **Biura** (Dyrektora Generalnego, Budżetowo-Finansowe, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Pełnomocnika Prezesa RM do Spraw Dialogu Międzynarodowego, Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, Ochrony), **Centrum Informacyjne Rządu** oraz **Departamenty** (Komitetu Rady Ministrów, Analiz Strategicznych, Kontroli i Nadzoru, Prawny, Rady Ministrów, Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców, Służby Cywilnej, Spraw Parlamentarnych, Spraw Zagranicznych).

Do zadań, które z upoważnienia Prezesa RM realizuje Kancelaria, należy m.in.:

- kontrola realizacji zadań wskazanych przez RM i Prezesa RM oraz przedstawianie wniosków z przeprowadzonych kontroli,

- opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej,
- opracowywanie ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania,
- wydawanie Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski”,
- koordynacja realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej,
- obsługa spraw kadrowych osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej.

**Wiceprezesa Rady Ministrów** należą do tej kategorii członków rządu, których powoływanie nie jest obowiązkowe. Z art. 147 ust. 2 Konstytucji wynika, że „W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesa Rady Ministrów”. Ostateczna decyzja, rozstrzygająca o tym, czy w łonie rządu te kategorie członków będą powoływane, spoczywa w gestii premiera, który – o ile dojdzie do przekonania, że utworzenie tych stanowisk jest konieczne – przedstawia odpowiednie wnioski Prezydentowi.

Konstytucja nie określa także liczby wicepremierów RM – o tym również decyduje Prezes RM, który może wystąpić o powołanie dowolnej ich liczby, bądź też w ogóle zrezygnować z tworzenia takich stanowisk. O ile wystąpiłaby ta druga sytuacja, to w razie nieobecności Prezesa RM lub w innym przypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów, pracami rządu może kierować wyznaczony przez premiera minister (art. 6 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów).

W okresie III Rzeczypospolitej tylko w gabinecie J. Olszewskiego nie powołano wiceprezesa Rady Ministrów, a zastępstwo premiera spełniał wyznaczony przez niego minister.

Z brzmienia cytowanego art. 147 ust. 2 Konstytucji wynika, że możliwym jest utworzenie stanowiska wiceprezesa RM bez konieczności jego łączenia z urzędem ministra; w takim przypadku wicepremier powinien dysponować powierzonym mu przez premiera zakresem obowiązków. W praktyce sytuacja taka zaistniała 7 lutego 2007 r. kiedy Ludwik Dorn – wicepremier w rządzie Jarosława Kaczyńskiego



piastujący ten urząd łącznie z pełnieniem funkcji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, złożył dymisję z pełnionej funkcji ministerialnej, pozostając na urzędzie wiceprezesa RM „bez teki”. Dalsi trzej wiceprezesi łączyli te urzędy z pełnieniem funkcji ministrów: Edukacji Narodowej, Finansów oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zaznaczenia wymaga, że kompetencje wicepremierów są pochodną kompetencji Prezesa RM i nie mogą wykraczać poza normatywnie określony zakres działania premiera. Wicepremierzy nie mogą w tym zakresie samoistnie podejmować działań, a jedynie – zastępując premiera – działają na podstawie indywidualnie udzielonego im pełnomocnictwa. R. Mojak wskazuje, że w praktyce ustrojowej rola wicepremierów w rządzie polega nie tyle na działaniu w charakterze zastępcy premiera, co na pełnieniu stałych funkcji pomocniczych w wykonywaniu ustawowych obowiązków Prezesa Rady Ministrów.

**Ministrowie** stanowią trzecią, najliczniejszą kategorię składu Rady Ministrów. Są oni nie tylko członkami kolegiального naczelnego organu władzy wykonawczej, lecz również jednoosobowymi organami administracji rządowej; kierują określonym działem administracji (ministrowie resortowi) lub wypełniają zadania powierzone im przez premiera.

Generalnie należy stwierdzić, że do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) – co nastąpiło w dniu 10 września 1999 r. – skład liczbowy rządu w Polsce w decydującej mierze zależny był od parlamentu, gdyż urząd ministra resortowego tworzony był w drodze ustawy. Z kolei, od decyzji premiera zależała liczba ministrów bez teki.

Istota „ustawy o działach” polega głównie na tym, że stwarza premierowi szersze możliwości kształtowania struktury rządu sprowadzające się do w miarę swobodnego jej ustalania i elastycznego rozdzielania jej członkom poszczególnych zadań. Zmiana struktury rządu (liczby i nazwy ministrów a także ich zadań) nie powoduje konieczności zmiany ustawy, a wystarczającą formą aktu prawnego jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów. Ustawa określa zakres działań administracji oraz właściwość ministra kierującego danym działem. W art. 5 wymienia poszczególne działy (przewidziano ich 34), a w art.

6–33 opisuje je przez wskazanie spraw, jakie wchodzą w ich obszar. W świetle tej ustawy Prezes RM może aktualnie powołać maksymalnie 31 ministrów (zgodnie z art. 4 ustawy, kierowanie trzema działami administracji rządowej, tj. budżetem, finansami publicznymi i instytucjami finansowymi powierza się jednemu ministrowi).

Przepisy sankcjonują rozróżnienie dwóch kategorii ministrów: kierujących działem administracji (**ministrowie resortowi**) oraz wypełniających zadania wyznaczone przez premiera (**ministrowie bez teki**). Odmienne natomiast została uregulowana kwestia **zakresu ich działania**. Obszar działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy (art. 149 ust. 1 ad. 2 Konstytucji RP). Kompetencje i zadania ministrów resortowych rozmieszczone są więc w licznych przepisach administracyjnego prawa materialnego. Przepisy w dwojaki sposób mogą określać właściwość danego ministra: poprzez wskazanie działu (np. minister właściwy do spraw wewnętrznych) lub nazwy jego urzędu (np. minister obrony narodowej).

Zgodnie z cyt. już ustawą o Radzie Ministrów, podstawowy obszar działania ministra wynika z nazwy jego urzędu, która może być określona w Konstytucji albo w akcie powołania do składu Rady Ministrów. Minister może więc być powołany np. na urząd ministra spraw społecznych właściwego w sprawach gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, pracy, środowiska, zabezpieczenia społecznego i zdrowia. Niezależnie od tego premier, po powołaniu w skład Rady Ministrów ustala w **rozporządzeniu atrybucyjnym** szczegółowy obszar działania, kompetencje i zadania ministra. Zachowuje przy tym dużą swobodę, obrazowo określaną jako „układanie z klocków”. Owe „klocki” to właśnie 34 działy administracji rządowej – a zatem określone dziedziny, kategorie spraw, wyodrębnione zespoły zagadnień, czy resorty – wymienione w ustawie. Premier może nawet rozdrobnić poszczególne działy i pewne obszary spraw do nich należące i przekazać innemu ministrowi.

Z powyższego wynika, że liczba ministrów przestaje być odtąd sztywno określona i można utworzyć rząd składający się zarówno z 10 jak i 31 ministrów, w tym musi być obligatoryjnie trzech wskazanych wprost w Konstytucji (dotyczy to następujących ministrów: Ministra

Spraw Zagranicznych (art. 133 ust. 3), Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2) i Ministra Sprawiedliwości (art. 187 ust. 1).

Z treści Konstytucji, jak również ustawy o Radzie Ministrów wynika, że ministrowie resortowi kierują określonym działem administracji przy zastosowaniu różnorodnych metod.

W zakresie tym:

- wydają na podstawie ustaw i celem ich wykonania rozporządzenia i zarządzenia. Akty te, mają zróżnicowaną moc obowiązującą; rozporządzenia mają moc powszechnie obowiązującą i mogą być stanowione wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to, określa zarówno organ właściwy do jego podjęcia, zakres spraw przekazanych do regulacji oraz wytyczne określające treść aktu (art. 92 Konstytucji). Zarządzenia natomiast mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe ministrowi. Podkreślenie wymaga, że **prawo wydawania rozporządzeń służy tylko ministrom resortowym oraz przewodniczącym określonych w ustawach komitetów** (art. 149 ust. 3). Ministrowie bez teki muszą zadowolić się wyłącznie prawną formą działania, jaką są zarządzenia;
- kierują, nadzorują i kontrolują działalność podporządkowanych im organów, urzędów i jednostek (tzn. tworzą i likwidują te jednostki, powołują i odwołują ich kierowników oraz organizują kontrolę w celu sprawdzenia sprawności i efektywności ich działania oraz przestrzegania prawa); np. Minister Finansów sprawuje nadzór m.in. nad Przewodniczącym Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Przewodniczącym Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych; Minister Infrastruktury sprawuje nadzór m.in. nad Głównym Geodetą Kraju, Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Wsi; Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji podporządkowani są m.in. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Pożarnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych; Ministrowi Kultury podległy jest Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych;

- opracowują materiały do projektu poszczególnych części budżetu państwa oraz kontrolują prawidłowość wykonania budżetu w ramach resortu;
- sprawują politykę kadrową w ramach resortu.

Ministrowie wykonują swoje zadania przy pomocy **sekretarza i podsekretarza stanu oraz gabinetu politycznego ministra**. Sekretarze i podsekretarze stanu są powoływani i odwoływani przez premiera na wniosek ministrów. O ustanowieniu w danym ministerstwie urzędu sekretarza stanu, rozstrzyga w formie rozporządzenia Rada Ministrów. Z instytucją tą, spotkaliśmy się w Polsce po raz pierwszy w płaszczyźnie prawnej na gruncie ustawy z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz. U. Nr 50, poz. 262). Stanowiska te mogły być tworzone przez Radę Ministrów w określonych ministerstwach w celu zapewnienia kierowania w nich wyodrębnionymi problemami o szczególnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, a także w celu **zastępowania ministra w charakterze tzw. pierwszego zastępcy ministra**. Od tego czasu konsekwentnie z tej instytucji korzystamy. Daje się zauważyć znacznie wyższe znaczenie tego urzędu w porównaniu z urzędem podsekretarza stanu (wiceministra). Jest to bowiem w istocie pierwszy zastępca ministra; jemu właśnie to zadanie w pierwszej kolejności rezerwuje ustawa o Radzie Ministrów; zastępować ministra może także i podsekretarz stanu, lecz tylko wówczas, jeśli sekretarz stanu nie został powołany (art. 37 ust. 5). O wyższej pozycji sekretarza stanu wskazuje również to, że Konstytucja w art. 103 ust. 1 na równi z innymi członkami rządu, uznaje go za podmiot, który może piastować mandat parlamentarny.

Ustawa Zasadnicza zniósła – dopuszczoną przez ustawę konstytucyjną z 1992 r. – możliwość funkcjonowania instytucji „kierownika ministerstwa”. Obecnie przepisy milczą na ten temat, natomiast z art. 36 ustawy o Radzie Ministrów wynika, że w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, **ministra zastępuje premier lub inny wskazany przez niego członek rządu** (dawniej czynił to na ogół jeden z wiceministrów).

Aparatem pomocniczym ministra, za pomocą którego realizuje on spoczywające na nim zadania jest **ministerstwo** (tworzone, znoszone lub przekształcane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia), w skład którego wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- 1) **departamenty** – realizujące merytoryczne zadania ministerstwa,
- 2) **biura** – wypełniające zadania w zakresie obsługi ministerstwa,
- 3) **sekretariaty** – obsługujące ministra, komitety, rady i zespoły,
- 4) **wydziały** – jako komórki organizacyjne wewnątrz departamentów i biur.

Bezpośredni nadzór nad departamentami, biurami i sekretariatami sprawuje **dyrektor generalny**, który zapewnia prawidłowe wykonywanie zadań określonych przez ministra, sekretarza i podsekretarza stanu.

Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, nadaje ministerstwu statut, w którym określa jego szczegółową strukturę organizacyjną. Z kolei minister w drodze zarządzenia, ustala regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra. Wewnętrzne regulaminy organizacyjne komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek podległych ministrowi zatwierdza dyrektor generalny.

Ostatnią (pod względem kolejności) kategorię członków Rady Ministrów stanowią **przewodniczący określonych w ustawach komitetów**; są oni odpowiednikami ministrów resortowych i z tego tytułu wchodzi w skład rządu. Przysługuje im również – analogicznie jak szefom działów administracji państwowej – prawo do wydawania rozporządzeń wykonawczych.

Aktualnie, pozycję taką posiada przewodniczący Komitetu do Spraw Europejskich. Status ten utracił natomiast przewodniczący Komitetu Badań Naukowych (KBN został włączony z dniem 5 lutego 2005 r. w strukturę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stając się Radą Nauki – organem opiniodawczo-doradczym ministra).

**Komitet do Spraw Europejskich (KSE)** powołała ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 161, poz. 1277); organ ten zastąpił funkcjonujący w latach 1996–2009 Komitet Integracji Europejskiej.

W skład KSE wchodzi:

- 1) Przewodniczący – minister właściwy do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej, reprezentowany przez Sekretarza do Spraw Europejskich będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra (w każdym czasie w pracach Komitetu może brać udział minister);
- 2) członkowie:
  - a) ministrowie, których szczegółowy zakres działania określają przepisy wydane na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, reprezentowani przez sekretarza albo podsekretarza stanu,
  - b) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa RM.

Prezes Rady Ministrów przewodniczy posiedzeniom Komitetu, ilekroć bierze w nich udział. W takim przypadku Przewodniczący Komitetu uczestniczy w posiedzeniu jako członek.

Rada Ministrów może upoważnić Komitet m.in. do:

- 1) rozpatrywania i rozstrzygania w zakresie:
  - a) stanowisk dotyczących dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy UE,
  - b) przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa RP w UE,
  - c) informowania społeczeństwa o procesach integracji europejskiej i członkostwie RP w UE,
  - d) instrukcji na posiedzenia Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz sprawozdań z tych posiedzeń, a także informacji w sprawie stanowisk na posiedzenia Rady Europejskiej i informacji o wynikach tych posiedzeń,

- e) założeń do stanowisk RP w postępowaniach przed organami sądowymi UE oraz w prowadzonych przez instytucje UE postępowaniach w sprawie naruszenia przez RP prawa UE,
  - f) informacji na temat wykorzystania przez RP mechanizmów wsparcia finansowego UE i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 2) uzgadniania projektów dokumentów rządowych zawierających:
- a) stanowiska RP wobec projektów umów międzynarodowych ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Unię Europejską lub określających zasady ich działania,
  - b) stanowiska RP przedstawiane w Radzie Europejskiej,
  - c) skargi kierowane w imieniu RP do organów sądowych UE,
  - d) strategię działania RP w ramach UE.

Posiedzenia KSE odbywają się w obecności co najmniej połowy jego składu, a rozstrzygnięcia zapadają w drodze uzgodnienia. W przypadku braku takiego uzgodnienia Przewodniczący Komitetu, w uzgodnieniu z członkiem Komitetu właściwym za względu na przedmiot sprawy, sporządza protokół rozbieżności, który podlega rozpatrzeniu przez Radę Ministrów.

### **3. Tryb powoływania i kompetencje Rady Ministrów**

Nowa Konstytucja RP, częściowo przyjęła system powoływania Rady Ministrów określony przepisami Małej Konstytucji, z tym jednak uzupełnieniem, że system ten równocześnie zmodyfikowała i uprościła.

Utrzymana została zasadnicza procedura powoływania Rady Ministrów przez Prezydenta RP i z jego inicjatywy. To on – zgodnie z art. 154 ust. 1 Konstytucji – **desygnuje** (tzn. wyznacza) **Prezesa Rady Ministrów oraz uwzględniając przedłożone przez niego propozycje odnośnie składu gabinetu, powołuje go wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego**

**posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniego rządu, odbierając równocześnie przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów.**

Dla Prezesa Rady Ministrów szczególnie istotne znaczenie ma instytucja desygnowania go na ten urząd przez Prezydenta. Wynika to z faktu, iż od tego właśnie momentu uzyskuje on umocowanie do podjęcia rozmów politycznych, zmierzających do zawiązania koalicji. Jest to czynność niezbędna w warunkach wielopartyjnego układu politycznego w Sejmie, a zatem w sytuacji, gdy brak jest jednej partii politycznej dysponującej absolutną większością głosów. Rozmowy obejmują także kwestie składu przyszłego gabinetu, a więc rozstrzygnięcia, jakie partie wezmą w nim udział i w jakim stosunku będą partycypowały w rozdziale stanowisk rządowych. Jest to najtrudniejszy etap prac poprzedzających przedłożenie Prezydentowi stosownych wniosków, gdyż podlega on głównie ograniczeniom natury politycznej (premier musi liczyć się z wymaganiami koalicjantów co do ilościowych jak i osobowych warunków udziału danej partii w koalicji rządowej).

Zaznaczyć należy, że desygnowanie Prezesa Rady Ministrów nie musi oznaczać, że otrzyma on nominację na szefa rządu; ostateczna decyzja zależy bowiem od rezultatu powierzonej mu misji. W III Rzeczypospolitej występowały już przypadki zakończenia się fiaskiem misji tworzenia nowego rządu.

Powracając do omówienia pierwszego, zasadniczego etapu powoływania rządu, uzupełnić należy, że **Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania rządu przez Prezydenta RP, przedstawia Sejmowi program działania, w którym naświetla podstawowe założenia i kierunki polityki Rady Ministrów (*exposè*), z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Musi być ono uchwalone przez Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.**

Przytoczone regulacje dają podstawę do stwierdzenia dwóch istotnych okoliczności. Pierwsza sprowadza się do tego, że Prezydent RP obowiązany jest do odebrania przysięgi od członków rządu natychmiast po powołaniu Rady Ministrów, a nie dopiero po udzieleniu jej przez Sejm wotum zaufania. Wypływa stąd oczywisty wniosek, że



**Sejm udziela wotum zaufania już powołanemu (zaprzysiężonemu) rządowi.**

Druga, wynika z faktu, że aktualnie Sejm musi wyrazić Radzie Ministrów wotum zaufania bezwzględną większością głosów (a zatem „za” wnioskiem musi być oddana liczba głosów co najmniej o jeden większa od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”), lecz w obecności **co najmniej połowy ustawowej (tj. liczonej od 460) liczby posłów**, a nie – jak to było w okresie obowiązywania Małej Konstytucji – ogólnej liczby posłów. Rozwiązanie to – o czym już wspomniano podczas omawiania systemu parlamentarno-gabinetowego – zdaje się zmierzać w kierunku uczynienia z rządu organu, posiadającego jak najszersze zaufanie polityczne Sejmu, a tym samym stabilną pozycję w systemie organów państwowych.

W sytuacji, gdyby – wyżej omówiona – zasadnicza procedura powołania Rady Ministrów nie powiodła się (a może to nastąpić w trzech przypadkach: a) Prezydent nie będzie w stanie w ciągu 14 dni – licząc od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu – powołać gabinetu, b) Premier w ciągu 14 dni nie przedłoży Sejmowi *exposé* z wnioskiem o udzielenie rządowi wotum zaufania, oraz c) Sejm nie uchwali wotum zaufania bezwzględną większością głosów, przy obecności wymaganej liczby posłów (z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia 14 maja 2004 r. kiedy to rząd Marka Belki nie uzyskał wotum zaufania od Sejmu), to zastosowanie mogą mieć **dwie procedury rezerwowe**.

Pierwsza – określona w art. 154 ust. 3 Konstytucji – będzie polegała na tym, że **Sejm w ciągu 14 dni od upływu konstytucyjnie określonych terminów, lub od daty głosowania nad wnioskiem o udzielenie Radzie Ministrów wotum zaufania, wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków rządu bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów** (kandydata na premiera może zgłosić co najmniej 46 posłów, a Sejm dokonuje jego wyboru w głosowaniu imiennym; następnie Prezes RM przedstawia Sejmowi na posiedzeniu program działania rządu oraz proponowany przez niego skład Rady

Ministrów). **Prezydent RP powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.**

Bezsprzecznie przyznać należy, że w tej pierwszej procedurze rezerwowej, inicjatywa w zakresie wyłonienia rządu należy do Sejmu zaś rola Prezydenta ulega znacznemu ograniczeniu.

O ile poczynania Sejmu się nie powiodą, to w grę może wchodzić jeszcze jedna – a zarazem już ostatnia – procedura rezerwowa. Może być ona uruchomiona wyłącznie wtedy, gdy fiaskiem zakończą się 2-tygodniowe wysiłki Sejmu zmierzające do wyboru rządu, bądź gdy gabinet uda się co prawda skompletować, lecz nie uzyska on wymaganej większości głosów. W tej sytuacji **prawo do powołania rządu powraca do Prezydenta; w ciągu 14 dni powołuje on Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków rządu oraz odbiera od nich przysięgę. Z kolei Sejm, w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów powinien jej udzielić wotum zaufania większością głosów** (liczba głosów „za” wnioskiem musi przewyższać przynajmniej o jeden liczbę głosów „przeciw”; głosów „wstrzymujących się” nie bierze się pod uwagę) **w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.**

Generalne spojrzenie na unormowania dotyczące trybu powoływania Rady Ministrów daje podstawę do przyjęcia wniosku, że twórcom Konstytucji przyświecała myśl, aby wyłoniony rząd dysponował wyraźnym poparciem większości parlamentarnej. Świadczy o tym m.in. fakt, że zrezygnowano z możliwości jego wyboru przez Sejm zwykłą większością głosów, czy też z powołania przez Prezydenta „rządu prezydenckiego”.

Obowiązujące przepisy Konstytucji z 1997 r. ograniczają tryb powoływania Rady Ministrów wyłącznie do trzech omówionych procedur (jednej zasadniczej i dwóch rezerwowych). **W przypadku nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania (w drugiej procedurze rezerwowej) Prezydent musi skrócić kadencję Sejmu i zarządzić wybory;** odmowa udzielenia wotum zaufania zwykłą większością głosów, świadczy bowiem o istnieniu głębokiego kryzysu parlamentarnego. W takiej zaś sytuacji, najkorzystniej jest oddać decyzję w przedmiocie zmian struktury politycznej Sejmu, w ręce wyborców.

Odnotowania wymaga również to, że przewidziany w Konstytucji system powoływania Rady Ministrów, prowadzi do znacznego – w porównaniu z Małą Konstytucją – skrócenia okresu przewidzianego na jej utworzenie. Uprzednio, wyczerpanie wszystkich procedur mogło trwać łącznie do 3 miesięcy, natomiast aktualnie, dzięki skróceniu z 21 do 14 dni okresu przewidzianego na zastosowanie pierwszej procedury rezerwowej, a głównie z powodu rezygnacji z dwóch dodatkowych procedur rezerwowych, czas przewidziany na powołanie rządu może maksymalnie wynosić 70 dni.

Powołana przez Prezydenta RP Rada Ministrów, stanowi podstawowe kolegialne ogniwo władzy wykonawczej. Podkreślane dość często w opracowaniu dążenie twórców Ustawy Zasadniczej do wzmocnienia pozycji rządu w pionie organów wykonawczych państwa, znajduje odzwierciedlenie zarówno w przypisanych jej funkcjach, jak również miejscu, jakie zajmuje w systemie organów państwowych.

Z przepisów Konstytucji określających pozycję ustrojową Rady Ministrów wynika, że spoczywa na niej **funkcja rządu** (prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa – art. 146 ust. 1), **funkcja kierowania** (np. koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji państwowej), **funkcja administrowania** (ochrona interesów Skarbu Państwa, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego), czy też – chyba najistotniejsza – **funkcja wykonawcza**, polegająca na zapewnieniu wykonania stanowionych przez parlament ustaw.

Radzie Ministrów przysługuje również generalna kompetencja, stwarzająca domniemanie jej właściwości w zakresie spraw polityki państwa; o ile bowiem nie są one wyraźnie zastrzeżone do innych organów państwowych (Prezydenta, ministrów, kierowników urzędów centralnych) lub do właściwości samorządu terytorialnego, to organem właściwym do ich rozstrzygnięcia jest właśnie Rada Ministrów.

Ponadto, do organu tego Konstytucja zastrzegła aktualnie część tych uprawnień, które uprzednio spoczywały w gestii Prezydenta (np. sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz stosunków z innymi państwami). Preponderancja Rady Ministrów w tej drugiej dziedzinie jest wyraźna, skoro art. 133 ust. 3

Ustawy Zasadniczej nakazuje Prezydentowi, aby w zakresie polityki zagranicznej współdziałał z premierem i właściwym ministrem.

Celem realizacji określonych przez Konstytucję funkcji, Rada Ministrów wyposażona została w następujące kompetencje:

- 1) na podstawie ustaw i celem ich wykonania wydaje rozporządzenia. Charakter prawny tych aktów i ich szczególne znaczenie w systemie źródeł prawa, został podkreślony w art. 87 i 92 Konstytucji. Nie jest to jednakże jedyna forma, za pośrednictwem której organ ten stanowi prawo; będąc organem kolegiальnym, wyraża się także poprzez stanowione **uchwały**, które jednak nie mają mocy powszechnie obowiązującej, a wprowadzają obowiązki wyłącznie w stosunku do jednostek podległych rządowi;
- 2) posiada prawo inicjatywy ustawodawczej i jest jedynym organem wśród tych podmiotów, którym takie prawo przysługuje, który najczęściej z niego korzysta (rząd jest najlepiej zorientowany w skali potrzeb regulacji ustawowych). Rada Ministrów jest ponadto jedynym organem, który posiada wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji);
- 3) realizując szeroko rozumianą funkcję wykonawczą, Rada Ministrów obowiązana jest w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedłożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa; sprawozdanie to, stanowi podstawę podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie udzielenia lub odmowie udzielenia jej absolutorium (art. 226);
- 4) Rada Ministrów również koordynuje i kontroluje prace wszystkich organów administracji rządowej. W tym zakresie, m.in. – działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów – może uchylać rozporządzenia lub zarządzenia ministrów (art. 149 ust. 2), kieruje działalnością wojewodów, a także określa zasady realizo-

wania przez nich powierzonych zadań i kompetencji, sprawuje nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego.

#### 4. Odpowiedzialność polityczna Rządu i ministrów

Zgodnie z obowiązującą w Polsce zasadą systemu parlamentarno-gabinetowego, Rada Ministrów jako organ kolegialny, a także poszczególni jej członkowie, ponoszą odpowiedzialność przed Sejmem. Odpowiedzialność ta (zwana polityczną lub parlamentarną) ma na celu kontrolę polityki realizowanej bądź to przez rząd jako całość (polityka ta, może rozmijać się z treścią *exposè* wygłoszonego przez premiera, a zaakceptowanego przez Sejm) bądź też przez poszczególnego ministra. Trudno bowiem byłoby się zgodzić z sytuacją, że działania lub zaniechania rządu bądź jego członków mogą pozostawać w sprzeczności z wolą większości parlamentu.

Odpowiedzialność parlamentarna może mieć charakter solidarny lub indywidualny. Ta ostatnia dotyczy odpowiedzialności za sprawy należące do zakresu działania ministrów lub powierzone im przez premiera (art. 157 ust. 2). Formą uzewnętrznienia utraty zaufania parlamentu może być odmowa wyrażenia wotum zaufania lub udzielenie wotum nieufności.

Instytucja **wotum zaufania** (łac. *votum* – ślubowanie, dar), oznacza uchwałę parlamentu wyrażającą poparcie lub zaufanie do polityki albo działania rządu. Na gruncie przepisów Konstytucji występuje w różnych sytuacjach. Jak pamiętamy, udzielenie przez Sejm wotum zaufania występuje już w procesie wyłaniania rządu, co należy oceniać jako zjawisko naturalne, gdyż w systemie parlamentarno-gabinetowym nie może funkcjonować rząd, nie mający poparcia parlamentu do realizowanej przez niego polityki.

Z art. 160 Konstytucji – podobnie jak to było na gruncie Małej Konstytucji – wynika ponadto, że Prezes Rady Ministrów może w każdym czasie zwrócić się do Sejmu o wyrażenie rządowi wotum zaufania. Udzielenie takiego wotum zaufania następuje **większością głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (większością zwykłą). Rozpatrzenie wniosku premiera następuje na najbliż-

szym posiedzeniu Sejmu, a w wypadku jego zgłoszenia w trakcie posiedzenia Sejmu – w czasie jego trwania (art. 117 regulaminu Sejmu).

Z powyższego wynika, że inicjatorem uruchomienia tej instytucji może być wyłącznie premier, a ocena rządu poddana pod osąd Sejmu może być pozytywna – co znacznie wzmocni jego pozycję – lub negatywna, co z kolei musi spowodować złożenie przez Prezesa Rady Ministrów dymisji rządu i obowiązek Prezydenta do jej przyjęcia (art. 162 ust. 2 pkt 1 i ust. 3).

Odmiennemu celowi służy instytucja **wotum nieufności**; wiąże się ona z zasadą odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów przed parlamentem i polega na złożeniu przez określoną prawnie liczbę posłów, wniosku wyrażającego brak zaufania dla rządu lub określonego ministra; **wniosek za swoją podstawę może mieć negatywną ocenę działalności gabinetu lub może wynikać z układów partyjno-koalicyjnych**.

Nowa Konstytucja zrezygnowała – z występującej na gruncie Małej Konstytucji – instytucji zwykłego wotum nieufności, które – jak zaznacza W. Skrzydło – mogło stosunkowo łatwo zgromadzić tzw. większość negatywną, przeciwną rządowi i z reguły otwierało kryzys polityczny, trwający do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

Opierając się na rozwiązaniach niemieckiego **konstruktywnego wotum nieufności**, art. 158 Konstytucji precyzuje następujące warunki wymagane do złożenia wniosku o jego wyrażenie:

- 1) wniosek musi być podpisany przez co najmniej 46 posłów (10% ustawowego składu Sejmu); wniosek ten składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Po złożeniu wniosku podpisy posłów popierających wniosek nie mogą być wycofane, a także nie mogą być pod nimi składane dalsze podpisy. Jeżeli zgłoszono kilka wniosków o wyrażenie wotum nieufności, to są one rozpatrywane łącznie, jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie według kolejności zgłoszenia. W wypadku wyrażenia wotum nieufności na podstawie jednego wniosku, pozostałe wnioski nie podlegają głosowaniu,
- 2) **wniosek musi wskazywać imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów,**

- 3) wniosek może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia,
- 4) do przyjęcia wniosku wymagana jest większość ustawowej liczby posłów (większość bezwzględna),
- 5) w razie odrzucenia tego wniosku, powtórna inicjatywa jego zgłoszenia może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku (warunku tego nie stosuje się, jeżeli z powtórным wnioskiem wystąpi co najmniej 115 posłów (25% ustawowej ich liczby).

Z omówienia cyt. wyżej artykułu wynika, że Konstytucja przewiduje możliwość odwołania rządu, ale **przy równoczesnym wyborze nowego premiera**. W tym właśnie wyraża się sedno konstruktywnego charakteru zastosowanego wotum nieufności, „**że nowa większość jest przeciwna dotychczasowej polityce rządowej, a zarazem gotowa utworzyć i poprzeć nowy rząd (...); rozpad jednej większości jest zrekompensowany powstaniem większości nowej, która w tym samym głosowaniu wyłoniła nowego Prezesa Rady Ministrów**” (W. Skrzydło).

Podkreślenia wymaga, że nowe regulacje konstytucyjne w przedmiocie instytucji konstruktywnego wotum nieufności, w sposób istotny różnią się od dotychczasowych rozwiązań ujętych w Małej Konstytucji. „Stare przepisy” (art. 66 ust. 4 w związku z art. 58 MK) stwierdzały bowiem, że Sejm udzielając dotychczasowej Radzie Ministrów wotum nieufności z jednoczesnym wyborem premiera, powierzał mu misję utworzenia rządu i to Sejm był organem, który dokonywał wyboru proponowanego przez niego składu Rady Ministrów. Rola Prezydenta RP sprowadzała się wyłącznie do powołania tak wybranego rządu i odebrania od niego przysięgi.

Aktualnie, rola Sejmu w tej szczególnej procedurze powoływania Rady Ministrów, ogranicza się **wyłącznie do wyboru Prezesa Rady Ministrów, a zatem nie obejmuje całej Rady**. To do Prezydenta należy powołanie wybranego przez Sejm nowego premiera, a na jego wniosek pozostałych członków rządu oraz odebranie od nich przysięgi.

Odpowiedzialność polityczną przed Sejmem ponoszą również członkowie Rady Ministrów. Tryb udzielania **wotum nieufności**

**w stosunku do ministra** jest w zasadzie analogiczny jak w stosunku do Rady Ministrów, z tym jednakże wyjątkiem, że wniosek o wyrażenie nieufności musi być podpisany przez co najmniej **69 posłów** (15% ustawowego składu Sejmu). Procedura sejmowa tym się różni od uchwalania wotum nieufności w stosunku do Rady Ministrów, że wniosek w sprawie wyrażenia wotum nieufności ministrowi, **kieruje się do odpowiednich komisji sejmowych** (art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Wyżej wspomniane prawo Sejmu do dymisjonowania w drodze wotum nieufności poszczególnych ministrów wywoływało już spory podczas przygotowywania Ustawy Zasadniczej. Jak przypomina M. Kruk, zwolennicy wprowadzania wszelkich możliwych zabezpieczeń przed destabilizacją rządu, byli tej instytucji przeciwni. Ostatecznie jednak możliwość wyrażania wotum nieufności członkom rządu została utrzymana, z tym, że wprowadzono utrudnienie sprawdzające się właśnie do wymogu zebrania większej liczby podpisów posłów popierających wnioski (69). Rozwiązanie to – podobnie jak całą instytucję – poddał krytyce P. Sarnecki stwierdzając, że jest ona niekonsekwentna, gdyż – wobec przyjętego trybu powoływania rządu – posłowie w żadnym stadium jego tworzenia nie mają prawa zgłaszania kandydatur na ministrów a ponadto, prowadzić może to do odchodzenia ministrów z rządu wbrew woli premiera.

Nie negując słuszności zaprezentowanego stanowiska zauważyć jednak można, że wiele racji tkwi także w wywodach M. Kruk przekonującej, że instytucja indywidualnego wotum nieufności może być bardzo pożyteczna w określonych realiach politycznych. Spowodować bowiem może „rozładowanie” konfliktowej sytuacji między Sejmem a Radą Ministrów, jeśli jej przyczyną będzie polityka jednego resortu. Zastosowanie tej instytucji może być bowiem politycznie zręczniejsze, niż występowanie premiera do Prezydenta o odwołanie członka koalicyjnego rządu.

Faktem jest jednak (czego dowodzi praktyka), że właśnie ściśle określone realia polityczne prowadzą do tego, że określona w art. 159 Konstytucji procedura, służy jedynie czysto demonstracyjnym krokom opozycji parlamentarnej, gdyż zmiany na ministerialnych stanowiskach (uzgodnione przez rządzącą koalicję) odbywają się w drodze



prostszej procedury ujętej w art. 161, tj. na wniosek premiera złożony Prezydentowi RP.

Stosowanie przez Sejm instytucji wotum zaufania i wotum nieufności stanowi prężny instrument systemu parlamentarno-gabinetowego, dający Sejmowi możliwość zakończenia działalności rządu poprzez spowodowanie jej ustąpienia (dymisji).

Zgodnie z art. 162 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów obowiązany jest do złożenia **dymisji rządu**:

- 1) na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, oraz w przypadku,
- 2) wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności,
- 3) nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla rządu,
- 4) rezygnacji Prezesa Rady Ministrów.

Zaistnienie powyższych okoliczności powoduje, że Prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powierza jej zarazem dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego rządu; jedynie w przypadku określonym w pkt 4 Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji. To właśnie rozwiązanie poddawane jest krytycznej ocenie doktryny, gdyż „oznacza to bowiem, że Prezes Rady Ministrów i w ogóle cały rząd może pełnić swe funkcje wbrew swej woli, co nie wydaje się harmonizować z wymogami państwa demokratycznego”.

Moim zdaniem pozostawienie tej „furtki” dla głowy państwa może jednak, w ściśle określonych sytuacjach, pełnić bardzo pozytywną rolę. Chodzi tu bowiem zapewne o rozważenie przez Prezydenta wszelkich zaistniałych rzeczywistych przyczyn (niekoniecznie prawnych) podjęcia przez premiera decyzji o rezygnacji z kierowania gabinetem (z sytuacją taką mieliśmy do czynienia 2 maja 2004 r. kiedy to dymisję Rady Ministrów z powodu rezygnacji z funkcji Prezesa RM złożył L. Miller). Dlatego też, odmowa jej przyjęcia przez Prezydenta, może być – w konkretnej sytuacji politycznej – najstosowniejszą decyzją, chroniącą państwo przed kryzysem rządowym.

Zaznaczenia wymaga, że w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP, dymisję składają także sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie. O przyjęciu ich dymisji

rozstrzyga Prezes RM w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania nowego gabinetu (art. 38 ustawy o Radzie Ministrów).

Tytułem uzupełnienia zauważyć należy, że analogiczny skutek, jak złożenie dymisji, wywołałaby również śmierć premiera, gdyż rząd może funkcjonować tylko pod kierunkiem imiennie określonej osoby, a jej odejście uniemożliwiłoby dalszą działalność pozostałych członków Rady Ministrów.

Konstytucja pomija w swej treści przepisy (czyniła to Mała Konstytucja w art. 22 ust. 3) traktujące o wymogu złożenia dymisji rządu w przypadku nieotrzymania **absolutorium, czyli uchwały Sejmu akceptującej przedkładane przez Radę Ministrów** – w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego – **sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa** (art. 226 Konstytucji). Wydaje się zatem – co moim zdaniem wynika z zasady bezpośredniego stosowania przepisów Ustawy Zasadniczej wyrażonej w art. 8 ust. 2 – iż nie można obowiązku takiego (tj. złożenia dymisji) wydedukować z podstawowych założeń tkwiących w systemie parlamentarno-gabinetowym, wykluczającym możliwość funkcjonowania rządu pozbawionego zaufania parlamentu. Należy sądzić, że negatywna ocena działalności finansowej Rady Ministrów może stanowić jedynie podstawę fakultatywnego rozważenia przez premiera decyzji o podaniu rządu do dymisji, lub – co jest raczej bardziej przekonujące – może być podstawą wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie rządowi konstruktywnego wotum nieufności (co wcale nie oznacza, że wniosek taki uzyska wymaganą większość głosów). W każdym razie – co wymaga szczególnego podkreślenia – nieuzyskanie przez rząd absolutorium otwiera możliwość wdrożenia w stosunku do członków Rady Ministrów odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

## **5. Tryb dokonywania zmian w Radzie Ministrów**

Treść art. 161 Konstytucji nie pozostawia najmniejszych wątpliwości co do tego, że **Prezydent RP dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów**. Nie może jednak czynić tego z własnej inicjatywy, a tylko na **wniosek Prezesa Rady Ministrów**. Wniosek taki – jak to

już w pracy podkreślano – jest dla Prezydenta wiążący. Nadal zatem obowiązuje zasada, że **powoływanie poszczególnych członków rządu następuje poza Sejmem**. Sejm może jedynie – tak, jak to regulowała Mała Konstytucja – mieć wpływ na dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów poprzez wyrażenie ministrowi wotum nieufności; w takiej bowiem sytuacji, Prezydent musi dymisję ministra przyjąć i powołać na wniosek premiera nowego ministra.

Pomimo, że przepisy Konstytucji w sposób bezpośredni o tym nie traktują (dawniej czynił to *expressis verbis* art. 68 ust. 1 MK), członek rządu może – z różnych powodów – złożyć rezygnację z pełnienia funkcji (ministra, przewodniczącego określonego komitetu); uczyni to, składając dymisję na ręce Prezesa Rady Ministrów. W takiej sytuacji, zajdzie konieczność zastąpienia go przez premiera lub przez innego wskazanego przez niego członka rządu, lub też potrzeba uzupełnienia składu rządu. Uczyni to oczywiście Prezydent na wniosek premiera.

## 6. Tryb funkcjonowania Rady Ministrów

Konstytucja – odmiennie niż czyniła to ustawa konstytucyjna z 1992 r. – nie wymienia ani zasady kolegalności prac rządu, ani też nie wspomina o potrzebie ustawowego unormowania zagadnień dotyczących organizacji i prac rządu. Zdaniem W. Skrzydło, wynika to z przyjęcia założenia, że tego rodzaju kwestie należą do wewnętrznych kompetencji rządu oraz z realizacji zasady, że władza ustawodawcza nie powinna tak głęboko ingerować w problemy organizacyjno-funkcjonalne władzy wykonawczej.

Z uchwalonej wcześniej, bo dnia 8 sierpnia 1996 r. ustawy o Radzie Ministrów, wynika funkcjonowanie zasady **kolegalności działania rządu** (art. 1). Podobnie, § 2 regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r. stanowi, że: *Rada Ministrów, w granicach swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, rozpatruje sprawy w trybie zapewniającym kolegalne podejmowanie rozstrzygnięć oraz ustalanie i realizowanie jednolitej polityki Rządu.*

Rozstrzygnięcia podejmowane przez Radę Ministrów zapadają na **posiedzeniach** zwoływanych przez Prezesa RM w stałych terminach;

zawiadomienia o posiedzeniu RM wraz z porządkiem obrad, doręcza uczestnikom posiedzenia Sekretarz Rady Ministrów, nie później niż na 5 dni przed datą posiedzenia. Premier ustala porządek posiedzeń i przewodniczy im. Odejściem od tej reguły jest jedynie odbycie posiedzenia **Rady Gabinetowej**, która może być zwoływana przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnej wadze. Radę Gabinetową tworzy zatem Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem głowy państwa. Nie może ona jednak realizować kompetencji przysługujących rządowi (art. 141 Konstytucji).

**Udział członków Rady Ministrów w rozstrzyganiu spraw i podejmowaniu rozstrzygnięć na posiedzeniach rządu jest obowiązkowy** (w wypadku usprawiedliwionej nieobecności ministra na posiedzeniu – za zgodą premiera – w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów bierze udział wskazany przez ministra sekretarz lub podsekretarz stanu, a przy podejmowaniu rozstrzygnięć nieobecnego ministra może zastąpić inny minister wskazany przez Prezesa RM). **Posiedzenia rządu odbywają się przy obecności większości członków RM, a rozstrzygnięcia zapadają w formie uzgodnienia.** W przypadkach, gdy osiągnięcie uzgodnienia nie jest możliwe, jego projekt może być – z inicjatywy przewodniczącego posiedzenia – poddany pod głosowanie. Rozstrzygnięcia, w drodze głosowania, zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków Rady Ministrów, a w razie równej liczby głosów, rozstrzyga głos przewodniczącego posiedzenia.

Prezes RM lub z jego upoważnienia Sekretarz RM może, na wniosek uprawnionego organu albo z inicjatywy własnej, zarządzić rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego lub rozstrzygnięcia sprawy w drodze **korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez członków Rady Ministrów (tryb obiegowy)**. Projekt lub rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte, jeżeli wszyscy członkowie Rady Ministrów wyrazili na piśmie zgodę na przyjęcie dokumentu lub proponowaną treść rozstrzygnięcia bez zastrzeżeń oraz w razie niezgłoszenia uwag lub zastrzeżeń w wyznaczonym terminie (termin nie powinien być krótszy niż 3 dni).

**Posiedzenia Rady Ministrów są niejawne.** Prezes RM może zarządzić tajność całości lub części posiedzenia ze względu na ochronę wiadomości stanowiących tajemnicę państwową lub służbową. W posie-

dzeniach Rady Ministrów stale uczestniczą, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, osoby zobowiązane do uczestnictwa przez Prezesa RM, jeżeli uzna on ich udział w posiedzeniu za niezbędny do wykonywania powierzonych im obowiązków w zakresie realizacji polityki lub obsługi prac rządu. Premier może także zapraszać do udziału w posiedzeniu lub jego części, z głosem doradczym, inne osoby, w szczególności Prezesa NBP, Prezesa NIK oraz przedstawicieli innych zainteresowanych organów państwowych.

Z posiedzeń Rady Ministrów sporządza się – pod nadzorem Sekretarza Rady Ministrów – z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, pełny zapis ich przebiegu (na podstawie zapisu magnetofonowego) oraz protokół ustaleń. Protokół ten zawiera pełne zestawienie rozstrzygnięć podjętych przez RM na posiedzeniu, z uwzględnieniem wyników przeprowadzonych głosowań oraz zgłoszonych do protokołu stanowisk odrębnych. Protokół ustaleń podpisuje Prezes RM (a w razie jego nieobecności lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków – wicepremier lub inny członek RM) i **Sekretarz Rady Ministrów**. Niezależnie od faktu, że **uczestniczy on w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów, to spoczywa na nim obowiązek przygotowywania i obsługi posiedzeń rządu**. Ponadto, wykonuje obowiązki związane w szczególności z:

- a) przyjmowaniem od organów uprawnionych oraz przekazywaniem członkom Rady Ministrów i właściwemu komitetowi RM projektów dokumentów rządowych, z zachowaniem terminów i innych wymogów określonych w ustawie i uchwale,
- b) opracowywaniem porządku obrad RM,
- c) sprawowaniem, przy udziale właściwych komórek organizacyjnych Kancelarii Prezesa RM, nadzoru nad:
  - przedkładaniem ostatecznych tekstów dokumentów rządowych do podpisu Prezesowi RM,
  - sporządzaniem i przechowywaniem zapisu posiedzenia i protokołu ustaleń oraz nad opracowywaniem i dostarczaniem protokołu ustaleń,
  - ewidencjonowaniem dokumentów rządowych przyjętych przez RM,

- informowaniem, za pośrednictwem rządowych służb informacyjnych, opinii publicznej o przedmiocie posiedzeń RM i rozstrzygnięciach, jakie zapadły na posiedzeniach,
- d) kierowaniem przez Prezesa Rady Ministrów spraw do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (w trybie obiegowym).

W zakresie powierzonych mu obowiązków Sekretarz Rady Ministrów współdziała w szczególności z Rządowym Centrum Legislacji, sekretarzami właściwych komitetów RM oraz z Radą Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.

## **7. Organy wewnętrzne Rady Ministrów**

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 znowelizowanej w dniu 21 grudnia 2001 r. ustawy o Radzie Ministrów (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa RM, a w szczególności:

- 1) stały komitet lub komitety Rady Ministrów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa RM w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów,
- 2) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy,
- 3) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa RM.

**Staly Komitet Rady Ministrów** jako organ pomocniczy Rady Ministrów i Prezesa RM aktualnie funkcjonuje na podstawie zarządzenia Nr 98 Prezesa RM z dnia 21 grudnia 2010 r. (Mon. Pol. Nr 99, poz. 1171). Jego zadaniem jest inicjowanie, przygotowywanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa RM w sprawach należących do ich kompetencji. Może rozpatrywać również inne sprawy powierzone mu przez Rząd lub premiera.

Komitet odbywa posiedzenia w stałych terminach. Do udziału w pracach komitetu zaprasza się Prezesa Narodowego Banku Polskie-

go. Ponadto, w pracach komitetu uczestniczą: Sekretarz do Spraw Europejskich, Prezes Rządowego Centrum Legislacji oraz Prezes Urzędu Konkurencji i Konsumentów lub ich przedstawiciele. Przewodniczący stałego komitetu może zapraszać do udziału w pracach tego komitetu, z głosem doradczym, również inne osoby, reprezentujące organy, instytucje lub organizacje właściwe w sprawach będących przedmiotem tych prac, w tym przedstawiciela Rady Legislacyjnej przy Prezesie RM.

W skład stałego komitetu RM wchodzi:

- a) przewodniczący, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród członków Rady Ministrów,
- b) członkowie, którymi są sekretarze stanu w ministerstwach,
- c) przedstawiciel Prezesa RM, którym jest Szef kancelarii Prezesa RM albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa RM.

Sekretarzem stałego komitetu jest powoływana i odwoływana przez przewodniczącego tego komitetu osoba kierująca komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która sprawuje obsługę prac tego komitetu.

Przy Prezesie Rady Ministrów działa także **Rada Legislacyjna**. Jest ona organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa RM w sprawach dotyczących systemu prawa, działającym od 1972 r. Zakres jej zadań oraz szczegółowe zasady jej funkcjonowania określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 21).

Swoje zadania Rada wykonuje przez:

- a) opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w szczególności założeń projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa,
- b) opiniowanie projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowywanych z inicjatywy posłów, Senatu, Prezydenta RP lub grupy obywateli, skierowanych do Rady Ministrów w celu

- zajęcia stanowiska lub opiniowanie projektu stanowiska Rady Ministrów do tych projektów,
- c) formułowanie wniosków lub opinii dotyczących metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem Konstytucji RP oraz metod i sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej,
  - d) formułowanie wniosków lub opinii w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa, w tym co do zasad techniki prawodawczej,
  - e) dokonywanie ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych,
  - f) analizowanie potrzeby dokonania zmian prawa.

W skład Rady wchodzi, powoływane przez Prezesa RM, osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą i dorobkiem praktyki prawniczej – w liczbie do 20 osób. Przewodniczącego Rady powołuje i odwołuje spośród członków Rady, Prezes RM. Wiceprzewodniczącego oraz sekretarza Rady powołuje i odwołuje Prezes RM, na wniosek przewodniczącego Rady, spośród członków Rady. Kadencja Rady Legislacyjnej trwa 4 lata.

Działające przy Prezesie RM i jemu podległe **Rządowe Centrum Legislacji**, zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa RM i innych organów administracji rządowej. Czuwa ono nad zapewnieniem obsługi prawnej Rady Ministrów, a w szczególności:

- a) opracowuje rządowe projekty ustaw na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy RM, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów,
- b) opracowuje stanowiska prawno-legislacyjne do rządowych projektów aktów prawnych oraz do projektów założeń projektów ustaw,
- c) opracowuje pod względem legislacyjnym rządowe projekty aktów prawnych, skierowane do rozpatrzenia przez RM, w tym



- poprzez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum,
- d) analizuje orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji w szczególności w zakresie wpływu na polski system prawa,
  - e) koordynuje pod względem prawnym i formalnym przebieg uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych,
  - f) redaguje i udostępnia Dziennik Ustaw RP oraz Dziennik Urzędowy RP „Monitor Polski”,
  - g) współdziała z Komitetem Integracji Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania,
  - h) współdziała z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją RP oraz spójności z polskim systemem prawa,
  - i) monitoruje wydawanie przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw (art. 14c ustawy o Radzie Ministrów w brzmieniu ustalonym zmianą z dnia 23 stycznia 2009 r.).

Centrum kieruje Prezes przy pomocy wiceprezesów oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Centrum. Prezesa powołuje i odwołuje Prezes RM. Na wniosek Prezesa Centrum Premier powołuje i odwołuje wiceprezesów. W skład Centrum wchodzi następujące komórki organizacyjne: Departamenty (Prawa Administracyjnego, Prawa Gospodarczego, Prawa Społecznego, Prawa Środowiska i Infrastruktury, Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, Prawny i Orzecznictwa), Biura (Administracyjne, Finansowe) – Zarządzenie Nr 5 Prezesa RM z dnia 21 stycznia 2009 r. – Mon. Pol. Nr 5, poz. 46.

Ukazany wyżej Stały Komitet Rady Ministrów, Rada Legislacyjna i Rządowe Centrum Legislacji nie są jedynymi organami wewnętrznymi Rady Ministrów. Mogą być i są tworzone również inne organy

wewnętrzne o charakterze pomocniczym występujące pod nazwą komitetów, rad, zespołów.

## **Literatura**

1. Bałaban A. (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002.
2. Brodziński W., *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, pod red. M. Domagała, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
3. Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne – wykłady*, Wyd. Liber, Warszawa 1996.
4. Garlicki L., *Polski prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
5. Gdulewicz E., Mojak R., *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997.
6. Grzybowski M., *W kwestii określenia kompetencji Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5.
7. Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
8. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Garlicki L. (red.), rozdz. VI, oprac. Sokolewicz W., t. I, Warszawa 1999, t. II, oprac. Sarnecki P., Sokolewicz W., Warszawa 2001.
9. Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Wyd. UMCS, Lublin 1998.
10. Kulig A., *Uwagi o powoływaniu rządu w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1993.
11. Kulig A., *Zagadnienia podstawowe funkcjonowania rządu RP*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 1.
12. Kulig A., *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. P. Tuleja, wyd. 4, C. H. Beck, Warszawa 2002.

13. Mojak R., *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji RP (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.
14. Mojak R., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UMCS, Lublin 2000.
15. Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.
16. Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
17. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
18. Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
19. Skrzydło W., *Rada Ministrów*, [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, pod red. W. Skrzydły, Lublin–Rzeszów 1993.
20. Skrzydło W., *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w świetle Małej Konstytucji*, [w:] „Studia Juridica” 1995, t. XXVIII.
21. Skrzydło W., *Instytucja absolutorium w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
22. Skrzydło W., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. MORPOL, Lublin 2002.
23. *Słownik wiedzy o Sejmie*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
24. Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.
25. Stańczyk P., *Ministrowie resortowi i bez teki*, „Rzeczpospolita” z 1 kwietnia 1999 r., nr 77/5242.
26. Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Wyd. UMCS, Lublin 1998.
27. Szeliga Z., *Sejm a powoływanie, odwoływanie i dymisja Rady Ministrów RP w czasie przekształceń ustrojowych*, [w:] *Państwo. Ustrój. Samorząd Terytorialny*, pod red. M. Chmaj, Wyd. „VERBA”, Lublin 1997.
28. Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wyd. UMCS, Lublin 2003.
29. Witkowski Z., *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rząd)*, [w:] Szyszkowski W., Witkowski Z., Galster J., *Prawo konstytucyjne – zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, TNOiK, Toruń 1998.
30. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.

## ROZDZIAŁ IX. SAMORZĄD TERYTORIALNY

### 1. Uwagi wprowadzające

Pojęcie samorządu, pomimo wielokrotnych prób podejmowanych zarówno przez organy ustrojodawcze, ustawodawcze jak i naukę prawa, nie doczekało się jednolitej definicji. Celem wprowadzenia w problematykę decentralizacji administracji państwowej wskazane zostaną najczęściej spotykane w polskiej literaturze przedmiotu ujęcia omawianego zagadnienia oraz dorobek prawa międzynarodowego w stanowiącym przedmiot zainteresowania niniejszego rozdziału zakresie.

Samorząd w znaczeniu prawnym określa się jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i na własną odpowiedzialność przez odrębną w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddawane ingerencji państwowej (J. Starościak).

W ujęciu zaprezentowanym przez B. Dolnickiego katalog przesłanek określających cechy samorządu obejmuje: a) podmiot samorządu, który stanowi społeczność lokalna zamieszkująca określony teren, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, b) przedmiot samorządu, który wyraża się w wykonywaniu – w określonym zakresie – administracji publicznej c) zadania samorządu oraz d) nadzór nad samorządem.

Samorząd terytorialny definiowany jest również jako organizacyjnie i prawnie wyodrębniony z mocy prawa w strukturze państwa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki, które umożliwiają realizację nałożonych zadań (Z. Niewiadomski).

Za najistotniejsze dokumenty prawa międzynarodowego, odnoszące się określenia najistotniejszych elementów wyróżniających samorząd terytorialny należy uznać Światową Deklarację Samorządu Lo-

kalnego uchwalona podczas 27 Światowego Kongresu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona 15 października 1985 r. w Strasburgu, ratyfikowana przez Polskę 23 kwietnia 1993 r. – jej postanowienia weszły do polskiego porządku prawnego 1 marca 1994 r. (W. Wytrążek).

Pierwszy z wymienionych dokumentów przewiduje, że „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”, natomiast zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego: a) zasada samorządności musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji, b) samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do zarządzania – w granicach prawa – zasadniczą częścią zadań z zakresu administracji publicznej, na własną odpowiedzialność i dla dobra mieszkańców, c) podstawowe uprawnienia społeczności lokalnych mają wynikać z konstytucji i ustaw – nie wyłącza to możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, d) społeczności lokalne mają prawo działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub zastrzeżona dla innych organów, e) generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić organy znajdujące się najbliżej obywateli, f) społeczności lokalne powinny być konsultowane, o ile jest to możliwe, we wszystkich sprawach dotyczących ich bezpośrednio, g) status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien gwarantować swobodne wykonywanie mandatu, h) nadzór nad działalnością społeczności lokalnych może być sprawowany jedynie w sposób o raz w przypadkach przewidzianych w konstytucji i ustawach; nadzór powinien respektować zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi w ramach nadzoru środkami a chronionymi interesami, i) społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach realizacji swych uprawnień; j) społeczności lokalne mają prawo zrzeszania się z innymi społecznościami lokalnymi dla wykonywania zadań stanowiących

przedmiot ich wspólnego zainteresowania, k) zasada samorządności terytorialnej podlega ochronie prawnej.

Samorząd lokalny został restytuowany w Polsce na szczeblu gminy na mocy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (t.j. Dz. U. 1996, Nr 13, poz. 74 ze zm.). Obecny tytuł ustawy – „o samorządzie gminnym” (dalej u.s.g., t.j. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wprowadzony został na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.). Wprowadzenie samorządu terytorialnego w powiatach i województwach nastąpiło 1 stycznia 1999 r. na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej u.s.p., tj. Dz. U. 2001, Nr 141, poz. 1592 ze zm.) oraz uchwalonej tego samego dnia ustawy o samorządzie województwa (dalej u.s.w., t.j. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

Konstytucyjne podstawy funkcjonowania samorządu określone są zarówno w zasadach naczelnych obowiązującej Ustawy Zasadniczej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, natomiast zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2, „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”, zaś samorząd terytorialny uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu z mocy ustaw istotną część zadań publicznych na odpowiedzialność i we własnym imieniu), jak również w poświęconym samorządowi terytorialnemu odrębnemu, VII Rozdziale Konstytucji (K. Pająk).

Przepisy konstytucyjne znajdują rozwinięcie w przywołanych powyżej ustawach samorządowych. Ustawa o samorządzie gminnym, definiując pojęcie gminy wskazuje, iż składają się na to pojęcie 2 czynniki: tworzona z mocy prawa (czyli z faktu zamieszkiwania na terenie danej gminy) wspólnota samorządowa oraz określone terytorium. W doktrynie wskazuje się, iż nie jest właściwe określanie wspólnoty samorządowej jako organizacji przymusowej: skoro przystąpienie do niej nie wynika z aktu woli, to znaczy, że członek wspólnoty po prostu nie może odmówić uczestnictwa w niej, a co za tym idzie nie występują środki przymusu, które miałyby wpłynąć na pod-

jęcie decyzji o przystąpieniu (B. Dolnicki). Nic natomiast nie stoi na przeszkodzie, aby członek wspólnoty samorządowej pozostawał bierny i nie uczestniczył w jej działaniach.

Gminy tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia – rozporządzenie takie może zostać również wydane na wniosek zainteresowanej rady gminy. Ustrój gminy określony jest w jej statucie: art. 3 ust. u.s.g. przewiduje, że w przypadku gmin liczących powyżej 300 000 mieszkańców, projekt statutu musi zostać uzgodniony z Prezesem Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej. Z art. 4 i 4a u.s.g. wynika ponadto – pomimo iż ustawa nie dokonuje takiego podziału – że mamy w istocie do czynienia z dwoma rodzajami gmin: miejskimi i wiejskimi – decyduje o tym nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta. Rozróżnienie to wpływa na nomenklaturę organów gminy.

Gmina może również po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy tworzyć tzw. jednostki pomocnicze w postaci sołectw, dzielnic i osiedli. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Zauważyć należy, iż ustawowe wyliczenie ma charakter przykładowy i gminy mogą tworzyć również inaczej nazwane jednostki pomocnicze, dodatkowo dopuszczalne jest także powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2 u.s.g.). Organy jednostek pomocniczych gminy nie są organami gminy i nie przysługują im uprawnienia stanowiące (E. J. Nowacka)

Zwrócić uwagę należy na odrębnie uregulowany status komunalny Warszawy, która na mocy ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) stanowi obecnie jedną gminę na prawach powiatu, składającą się z 18 jednostek pomocniczych (dzielnic), które tworzone są obligatoryjnie (M. Żukowski).

Podobny do wyżej przywołanych przepisów charakter mają postanowienia u.s.p. dotyczące konstrukcji i zasad działania powiatu: jest to lokalna wspólnota samorządowa, tworzona *de iure* przez zamieszkujących teren powiatu mieszkańców. I tu, chociaż ustawa milczy na ten temat, można wyróżnić powiaty ziemskie, które obejmują obszar graniczących ze sobą gmin oraz powiaty grodzkie (miasta na prawach

powiatu). Co warto podkreślić, miasto na prawach powiatu jest gminą, która wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Status miasta na prawach powiatu przysługuje miastom, 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców; miastom, które z tym dniem przestały być siedzibą wojewodów oraz tym, które ustanowiono miastami na prawach powiatu podczas dokonywania pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

Aktem określającym ustrój powiatu, analogicznie jak w przypadku gminy, jest statut.

Województwo stanowi przykład jednostki, w odniesieniu do której zdecydowano się na wprowadzenie dualistycznego modelu zarządzania: z jednej strony mamy do czynienia z administracją rządową, na której czele stoi wojewoda, z drugiej zaś z administracją samorządową, zespoloną pod zwierzchnictwem marszałka województwa. W sensie samorządowym, mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa wspólnotę o charakterze regionalnym, zaś do zakresu działań województwa należy wykonywanie działań publicznych o charakterze wojewódzkim, które nie zostały zastrzeżone dla organów administracji rządowej w drodze ustawy. Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.s.w. zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, w stosunku do których organy samorządu wojewódzkiego nie stanowią organów wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym; nie są również organami nadzoru lub kontroli.

O ustroju województwa jako jednostki samorządu terytorialnego przesądza statut, uchwalany po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów.

Wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego przyznana została osobowość prawna, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji). Osobowość prawna jednostek samorządowych ma podwójny charakter: publicznoprawny, wyrażający się w możliwości wykonywania władzy publicznej oraz prywatnoprawny, umożliwiający j.s.t. występowanie w roli podmiotów stosunków cywilnych, prawnych i majątkowych (M. Kulesza). Samodzielność organów samorządu terytorialnego wyraża się w wyłączeniu podległości



hierarchicznej rządowi centralnemu (E. J. Nowacka) – samorząd podlega nadzorowi organów administracji rządowej jedynie z punktu widzenia legalności. Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego polega na podejmowaniu działań służących ochronie praw podmiotowych gminy, powiatu i województwa przez organy jurysdykcyjne: sądy powszechne, sądy administracyjne oraz Trybunał Konstytucyjny (J. Jagoda).

Szczegółowe zasady rządzące funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w polskich warunkach ustrojowych zostaną poddane analizie z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych oraz postanowień ustaw samorządowych, uwzględniając w szczególności: podział oraz tryb wyłaniania organów jednostek samorządu terytorialnego, typizacji zadań z zakresu administracji publicznej spoczywających na gminie, powiecie i województwie, samorządowego prawa miejscowego, zasad współdziałania jednostek samorządowych oraz środków nadzoru nad działalnością samorządową.

## **2. Organy samorządu terytorialnego**

Mieszkańcy wspólnoty samorządowej wywierają wpływ na jej funkcjonowanie w sposób bezpośredni – poprzez wybory i referendum – lub pośrednio, za pomocą organów danej jednostki samorządu terytorialnego.

Organami stanowiącymi i kontrolnymi j.s.t., wybieranymi w wyborach powszechnych i bezpośrednich są rady gmin i powiatów oraz sejmiki województw, natomiast organami wykonawczymi: w gminie wyłaniany bezpośrednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), zaś na szczeblu powiatu i województwa zarząd, w składzie ustalonym przez organ stanowiący (szczegółowe uwagi na temat zasad wyborów organów samorządowych zob. poniżej).

Działalność wszystkich organów samorządu terytorialnego jest jawna – z założenia tego wynikają konkretne uprawnienia członków danej wspólnoty, przejawiające się między innymi w prawie wstępu na sesje organów stanowiących oraz posiedzenia ich komisji, uzyskiwanie informacji, a także dostęp do dokumentów związanych z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych. Ewentualne ogranicze-

nia jawności działania organów samorządowych muszą być określone w przepisach ustawowych.

Kadencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ustalona została na 4 lata, licząc od dnia wyboru (w doktrynie spotykane są propozycje przedłużenia czasu pełnomocnictw do 6 lat oraz wprowadzenie rotacji części składu rady co 3 lata – M. Giżyńska). Liczebność rad i sejmików jest zróżnicowana – ilość radnych wybieranych do konkretnego organu uzależniona jest od liczby mieszkańców j.s.t. i wynika z przepisów ustaw samorządowych: w gminach liczących do 20 000 mieszkańców wybieranych jest 15 radnych, 21 mandatów obsadza się w gminach do 50 000 mieszkańców, 23 w gminach do 100 000, 25 w gminach liczących do 200 000 mieszkańców oraz po 3 dodatkowe mandaty na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, przy założeniu, iż maksymalna liczba radnych nie może przekroczyć 45. Do rady powiatu wybieranych jest 15 radnych w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000, nie więcej jednak niż 29. Sejmik województwa liczy natomiast 30 radnych w województwach do 2 000 000 mieszkańców – dodatkowe 3 mandaty przypadają na każde kolejne rozpoczęte pół miliona mieszkańców.

Organy stanowiące obradują na sesjach, zwoływanych przez przewodniczących rady lub sejmiku – jedynie pierwszą sesję nowo wybranego organu zwołuje komisarz wyborczy, na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów samorządowych na terenie kraju, zaś w przypadku wyborów przedterminowych – osoba, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji organów samorządu (B. Dolnicki). Zasadą wspólną dla wszystkich ustaw samorządowych jest zwoływanie sesji w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

Zakres uprawnień związanych z działalnością uchwałodawczą organów stanowiących, a należących do wyłącznej właściwości rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa został szczegółowo określony przez ustawy – tytułem przykładu należy wskazać, iż do rady gminy należy decydowanie w sprawach: uchwalenia statutu gminy, ustalenia wynagrodzenia wójta, stanowienia o kierunkach jego działania oraz przyjmowania sprawozdań z działalności, uchwalania

budżetu gminy oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium, uchwalania programów gospodarczych, podejmowania uchwał dotyczących podatków i opłat, podejmowania uchwał związanych z przyjęciem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, uchwał odnoszących się do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz nadawania honorowego obywatelstwa gminy; do wyłącznej właściwości rady powiatu należy między innymi: stanowienie aktów prawa miejscowego, wybór i odwołanie zarządu, uchwalanie budżetu powiatu, stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu, uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu; sejmik województwa jest organem wyłącznie właściwym w sprawach: uchwalania przepisów prawa miejscowego, a w szczególności statutu województwa, zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim oraz zasad korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalania trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, uchwalania budżetu województwa, określania zasad udzielania dotacji podmiotowych i przedmiotowych z budżetu województwa, uchwalania strategii rozwoju województwa, podejmowania uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego, uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej, wyboru i odwołania zarządu województwa, podejmowania uchwał w sprawie tworzenia i rozwiązywania fundacji i stowarzyszeń, uchwalania przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa.

Przy braku odmiennej regulacji ustawowej, uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego zapadają zwykłą większością głosów, przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ich ustawo-

wego składu, w głosowaniu jawnym (u.s.w. przewiduje również głosowanie jawne imienne).

W celu sprawowania kontroli nad działalnością organów wykonawczych, samorządowych jednostek organizacyjnych właściwego szczebla oraz – w przypadku gminy – jej jednostek pomocniczych – rada gminy powołuje komisję rewizyjną, której skład odzwierciedla skład polityczny rady. Zadaniem komisji rewizyjnej jest w szczególności opiniowanie wykonania budżetu i występowanie do organu stanowiącego j.s.t. z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub zarządowi powiatu i województwa – wniosek ten wymaga opinii regionalnej izby obrachunkowej. Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym przewidują ponadto możliwość wykonywania przez komisję rewizyjną również innych zadań zleconych przez właściwą radę w zakresie kontroli.

Organy stanowiące samorządu j.s.t. mogą ponadto powoływać ze swojego składu komisje o charakterze stałym i doraźnym, w celu wykonywania określonych zadań. Komisje podlegają konkretnej radzie – przedkładają jej plany prac oraz sprawozdania ze swej działalności.

Samorządowe organy wykonawcze mają charakter monokratyczny lub kolegialny, w zależności od szczebla jednostki samorządu terytorialnego.

W gminie organem wykonawczym (wykonującym uchwały rady gminy oraz zadania gminy określone w przepisach) jest wójt, którego kadencja powiązana jest z czasem trwania pełnomocnictw rady gminy: rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji organu stanowiącego (lub wyłonienia wójta przez radę w przypadkach określonych w ustawie) i upływa wraz z upływem kadencji rady gminy. Organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium gminy jest burmistrz, natomiast w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców – prezydent miasta. Wójt powołuje swojego zastępcę lub zastępców: ich maksymalna liczba uzależniona jest od zaludnienia gminy – w gminach liczących do 20 000 mieszkańców może zostać powołany tylko jeden zastępca wójta; w gminach do 100 000 – dwóch; w gminach do 200 000 – trzech oraz maksymalnie czterech zastępców w gminach powyżej 200 000

mieszkańców. Po upływie kadencji wójta, wykonuje on swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo wyłoniony organ wykonawczego lub przez osobę, którą Prezes Rady Ministrów wyznaczył do pełnienia funkcji wójta.

Do zadań realizowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustawa o samorządzie gminnym zalicza: a) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; b) określenie sposobu wykonywania uchwał; c) gospodarowanie mieniem komunalnym; d) wykonywanie budżetu; e) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego, zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 2 zd. pierwsze u.s.g. W wykonywaniu swych zadań wójt podlega wyłącznie radzie gminy.

Organ wykonawczy gminy reprezentuje ją na zewnątrz oraz kieruje bieżącymi sprawami gminy. Do wójta należy również wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, w braku odmiennej regulacji przepisów szczególnych.

W powiecie i województwie organ wykonawczy stanowi zarząd, którego skład wyłaniany jest przez radę powiatu i sejmik województwa. Zadania zarządu powiatu u.s.p. określa w sposób zbieżny z zakresem działania organu wykonawczego gminy, natomiast w odniesieniu do zarządu województwa u.s.w. stanowi, iż odpowiada on ponadto m.in. za przygotowywanie strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych, organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

### **3. Tryb wyłaniania organów samorządu terytorialnego**

#### **3.1. Organy stanowiące**

Uchwalenie kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r. przyniosło istotne zmiany w odniesieniu do zasad obsadzania składu stanowiących organów samorządowych szczebla podstawowego, dlatego też

celowym wydaje się zwięzłe omówienie nowych regulacji, na tle uprzednio obowiązującego stanu prawnego. Ponieważ warunki czynnego i biernego prawa wyborczego (w tym przesłanki ujemne) w wyborach samorządowych omówione zostały kompleksowo w Rozdziale IV podręcznika, poniższe uwagi dotyczyć będą głównie przekształceń w obrębie systemu wyborczego *sensu stricto*, tj. mechanizmów głosowania oraz ustalania wyników wyborów, a także wybranych, najistotniejszych elementów składających się na samorządowy proces wyborczy.

Kodeks wyborczy ustanawiając zasady przeprowadzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw przewiduje, iż organem właściwym do ich zarządzenia jest Prezes Rady Ministrów, który wydaje przedmiotowe rozporządzenie nie wcześniej niż 4 i nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji organów stanowiących samorządu terytorialnego, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Data wyborów wyznaczana jest na ostatni dzień wolny od pracy, przypadający przed upływem kadencji rad (art. 371 § 1 k.w.). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów podaje się do publicznej wiadomości oraz ogłasza w Dzienniku Ustaw RP najpóźniej w 80 dniu przed dniem wyborów. Stosownie do treści art. 372 kodeksu wyborczego, w przypadku konieczności przeprowadzenia wyborów przedterminowych danej rady przed upływem kadencji lub wyborów nowej rady z przyczyn wynikających z ustaw, wybory takie są zarządzane i przeprowadzane w ciągu 90 dni od wystąpienia uzasadniającej je przyczyny. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wyborów podawane jest przez wojewodę w formie obwieszczenia do publicznej wiadomości na obszarze działania rady, której sprawa dotyczy. Co warte podkreślenia, kadencja tak wyłonionej rady upływa z dniem upływu kadencji organów stanowiących wybranych w wyborach zarządzonych w oparciu o art. 371 kodeksu wyborczego. Wybory przedterminowych nie przeprowadza się, jeśli ich data miałaby przypaść w okresie 12 miesięcy poprzedzających upływ kadencji samorządowych organów stanowiących. W razie wystąpienia takiej sytuacji, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, osobę pełniącą funkcję rady do końca kadencji.

Wśród podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na radnych kodeks wyborczy wymienia cztery rodzaje komitetów wyborczych: a) komitet partii politycznej, b) koalicyjny komitet wyborczy, c) komitet wyborczy organizacji oraz d) komitet wyborczy wyborców. Ostatni z wymienionych podmiotów wymaga zwięzłego komentarza: otóż zasadą w przypadku komitetu wyborczego wyborców jest, iż może być on przez co grupę co najmniej 15 obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze. Zawiadomienie o utworzeniu komitetu dokonywane jest przez pełnomocnika wyborczego Państwowej Komisji Wyborczej do 70 dnia przed dniem wyborów. Zasada ta doznaje jednak kilku ograniczeń: jeśli komitet wyborczy utworzono w celu zgłoszenia kandydatów tylko w jednym województwie, wówczas minimalna liczba założycieli komitetu ograniczona zostaje do 5 obywateli posiadających prawo wybierania, wymagana liczba podpisów poparcia dla komitetu spada do 20, zaś zawiadomienie o utworzeniu komitetu składa się właściwemu terytorialnie komisarzowi wyborczemu. Gdyby komitet utworzono wyłącznie w celu zgłoszenia kandydatów na radnych do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu, podpisy poparcia nie są wymagane, a pełnomocnik wyborczy komitetu jest jednocześnie jego pełnomocnikiem finansowym.

Kandydaci na radnych zgłaszani są w formie list, przy czym w rozumieniu przepisów kodeksu wyborczego za listę należy uważać zgłoszenie jednego kandydata w wyborach do rady gminy w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu (zob. poniżej uwagi dotyczące systemów wyborczych w wyborach samorządowych).

W odniesieniu do wyborów do rad gmin obowiązują następujące zasady zgłaszania list kandydatów: a) komitet wyborczy w każdym z okręgów wyborczych może zgłosić tylko jedną listę kandydatów na radnych, b) lista w wyborach do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu może zawierać nazwisko wyłącznie jednego kandydata, c) na liście kandydatów w wyborach do rady w gminie będącej miastem na prawach powiatu może zostać umieszczonych nie mniej niż 5 nazwisk i nie więcej niż dwukrotność mandatów przypadających na dany okręg wyborczy (wydaje się, że zgłoszenie minimalnej liczby kandydatów jest zabiegiem ryzykownym dla komitetu, ponieważ

w przypadku skreślenia chociażby jednego kandydata z listy przez gminną komisję wyborczą z przyczyn określonych w art. 436 § 1 k.w. – rejestracja listy zostanie unieważniona), d) w przypadku listy kandydatów zgłoszonej w wyborach do rady w mieście na prawach powiatu spełnić należy wymogi ustawy związane z parytetami wyborczymi w ten sposób, że zarówno liczba kandydatów – kobiet, jak i kandydatów – mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów uwidocznionych na liście, e) lista kandydatów na radnych do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu musi zostać poparta podpisami co najmniej 25 wyborców, natomiast w przypadku zgłoszenia listy w mieście na prawach powiatu próg minimalnego poparcia ustalono na 150 podpisów. Zgodnie z art. 427 § 2 kodeksu wyborczego, wyborca może poprzeć dowolną liczbę list, zaś wycofanie udzielonego poparcia nie rodzi skutków prawnych – po pierwsze brak w przepisach ustawy środków pozwalających na dokonywanie bieżącej aktualizacji stanu poparcia dla konkretnej listy, po drugie zaś wydaje się, że ich wprowadzenie nie jest celowe, choćby z tego względu, że znacząco wydłużyłoby to proces rejestracji list.

W wyborach do rad powiatów liczba kandydatów na radnych zgłoszonych na liście nie może być mniejsza niż 3 oraz większa niż dwukrotność liczby mandatów obsadzanych w okręgu. W razie zgłoszenia jedynie 3 kandydatów, dla zachowania parytetu, lista nie może być jednorodna pod względem płci – liczba kandydatów – kobiet i kandydatów-mężczyzn nie może być mniejsza niż 1. Każda z list kandydatów musi uzyskać poparcie co najmniej 200 wyborców.

Wyborach do sejmików województw na liście kandydatów na radnych znaleźć się musi co najmniej 5 nazwisk, zaś każda ze zgłoszonych list powinna zostać poparta podpisami co najmniej 300 wyborców.

Jak wiadomo, pod rządami ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r., w odniesieniu do zasad wyłaniania organów stanowiących najniższego szczebla samorządu terytorialnego, mieliśmy do czynienia z funkcjonowaniem dwóch systemów wyborczych, w zależności od liczby mieszkańców gminy. W gminach małych, poniżej 20 tys. mieszkańców obowiązywał system większości względnej, połączony z najkorzystniejszym dla



wyborcy (z punktu widzenia wspólnie rozumianej zasady bezpośredniości wyborów) systemem głosowania rozproszonego, pozwalającym rozdysponować głosy pomiędzy kandydatów z różnych list. W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców występował system proporcjonalny, skorelowany z metodą V. d'Hondta w odniesieniu do ustalania wyników wyborów (w latach 2006–2008 metodą podziału mandatów w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów oraz sejmików województw był system A. Sainte-Lague'a).

Obecnie obowiązujący kodeks wyborczy tryb wyłaniania radnych do rad gmin uzależnia od faktu, czy gmina stanowi miasto na prawach powiatu, czy też nie. Pierwszy przypadek implikuje system proporcjonalny, w którym mandaty dzielone są pomiędzy listy, które w skali gminy uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. Odbywa się to w ten sposób, że liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się przez kolejne liczby naturalne aż do momentu, w którym z otrzymanych w ten sposób ilorazów uda się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile mandatów obsadzanych jest w danym okręgu. Każda z list otrzymuje tyle mandatów, ile przypada na nią największych ilorazów. Mandaty uzyskane przez listę otrzymują kandydaci, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów w jej obrębie. W przypadku uzyskania przez dwóch lub więcej kandydatów równej liczby głosów, zastosowanie znajdują zasady przewidziane w art. 233 kodeksu wyborczego, odnoszące się do wyborów sejmowych (decyduje liczba obwodów głosowania, a w dalszej kolejności losowanie). Dodatkowo należy wskazać, iż okręgi wyborcze tworzone dla potrzeb wyborów do rady gminy będącej miastem na prawach powiatu liczą od 5 do 10 mandatów.

W odniesieniu do gmin niebędących miastami na prawach powiatu obowiązuje system większości względnej, zaś radni wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych – mandat uzyskuje zatem kandydat, który zdobył największą liczbę ważnie oddanych głosów.

Zasady ustalania pierwszeństwa do mandatu w sytuacji uzyskania przez kandydatów lub listy równej liczby głosów uprawniającej do uzyskania mandatu rozstrzygają art. 443 § 2 oraz art. 444 § 2 kodeksu wyborczego. Jeżeli w wyborach do rady gminy niebędącej miastem na

prawach powiatu dwóch lub więcej kandydatów otrzyma taką samą, konieczną do zdobycia mandatu radnego ilość głosów, wówczas o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których kandydaci uzyskali największą liczbę głosów, gdyby zaś to kryterium okazało się zawodne, decydujące będzie losowanie przeprowadzone przez komisję. W przypadku uzyskania przez dwie lub więcej list kandydatów w wyborach do rady w mieście na prawach powiatu najmniejszego ilorazu uprawniającego do uzyskania mandatu (jeśli list jest więcej niż mandatów do rozdzielenia), w pierwszej kolejności decyduje ogólna liczba głosów oddanych na te listy, następnie brana jest pod uwagę liczba obwodów, w których na konkretną listę oddano więcej głosów, zaś w ostateczności sięga się do instytucji losowania, przeprowadzonego przez gminną komisję wyborczą. Warto zauważyć, że dyskutowane reguły kolizyjne są obecnie bardziej rozbudowane w odniesieniu do wyborów samorządowych niż sejmowych: art. 232 § 2 kodeksu wyborczego nie przewiduje bowiem instytucji losowania w przypadku nieskuteczności dwóch pierwszych omówionych powyżej sposobów przyznania pierwszeństwa konkretnej liście.

Radni do rad powiatów oraz do sejmików województw wyłaniani są w oparciu o system proporcjonalny, połączony z metodą d'Hondta – w omawianym zakresie nie zaszły zmiany w porównaniu z uprzednio obowiązującą ordynacją wyborczą. Okręgi wyborcze liczą od 3 do 10 mandatów (w przypadku rad powiatów) oraz od 5 do 15 mandatów w odniesieniu do sejmików województw. W ostatnim z omawianych przypadków obowiązuje ponadto zasada, zgodnie z którą w żadnym z powiatów stanowiących jeden okręg wyborczy nie mogą zostać wybrani radni w liczbie równej lub większej niż  $\frac{3}{5}$  ogólnego składu sejmiku województwa.

Co warte podkreślenia, kodeks wyborczy przewiduje sytuacje, w których przeprowadzenie głosowania do organu stanowiącego samorządu terytorialnego w okręgu wyborczym nie będzie konieczne – są to tzw. „wybory ciche” lub „niekonfrontacyjne (M. Chmaj). Stanie się tak w przypadku, gdy zarejestrowana liczba kandydatów na radnych w danym okręgu będzie równa lub mniejsza od liczby mandatów przypadających na ten okręg – wówczas właściwa terytorialna komisja wyborcza uznaje za wybranych prawidłowo zarejestrowanych

kandydatów, zaś ewentualne pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone. Należy zauważyć, iż omawiana instytucja samorządowego prawa wyborczego w odniesieniu do jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach niebędących miastami na prawach powiatu wykazuje wyraźne różnice w zestawieniu z trybem obsadzania mandatu senatorskiego w przypadku zarejestrowania tylko jednego kandydata na senatora: w wyborach samorządowych – jak wskazano wyżej – jedyny zarejestrowany kandydat otrzyma mandat bez głosowania, w wyborach do Senatu mamy do czynienia z sytuacją całkowicie odmienną: w omawianej sytuacji kandydat na senatora, aby uzyskać mandat musi otrzymać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym (co ciekawe kodeks wyborczy nie wskazuje środków zaradczych, gdyby kandydatowi nie udało się zdobyć większości bezwzględnej).

Przeciwko ważności wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego może zostać wniesiony protest wyborczy. Ogólne warunki zaskarżania ważności wyborów lub ważności wyboru konkretnej osoby określone zostały w Rozdziale 10 Działu I kodeksu wyborczego. Zgodnie z treścią przywołanych przepisów, protest wyborczy może zostać oparty na zarzucie: a) dopuszczenia się przestępstwa przeciw wyborom, określonego w Rozdziale XXXI, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów lub b) naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Abstrahując od niefortunnej redakcji treści art. 82 § 1 pkt 1 i 2 kodeksu, niejako odgórnie zakładającego konieczność bezspornego wykazania wpływu, jaki dostrzeżone przez skarżącego naruszenia wywarły na przebieg i wyniki postępowania wyborczego, należy stwierdzić, iż uprawnienie do złożenia skargi różnicuje podstawa protestu: protest oparty na zarzucie popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów związanych z głosowaniem, ustaleniem wyników głosowania lub wyników wyborów może zostać wniesiony przez każdego wyborcę, którego nazwisko figurowało w dniu wyborów w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania; protest przeciwko ważności wyborów w okręgu lub przeciwko

ważności wyboru radnego złożyć może jedynie wyborca związany z konkretnym okręgiem wyborczym, tj. takie, którego nazwisko było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu. Art. 82 § 5 k.w. uprawnienie do zaskarżenia ważności wyborów przyznaje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnikowi wyborczemu.

Przepisy szczególne, odnoszące się do zasad ustalania ważności wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, ulokowane zostały w Rozdziale 6 Działu VII kodeksu wyborczego. Podkreślić należy, iż procedura weryfikacji wyborów samorządowych różni się zasadniczo od systemu ustalania ważności chociażby wyborów parlamentarnych czy prezydenckich, gdzie uprawniony organ (Sąd Najwyższy) podejmuje uchwałę w sprawie prawomocności postępowania wyborczego z urzędu (por. art. 101 ust. 1 oraz art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). W odniesieniu do wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego, procedura weryfikacyjna inicjowana jest jedynie w przypadku zakwestionowania prawidłowości postępowania wyborczego i (lub) jego wyników. Dlatego też na czoło niniejszych rozważań wysuwają się regulację związane z instytucją protestu wyborczego.

Po pierwsze, protest wyborczy, wnoszony do właściwego miejscowo sądu okręgowego, musi sprostać szeregowi warunków formalnych, aby mógł zostać rozpoznany. Wśród przesłanek skutecznego złożenia skargi kodeks wyborczy wymienia: a) formę pisemną, b) dotrzymanie 14-dniowego terminu, liczonego od dnia wyborów, c) sformułowanie przez skarżącego zarzutów oraz przytoczenie dowodów na ich poparcie. Protest wniesiony przez osobę nieuprawnioną lub niepełniającą powyżej wskazanych warunków, pozostawiany jest bez dalszego biegu, podobnie jak skarga dotycząca sprawy, co do której kodeks wyborczy przewiduje możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub organu wyborczego przed dniem wyborów.

Sąd okręgowy rozpatruje prawidłowo wniesione protesty w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 3 sędziów, w ciągu 30 dni po upływie terminu do zaskarżenia ważności wyborów, przy udziale komisarza wyborczego oraz przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców.

Rozpatrując wniesione protesty wyborcze, sąd rozstrzyga jednocześnie o ważności wyborów lub o ważności wyboru radnego, stwierdzając nieprawomocność przeprowadzonego postępowania po ustaleniu związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy podstawą protestu a wynikami elekcji.

Konsekwencją uznania nieważności wyborów lub nieważności wyboru konkretnego radnego jest stwierdzenie wygaśnięcia mandatów w zakresie unieważnienia oraz zarządzenie wyborów ponownych lub podjęcie niektórych czynności wyborczych. Warto podkreślić, iż od orzeczenia sądu okręgowego przysługuje uczestnikom postępowania prawo złożenia zażalenia do właściwego sądu apelacyjnego – jest to kolejny element postępowania weryfikacyjnego odróżniający wybory do rad od wyborów parlamentarnych i prezydenckich, w odniesieniu do ważności których uchwała Sądu Najwyższego jest ostateczna. Zażalenie złożyć należy w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia sądu okręgowego; jest ono rozpatrywane w ciągu 30 dni, a od orzeczenia sądu apelacyjnego nie przysługuje już żaden środek prawny.

W przypadku konieczności przeprowadzenia wyborów ponownych, są one zarządzane przez wojewodę w ciągu 7 dni od dnia zakończenia postępowania sądowego w sprawie ważności wyborów. Wybory ponowne przeprowadzane są przez te same komisje wyborcze, na podstawie spisu wyborców podlegającego aktualizacji, chyba że podstawą unieważnienia pierwotnie przeprowadzonego postępowania było dopuszczenie się przez komisje wyborcze naruszenia przepisów odnoszących się do głosowania, ustalenia jego wyników albo ustalenia wyników wyborów lub też nieprawidłowości w spisach wyborców. Wówczas powołuje się nowe komisje lub sporządza nowe spisy.

Przeprowadzenie wyborów ponownych nie jest celowe – głównie ze względu na koszty przedsięwzięcia – w okresie 6 miesięcy poprzedzających upływ kadencji rady.

Zasady odwołania organu stanowiącego samorządu terytorialnego w drodze referendum lokalnego przeprowadzonego na wniosek mieszkańców omówione zostały w Rozdziale V podręcznika, stąd też nie stanowią przedmiotu zainteresowania niniejszych wywodów.

## **3.2. Organy wykonawcze**

### **3.2.1. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)**

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w przepisach odnoszących się do zasad wyłaniania organów samorządu terytorialnego usankcjonowała powszechne i bezpośrednie wybory do organów stanowiących (art. 169 ust. 2), pozostawiając określenie trybu wyboru i odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego ustawie.

Obsadzanie jednoosobowego organu wykonawczego gminy w drodze wyborów powszechnych wprowadzone zostało na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Kodeks wyborczy utrzymuje ten stan rzeczy, ustanawiając w treści art. 471 podstawowe zasady prawa wyborczego na ten urząd (powszechność, bezpośredniość, równość, głosowanie tajne). Art. 473 kodeksu poszerza powyższy katalog o zasadę większości bezwzględnej.

Wybory wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) powiązane są z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: Prezes Rady Ministrów zarządza wybory organów wykonawczych łącznie z wyborami do rad gmin, w trybie art. 371 k.w. Należy jednak zaakcentować, iż gdyby zaszła konieczność zarządzenia przedterminowych wyborów wójta, zaś uchwała w sprawie wygaśnięcia jego mandatu zostałaby zaskarżona do sądu administracyjnego, wówczas wybory przedterminowe są zarządzane i dopiero po uprawomocnieniu się wyroku sądu oddalającego skargę, w ciągu 60 dni od dnia uprawomocnienia.

Prawo zgłaszania kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) skorelowane zostało w ustawie z rejestracją list kandydatów na radnych: stosownie do treści art. 478 § 2 k.w., zgłosić kandydata na wójta mogą jedynie te komitety wyborcze (partii politycznych, koalicyjne, organizacji i wyborców), które zarejestrowały listy kandydatów na radnych co najmniej w połowie okręgów wyborczych na terenie danej gminy. Kandydatów na wójta zgłosić należy do gminnej komisji wyborczej, najpóźniej w 30 dniu przed wyborami do godz. 24.00. Odstępstwo od stosowania powyższych reguł następuje w razie koniecz-

ności zarządzenia wyborów przedterminowych, jeśli obejmują one jedynie wyłonienie wójta – wówczas zgłoszenie kandydata wymaga dla swej ważności uzyskania poparcia wyborców ujętych w rejestrze: 1) 150 w gminie liczącej do 5 000 mieszkańców; 2) 300 w gminie liczącej do 10 000 mieszkańców; 3) 600 w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców; 4) 1500 w gminie liczącej do 50 000 mieszkańców; 5) 2000 w gminie liczącej do 100 000 mieszkańców oraz 6) 3000 w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców.

W trosce o zagwarantowanie obsadzenia jednoosobowego organu wykonawczego gminy w drodze głosowania powszechnego, jak również dbając o konkurencyjny charakter wyborów, ustawodawca wprowadził do treści kodeksu wyborczego przepis (art. 482 § 1), zgodnie którym w razie niezgłoszenia w terminie żadnego kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub w przypadku zgłoszenia tylko jednej kandydatury, gminna komisja wyborcza niezwłocznie wzywa – w formie obwieszczeń – do dokonywania dodatkowych zgłoszeń. W logicznym związku z omawianą instytucją pozostaje wątpliwość, czy wyłonienie organu wykonawczego gminy zawsze nastąpi w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Mając na uwadze aktualny stan prawny, należy na powyższe pytanie odpowiedzieć przecząco. Obsada urzędu wójta przez organ stanowiący nastąpi w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby pomimo wezwania do składania dodatkowych zgłoszeń okazało się, że nie został zarejestrowany żaden kandydat, po drugie zaś gdyby jedyny zarejestrowany kandydat na wójta nie zdołał uzyskać w głosowaniu powszechnym bezwzględnej większości głosów.

W obu powyższych wypadkach, wyboru wójta dokonuje rada gminy bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Prawo zgłoszenia kandydata w omawianej sytuacji przysługuje – przy zachowaniu formy pisemnej – co najmniej 1/3 ustawowego składu rady gminy, co w połączeniu z możliwością poparcia przez radnego wyłącznie jednej zgłoszonej kandydatury ogranicza liczbę potencjalnych kandydatów do maksymalnie trzech. Jeśli rada gminy nie wybierze wójta w ciągu 2 miesięcy od dnia wyborów, Prezes Rady Ministrów, działając na wniosek ministra właści-

wego ds. administracji publicznej, wyznaczy osobę pełniącą obowiązki wójta do końca kadencji.

Oprócz wskazanych powyżej wyjątków związanych z wyborem organu wykonawczego gminy, również tryb podstawowy uznać należy za interesujący, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę różnice pomiędzy szczegółowymi zasadami wyłaniania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) a wyborami prezydenckimi, pozornie opartymi na bardzo zbliżonych założeniach.

Za wybranego na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uważa się tego kandydata, który uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Gdyby żaden z kandydatów nie spełnił tego warunku, wówczas 14 dnia po pierwszym głosowaniu, odbywa się druga tura wyborów, w której biorą udział dwaj kandydaci, którzy pierwotnie uzyskali największe liczby ważnych głosów. W tym miejscu wskazać należy, iż w odniesieniu do wyborów organu wykonawczego gminy kodeks wyborczy przewiduje regułę kolizyjną, której próżno szukać w związku z wyborami prezydenckimi: otóż gdyby do udziału w drugiej turze uprawnionych było więcej niż dwóch kandydatów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów ważnych, zaś gdyby metoda ta okazała się nieskuteczna, decydujące będzie losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. Kolejną różnicę pomiędzy wyborami wójta a zasadami wyboru Prezydenta RP zaobserwować można w przypadku śmierci, wycofania zgody na kandydowanie lub utraty prawa wyborczego przez jednego z kandydatów biorących udział w ponownym głosowaniu: w wyborach samorządowych głosowanie odbywa się wówczas na jednego kandydata, co nigdy nie wystąpi w przypadku elekcji głowy państwa. Ostatnim ze szczególnych rozwiązań dotyczących wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wartym omówienia jest (niewystępujący na gruncie wyborów prezydenckich) tryb rozstrzygnięcia kolizji, w przypadku uzyskania przez dwóch kandydatów uczestniczących w drugiej turze wyborów takiej samej liczby głosów ważnych: na podstawie uwag przedstawionych powyżej, stosunkowo łatwo dojść do wniosku, iż w omawianej sytuacji za wybranego uważać będzie się kandydata, który zwyciężył w większej liczbie obwodów głosowania, a w razie zawodności tego



kryterium rozstrzygnięciu losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. Rozwiązanie to statuuje art. 473 § 7 kodeksu wyborczego.

### **3.2.2. Zarząd powiatu i zarząd województwa**

W odniesieniu do organów wykonawczych samorządu na szczeblu powiatu i województwa zastosowanie znajduje pośredni system obsadzania ich składu.

W skład zarządu powiatu wchodzi: starosta, jako jego przewodniczący, wicestarosta oraz członkowie. Organ wykonawczy powiatu liczący od 3 do 5 osób – w tym starostę i wicestarostę – wybierany jest przez radę powiatu, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Ustawa o samorządzie powiatowym precyzuje tryb wyłaniania zarządu powiatu oraz warunki, jakie muszą spełniać jego członkowie. Zgodnie z art. 27 ust. 2 i 3 powoływanej ustawy, starosta wybierany jest większością bezwzględną ustawowego składu rady powiatu, zaś wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu rada powiatu wyłania na wniosek starosty zwykłą większością głosów, przy quorum wynoszącym co najmniej połowę ustawowego składu rady. Oba głosowania mają charakter tajny.

Członkiem zarządu powiatu może być wyłącznie obywatel polski, zaś sprawowania funkcji w organie wykonawczym powiatu nie można łączyć z mandatem posła i senatora, zatrudnieniem w administracji rządowej, jak również członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Zarząd powiatu wykonuje swe zadania do dnia wyboru nowego zarządu, z wyjątkiem przypadku określonego w art. 29 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym (zob. uwagi poniżej).

W przypadku niewybrania zarządu powiatu przez radę we wskazanym trzymiesięcznym terminie, organ stanowiący ulega rozwiązaniu z mocy prawa i koniecznym staje się przeprowadzenie wyborów przedterminowych. Do czasu wyboru zarządu przez nowo wyłonioną radę powiatu, Prezes Rady Ministrów, działając na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która pełni funkcję organów powiatu. Gdyby radzie powiatu pochodzącej z wyborów przedterminowych nie udało się wyłonić zarządu w termi-

nie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, wówczas ulega ona rozwiązaniu z mocy prawa, zaś kolejnych wyborów przedterminowych nie przeprowadza się – do dnia wyłonienia rady powiatu nowej kadencji oraz wyboru zarządu powiatu kompetencje tych organów wykonuje komisarz rządowy, powołany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej.

Organy powiatu ulegają rozwiązaniu również w przypadku wprowadzenia zmian w podziale terytorialnym państwa: stosownie do treści art. 390 § 1 pkt 3 kodeksu wyborczego na skutek włączenia jednostki samorządu terytorialnego do innej jednostki lub połączenia dwóch lub więcej jednostek w nową – organy stanowiące tych jednostek ulegają rozwiązaniu z mocy prawa. To samo nastąpi w razie zmniejszenia się składu rady powiatu poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych na skutek zmian w podziale terytorialnym państwa. W obu przypadkach konsekwencją stanie się przeprowadzenie wyborów do nowych rad, na zasadach określonych w kodeksie wyborczym.

Należy także przypomnieć, iż odwołanie rady powiatu lub sejmiku województwa w drodze referendum lokalnego skutkuje rozwiązaniem organów wykonawczych konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje również możliwość wygaśnięcia pełnomocnictw zarządu na skutek działań rady powiatu lub decyzji starosty.

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych kategorii wyróżnić trzeba dwa przypadki:

- a) nieudzielenie zarządowi absolutorium przez radę powiatu bezwzględną większością ustawowego składu rady jest jednoznaczne z wnioskiem o jego odwołanie (wyjątkiem jest sytuacja, w której po zakończeniu roku budżetowego zarząd odwołany został z innych przyczyn). Sprawę odwołania zarządu z powodu niezyskania absolutorium rada powiatu rozpatruje na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 od dnia podjęcia przedmiotowej uchwały. Po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej oraz uchwałą regionalnej izby obrachunkowej, rada powiatu może odwołać zarząd większością kwalifikowa-

- ną, wynoszącą co najmniej  $\frac{3}{5}$  ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym;
- b) odwołanie starosty z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium, na wniosek co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady powiatu (stosownie do treści art. 31 ust. 4 u.s.p., odwołanie starosty jest jednoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu). Wniosek taki, podlegający zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną, uważa się za przyjęty, jeśli uzyskał większość co najmniej  $\frac{3}{5}$  ustawowej liczby radnych. Odrzucenie wniosku skutkuje 6-miesięczną karencją przed jego powtórным zgłoszeniem, liczoną od dnia głosowania w sprawie odwołania starosty. Odwołanie poszczególnych członków zarządu powiatu następuje na wniosek starosty, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Rezygnacja starosty z pełnionego urzędu wywiera skutki określone w art. 31 ust. 4 u.s.p, tj. traktuje się ją jako rezygnację całego zarządu. Uchwałę w sprawie przyjęcia rezygnacji zarządu, rada powiatu podejmuje na najbliższej sesji, zaś w razie jej niepodjęcia uważa się, że rezygnacja zarządu została przyjęta wraz z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja, podczas której omawiana uchwała powinna zapaść.

Powołanie nowego zarządu następuje w ciągu 3 miesięcy, liczonych od dnia odwołania poprzedniego organu wykonawczego lub od dnia przyjęcia jego rezygnacji. W razie uchybienia wskazanemu terminowi, zastosowanie znajduje procedura omówiona powyżej dla przypadków niepowołania zarządu powiatu w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów.

Zarząd województwa liczy 5 członków, w tym marszałka województwa jako przewodniczącego oraz maksymalnie 2 wicemarszałków. W odniesieniu do pozostałych zagadnień, omówionych powyżej w związku z zarządem powiatu, należy zauważyć, że ustawa o samorządzie województwa przewiduje bardzo zbliżone rozwiązania – tym samym nie jest celowa ich powtórna prezentacja.

#### **4. Zadania jednostek samorządu terytorialnego**

Pod pojęciem zadań samorządu terytorialnego należy rozumieć założone cele, do realizacji których przysługują jednostkom samorządowym określone kompetencje, czyli prawa i obowiązki organów, obejmujące prawne formy działania Z. Leoński).

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy na rzecz organów innych władz publicznych. Zadanie publiczne realizowane przez samorząd podlegają podziałowi na zadania własne i zlecone. Zadania własne to te, które polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, natomiast pod pojęciem zadań zleconych rozumieć trzeba wynikające z potrzeb państwa cele z zakresu administracji rządowej, których realizacja została przekazana jednostkom samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do zakresu działania gminy i zadań przez nią wykonywanych, stwierdzić należy, iż zarówno na gruncie konstytucyjnym (art. 164 ust. 3) jak i ustawowym (art. 6 ust. 1 u.s.g.) występuje domniemanie właściwości gminy w realizacji zadań publicznych, niezastrzeżonych dla innych podmiotów. Co więcej, na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.g., gmina może również wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu i województwa, na podstawie porozumienia zawartego z tymi jednostkami.

Zadania własne gminy określone są w art. 7 ust. 1 u.s.g., przy czym zauważyć trzeba, iż ustawowe wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego (przesądza o tym sformułowanie „w szczególności”), wskazując raczej katalog spraw najistotniejszych z punktu widzenia wspólnoty lokalnej.

Wśród tak rozumianych zadań gminy wymienić można zagadnienia związane z:

- a) ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodną;
- b) gminnymi drogami, ulicami, mostami, placami oraz organizacja ruchu drogowego;

- c) wodociągami, kanalizacją, utrzymaniem czystości i porządku, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- d) telekomunikacją;
- e) lokalnym transportem zbiorowym;
- f) ochroną zdrowia;
- g) pomocą społeczną;
- h) gminnym budownictwem mieszkaniowym;
- i) edukacją publiczną;
- j) kulturą, w tym bibliotekami gminnymi oraz ochroną zabytków;
- k) kulturą fizyczną i turystyką;
- l) targowiskami i halami targowymi;
- m) porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową;
- n) promocją gminy;
- o) współpracą ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zadania własne gminy mogą mieć charakter fakultatywny, tj. realizowane są przez gminę z jej inicjatywy oraz obligatoryjny, z którego wynika obowiązek realizacji określonych zadań publicznych. Zakres obligatoryjnych zadań własnych gminy określają ustawy.

Z tożsamym podziałem mamy do czynienia w odniesieniu do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej: obowiązek ich realizacji może wynikać z ustawy (art. 8 ust. 1 u.s.g.), dopuszczalne jest jednak również wykonywanie zadań zleconych na podstawie porozumień, zawartych przez gminę z organami administracji rządowej. Bez względu na formę przekazania zadania publicznego gminie, musi ona uzyskać ze strony administracji rządowej środki finansowe konieczne dla jego wykonania.

Powiat wykonuje tylko takie wynikające z ustaw zadania o charakterze lokalnym, których realizacja przekracza możliwości realizacyjne gminy (B. Dolnicki), zatem ich katalog uznać należy, w odmienności od zadań gminy określonych w u.s.g, za zamknięty (M. W. Sienkiewicz). Do właściwości powiatu zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p. należą zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- a) edukacji publicznej;

- b) promocji i ochrony zdrowia;
- c) wspierania osób niepełnosprawnych;
- d) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- e) geodezji, kartografii i katastru;
- f) gospodarki nieruchomościami;
- g) gospodarki nieruchomościami;
- h) administracji architektoniczno-budowlanej;
- i) gospodarki wodnej;
- j) ochrony środowiska i przyrody;
- k) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- l) ochrony praw konsumenta;
- m) obronności;
- n) promocji powiatu;
- o) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

Wymienione zadania mają charakter typowych zadań własnych, służących zabezpieczeniu interesów lokalnej wspólnoty samorządowej. W odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej przekazanych powiatowi – pomijając ze względu na charakter opracowania prezentowane w doktrynie poglądy o niewystępowaniu na gruncie powiatu i województwa charakterystycznego dla gminy podziału na zadania własne i zlecone – należy wskazać na art. 4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat, zaś drugi statuuje tzw. fakultatywne zadania zlecone, wykonywane na podstawie porozumień pomiędzy powiatem a organem administracji rządowej. Szczególnie interesujący ze względu na omawianą problematykę jest art. 4 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym powiat, w zakresie realizowanych zadań publicznych, zapewnia wykonywanie określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (Komend Powiatowych Policji i Straży Pożarnej oraz powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego). Słusznie podkreśla B. Dolnicki, iż omawiany przepis nie odnosi się do wykonywania zadań przez po-

wiat, a jedynie do zwierzchnictwa powiatu (a konkretnie starosty) nad realizacją zadań przez wskazane instytucje. Tę grupę uprawnień – pozostającą poza klasycznym podziałem na zadania własne i zlecone – określa się umownie jako zadania własne powiatu o charakterze rządowym.

Nakreślenie celów województwa jako regionalnej wspólnoty samorządowej następuje w tzw. strategii rozwoju województwa, obejmującej:

- a) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- b) pobudzanie aktywności gospodarczej;
- c) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- d) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- e) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, w szczególności poprzez: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymywanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych dla realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie działań na rzecz podniesienia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, wspieranie współpracy między sferą nauki i gospodarki, wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym, promocję walorów im możliwości rozwojowych województwa, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 11 ust. 2 u.s.w.).

Przykładowe, szczegółowe zadania samorządu województwa określone w art. 14 ust. 1 u.s.w., obejmują m.in. sprawy:

- a) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego;
- b) promocji i ochrony zdrowia;
- c) pomocy społecznej;

- d) polityki prorodzinnej;
- e) modernizacji terenów wiejskich;
- f) zagospodarowania przestrzennego;
- g) gospodarki wodnej;
- h) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- i) ochrony praw konsumentów;
- j) obronności;
- k) bezpieczeństwa publicznego;
- l) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Co się zaś tyczy zadań zleconych samorządowi województwa, to – w odróżnieniu od pozostałych ustaw samorządowych – u.s.w. nie przewiduje możliwości zawierania porozumień między wspólnotą regionalną a organami administracji rządowej. Jediną dopuszczalną formą powierzenia województwu zadań mieszczących się w zakresie administracji rządowej pozostaje ustawa (art. 14 ust. 2 u.s.w.).

Dodatkowo należy zauważyć, iż na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego może zostać nałożony w drodze ustawy obowiązek wykonania zadań zleconych o charakterze szczególnym, związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów powszechnych i referendum na ich terytorium.

## **5. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego**

Konstytucyjne podstawy prawotwórczej działalności organów samorządu terytorialnego określone zostały w art. 94 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Pierwszy z przepisów przewiduje możliwość ustanawiania aktów prawa miejscowego przez organy j.s.t. oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przyjęte w ten sposób akty normatywne obowiązują na obszarze działania organu wydającego. Art. 87 ust. 2 Ustawy Zasadniczej zalicza natomiast prawo miejscowe do powszechnie obowiązujących źródeł prawa o ograniczonym zakresie terytorialnym, tj. wiążących podmioty przebywające na obszarze da-



nej jednostki samorządowej (gminy, powiatu i województwa) – nie muszą to być mieszkańcy danej jednostki (B. Dolnicki). Akt prawa miejscowego może być adresowany do wszystkich podmiotów przebywających na obszarze działania organu j.s.t. lub tylko do niektórych ich kategorii – o kręgu adresatów decyduje rodzaj aktu normatywnego oraz jego treść (E. Ochendowski).

Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza stanowanie aktów prawa miejscowego w sprawach: a) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, b) organizacji urzędów i instytucji gminnych, c) zasad zarządu mieniem gminy, d) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych aktach powszechnie obowiązującego prawa, gmina może wydawać tzw. przepisy porządkowe, o ile jest to konieczne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Co do zasady, akty gminnego prawa miejscowego wydawane są w formie uchwał podejmowanych przez organ stanowiący (radę gminy) – jedynie w przypadkach niecierpiących zwłoki uprawnienie do wydania przepisów porządkowych posiada wójt. Zarządzenie wydane w omawianym zakresie przez organ wykonawczy gminy podlega zatwierdzeniu przez radę gminy na najbliższej sesji. Nieprzedłożenie aktu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub odmowa jego zatwierdzenia przez organ stanowiący skutkuje utratą mocy obowiązującej.

Przepisy prawa miejscowego wydawane w formie uchwał rady powiatu, zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.p. dotyczą spraw: a) wymagających uregulowania w statucie, b) porządkowych, c) związanych ze szczególnym trybem zarządzania mieniem powiatu, d) dotyczących korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W odniesieniu do zasad wydawania przepisów porządkowych, u.s.p. wprowadza nieznaczące różnice w porównaniu z regulacją ustawy o samorządzie gminnym. Po pierwsze, określając tryb wydania przepisów porządkowych, wprowadza klauzulę „szczególnych przypadków” uzasadniających wydanie przepisów, po drugie do katalogu przesłanek ich ustanowienia dodaje również „ochronę środowiska

naturalnego”, po trzecie zaś przewiduje konieczność wystąpienia przyczyn uzasadniających wydanie przepisów porządkowych na obszarze dwóch lub więcej gmin.

Podobnie jak w to ma miejsce w odniesieniu do gminnych przepisów porządkowych, tak i na szczeblu powiatu w przypadkach niecierpiących zwłoki prawo ich ustanowienia przysługuje organowi wykonawczemu – zarządowi.

Organem uprawnionym do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze województwa lub jego części jest wyłącznie sejmik województwa, działający na podstawie u.s.w. oraz na podstawie i w granicach upoważnień udzielonych w innych ustawach. Samorząd województwa nie posiada prawa wydawania przepisów porządkowych – w nauce prawa administracyjnego podkreśla się, iż intencją ustawodawcy było – w przypadku wystąpienia przesłanek uzasadniających ustanowienie przepisów porządkowych na obszarze województwa lub jego części – przyznanie takiego uprawnienia organowi monokratycznemu (województwie), ze względu na konieczność natychmiastowego działania (E. Ochendowski).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.) Akty wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (obowiązek opublikowania aktu spoczywa na wojewodzie). Przepisy porządkowe, ze względu na swą istotę, ogłaszane są w formie obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, a także w środkach masowego przekazu. Nie zwalnia to z obowiązku ich opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

## **6. Formy zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego**

Podstawę przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego prawa zrzeszania się stanowi art. 172 ust. 1 Konstytucji RP. Dodat-

kowo, na mocy art. 172 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, jednostka samorządu terytorialnego może przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz nawiązywać współpracę ze wspólnotami lokalnymi i regionalnymi państw obcych.

W odniesieniu do gmin i powiatów, ustawodawstwo samorządowe wyróżnia trzy formy organizacyjne zrzeszeń: związki, porozumienia i stowarzyszenia.

Związek międzygminny lub związek powiatów tworzony jest – w drodze uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego – w celu wspólnej realizacji zadań publicznych. Powołany związek wykonuje przekazane mu zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, zaś prawa i obowiązki podmiotów go tworzących, związane z realizacją powierzonych zadań, przechodzą na związek z chwilą ogłoszenia jego statutu. Nadmienić trzeba, iż obowiązek utworzenia związku wynikać może jedynie z ustawy, która określi zakres jego działania oraz tryb zatwierdzenia statutu.

Przyjęcie statutu związku przez rady zainteresowanych gmin lub powiatów stanowi konsekwencję jego utworzenia – uchwała w tej sprawie podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego. Zgodnie z art. 67 ust. 2 u.s.g. oraz art. 67 ust. 2 u.s.p, statut związku powinien określać w szczególności: 1) nazwę i siedzibę związku, 2) członków i czas trwania związku, 3) zadania związku, 4) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, 5) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, 6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat, 7) zasady przystępowania i występowania związku oraz zasady rozliczeń, 8) zasady likwidacji związku, 9) inne zasady współdziałania. Ustawa o samorządzie powiatowym dodatkowo wskazuje na konieczność określenia trybu wprowadzania zmian w statucie związku.

Związek międzygminny lub związek powiatów podlega wpisowi do rejestru, prowadzonego przez ministra właściwego ds. administracji publicznej. Rejestracja związku oraz ogłoszenie jego statutu warunkują uzyskanie przez utworzony podmiot osobowości prawnej.

Organami związku międzygminnego lub związku powiatów są zgromadzenie (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd związku (organ wykonawczy).

W odniesieniu do składu zgromadzenia związku, ustawy samorządowe przewidują pewne odrębności w zależności od jego charakteru (gminny czy powiatowy). W skład zgromadzenia związku międzygminnego wchodzi wójtowie tworzących związek gmin – na wniosek wójta, rada gminy może zlecić reprezentację gminy w związku zastępcy wójta lub radnemu. W skład zgromadzenia powiatów wchodzi natomiast po dwóch przedstawicieli partycypujących w związku powiatów. Uchwały zgromadzeń podejmowane są bezwzględnie większością głosów statutowej liczby ich członków.

Zarząd związku powoływany jest przez zgromadzenie spośród jego członków – jedynie jeśli statut na to zezwala, możliwe jest powołanie nie więcej niż 1/3 składu zarządu spoza składu organu stanowiącego.

Porozumienia międzygminne i porozumienia powiatów służą powierzeniu jednej jednostce samorządowej realizacji określonych zadań publicznych – nie dochodzi w tym przypadku do utworzenia odrębnego podmiotu wyposażonego w osobowość prawną, jak to ma miejsce w przypadku związku komunalnego czy związku powiatów (M. Granat)

Stowarzyszenia tworzone przez gminy mają na celu wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obronę wspólnych interesów tworzących je podmiotów w sposób określony w statucie (art. 84 ust. 1 i 2 u.s.g.). Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje także powiatom, na podstawie art. 75 ust. 1 u.s.p.

W obu przypadkach do utworzonych stowarzyszeń mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 855 ze zm.), przy założeniu, że dla utworzenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3, nie zaś 15 założycieli. Zarówno gminy, jak i powiaty mogą tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego innego szczebla.

Zasady przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych reguluje ustawa z 15 września 2000 r. (Dz. U. 2000, Nr 91, poz. 1009 ze zm.).

Jednostki samorządowe mogą wejść w skład zrzeszenia oraz uczestniczyć w nim „w granicach swych zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami” (art. 2 ust. 1 ustawy). W odniesieniu do województw zauważyć należy, iż przystępują one do omawianych organizacji zgodnie z uchwalanymi przez sejmik województwa tzw. „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, określającymi główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.

Przystąpienie do zrzeszenia następuje w drodze uchwały, podjętej bezwzględną większością głosów przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 ustawy z 15 września 2000 r., uchwała taka wchodzi w życie dopiero po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. Akcesja do zrzeszenia o charakterze międzynarodowym nie może się wiązać z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek z jego członków realizacji zadań publicznych polskiej jednostki samorządowej, ani też z przekazaniem nieruchomości lub praw majątkowych na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce.

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły je lub z niego wystąpiły, podlega publikacji w „Monitorze Polskim”.

## **7. Nadzór nad samorządem terytorialnym**

Podstawy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego usankcjonowano w treści art. 171 ust. 1–2 Konstytucji RP z 1997 r. Stosownie do jego postanowień, działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia jej zgodności z prawem, zaś organami nadzoru ustanowiono: a) Prezesa Rady Ministrów, który zgodnie z art. 148 pkt 6 Ustawy Zasadniczej wykonuje uprawnienia nadzorcze w stosunku do samorządu w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach; b) wojewodów; c) regionalne izby obrachunkowe, w odniesieniu do spraw finansowych. Dla instytucji nadzoru istotne znaczenie ma zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP;

nadzór wykazuje również związku z zasadą decentralizacji z art. 15 Ustawy Zasadniczej oraz z konstytucyjną zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego (M. Dąbrowski).

Na zasadzie wyjątku od powyższego wyliczenia, Konstytucja przewiduje (art. 171 ust. 3) możliwość rozwiązania przez Sejm, działający na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku rażącego naruszenia przez ten organ Konstytucji lub ustaw (B. Dolnicki).

Ustawy samorządowe precyzują podstawy sprawowania nadzoru przez uprawnione organy, środki im przysługujące w omawianym zakresie, jak również tryb zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych przez organy samorządowe.

W odniesieniu do realizacji uprawnień nadzorczych zasadę stanowi możliwość ingerencji organów nadzoru w działania samorządu jedynie w przypadkach określonych w ustawach. Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom oraz regionalnym izbom obrachunkowym jako organom nadzorczym przysługuje prawo żądania – niezbędnych dla właściwego wykonywania omawianej funkcji – informacji i danych dotyczących zasad organizacji i działania jednostki samorządowej.

Wśród obowiązków jednostek samorządowych w stosunku do organów nadzoru ustawy samorządowe konsekwentnie wymieniają konieczność przedłożenia wojewodzie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starostę i marszałka województwa uchwał podjętych przez organy stanowiące gminy, powiatu i województwa, w terminie 7 dni od ich ustanowienia (jedynie akty ustanawiające przepisy porządkowe podlegają przekazaniu w ciągu 2 dni od ich podjęcia). Ten sam tryb obowiązuje w odniesieniu do przekazania regionalnej izbie obrachunkowej uchwały budżetowej, uchwał w sprawie absolutorium oraz innych aktów prawnych objętych jej zakresem nadzoru.

Konsekwencją sprawowania nadzoru z punktu widzenia legalności działań samorządu terytorialnego jest konieczność stwierdzenia nieważności uchwał lub zarządzeń organów samorządowych podjętych *contra legem*. Organ nadzoru uznaje całkowitą lub częściową nieważność wydanego aktu w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Dodatkowo ustawy samorządowe przewidują możliwość wstrzymania

przez organ nadzoru wykonania kwestionowanego rozstrzygnięcia jeszcze w toku prowadzonego postępowania nadzorczego. Stwierdzenie nieważności objętego nadzorem aktu skutkuje wstrzymaniem jego wykonania z mocy prawa – na rozstrzygnięcie organu nadzorczego przysługuje skarga do sądu administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

W przypadku upływu terminu wyznaczonego organowi nadzoru na ustalenie niezgodności z prawem przedłożonej uchwały lub zarządzenia, uprawnienie to wygasa – możliwe jest jedynie zaskarżenie przez organ nadzoru kwestionowanego aktu do sądu administracyjnego, w którego właściwości pozostaje wydanie postanowienia o ewentualnym wstrzymaniu wykonania danego rozstrzygnięcia.

Niedopuszczalne jest również stwierdzenie w trybie nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, jeśli od ich wydania upłynął rok. Wyjątek stanowi tu sytuacja, w której akt organu samorządowego stanowi prawo miejscowe lub jeśli nie dopełniono obowiązku przedłożenia rozstrzygnięcia wojewodzie. Omawiana sytuacja znajduje rozwinięcie w treści art. 94 ust. 2 u.s.g., art. 82 ust. 2 u.s.p. oraz art. 83 ust. 2 u.s.w. – jeśli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia w ciągu roku od ich podjęcia, w występują przesłanki nieważności, wówczas sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem – utrata mocy obowiązującej aktu następuje z dniem orzeczenia o jego niezgodności z prawem.

Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawy samorządowe przewidują możliwość wdrożenia szczególnie dotkliwych sankcji w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku ewidentnego i konsekwentnego naruszania przez nie przepisów Ustawy Zasadniczej lub ustaw.

Zgodnie z art. 171 ust. 3 Konstytucji, Sejm – działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów – może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego w razie rażącego naruszania przez ten organ Konstytucji albo ustaw. Ustawy samorządowe doprecyzowują, iż naruszenie to nie może mieć charakteru jednostkowego – jedynie powtarzające się przypadki łamania przepisów konstytucyjnych lub ustawowych przez organ radę gminy, radę powiatu czy sejmik wojewódz-

twą dają podstawę do ich rozwiązania. W odniesieniu do rady powiatu i sejmiku województw, ich rozwiązanie jest tożsame z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa. Prezes Rady Ministrów wyznacza wówczas osobę, która pełni funkcje rozwiązanych organów do czasu wyboru nowych. Prawo samorządowe rozciąga konsekwencje wynikające z naruszeń prawa, a odnoszące się do organów stanowiących samorządu terytorialnego również na organy wykonawcze: jeśli powtarzającego się naruszenia się Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub zarząd powiatu (województwa), wówczas wojewoda, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do zaprzestania naruszeń, zwraca się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie organu wykonawczego j.s.t. – do czasu wyłonienia nowego wójta lub zarządu, ich funkcje pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Oprócz dopuszczalności rozwiązania bądź odwołania organów stanowiących i wykonawczych gminy, powiatu i województwa w przypadku rażącego naruszania przez nie prawa, ustawodawstwo samorządowe przewiduje również inne środki reakcji organów nadzoru na dostrzeżone nieprawidłowości w działaniu j.s.t.: w razie przedłużającego się i nierokującego nadziei na szybką poprawę braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego, możliwe jest ich zawieszenie przez Prezesa Rady Ministrów, skutkujące ustanowieniem zarządu komisarycznego. Zarząd komisaryczny może być wprowadzony na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do czasu wyboru nowych organów j.s.t., zaś jego ustanowienie następuje dopiero po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom samorządu oraz po wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia planu naprawy sytuacji.

Warto zauważyć, iż określone uprawnienia związane z zapewnieniem zgodnego z prawem działania organów samorządu przekazane zostały również w ręce obywateli: każdy, czyje uprawnienie lub interes prawny zostały naruszone poprzez uchwałę lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego wydane w sprawach z zakresu administracji publicznej, może po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, złożyć skargę do sądu administracyjnego. Omawiane



rozwiązanie odnosi się także do przypadków bezczynności organów samorządowych lub naruszenia przez nie praw osób trzecich, nie ma natomiast zastosowania do decyzji w sprawach indywidualnych.

## Literatura

1. A. Korzeniowska (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Bydgoszcz–Łódź 2005.
2. Baran M. (red.), *Samorząd – rozwój – integracja*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
3. Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2003.
4. Cieślak Z., *Samorząd terytorialny w Polsce. Konstrukcja ustrojowo-prawna i koncepcje rozwoju*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, Warszawa 1996.
5. Chmaj M. (red.), *Status prawny rady gminy*, Wyd. Difin, Warszawa 2012.
6. Dobkowska B., *Problematyka współczesnych reform administracji publicznej w świetle koncepcji administracyjnoprawnych Jerzego Stefana Langroda*, C. H. Beck, Warszawa 2011.
7. Dolata S. (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
8. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
9. Dolnicki B., Tarno J. P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
10. Gilowska Z., *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.
11. Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
12. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.
13. Janku Z., *Władze gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wyd. WSAiZ, Przemyśl 2000.
14. Kulesza M., *Druga rocznica*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 5.

15. Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1990, nr 1, s. 16–26.
16. Kulesza M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5(53).
17. Leoński Z., *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2002.
18. Nawrot B., Pokładecki J. (red.), *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, Wyd. INPiD UAM, Poznań 2003.
19. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
20. Niewiadomski Z., *Spoleczno-polityczne przesłanki kształtowania się instytucji samorządu terytorialnego w Europie*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe Prawo-Ekonomia 1994, t. 15, Rzeszów 1994.
21. Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Warszawa 1998.
22. Nowacka E. J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2010.
23. Nowacka E. J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
24. Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
25. Pańko W., *Samorząd terytorialny z perspektywy pięciu lat*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.
26. Piasecki A. K., *Władza w samorządzie terytorialnym III RP; teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Wyd. Tęcza, Łódź 2002.
27. Piekara A., *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*, Wyd. Twigger, Warszawa 2005.
28. *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Zielona Góra – Sulechów 26–28 maja 2003 r.*, Zielona Góra 2003.
29. Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
30. Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
31. Sienkiewicz M. W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Wyd. UMCS, Lublin 2011.
32. Sikorski J. (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2007.
33. Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

34. Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
35. Stec M., Mączyński M. (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
36. Stępień J., *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, Poznań 1991.
37. Stępień J., *Samorząd w ustawie zasadniczej*, cz. I, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11.
38. Szeliga Z. (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. UMCS, Lublin 2006.
39. Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2006.
40. Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce: istota, formy, zadania*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2008.
41. Wytrążek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wyd. KUL, Lublin 2009.
42. Żukowski M., *Samorząd terytorialny w III RP. Programy, oceny, realizacja*, Warszawa 2012.

## ROZDZIAŁ X. ORGANY WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

### 1. Zagadnienia wstępne

#### 1.1. Wyjaśnienia terminologiczne

Konstytucja w art. 10 ust. 2 stanowi, iż władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Natomiast w art. 175 ust. 1 stwierdza: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Tak więc z podmiotowego punktu widzenia, **sądy są organami władzy sądowniczej i organami wymiaru sprawiedliwości (w odróżnieniu od obu trybunałów, które są organami władzy sądowniczej, nie będąc organami wymiaru sprawiedliwości).**

Nie ma konstytucyjnej definicji wymiaru sprawiedliwości. W doktrynie akcentuje się aspekt przedmiotowy tego pojęcia, rozumiejąc przez czynność wymierzania sprawiedliwości, **rozstrzyganie, przy użyciu przymusu, konfliktów prawnych przez podmiot państwowy w konflikt niezaangażowany.**

Unikając, skomplikowanych teoretycznych rozważań, dla potrzeb niniejszego podręcznika, przyjmiemy kryterium podmiotowe i kierując się literalnym brzmieniem Konstytucji omówimy kolejno sądy wymienione przez nią jako organy sprawujące wymiar sprawiedliwości.

#### 1.2. Zasady organizacji sądownictwa

Konstytucja wskazuje kilka kardynalnych zasad, według których zorganizowane być musi sądownictwo. Chodzi, przede wszystkim o **zasadę jego niezależności (art. 173), zasadę instancyjności (art. 176 ust. 1)**

oraz zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182).

Kierowanie się tymi zasadami przy konstruowaniu systemu organów wymiaru sprawiedliwości, służy zapewnieniu przestrzegania konstytucyjnie gwarantowanych praw człowieka (tzw. praw proceduralnych), a w szczególności, prawa do sądu, prawa do obrony, zasady domniemania niewinności i zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* (zob. rozdz. II pkt 3 podręcznika).

### 1.2.1. Zasada niezależności sądownictwa

Niezależność sądownictwa wyraża się w realizacji następujących ogólnych reguł:

- po pierwsze, struktura sądownictwa jest wyraźnie wyodrębniona spośród innych organów państwowych, ustrój i właściwość sądów określają ustawy (art. 176 ust. 2), a Minister Sprawiedliwości prowadzi jedynie nadzór nad administracją wymiaru sprawiedliwości,
- po drugie, organy innych władz nie mogą ingerować w orzecznictwo sądów, zmiana lub uchylenie orzeczenia może nastąpić tylko w drodze apelacji lub kasacji w ramach systemu organów wymiaru sprawiedliwości.

W Polsce, podobnie jak w innych współczesnych państwach demokratycznych, dopuszczalne są jednak pewne wyjątki od zasady nieingerowania przez pozostałe władze w wykonywanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Chodzi o ustępstwa na rzecz parlamentu i głowy państwa.

Parlament może uchwalić amnestię lub abolicję. **Amnestia** polega na darowaniu lub złagodzeniu kar orzeczonych za pewne przestępstwa, a **abolicja** na nakazie niewszczywania lub umorzenia postępowania w stosunku do pewnych kategorii przestępstw lub przestępców. Prezydent zaś, stosując **prawo łaski** może darować lub złagodzić karę wymierzoną konkretnej osobie.

### 1.2.2. Zasada jednolitości sądów

Polska zgodnie z art. 3 Konstytucji jest państwem jednolitym, co oznacza, iż obowiązuje w niej tylko jeden system prawny, a wszystkie

sądy i trybunały wydają (oparte na tej samej podstawie aksjologicznej) wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W całym państwie jest taka sama struktura organizacyjna sądownictwa oparta na postanowieniach Konstytucji i ustaw. Jednolita jest również procedura według, której działają sądy.

### **1.2.3. Zasada instancyjności**

Postępowanie sądowe jest **co najmniej dwuinstancyjne** stanowi art. 176 ust. 1 Konstytucji. Reguła ta, to konsekwencja sformułowanego w art. 78 ustawy zasadniczej prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (zob. rozdz. II podręcznika). Dzięki niej możliwym jest, na żądanie każdej ze stron, przeprowadzenie postępowania przed drugą instancją i ewentualne skorygowanie przez inny skład sędziowski błędów i pomyłek powstałych podczas rozpatrywania sprawy przez sąd pierwszej instancji.

Środkiem odwoławczym od orzeczeń sądów pierwszej instancji jest apelacja. Apelacje od wyroków sądów rejonowych rozpatruje sąd okręgowy, a gdy on orzekł w pierwszej instancji sąd apelacyjny. Od orzeczeń wydanych w drugiej instancji przysługuje stronom kasacja. Rozpatrując kasację sąd albo utrzymuje orzeczenie albo je uchyla przekazując sprawę do ponownego rozstrzygnięcia (sam nie orzeka co do istoty tj. co do winy i kary, lub co do roszczeń w prawie cywilnym). Ogranicza się jedynie do wytknięcia zauważonych uchybień i obraży prawa. Kasacje rozpatruje Sąd Najwyższy. Po reformie sądownictwa administracyjnego wszystkie sądy funkcjonują zgodnie z zasadą przynajmniej dwuinstancyjnego postępowania.

### **1.2.4. Zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości**

Konstytucja w art. 182 wyraża zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, nie przesądza jednak formy tego udziału. We współczesnych państwach jest to zorganizowane w dwójaki sposób. W państwach anglosaskich, (ale również np. w Grecji) istnieje instytucja sędziów przysięgłych, w innych państwach w tym w Polsce, **instytucja ławników**. Rozstrzyga o tym art. 4 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U.

Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.) stanowiąc: „W sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obywatele biorą udział przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej”. Ławnicy wchodzi w skład zespołu orzekającego powołanego do rozpatrzenia konkretnej sprawy i przy rozstrzygnięciu mają równe prawa z sędziami.

Ławnicy do sądów rejonowych i okręgowych są wybierani na cztery lata przez rady gmin, których obszar jest objęty właściwością tych sądów. Liczbę ławników wybieranych przez poszczególne rady określa kolegium właściwego sądu okręgowego. Kandydat na ławnika musi posiadać obywatelstwo polskie, korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, być nieskazitelnego charakteru, mieć ukończone 30 lat, a nie przekroczyć 70 lat, być zdolnym ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków ławnika i posiadać co najmniej wykształcenie średnie (wyłączenia związane z wykonywanym zawodem lub zajmowanym stanowiskiem określa art. 159 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych – dalej usp). Kandydatów na ławników mogą zgłaszać prezesi sądów, stowarzyszenia, organizacje związkowe, organizacje pracodawców oraz inne organizacje zarejestrowane na podstawie przepisów prawa, z wyłączeniem partii politycznych, a także co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze zamieszkujących stale na danym terenie.

Mandat ławnika wygasa w razie prawomocnego skazania za przestępstwo lub wykroczenie w tym także przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, a w przypadku zaistnienia okoliczności przewidzianych w ustawie (art. 166 § 2) może on także zostać odwołany (na wniosek prezesa sądu, przez radę gminy, która go wybrała).

Ławnicy w zakresie orzekania są niezawisli i podobnie jak sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Pracodawca zatrudniający ławnika jest zobowiązany zwolnić go od pracy na czas pełnienia czynności w sądzie (w zasadzie ławnik może być wyznaczony do udziału w rozprawach do dwunastu dni w ciągu roku – art. 170 usp). Za czas zwolnienia z pracy, ławnik zachowuje prawo do świadczeń wynikających ze stosunku pracy z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia. Za czas wykonywania czynności w sądzie ławnik otrzymuje rekompensatę pieniężną (art. 172 usp).

### **1.3. Niezawisłość sędziów i jej gwarancje**

**Niezawisłość sędziowska to, według definicji Wiesława Skrzydły, niedopuszczalność jakichkolwiek nacisków na sędziego z zewnątrz, a także wydawanie orzeczeń na podstawie prawa, zgromadzonych dowodów i zgodnie z sumieniem** (zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 207).

Konstytucja zawiera rozbudowany katalog formalnych gwarancji mających zapewnić niezawisłość sędziowską, dotyczących przede wszystkim pozycji sędziego. Należą do nich:

- a) sposób powoływania sędziów (art. 179),
- b) sposób opróżniania stanowiska (art. 180 ust. 1 i ust. 2),
- c) niedopuszczalność przeniesienia (art. 180 ust. 2 i ust. 5),
- d) immunitet sędziowski (art. 181),
- e) status materialny (art. 178 ust. 2),
- f) niepołączalność i apolityczność stanowiska sędziego (art. 178 ust. 3).

**Ad a) Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony.**

Zgodnie z art. 61 usp na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołany ten, kto:

- 1) posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- 2) jest nieskazitelnego charakteru,
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
- 4) jest zdolny, ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków sędziego,
- 5) ukończył 29 lat,
- 6) złożył egzamin sędziowski lub prokuratorski,
- 7) ukończył aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury lub pracował w charakterze asesora prokuratorskiego – co najmniej przez trzy lata przed wystąpieniem o powołanie na stanowisko sędziego.



Wymagania określone w pkt 6 i 7 nie dotyczą tego, kto przed powołaniem:

- zajmował stanowisko sędziego sądu wojskowego lub sądu administracyjnego,
- zajmował stanowisko prokuratora,
- pracował w wyższej szkole, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych,
- wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego, lub notariusza – co najmniej przez trzy lata,
- zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa – co najmniej przez trzy lata.

Każde ze stanowisk, którego zajmowanie umożliwia powołanie na stanowisko sędziego musi być piastowane w okresie 3 lat przed powołaniem.

Na stanowisko sędziego sądu okręgowego może być powołany sędzia sądu rejonowego oraz sędzia wojskowego sądu garnizonowego, który posiada co najmniej czteroletni staż pracy na tych stanowiskach lub na stanowisku prokuratora (art. 63 § 1 usp).

Natomiast na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego może być powołany sędzia sądu powszechnego i sądu wojskowego, który posiada co najmniej sześćoletni okres pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora, w tym co najmniej trzyletni okres pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub prokuratora prokuratury okręgowej (art. 64 § 1 usp).

Na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego może być powołany również prokurator, który posiada co najmniej sześćoletni okres pracy na stanowisku prokuratora lub sędziego, w tym co najmniej trzyletni okres pracy na stanowisku prokuratora prokuratury okręgowej, prokuratora wojskowej prokuratury okręgowej, sędziego sądu okręgowego, sędziego wojskowego sądu okręgowego lub prokuratora prokuratury apelacyjnej, Prokuratury Krajowej, Prokuratury Generalnej, Naczelnej Prokuratury Wojskowej lub prokuratora Instytutu Pamięci

Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 64 § 1a usp).

Sędzią sądu okręgowego może także zostać spełniający pozostałe wymagania adwokat, radca prawny lub notariusz wykonujący swój zawód przez co najmniej sześć lat oraz osoba zajmująca stanowisko prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa też przez co najmniej sześć lat. Sędzią sądu apelacyjnego mogą zostać te same osoby przy stażu co najmniej osiem lat oraz osoba pracująca na stanowisku dydaktycznym, naukowo dydaktycznym lub naukowym w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo badawczym lub innej placówce naukowej mając tytuł naukowy profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych.

Minister Sprawiedliwości przydziela nowe stanowiska poszczególnym sądom, a o każdym wolnym stanowisku sędziowskim obwieszcza w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (art. 56 usp.) Każdy, kto spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego może zgłosić swoją kandydaturę, gdy chodzi o stanowisko sędziego sądu rejonowego lub okręgowego, prezesowi sądu okręgowego, a gdy zgłoszenie dotyczy stanowiska sędziego sądu apelacyjnego prezesowi tego sądu. Zgromadzenie ogólne sądu ocenia kandydaturę w drodze głosowania. Ocena ta jest przedstawiana Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 58 usp).

Ad b) **Zasadą jest nieusuwalność sędziów.** Konstytucja i ustawa o ustroju sądów powszechnych (art. 68–74) enumeratywne wyliczają sytuacje, w których stanowisko sędziego może zostać opróżnione. Chodzi o:

- zrzeczenie się urzędu przez sędziego,
- złożenie sędziego z urzędu prawomocnym orzeczeniem sądu dyscyplinarnego,
- utratę obywatelstwa,
- przeniesienie w stan spoczynku jeżeli z powodu choroby lub utraty sił sędzia uznany zostanie za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków,

- przeniesienie w stan spoczynku po osiągnięciu wieku emerytalnego,
- przeniesienie w stan spoczynku, jeżeli przez okres roku sędzia nie pełnił służby ze względu na chorobę lub płatny urlop dla poratowania zdrowia,
- przeniesienie w stan spoczynku, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, jeżeli sędzia nie został przeniesiony do innego sądu.

Ad c) **Przeniesienie sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić tylko na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.** Zgoda sędziego na przeniesienie nie jest wymagana w przypadkach (art. 75 § 2 usp):

- zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu,
- niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek zawarcia między sędziami związku małżeńskiego albo powstania powinowactwa, bowiem osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz rodzeństwo nie mogą być sędziami w tym samym wydziale sądu,
- gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego,
- przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej.

Ad d) **Sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego.** Nie dotyczy to zatrzymania w razie ujęcia sędziego na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu sędziego niezwłocznie należy zawiadomić prezesa sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zatrzymania, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego sędziego. O fakcie zatrzymania sędziego prezes sądu apelacyjnego

niezwłocznie zawiadamia Krajową Radę Sądownictwa, Ministra Sprawiedliwości i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 80 usp). Za wykroczenia sędziego odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie (art. 81 usp). Sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów są w pierwszej instancji sądy apelacyjne, a w drugiej Sąd Najwyższy (art. 110 usp). Mogą one wymierzać sędziom kary upomnienia, nagany, usunięcia z zajmowanej funkcji, przeniesienia na inne miejsce służbowe i złożenia sędziego z urzędu (art. 109 usp).

**Ad e) Konstytucja nakazuje zapewnić sędziom warunki pracy i wynagrodzenia odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.**

Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy o ustroju sądów powszechnych.

**Ad f) Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności i niezawisłości sędziów,** stanowi art. 178 ust. 3 Konstytucji. Nie może on podejmować także dodatkowego zatrudnienia z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego (art. 86 usp).

Zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości, w sądach wykonują także referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi (art. 2 § 2 usp). Na stanowisko referendarza sądowego może być mianowany ten kto (art. 149 § 1 usp):

- 1) posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- 2) jest nieskazitelnego charakteru,
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
- 4) ukończył 24 lata,
- 5) ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub zdał egzamin sędziowski lub prokuratorski, albo ukończył aplikację notarialną, adwokacką lub radcowską i złożył odpowiedni egzamin.

Na stanowisko starszego referendarza sądowego może być mianowany referendarz, który zajmował stanowisko referendarza sądowego przez co najmniej dziesięć lat, nie był karany za przewinienia dyscyplinarne i uzyskiwał pozytywne okresowe oceny (art. 150 usp).

W zakresie wykonywanych obowiązków referendarz jest niezależny co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach (art. 151 usp).

## 2. Sąd Najwyższy

Zgodnie z art. 183 Konstytucji **Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania**. W szczególności do jego zadań należy (zob. art. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.) – dalej usn:

- rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych,
- podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne,
- rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach.

Sąd Najwyższy rozpoznaje również protesty wyborcze oraz stwierdza ważność wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta, a także ważność referendum ogólnokrajowego i konstytucyjnego. Rozpoznaje także protesty wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

**Sąd Najwyższy dzieli się na: Izbę Cywilną, Izbę Karną, Izbę Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych oraz Izbę Wojskową (art. 3 usn).**

Izba Cywilna sprawuje nadzór nad orzecznictwem sądowym w sprawach cywilnych i gospodarczych.

Izba Karna sprawuje nadzór nad orzecznictwem w sprawach karnych należących do właściwości sądów powszechnych.

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych sprawuje nadzór nad orzecznictwem sądowym w sprawach z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych oraz w sprawach przekazanych na podstawie przepisów szczególnych.

Izba Wojskowa sprawuje nadzór nad orzecznictwem sądów wojskowych.

Organami Sądu Najwyższego są (art. 9 usn):

- **Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego** powoływany przez Prezydenta na sześcioletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym (kieruje on pracami Sądu i reprezentuje go na zewnątrz),
- **Prezesi Sądu Najwyższego** kierujący pracami poszczególnych izb powoływani przez Prezydenta na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,
- **Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego,**
- **zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego,**
- **Kolegium Sądu Najwyższego** złożone z Pierwszego Prezesa, Prezesów oraz sędziów wybranych przez zgromadzenia sędziów izb na okres 3 lat.

Zgromadzenie Ogólne, zgromadzenia izb oraz Kolegium Sądu Najwyższego są jednocześnie organami samorządu sędziowskiego.

**Zgromadzenie Ogólne** między innymi (art. 16 usn):

- dokonuje wyboru dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawia ich Prezydentowi,
- dokonuje wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownic-  
twa,

- rozpatruje i przyjmuje projekt informacji Pierwszego Prezesa o działalności Sądu Najwyższego oraz istotnych problemach wynikających z bieżącego orzecznictwa.

**Zgromadzenia sędziów izb** między innymi (art. 18 usn):

- opiniują kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego,
- opiniują kandydata na Prezesa Sądu Najwyższego przedstawionego przez Pierwszego Prezesa,
- wybierają po dwóch członków oraz zastępcę członka Kolegium Sądu Najwyższego,
- opiniują kandydatów na stanowiska przewodniczących wydziałów w izbach.

**Kolegium Sądu Najwyższego** między innymi (art. 20 usn):

- ustala podział czynności w Sądzie Najwyższym,
- podejmuje decyzje dotyczące wewnętrznej struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego,
- opiniuje kandydatów na prezesów Sądu Najwyższego.

Sędzią Sądu Najwyższego może zostać osoba spełniająca warunki niezbędne do tego by zostać sędzią sądu powszechnego, a ponadto wyróżniająca się wysokim poziomem wiedzy prawniczej i mająca co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora, prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza.

Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby z chwilą podjęcia uzyskują moc **zasad prawnych**. Skład siedmiu sędziów może postanowić o nadaniu jego uchwale mocy zasady prawnej. Jeżeli później jakikolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby. Uchwały wpisane do księgi zasad prawnych i rozstrzygnięcia ważniejszych zagadnień prawnych są przez Sąd Najwyższy publikowane.

### 3. Sądy powszechne

**Sądami powszechnymi są: sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. Sąd rejonowy** tworzy się dla jednej lub większej ilości gmin (w uzasadnionych przypadkach w ramach tej samej gminy może być więcej niż jeden sąd rejonowy). **Sąd okręgowy** tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, a **sąd apelacyjny** dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych (art. 10 usp).

Sądy podzielone są na wydziały. W każdym sądzie rejonowym tworzone są wydziały cywilny i karny, natomiast mogą być tworzone wydziały: rodzinny i nieletnich, pracy, ubezpieczeń społecznych albo pracy i ubezpieczeń społecznych, ksiąg wieczystych i wydział gospodarczy (zob. art. 12 usp.)

Podobny podział organizacyjny istnieje w sądach okręgowych i apelacyjnych (zob. art. 16 i 18 usp.).

**Sądy rejonowe są sądami pierwszej instancji**, co oznacza, iż jeżeli ustawa nie zastrzega właściwości dla innych sądów, we wszystkich sprawach właściwe są właśnie one.

**Sądy okręgowe to sądy odwoławcze** w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy rejonowe, a w niektórych sprawach wskazanych ustawowo same orzekają w pierwszej instancji.

Sądy apelacyjne są sądami odwoławczymi od orzeczeń sądów okręgowych orzekających w pierwszej instancji.

Organami sądów są prezesi sądów, a w sądach okręgowych i apelacyjnych także kolegia sądów. W zakresie finansowym i gospodarczym organem sądu apelacyjnego oraz sądu okręgowego jest dyrektor danego sądu, a w sądzie rejonowym, w razie powołania, kierownik finansowy sądu (art. 21 usp)\*. Prezesów powołuje Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii właściwych zgromadzeń ogólnych sędziów i prezesa przełożonego sądu odpowiednio apelacyjnego lub okręgowego. W skład kolegiów wchodzi sędziowie wybierani przez te zgromadzenia oraz prezes odpowiedniego sądu (zob. art. 28 i art. 30 usp).

---

\* Od 1 stycznia 2013 także w sądach rejonowych będą dyrektorzy sądów.



Zgromadzenia ogólne są organami samorządu sędziowskiego. W skład zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji wchodzi sędziowie sądu apelacyjnego przedstawiciele sądów okręgowych działających na obszarze apelacji, w liczbie odpowiadającej liczbie sędziów sądu apelacyjnego oraz przedstawiciele sądów rejonowych działających na obszarze apelacji, w tej samej liczbie (art. 33 usp). W skład zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu wchodzi sędziowie sądu okręgowego i delegaci sądów rejonowych działających na obszarze właściwości sądu okręgowego w liczbie odpowiadającej liczbie sędziów sądu okręgowego. Wybierani są oni przez zebrania sędziów sądów rejonowych na okres trzech lat (art. 35 usp).

#### 4. Sądy administracyjne

Zgodnie z postanowieniem art. 236 Konstytucji ustawodawca został zobowiązany do tego by przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji wprowadzić dwuinstancyjne postępowanie przed sądami administracyjnymi. Wykonując ten nakaz uchwalono następujące ustawy:

- z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.),
- z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270),
- z 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 z późn. zm.).

Na ich podstawie **od 1 stycznia 2004 r. sądami administracyjnymi są wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji** (art. 2 i art. 3 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych – dalej pusa). Prezydent rozporządzeniami z dnia 25 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 652) oraz z dnia 13 sierpnia 2004 r. (Dz. U. Nr 187, poz. 1927) zdecydował o utworzeniu szesnastu Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

**Do tego czasu jedynym sądem administracyjnym pozostawał Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie.** W dziesięciu miastach Polski usytuowane były Ośrodki Zamiejscowe NSA, nie były to jednak odrębne organy i od ich orzeczeń nie przysługiwało odwołanie do wyższej instancji.

**Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.** W szczególności orzekają w sprawach skarg na (art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – dalej ppsa):

- 1) decyzje administracyjne,
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty,
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie,
- 4) inne czynności administracyjne z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa,
- 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydane w indywidualnych sprawach,
- 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej,
- 7) inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej,
- 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego,
- 9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania organów w przypadkach określonych w pkt 1–5.

Po wejściu w życie ustaw reformujących sądownictwo administracyjne, NSA obok rozpoznawania środków odwoławczych od orzeczeń

wojewódzkich sądów administracyjnych podejmuje także między innymi uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (art. 15 ppsa).

**Sędziów sądów administracyjnych podobnie jak innych sędziów powołuje Prezydent na wniosek Krajowej Rady Sądownic-twa.** Na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany ten, kto (art. 6 § 1 pusa):

- 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- 2) jest nieskazitelnego charakteru,
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
- 4) jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego,
- 5) ukończył 35 lat życia,
- 6) wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej,
- 7) pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, starszego radcy lub radcy w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata.

Wymagania te nie dotyczą osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych. Nowa ustawa przed kandydatem na stanowisko sędziego NSA stawia takie same wymagania, z tym że musi on ukończyć 40 lat oraz pozostawać

stawać co najmniej 10 lat na stanowisku sędziego lub prokuratora albo przynajmniej dziesięć lat wykonywać zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Wymaganie ukończenia 40 lat nie dotyczy sędziego, który co najmniej przez trzy lata pozostawał na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 7 § 1 pusa).

**Organami wojewódzkiego sądu administracyjnego są: prezes sądu, zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz kolegium tego sądu** (art. 19 pusa). Prezesa powołuje Prezes NSA po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego danego sądu. Zgromadzenie ogólne składa się ze wszystkich sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 24 § 1 pusa). Ustala ono skład liczbowy kolegium sądu, wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie (art. 24 § 4, pkt 4 pusa). Kadencja kolegium trwa trzy lata. Analogiczne organy przewidziane są dla NSA (art. 31 pusa).

NSA dzieli się na izby: Izbę Gospodarczą, Izbę Finansową i Izbę Ogólnoadministracyjną (art. 39 § 1 pusa).

## **5. Sądy wojskowe**

**Sądy wojskowe sprawują wymiar sprawiedliwości w siłach zbrojnych w sprawach karnych oraz orzekają w innych sprawach jeżeli zostały one przekazane do ich właściwości.** W wypadkach przewidzianych przez ustawy orzekają one w sprawach karnych w stosunku do osób nie należących do sił zbrojnych (art. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. prawo o ustroju sądów wojskowych tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 226, poz. 1676 z późn. zm. – dalej pusw). Orzecznictwu sądów wojskowych podlegają między innymi przestępstwa przeciwko obowiązkowi pełnienia służby w wojsku, przestępstwa przeciwko zasadom dyscypliny wojskowej, przeciwko zasadom postępowania z podwładnymi, przeciwko zasadom obchodzenia się z uzbrojeniem, przestępstwa popełnione przeciwko organowi wojskowemu lub innemu żołnierzowi itp.

**Sądami wojskowymi są wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe** (art. 3 pusw). Zasadą jest, iż w pierwszej instancji orzeka sąd garnizonowy. Wojskowy sąd okręgowy rozpoznaje środki odwoławcze od tych orzeczeń, a sam orzeka w pierwszej instancji,

w sprawach wskazanych w przepisach szczególnych np. o przestępstwa popełnione przez żołnierzy posiadających stopień majora i wyższy. Kasacje od orzeczeń sądów wojskowych oraz środki odwoławcze od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez wojskowy sąd okręgowy rozpatruje Sąd Najwyższy Izba Wojskowa.

Sędzią sądu wojskowego może być wyłącznie oficer pełniący zawodową służbę wojskową i posiadający kwalifikacje sędziowskie (zob. art. 22 pusw). W zakresie orzekania sędziowie sądów wojskowych są niezawisli. Nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie organizacji i działalności administracyjnej sprawuje Minister Sprawiedliwości, a w zakresie czynnej służby wojskowej żołnierzy pełniących w nich służbę, Minister Obrony Narodowej.

Organem samorządu sędziowskiego jest Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych tworzone przez wszystkich sędziów sądów wojskowych. Na jego czele stoją na przemian prezesi wojskowych sądów okręgowych zmieniając się co dwa lata (art. 10 pusw). Organami sądów wojskowych są: w wojskowych sądach okręgowych, prezes sądu oraz kolegium sądu wojskowego, w wojskowych sądach garnizonych tylko prezes sądu (art. 10a pusw). Kolegium wojskowego sądu okręgowego składa się z czterech do ośmiu członków wybranych na dwa lata spośród sędziów orzekających w sądach na obszarze właściwości tego sądu.

## 6. Krajowa Rada Sądownictwa

**Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów** (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 z późn. zm.) w jej skład wchodzi:

- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Minister Sprawiedliwości przez okres pełnienia swych funkcji,

- osoba powołana przez Prezydenta bez oznaczania kadencji i z możliwością odwołania w każdym czasie (mandat osoby powołanej przez Prezydenta wygasa najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji albo opróżnieniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej),
- czterech posłów wybranych przez Sejm i dwóch senatorów wybranych przez Senat na okres czterech lat,
- dwóch sędziów Sądu Najwyższego wybranych przez Zgromadzenie Ogólne tego sądu,
- dwóch przedstawicieli sądów administracyjnych wybranych przez Zgromadzenie Ogólne Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych,
- dwóch sędziów wybranych przez przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych,
- ośmiu sędziów wybranych przez zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów,
- jeden sędzia wybrany przez Zgromadzenie Sędziów Wojskowych.

Tak więc w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi przedstawiciele wszystkich trzech władz, przedstawiciele najważniejszych organów tworzących i stosujących prawo.

Kadencja wybieranych członków Rady trwa cztery lata. Wcześniej może się skończyć w razie (art. 14 ustawy):

- 1) śmierci,
- 2) zrzeczenia się mandatu,
- 3) wygaśnięcia mandatu posła lub senatora,
- 4) powołania sędziego na inne stanowisko sędziowskie (z wyjątkami określonymi ustawą),
- 5) wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku służbowego sędziego,
- 6) przejścia lub przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

Rada powołuje ze swego grona na Prezydium w składzie: przewodniczący, dwóch wiceprzewodniczących i trzech członków. Członkowie Prezydium Rady nie mogą sprawować swych funkcji dłużej niż dwie kadencje (art. 16 ust. 1 ustawy).

Wykonując swoje zadania Rada w szczególności (art. 3 ustawy):

- 1) rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych,
- 2) przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych,
- 3) uchwała zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i czuwa nad ich przestrzeganiem,
- 4) wypowiada się o stanie kadry sędziowskiej,
- 5) wyraża stanowisko w sprawach dotyczących sądów i sędziów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego,
- 6) opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawia wnioski w tym zakresie,
- 7) opiniuje programy szkolenia na aplikacji ogólnej i sędziowskiej, zakres i sposób prowadzenia konkursów na aplikację ogólną oraz egzaminów sędziowskich.

Rada ponadto między innymi:

- 1) podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
- 2) rozpatruje wnioski o przeniesienie sędziów w stan spoczynku,
- 3) rozpatruje wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowiska sędziowskie,
- 4) wybiera rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych,
- 5) wyraża opinie w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego,
- 6) zgłasza kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego,

- 7) wskazuje 3. członków Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury,
- 8) wyraża opinię w sprawie powołania Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury,
- 9) zgłasza dwóch kandydatów na członków Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Rada przedstawia Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do 31 maja roku następnego, informację z rocznej działalności Rady oraz postulaty, co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości (art. 4 ustawy).

Krajowa Rada Sądownictwa obraduje na posiedzeniach plenarnych podejmując uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy jej składu.

## **Literatura**

1. Bodio J., Borkowski G., Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2011.
2. Bałaban A., *Władza sądownicza w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997.
3. Czerwiński R., *Sądownictwo administracyjne*, Toruń 2011.
4. Czeszejko-Sochacki Z., *O wymiarze sprawiedliwości w świetle konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9.
5. Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002.
6. Ereciński T., *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 2009.
7. Korózs Ł., Sztorc M., *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2004.
8. Kręcisz W., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z uwzględnieniem problematyki stosowania Konstytucji)*, [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, pod red. M. Granata i J. Sobczaka, Lublin 2004.



9. Kruk M. (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2008.
10. Kuczyński T., Masternak-Kubiak M., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, Warszawa 2009.
11. Marecki P., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Przepisy wykonawcze i związkowe*, Lublin 2008.
12. Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005.
13. Prusak F., *Organy władzy sądowniczej*, Warszawa 2004.
14. Rojewski M., *Organy ochrony prawnej. Orzecznictwo*, Warszawa 2011.
15. Sagan S., Ciechanowska J. (red.), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2010.
16. Senetra W., *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przełąd Sądowy” 1999, nr 7/8.
17. Sarnecki P., *Władza sądownicza w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997, nr 5.
18. *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 2005.
19. Skrzydło W., *Sądy i trybunały w praktyce stosowania konstytucji*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2004.
20. Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
21. Szawłowski R., *Zarys ustroju sądów i trybunałów Rzeczypospolitej Polskiej*, Łódź 2009.
22. Szmulik B., Żmigrodzki M., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2005.
23. Szmulik B., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
24. Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010.
25. Świczewska A., *Organy ochrony prawnej: tabele porównawcze*, Warszawa 2010.
26. *Trzecia władza: sądy i trybunały w Polsce*, pod red. A. Szmyta, Gdańsk 2008.

27. Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.
28. Zieliński A., *O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.

## ROZDZIAŁ XI. PROKURATURA

### 1. Zagadnienia wstępne

Obowiązująca ustawa zasadnicza nie zawiera przepisów dotyczących prokuratury. Ustrojodawca zdecydował o jej dekonstytucjonalizacji. Nie jest to rozwiązanie nowe, także w okresie międzywojennym we wszystkich aktach konstytucyjnych pominięto całkowicie problematykę ustroju i zadań prokuratury. Jako instytucja państwowa pojawiła się ona dopiero w 1928 r. i była ściśle związana z sądownictwem (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – Dz. U. RP z 1928 r., Nr 12, poz. 93).

Konstytucja PRL z 1952 r. i oparte na niej ustawodawstwo zgodnie z wzorem przejętym ze Związku Radzieckiego przewidywała wyodrębniony z resortu sprawiedliwości osobny, scentralizowany pion organów prokuratury. Prokurator Generalny PRL miał strzec praworządności ludowej, czuwać nad ochroną własności społecznej i zabezpieczać poszanowanie praw obywateli, a w szczególności czuwać nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość PRL (art. 64 Konstytucji PRL). Prokuratora Generalnego powoływała i odwoływała Rada Państwa, jemu zaś podlegały wszystkie inne organy prokuratury. Były one niezależne w sprawowaniu swych funkcji, ale tylko od organów terenowych (art. 65 i 66). W rzeczywistości tak jak cały aparat państwowy prokuratura w okresie PRL była mocno upolityczniona i realizowała zadania stawiane przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą.

W grudniu 1989 r. dokonując fundamentalnych zmian konstytucyjnych Sejm X kadencji, między innymi, na nowo określił zadania prokuratury, potwierdziła je *Mała Konstytucja* z 17 października 1992 r.

Większość projektów konstytucji zgłoszonych komisji konstytucyjnej nie przewidywało przepisów dotyczących prokuratury (do wyjątków należały projekty zwane projektami Prezydenta Wałęsy, SLD i NSZZ „Solidarność”). Ostatecznie komisja w jednolitym projekcie konstytucji również nie zaproponowała takich regulacji.

## 2. Organizacja prokuratury

**Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu** (zob. art. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tj. Dz. U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599 z późn. zm. – dalej up).

**Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są** prokuratorzy Prokuratury Generalnej, prokurator apelacyjnych, okręgowych i rejonowych. **Prokuratorami wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury są** prokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej, wojskowych prokurator okręgowych i wojskowych prokurator garnizonowych, a **prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu**, prokuratorzy Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej oraz prokuratorzy oddziałowych komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu tego instytutu, prokuratorzy Biura Lustracyjnego oraz prokuratorzy oddziałowych biur lustracyjnych (art. 6 up).

Prokuratura Generalna zapewnia obsługę Prokuratora Generalnego, w szczególności w zakresie jego zadań w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy. Do podstawowych zadań Prokuratury Generalnej należy również zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach apelacyjnych i koordynacja nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez pozostałe jednostki organizacyjne prokuratury, prowadzenie wizytacji prokuratur apelacyjnych.

cyjnych oraz wykonywanie czynności w zakresie obrotu prawnego z zagranicą (art. 17 ust. 2 up).

Prokuraturą Generalną kieruje Prokurator Generalny, który jest prokuratorem przełożonym wszystkich prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 17 ust. 3 up). Powołuje go Prezydent spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratury (art. 10a). Każda z nich zgłasza po jednym kandydacie. Na stanowisko Prokuratora Generalnego może być powołana osoba będąca prokuratorem w stanie czynnym powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o co najmniej dziesięcioletnim stażu na stanowisku prokuratora, sędzią Izby Karnej lub Izby Wojskowej Sądu Najwyższego w stanie czynnym, sędzią sądu powszechnego lub sędzią sądu wojskowego w stanie czynnym, o co najmniej dziesięcioletnim stażu sędziowskim w sprawach karnych.

Kadencja Prokuratora Generalnego trwa sześć lat i nie może być powtórzona. Po jej zakończeniu może on, niezależnie od wieku, przejść w stan spoczynku.

Prokurator Generalny nie może łączyć ze swoją funkcją jakiegolwiek innej, ani innego zatrudnienia z wyjątkiem stanowiska naukowo-dydaktycznego lub naukowego w szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, ani wykonywać innych zajęć zarobkowych. Nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 10b up).

Prokurator Generalny korzysta z immunitetu (art. 10c), a kadencja jego wygasa w razie śmierci lub odwołania (art. 10d).

Przed upływem kadencji Prezydent odwołuje Prokuratora Generalnego, jeżeli:

- 1) zrzekł się stanowiska,

- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków Prokuratora Generalnego na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim,
- 3) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 4) został prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną (z wyjątkiem kary upomnienia).

Prokurator Generalny co najmniej raz w roku, nie później niż do końca pierwszego kwartału, przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury (art. 10e). Swoje stanowisko do tego sprawozdania zobowiązany jest przedstawić Minister Sprawiedliwości.

Prezes Rady Ministrów sprawozdanie Prokuratora Generalnego może przyjąć albo odrzucić. W przypadku odrzucenia sprawozdania Premier może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji. Tak samo może postąpić w przypadku, gdy Prokurator Generalny sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu (art. 10f). W obu przypadkach Sejm odwołuje Prokuratora Generalnego uchwałą podjętą większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury powołuje Prokurator Generalny na wniosek Krajowej Rady Prokuratury (art. 11 ust. 1 up).

Pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje, spośród prokuratorów Prokuratury Generalnej i odwołuje z tych stanowisk Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego.

Zastępcami Prokuratora Generalnego są Naczelnny Prokurator Wojskowy i Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu powoływani odpowiednio spośród prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej oraz prokuratorów Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Liczbę pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego

określa Minister Sprawiedliwości, na wniosek Prokuratora Generalnego, mając na uwadze konieczność zapewnienia właściwej realizacji zadań Prokuratora Generalnego (art. 12).

Prokuratorem w Polsce może być ten, kto (art. 14 ust. 1 up):

- 1) posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- 2) jest nieskazitelnego charakteru,
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce,
- 4) jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora,
- 5) ukończył 26 lat,
- 6) złożył egzamin prokuratorski lub sędziowski,
- 7) pracował w charakterze asesora prokuratorskiego lub sądowego co najmniej rok albo odbył w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury okres służby przewidziany w przepisach o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Dwa ostatnie wymagania nie dotyczą (art. 14 ust. 3 up):

- 1) profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych w polskich szkołach wyższych, w Polskiej Akademii Nauk oraz w instytutach naukowo-badawczych i innych placówkach naukowych,
- 2) sędziów,
- 3) adwokatów, radców prawnych oraz radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, którzy wykonywali ten zawód lub zajmowali takie stanowisko co najmniej trzy lata.

Notariusz natomiast może zostać prokuratorem nie pracując wcześniej jako asesor prokuratorski (art. 14 ust. 4 up).

W okresie zajmowania stanowiska **prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej** (art. 44 ust. 3 up). Nie może także podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nie przekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia

nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora. **Generalnie nie wolno mu wykonywać żadnych zajęć, które przeszkadzałyby w pełnieniu przez niego obowiązków prokuratora** (art. 49 up).

**Prokurator korzysta z immunitetu**, nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego ani zatrzymany bez zgody przełożonego dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Do wydania zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wolno w stosunku do niego przedsięwziąć tylko czynności nie cierpiące zwłoki, zawiadamiając o tym niezwłocznie prokuratora przełożonego (art. 54 up).

**Przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach prokurator jest niezależny**, ale jednocześnie jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora, takie które nie dotyczą treści czynności procesowej (art. 8 up).

Prokurator bezpośrednio przełożony uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Zmiana lub uchycienie decyzji wymaga formy pisemnej i jest włączana do akt sprawy (art. 8a up.)

Zgodnie z art. 8b ustawy każdy prokurator przełożony może powierzyć podległym prokuratorom wykonanie czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzega określone czynności do jego właściwości (**zasada substytucji**), oraz przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (**zasada dewolucji**).

W powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury mogą być zatrudnieni asystenci prokuratorów. Mogą oni w zastępstwie prokuratora i na podstawie pisemnego upoważnienia wykonywać określone w ustawie czynności (art. 100a up).

Na stanowisku asystenta prokuratora może być zatrudniony ten, kto (art. 100a ust. 5 up): jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, ukończył wyższe studia w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce, ukończył 24 lata, ukończył aplikację prokuratorскую lub aplikację ogólną w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.



W 2010 roku w wyniku nowelizacji ustawy o prokuraturze utworzono Krajową Radę Prokuratury. Składa się ona z 25 członków (art. 23 up). Są wśród nich: Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny, przedstawiciel Prezydenta, czterech posłów, dwóch senatorów, prokurator wybrany przez zebranie prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, prokurator wybrany przez zebranie prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, trzech prokuratorów wybranych przez zebranie prokuratorów Prokuratury Generalnej oraz jedenastu prokuratorów, wybranych przez zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach apelacyjnych.

Kadencja Rady trwa 4 lata, a do jej zadań należy między innymi (art. 24 up):

- stanie na straży niezależności prokuratorów,
- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących prokuratury,
- wybór kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego,
- występowanie z wnioskiem do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o odwołanie ze stanowiska Prokuratora Generalnego w wypadku gdy stał się on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim,
- wyrażanie opinii w przedmiocie wniosku Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Prokuratora Generalnego przed upływem kadencji w wypadkach pokreślonych w ustawie,
- występowanie do sądu dyscyplinarnego o pociągnięcie Prokuratora Generalnego do odpowiedzialności dyscyplinarnej,
- rozpatrywanie i ocenianie kandydatur do pełnienia stanowisk prokuratorskich oraz przedstawianie Prokuratorowi Generalnemu wniosków o powołanie prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W prokuraturze apelacyjnej działa **zgromadzenie prokuratorów**, które składa się z prokuratorów prokuratury apelacyjnej oraz delegatów prokuratorów prokuratur okręgowych i rejonowych działających na obszarze właściwości prokuratury apelacyjnej. Delegatów prokuratorów prokuratur okręgowych i rejonowych, w liczbie równej liczbie prokuratorów prokuratury apelacyjnej, wybierają na okres dwóch lat, po połowie, zebrania prokuratorów prokuratur okręgowych i zebrania prokuratorów prokuratur rejonowych (art. 19 up).

Do kompetencji zgromadzeń prokuratorów należy między innymi (art. 20 up):

- ustalanie liczby i wybieranie dwóch trzecich liczby członków kolegium prokuratury apelacyjnej,
- wybieranie przedstawiciela do Krajowej Rady Prokuratury,
- wyrażanie opinii o kandydatach na prokuratora apelacyjnego, prokuratorów okręgowych i rejonowych.

**Kolegium prokuratury apelacyjnej** składa się z czterech do dziesięciu członków wybieranych w dwóch trzecich przez zgromadzenie prokuratorów, a w jednej trzeciej powołanych przez prokuratora apelacyjnego (art. 21 up).

**Kolegium prokuratury okręgowej** składa się z sześciu członków, z których czterech jest wybieranych przez zebranie prokuratorów prokuratury okręgowej i delegatów prokuratur rejonowych oraz z prokuratora okręgowego i powołanego przez niego prokuratora (art. 22a up).

Kadencje kolegiów trwają dwa lata. Do ich kompetencji należy między innymi (art. 22 i art. 22b up):

- rozpatrywanie wniosków wynikających z wizytacji i lustracji prokuratur,
- wyrażanie opinii o kandydatach na prokuratorów,
- wyrażanie opinii w przedmiocie odwoływania prokuratorów.

### 3. Zadania prokuratury

**Zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw** (art. 2 up). Wykonując te za-

dania Prokurator Generalny i podlegli mu **prokuratorzy między innymi prowadzą lub nadzorują postępowania przygotowawcze w sprawach karnych oraz sprawują funkcję oskarżyciela publicznego przed sądem** (art. 3 up). W toku postępowania przygotowawczego prokuratorzy mogą stosować, w wypadkach określonych w ustawach, środki zapobiegawcze wobec podejrzanych (art. 25 ust. 2 up). Prokurator jest oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami.

Inne działania służące wykonywaniu zadań przez prokuratorów to np. (art. 3 up):

- wytaczanie powództw w sprawach karnych i cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli,
- podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym oraz w innych postępowaniach,
- sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych decyzji o pozbawieniu wolności,
- zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji,
- koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw, prowadzonej przez inne organy państwowe,
- współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa,
- nadzór nad zgodnością z prawem inicjowania i przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez organy ścigania w zakresie przewidzianym w ustawach regulujących organizację i przedmiot działania tych organów,

- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- opiniowanie projektów aktów normatywnych,
- podejmowanie innych czynności określonych w ustawach.

Bez wątplenia można stwierdzić, iż od sprawnego działania prokuratury, w dużej mierze, zależy skuteczność wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej.

## Literatura

1. Banaszak B., *Prokuratura*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
2. Gaberle A., *O nowy kształt prokuratury w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 8.
3. Goławski A., Żmigrodzki M., *Prokuratura*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, pod red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
4. Herzog A., *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.
5. Jaworski S. J., *Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny, czy już definitywnie zamknięty?* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
6. Jaworski S., *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 5.
7. Kmiecik R., *Prokuratura w konstytucji RP*, „Gazeta Sądowa” 1998, nr 12/1.
8. Kozicka B., *Prokuratura w systemie polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Prokurator” 2002, nr 1.
9. Mitera M., Rojewski M., Rojowska E., *Ustawa o prokuraturze: komentarz*, Warszawa 2011.
10. Sierpowska I., *Prokurator jako organ kontroli i ochrony prawa*, [w:] „Kontrola Państwowa” 2004, nr 5.
11. Sitkowska K., *Pozycja ustrojowa i karnoprocesowa prokuratury w Polsce na tle prawno-porównawczym*, Toruń 2012.
12. Suchocka H., Kański L., *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1.

13. Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.
14. Zięba-Załucka H., *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.
15. Zięba-Załucka H., *Prokuratura w konstytucjach wybranych państw europejskich a dekonstytucjonalizacja polskiej prokuratury*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
16. Zięba-Załucka H., Kijowski M., *Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany prawnoustrojowe Prokuratury RP*, Rzeszów 2005.

## ROZDZIAŁ XII. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

### 1. Zagadnienia wstępne

**Sądowa ochrona Konstytucji** polega na działalności niezawisłych organów państwowych (wyodrębnionych od legislatywy i egzekutywy), prowadzonej według sformalizowanej procedury, a mającej na celu wiążącą ocenę zgodności norm prawnych z Konstytucją (zob. rozdz. III podręcznika).

Istnieją dwa główne modele sądowej ochrony Konstytucji, różniane na podstawie kryterium podmiotowego: model kontroli sprawowanej przez sądy powszechne (**amerykański**), oraz model kontroli sprawowanej przez sądy konstytucyjne (**europejsko-kontynentalny**).

Pierwszy z nich, historycznie wcześniejszy, ma charakter zdecentralizowany i konkretny co w uproszczeniu oznacza, iż kontrola wykonywana jest przez wszystkie sądy, w związku z rozpatrywanymi sprawami.

Sąd uznając niekonstytucyjność normy prawnej pomija ją przy wydawaniu orzeczenia w danej sprawie. Nie powoduje to jednak formalnego uchylecia normy, która wciąż może być podstawą innych rozstrzygnięć.

Model kontynentalny to kontrola scentralizowana, dokonywana tylko przez jeden specjalny organ sądowy (sąd konstytucyjny) pozostający poza zwykłą strukturą sądownictwa. Działalność swą prowadzi on przede wszystkim na podstawie takich wniosków uprawnionych podmiotów, które nie są związane z prowadzonymi przez nie sprawami. Orzeczenie sądu konstytucyjnego stwierdzające niezgodność z Konstytucją badanej normy, prowadzi do jej wyeliminowania z systemu prawa. Pierwszy na świecie tego rodzaju organ to utworzony w 1920 r. pod wpływem poglądów H. Kelsena austriacki Trybunał Konstytucyjny. Rozwój sądownictwa konstytucyjnego w Europie na-

stąpił jednak dopiero po II wojnie światowej. Obecnie organy te występują w systemach ustrojowych większości państw europejskich.

W Polsce w okresie II Rzeczypospolitej nie było kontroli zgodności prawa z konstytucją sprawowanej przez odrębny organ, zaś sądom powszechnym zabroniono badania ważności ustaw należycie ogłoszonych. Konstytucja marcowa z 1921 r. w dużej mierze inspirowana była francuską myślą polityczną, ustawami konstytucyjnymi i praktyką ustrojową III Republiki Francuskiej, a one nie przewidywały szczególnej formy ochrony Konstytucji. Propozycje wprowadzenia kontroli konstytucyjności ustaw pojawiały się w niektórych projektach zmiany Konstytucji przedstawionych po przewrocie majowym w 1926 r. Przychylnie odnosiła się do tej idei również doktryna na czele z uważanym za najwybitniejszego konstytucjonalistę tego okresu W. Komarnickim. Mimo to Trybunał Konstytucyjny nie znalazł swego miejsca w noweli sierpniowej a także w Konstytucji z 1935 r.

W Polsce powojennej przez długie lata dominował pogląd o zbędności pozaparlamentarnej ochrony konstytucyjności. Podstawowym założeniem konstytucjonalizmu socjalistycznego było zwierzchnictwo Sejmu wynikające z zasady zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi oraz z zasady jednolitości władzy państwowej. Ewentualne dopuszczenie kontroli konstytucyjności ustaw traktowano jako zamach na te zasady.

Od początku lat 60-tych w nauce prawa pojawiać zaczęły się jednak poglądy o dopuszczalności kontroli konstytucyjności, także w państwie socjalistycznym. Polityczne starania o utworzenie Trybunału Konstytucyjnego wiążą się z działalnością Stronnictwa Demokratycznego, partii politycznej, która wraz ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym współuczestniczyła z Polską Zjednoczoną Partią Robotniczą w sprawowaniu władzy w PRL. Zanim powstał Trybunał próbowano problem kontroli zgodności ustaw z Konstytucją rozwiązać powierzając tę funkcję Radzie Państwa. W noweli konstytucyjnej z 1976 roku wyposażono ją w kompetencję „czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją”. Uprawnienie to w praktyce nie znalazło zastosowania. Bezpośrednim impulsem dla podjęcia prac nad powołaniem Trybunału Konstytucyjnego było wymuszenie przez wydarzenia sierpnia 1980 r.

ograniczonych reform ustrojowych, wśród których było również stworzenie systemu rzeczywistej ochrony Konstytucji.

26 marca 1982 r. Sejm jednogłośnie uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji wprowadzając do niej art. 33a zawierający przepisy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 33b o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr 11, poz. 82). Zanim jednak powstał Trybunał Konstytucyjny minęło jeszcze ponad 3 lata. Tyle trwały prace nad ustawą z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470). Mała Konstytucja z 1992 r. utrzymała w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r. dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. instytucję tą umieściła w rozdziale zatytułowanym „Sądy i Trybunały” (art. 188–197). Wraz z wejściem w życie Konstytucji zaczęła obowiązywać nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym uchwalona 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

## **2. Pozycja ustrojowa i funkcje Trybunału Konstytucyjnego**

### **2.1. Charakter prawny Trybunału Konstytucyjnego**

Zgodnie z art. 10 Konstytucji ustroj Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej – sprawowanej przez Sejm i Senat, wykonawczej – sprawowanej przez Prezydenta i Radę Ministrów, oraz sądowniczej sprawowanej przez sądy i trybunały. Tak więc Trybunał Konstytucyjny usytuowany został wśród organów władzy sądowniczej. Wniosek ten wzmacnia systematyka Konstytucji.

Z drugiej strony, Trybunał nie został wymieniony wśród organów sprawujących wymiar sprawiedliwości (art. 175), co pozwala sądzić, iż jest traktowany przez Ustrojodawcę jako osobny względem sądów rodzaj organu państwowego. Takie ujęcie może budzić wątpliwości co do charakteru prawnego Trybunału, w szczególności, czy jest on organem sądowym, quasi-sądowym, czy organem innego rodzaju. Nie rozstrzygając tego spornego w doktrynie problemu można wskazać zarówno na podobieństwa jak i odrębności Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do sądów.



Cechy wspólne to na przykład: niezależność od egzekutywy i legislatury, podobny status sędziów Trybunału jak sędziów sądów określonych w art. 175, sądowy charakter postępowania przed Trybunałem, wykluczenie działania z urzędu, ostateczność orzeczeń. Różnice to: odmienny tryb powoływania członków Trybunału, kadencyjność ich funkcji, brak podległości nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego, niewystępowanie elementu sporu (stron reprezentujących przeciwne interesy prawne), w niektórych jego działaniach.

Charakter prawny Trybunału Konstytucyjnego w znacznym stopniu determinują jego funkcje. W świetle przepisów Konstytucji można wskazać jako podstawowe następujące funkcje:

- kontrola konstytucyjności i legalności prawa,
- orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych,
- rozstrzyganie sporów kompetencyjnych,
- orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- stwierdzanie wystąpienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta.

W porównaniu do poprzednich regulacji Trybunał został pozbawiony prawa dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, co więcej, zgodnie z art. 239 ust. 3 z dniem wejścia w życie Konstytucji, podjęte wcześniej uchwały w sprawie ustalenia takiej wykładni utraciły moc.

## **2.2. Kontrola konstytucyjności i legalności prawa**

Niewątpliwie kontrola konstytucyjności i legalności prawa jest podstawową funkcją Trybunału Konstytucyjnego. Polega ona na badaniu zgodności:

- 1) umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, z Konstytucją,
- 2) ustaw, z Konstytucją i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie,
- 3) innych ratyfikowanych umów międzynarodowych, z Konstytucją i ustawami,

- 4) przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Z punktu widzenia kryterium momentu dokonywania, kontrolę konstytucyjności można podzielić na **następczą** dokonywaną po wejściu w życie aktu normatywnego i **uprzednią (prewencyjną)** dokonywaną wówczas, kiedy akt jeszcze nie obowiązuje.

W Polsce dominuje kontrola następcza, ale w stosunku do ustaw (zob. rozdz. VI podręcznika) i umów międzynarodowych (zob. rozdz. VII podręcznika), obok niej, możliwa jest także kontrola prewencyjna.

W doktrynie nie ma jednolitego stanowiska co do oceny instytucji prewencyjnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Przeciwno niej najczęściej wysuwany jest zarzut, iż przedłuża proces legislacyjny włączając Trybunał Konstytucyjny w podejmowanie decyzji politycznych. Inny oparty jest na tym, że rzeczywiste znaczenie przepisów prawnych często uwidacznia się dopiero w procesie stosowania prawa, toteż ich konstytucyjność nie może być ostatecznie oceniona zanim nie wejdą w życie, ale jest to równocześnie najważniejszy argument za kontrolą prewencyjną, pozwala ona bowiem wyeliminować normę sprzeczną z Konstytucją jeszcze zanim stanie się obowiązującym prawem.

Jak stanowi art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, bada on zarówno treść takiego aktu (**kontrola materialna**), jak i kompetencje oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy (**kontrola formalna**).

Kontrola konstytucyjności i legalności prawa może mieć charakter abstrakcyjny lub konkretny. Oba rodzaje przewiduje obowiązująca Konstytucja. **Kontrola abstrakcyjna** oderwana jest od jednostkowych przypadków stosowania prawa, a dokonuje się jej bez jakiegokolwiek związku z jakąś toczącą się sprawą. Uprawniony organ wszczyna postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w oparciu o ogólne wątpliwości dotyczące konstytucyjności kwestionowanego aktu normatywnego.

Dla wszczęcia **kontroli konkretnej** polegającej na odpowiadaniu przez Trybunał na **pytania prawne**, konieczne jest powstanie wątpliwości co do konstytucyjności lub legalności przepisu, w toku postępowania w konkretnej sprawie zawisłej przed sądem oraz to, aby wątpliwość ta dotyczyła przepisu od którego zależy rozstrzygnięcie tej sprawy. Po spełnieniu takich warunków, każdy sąd może przedstawić pytanie prawne.

Wśród podmiotów uprawnionych do występowania o dokonanie kontroli abstrakcyjnej wyróżnić można **legitymowane generalnie** tzn. takie, które mogą wszczynać postępowanie przed Trybunałem w stosunku do każdego aktu z grupy podlegającej jego orzecznictwu oraz **legitymowane indywidualnie** tzn. takie, które mogą kwestionować tylko akty dotyczące spraw objętych ich zakresem działania. Do pierwszych należą (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji):

- Prezydent Rzeczypospolitej,
- Marszałek Sejmu,
- Marszałek Senatu,
- Prezes Rady Ministrów,
- 50 posłów,
- 30 senatorów,
- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego,
- Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- Prokurator Generalny,
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli,
- Rzecznik Praw Obywatelskich.

Drugą grupę stanowią (art. 191 ust. 1 pkt 3–5):

- organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- kościoły i inne związki wyznaniowe.

Osobno należy wymienić Krajową Radę Sądownictwa, która może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych tylko w zakresie,

w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2).

Wnioski o zbadanie konstytucyjności lub legalności aktów normatywnych muszą spełniać wymagania stawiane pismom procesowym, a ponadto zawierać wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, określenie kwestionowanego aktu lub jego części, sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą oraz uzasadnienie zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Wniosek pochodzący od podmiotu legitymowanego indywidualnie powinien ponadto zawierać powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 32 ust. 2 ustawy). Taki wniosek podlega **wstępnemu rozpoznaniu** (art. 36 ustawy) na posiedzeniu niejawnym przez sędziego, którego wyznacza Prezes Trybunału. Jest to czynność mająca na celu ustalenie czy wniosek odpowiada warunkom formalnym, czyli czy nie jest oczywiście bezzasadny. Jeżeli wniosek jest oczywiście bezzasadny lub jego braki nie zostaną usunięte w określonym terminie, sędzia wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi biegu, na które służy zażalenie do Trybunału w terminie 7 dni od doręczenia stosownego postanowienia.

Wnioski składane do Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywane są na jawnych kontradyktoryjnych **rozprawach** (zasada jawności może być wyłączona, ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę tajemnicy państwowej). Uczestniczą w nich obowiązkowo podmiot, który złożył wniosek, oraz organ, który wydał kwestionowany akt albo Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, jeżeli Rada Ministrów wyznaczyła ją do reprezentowania Rady Ministrów lub ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, sąd, który przedstawił Trybunałowi pytanie prawne o ile zgłosił udział w postępowaniu wszczętym na skutek tego pytania i wyznaczył spośród sędziów tego sądu umocowanego przedstawiciela.

W sprawach dotyczących umów międzynarodowych przedstawiciele Prezydenta, Ministra Spraw Zagranicznych i Prokuratora Generalnego, a gdy rozprawa dotyczy umowy ratyfikowanej po uprzednim

wyrażeniu zgody w ustawie, także przedstawiciel Sejmu. W sprawach rozpoznawanych w pełnym składzie obowiązkowa jest obecność Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy. W sprawach rozpoznawanych w innych składach uczestniczy prokurator Prokuratury Generalnej (art. 29 ust. 5).

Skład, w jakim Trybunał rozpatruje wnioski zależy jest od rodzaju aktu normatywnego i stopnia zawichości sprawy (art. 25 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). **W pełnym składzie** Trybunał orzeka:

- w sprawach o kontrolę prewencyjną ustaw oraz umów międzynarodowych,
- w sprawach o szczególnej zawichości (z inicjatywy prezesa Trybunału lub gdy z wnioskiem o takie rozpoznanie zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy),
- w sprawach, których szczególna zawichość wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej,
- gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie.

**W składzie pięciu sędziów:**

- w sprawach konstytucyjności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych,
- zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

**W składzie trzech sędziów:**

- w sprawach zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- w sprawach zażaleń na odmowę nadania biegu wnioskowi o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami oraz skargom konstytucyjnym.

W przypadku, gdy Prezydent zwróci się o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem – Trybunał orzeka nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Jeżeli natomiast orzeczenie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawach, o których wyżej mowa Prezes Trybunału zwraca się do Rady Ministrów o wydanie opinii (powinna być ona wydana w terminie dwóch miesięcy, a jej brak w tym terminie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy).

Art. 190 ust. 1 Konstytucji wyraża **zasadę ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy** orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (także podejmowanych w ramach realizacji innych funkcji niż kontrola konstytucyjności i legalności). Charakter orzeczeń Trybunału w sprawach konstytucyjności i legalności prawa można analizować z różnych punktów widzenia, na przykład kierując się ich treścią (zgodność, bądź niezgodność z przepisami wyższego rzędu), rodzajem kontroli (prewencyjna czy następcza), bądź rodzajem skutków kontroli (bezpośrednie i pośrednie).

Orzeczenia o zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą podjęte w trybie następczym mają charakter deklaratoryjny i powodują jedynie skutek w postaci wykluczenia możliwości ponownego orzekania w tej samej sprawie z wniosku innego podmiotu. W przypadku kontroli prewencyjnej, stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją oznacza obowiązek jej podpisania przez Prezydenta (art. 122 ust. 3 Konstytucji), a stwierdzenie zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją możliwość jej ratyfikacji. Natomiast orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy stwarza konieczność odmowy jej podpisania, a tym samym zamyka postępowanie ustawodawcze.

Nową instytucją wprowadzoną przez Konstytucję z 2 kwietnia 1997 r. jest tzw. **selektywne podpisanie ustawy**. W myśl art. 122 ust. 4 jeżeli niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Rozwiązanie to ma zapobiegać (wtedy gdy jest to możliwe) destruktywnemu wpływowi orzeczeń wdanych w trybie prewencyjnym na ustawodawstwo.

**Bezpośrednie** skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podjętego w trybie następczym, a stwierdzającego niezgodność z Konstytucją, ustawą lub umową międzynarodową określonego aktu normatywnego, dotyczą dalszych losów tego aktu. Z chwilą ogłoszenia stosownego orzeczenia (powinno to nastąpić niezwłocznie) w organie urzędowym, w którym kwestionowany akt był publikowany (a jeżeli nie był publikowany to w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”) następuje uchylenie wskazanych w nim dotychczas obowiązujących norm prawnych. Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego, nie późniejszy jednak niż osiemnaście miesięcy w przypadku ustawy i dwanaście miesięcy w przypadku innych aktów prawnych. Termin wejścia w życie orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej określony być może dopiero po zapoznaniu się przez Trybunał z opinią Rady Ministrów (art. 190 ust. 3 Konstytucji).

**Pośrednie** skutki orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego z aktem o wyższej mocy prawnej dotyczą orzeczeń, decyzji i innych rozstrzygnięć wydanych w przeszłości na podstawie takiego aktu. Konstytucja w art. 190 ust. 4 przyjmuje zasadę ich wzruszalności, co oznacza iż nie stają się one nieważne z mocy prawa. Dopiero po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania na zasadach i w trybie określonych we właściwych przepisach mogą zostać uchylone, zmienione lub unieważnione.

Z omawianą funkcją Trybunału Konstytucyjnego wiąże się również jego działalność **sygnalizacyjna**. Polega ona na przedstawianiu właściwym organom stanowiącym prawo, uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej (art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

### 2.3. Orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu norma-

tywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Tak więc skargę konstytucyjną może wnieść zarówno obywatel jak i cudzoziemiec, tak osoba fizyczna jak i prawna, byle spełnione zostały następujące warunki.

**Po pierwsze** – przedmiotem skargi może być jedynie akt normatywny czyli akt zawierający normy generalne i abstrakcyjne, a nie decyzja stosowania prawa zawierająca normy indywidualne i konkretne np. decyzja administracyjna czy orzeczenie sądowe (problemem dyskusyjnym jest, czy kontroli podlegają jedynie akty organów centralnych, czy również prawo miejscowe).

**Po drugie** – skargę można wnieść tylko wtedy, gdy naruszone zostały **konstytucyjne** prawa podmiotowe skarżącego się (z wyjątkiem prawa azylu i statusu uchodźcy określonych w art. 56 Konstytucji) i to wyłącznie wskutek, zastosowania przepisu sprzecznego z Konstytucją. W skardze należy wskazać jakie przepisy aktu normatywnego naruszają jakie prawa skarżącego, bowiem Trybunał związany jest granicami skargi.

**Po trzecie** – skargę można złożyć dopiero po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana.

**Po czwarte** – skargę w imieniu skarżącego sporządzić może jedynie adwokat lub radca prawny (tzw. **przymus adwokacki**), chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych,

**Po piąte** – skarga złożona może być jedynie w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia opartego na przepisie, który skarżący uważa za niekonstytucyjny.

Orzeczenie stwierdzające naruszenie konstytucyjnych praw skarżącego przez określone przepisy, powoduje w efekcie ich uchylenie. Po to jednak, aby zmieniła się jego sytuacja prawna, musi on wystąpić o wznowienie postępowania i wydanie nowego rozstrzygnięcia, przy uwzględnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jedynie po wpłynięciu skargi, jeżeli wykonanie orzeczenia w sprawie, której ona dotyczy mogłoby spowodować skutki nieodwracalne wiążące się



z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego, Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania takiego orzeczenia.

#### 2.4. Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych

Jest to kolejna nowa funkcja Trybunału Konstytucyjnego. Spór kompetencyjny to, zgodnie z art. 53 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym sytuacja, w której dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (**spór kompetencyjny pozytywny**) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (**spór kompetencyjny negatywny**). Chodzi więc o spory jedynie pomiędzy organami centralnymi, a jednocześnie konstytucyjnymi, co oznacza iż do kompetencji Trybunału nie należy rozstrzygnięcie sporów z udziałem organów terenowych oraz tych organów centralnych, o których nie stanowi Konstytucja.

Uprawnionymi do występowania z wnioskiem o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego są wyłącznie organy wyliczone w art. 192 Konstytucji tzn.:

- Prezydent Rzeczypospolitej,
- Marszałek Sejmu,
- Marszałek Senatu,
- Prezes Rady Ministrów,
- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego,
- Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego następuje w drodze postanowienia podjętego w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego.

## 2.5. Orzekanie o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych

Wymogi stawiane partiom politycznym oraz zakazy związane z ich działalnością, określa Konstytucja w art. 11 i 13 (zob. rozdz. I podręcznika).

Trybunał może badać zarówno **konstytucyjność celów partii, jak i konstytucyjność jej działalności**. Wnioski w sprawie zgodności z Konstytucją celów partii, określonych w statucie lub w programie, rozpoznawane są na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją (art. 56 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), a wnioski dotyczące działalności partii, przy odpowiednim zastosowaniu Kodeksu postępowania karnego (art. 57). Zgodnie z art. 191 Konstytucji, z wnioskami w sprawach, o których mówi art. 188, a więc także w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4), występować mogą wszystkie te podmioty, które są uprawnione do wszczęcia abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności (zob. wyżej). Dodatkowo ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tj. Dz. U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924 z późn. zm.) w sytuacjach określonych w art. 14 i 21, jako podmiot właściwy do występowania z wnioskiem o zbadanie celów lub zasad działania partii politycznej z Konstytucją, wskazuje Sąd Okręgowy w Warszawie prowadzący rejestr partii politycznych. Wyrok stwierdzający niezgodność celów lub działalności partii politycznej z Konstytucją, powoduje wydanie przez Sąd rejestracyjny postanowienia, o wykreśleniu partii z ewidencji.

## 2.6. Stwierdzanie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej jest przejściowo niezdolny do sprawowania urzędu, jego obowiązki tymczasowo przejmuje Marszałek Sejmu (art. 131 Konstytucji). Prezydent powinien sam zawiadomić Marszałka, iż: *nie może przejściowo sprawować swojego urzędu*. Jeżeli jednak nie byłby w stanie tego uczynić, Marszałek może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie przeszkody

dy w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Jeżeli Trybunał uzna wniosek, powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa. Odpowiednie orzeczenie musi być podjęte w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, a w rozprawie tego dotyczącej, uczestniczą osobiście: Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prokurator Generalny (art. 28 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

### **3. Skład i organizacja Trybunału Konstytucyjnego**

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat, spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym precyzuje te wymagania (art. 5 ust. 3) stanowiąc, iż sędzią Trybunału może być tylko osoba posiadająca kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prawo przedstawiania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego posiadają – grupa co najmniej 50 posłów i Prezydium Sejmu. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Późniejszy wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. W przeciwieństwie do sędziów innych sądów nie podlegają oni ustawom, co umożliwia Trybunałowi badanie konstytucyjności aktów ustawowych. Zasada niezawisłości sędziowskiej zabezpieczona jest szeregiem gwarancji ustrojowych. Należą do nich:

- immunitet sędziowski,
- niepołączalność stanowiska sędziego z mandatem posła lub senatora,
- zakaz przynależności sędziów Trybunału Konstytucyjnego do partii politycznych i związków zawodowych,

- zakaz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
- zapewnienie sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (wynagrodzenie zasadnicze sędziego Trybunału stanowi wielokrotność podstawy ustalenia tego wynagrodzenia, z zastosowaniem mnożnika 5,0 a podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego Trybunału w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego),
- enumeratywne wyliczenie przesłanek wygaśnięcia mandatu sędziego,
- prawo przejścia w stan spoczynku po ukończeniu kadencji,
- prawo powrotu, po zakończeniu kadencji, na poprzednio zajmowane lub równorzędne stanowisko.

Immunitet sędziego Trybunału Konstytucyjnego ma charakter formalny. Pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności wymaga zgody Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału, wyrażonej większością 2/3 głosów sędziów Trybunału uczestniczących w Zgromadzeniu Ogólnym. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu należy niezwłocznie powiadomić Prezesa Trybunału, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego również stwierdza Zgromadzenie Ogólne, a może to nastąpić wyłącznie na skutek:

- zrzeczenia się stanowiska sędziego Trybunału,
- stwierdzenia orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału z powodu choroby, ułomności lub upadku sił,

- skazania prawomocnym wyrokiem sądu,
- prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska.

W sprawach dyscyplinarnych orzeka sam Trybunał. W pierwszej instancji w składzie pięciu sędziów, w drugiej w pełnym składzie. Oprócz usunięcia ze stanowiska, które jest karą najcięższą, może orzec karę upomnienia lub nagany.

Organami Trybunału są Zgromadzenie Ogólne złożone z sędziów Trybunału oraz Prezes Trybunału.

Prezesa i Wiceprezesa powołuje Prezydent spośród dwóch kandydatów zaproponowanych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne.

Zgromadzenie Ogólne zwoływane jest przez Prezesa co najmniej raz w roku, by omówić działalność Trybunału oraz problemy wynikające z jego orzecznictwa. Do jego kompetencji należy między innymi uchwalanie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (tekst regulaminu zob. MP z 2006 r., Nr 72, poz. 720). Prezes Trybunału reprezentuje Trybunał na zewnątrz.

## Literatura

1. Alberski R., *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach prawnych*, Wrocław 2010.
2. Bagińska L., *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2010.
3. Czeszejko-Sochacki Z., *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986.
4. Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzeciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
5. Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
6. Domagała M., *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997.
7. Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.

8. Galster J., *Kilka uwag o charakterze ustrojowym Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999.
9. Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
10. Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12.
11. Gonera K., Łętowska E., *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5.
12. Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003.
13. Granat M., *Status ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego w projekcie Konstytucji RP (uwagi wprowadzające)*, [w:] *Projekty konstytucji, wartości i prawo*, Annales UMCS, Sectio G, vol XLIV, Lublin 1997.
14. Jamróz L., *Skarga konstytucyjna: wstępne rozpoznanie*, Warszawa 2011.
15. *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004.
16. Kopacz M., Kopacz Z., *Prawnoustrojowa pozycja Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, pod red. J. Dobkowskiego, Olsztyn 2007.
17. *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. naukowy M. Zubik, Warszawa 2006.
18. Ludwikowska M., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Toruń 2002.
19. Masternak-Kubiak M., *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998.
20. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
21. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
22. Rousseau D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999.
23. Safian M., *Pozycja Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Nowe instrumenty i metody działania*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały Konferencyjne*, Warszawa 2002.
24. *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 2005.

25. Siemieński F., *Podstawowa Funkcja Trybunału Konstytucyjnego w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.
26. Skrzydło W., *Rola Trybunału konstytucyjnego w rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002.
27. Sokolewicz, W., *Trybunał Konstytucyjny – geneza, organizacja, funkcjonowanie*, *Zeszyty Naukowe WSHiP, „Prawo”* 2001, nr 5.
28. Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Reprint wydania z 1928 r., Warszawa 2009.
29. Stępień J., *Historia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *90-lecie odrodzonego sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2007.
30. Szmulik B., *Sądownictwo Konstytucyjne, ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*, Lublin 2001.
31. Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.
32. Szmyt A., *Trzecia władza: sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008.
33. Trzciński J., *Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999.
34. Trzciński J. (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000.
35. Trzciński J., *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000.
36. Tuleja P., *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3.
37. *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Komentarz sędziów Trybunału*, Warszawa 1996.
38. Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
39. Woch M., *Indywidualna skarga konstytucyjna jako środek ochrony wolności lub praw*, Warszawa 2011.
40. Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
41. Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.

42. Zwierzchowski E. (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa 1997.
43. Zwierzchowski E., *Z zagadnień legitymizacji sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, AUW Prawo CCLVII, Wrocław 1997.



## ROZDZIAŁ XIII. TRYBUNAŁ STANU

### 1. Pojęcie i geneza instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dla realizacji idei państwa prawnego, w tym zwłaszcza wynikającej z niej zasady praworządnego działania organów państwowych, konieczne jest stworzenie procedur **egzekwowania odpowiedzialności osób piastujących urzędy i stanowiska publiczne, za ich działania związane z pełnionymi urzędami, naruszające obowiązujące przepisy prawa** (B. Naleziński).

W powyższym sformułowaniu tkwi sens zrozumienia istoty odpowiedzialności konstytucyjnej. Zachodzi ona bowiem wówczas, kiedy członek rządu lub innej określonej przez prawo naczelnej instytucji publicznej, a nawet w ogóle osoba sprawująca urząd wyższej rangi (np. głowa państwa), dopuszcza się w związku ze sprawowaną funkcją naruszenia konstytucji lub ustawy (W. Szyszkowski) a naruszenie to nie wypełnia znamion czynu zabronionego przez ustawę karną (chodzi tu zatem o tzw. delikt konstytucyjny).

Odpowiedzialność konstytucyjna w sposób istotny różni się od odpowiedzialności karnej i politycznej. **Odpowiedzialność karna** dotyczy bowiem czynów wypełniających znamiona przestępstw przewidzianych w obowiązujących przepisach karnych i ponosi się ją głównie przed sądami powszechnymi a te, po stwierdzeniu winy wymierzają kary przewidziane przez kodeks karny. Z kolei, **odpowiedzialność polityczna** jest ustaloną prawnie lub zwyczajowo zasadą, według której osoba (osoby) pełniąca funkcję organu państwa obowiązana jest ustąpić lub może zostać odwołana w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią

kontrolę. Przy pociągnięciu do tego typu odpowiedzialności nie musi następować stwierdzenie winy, a jedyną sankcją jest usunięcie z zajmowanego stanowiska. Odpowiedzialność polityczna ponoszona przed parlamentem nazywana jest **odpowiedzialnością parlamentarną** (A. Preisner).

Idea rządów opartych na prawie, tkwiła w myśli politycznej od czasów starożytnych. Jednakże, ich wprowadzenie napotykało na duże trudności szczególnie we wschodnich despotiach, gdzie decyzje władcy – naznaczonego przymiotem boskości – zawsze były uznawane za sprawiedliwe (K. Wójtowicz). Dopiero w demokratycznej *polis* powstały warunki, by równości praw politycznych towarzyszyły instytucjonalne formy sprawowania kontroli nad postępowaniem dygnitarzy. W Atenach prawem takim dysponowało zgromadzenie ludowe, otwarte dla wszystkich obywateli powyżej 18 lat. Dziewięć razy do roku za pomocą głosowania sprawdzano zaufanie ludu do urzędników. Urzędnik, który takie zaufanie utracił, narażony był na proces sądowy. Swobodną formą ukarania polityka był sąd skorupkowy (ostracyzm). Zastosowanie tego środka przez zgromadzenie mogło zakończyć się dziesięcioletnim wygnaniem skazanego.

Na kontynencie europejskim instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej wyprzedziła ukształtowanie się odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej). Najpierw pojawiła się w średniowiecznej Anglii przybierając postać *impeachment* (po raz pierwszy zastosowano tę procedurę w 1376 r. za panowania Edwarda III). Polegała ona na możliwości postawienia urzędnika królewskiego w stan oskarżenia przez Izbę Gmin i osądzenia przez Izbę Lordów. Procedurą *impeachment* posługiwano się głównie wtedy, gdy obawiano się, że sprawca, ze względu na jego pozycję i stanowisko, a także charakter popełnionego czynu, nie zostanie należycie ukarany przez sąd powszechny. Kiedy jednak na przestrzeni XVIII w. ukształtowały się w Anglii mechanizmy parlamentarnej odpowiedzialności ministrów, procedura *impeachment* zeszła na plan dalszy. Nawiązano jednak do niej zarówno w Konstytucji USA z 1787 r., jak i w pierwszych konstytucjach europejskich, które nie znały jeszcze procedury wotum nieufności, a więc mechanizmów odpowiedzialności politycznej (L. Garlicki). Przyjęcie tej instytucji przez Stany Zjednoczone wynikało z naturalnej potrzeby

ochrony interesu ogólnego, przed ewentualnymi bezprawnymi działaniami władzy wykonawczej i sądowej. Należy bowiem pamiętać, że do istoty systemu separacji władz w USA należy brak odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej, skupionej w urzędzie prezydenta, przed władzą ustawodawczą, czyli Kongresem. Dlatego też w art. II § 4 Konstytucji postanowiono, iż: „prezydent, wiceprezydent i każdy funkcjonariusz cywilny Stanów Zjednoczonych zostaje usunięty z urzędu w razie postawienia przez Izbę Reprezentantów w stan oskarżenia i skazania za zdradę, przekupstwo lub inne ciężkie przestępstwa lub przewinienia” (prawo sądenia należy do Senatu).

W Polsce, początki odpowiedzialności urzędników królewskich za naruszenie prawa i złe wykonywanie funkcji sięgają II połowy XVI w. Konstytucja sejmowa z 1565 r. przewidywała, że urzędnicy zaniedbujący swe obowiązki będą pozywani przez posłów ziemskich, króla lub instygatora koronnego do Sądu Sejmowego. Przesłanką jej zastosowania było nie tyle nadużywanie władzy przez podskarbich, co ich beczynność. Ta forma odpowiedzialności pozostała jednak zjawiskiem odosobnionym, na co złożyło się dożywotnie sprawowanie urzędów i brak centralnego organu wykonawczego, zależnego od króla i poddanego kontroli Sejmu (Z. Szcząska). Dopiero druga połowa XVIII w. przyniosła wypracowanie oryginalnych rozwiązań instytucjonalnych w kwestii odpowiedzialności urzędników państwowych za naruszenie prawa. W 1764 r. powołane zostały Komisje Wielkie – Skarbu i Wojska. Obawa przed uzurpacją funkcji ustawodawczych przez te komisje, spowodowała wydanie w 1768 r. konstytucji sejmowej, określającej odpowiedzialność komisarzy. Mogli oni być pozywani do Sądu Sejmowego pod zarzutem przywłaszczenia sobie ustawodawstwa przez komisje.

Przy tworzeniu Rady Nieustającej (ówczesnego rządu) wielokrotnie podnoszono i rozważano kwestię odpowiedzialności jej członków. Ustawa powołująca do życia Radę Nieustającą ustanawiała odpowiedzialność jej członków za przekroczenie przyznanych im kompetencji. Konstytucja sejmowa z 1775 r. dokonująca reorganizacji Sądu Sejmowego, przewidywała jego właściwość do rozpatrywania spraw o obrazę majestatu, zdradę, przekupstwo sędziów, ucisk wolności obywatelskiej, gwałcenie wolnego głosu. Pod właściwość Sądu Sejmowego

podlegał każdy szlachcic, a nie tylko urzędnik państwowy. Oczywiście, podlegali mu także ministrowie obojga narodów i radcy Rady Nieustającej za działania związane z wykonywaniem swego urzędu. W praktyce, realizacja odpowiedzialności członków Rady Nieustającej napotykała na splot okoliczności niemożliwych do przewyciężenia.

Dopiero **Konstytucja 3 Maja 1791 r. wprowadziła odpowiedzialność konstytucyjną członków rządu**. Podmiotowy zakres odpowiedzialności rozciągał się w pierwszej kolejności na ministrów zasiadających w Straży Praw. Ponieważ wszystkie decyzje zapadłe w Straży Praw przybierały postać decyzji królewskich, a dla swej ważności wymagały kontrasygnaty, ministrowie przez fakt złożenia podpisu ponosili za nie pełną i wyłączną odpowiedzialność w przypadku, gdyby naruszały konstytucję lub prawo. Obok ministrów zasiadających w Straży Praw, odpowiedzialność za naruszenie prawa ponosili również ministrowie wchodzący w skład komisji wielkich oraz komisarze do nich powołani (M. Pietrzak). O postawieniu w stan oskarżenia decydowały obie izby. Organem sądzącym ministrów był Sąd Sejmowy. Składał się on z 36 osób wybieranych drogą losowania, w tym 12 przez Senat ze swego grona, z wyłączeniem senatorów zasiadających w Straży Praw i komisjach wielkich i 24 wybieranych w ten sam sposób przez Izbę Poselską ze swego składu. Komplet sądcy składał się z 15 sędziów dobieranych drogą losowania do każdej sprawy. System kar wskazywała Konstytucja 3 Maja jedynie w sposób ogólny stwierdzając, iż oskarżeni ponoszą odpowiedzialność osobistą i majątkową (dopuszczalne było zatem stosowanie kar przewidzianych przez obowiązujące ustawodawstwo).

Instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej znała także Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. (kontrolę nad działalnością ministrów i rządu sprawowała Rada Stanu, a o wszczęciu postępowania decydował król, który też wyznaczał sąd) oraz Konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. (organem sądzącym był Sąd Sejmowy).

Po odzyskaniu w 1918 r. niepodległości, instytucję Trybunału Stanu ustanowiła Konstytucja marcowa z 1921 r., która przewidywała odpowiedzialność przed nim Prezydenta RP i ministrów. Na jej pod-

stawie wydana została 27 kwietnia 1923 r. ustawa o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr 59, poz. 415). Stanowiła ona, że ministrowie odpowiadają przed TS za działania i zaniechania wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, którymi w zakresie swego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu naruszyli Konstytucję lub inną ustawę, narazili państwo na niebezpieczeństwo lub wyrządzili interesom państwa znaczną szkodę. Odpowiedzialność konstytucyjną przed TS nie wyłączała w stosunku do ministrów odpowiedzialności karnej przed właściwymi sądami. Także Konstytucja kwietniowa z 1935 r. przewidywała instytucję Trybunału Stanu, a wydana na jej podstawie w lipcu 1936 r. ustawa zreformowała ustrój i kompetencje Trybunału, a także krąg podmiotów, których sprawy mógł on rozpatrywać. Wyłączono odpowiedzialność Prezydenta RP, a objęto nią dodatkowo posłów i senatorów (Z. Świda-Łagiewska).

W okresie obowiązywania Konstytucji marcowej wyróżniły się tylko dwie sprawy podlegające jurysdykcji Trybunału Stanu: W. Kucharzskiego (ministra przemysłu i handlu, a później skarbu) oraz G. Czechowicza (ministra skarbu w okresie 1926–1929). Obie jednak nie zostały doprowadzone do finału i negatywnie odbiły się na autorytecie Trybunału.

Po II wojnie światowej do instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej nawiązał art. 27 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. – o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71) stanowiąc, że: „osobna ustawa powoła organy właściwe do orzekania w sprawach, wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz Prezydenta RP”. To sformułowanie jednak nigdy nie doczekało się realizacji i miało wyłącznie charakter propagandowy. Rzecz jasna, odpowiedzialności konstytucyjnej nie przewidywała również uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja PRL. Zarówno doktryna jak i praktyka państwa socjalistycznego zdecydowanie negowały instytucję takiej odpowiedzialności, z oczywistych w takim totalitarnym państwie względów (D. Dudek, J. Sobczak).

Dopiero na kanwie wydarzeń 1980 r. stał się możliwym postulat restytuowania do ustroju politycznego naszego państwa Trybunału Stanu, co wiązało się z realizacją powszechnego żądania pociągnięcia

do odpowiedzialności ówczesnej ekipy kierującej państwem. Organ ten przywrócono w pierwszych miesiącach stanu wojennego w wyniku nowelizacji Konstytucji z dnia 26 marca 1982 r. (ustawa o TS nosi tę samą datę), a następnie poddano istotnej reformie w okresie przeobrażeń ustrojowych w latach 1989–1992. Nowelizacja z 6 września 2001 r. (Dz. U. Nr 125, poz. 1372) dostosowała przepisy ustawy do treści Konstytucji z 1997 r.

Jednolity tekst ustawy o Trybunale Stanu zawiera Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925; zm.: Dz. U. z 2003 r., Nr 175, poz. 1692; z 2004 r., Nr 23, poz. 219 oraz z 2010 r., Nr 75, poz. 472.

## **2. Status ustrojowy i organizacja Trybunału Stanu**

Konstytucja RP zaliczyła Trybunał Stanu do organów odrębnej i niezależnej od innych, władzy sądowniczej (art. 10 i art. 173). Nie jest to jednakże (podobnie jak i Trybunał Konstytucyjny) sąd w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji i tym samym nie sprawuje *wymiaru sprawiedliwości* w przyjętym tam rozumieniu (L. Garlicki). Jednakże, ze względu na niezawisłość sędziów w nim zasiadających, jak i z uwagi na charakter jego zadań orzeczniczych, TS w pełni odpowiada pojęciu organu władzy sądowniczej; orzeka wszak, czy konkretne czyny ściśle określonych osób stanowiły naruszenie prawa. Tak więc, egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej (a w pewnych okolicznościach także odpowiedzialności karnej) upodabnia ten organ do sądu karnego orzekającego o odpowiedzialności obywateli za popełnione przestępstwa (B. Naleziński).

**Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków** wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu (art. 199 ust. 1 Konstytucji). **Przewodniczącym Trybunału jest *ex officio* I Prezes Sądu Najwyższego** (powoływany przez Prezydenta RP na 6-letnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego). Wyboru składu Trybunału dokonuje się na pierwszym posiedzeniu Sejmu i zachowuje on swoje kompetencje do czasu wyłonienia nowego składu (art. 14 ustawy o TS). Kandydatury na członków Trybunału Stanu może zgłaszać Marszałek Sejmu lub

grupy co najmniej 35 posłów. Wybranymi mogą być wyłącznie obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych, niekarani sądownie i niezatrudnieni w organach administracji rządowej. Osoby wybrane w skład Trybunału składają przed Marszałkiem Sejmu przyrzeczenie sędziowskie.

Ustawa Zasadnicza wymaga, aby zastępcy przewodniczącego oraz co najmniej połowa członków Trybunału legitymowała się kwalifikacjami wymaganymi do zajmowania stanowiska sędziego (art. 199 ust. 1 zd. II), co pozwala na zachowanie równowagi między podejściem prawniczym i politycznym przy rozpatrywaniu spraw. **Członkowie Trybunału Stanu są w sprawowaniu funkcji sędziego niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom** (art. 199 ust. 3). Art. 17 ust. 1 ustawy o TS wyklucza możliwość przedterminowego odwołania członka Trybunału. Utrata zajmowanego stanowiska sędziego TS może nastąpić wyłącznie wskutek: a) zrzeczenia się funkcji, b) trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności albo c) skazania prawomocnym wyrokiem sądu (w razie wygaśnięcia mandatu członka Trybunału, Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego). **Członkowie TS korzystają również z immunitetu formalnego**; zgodę na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie wolności wyraża, w drodze uchwały, Trybunał Stanu, z wyłączeniem członka Trybunału, którego wniosek dotyczy. Uchwała zapada bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej 2/3 członków Trybunału Stanu. Przed podjęciem powyższej uchwały, Trybunał wysłuchuje wyjaśnień członka TS, którego wniosek dotyczy, chyba że nie jest to możliwe. Do czasu podjęcia przez Trybunał uchwały, można w stosunku do członka TS podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki. Podjęcie przez Trybunał uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności członka TS, powoduje zawieszenie w czynnościach członka TS, którego uchwała dotyczy, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego.

### 3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu

Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ma wyłącznie charakter indywidualny i dotyczy ściśle wymienionych, konkretnych osób, zajmujących określone, najwyższe stanowiska państwowe (nie może dotyczyć grupy osób tworzących organ kolegialny). Konstytucja w art. 198 ust. 1 i 2 w sposób enumeratywny – **nie podlegający interpretacji rozszerzającej** – wymienia katalog urzędów, z pełnieniem których wiązać się może ponoszenie odpowiedzialności konstytucyjnej. Są to:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej (Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu, którzy tymczasowo wykonują obowiązki Prezydenta – art. 2 ust. 3 ustawy o TS),
- 2) Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów (pod pojęciem „członków Rady Ministrów” należy rozumieć tylko te osoby, o których wspomina art. 147 Konstytucji. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej nie obejmuje oczywiście np. kierowników urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu),
- 3) Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- 4) Prezes Najwyższej Izby Kontroli,
- 5) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje również przewodniczącego Rady),
- 6) osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem (to rozstrzygnięcie budzi w doktrynie wątpliwości, gdyż art. 36 ustawy o Radzie Ministrów stanowi, że w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa członek Rady Ministrów),
- 7) Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych,
- 8) posłowie i senatorowie.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej wykazuje dość daleko idące zróżnicowanie w zależności od podmiotu, który



taką odpowiedzialność ponosi. Dlatego też, wstępne wyjaśnienia wymagają przesłanki, zaistnienie których może spowodować wdrożenie postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej określonych osób.

Przypomnijmy, że zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje odpowiedzialność za naruszenie Konstytucji lub ustawy, popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania przez osobę podlegającą odpowiedzialności przed TS. Chodzi tu zatem o odpowiedzialność za popełnienie **deliktu konstytucyjnego**, czyli czynu, który nie stanowiąc przestępstwa, spełnia równocześnie dwie przesłanki:

- 1) Czyn polega na naruszeniu Konstytucji lub ustawy – nie chodzi tu zatem o każde naruszenie prawa, np. przepisów zarządzenia lub uchwały, lecz norm zawartych w aktach prawnych o ściśle określonej formie: Konstytucji lub ustawy.
- 2) Popełnienie czynu jest związane z wykonywaniem urzędu:
  - a) czyn zostaje popełniony **w zakresie urzędowania danej osoby** – czyli określona osoba działa w ramach swego zakresu kompetencyjnego, lecz z naruszeniem prawa (np. Prezydent odmawia skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia wyborów, pomimo że zaistniały ku temu przesłanki określone w art. 155 ust. 1 Konstytucji),
  - b) czyn zostaje popełniony **w związku z zajmowanym stanowiskiem** – zatem dana osoba podejmuje działania pozostające poza ramami przysługujących jej kompetencji, ale możliwe do podjęcia z uwagi na zajmowane stanowisko (np. Prezydent usiłuje wywierać wpływ na treść podejmowanych przez Sąd Najwyższy uchwał mających na celu wyjaśnianie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce).

Art. 198 ust. 1 nie wymienia przesłanki winy. Do nowelizacji z dnia 6 września 2001 r. ustawa o Trybunale Stanu dopuszczała odpowiedzialność konstytucyjną tylko za czyny popełnione z winy umyślnej. Aktualnie nowela wprowadziła nową formułę, zgodnie z którą **nawet nieumyślne naruszenie Konstytucji lub ustawy** może stać się prze-

słanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Odpowiedzialność może być egzekwowana także po zakończeniu okresu pełnienia przez daną osobę konkretnego stanowiska. Art. 23 ust. 1 ustawy stanowi, że **ściganie przed TS jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu**, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania.

Obok wyżej wyjaśnionej odpowiedzialności konstytucyjnej, możliwe jest także oskarżenie przed TS z innych przyczyn, a w szczególności z powodu **popelnienia przestępstwa**. W takiej sytuacji TS działa jako sąd karny, ale ten zakres jego właściwości dotyczy – dodatkowo w różnym zakresie – tylko Prezydenta RP oraz osób wchodzących w skład Rady Ministrów.

Spójrzmy, jakie przesłanki odpowiedzialności formułuje Konstytucja i ustawa o TS w odniesieniu do podmiotów wymienionych w art. 198 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

**Prezydent RP ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za:**

- a) naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania,
- b) popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (art. 2 ust. 1 ustawy o TS).

Oдноśnie tej drugiej przesłanki (pierwsza została już wyjaśniona) L. Garlicki zauważa, że właściwość Trybunału ma charakter zupełny i wyłączny. **Charakter zupełny oznacza, że obejmuje ona wszelkie przestępstwa, jakich dopuścił się Prezydent RP w okresie sprawowania urzędu; w tym przypadku nie ma znaczenia ich związek z piastowaniem lub wykonywaniem tego urzędu. Odpowiedzialność przed TS dotyczy więc także przestępstwa popełnionego w życiu prywatnym.**

**Charakter wyłączny oznacza, że za popełnienie przestępstwa Prezydent RP może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu. Nie ma zatem możliwości postawienia**

**Prezydenta w stan oskarżenia przed sądem powszechnym tak długo, jak długo sprawuje on swój urząd.** Celem utrudnienia uniknięcia odpowiedzialności, art. 2 ust. 2 ustawy o TS stanowi, że w okresie sprawowania urzędu Prezydenta nie biegnie przedawnienie karalności przestępstw lub przestępstw skarbowych, za które osoba sprawująca ten urząd nie została postawiona w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

**Premier i członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za:**

- a) naruszenie Konstytucji lub ustaw, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, a także
- b) za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

W odróżnieniu od przesłanek odpowiedzialności ponoszonej przez Prezydenta RP, wyżej wymienione kategorie podmiotów mogą być postawione przed TS **tylko za takie przestępstwa, które zostały popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.** Za inne przestępstwa, podmioty te ponoszą odpowiedzialność tylko przed sądami powszechnymi, niezależnie od piastowanego w danym momencie urzędu. Ponadto, **odpowiedzialność karna członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu ma charakter konkurencyjny**, a nie wyłączny – jak w stosunku do Prezydenta RP. Owa konkurencyjność sprowadza się do tego, że **wyegzekwowanie przed TS odpowiedzialności karnej Premiera i członków Rady Ministrów możliwe jest jedynie w sytuacji równoczesnego rozpoznania przez ten organ problemu ich odpowiedzialności konstytucyjnej.** Zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy o TS, osoby te mogą być pociągnięte do odpowiedzialności karnej przed TS (...) *jeżeli w uchwale Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej (...) łączne pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej uznano za celowe.* W takim przypadku Trybunał Stanu przejmuje do łącznego rozpoznania sprawę, która toczy się już przed sądem. Nadmienić należy, że prokurator obowiązany jest niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu o wszczętym przeciwko członkom Rady Ministrów postępowaniu przygotowawczym o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione

w związku z zajmowanym stanowiskiem. Charakter konkurencyjny właściwości TS w tej sprawie został potwierdzony orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001 r., w myśl którego: dopóki Sejm nie obejmie oskarżeniem za przestępstwo członka Rady Ministrów, pociąganego do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny, **dopóty zachowana jest właściwość sądu powszechnego do prowadzenia postępowania karnego obejmującego taki czyn.**

**Prezes NBP, Prezes NIK, członkowie KRRiT, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych, ponoszą odpowiedzialność przed TS jedynie za naruszenie Konstytucji lub ustawy.** Odpowiedzialność ta ogranicza się zatem wyłącznie do deliktu konstytucyjnego, bez możliwości egzekwowania przed Trybunałem odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwa.

**Najwęższy zakres odpowiedzialności przed TS dotyczy posłów i senatorów** (art. 107 ust. 1 i 2 Konstytucji). Odpowiedzialność ta dotyczy bowiem tylko naruszenia przez nich zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, oraz zakazu nabywania tego majątku. Tak więc, pojęcie deliktu konstytucyjnego w ich przypadku ulega znacznemu zawężeniu, gdyż obejmuje jedynie **konkretnie wskazane naruszenia jednej ustawy** – z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 35 z późn. zm.), związane z określonymi w art. 107 ust. 1 Konstytucji zakazami.

#### **4. Tryb postępowania i sankcje orzekane przez Trybunał Stanu**

Procedura postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje: a) złożenie wstępnego wniosku w sprawie pociągnięcia określonej osoby do odpowiedzialności przed TS, b) postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, c) postawienie w stan oskarżenia oraz d) rozpoznanie sprawy przed Trybunałem Stanu.

Ad a) Postawienie **wstępnego wniosku** rozumieć należy jako inicjatywę zobowiązującą Sejm lub Zgromadzenie Narodowe do rozpa-

trzenia – w ściśle określonej procedurze – zasadności postawienia danej osoby w stan oskarżenia w oparciu o sformułowane we wniosku zarzuty (L. Garlicki).

Prawo wystąpienia ze wstępnym wnioskiem przysługuje następującym podmiotom:

- **w sprawach dotyczących Prezydenta RP** – grupie co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego (art. 145 ust. 2 Konstytucji). Ustawa Zasadnicza nie wymaga, aby w jej składzie znajdowali się zarówno posłowie jak i senatorowie (w praktyce wykluczone jest samodzielne zgłoszenie wniosku przez samych senatorów, z uwagi na liczebność Senatu),
- **w sprawach dotyczących Prezesa i członków Rady Ministrów** – Prezydentowi RP lub grupie co najmniej 115 posłów (art. 156 ust. 2 Konstytucji),
- **w sprawach dotyczących Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT, osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych** – Prezydentowi RP, grupie co najmniej 115 posłów lub sejmowej komisji śledczej (komisja śledcza podejmuje uchwałę w tej sprawie większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy liczby jej członków),
- **w sprawach dotyczących posłów i senatorów** – Marszałkowi Sejmu (w odniesieniu do posłów) i Marszałkowi Senatu (w odniesieniu do Senatorów).

Ustawa o TS w art. 6 ust. 5–7 formułuje wymogi, jakim powinien odpowiadać przedkładany Marszałkowi Sejmu wstępny wniosek. Wymaga się, aby spełniał on warunki wymienione przez przepisy k.p.k. w stosunku do aktu oskarżenia i zawierał podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywał osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu. Jeżeli wstępny wniosek nie odpowiada warunkom określonym w ustawie, Marszałek Sejmu, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (opinia ta przyjmowana jest przez komisję na posiedzeniu zamkniętym), wzywa reprezentanta wnioskodawców do jego uzupełnie-

nia w terminie 14 dni. W przypadku niezpełnienia wniosku w terminie lub w wymaganym zakresie, Marszałek postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu.

Wniosek prawidłowo złożony, jest kierowany przez Marszałka Sejmu do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, bez względu na to, jakiego podmiotu dotyczy. Tryb postępowania przed Komisją został bardzo uszczegółowiony na mocy nowelizacji ustawy o TS z dnia 18 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 472).

Ad b) Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przesyła niezwłocznie osobie objętej wnioskiem odpis wstępnego wniosku i informuje ją o prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania oraz o innych uprawnieniach przysługujących tej osobie w postępowaniu przed Komisją. Jeżeli zostanie ujawniona okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności członka Komisji przy czynności przesłuchania przez Komisję osoby objętej wnioskiem lub świadka, ulega on wyłączeniu z tej czynności (za podstawę wyłączenia nie może być uznana przynależność do określonego klubu lub koła poselskiego). Wyłączenia dokonuje Komisja na wniosek osoby objętej wnioskiem, świadka lub członka Komisji; w głosowaniu nie bierze udziału członek Komisji, którego wyłączenia głosowanie dotyczy.

Komisja może żądać od organów władzy publicznej oraz organów osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej pisemnych wyjaśnień lub przedstawiania dokumentów będących w ich dyspozycji, jak także akt każdej sprawy przez nie prowadzonej. Może także zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub NIK przeprowadzenie określonej czynności niezbędnej do wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz zapoznawać się z dokumentami lub aktami, badając sprawę na miejscu.

Czynności dowodowe Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadza na posiedzeniach zamkniętych. W postępowaniu przed komisją osoba objęta wnioskiem, świadkowie i biegli są zwolnieni od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej. Do uzyskania wiedzy specjalistycznej komisja może powoływać biegłych i tłumaczy. Każda osoba wezwana przed Komisję w charakterze

świadka ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania. W przypadku gdy świadek bez usprawiedliwienia nie stawi się na wezwanie Komisji, bez zezwolenia Komisji oddali się z miejsca czynności albo bezpodstawnie uchylili się od złożenia zeznań, Komisja może zwrócić się do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej. Na terenie Sejmu czynności związane z przymusowym doprowadzeniem przed komisję ukaranego karą porządkową, wykonuje, na polecenie sądu, Straż Marszałkowska.

Na zewnątrz Komisję reprezentuje oraz działa w jej imieniu przewodniczący Komisji lub, z jego upoważnienia, zastępca przewodniczącego. Przewodniczący kieruje posiedzeniem Komisji i czuwa nad jego prawidłowym przebiegiem. W trakcie przesłuchania przed Komisją od decyzji przewodniczącego osobie objętej wnioskiem lub świadkowi przysługuje odwołanie do Komisji, która rozstrzyga o odwołaniu większością głosów.

Osoba objęta wnioskiem ma w szczególności prawo do: a) składania wyjaśnień ustnie lub na piśmie i zgłaszania wniosków dowodowych; może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmówić składania wyjaśnień, b) korzystania z pomocy nie więcej niż trzech obrońców (obrońcą może być tylko adwokat lub radca prawny), c) uczestniczenia osobiście lub przez obrońcę we wszystkich czynnościach dowodowych przeprowadzanych przez komisję oraz w czynnościach podejmowanych na jej żądanie, d) dostępu do materiału dowodowego po uzyskaniu zgody Komisji, e) końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją.

Z przesłuchania – w oparciu o zapis dźwiękowy – sporządza się protokół podpisywany przez przewodniczącego Komisji i osobę przesłuchiwaną (art. 8 i 9a-f ustawy o TS).

**Postępowanie w Komisji kończy się uchwaleniem sprawozdania o wystąpieniu** do Zgromadzenia Narodowego (w odniesieniu do Prezydenta RP) lub do Sejmu (w stosunku do pozostałych osób) **z wnioskiem o postawienie w stan oskarżenia lub o umorzenie postępowania w sprawie** (art. 9g ust. 1 i 2). Wniosek o postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej powinien spełniać warunki wymagane przez przepisy k.p.k. w stosun-

ku do aktu oskarżenia, a wnioski o umorzenie postępowania – zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Wnioski mniejszości mogą zawierać jedynie wnioski o umorzenie postępowania, postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności przed TS.

Uchwalone przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej sprawozdanie, wraz z przedmiotowym wnioskiem, przedstawiane jest Zgromadzeniu Narodowemu lub Sejmowi.

Ad c) Postawienie w stan oskarżenia następuje w drodze podjęcia stosownej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe lub przez Sejm.

**Postawienie w stan oskarżenia:**

- 1) **Prezydenta RP** – wymaga uchwały Zgromadzenia Narodowego podjętej większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia (art. 145 ust. 2 Konstytucji).  
Podejmując uchwałę o postawieniu Głowy Państwa w stan oskarżenia, Zgromadzenie Narodowe wybiera spośród swoich członków dwóch oskarżycieli, z których **każdy** powinien spełniać warunki wymagane przez ustawę do powołania na stanowisko sędziego. Po podjęciu przedmiotowej uchwały, Marszałek Sejmu przesyła przewodniczącemu Trybunału Stanu uchwałę Zgromadzenia wraz z uchwałą Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej albo wnioskiem mniejszości, które w dalszym postępowaniu przed Trybunałem stanowią akt oskarżenia. Jednakże w sytuacji, gdy Zgromadzenie podjęło uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia, a Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej wniosła o umorzenie postępowania, nie przedstawiając w swoim sprawozdaniu wniosku mniejszości o postawienie w stan oskarżenia, to **aktem oskarżenia jest uchwała o postawieniu w stan oskarżenia wraz z wnioskiem wstępnym o postawienie w stan oskarżenia;**
- 2) **Członka Rady Ministrów** – wymaga uchwały Sejmu podjętej większością co najmniej 3/5 ustawowej liczby posłów (art. 156 ust. 2 Konstytucji);
- 3) **Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT, osoby, której Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem oraz Na-**



**czelnego Dowódcy Sił Zbrojnych** – wymaga uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 13 ust. 1a) ustawy o TS);

- 4) **Posłów i senatorów** – również wymaga uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Po podjęciu uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej osób wymienionych w pkt 2–4, Sejm wybiera spośród posłów, w terminie 3 miesięcy, oskarżyciela, który posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. W razie utraty uprawnień przez oskarżyciela, jego obowiązki do czasu wyboru nowego oskarżyciela wykonuje Marszałek Sejmu (art. 11 ust. 2 ustawy o TK). Po wyborze oskarżyciela, Marszałek Sejmu przesyła przewodniczącemu TS uchwałę Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności przed TS wraz z uchwałą Komisji Odpowiedzialności konstytucyjnej albo wnioskiem mniejszości, które w dalszym postępowaniu przed TS stanowią akt oskarżenia. W przypadku konieczności uchylenia immunitetu poselskiego lub senatorskiego następuje to po wyrażeniu przez Sejm lub Senat zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (art. 11 ust. 2 i 3 ustawy o TS).

**Podjęcie uchwały przez Zgromadzenie Narodowe lub przez Sejm o postawieniu w stan oskarżenia powoduje zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy** (art. 145 ust. 3 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1a i art. 11 ust. 1 ustawy o TS) – nie ma to jednakże zastosowania do posłów i senatorów oskarżonych o naruszenie art. 107 Konstytucji. Jeżeli uchwała Sejmu obejmuje także pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osoby, która jest posłem lub senatorem, to stanowi ona równocześnie wniosek o uchylenie immunitetu poselskiego lub senatorskiego.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że w przypadku zakończenia kadencji Sejmu, **postępowanie w sprawie odpowiedzialności posła, który nie uzyskał ponownie mandatu** (chodzi o naruszenie zakazów zawartych w art. 107 Konstytucji), **ulega umorzeniu**, które stwierdza Marszałek Sejmu nowej kadencji (art. 13b) ustawy o TS.

Nowelizacja ustawy o TS z dnia 6 września 2001 r. usankcjonowała dotychczasową praktykę polegającą **na odejściu od generalnej zasady dyskontynuacji prac parlamentu**. Ustawodawca w art. 13a) stanowi, że jeżeli po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu wnioskowi wstępnemu, a przed podjęciem przez Sejm uchwały o postawieniu w stan oskarżenia lub o pociągnięciu do odpowiedzialności przed TS albo przed stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie **upływie kadencji Sejmu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnej kadencji Sejmu**. W takim przypadku Marszałek Sejmu kieruje sprawę do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która nie jest związana uchwałami podjętymi przez komisję sejmową, która uprzednio rozpatrywała daną sprawę; jednakże, w poczet materiału dowodowego zalicza się dowody zebrane w dotychczasowym postępowaniu. Następuje również wybór przez Sejm nowej kadencji posła oskarżyciela.

Ad d) W postępowaniu przed Trybunałem Stanu powództwo cywilne jest niedopuszczalne, a udział obrońcy jest konieczny (obrońcą może być tylko adwokat lub radca prawny). W toku postępowania stosowane są przepisy k.p.k., chyba że ustawa o TS stanowi inaczej. Osoby występujące przed Trybunałem (oskarżeni, świadkowie i biegli) zwolnione są od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej. Obowiązuje zasada jawności rozpraw, która może być jednak wykluczona z uwagi na konieczność ochrony bezpieczeństwa państwa lub tajemnicy państwowej. Trybunał rozpatruje daną sprawę wyłącznie w granicach określonych w akcie oskarżenia. Oskarżyciel nie może zarzucić oskarżonemu innych czynów, niż objęte aktem oskarżenia

**Trybunał Stanu jest sądem pierwszej i drugiej instancji**; w pierwszej instancji orzeka w składzie: przewodniczący i 4 członków, a w drugiej instancji w składzie: przewodniczący i 6 członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej instancji (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o TS). Poza rozprawą orzeka w składzie 3-osobowym (przewodniczący i 2 członków). Termin do wniesienia apelacji wynosi 30 dni i biegnie dla każdego uprawnionego

od daty doręczenia mu odpisu wyroku z uzasadnieniem. **Od wyroku Trybunału wydanego w drugiej instancji nie przysługuje kasacja.**

**Za delikt konstytucyjny (czyn nie wypełniający znamion przestępstwa) Trybunał wymierza łącznie lub osobno następujące kary:**

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

Wyżej wymienione kary mogą być orzekane na czas **od 2 do 10 lat**. Trybunał, z uwagi na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu lub szczególne okoliczności sprawy, może odstąpić od ukarania i poprzestać na uznaniu winy oskarżonego.

**W sytuacji uznania przez Trybunał Stanu chociażby nieumyślnego popełnienia deliktu konstytucyjnego, orzeka:**

- w stosunku do Prezydenta RP – **złożenie z urzędu**,
- w stosunku do pozostałych osób – **utratę zajmowanego stanowiska**, z pełnieniem którego związana była odpowiedzialność konstytucyjna.

Jeżeli Trybunał stwierdzi, że poseł lub senator naruszył art. 107 Konstytucji, to orzeka **pozbawienie mandatu** (innych kar orzekać nie może).

Za **czyny stanowiące przestępstwo lub przestępstwo skarbowe** Trybunał Stanu orzeka kary lub środki karne przewidziane w ustawie (art. 26 ustawy o TS).

## Literatura

1. Dudek D., Sobczak J., *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Mojaka, Wyd. UMCS, Lublin 2000.
2. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
3. Kmiecik R., *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1.
4. Mordwiłko J., *W sprawie niektórych aspektów postępowania z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
5. Naleziński B., *Organy władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, wyd. 4, C. H. Beck, Warszawa 2002.
6. Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 1995.
7. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, PWN, Warszawa 1992.
8. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3.
9. Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
10. Seidler G. L., *Odpowiedzialność polityczna i odpowiedzialność konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12.
11. Sobczak J., *Sądy i trybunały*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, MORPOL, Lublin 2002.
12. Szcząska Z., *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII–XIX wieku*, [w:] *Wiek XVIII. Polska i świat*, Warszawa 1978.
13. Wasilewski A., *Władza sadownicza w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.
14. Wójtowicz K., *Zasady i praktyka funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w innych państwach*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, pod red. Z. Świda-Łagiewska, Warszawa 1983.
15. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.
16. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
17. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.

## ROZDZIAŁ XIV. NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

### 1. Geneza i przekształcenia instytucji NIK w Polsce

Geneza odrębnych organów kontroli państwowej sięga w Polsce swymi korzeniami okresu I Rzeczypospolitej. Co prawda, formułowany jest dość powszechnie pogląd, że w Polsce przedrozbiorowej organy takie nie funkcjonowały (na co wpływ miało przyjęcie zasady zwierzchnictwa Sejmu gwarantującej Izbie Poselskiej i Senatowi podstawowe uprawnienia w zakresie kontroli państwowej), tym niemniej nie można zapominać o działającym od 1591 r. Trybunale Skarbowym oraz o powołanej w 1764 r. Komisji Skarbu Koronnego i Komisji Skarbu Wielkiego Księstwa Litewskiego. Te ostatnie organy były instytucjami stale zajmującymi się organizacją i kontrolą finansów oraz czuwaniem nad równowagą budżetu; stanowiły władze wykonawcze i sądowe funkcjonujące na zasadzie kolegialności oraz odpowiedzialności przed Sejmem.

W okresie zaborów, w Księstwie Warszawskim dekretem Fryderyka Augusta z 14 grudnia 1808 r. powołano **Główną Izbę Obračunkową** (GIO), jako wyspecjalizowany organ kontroli skarbowości Księstwa. Izba nie miała organów terenowych i była jedynym centralnym organem kontroli z siedzibą w Warszawie w pełni podlegającym królowi, bez możliwości szerszego współdziałania z Sejmem i rządem. Do kompetencji GIO należała kontrola następcza wydawanych przez kasy publiczne rachunków rocznych przewyższających dochód lub rozchód o kwotę 500 zł, nadsyłanych w terminach określonych przez Izbę pod rygorem kar finansowych nakładanych na kasjerów. W przypadku dostrzeżenia „deficytu lub fałszu” GIO zawiadamiała odpowiedniego ministra. Izba upoważniona była do kontroli gospo-

darności, a nawet celowości wydatków (GIO funkcjonowała również w Królestwie Polskim do 1866 r., kiedy to w związku z reperkusjami wynikłymi z upadku powstania styczniowego została zlikwidowana i zastąpiona instytucjami imperium rosyjskiego).

Po odzyskaniu niepodległości, dekretem Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. ustanowiono **Najwyższą Izbę Kontroli Państwa** (jej powstanie było poprzedzone powołaniem w 1917 r. Urzędu Obrachunkowego przy Departamencie Skarbu Tymczasowej Rady Stanu), której zadaniem miało być prowadzenie wszechstronnej kontroli finansów publicznych. NIKP była władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa; składała się z prezesa, wiceprezesów oraz członków kolegium (tzw. radców). Prezesa na wniosek premiera, a wiceprezesów i członków na wniosek prezesa NIKP mianował Naczelnik Państwa. Izba kontrolowała:

- a) rachunki władz cywilnych i wojskowych, urzędów, zakładów i przedsiębiorstw państwowych,
- b) rachunki instytucji, zakładów, fundacji i funduszy niepaństwowych otrzymujących dotacje ze Skarbu Państwa,
- c) rachunki wydatków i dochodów, majątków i długów wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast.

Konstytucja marcowa z 1921 r. dokonała konstytucjonalizacji NIK oraz ustanowiła ściślejsze powiązania Izby z władzą ustawodawczą, niż miało to miejsce w latach 1919–1921. W myśl ustawy z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, NIK została uznana za „władzę” działającą kolegialnie, niezależną od rządu i podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej, aczkolwiek Prezes NIK wraz z „urzędnikami” kontroli ponosił odpowiedzialność bezpośrednio przed Sejmem. Prezesa NIK mianował Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, natomiast mógł być on odwołany przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosujących. Zakres kontroli NIK obejmował „rewizję dochodów i wydatków Państwa oraz jego stan majątkowy”. Stosownie do uznania rządu, NIK miała również prowadzić kontrolę finansową „ciał samorządowych” oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją. Kryteriami kontroli były: legalność,

celowość, oszczędność i gospodarność podmiotów kontrolowanych. Najpełniejszym rezultatem kontroli NIK były uwagi o wykonaniu budżetu wraz z wnioskiem o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium.

Ustawa z 1921 r. obowiązywała do końca II Rzeczypospolitej. Konstytucja kwietniowa nie dokonała jej zmiany, z tym tylko, że zawarte w niej założenia ustrojowe (głównie zasada jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta RP) w sposób istotny przewartościowały system organów państwowych w porównaniu ze stanem sprzed 1935 r., co wywarło również wpływ na ustrojową pozycję NIK (była odtąd organem pozostającym pod zwierzchnictwem Prezydenta).

W początkowym okresie funkcjonowania Polski Ludowej (1944–1949) nie powołano odrębnego organu kontroli państwowej; art. 16 § 1 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 3, poz. 26) stanowił, iż do czasu zorganizowania NIKP uprawnienia Izby przysługują Prezydium Krajowej Rady Narodowej, spełniającemu je za pośrednictwem usytuowanego przy nim Biura Kontroli. Ustanawiając **Biuro Kontroli przy Prezydium KRN** – a nie od razu samą NIK – KRN dawała wyraz szczególnym warunkom okresu przejściowego; w owym czasie improwizowano tylko tymczasową strukturę aparatu państwowego, pozostawiając decyzję w tym przedmiocie dla Sejmu Ustawodawczego. Odnotować należy, że wspomniana ustawa o radach narodowych pojmowała funkcje kontroli państwowej szerzej niż ustawa z 3 czerwca 1921 r., stanowiąc w § 16 ust. 2, że: „Rząd, wszystkie ministerstwa i podległe im urzędy (łącznie z sądowymi i prokuratorskimi), instytucje, zakłady, przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe, będą udostępniać Biuru Kontroli do wglądu znajdujące się w ich dyspozycji dokumenty finansowe (budżety, plany finansowo-gospodarcze, dokumenty przychodowe i rozchodowe, księgi rachunkowe itp.), umożliwiać kontrolę mienia publicznego oraz pod publicznym zarządkiem się znajdującego (kasy, magazyny, inwentarz) oraz udzielać wszelkich wyjaśnień w sprawach organizacyjnych, administracyjnych, gospodarczych i finansowych”.

W dwóch pierwszych latach działalności Sejmu Ustawodawczego pozycja organów kontrolnych nie uległa większym zmianom. Mała

Konstytucja z 19 lutego 1947 r., przewidywała powołanie NIK i poświęciła tej instytucji rozdz. VI. Zgodnie z treścią art. 21 Prezesa NIK miał wybierać Sejm, zaś organizację i sposób działania NIK miała określić osobna ustawa. Do czasu wejścia w życie tej ustawy (chodzi o ustawę z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej – Dz. U. Nr 13, poz. 74) działało **Biuro Kontroli przy Radzie Państwa**, kontynuując działalność Biura Kontroli przy Prezydium KRN. Biuro Kontroli badało działalność władz, instytucji i przedsiębiorstw państwowych pod względem finansowym i gospodarczym. Rada Państwa mogła zlecać mu kontrolowanie wszystkich lub niektórych związków i instytucji korzystających z pomocy państwa lub wykonujących czynności zleczone w zakresie administracji publicznej. Spoczywało na nim także coroczne badanie zamknięcia rachunków państwowych i przedkładanie Sejmowi wniosku w przedmiocie udzielenia lub odmówienia rządowi absolutorium.

Ustawa z 9 marca 1949 r. rozszerzyła zakres kontroli ustalając, że ma być ona przeprowadzana także z punktu widzenia zgodności z wytycznymi polityki państwowej i planami gospodarczymi, oraz pod względem organizacyjno-administracyjnym. Postanowienia ustawy wskazują na szczególnie silne związki NIK z Radą Państwa wyrażające się m.in. w tym, że:

- a) organ ten podlegał bezpośrednio Radzie Państwa,
- b) Rada Państwa mogła zlecać NIK przeprowadzenie określonych czynności kontrolnych,
- c) na wniosek Prezesa NIK RP mianowała i odwoływała wiceprezesów NIK,
- d) rozpatrywała sprawozdania NIK i zatwierdzała plany działalności,
- e) uchwałała statut organizacyjny.

Podporządkowanie NIK Radzie Państwa wynikało z dominującej w tamtym czasie (1947–1952) pozycji Rady Państwa w całym systemie organów państwowych (przewodniczącym RP był z urzędu Prezydent RP – B. Bierut).

Odmienne stanowisko w sprawach kontroli państwowej zajęła Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. W swym pierwotnym brzmieniu,



obowiązującym do 1957 r. nie przewidywała instytucji NIK. Konsekwencją tego była dokonana wkrótce po uchwaleniu Konstytucji likwidacja NIK i utworzenie **Ministerstwa Kontroli Państwa** jako jednego z resortów rządowych (ustawa z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej – Dz. U. Nr 47, poz. 316). Takie rozwiązanie, podporządkowujące naczelną organ kontroli państwowej rządowi (Rada Ministrów m.in. określała w nadanym przez siebie statucie organizację wewnętrzną Ministerstwa Kontroli Państwa, ustalała organizację i zakres działania terenowych jednostek kontroli państwa) oraz pozbawiające Sejm (a również i Radę Państwa) możliwości bezpośredniego wykorzystywania aparatu kontroli państwowej, wiązało się z ówczesną tendencją do faktycznego osłabiania roli Sejmu przy jednoczesnym wzmocnieniu pozycji rządu.

Obowiązujący w latach 1952–1957 model kontroli państwowej, spotkał się z ostrą krytyką w okresie narastającego procesu demokratycznych przemian w 1956 r. Na kanwie tych właśnie przemian Sejm uchwalił 13 grudnia 1957 r. ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 61, poz. 330) dokonując uprzednio zmiany Konstytucji poprzez wprowadzenie nowego rozdziału 3a w brzmieniu „Najwyższa Izba Kontroli”. Znowelizowana Ustawa Zasadnicza ustaliła podległość NIK Sejmowi oraz wprowadziła nadzór Rady Państwa nad NIK w zakresie określonym ustawą (np. rozpatrywanie rocznych sprawozdań z działalności NIK, udzielanie wskazówek dotyczących kierunków pracy, zlecenie przeprowadzenia określonych kontroli). Do zadań NIK należało przeprowadzanie kontroli działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej naczelną i terenowych organów administracji państwowej z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Jako główne zadanie NIK, ustawa wymieniała kontrolę wykonania budżetu państwa i NPG oraz kontrolę zabezpieczenia własności społecznej i dyscypliny finansowej.

Podkreślić należy, że NIK w jej kształcie ustrojowym z lat 1957–1976 pomyślana była jako organ współpracujący z rządem w zakresie kontroli jednostek podporządkowanych rządowi, a Prezes Rady Ministrów mógł inicjować pewne kontrole NIK. Poza tym wkrótce stworzony został własny centralny organ kontrolny rządu w postaci **Biura Kontroli w Urzędzie Rady Ministrów**.

Wyżej ukazana pozycja NIK uległa istotnym przeobrażeniom w wyniku dokonanej w dniu 10 lutego 1976 r. nowelizacji Konstytucji PRL oraz uchwalenia ustawy z 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 12, poz. 66). Znowelizowane przepisy stanowiły, że **Prezes NIK wchodzi w skład Rady Ministrów, a nadzór nad NIK sprawuje Prezes Rady Ministrów.**

Ustawa szeroko i szczegółowo rozbudowała formy i tryb nadzoru premiera nad Izbą. Mianowicie, Prezes NIK był powoływany przez Sejm lecz na wniosek Prezesa RM złożony w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Państwa. Prezes RM powoływał i odwoływał wiceprezesów NIK, zatwierdzał okresowe plany pracy NIK, określał w drodze rozporządzenia terytorialny zakres działania oraz siedziby okręgowych urzędów kontroli, określał zasady i tryb sprawowania przez organy NIK funkcji koordynacyjnej wobec działalności kontrolnej innych jednostek kontroli, inspekcji i rewizji podległych naczelnym, centralnym i terenowym organom administracji państwowej. Uprawnienia zwierzchnie zapewniające wpływ na funkcjonowanie NIK posiadała również Rada Ministrów; ustalała w drodze rozporządzenia tryb przeprowadzania czynności kontrolnych oraz nadawała statut NIK. W doktrynie jednoznacznie się stwierdza, że NIK w okresie 1976–1980 nie mogła być zaliczona do osobnej grupy organów państwowych; stanowiła część składową aparatu administracji państwowej.

Pierwszą zmianą o charakterze polityczno-ustrojowym dokonaną przez Sejm po wydarzeniach sierpniowych 1980 r. była nowelizacja Konstytucji PRL z dnia 8 października 1980 r. i uchwalenie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 22, poz. 81). Z organu działającego w latach 1976–1980 w służbie rządu (a konkretnie mówiąc Prezesa RM) i pod jego nadzorem, NIK uległa przekształceniu w organ kontroli nad działalnością rządu oraz nad wszelkimi elementami składającymi się na pojęcie rządu, a więc także Prezydium Rządu i poszczególnymi ministrami, kierownikami centralnych urzędów oraz podległym im aparatem administracji państwowej.

W myśl rozstrzygnięć ustawy, NIK podlegała Sejmowi, i – w określonym zakresie – Radzie Państwa (od 1989 r. podlegała wyłącznie Sejmowi w związku ze zniesieniem Rady Państwa). Wyraźnie uległy

wzmocnieniu związku Izby z Sejmem (Sejm określał podstawy prawne działania NIK, powoływał i odwoływał Prezesa NIK, od 1989 roku wymagana była zgoda Senatu), wprowadzono obowiązek uczestniczenia Prezesa NIK w posiedzeniach Sejmu oraz jego odpowiedzialność przed Sejmem za sprawowanie swojego urzędu. Sejm miał prawo do zlecenia NIK przeprowadzenia określonych kontroli. NIK, obowiązana była do przedkładania Sejmowi uwag do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, Sejm rozpatrywał roczne sprawozdania z działalności NIK itd.

Przedmiotowy zakres kontroli sprawowanej przez NIK obejmował działalność gospodarczą, finansową i organizacyjno-prawną badanych jednostek, ze szczególnym zwróceniem uwagi na realizację polityki budżetowej państwa oraz wykonanie ustaw i aktów normatywnych wydanych na ich podstawie, w tym również uchwał Sejmu określających kierunki społeczno-gospodarczej działalności państwa (możliwość stanowienia takich uchwał została wyeliminowana w 1989 r.).

Kryteriami kontroli stosowanymi przez NIK były: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność, co – biorąc pod uwagę **podmiotowy zakres kontroli** sprawowanej przez NIK w warunkach postępującej gospodarki rynkowej – zaczęło budzić z początkiem lat dziewięćdziesiątych sporo zastrzeżeń. Stąd też – na co wskazuje doktryna – transformacja ustrojowa przełomu lat 1989 i 1990 była główną przesłanką postulowania zmian obowiązującej od 1980 r. ustawy. Należało dostosować przepisy ustawy o NIK do nowych norm, zwłaszcza dotyczących sposobu zarządzania mieniem państwowym oraz wynikłych z wprowadzenia samorządu terytorialnego. Uczyniła to ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity – Dz. U. z 2012 r., poz. 82). Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana w latach 1996–1997. Bardzo istotne znaczenie miała zmiana dokonana 8 maja 1998 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 966), gdyż ustawodawca dokonał dostosowania terminologii ustawy do konstytucyjnej oraz zharmonizował ją z nowym regulaminem Sejmu, który m.in. zmienił kompetencje Marszałka. Najistotniejsze jednak znaczenie ma zmiana dokonana ustawą dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 227, poz. 1482), która m.in. znowelizowała przepisy dotyczące postępowania kontrolnego, dostosowała ustawę do zmienionego systemu organów władzy pu-

blicznej, wprowadziła audyt zewnętrzny NIK-u oraz regulacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego pracowników mianowanych, a także podstawę prawną do przeprowadzania wspólnych kontroli z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz innych państw.

## 2. Pojęcie kontroli

Przepisy konstytucyjne i ustawowe dotyczące pozycji NIK nie definiują pojęcia kontroli. Termin ten stanowi przedmiot rozstrzygnięć doktryny prawa administracyjnego i konstytucyjnego, która zazwyczaj uważa, że kontrola obejmuje:

- a) ustalenie stanu faktycznego, tj. wyznaczników zależnych od przyjętych kryteriów kontroli,
- b) porównanie stanu faktycznego ze stanem rzeczywistym, tj. z wykonaniem,
- c) ustalenie relacji między stanem faktycznym i rzeczywistym w sensie stopnia ich zgodności ze sobą, a także ewentualnie przyczyn niezgodności,
- d) przedstawienie wyników tego ustalenia odpowiedniemu podmiotowi (kontrolowanemu, zlecającemu kontrolę lub jednostce nadrzędnej).

Z powyższego wyjaśnienia wynika, że pojęcie kontroli jest terminem węższym od nadzoru; organ nadzorujący nie tylko bowiem sprostęga i ocenia, lecz także w pewnym sensie współadministruje i odpowiada za wyniki działalności jednostki nadzorowanej.

Doktryna – w zależności od przyjętych kryteriów – przytacza różnorodne klasyfikacje kontroli. Do najczęściej spotykanej – a zarazem przydatnej przy omawianiu pozycji NIK – należy klasyfikacja dokonana według **kryterium czasu** podjęcia działań kontrolnych. W tym zakresie wyróżnia się:

1. **kontrolę wstępną** – działania kontrolne dokonywane są przed podjęciem czynności będącej przedmiotem kontroli,
2. **kontrolę faktyczną** – działania kontrolne podejmowane są w czasie dokonywania czynności będącej przedmiotem kontroli,

3. **kontrolę następną** – działania kontrolne podejmowane są po zakończeniu czynności będącej przedmiotem kontroli.

**Kryterium relacji** zachodzących pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym wyróżnia:

1. **kontrolę wewnętrzną** – podmiot kontrolujący należy do tej samej struktury organizacyjnej co podmiot kontrolowany,
2. **kontrolę zewnętrzną** – podmiot kontrolujący nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej podmiotu kontrolowanego.

Na podstawie **kryterium zakresu kontroli** można wyróżnić kontrolę:

1. **kompleksową** (generalną) – przeprowadza się kontrolę całości kształtu działalności podmiotu kontrolowanego, co pozwala na wszechstronną, pełną ocenę osiągnięć i niedostatków jednostki kontrolowanej,
2. **problemową** (odcinkową) – kontrola nastawiona jest na badanie i ocenę tylko jednego określonego problemu (wycinka) w działalności danego podmiotu. Ma ona często profil bardzo specjalistyczny i dostarcza pogłębionych analiz kontrolowanych zagadnień.

**Kryterium sposobu przeprowadzania kontroli** pozwala na wyodrębnienie kontroli:

1. **bezpośredniej** – organ kontrolujący zapoznaje się z działalnością podmiotu kontrolowanego wskutek bezpośredniego sprawdzania tej działalności i efektów,
2. **pośredniej** – organ kontrolujący sprawdza i ocenia podmiot kontrolowany na podstawie badań i analiz sprawozdań oraz innych materiałów dostarczonych przez jednostkę kontrolowaną.

Według **kryterium inicjatywy podjęcia i prowadzenia kontroli**, wyróżnia się kontrolę wykonywaną:

1. **z urzędu** – czyli z inicjatywy własnej podmiotu kontrolującego, co jest konsekwencją obowiązku realizowania zadań kontrolnych nałożonych przez prawo na ten podmiot,

2. **na wniosek** – inspiracja do podjęcia i przeprowadzenia określonej kontroli pochodzi z zewnątrz, od uprawnionego przez przepisy podmiotu.

### **3. Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli**

NIK nie mieści się w klasycznym schemacie trójpodziału władzy. Jak trafnie zauważa Z. Garlicki, NIK nie jest organem władzy ustawodawczej, choć jest powiązana z Sejmem i współdziała w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu; nie jest organem władzy sądowniczej, bo zorganizowana jest w jednolitą strukturę urzędniczą i działa w oparciu o procedury typowe dla organów administracyjnych; nie jest także organem władzy wykonawczej, choć niemal cała jej działalność dotyczy funkcjonowania rządu i administracji.

Te właśnie cechy NIK spowodowały, że ustrojodawca ujął regulacje dotyczące Najwyższej Izby Kontroli w odrębnym IX rozdziale (zatytułowanym: „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”) wspólnie z przepisami dotyczącymi KRRiT i Rz.P.O. co pozwoliło na podkreślenie odrębności ustrojowej Izby, a szczególnie jej niezależności od organów władzy wykonawczej.

Zgodnie z art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji, **Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej podległym Sejmowi**. Powyższe określenie przesądza, że Izba skupia w swej kompetencji całokształt **kontroli państwowej pojmowanej jako „badanie działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek, podejmowane przez fachowy organ zewnętrzny, niezależny od rządu, a powiązany bezpośrednio z parlamentem i służący mu swoim zasobem informacji i wiedzą fachową”**. Szczególne znaczenie posiada fakt podległości NIK Sejmowi, co wyraża się w konkretnych, organizacyjnych i funkcjonalnych formach powiązania Izby z parlamentem. Podległość NIK Sejmowi jest z jednej strony czynnikiem determinującym realizację powierzonych NIK kompetencji kontrolnych służących wzmocnieniu skuteczności kontroli parlamentarnej, a z drugiej stanowi przesłankę uzasadniającą i legitymującą zakres i kryteria działań kontrolnych NIK (A. Kulig).

Na pozycję ustrojową NIK rzutują również zasady jej organizacji i funkcjonowania. Oprócz wskazanej już **zasady podległości NIK Sejmowi**, Konstytucja wymienia jeszcze **zasadę kolegalności** (art. 202 ust. 3) z wyraźnym wyeksponowaniem w jej strukturze roli Prezesa NIK. Pomimo tego, zasada kolegalności przejawia się w Ustawie Zasadniczej zastrzeżeniem dla NIK (nie zaś dla samego Prezesa) realizacji określonych kompetencji (art. 204). Bardziej konkretnie, zasada ta określona jest w postanowieniach ustawy o NIK, regulujących pozycję Kolegium NIK. Również w ustawie zawarte są dalsze zasady regulujące funkcjonowanie NIK. Są to:

- a) **zasada legalności** – NIK wolno podejmować tylko takie czynności, które zostały określone w ustawie o NIK i powinna wykonywać je zgodnie z przepisami określającymi ich istotę (art. 27),
- b) **zasada obiektywizmu** – sprowadza się do obowiązku bezstronnego wykonywania zadań przez NIK i jej pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne oraz na rzetelnym dokumentowaniu wyników kontroli (art. 28 ust. 1),
- c) **zasada prawdy materialnej** – kontroler powinien dążyć do dokonania ustaleń zgodnych z rzeczywistością (art. 35),
- d) **zasada kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym** – umożliwia zainteresowanym wynikami kontroli aktywny udział w postępowaniu kontrolnym, składanie wyjaśnień, zgłaszanie umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń kontroli (art. 40–41, art. 54 ust. 1),
- e) **zasada pisemności** – czynność kontrolna musi być utrwalona w formie pisemnej (art. 53 ust. 1 i 3),
- f) **zasada sprawności** – zobowiązuje do należytego i terminowego wykonywania czynności, tak aby cel kontroli został osiągnięty możliwie szybko i bez zbędnego nakładu pracy (art. 33 ust. 2).

#### **4. Organizacja Najwyższej Izby Kontroli**

Konstytucyjna zasada podległości NIK Sejmowi znajduje swoje potwierdzenie w regulacjach ustawowych traktujących o obsadzaniu najważniejszych jej stanowisk. Art. 14 ustawy stanowi, że **Prezesa**

**NIK – na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów – powołuje Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu.** Senat podejmuje uchwałę w sprawie powołania Prezesa NIK w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały w tym terminie oznacza wyrażenie zgody. Zgoda Senatu stanowi *condicio sine qua non* powołania na Prezesa osoby wskazanej przez Sejm. W sytuacji bowiem odmowy wyrażenia zgody przez Senat, Sejm obowiązany jest do powołania innej osoby. Kadencja Prezesa NIK trwa 6 lat licząc od dnia złożenia przysięgi przed Sejmem (ta sama osoba może być Prezesem NIK nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje). Po upływie kadencji, Prezes NIK pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa.

Kadencja Prezesa NIK wygasa w razie:

- 1) jego śmierci,
- 2) orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego stanowiska,
- 3) odwołania.

O odwołaniu Prezesa NIK decyduje Sejm, jeżeli:

- 1) zrzeka się on stanowiska,
- 2) uzna, że stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby,
- 3) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa,
- 4) złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu.
- 5) Trybunał Stanu orzekł w stosunku do niego zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

Z przytoczonych wyżej przyczyn skutkujących odwołaniem Prezesa NIK przez Sejm wynika, że np. niewłaściwe lub nierzetelne kierunki działań kontrolnych NIK lub też tak oceniane rezultaty kontroli, nie mogą skutkować jako przyczyna odwołania Prezesa. Sejm może co najwyżej nie brać ich pod uwagę lub wytyczyć inne kierunki kontroli, ale Prezesa NIK nie mogą spotkać żadne sankcje typu politycznego (A. Kulig).



Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 19 ustawy Prezes NIK **nie może należeć do partii politycznej**, zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, wykonywać innych zajęć zawodowych ani prowadzić działalności publicznej, nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Na status prawny Prezesa NIK w sposób istotny wpływa również fakt, że **przysługuje mu immunitet formalny** (tj. immunitet procesowy łącznie z przywilejem nietykalności) wyrażający się w tym, że nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności; nie może być również zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Na mocy nowelizacji ustawy o NIK z dnia 8 maja 1998 r. poszerzone zostały – zgodnie z treścią nowej Konstytucji – środki prawne przysługujące Prezesowi NIK w zakresie występowania przez niego z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie (art. 11) może wystąpić do TK z wnioskami o:

- 1) stwierdzenie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) stwierdzenie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) stwierdzenie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r. upoważniła ponadto Prezesa NIK do występowania do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa RM wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Stanowi-

sko to, wraz z uzasadnieniem Prezes RM przedkłada Marszałkowi Sejmu w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku. Uznając w tym stanowisku potrzebę zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa się termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów (art. 11a).

**Prezes NIK kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność** (art. 13); ma obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu. Nowelizacja ustawy o NIK z 21 grudnia 2001 r. (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) pozbawiła go prawa uczestniczenia z urzędu w posiedzeniach Rady Ministrów, tym niemniej z § 32 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. wynika, że na zaproszenie Prezesa RM może uczestniczyć w posiedzeniu rządu lub jego części, z głosem doradczym.

**Wiceprezesów NIK**, w liczbie 3 powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa NIK. Za zgodą Marszałka Sejmu Prezes NIK powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli.

Ze stanowiskiem wiceprezesa oraz dyrektora generalnego NIK nie można łączyć mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą kolegalności działania NIK, w organie tym funkcjonuje **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**. W jego skład wchodzi: Prezes NIK jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny NIK oraz 14 członków Kolegium. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa NIK, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, powołuje na członków Kolegium:

1. 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych,
2. 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radców Prezesa NIK, spośród których Prezes wyznacza sekretarza Kolegium NIK.

Kadencja członka Kolegium trwa 3 lata, licząc od dnia powołania. Kadencja jednak wygasa w razie śmierci członka Kolegium lub odwołania; zgodnie z art. 22 ust. 6 ustawy Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa NIK odwołuje członka Kolegium, jeżeli:

- a) zrzekł się on funkcji,
- b) przestał zajmować stanowisko w kontrolnej jednostce organizacyjnej NIK lub pełnić funkcję radcy Prezesa NIK,
- c) nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium przez okres przekraczający 1 rok,
- d) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.

Ustawa (art. 22 ust. 3) stanowi, że osoby wchodzące w skład Kolegium NIK są w sprawowaniu swych funkcji **niezawisłe** i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne.

Art. 23 ustawy wymienia katalog **kompetencji Kolegium NIK**, na które składają się trzy grupy uprawnień. Są to:

- 1) **uprawnienia zatwierdzające**, na które składa się zatwierdzenie:
  - a) analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (analiza ta jest przedkładana Sejmowi w toku prac nad wnioskiem o udzielenie rządowi absolutorium),
  - b) sprawozdania z działalności NIK za rok ubiegły,
- 2) **uprawnienia stanowiące** – sprowadzają się one do uchwalania przez Kolegium:
  - a) opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
  - b) wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne,
  - c) wystąpień zawierających wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędem centralnym, Prezesa NBP i innych osób kierujących jednostkami pomocniczymi centralnych organów państwowych,
  - d) projektu statutu NIK,
  - e) budżetu NIK,
  - f) rocznych planów pracy NIK.
- 3) **uprawnienia opiniodawcze**; w tym zakresie Kolegium opiniuje:

- a) wniesione przez Prezesa NIK programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli,
- b) inne sprawy wniesione przez Prezesa NIK albo przedstawione przez co najmniej 1/3 członków Kolegium.

Kolegium rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłaszanych do Prezesa NIK przez Prezesa NBP, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy (chodzi o Kancelarię Prezydenta RP, Kancelarię Sejmu i Senatu, TK, Rz.P.O, KRRiT, GIODO, IPN, KBW, SN, NSA oraz PIP).

Posiedzenia Kolegium NIK zwołuje Prezes NIK z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 1/3 członków Kolegium. Posiedzeniom przewodniczy Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes. Kolegium podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej połowy składu, w głosowaniu tajnym. Prezes NIK może zapraszać na posiedzenia Kolegium osoby nie wchodzące w skład Kolegium. Kierownik jednostki kontrolowanej może na posiedzeniu kolegium składać oświadczenia i wyjaśnienia dotyczące złożonych zastrzeżeń.

Jednostkami organizacyjnymi NIK są **departamenty, delegatury i biura**. Ustawa w art. 25 ust. 1a i 1b określa departamenty i delegatury jako kontrolne jednostki organizacyjne NIK wykonujące zadania w zakresie postępowania kontrolnego lub wspomagające czynności kontrolne, a biura jako jednostki wykonujące zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania NIK.

Z art. 25 ust. 2 ustawy wynika, że organizację wewnętrzną NIK w tym siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej oraz zasady udzielania przez Prezesa NIK upoważnień do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu, określa **statut NIK** nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej.

Ze statutu NIK nadanego zarządzeniem Nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r., wynika, że w skład Najwyższej Izby Kontroli wchodzi **12 departamentów wykonujących zadania kontrolne** (Administracji Publicznej, Budżetu i Finansów, Gospodarki, Skarbu

Państwa i Prywatyzacji, Infrastruktury, Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego, Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Środowiska, Zdrowia), **2 departamenty wspomaganie postępowania kontrolnego** (Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego oraz Strategii) oraz **4 biura** (Gospodarcze, Organizacyjne, Informatyki, Rachunkowości).

Na departamentach, spoczywa zadanie przeprowadzania lub wspomaganie postępowania kontrolnego w naczelnym i centralnym organach państwowych, w zakresie ich właściwości rzeczowej lub funkcjonalnej. Mogą one – w porozumieniu z właściwą terytorialnie delegaturą – przeprowadzać lub wspomagać postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych. Departamenty te, są jednostkami koordynującymi kontrole lub uczestniczącymi w postępowaniu kontrolnym, w szczególności przy przygotowywaniu kontroli, rozpatrywaniu zastrzeżeń oraz przygotowaniu informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli i innych opracowań kontrolnych (§ 3 ust. 1 statutu NIK).

**Delegatury** (16 – w siedzibach województw) – są terenowymi organami kontroli państwowej o właściwości porównywalnej do departamentów kontrolnych NIK *en bloc*. Przeprowadzają postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych w zakresie swojej właściwości terytorialnej, oraz mogą, w porozumieniu z właściwym departamentem, przeprowadzać postępowanie kontrolne w naczelnym i centralnym organach państwowych. Mogą być także jednostkami koordynującymi kontrole.

## **5. Kryteria oraz podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli NIK**

NIK, celem przeprowadzenia zobiektywizowanej kontroli wymienionych w Konstytucji podmiotów, obowiązana jest do stosowania ściśle sprecyzowanych kryteriów; zastosowanie ich pozwala uwzględnić wieloaspektowość działań kontrolowanych jednostek i wpływa na skuteczność przeprowadzonej kontroli.

Kryteria kontroli – **legalność, celowość, rzetelność i gospodarność** – zostały bezpośrednio wymienione w Ustawie Zasadniczej. Jednakże, w odróżnieniu od poprzednich rozstrzygnięć, Konstytucja nie poprzestaje jedynie na ich łącznym wymienieniu, lecz **przypisuje poszczególne kryteria do odpowiednich podmiotów poddanych kontroli NIK.**

**Legalność** oznacza:

- badanie, czy kontrolowana działalność była zgodna z obowiązującymi w danym czasie, w określonej dziedzinie, przepisami ustaw i innych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym,
- ocenę prawidłowości stanowienia przepisów wewnętrznych, obowiązujących w jednostce kontrolowanej oraz działalności tej jednostki w świetle takich przepisów,
- ocenę zgodności kontrolowanej działalności z aktami prawnymi nie mającymi normatywnego charakteru, np. umowami,
- ocenę, czy podejmowane działania miały właściwą podstawę prawną i mieściły się w granicach kompetencji kontrolowanego podmiotu.

**Celowość** oznacza:

- badanie, czy działania podejmowane przez kontrolowaną jednostkę mieściły się w celach określonych dla niej w aktach normatywnych regulujących funkcjonowanie tego rodzaju jednostek,
- badanie, czy zastosowane metody i środki były optymalne, odpowiednie dla osiągnięcia założonych celów,
- badanie, czy założone cele zostały osiągnięte, a jeżeli nie, to z jakich przyczyn,
- ocenę swobody działania podmiotu poddanego kontroli.

**Rzetelność** oznacza:

- badanie, czy obowiązki pracowników i innych osób odpowiedzialnych za określoną działalność w kontrolowanej jednostce, były wykonywane z należyłą starannością, sumiennie i we właściwym czasie,

- badanie, czy zobowiązania danej jednostki były wykonywane zgodnie z ich treścią,
- badanie, czy przestrzegano wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki,
- badanie, czy określone działania lub stany faktyczne są udokumentowane zgodnie z rzeczywistością.

**Gospodarność** oznacza:

- badanie, czy środki, którymi dysponowała kontrolowana jednostka były wykorzystywane oszczędnie i wydajnie,
- badanie relacji nakładów i efektów,
- badanie, w razie stwierdzenia szkody, czy nie można było uniknąć albo ograniczyć jej wysokości.

**Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli NIK** określa Konstytucja w art. 203 oraz – bardziej szczegółowo – ustawa o NIK w art. 2–5.

**Obligatoryjny** zakres kontroli NIK dotyczy jednostek państwowych. Art. 203 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 ustawy o NIK stanowią, że: „Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność **organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych** (czyli jednostek, do których należy wyłącznie mienie państwowe, np. szkoły wyższe, banki, przedsiębiorstwa państwowe, instytucje ubezpieczeniowe) **i innych państwowych jednostek organizacyjnych**” (czyli jednostek nie posiadających osobowości prawnej, prowadzących gospodarkę finansową na zasadach prawa budżetowego, występujących w formie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych lub w formie środków specjalnych).

Kontrola wyżej wymienionych podmiotów powinna być przeprowadzona w oparciu o 4 kryteria: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. **Przedmiotem kontroli** jest całokształt działalności tych podmiotów a więc **wykonanie budżetu państwa oraz realizacja ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizacja audytu wewnętrznego tych jednostek** (art. 3 ustawy).

Znacznie węższy zakres przedmiotowy kontroli NIK dotyczy: Kancelarii Sejmu i Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, Sądu Najwyż-

szego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Co prawda, kontrola dokonywana jest również w oparciu o 4 kryteria, lecz dotyczy jedynie **wykonania budżetu, wykonania zadań audytu wewnętrznego oraz gospodarki finansowej i majątkowej tych podmiotów, bez pozostałych aspektów ich działalności**. Kontrola w szerszym zakresie (takim, jak przedstawiona w odniesieniu do pierwszej grupy) jest możliwa jedynie **na zlecenie Sejmu** (odnośnie kontroli Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu i Senatu, KRRiT, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej oraz Państwowej Inspekcji Pracy – art. 4 ust. 2). Szeroki zakres kontroli Kancelarii Prezydenta RP, NIK może przeprowadzić także **na wniosek Prezydenta**, a Kancelarii Senatu **na wniosek Senatu** (art. 4 ust. 3).

Niezależny charakter takich instytucji jak TK, Rz.P.O., SN, NSA, KRS i KBW wyklucza możliwość przeprowadzania kontroli w szerszym zakresie.

**Fakultatywny** zakres kontroli NIK obejmuje:

1. działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 2 ust. 2). Przeprowadzając kontrolę tych jednostek NIK stosuje **3 kryteria: legalność, gospodarność i rzetelność**. Oczywiście, zakres przedmiotowy kontroli jest szeroki – taki sam jak w stosunku do podmiotów państwowych wymienionych w pierwszej grupie,
2. działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (**przedsiębiorców**) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności (art. 2 ust. 3):
  - a) wykonują zadania zleczone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny,



- b) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego,
- c) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne,
- d) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych,
- e) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r., Nr 174, poz. 1689 z późn. zm.),
- f) udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów,
- g) wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego,
- h) wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 z późn. zm.), z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych.

Kontrola wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców przeprowadzana jest przez NIK przy zastosowaniu **2 kryteriów: legalności i gospodarności**; jej zakres przedmiotowy jest szeroki.

Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. Swoje zadania NIK wykonuje na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi; może także przeprowadzać kontrole doraźne (art. 6).

Do obowiązków NIK należy przedkładanie Sejmowi (art. 7):

1. analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
2. opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
3. informacji o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy,
4. informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli,
5. wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne,
6. wystąpień zawierających wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa NBP oraz osób kierujących centralnym instytucjami państwowymi,
7. analizy wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa,
8. corocznego sprawozdania ze swojej działalności.

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym nowelizacją z 2010 r. jest obowiązek przeprowadzania **nie rzadziej niż raz na 3 lata audytu zewnętrznego w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej NIK** (audyt nie może zatem dotyczyć działalności kontrolnej NIK).

Audyt zewnętrzny, wg art. 7a ust. 3 ustawy oznacza ogół działań służących do wyrażenia opinii obejmującej:

- 1) ocenę prawidłowości i wiarygodności rocznego sprawozdania z wykonania budżetu NIK,
- 2) ocenę zgodności stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych,
- 3) ocenę gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz udzielania zamówień publicznych, a także ocenę wykorzystania zasobów,

- 4) ocenę sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procesów wymienionych w pkt 2.

Przeprowadzenie audytu zewnętrznego zleca Marszałek Sejmu podmiotowi wybranemu zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. **Audyt przeprowadza podmiot niezależny od NIK**, posiadający odpowiednie kwalifikacje i wiedzę z zakresu audytu. Audyt mogą przeprowadzać:

- 1) osoby spełniające warunki przewidziane dla audytora wewnętrznego określone w przepisach o finansach publicznych,
- 2) osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, zatrudniające przy przeprowadzaniu audytu osoby wymienione w pkt 1.

Audytorski sporządza pisemne sprawozdanie z przeprowadzonego audytu, w którym przedstawia w sposób jednoznaczny, rzetelny i zwięzły ustalenia i wnioski poczynione w trakcie audytu. Sprawozdanie to audytor przekazuje Prezesowi NIK w terminie 14 dni od zakończenia audytu, któremu przysługuje prawo, w terminie 14 dni od przekazania sprawozdania, przedstawienia do niego swojego stanowiska. Sprawozdanie, wraz z ewentualnym stanowiskiem Prezesa NIK, audytor zewnętrzny przekazuje Marszałkowi Sejmu (art. 7a–7d ustawy).

NIK obowiązana jest do przedkładania Prezydentowi RP informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezesa RM, a także o wynikach ważniejszych kontroli. Z kolei, Prezesowi Rady Ministrów NIK przedkłada informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informuje o wynikach kontroli przedkładanych Sejmowi i Prezydentowi RP (art. 8 ustawy).

NIK może przedkładać:

- 1) właściwym wojewodom informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności terenowych organów administracji rządowej,

- 2) właściwym wojewodom i organom jednostek samorządu terytorialnego informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności samorządu terytorialnego.

NIK może przeprowadzać kontrole wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw. Zasady i zakres przeprowadzania takich kontroli określa porozumienie zawarte pomiędzy NIK a wyżej wymienionymi organami.

## 6. Postępowanie kontrolne i konsekwencje kontroli NIK

Z art. 28 ustawy wynika, że **celem postępowania kontrolnego** jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według określonych w ustawie kryteriów.

Przygotowanie kontroli obejmuje opracowanie programu lub tematyki kontroli, w którym uwzględnia się: a) wyniki wcześniejszych kontroli, b) wyniki badań analitycznych określonych problemów oraz skarg i wniosków, c) opinie naukowe i specjalistyczne, d) informacje i dane pochodzące od jednostek podlegających kontroli. Program kontroli i jej tematyka są dokumentami chronionymi tajemnicą kontrolerską, udostępnianymi pracownikom NIK w związku z wykonywaniem zadań służbowych. Innym pracownikom dokumenty te mogą zostać udostępnione w uzasadnionych przypadkach za zgodą Prezesa NIK.

Dla osiągnięcia celu będącego podstawą postępowania kontrolnego:

- 1) kierownicy jednostek podlegających kontroli mają obowiązek przedkładać na żądanie NIK wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,
- 2) upoważnieni przedstawiciele NIK mają prawo do:
  - a) swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych,

- b) wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,
- c) przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności,
- d) wzywania i przesłuchiwanie świadków,
- e) żądania od pracowników jednostek kontrolowanych udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień,
- f) zasięgania w związku z przeprowadzaną kontrolą informacji w jednostkach niekontrolowanych oraz żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek,
- g) zwoływania narad z pracownikami jednostek kontrolowanych, w związku z przeprowadzaną kontrolą, a także uczestniczenia w posiedzeniach kierownictwa i kolegów oraz naradach organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 29 ust. 1 ustawy).

Kontrolę przeprowadzają pracownicy NIK (**kontrolerzy**). Kontrola może być również przeprowadzana przez Prezesa NIK, wiceprezów oraz dyrektora generalnego NIK. Wyżej wymienione organy jak również dyrektorzy i wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK a także radcy Prezesa NIK oraz doradcy prawni, ekonomiczni i techniczni, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej. Pozostali kontrolerzy (główni specjaliści i specjaliści kontroli państwowej oraz inspektorzy) przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Upoważnienia te wydają: Prezes NIK, wiceprezesi oraz dyrektorzy i wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK. W upoważnieniu wskazuje się: a) imię i nazwisko kontrolera oraz kontrolną jednostkę organizacyjną NIK, b) podstawę prawną podjęcia kontroli, c) numer i tytuł kontroli, d) zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą e) nazwę i adres jednostki kontrolowanej.

Kontrolę spraw lub dokumentów zawierających informacje niejawne oznaczone jako ściśle tajne, przeprowadza się na podstawie

legitymacji służbowej i odrębnego upoważnienia wydanego przez Prezesa NIK.

Ustawa wprowadza możliwość **wyłączenia kontrolera z postępowania kontrolnego**, na wniosek lub z urzędu, jeżeli wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na jego prawa lub obowiązki, bądź też na prawa lub obowiązki jego najbliższych; ponadto, kontroler może być wyłączony, na wniosek lub z urzędu, z postępowania kontrolnego w każdym czasie, jeżeli zachodzą uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. O przyczynach powodujących wyłączenie kontroler lub kierownik jednostki kontrolowanej niezwłocznie zawiadamia na piśmie dyrektora jednostki organizacyjnej NIK, w której kontroler wykonuje obowiązki. O wyłączeniu postanawia dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej NIK – na to postanowienie nie przysługuje zażalenie. Prezes NIK może, na wniosek lub z urzędu, postanowić o **wyłączeniu z postępowania kontrolnego właściwej jednostki kontrolnej**, jeżeli wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na prawa lub obowiązki dyrektora lub wicedyrektora jednostki lub osób mu bliskich; w przypadku wyłączenia, Prezes NIK wyznacza do postępowania kontrolnego inną jednostkę kontrolną, powiadamiając o tym Kolegium NIK (art. 31 ustawy).

Postępowanie kontrolne prowadzone jest w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz w miejscach i czasie wykonywania jej zadań, a jeżeli tego wymaga dobro kontroli – również w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy. Kontroler jest upoważniony do swobodnego poruszania się na terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki oraz zwolniony jest od rewizji osobistej, jeżeli przewiduje ją wewnętrzny regulamin jednostki kontrolowanej. Kierownik jednostki kontrolowanej zapewnia kontrolerowi warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezwłoczne przedstawianie do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowe udzielanie wyjaśnień przez pracowników jednostki, udostępnianie urządzeń technicznych oraz środków transportu z ich obsługą, a w miarę możliwości oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem.

Kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów, którymi w szczególności są dokumenty, za-

bezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia. Ustalenia kontroli dokumentowane są przez kontrolera w **aktach kontroli**, które w szczególności obejmują upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, protokoły z przeprowadzonych czynności dowodowych, notatki służbowe oraz inne dokumenty i materiały dowodowe, a także wystąpienie pokontrolne, zastrzeżenia i dokumenty związane z ich rozpatrywaniem. Kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wglądu do akt kontroli i sporządzania z nich odpisów, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

Kontroler jest obowiązany niezwłocznie poinformować kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej oraz właściwe organy lub jednostki organizacyjne o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie (art. 51 ust. 1 ustawy).

Po przeprowadzeniu kontroli, kontroler przygotowuje **wystąpienie pokontrolne**, które zawiera:

- 1) numer i tytuł kontroli,
- 2) imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolera, nazwę właściwej jednostki kontrolnej oraz numer i datę upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- 3) oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres oraz imię i nazwisko kierownika,
- 4) zwięzły opis stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne,
- 5) uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości,
- 6) wzmiankę o przekazaniu informacji, o których mowa w art. 51 ust. 1, oraz wzmiankę o podjętych w związku z tym działaniach zapobiegających i ich skutkach do czasu zakończenia kontroli albo o niepodjęciu takich działań,
- 7) pouczenie o prawie zgłoszenia zastrzeżeń.

W wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w jednostce kontrolowanej. Ocena ta, może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

Wystąpienie pokontrolne podpisuje kontroler prowadzący kontrolę oraz dyrektor właściwej jednostki kontrolnej. Jednakże, wystąpienia pokontrolne do Prezydenta RP, Marszałków Sejmu i Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa NBP, Prezesa SN, Prezesa NSA, Przewodniczącego KRS, Prezesa TK, RzPO, RzPDz, Przewodniczącego KRRiT, GIODO, Prezesa IPN, kierownika KBW oraz Głównego Inspektora Pracy, podpisuje Prezes NIK; z kolei, wystąpienia kierowane do ministrów i kierowników urzędów centralnych podpisuje wiceprezes NIK.

Wystąpienie pokontrolne sporządza się w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej, a drugi włącza się do akt kontroli.

**Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania.** Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej (je-dynie zastrzeżenia zgłaszane przez Prezesa NBP, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy, kierowane są do Prezesa NIK).

Dyrektor jednostki kontrolnej odmawia przyjęcia zastrzeżeń, jeżeli zostały one zgłoszone przez osobę nieuprawnioną lub po upływie terminu bądź też są niedopuszczalne z mocy ustawy, i informuje o tym zgłaszającego. Na postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń przysługuje zażalenie do Prezesa NIK. O ile powyższe okoliczności nie zachodzą, **dyrektor właściwej jednostki kontrolnej przekazuje zastrzeżenia, wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK właściwej w sprawach orzecznictwa, który z kolei niezwłocz-**



**nie przekazuje zastrzeżenia komisji rozstrzygającej, wyznaczając zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia** (Prezes NIK zgłoszone mu zastrzeżenia przekazuje Kolegium NIK wraz z wystąpieniem pokontrolnym i stanowiskiem przedłożonym przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej). Członków komisji rozstrzygającej powołuje i odwołuje Prezes NIK spośród kontrolerów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK. On też ustala liczbę członków komisji rozstrzygającej.

Komisja rozstrzygająca orzeka w trzyosobowych zespołach orzekających (przewodniczącym zespołu jest kontroler posiadający wyższe wykształcenie prawnicze). Członkowie komisji są w zakresie orzekania niezależni. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego rozpatrywane są na posiedzeniu jawnym dla stron postępowania kontrolnego (na posiedzeniu niejawnym zespół może jedynie uwzględnić zastrzeżenia w całości).

O terminie posiedzenia zespołu zawiadamia się kierownika jednostki kontrolowanej oraz dyrektora właściwej jednostki kontrolnej i kontrolera. Obecność dwóch ostatnich nie jest obowiązkowa, chyba że komisja rozstrzygająca uzna ich udział za konieczny. **Zespół orzekający orzeka o uwzględnieniu zastrzeżeń w całości lub w części albo o ich oddaleniu.** Uchwałę w sprawie zastrzeżeń podpisują wszyscy członkowie zespołu (członek zespołu ma prawo zgłosić zdanie odrębne, co wymaga pisemnego uzasadnienia). Uchwałę w sprawie zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej i dyrektorowi właściwej jednostki kontrolnej. Ten ostatni obowiązany jest do dokonania zmian w wystąpieniu pokontrolnym zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń, podpisanie zmienionego wystąpienia pokontrolnego i przesłania go kierownikowi jednostki kontrolowanej; w stosunku do tego wystąpienia nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń (art. 53–61 ustawy).

Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, a w przypadku wniesienia zastrzeżeń, od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego, poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych

w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Prezes NIK może pisemnie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. Podmioty te są obowiązane, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 14 dni, poinformować NIK o zajęтым stanowisku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy. Organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń obowiązany jest zawiadomić NIK o wynikach postępowania. W razie ujawnienia innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, NIK zawiadamia o tym właściwe organy. W przypadku ujawnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych NIK może wnieść wniosek o ukaranie, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 62–64 ustawy).

Ustawa w art. 98 przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3 w stosunku do każdego, kto osobie uprawnionej do kontroli, lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności przez nieprzedstawienie do kontroli dokumentów lub materiałów, nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

## **Literatura**

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C. H. Beck, Warszawa 2008.
2. Breitkopf J., *Organizacja NIK w nowej ustawie (komentarz do rozdziału 2)*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 4.
3. Biuletyn Informacyjny NIK 1996, nr 2, *Interpretacja kryteriów kontroli*.
4. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976.

5. Doda Z., *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o NIK*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 5.
6. Dziadoń J., *Próba interpretacji kryteriów kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 6.
7. Galster J., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998.
8. Garlicki L., *Nowa regulacja kontroli państwowej*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 11.
9. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
10. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.
11. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.
12. Jarzęcka-Siwik E., *Stosowanie środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym NIK*, „Kontrola Państwowa” 1996, nr 4.
13. Jaworska-Gromczyńska W., *Obowiązki i uprawnienia kontrolerów w postępowaniu kontrolnym NIK*, „Kontrola Państwowa” 1996, nr 1.
14. Jaworska-Gromczyńska W., *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 5.
15. Krawczyk R., *Najwyższa Izba Kontroli w okresie II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawnicze” 1990, nr 4.
16. Kulig A., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Wyd. 4, C. H. Beck, Warszawa 2002.
17. Liszcz T., *Ustawa o NIK przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 1.
18. Martan L., *O kryteriach kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1971, nr 4.
19. Martan L., *O nowej ustawie o NIK*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1.
20. Mazur J., *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8.
21. Niezgódka-Medkova M., *Wpływ nowej Konstytucji na regulację prawną dotyczącą Najwyższej Izby Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5.
22. Padrak R., *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 5.
23. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
24. Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.
25. Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli w projektach konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 1.

26. Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.
27. Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli. Studium Prawnoustrojowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
28. Szewczyk M., *Pozycja prawna delegatur Najwyższej Izby Kontroli*, Poznań 1990.
29. Witkowski Z., *Pozycja ustrojowa i zadania Najwyższej Izby Kontroli w okresie 80-lecia*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2.
30. Zięba-Załucka H., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Wyd. MORPOL, Lublin 2002.

## ROZDZIAŁ XV. RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH I RZECZNIK PRAW DZIECKA

### 1. Rzecznik Praw Obywatelskich

#### 1.1. Geneza i istota instytucji *ombudsmana*

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pierwowzór instytucji *ombudsmana* (pełnomocnika) pojawił się w Szwecji za panowania Karola XII, gdzie już w 1709 r. utworzono taki urząd, aby po dziesięciu latach przemianować go na urząd kanclerza sprawiedliwości (*Justitiekansler*); był to organ powołany przede wszystkim do kontrolowania należytego z punktu widzenia prawa funkcjonowania administracji państwowej. Ostateczny kształt urząd *ombudsmana* uzyskał dopiero w 1809 r., kiedy to wpływ hasła rewolucji francuskiej oraz wzmocnienie pozycji parlamentu w Szwecji doprowadziło do powstania instytucji *Justitieombudsmana*, działającego obok kanclerza sprawiedliwości, ale **powiązanego przede wszystkim z parlamentem i mającego za zadanie rozpatrywanie skarg obywateli na działania administracji i sądownictwa** (L. Garlicki).

Przez długi czas szwedzki model *ombudsmana* – odgrywający istotną rolę w ochronie praw i wolności obywateli – nie miał odpowiedników w innych krajach. Dopiero w 1919 r. konstytucja niezależnej Finlandii utworzyła urząd parlamentarnego *ombudsmana*. Po drugiej wojnie światowej urzędy *ombudsmanów* pojawiły się w Norwegii (1952 r.) oraz w Danii (1953 r.).

W latach pięćdziesiątych – poza krajami nordyckimi – do instytucji *ombudsmana* nawiązano w 1956 r. tylko w RFN, wprowadzając urząd pełnomocnika Bundestagu do spraw wojskowych (*Wehrbeauftragter*). Do nordyckiego modelu instytucji nawiązały w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. inne kraje europejskie (Por-

tugalia, Austria, Irlandia, Hiszpania, Holandia, Polska). Niewątpliwie, wiązało się to z apelami europejskich organizacji praw człowieka oraz Rady Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników, zalecającymi powoływanie urzędów *ombudsmana* w poszczególnych krajach.

Współcześnie, instytucja ta istnieje w kilkudziesięciu państwach (także azjatyckich i afrykańskich) w różnych formach i pod różnymi nazwami (np. w Portugalii – „rzecznik sprawiedliwości”, w Austrii i Hiszpanii – „obrońca ludowy”, w Polsce – „rzecznik praw obywatelskich”, w państwach nordyckich i w Holandii – *ombudsman*, we Francji – „mediator”). Pomimo, iż regułą jest, że *ombudsman* ma mieć postać urzędu centralnego, o generalnie określonych kompetencjach, to w niektórych krajach jego działalność jest terytorialnie (USA, Japonia) lub przedmiotowo ograniczona, np. wyłącznie do spraw wojskowych, ochrony zdrowia czy też spraw więźniów (Niemcy, Wielka Brytania, Norwegia) – por. S. Patyra.

Abstrahując od różnicowań pozycji prawnej *ombudsmanów* w różnych krajach świata, można za L. Garlickim wskazać na cztery podstawowe elementy charakteryzujące tego rodzaju organ państwa:

- 1) jest to samodzielny organ państwowy oddzielony od administracji i sądownictwa, na ogół opierający swoje istnienie na normach konstytucyjnych;
- 2) jest to organ powiązany z parlamentem, gdyż w większości państw *ombudsman* powoływany jest przez parlament, i jego zadania mieszczą się w funkcji kontrolnej parlamentu;
- 3) jest to organ spełniający dwojakie zadania: a) wysłuchuje skarg obywateli na nieprawidłowe działania administracji (a niekiedy i sądownictwa) oraz podejmuje działania w celu naprawienia tych nieprawidłowości, b) informuje parlament o stanie praworządności (przestrzegania prawa) w funkcjonowaniu administracji. Zwykle *ombudsman* może też badać słusność czy sprawiedliwość kwestionowanych rozstrzygnięć;
- 4) jest to organ łatwo dostępny dla skarżącego się obywatela i działający w szybkim, odformalizowanym i bezpłatnym postępowaniu. Zwykle, ma także swobodę w doborze spraw do podjęcia interwencji i pozbawiony jest samodzielnej władzy

rozstrzygania spraw (cechy te odróżniają *ombudsmana* od działania sądów).

Niewątpliwy uniwersalizm urzędu *ombudsmana* sprawił, że także Unia Europejska uznała za zasadne jej wprowadzenie do swego systemu instytucjonalnego. **Ombudsman Unii Europejskiej** ma za zadanie rozpatrywać skargi obywateli państw członkowskich Unii i obywateli państw trzecich (o ile zamieszkują na terytorium Unii) jeśli podniosą zarzut naruszenia ich praw w następstwie działań lub decyzji podejmowanych wewnątrz Unii przez jej instytucje i organy. Instytucja *ombudsmana* została ujęta w Traktacie z Maastricht w następstwie czego Parlament Europejski uzyskał uprawnienie do jego powołania na czas jego kadencji.

## 1.2. Powstanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce

W okresie II Rzeczypospolitej nie znano instytucji *ombudsmana* (w owym czasie występowała ona wyłącznie w Szwecji i w Finlandii). Nie dostrzegano również jej przydatności do realiów ustrojowych PRL lansując w doktrynie stanowisko, że *ombudsman* jest instytucją obcą klasowo istocie państwa socjalistycznego. Wiązało się to z faktem, że w doktrynie od połowy lat pięćdziesiątych dominował pogląd, iż wzmocnienia gwarancji praworządności w działaniu administracji poszukiwać należy na drodze ustanowienia sądownictwa administracyjnego (S. Gebethner). Zbędność istnienia *ombudsmana* argumentowano również w ten sposób, iż opiekę nad prawami obywateli z powodzeniem sprawuje Sejm i rady narodowe, a zatem dodatkowy, niezależny od administracji „opiekun” dublowałby ich kompetencje (S. Patyra).

Zasadniczy przełom w kwestii zmiany stosunku do instytucji *ombudsmana* nastąpił dopiero na początku lat osiemdziesiątych, na co zasadniczy wpływ wywarły wydarzenia społeczne i polityczne roku 1980 i początków 1981. Wyrazem tego stała się rezolucja Komitetu Nauk Prawnych PAN z 11 kwietnia 1981 r. w sprawie reformy organów wymiaru sprawiedliwości i gwarancji niezawisłości sędziowskiej, gdzie m.in. sformułowano postulat wprowadzenia do naszego systemu

prawnego i politycznego instytucji *ombudsmana*. Niestety, wprowadzenie w grudniu 1981 r. stanu wojennego spowodowało, że do 1983 r. idea ta pozbawiona była dysput politycznych.

Szczególnie silną inspiracją dla podjęcia prac badawczych nad tą instytucją, stał się fakt sformułowania w maju 1983 r. w uchwale I Kongresu PRON (*Kierunki i metody działalności Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego*) postulatu powołania **sejmowego strażnika praw obywatelskich**. Miał to być organ funkcjonujący przy Sejmie PRL, chroniący prawa obywateli przed zagrożeniami biurokratycznymi. Do zadań jego miało należeć wnikanie w skargi ludzi, którzy czuli się pokrzywdzeni przez administrację. Urząd ten miał być podległy wyłącznie Sejmowi i przez niego powoływany, nie powinien wkraczać w konstytucyjne uprawnienia sądów, ani prokuratury jako oskarżyciela publicznego i rzecznika interesu społecznego w postępowaniu przed sądami. W uchwale PRON postulowano także powołanie strażników praw przy wojewódzkich radach narodowych.

Od uchwalenia przedmiotowej uchwały przez PRON do przyjęcia przez Sejm ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich minęło ponad cztery lata, na co złożyło się wiele przyczyn. Prawdą jest, że w owym czasie trwały prace nad uchwaleniem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nad (jak się później okazało nieudanymi) zmianami w ordynacjach wyborczych, nad założeniami ustawy o konsultacjach społecznych i referendum. Najistotniejszym jednak powodem przewlekłości prac, był brak rzeczywistej woli rządzących do reformowania ustroju PRL (koncepcja reformatorska w łonie ekipy rządzącej była w latach 1982–1986 słabsza od koncepcji zachowawczej, która w odpowiedzi na postkryzysową sytuację proponowała pozorowanie reform i odwlekanie ich realizacji) oraz nie występowanie silnej presji społecznej inspirującej do zdecydowanych reform instytucjonalnych (znaczna część społeczeństwa wyrażała się nieufnie wobec innowacji instytucjonalnych, wypowiadała się z niewiarą w ich skuteczność, a najczęściej okazywała brak zainteresowania nimi).

W ciągu tych lat, kiedy pomysł utworzenia Rzecznika Praw Obywatelskich dojrzywał, trwały liczne dyskusje, w toku których kształtowała się aktualna nazwa tego organu, rozważano czy powinien funkcjonować jako organ lokalny czy centralny, oraz czy powinien



być powoływany przez Sejm czy też przez Radę Państwa. W dalszym ciągu podważano celowość podejmowania inicjatywy jego ustanowienia oraz sugerowano nawet zrewidowanie programu PRON w przedmiotowej kwestii (na X Zjeździe PZPR w 1986 r., wysunięto propozycję powołania społecznych rzeczników spraw obywatelskich przy wojewódzkich radach narodowych, co miało być zmodyfikowaną wersją realizacji inicjatywy PRON).

**W dyskusji publicznej przeprowadzonej na przełomie lat 1986 i 1987 przeważał pogląd, że powinien to być przede wszystkim i jedynie rzecznik praw obywatelskich na poziomie ogólnokrajowym, w pełni niezależny, powoływany przez Sejm i jemu tylko podporządkowany** (nie brak było oczywiście głosów całkowicie negujących tę instytucję, część opowiadała się wyłącznie za lokalnymi rzecznikami powoływanymi przez Wojewódzkie Rady Narodowe, inni chcieli utworzenia rzeczników zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i ogólnokrajowym).

Konsultacja została podsumowana w oficjalnym stanowisku Komitetu Wykonawczego Rady Krajowej PRON przyjętym w czerwcu 1987 r. Jego istotą było uznanie potrzeby powołania jednego rzecznika praw obywatelskich na szczeblu centralnym i powiązania go bezpośrednio z Sejmem PRL jako najwyższym organem władzy. Stanowisko to znalazło akceptację kierownictw partii politycznych i stało się podstawą do wykonania w dniu 6 maja 1987 r. przez grupę posłów inicjatywy ustawodawczej i wniesienia do Sejmu projektu ustawy.

Sejm 15 lipca 1987 r. uchwalił ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Ponieważ jej uchwaleniu nie towarzyszyło wówczas dokonanie odpowiedniej nowelizacji Konstytucji PRL, stąd też status organu konstytucyjnego Rzecznik uzyskał dopiero na mocy noweli z dnia 7 kwietnia 1989 r. Wtedy to w tekście Konstytucji znalazł się art. 36a), w którym ustrojodawca określił ogólnie podstawowe funkcje Rzecznika oraz zasady jego powoływania.

Konstytucja RP z 1997 r. uregulowała pozycję Rzecznika Praw Obywatelskich w rozdziale IX zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, do których ustrojodawca zaliczył również Najwyższą Izbę Kontroli i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

Określenie zakresu i sposobu działania Rzecznika, Ustawa zasadnicza przekazała do unormowania ustawowego.

Jednolity tekst ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich zawiera Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z późn. zm. Szczególnie istotne znaczenie mają dwie nowelizacje tej ustawy dokonane 6 stycznia i 12 maja 2000 r. Pierwsza z nich (o Rzeczniku Praw Dziecka) istotnie zmieniła zakres działania RPO, natomiast druga rozszerzyła ten zakres na sferę wolności i praw człowieka.

### **1.3. Status ustrojowy Rzecznika Praw Obywatelskich**

Uregulowanie pozycji RPO w rozdziale IX Konstytucji dotyczącym organów kontroli i przestrzegania prawa było rozwiązaniem słusznym. **Jest to niewątpliwie samodzielny organ konstytucyjny nie dający się zaklasyfikować ani do organów władzy ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej.** Taka jest rzeczywistość, pomimo że przedmiotem zainteresowania Rzecznika jest sfera funkcjonowania władzy wykonawczej, sposób i formy podejmowania przez niego działań nasuwają analogie do działalności władzy sądowniczej, a zarazem pozostaje w stosunkowo bliskim powiązaniu z władzą ustawodawczą (Sejmem). Dlatego też za trafne należy uznać określenie ustrojowego charakteru tego urzędu za **organ ochrony prawa**, tak jak uczynił to ustrojodawca w tytule rozdziału IX Konstytucji. Przemawia za tym analiza przedmiotu i kryteriów prowadzonych przez Rzecznika działań.

Dla określenia statusu ustrojowego RPO decydujące znaczenie mają następujące zasady:

- a) **zasada niezawisłości i niezależności.** Art. 210 Konstytucji stanowi, że *Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.* Problem „niezawisłości” Rzecznika wiąże się głównie z płaszczyzną funkcjonalną (RPO ma być niezawisły w swojej działalności), natomiast „niezależność” wiąże się przede wszystkim z aspektem organizacyjnym i brakiem podległości, z wyjątkiem ograniczonej odpowiedzialności wobec Sejmu (B. Naleziński);

- b) **zasada niepołączalności urzędu RPO z jakimkolwiek innym stanowiskiem**, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej oraz zakaz wykonywania innych zajęć zawodowych (art. 209 ust. 2 Konstytucji);
- c) **zasada apolityczności** oraz zakazu przynależności do związku zawodowego i prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu;
- d) **immunitet formalny i nietykalność**, polegające na tym, iż RPO nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być również zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, w sytuacji gdy jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu należy niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 211 Konstytucji).

Instytucje wymienione w pkt b–c stanowią w istocie gwarancje zabezpieczające zasady niezawisłości i niezależności Rzecznika.

Innymi zasadami o niezwyklej doniosłości dla pozycji ustrojowej RPO są: **zasada powiązania Rzecznika z Sejmem oraz zasada trwałości piastowanego urzędu**; znajdują one uregulowanie w przepisach ustawy.

Zasada powiązania Rzecznika z Sejmem wyraża się zarówno w trybie dokonywania jego powołania, w przedkładaniu Sejmowi informacji o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela oraz ponoszeniu przed nim odpowiedzialności (na zasadach określonych w ustawie).

„**Rzecznikiem Praw Obywatelskich może być obywatel polski wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swoje walory moralne i wrażliwość społeczną**” (art. 2 ustawy o RPO). Z przytoczonej treści wynika, że jedynie dwa wymogi zostały określone w sposób precyzyjny: obywatelstwo polskie i wiedza prawnicza. Pozostałe przesłanki są mało precyzyjne i o ich spełnieniu musi decydować Sejm i Senat.

Rzecznik jest powoływany na 5 letnią kadencję (art. 209 ust. 1 Konstytucji) a ponowna reelekcja jest dopuszczalna tylko jeden raz (art. 5 ust. 2 ustawy). Wybrany Rzecznik pełni swe obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Kadencja liczy się od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem. Po zaprzestaniu wykonywania obowiązków ma prawo powrócić na stanowisko zajmowane poprzednio albo otrzymać stanowisko równorzędne, jeżeli nie ma w tym zakresie przeszkód prawnych.

**Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów** (wewnętrzny tryb procedowania Sejmu w tej sprawie jest przedstawiony w rozdz. VI, pkt 9.4. podręcznika). Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi uchwały Sejmu. Przed podjęciem uchwały, może wezwać kandydata na ten urząd do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 91 ust. 1, pkt 1 oraz ust. 2 regulaminu Senatu). Uchwała podejmowana jest **zwykłą większością głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 3 ust. 1 regulaminu). Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody. Odmowa wyrażenia zgody skutkuje koniecznością powołania przez Sejm na stanowisko Rzecznika innej osoby (art. 3 ust. 4 i 5 ustawy).

Konstytucja nie określa przesłanek odwołania Rzecznika, pozostawiając ich unormowanie ustawodawcy. Jak słusznie zauważa B. Naleziński, nie ulega wątpliwości, iż w świetle konstytucyjnych zasad ujętych w art. 210, sprecyzowanie tych przesłanek winno uwzględniać konieczność respektowania niezawisłości i niezależności RPO, a tym samym stanowić jedynie wyjątek od generalnej idei trwałości piastowanego urzędu.

Art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przewiduje, że **Sejm odwołuje Rzecznika przed upływem okresu na jaki został powołany** (czyli przed upływem kadencji), jeżeli:

- 1) zrzekł się wykonywania obowiązków,
- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił – stwierdzonych orzeczeniem lekarskim,

- 3) gdy sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu,
- 4) złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu.

W przypadku określonym w pkt 1 Sejm podejmuje uchwałę zwykłą większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu; z kolei w sytuacjach wymienionych w pkt 2 i 3, na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów, większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 7 ust. 3 i 4 ustawy).

Do dnia nowelizacji ustawy o RPO z 12 maja 2000 r. prawo postawienia wniosku o odwołanie Rzecznika przysługiwało tylko Marszałkowi Sejmu. Obecnie, przyznanie tego prawa również grupie 35 posłów może – jak zauważa L. Garlicki – powodować ataki o politycznym charakterze na piastuna tego urzędu. Przeciwwagę temu może stanowić wprowadzony wymóg przegłosowania uchwały kwalifikowaną większością 3/5 głosów.

**Rzecznik jest organem jednoosobowym**, ale ustawa zezwala mu na powoływanie nie więcej niż trzech jego zastępców (aktualnie powołanych jest dwóch zastępców). RPO może także, za zgodą Sejmu, ustanowić swoich pełnomocników terenowych. Aktualnie funkcjonuje trzech takich pełnomocników: a) we Wrocławiu (dla woj. dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), b) w Gdańsku (dla woj. zachodniopomorskiego, pomorskiego i warmińsko – mazurskiego), c) w Katowicach (dla woj. śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego).

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy **Biura Rzecznika Praw Obywatelskich**, którego zadania i organizację określa w statucie. Podstawowe komórki organizacyjne Biura to:

1. Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego,
2. Zespół Prawa Karnego,
3. Zespół Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego,
4. Zespół Prawa Cywilnego,
5. Zespół Prawa Administracyjnego i Gospodarczego,
6. Zespół Wstępnej Oceny Wniosków,
7. Zespół „Krajowy Mechanizm Prewencji”,
8. Zespół Społeczny,

9. Zespół Współpracy Międzynarodowej,
10. Biuro Dyrektora Generalnego.

Ogólną administrację Biura zapewnia **Dyrektor Biura**, który czuwa także nad prawidłowym funkcjonowaniem wszystkich jednostek organizacyjnych. Bezpośredni nadzór nad działalnością pracowników sprawują **dyrektorzy zespołów** oraz osoby kierujące jednostkami, w których pracownicy są zatrudnieni. Zespołami kierują dyrektorzy zespołów, wydziałami – **naczelnicy wydziałów**.

**Zespoły** są jednostkami organizacyjnymi Biura przedmiotowo właściwymi dla poszczególnych kategorii spraw. Rozpatrują one wnioski kierowane do RPO, a także przedstawiają Rzecznikowi propozycje postępowania w danej sprawie, prowadzą, z upoważnienia Rzecznika, postępowanie w podjętych sprawach indywidualnych oraz przygotowują propozycje wystąpień generalnych. W zespołach funkcjonują też **sekretariaty**, które zajmują się koordynacją przepływu spraw w ramach zespołu, ewidencjonując potrzebne informacje. W Biurze działa też **Sekretariat Rzecznika**, do obowiązków którego należy bezpośrednia obsługa Rzecznika i jego Zastępców. Prowadzi on ewidencję i ekspedycję wystąpień generalnych Rzecznika oraz całej wpływającej i wychodzącej korespondencji.

#### **1.4. Zakres i procedura działania Rzecznika Praw Obywatelskich**

Zgodnie z art. 2 ustawy o Rz.P.O, *podstawowym zadaniem Rzecznika jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania*. To kluczowe – dla określenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu działania Rzecznika – postanowienie, koresponduje z treścią art. 80 Konstytucji przyznającej *każdemu prawo wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej*.

Zakres podmiotowy działalności RPO dotyczy ochrony praw i wolności nie tylko obywateli polskich lecz również cudzoziemców i apatrydów znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej

w zakresie przysługujących im wolności i praw. Ochrona ta obejmuje również osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – w zakresie określonym w przepisach ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700). Zakres przedmiotowy działalności RPO dotyczy przede wszystkim *ochrony wolności i praw człowieka i obywatela*. **Ochrona ta** (na co wskazuje art. 208 ust. 1 Konstytucji) nie dotyczy jednak (jak np. w odniesieniu do skargi konstytucyjnej) tylko i wyłącznie praw i wolności konstytucyjnych, lecz **dotyczyć może wszelkich praw i wolności określonych w aktach normatywnych** (tj. w jakichkolwiek aktach wydanych przez organy władzy publicznej i formułujących normy prawne). Aktami normatywnymi będą zatem nie tylko te, które precyzują przepisy powszechnie obowiązujące, lecz także akty o charakterze wewnętrznym i to zarówno ustanowione przez organy centralne jak i terenowe.

Rzecznik, podejmując działania w zakresie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela bada, *czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. W sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka* (art. 1 ust. 2a i ust. 3 ustawy).

Zwraca uwagę fakt, iż sfera badawcza Rzecznika sięga nie tylko w zakres legalności działań lub zaniechań wskazanych wyżej podmiotów, lecz może on podejmować interwencje również w tych sytuacjach, w których prawo nie zostało co prawda naruszone, ale w jego majestacie doszło do krzywdy i niesprawiedliwości.

Rzecznik wykonuje również funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji) w rozumieniu Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r., Nr 30, poz. 192).

Rzecznik realizuje spoczywające na nim funkcje w dwóch podstawowych formach:

- a) poprzez wystąpienia i interwencje **w sprawach indywidualnych** oraz
- b) poprzez wystąpienia, inicjatywy i wnioski dotyczące **ogólnych problemów ochrony praw i wolności**.

Ad a) Punktem wyjścia podjęcia przez RPO wystąpienia lub interwencji w sprawach indywidualnych, musi być powzięcie wiadomości wskazującej na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania (art. 8 ustawy).

Zgodnie z art. 9 ustawy, podjęcie czynności przez Rzecznika następuje:

- 1) na wniosek obywateli lub ich organizacji,
- 2) na wniosek organów samorządów,
- 3) na wniosek Rzecznika Praw Dziecka,
- 4) z własnej inicjatywy.

Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy (można go wnieść ustnie, faksem lub w postaci *e-mailu*), lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy (art. 10). Wnioskodawca nie musi wykazywać naruszenia swoich praw i wolności; można informować Rzecznika o problemach dotyczących innych osób.

Podjęcie sprawy przez Rzecznika w dużej mierze zależy od jego uznania, tak więc wnioskodawca nie ma gwarancji, że jego wniosek będzie podjęty. RPO może bowiem, po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem:

- 1) podjąć sprawę,
- 2) przestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania,
- 3) przekazać sprawę według właściwości,
- 4) nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy (art. 11 ustawy).

Decydując się na podjęcie sprawy, Rzecznik może (art. 12):

- 1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające,



- 2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej,
- 3) zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części.

Jeżeli RPO zdecyduje się na samodzielne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, to dysponuje wówczas szerokimi uprawnieniami ustawowymi. W myśl art. 13 ustawy może bowiem:

- 1) zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu,
- 2) żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji społecznych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych,
- 3) żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze RPO ich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia,
- 4) zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

Podczas sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności Rzecznik ma również prawo:

- 1) rejestrować dźwięk lub obraz w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności, za zgodą osób, które będą rejestrowane (zarejestrowany dźwięk lub obraz przechowywane się w Biurze Rzecznika, w pomieszczeniach zabezpieczonych przed dostępem osób nieupoważnionych, przez okres niezbędny w danej sprawie, jednak nie dłużej niż przez 10 lat; może być również udostępniany osobie, która została zarejestrowana, a także jej przedstawicielowi ustawowemu lub pełnomocnikowi),

- 2) odbywać spotkania z osobami pozbawionymi wolności, bez obecności innych osób, a także z innymi osobami, co do których uzna, że mogą dostarczyć istotnych informacji.

Po zbadaniu sprawy Rzecznik może (art. 14 ustawy):

- 1) wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela,
- 2) skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela (wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej); podmioty, do których zostało skierowane wystąpienie obowiązane są, nie później niż w terminie do 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku (art. 15 ust. 2),
- 3) zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa w pkt 2, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa,
- 4) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 5) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- 6) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 7) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- 8) wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia.

Ad b) Rzecznikowi przysługuje także prawo podejmowania **wystąpień w kwestiach ogólnych problemów praw i wolności człowieka i obywatela**. W tym zakresie może on w szczególności (art. 16 ustawy):

- 1) przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochro-

- ny wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw,
- 2) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela,
  - 3) występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji (jeżeli wniosek dotyczy praw dziecka, informuje o tym Rzecznika Praw Dziecka),
  - 4) zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i brać udział w tym postępowaniu,
  - 5) występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Podmioty, do których zwrócił się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności: a) zapewniać dostęp do akt i dokumentów, b) udzielać żądanych przez niego informacji i wyjaśnień, w tym dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć, c) ustosunkowywać się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika.

Nowelizacja ustawy o RPO z dnia 12 maja 2000 r. obliguje Rzecznika do współdziałania ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi i innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela (art. 17 a ustawy).

Do zakresu działania Rzecznika, dotyczącego realizacji zasady równego traktowania, należy również:

- 1) analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób,
- 2) prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji,
- 3) opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

**Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, w tym przekazuje:**

- 1) informację o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania,
- 2) informację o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) wnioski oraz rekomendacje dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Informacja ta, podawana jest do wiadomości publicznej. Rzecznik, może także przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności. Na wniosek Marszałka Sejmu przedstawia informację lub podejmuje czynności w określonych sprawach (art. 19 ustawy).

## **2. Rzecznik Praw Dziecka**

### **2.1. Wstęp**

Pierwsze próby międzynarodowej kodyfikacji problematyki szeroko pojętej ochrony praw dziecka wystąpiły w pierwszej połowie XX wieku. Należy tu w szczególności wymienić **Powszechną Deklarację Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych, uchwaloną 10 grudnia 1948 r.**, której postanowienia przyznały dzieciom prawo do szczególnej troski i pomocy, przy założeniu, iż naturalnym środowiskiem rozwoju dzieci, służącym ich dobru – jest rodzina. Dziecko powinno zostać przygotowane do życia w społeczeństwie, poprzez wychowanie w zgodzie z ideałami Karty Narodów Zjednoczonych, a w szczególności w duchu pokoju, godności, tolerancji, wolności, równości i solidarności (M. Stych). Istotnymi z punktu widzenia międzynarodowej ochrony praw dzieci były również: **Genewska Deklaracja Praw Dziecka z 1924 r.**, **Deklaracja Praw Dziecka z 20 listopada 1959 r.**, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, **Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (art. 23 i 24)**, **Międzynarodowy Pakt Praw Gospodar-**

**czych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (art. 10 ust. 3).** Zasadnicze znaczenie należy jednak przyznać uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. **Konwencji o Prawach Dziecka (Dz. U. 1991, Nr 120, poz. 526)**, ratyfikowanej przez Polskę w 1991 r. Na mocy art. 1 Konwencji, za dziecko uważa się każdą istotę ludzką poniżej 18 roku życia, chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka, uzyska ono pełnoletność wcześniej, art. 6 zaś gwarantuje każdemu dziecku niezbywalne prawo do życia.

Pierwszym narodowym organem czuwającym nad przestrzeganiem praw dziecka był utworzony na mocy ustawy norweskiego parlamentu (Stortingu) z 5 marca 1981 r., **Rzecznik do Spraw Dzieci** (Barneombudet). Należy zauważyć, iż rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach istotnie się różnią, nie zawsze też na straży praw dziecka stoi organ jednoosobowy: w Finlandii funkcję Rzecznika Praw Dziecka pełni od 1981 r. specjalna organizacja pozarządowa, zaś w Budestagu od 1988 r. działa parlamentarna Komisja do Spraw Dzieci (M. Pacholak).

Konstytucjonalizacja instytucji Rzecznika Praw Dziecka w polskim porządku ustrojowym nastąpiła na mocy art. 72 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Tryb powoływania, szczegółowe kompetencje oraz zakres działania tego organu określa ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. 2000, Nr 6, poz. 69 ze zm.). W toku prac nad treścią Konstytucji dały się zauważyć wątpliwości, co do celowości wpisywania omawianego organu w treść ustawy zasadniczej, o czym może świadczyć fakt, iż regulacje związane z RPD pojawiały się i zniknęły, w zależności od konkretnego projektu Konstytucji. Po raz pierwszy przepis statuujący instytucję Rzecznika Praw Dziecka pojawił się w projekcie Konstytucji z 9 maja 1994 r., zgłoszonym przez Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej (art. 163), organ ten występował w projekcie jednolitym Konstytucji z 20 stycznia 1995 r. i 26 stycznia 1995 r. (art. 55 ust. 4), by zniknąć w wersjach z 19 czerwca 1996 r. i 16 stycznia 1997 r. Instytucja Rzecznika Praw Dziecka pojawiła się ponownie w tekście jednolitym projektu Konstytucji, wskutek uwzględnienia przez Zgromadzenie Narodowe wniosku

mniejszości zawartego w sprawozdaniu Komisji Konstytucyjnej ZN (R. Chruściak). Ostatecznie o konstytucyjnym charakterze dyskusowanego organu przesądziło 22 marca 1997 r.: Zgromadzenie Narodowe uchwaliło w II czytaniu Konstytucję RP, której art. 72 ust. 4 stanowił o RPD. Wprowadzone przez Prezydenta RP poprawki, skutkujące koniecznością odbycia III czytania projektu Konstytucji, nie wpłynęły już na pozycję ustrojową Rzecznika.

## **2.2. Kompetencje oraz tryb realizacji zadań Rzecznika Praw Dziecka**

Zgodnie z art. 1 ustawy o RPD zadaniem Rzecznika jest stanie **na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o Prawach Dziecka oraz innych przepisach prawa**. W swych działaniach RPD kieruje się dobrem dziecka, rozumianego przez ustawę jako istota ludzka od momentu poczęcia aż do osiągnięcia pełnoletności, przy poszanowaniu praw i obowiązków rodziców. Szczególną troską i pomocą Rzecznika Praw Dziecka otoczone są dzieci niepełnosprawne (art. 3 ust. 4).

Celem działań Rzecznika jest zagwarantowanie dziecku harmonijnego rozwoju, przy poszanowaniu jego godności i podmiotowości, jak również podejmowanie działań chroniących dziecko przed **przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbaniem oraz innym złym traktowaniem** (art. 72 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 3 ustawy o RPD), a także upowszechnianie praw dziecka oraz metod ich ochrony. Rzecznik działa w szczególności na rzecz ochrony: a) prawa do życia i ochrony zdrowia, b) prawa do wychowywania w rodzinie, c) prawa do godziwych warunków socjalnych, d) prawa do nauki.

W ramach realizacji swoich kompetencji, Rzecznik Praw Dziecka został przez przepisy ustawy wyposażony w prawo:

- 1) zbadania, nawet bez uprzedzenia każdej sprawy na miejscu,
- 2) żądania od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień lub udzielenia informacji, a także udostępnienia akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe,

- 3) zgłoszenia udziału w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skarg konstytucyjnych dotyczących praw dziecka,
- 4) występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o rozstrzygnięcie rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów dotyczących praw dziecka,
- 5) wnoszenia kasacji lub skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
- 6) żądania wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wzięcia udziału w toczącym się postępowaniu, które już się toczy na prawach prokuratora,
- 7) wzięcia udziału w toczącym się już postępowaniu w sprawach nieletnich – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 8) żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa,
- 9) zwracania się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnoszenia skarg do sądu administracyjnego oraz uczestniczenia w postępowaniach na prawach prokuratora,
- 10) występowania z wnioskiem o ukaranie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w trybie określonym w odrębnych przepisach,
- 11) zlecenia przeprowadzenia badań oraz sporządzania ekspertyz i opinii.

Rzecznik Praw Dziecka może ponadto zwracać się do określonych organów, instytucji lub organizacji, o podjęcie działań mających na celu ochronę praw dziecka, mieszczących się w ramach uprawnień tych organów. Organy, do których zwrócił się Rzecznik zobowiązane są do przedstawienia wyników podjętych działań lub swego stanowiska w sprawie nie później niż w ciągu 30 dni, a także do współdziałania z Rzecznikiem Praw Dziecka, w szczególności poprzez udzielanie Rzecznikowi informacji i wyjaśnień, udostępnianie dokumentów i akt sprawy będącej przedmiotem zainteresowania RPD oraz udzielanie

wyjaśnień odnoszących się do podstawy faktycznej i prawnej podejmowanych rozstrzygnięć.

Ustawa przewiduje, iż w przypadku, gdy RPD nie podziela stanowiska zajętego przez podmioty, do których zwrócił się o podjęcie działań na rzecz dziecka, jak w również w razie bezczynności tych organów, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie stosownych działań. Dodatkowo, jeśli Rzecznik stwierdzi w działalności organu, instytucji lub organizacji naruszenia w zakresie ochrony praw dziecka, uprawniony jest do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowej.

Wszelkie działania określone w ustawie z 6 stycznia 2000 r. Rzecznik podejmuje z własnej inicjatywy, kierując się informacjami pochodzącymi od obywateli lub ich organizacji, wskazującymi na łamanie praw dziecka. Ustawa o RPD przewiduje (art. 10 ust. 2), iż Rzecznik może odmówić udzielenia informacji o danych osoby, od której pochodziło zawiadomienie o naruszeniu praw lub dobra dziecka, w tym wobec organów władzy publicznej, jeśli uzna to za celowe ze względu na ochronę praw i wolności jednostki. Po zakończeniu działań Rzecznik przedstawia ich efekty osobie lub organizacji, która zgłosiła informację o naruszeniu praw dziecka.

Należy również wskazać, iż do Rzecznika Praw Dziecka należy przedstawianie właściwym organom władzy publicznej i instytucjom wniosków i ocen, mających na celu zwiększenie zakresu ochrony praw dziecka oraz usprawnienie trybu postępowania w tym przedmiocie; RPD może także występować o podjęcie inicjatywy ustawodawczej oraz o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych.

Ze swej działalności RPD przedstawia corocznie, nie później niż do 31 marca, Sejmowi i Senatowi informację o swej działalności oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka. Informacja RPD podawana jest do wiadomości publicznej.

Organem zapewniającym realizację ustawowych kompetencji RPD jest **Biuro Rzecznika Praw Dziecka**, działające na podstawie **Statutu**. W zakresie uprawnień do nadawania Statutu nastąpiła zmiana na mocy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 168, poz. 1004): obecnie to Rzecznik Praw Dziecka (w miejsce Marszałka Sejmu) jest organem właściwym do nadawania – w drodze zarządzenia –



dokumentu określającego organizację Biura. Biuro, z siedzibą w Warszawie, jest jednostką pomocniczą Rzecznika Praw Dziecka, któremu w stosunku do pracowników Biura przysługują uprawnienia pracodawcy. Rzecznik Praw Dziecka kieruje Biurem przy pomocy Zastępcy Rzecznika. Organem odpowiedzialnym za właściwe funkcjonowanie Biura pod względem organizacyjnym i finansowym jest powoływany i odwoływany przez Rzecznika Dyrektor Biura, do którego zadań należy między innymi reprezentowanie Biura w sprawach cywilnoprawnych, budżetowych i administracyjnych, a także w sprawach ze stosunku pracy, z tym zastrzeżeniem, iż nawiązywanie, rozwiązywanie i zmiana stosunku pracy z pracownikami należy do właściwości Rzecznika Praw Dziecka. Dyrektor (lub inny wyznaczony przez RPD pracownik) kieruje pracą Biura w czasie nieobecności Rzecznika.

Biuro Rzecznika Praw Dziecka składa się z statutowych komórek organizacyjnych:

- 1) Gabinetu Rzecznika Praw Dziecka,
- 2) Zespołu Administracyjnego,
- 3) Zespołu do Spraw Edukacji i Wychowania,
- 4) Zespołu Spraw Rodzinnych i Nieletnich,
- 5) Zespołu Spraw Społecznych i Prawa Administracyjnego,
- 6) Zespołu Spraw Międzynarodowych i Konstytucyjnych,
- 7) Zespołu Dziecięcego Telefonu Zaufania i Przyjęć Interesantów.

Szczegółowy tryb funkcjonowania Biura i wyodrębnionych jednostek organizacyjnych oraz zakres ich zadań określa **Regulamin Organizacyjny** nadawany przez Rzecznika Praw Dziecka w drodze zarządzenia (obecnie obowiązujący Regulamin został wprowadzony w życie zarządzeniem RPD nr 11 z dnia 17 kwietnia 2009 r.) Zgodnie z § 4 Regulaminu, Biuro Rzecznika Praw Dziecka działa, przestrzegając zasad:

- a) **legalności** – zgodności wykonywanych działań z prawem,
- b) **sprawności** – starannego i szybkiego wykonywania zadań,
- c) **oszczędności** – poszanowania powierzonych środków,
- d) **przejrzystości** – jawności zasad funkcjonowania.

Podstawowym zadaniem **Gabinetu RPD** jest organizacyjne i merytoryczne wspieranie działań podejmowanych przez Rzecznika. W skład Gabinetu wchodzi: **Dyrektor Gabinetu**, kierujący pracami Biura stanowiącymi wykonanie ustawowych zadań Rzecznika; **Dział Komunikacji Społecznej**, do którego należy m.in.: realizacja bieżącej współpracy Rzecznika z mediami, monitorowanie mediów w zakresie problematyki przestrzegania praw dziecka, organizacja spotkań i konferencji Rzecznika, prowadzenie serwisu internetowego RPD, przygotowywanie projektów materiałów informacyjnych Rzecznika oraz koordynacja ich dystrybucji, prowadzenie pełnej dokumentacji aktywności Rzecznika, związanej z promocją praw dziecka; **Asystent Rzecznika**, odpowiedzialny w szczególności za koordynowanie kalendarza RPD, obsługę telefoniczną i mailową Rzecznika, przygotowywanie i organizację spotkań oraz wizyt Rzecznika, prowadzenie rejestru zaproszeń oraz organizację podróży zagranicznych RPD; **Audytory Wewnętrzny**, przedstawiający Rzecznikowi obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania w Biurze systemów zarządzania i kontroli, wykonujący czynności doradcze, w tym składanie wniosków mających na celu usprawnienie funkcjonowania Biura, a także odpowiedzialny za weryfikację realizacji zaleceń pokontrolnych Audytora lub kontroli zewnętrznych oraz **Sekretarz Rzecznika**, do którego zadań zaliczyć trzeba: obsługę sekretarską oraz kancelaryjno-biurową Rzecznika i Gabinetu Rzecznika, ewidencjonowanie korespondencji Gabinetu Rzecznika oraz przygotowywanie zleconych projektów pism.

Odnosząc się do zakresu zadań merytorycznych Zespołów Biura, stwierdzić należy, iż **Zespół do Spraw Edukacji i Wychowania** odpowiada za prowadzenie działalności związanej z badaniem stanu przestrzegania praw dziecka i podejmowanie działań związanych z respektowaniem prawa do nauki, prawa do opieki nad rodziną i dzieckiem, prawa do informacji, dostępu do dóbr kultury, rozrywki i wypoczynku; do zadań **Zespołu Spraw Rodziny i Nieletnich** należą w szczególności sprawy związane z: a) wykonywaniem i przestrzeganiem prawa do wychowania w rodzinie, b) ochroną dziecka przed okrucieństwem, przemocą, wyzyskiem, demoralizacją i zaniedbaniem, c) ochroną dóbr osobistych, d) pobytem dziecka w rodzinie

zastępczej lub całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej, e) prowadzonymi przez sądy rodzinne i nieletnich wszystkich instancji sprawami rodzinnymi, opiekuńczymi, rozwodowymi, o przysposobienie, z zakresu kurateli, f) przestępczością przeciwko dzieciom i rodzinie, g) wykonywaniem środków wychowawczych lub poprawczych, h) ochrona praw dzieci porzuconych i zaginionych; zadaniem **Zespołu Spraw Społecznych i Prawa Administracyjnego** jest prowadzenie spraw i podejmowanie działań odnoszących się do przestrzegania prawa do godziwych warunków socjalnych, prawa do życia i ochrony zdrowia; **Zespół Spraw Międzynarodowych i Konstytucyjnych** jest odpowiedzialny m.in. za sprawy związane z: a) czuwaniem nad implementacją norm z zakresu praw dziecka, b) przestrzeganiem konwencji, wytycznych i założeń polityki z zakresu powszechnego i europejskiego systemu ochrony praw dziecka, c) sporządzaniem opinii o niezgodności ustaw z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, d) przedstawianiem opinii o przestrzeganiu praw dziecka w Polsce właściwym podmiotom prawa międzynarodowego, e) czuwaniem nad realizacją Narodowego Planu Działań na Rzecz Dzieci 2004–2012. Wymienione Zespoły realizują również pewien katalog działań tożsamy dla każdej z wyodrębnionych komórek organizacyjnych, obejmujący: 1) podejmowanie interwencji i przeprowadzanie kontroli w zakresie działań Zespołu; 2) sygnalizowanie Rzecznikowi Praw Dziecka konieczności wszczęcia bądź wzięcia udziału w postępowaniu cywilnym, administracyjnym lub karnym, związanym z zakresem działań Zespołu; 3) gromadzenie i analizę materiału dowodowego w sprawach dotyczących działań Zespołu, w tym występowanie do organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji o złożenie wyjaśnień lub udzielenie informacji, a także o udostępnienie akt i dokumentów; 4) przygotowywanie projektów wystąpień Rzecznika, w zakresie zgodnym z zadaniami danego Zespołu, 5) przygotowywanie okresowych sprawozdań z działalności Zespołu; 6) opracowywanie projektu informacji rocznej Rzecznika w zakresie pracy Zespołu, 7) udzielanie informacji o prowadzonych postępowaniach, 8) monitorowanie porządku prawnego w zakresie działania Zespołu oraz wnioskowanie w sprawie potrzeby inicjatyw legislacyj-

nych Rzecznika, 9) współpraca z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi Biura.

Do zadań **Zespołu Dziecięcego Telefonu Zaufania i Przyjęć Interesantów** należy udzielanie informacji i prowadzenie doraźnych interwencji w sprawach dotyczących naruszania praw dziecka, w szczególności: a) obsługa Dziecięcego Telefonu Zaufania Rzecznika Praw Dziecka, b) udzielanie informacji i porad osobom zwracającym się w sprawach indywidualnych, w tym wskazywanie przysługujących środków działania, c) informowanie o możliwości wykorzystania uprawnień Rzecznika, d) przekazywanie interesantom wiedzy prawnej, pedagogicznej i psychologicznej, niezbędnej dla samodzielnego rozwiązania sprawy, e) przyjmowanie osób zgłaszających się bezpośrednio do Rzecznika i do Biura w sprawach dotyczących sytuacji dziecka w aspekcie przestrzegania jego praw, f) klasyfikacja spraw napływających do Rzecznika, g) opracowywanie projektu informacji rocznej o działalności Rzecznika h) opracowywanie okresowych sprawozdań z działalności Zespołu. Zespół Dziecięcego Telefonu Zaufania i Przyjęć Interesantów jest ponadto zobowiązany do niezwłocznego zawiadomienia Rzecznika Praw Dziecka i Dyrektora Zespołu prowadzącego sprawę z zakresu będącego przedmiotem interwencji o każdorazowym zgłoszeniu problemu mogącego odnieść skutek w odniesieniu do życia lub zdrowia. **Zespół Administracyjny**, w skład którego wchodzi **Wydział Finansowy i Wydział Gospodarczy**, zapewnia obsługę organizacyjno-finansową Biura, obejmującą m.in.: a) administrowanie majątkiem, b) sporządzanie projektów umów i porozumień zawieranych przez Biuro, na wniosek i we współpracy z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi, c) organizowanie i przeprowadzanie kontroli wewnętrznych w statutowych jednostkach organizacyjnych Biura, d) organizacja i obsługa zamówień publicznych Biura, e) obsługa informatyczna, transportowa i zaopatrzeniowa Biura, f) archiwizowanie dokumentacji Biura.

Zgodnie z danymi statystycznymi opublikowanymi w Informacji o działalności Rzecznika Praw Dziecka i stanie przestrzegania praw dziecka za rok 2011, do Rzecznika zgłoszono ogółem 29 256 **spraw**, w tym 5336 przedłożonych na piśmie lub z własnej inicjatywy, 23 321 zgłoszonych telefonicznie oraz 599 przedstawionych podczas wizyt.

Największy udział w zestawieniu miały sprawy związane z naruszeniami prawa do wychowania w rodzinie (17 481), prawa do ochrony przed przemocą (3448) oraz prawa do nauki (2829). Zgłoszono również naruszenia prawa do godziwych warunków socjalnych (2328), prawa do życia i ochrony zdrowia (585), zaś 2585 spraw dotyczyło łamania innych praw dzieci, w tym nienależytej ochrony praw dzieci niepełnosprawnych.

### 2.3. Tryb powoływania Rzecznika Praw Dziecka

Rzecznik Praw Dziecka należy do grupy organów powoływanych przez **Sejm za zgodą Senatu**. Kandydatura na urząd RPD może być przedstawiona przez **Marszałka Sejmu, grupę co najmniej 35 posłów, Marszałka Senatu oraz grupę co najmniej 15 senatorów**. Należy zauważyć, iż wyposażenie w prawo zgłaszania własnych kandydatów Marszałka Senatu oraz przedstawicieli izby wyższej parlamentu, stanowi pewnego rodzaju niekonsekwencję: krąg podmiotów zgłaszających kandydatów do objęcia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich – instytucji najściślej związanej kompetencyjnie z Rzecznikiem Praw Dziecka, a przy tym również wybieranej przez Sejm za zgodą Senatu, ograniczony został wyłącznie do Marszałka Sejmu i grupy 35 posłów. W związku z tym, należałoby rozważyć ujednoczenie katalogu uprawnionych do wysuwania kandydatów na urzędy RPO i RPD, bądź to przez poszerzenie kręgu zgłaszających kandydatury osób mających objąć stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, bądź też poprzez zawężenie grupy uprawnionych do przedstawiania kandydatów na Rzecznika Praw Dziecka, do Marszałka Sejmu i grupy 35 posłów.

Co istotne, w swym pierwotnym kształcie, ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka nie wiązała z osobą kandydata na ten urząd konieczności spełnienia żadnych szczególnych warunków, odnoszących się na przykład do posiadanego wykształcenia, wiedzy, doświadczenia czy niekaralności, co znacząco odróżniało ją chociażby od ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (D. Górecki). Sytuacja ta uległa zmianie wraz z uchwaleniem *Ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* (Dz. U. 2008, Nr

214, poz. 1345). Powołana nowelizacja wprowadziła do treści ustawy o RPD nowy przepis (art. 1 ust. 4), zgodnie z którym Rzecznikiem Praw Dziecka może być jedynie ten, kto:

- a) jest obywatelem polskim,
- b) posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych,
- c) nie był skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne,
- d) ukończył studia wyższe i uzyskał tytuł magistra lub tytuł równorzędny,
- e) ma co najmniej pięcioletnie doświadczenie w pracy z dziećmi lub na ich rzecz,
- f) jest nieskazitelnego charakteru i wyróżnia się wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną

Rzecznik Praw Dziecka powoływany jest **bezwzględną większością głosów**, a uchwałę w sprawie jego wyboru Marszałek Sejmu niezwłocznie przekazuje Marszałkowi Senatu. Senat wyraża zgodę na powołanie RPD w ciągu **30 dni**, a niepodjęcie w tym terminie uchwały równoznaczne jest z wyrażeniem zgody. W przypadku odrzucenia przez Senat kandydata na Rzecznika Praw Dziecka proponowanego przez Sejm, procedura wyboru jest ponawiana.

Warunkiem objęcia urzędu Rzecznika Praw Dziecka jest złożenie przed Sejmem ślubowania następującej treści: „Ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków Rzecznika Praw Dziecka dochowam wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę strzec praw dziecka, kierując się przepisami prawa, dobrem dziecka i dobrem rodziny. Ślubuję, że powierzone obowiązki będę wypełniać bezstronnie, z najwyższą sumiennością i starannością, że będę strzec godności powierzonego mi stanowiska oraz dochowam tajemnicy państwowej i służbowej”. Do roty ślubowania można dodać zdanie „Tak mi dopomóż Bóg”.

Kadencja nowo wybranego RPD liczy się od **momentu złożenia ślubowania i trwa 5 lat**, przy założeniu, iż ta sama osoba może pełnić funkcję Rzecznika najwyżej przez dwie kolejne kadencje (art. 6 ust. 3 ustawy o RPD). Kadencja wygasa w razie śmierci Rzecznika Praw

Dziecka lub jego odwołania przez Sejm, przy wyrażonej zgodzie Senatu z powodu: **a) zrzeczenia się piastowanego urzędu, b) stwierdzenia orzeczeniem lekarskim trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków ze względu na chorobę lub utratę sił, c) sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu, d) skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.**

Tryb odwołania z pełnionej funkcji Rzecznika Praw Dziecka następuje w sposób identyczny z jego powołaniem, na wniosek tych samych organów.

Nowelizacja ustawy o RPD dokonana 15 lipca 2011 r. przyznaje Rzecznikowi Praw Dziecka prawo powołania i odwołania Zastępcy Rzecznika.

#### **2.4. Gwarancje niezależności Rzecznika Praw Dziecka**

W wykonywaniu swych zadań Rzecznik Praw Dziecka jest niezależny od innych organów państwowych i odpowiada tylko przed Sejmem RP w zakresie określonym ustawą. W przepisach ustawy przewidziano szereg gwarancji, mających na celu zapewnienie Rzecznikowi możliwości nieskrępowanego realizowania przyznanych mu uprawnień. Rzecznik Praw Dziecka chroniony jest immunitetem formalnym, wyrażającym się w zakazie pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu (**aspekt procesowy**), jak również w zakazie zatrzymania lub aresztowania bez zgody izby (**aspekt nietykalności**). Aspekt nietykalności immunitetu formalnego nie chroni w przypadku kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: a) ujęcia Rzecznika Praw Dziecka *in flagrante delicto* (na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa), b) zatrzymanie musi być konieczne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Wyłączenie ochronnego działania immunitetu formalnego nie ma jednak w tym przypadku charakteru bezwzględnego, ponieważ o zatrzymaniu RPD powiadamia się niezwłocznie Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 103 ust. 1 Konstytucji RP wymienia Rzecznika Praw Dziecka wśród organów objętych *incompatibilitas* parlamentarną. W celu uniknięcia uwikłania w zależności, które mogłyby skutkować naciskami na działalność Rzecznika Praw Dziecka, **nie może on: 1) zaj-**

**mować żadnego innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych, 2) należeć do partii politycznej, 3) prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością sprawowanego urzędu.** Po zakończeniu wykonywania obowiązków, osoba sprawująca funkcję RPD, ma prawo do powrotu na uprzednio zajmowane stanowisko, a gdyby to nie było możliwe – na stanowisko równorzędne z uprzednio zajmowanym. W takim przypadku rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy – z wyjątkiem stosunku pracy na podstawie wyboru – oraz zmiana warunków pracy i płacy w ciągu dwóch lat po zaprzestaniu wykonywania obowiązków Rzecznika Praw Dziecka może nastąpić tylko za zgodą wyrażoną przez Prezydium Sejmu.

## **Literatura**

1. Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
2. Banaszak B., *Ombudsman*, [w:] *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, pod red. A. Florczak, B. Bolechow, Toruń 2006.
3. Bichta T., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, pod red. B. Szmulika i M. Żmigrodzkiego, wyd. UMCS, Lublin 2001.
4. Borkowski G., *Rzecznicy praw i wolności*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2005.
5. Czyż E., *Szkola Praw Człowieka. Prawa Dziecka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2002.
6. Garlicki L., *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmána) w świecie współczesnym*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1989.
7. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, wyd. „Liber”, Warszawa 2010.
8. Gebethner S., *Przesłanki ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1989.
9. Górecki D., *Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.



10. Grabowska S., *Organizacja Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Organy i korporacje ochrony prawa*, pod red. S. Sagana, Warszawa 2001.
11. Jaros P. J., *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006.
12. Karnicka A., *Rzecznik Praw Obywatelskich (pierwsze doświadczenia i perspektywy organizacyjne)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 12.
13. Kubiak A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
14. Łopatka A., *Kim powinien być Rzecznik Praw Dziecka?* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wyd. WSAiZ, Przemyśl 2000.
15. Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.
16. Marczykowska I., Markowska-Gos E., Solak A., *Prawa dziecka. Wybrane aspekty*, Wyd. UR, Rzeszów 2006.
17. Naleziński B., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarnecki, wyd. 4, „C. H. Beck”, Warszawa 2002.
18. Patyra S., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Mojaka, wyd. UMCS, Lublin 2000.
19. Pieniążek A., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów państwa*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
20. Podolak M., *Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wyd. UMCS, Lublin 2005.
21. Smolińska-Theiss B., *Odkrywcy, nauczyciele i strażnicy praw dziecka*, [w:] *Prawo dziecka do zdrowia* (red. J. Bińczycka), Impuls, Kraków 2007.
22. Stych M., *Rzecznik Praw Dziecka*, „Jurysta” 2001, nr 3/4.
23. Szymańczak J., *Instytucja Rzecznika Praw Dzieci na świecie, Informacja nr 137*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1993.
24. Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
25. Świca J., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2010.
26. Trociuk S., *Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2007.

27. Witkowski Z., *Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2011.
28. Zieliński A., *Rzecznik Praw Obywatelskich a sądy*, [w:] *Państwo prawa – administracja – sądownictwo*, Warszawa 1999.
29. Zieliński A., *Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji przepisów konstytucji*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka*, wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
30. Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9.
31. Zieliński T., *Rzecznik Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998.

## ROZDZIAŁ XVI. KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI

### 1. Wolność wypowiedzi a prowadzenie stacji radiowych i telewizyjnych

**Art. 14 Konstytucji gwarantuje wolność prasy i innych środków społecznego przekazu** w tym oczywiście radia i telewizji. Oznacza to wolność zakładania i prowadzenia stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych i eksploatowania urządzeń do tego niezbędnych.

Postanowienia te rozwija art. 54 ust. 2, zgodnie z którym **zakazana jest prewencyjna cenzura środków społecznego przekazu** (z wyjątkiem sytuacji, gdy wprowadzony zostanie stan wojenny lub wyjątkowy – zob. art. 233 ust. 1). **Możliwe jest jednak koncesjonowanie przez państwo stacji radiowych i telewizyjnych, a zadanie to powierzono Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.**

Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 226) – dalej urt – stanowi, iż organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący Krajowej Rady, który podejmuje decyzje na podstawie uchwały Rady (art. 33 ust. 2). Koncesja może być udzielona osobie fizycznej, posiadającej obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce lub osobie prawnej lub osobowej spółce handlowej, które mają siedzibę w Polsce (art. 35 ust. 1 urt).

Koncesja dla spółki z udziałem osób zagranicznych może być udzielona jeżeli (art. 35 ust. 2 urt):

- 1) udział kapitałowy osób zagranicznych w spółce lub udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym spółki nie przekracza 49%,
- 2) umowa lub statut spółki przewidują, że:

- a) osobami uprawnionymi do reprezentowania lub prowadzenia spraw spółki albo członkami zarządu spółki będą w większości osoby posiadające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce,
- b) w zgromadzeniu wspólników lub w walnym zgromadzeniu udział głosów osób zagranicznych i spółek zależnych, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osób zagranicznych nie może przekroczyć 49%,
- c) osoby zagraniczne nie mogą dysponować bezpośrednio lub pośrednio większością przekraczającą 49% głosów w osobowej spółce handlowej,
- d) członkami rady nadzorczej spółki będą w większości osoby posiadające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce.

Koncesja może być również udzielona (art. 35 ust. 3 urt):

- 1) osobie zagranicznej lub
- 2) spółce zależnej, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych, od osoby zagranicznej  
– których siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego – bez stosowania ograniczeń, o których wyżej mowa.

Koncesji nie wolno udzielić, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować (art. 36 ust. 2 urt):

- 1) zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz naruszenie tajemnicy państwowej,
- 2) osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie.

Koncesja udzielana jest na 10 lat (art. 36 ust. 3).

Wymogi formalne, co do wniosku o koncesję określa rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W pewnych warunkach koncesja może, a nawet musi być cofnięta (art. 38 urt). Dzieje się tak między innymi, gdy:

- 1) rozpowszechnianie programów powoduje zagrożenie interesów kultury narodowej, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz narusza normy dobrego obyczaju,
- 2) rozpowszechnianie programów powoduje osiągnięcie przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym rynku,
- 3) nastąpi przejęcie kontroli nad działalnością nadawcy przez inną osobę,
- 4) działalność objęta koncesją jest wykonywana w sposób sprzeczny z ustawą lub warunkami określonymi w koncesji,
- 5) nadawca posiadający koncesję nie rozpocznie działalności w terminie ustalonym w koncesji lub trwale zaprzestanie rozpowszechniania programu, chyba że opóźnienie rozpoczęcia nadawania lub jego zaprzestanie zostały spowodowane okolicznościami niezależnymi od nadawcy.

Wolność wypowiedzi w ramach radiofonii i telewizji oznacza wolny odbiór programów krajowych i zagranicznych przeznaczonych przez nadawców do powszechnego odbioru (art. 1 ust. 2 urt). Nadawca kształtuje program samodzielnie i ponosi odpowiedzialność za jego treść (art. 13 ust. 1 urt).

Ustawa o radiofonii i telewizji ustala w art. 15–18 pewne rygory, co do nadawanych audycji i tak na przykład:

- co najmniej 33% kwartalnego czasu nadawania programu telewizyjnego powinno być przeznaczone na audycje wytworzone pierwotnie w języku polskim z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych, przekazów tekstowych i teleturniejów,
- ponad 50% kwartalnego czasu nadawania programu telewizyjnego przeznaczone powinno być na audycje wytworzone przez producentów europejskich także z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych, przekazów tekstowych i teleturniejów,
- reklamy nie mogą zajmować nie więcej niż 12 minut w ciągu godziny zegarowej programu,

- zakazana jest reklama wyrobów tytoniowych, napojów alkoholowych z wyjątkiem piwa, świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej udzielanych wyłącznie na podstawie skierowania lekarza, produktów leczniczych, gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości, zakładów wzajemnych, gier na automatach, substancji psychotropowych i środków odurzających,
- zakazana jest reklama nawołująca bezpośrednio małoletnich do nabywania produktów i usług,
- audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym w szczególności nie mogą zawierać treści dyskryminujących ze względu na rasę, płeć lub narodowość.

## **2. Kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji**

Przepisy dotyczące Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zostały zamieszczone w rozdziale IX Konstytucji zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, ale Rada posiada szereg kompetencji typowych dla centralnych organów administracji. Obok nadawania koncesji do jej zadań należy (art. 6 ust. 2 urt):

- 1) projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- 2) określanie, w granicach upoważnień ustawowych, warunków prowadzenia działalności przez dostawców usług medialnych,
- 3) podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów,
- 4) zwanego dalej „rejestrem”, oraz prowadzenie tego rejestru
- 5) uznawanie za nadawcę społecznego lub odbieranie tego przyzwoleń, na warunkach określonych ustawą, sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych,

- 6) organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych,
- 7) ustalanie opłat za udzielanie koncesji oraz wpis do rejestru,
- 8) ustalanie na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 z późn. zm.) wysokości opłat abonamentowych,
- 9) opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji,
- 10) inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- 11) organizowanie i inicjowanie współpracy z zagranicą w dziedzinie radiofonii i telewizji,
- 12) współpraca z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych,
- 13) przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji.

**Wykonując swe funkcje Rada wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały** (art. 213 ust. 2 Konstytucji). Rozporządzenia KRRiT odpowiadać muszą ogólnym zasadom dotyczącym tego rodzaju aktów prawnych. Oznacza to, iż może ona wydać rozporządzenie tylko w wypadkach wyraźnie wskazanych przez ustawy (w tym przede wszystkim ustawę o radiofonii i telewizji). Jeżeli ustawa wyraźnie nie wskazuje rozporządzenia jako formy aktu jaki ma wydać, KRRiT podejmuje uchwałę. Inaczej mówiąc nie możliwe jest wydanie rozporządzenia bez wyraźnej delegacji ustawowej.

**Decyzje Rady są ostateczne, bez możliwości odwołania się do wyższej instancji, ale strony mają prawo wnieść skargę do sądu administracyjnego.**

KRRiT przeprowadza konkursy członków rad nadzorczych publicznych spółek radiofonii i telewizji spośród kandydatów zgłoszonych przez organy kolegialne uczelni akademickich, z wyjątkiem re-

prezentantów ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 28 urt). Powołuje także po 15 członków ich rad programowych, z tym że ustawa określa, iż dziesięciu członków rady programowej reprezentuje ugrupowania parlamentarne a pozostałych pięciu powoływanych jest z grona osób legitymujących się dorobkiem i doświadczeniem w sferze kultury i mediów (art. 28a ust. 1 urt).

KRRiT określa także tryb postępowania związany z ciążącym na publicznej radiofonii i telewizji obowiązkiem stwarzania partiom politycznym i ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych i związków pracodawców, możliwości przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych (art. 23 urt).

### **3. Powoływanie i organizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji**

Skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wspólnie kształtują Sejm, Senat i Prezydent Rzeczypospolitej (art. 214 ust. 1 Konstytucji). **Sejm powołuje dwóch członków, Senat jednego, Prezydent również dwóch.** Osoby te powinny wyróżniać się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu (art. 7 ust. 1 urt). **Kadencja członka Rady trwa 6 lat licząc od dnia powołania ostatniego członka.** Członek KRRiT nie może być powołany na kolejną kadencję. Organ uprawniony do powołania członka Krajowej Rady może go odwołać ale wyłącznie w przypadku (art. 7 ust. 6 urt):

- 1) zrzeczenia się swej funkcji,
- 2) choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji,
- 3) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej,
- 4) złożenia niezgodnego z prawem oświadczenia lustracyjnego stwierdzanego prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 5) naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu.



Wtedy, gdy takie odwołanie nastąpi lub gdy członek Rady umrze, właściwy organ powołuje nowego na okres do końca kadencji poprzednika.

**Kadencja wszystkich członków KRRiT wygasa w przypadku odrzucenia przez Sejm i Senat jej corocznego sprawozdania z działalności i potwierdzenia wygaśnięcia przez Prezydenta (art. 12 urt).** Członkowie Krajowej Rady ponoszą również odpowiedzialność konstytucyjną (art. 198 ust. 1 Konstytucji).

Członek Rady nie może łączyć swej funkcji z posiadaniem udziałów albo akcji, bądź w inny sposób uczestniczyć w podmiocie będącym nadawcą lub producentem radiowym lub telewizyjnym oraz wszelką działalnością zarobkową z wyjątkiem pracy dydaktyczno-naukowej w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracy twórczej (art. 8 ust. 4 urt).

W okresie kadencji członków Krajowej Rady ich członkostwo w władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych ulega zawieszeniu. Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast, iż obowiązek zawieszania członkostwa w partiach politycznych jest niezgodny z Konstytucją (zob. wyrok TK, Dz. U. 2002 r., Nr 56, poz. 517), bowiem wymaga ona całkowitej rezygnacji z przynależności partyjnej.

**Pracami Rady kieruje jej Przewodniczący. Jest on wybierany przez członków KRRiT ze swojego grona.** Rada może go również odwołać (art. 7 ust. 2b urt).

KRRiT działa w oparciu o uchwalony prze siebie regulamin, ale sama ustawa przesądza, iż uchwały Rady zapadają większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków (art. 9 urt).

Swoje zadania Rada wykonuje przy pomocy Biura Krajowej Rady.

## Literatura

1. Bisztyga A., *Uwagi o pozycji ustrojowej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Prawa człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2003, nr 9.
2. Chruściak R., *Konstytucjonalizacja wolności mediów, wolności wypowiedzi oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Kształtowanie przepisów konstytucyjnych i ustawowych*, Warszawa 2004.

3. Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
4. Chruściak R., *Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako forma odpowiedzialności politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1.
5. Czarny P., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Prawo Konstytucyjne*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2011.
6. Górecki D. (red.), *Wolność słowa w mediach*, Łódź 2003.
7. Patyra S., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2010.
8. Piątek S., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 1993.
9. Rakowski M., *Uwagi o ustawowej regulacji instytucji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 10.
10. Sobczak J., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 1997.
11. Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001.
12. Sokolewicz W., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem konstytucyjny*, Zeszyty Naukowe WSHiP, seria Prawo 2003, nr 9.
13. Szmulik B., Żmigrodzki M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, pod red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
14. Wąsowski K., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1.
15. Zdyb M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe*, pod red. J. Stelamasiaka i J. Szreniawskiego, Bydgoszcz–Lublin 2002.
16. Zięba-Załucka H., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000.
17. Zięba-Załucka H., *Czy potrzebna jest nowelizacja Konstytucji – na tle zmian w Prokuraturze i Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji*, [w:] Skrzydło W., Szapował W., Eckhardt K. (red.), *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, Przemysł 2006.
18. Zięba-Załucka H., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji a regulatory mediów w państwach współczesnych*, Rzeszów 2007.
19. Zięba-Załucka H., *Czy konstytucjonalizacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pomogła w zachowaniu jej niezależności?* [w:] Gdulewicz E., Zięba-Załucka H. (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.

## ROZDZIAŁ XVII. STANY NADZWYCZAJNE

### 1. Pojęcie i rodzaje stanów nadzwyczajnych

Żadne państwo nie jest z natury rzeczy wolne od możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych. Konieczność przeciwdziałania zagrożeniom, które godzą w suwerenny byt państwa, w podstawy jego ustroju, w spokój i ład publiczny, a także w życie i mienie obywateli, wymagać może nadzwyczajnych środków wykraczających poza metody i sposoby działania aparatu państwa stosowane w normalnych warunkach. Racjonalny ustrojodawca powinien przewidzieć możliwość czasowej zmiany zasad funkcjonowania państwa, w takim zakresie w jakim jest to niezbędne dla pokonania trudności i zakończenia kryzysu. Instytucją prawa konstytucyjnego służącą realizacji tego celu są stany nadzwyczajne (zwane także stanami szczególnego zagrożenia państwa).

**Istotą stanu nadzwyczajnego jest odejście od stałych konstytucyjnych form sprawowania władzy w wyniku zaistnienia szczególnej sytuacji w państwie lub stosunkach międzynarodowych.** Wprowadzenie takiego stanu ma zwykle dwa zasadnicze skutki:

- po pierwsze powoduje skupienie władzy w rękach egzekutywy,
- po drugie prowadzi do zawieszenia praw i ograniczenia konstytucyjnych swobód obywatelskich.

Nazwą stany nadzwyczajne obejmuje się zbiorczo stany w rodzaju: wyjątkowy, oblężenia, zagrożenia, obrony, klęski żywiołowej itp. Różnice między nimi wynikają z charakteru zagrożonego dobra publicznego, które chronione jest przez poszczególne kategorie stanów nadzwyczajnych. Najczęściej spotykane we współczesnych konstytucjach to:

- stany związane z bezpośrednią groźbą wojny (np. wojenny w Polsce, napięcia w Niemczech),
- stany, których wprowadzenie ma na celu przywrócenie naruszonego ładu i spokoju publicznego oraz umożliwienie normalnego funkcjonowania instytucji ustrojowych (zwane zwykle stanami wyjątkowymi),
- stany wprowadzane w związku z klęską żywiołową zagrażającą życiu i zdrowiu ludzi, mieniu społecznemu i mieniu obywateli.

**Mimo podobieństwa terminologicznego do stanów nadzwyczajnych nie należy stan wojny.** Zarówno w żadnej z obu przedwojennych Konstytucji jak i w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. nie powiązано kompetencji organów państwowych w kwestii wojny i pokoju ze stanami nadzwyczajnymi. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji postanowienie o stanie wojny jest jedynie deklaracją wojny i nie kreuje nowej jakościowo sytuacji wewnątrz państwa. Jest to akt deklaratoryjny stwierdzający zaistnienie przyczyn zmuszających do przystąpienia do wojny (Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji – art. 116 ust. 2 Konstytucji).

Obowiązująca Konstytucja w poświęconym wyłącznie stanom nadzwyczajnym rozdziale XI przewiduje możliwość wprowadzania na części albo całym terytorium państwa:

- **stanu wojennego** – w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229),
- **stanu wyjątkowego** – w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230),
- **stanu klęski żywiołowej** – w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 232).

Każdemu z nich poświęcono osobną ustawę. Dwie z tych ustaw (ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, a także ustawa o stanie wyjątkowym) do konstytucyjnego katalogu zagrożeń, które mogą być przyczyną wprowadzenia stanów nadzwyczajnych dodają zagrożenia „spowodowane działaniami terrorystycznymi”. Ustawa o stanie klęski żywiołowej, natomiast wyjaśnia, iż „katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym”.

Bez względu jednak na powód, stany nadzwyczajne mogą być wprowadzane jedynie wówczas, gdy „zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”.

## **2. Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych**

Decyzja o skorzystaniu z instytucji stanu nadzwyczajnego, z jednej strony powoduje bardzo daleko idące skutki dla państwa i obywateli, z drugiej strony najczęściej bywa kontrowersyjna i wywołuje spory (zwykle dotyczą one stopnia zagrożenia oraz doboru środków dla ochrony zagrożonego dobra).

Konstytucja powinna wskazywać zasadnicze elementy procedury wprowadzania stanów nadzwyczajnych, pozwalając na ewentualne ustalenie zakresu odpowiedzialności za nadużycie uprawnień do ich zarządzania.

Podstawowe znaczenie mają:

- wyznaczenie podmiotu mającego prawo decydować o początku i końcu okresu stanu nadzwyczajnego,
- wyznaczenie podmiotu mającego prawo wnioskowania o wprowadzenie stanu nadzwyczajnego,
- określenie maksymalnych granic czasowych trwania stanu nadzwyczajnego,
- ustalenie procedury zatwierdzania decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego.

Zgodnie z Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. użycie instytucji stanu wojennego i wyjątkowego wymaga współdziałania trzech organów: Prezydenta, Rady Ministrów i Sejmu. Stany te mogą być wprowadzane przez Prezydenta, ale wyłącznie na wniosek Rady Ministrów. We wniosku tym Rada Ministrów winna określić przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony stan wojenny czy wyjątkowy, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, rodzaje ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Prezydent niezwłocznie rozpatruje wniosek, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu właściwego stanu lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego bądź wyjątkowego Prezydent zobowiązany jest przedstawić do zatwierdzenia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania. Sejm niezwłocznie je rozpatruje i może uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Stan klęski żywiołowej może wprowadzić samodzielnie Rada Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody. Każde rozporządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Mają obowiązek to zrobić niezwłocznie i nieodpłatnie redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych, a także właściwi wojewodowie (ci ostatni w drodze obwieszczenia, przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, jak również w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze). Minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i zniesienie stanu wojennego i wyjątkowego.

Okres trwania stanu wojennego nie jest konstytucyjnie ograniczony. Stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej mogą być wprowadzane tylko na czas oznaczony i nie mogą trwać dłużej niż odpowiednio 90 i 30 dni. Sejm może wyrazić zgodę na ich przedłużenie, z tym że w przypadku stanu wyjątkowego tylko raz i tylko na czas nie dłuższy niż 60 dni (przedłużenie przez Sejm stanu klęski żywiołowej nie podlega ograniczeniom).

Stan wojenny i stan wyjątkowy znosi Prezydent na wniosek Rady Ministrów, a stan klęski żywiołowej Rada Ministrów, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stany te były wprowadzone.

### **3. Skutki wprowadzenia stanów nadzwyczajnych**

#### **3.1. Zmiany w układzie kompetencji organów władzy publicznej**

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego zmienia na okres przejściowy układ kompetencji organów państwowych. Zmiana ta polega na wzmocnieniu pozycji organów wykonawczych (by były zdolne do operatywnego działania w celu przewyciężenia kryzysu) oraz na ograniczeniu możliwości korzystania przez różne organy państwowe z niektórych kompetencji dostępnych w normalnej sytuacji. Zasady działania organów władzy publicznej w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych określa ustawa. O jednej nadzwyczajnej kompetencji organów egzekutywy mówi jednak sama Konstytucja. Zgodnie z art. 234 w okresie trwania stanu wojennego Prezydent ma prawo wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. generalnie rezygnuje z instytucji aktów prawnych o mocy ustawy, dopuszczając ich stanowienie tylko w sytuacji szczególnego zewnętrznego zagrożenia państwa będącego podstawą wprowadzenia stanu wojennego. Nadzwyczajny charakter rozporządzeń z mocą ustawy podkreśla między innymi nieumieszczenie ich w katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa wymienianych w art. 87 Konstytucji (choć taki charakter posiadają – zob. art. 234 ust. 2).

Samo wprowadzenie stanu wojennego nie oznacza, iż Prezydent może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Koniecznym jest spełnienie jeszcze następujących warunków:

- po pierwsze, muszą wystąpić przeszkody uniemożliwiające Sejmowi zebranie się na posiedzenie,
- po drugie, Rada Ministrów musi wystąpić z wnioskiem o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy,
- po trzecie, przedmiot rozporządzenia musi mieścić się w granicach określonych w ustawach dotyczących stanów nadzwyczajnych.

czajnych, a przewidywane w nim środki muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Rozporządzenia, o których mowa podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Ustawy generalnie stwierdzają, iż organy władzy publicznej działają w okresie stanów nadzwyczajnych w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, ze zmianami wynikającymi z samych ustaw o stanach nadzwyczajnych.

Jeżeli **w czasie stanu wojennego** wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej we współdziałaniu z Radą Ministrów, co w szczególności polega na (art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 156, poz. 1301 z późn. zm. – dalej ustawa o stanie wojennym):

- postanawianiu na wniosek Rady Ministrów o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania,
- postanawianiu na wniosek Rady Ministrów o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP i określaniu ich zadań,
- mianowaniu na wniosek Prezesa Rady Ministrów Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, (który podlegając Prezydentowi przejmuje dowodzenie Siłami Zbrojnymi), a na wniosek tego Dowódcy zatwierdzaniu planów operacyjnych użycia Sił Zbrojnych i uznawaniu określonych obszarów Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych,
- Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa ich kompetencje.

Rada Ministrów w czasie stanu wojennego między innymi może (art. 11 ustawy o stanie wojennym):

- zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych,



- przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w tej strefie.

Ogólny nadzór w zakresie realizacji zadań obronnych przez organy administracji rządowej i samorządowej w czasie stanu wojennego sprawuje Minister Obrony Narodowej, a w województwie realizacją tych zadań kieruje wojewoda (art. 12 i art. 13 ustawy o stanie wojennym).

**W czasie stanu wyjątkowego** koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonują (art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. nr 113, poz. 985 z późn. zm.):

- Prezes Rady Ministrów – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa,
- właściwy wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa.

**W czasie stanu klęski żywiołowej** działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują (art. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.):

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Minister, o którym wyżej mowa może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić uprawnienia wójta, prezydenta miasta lub starosty, a właściwy minister wojewody. Wyznacza się wówczas pełnomocników do kierowania tymi działaniami.

Jeżeli w czasie stanu wojennego lub wyjątkowego organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego.

Stan nadzwyczajny nie może służyć jako pretekst do zmiany systemu sprawowania władzy ani jako narzędzie wpływania na układ sił politycznych w organach wybieralnych. **Konstytucja ogranicza więc na czas trwania stanu nadzwyczajnego uprawnienia ustawodawcze parlamentu, zakazując zmiany swych przepisów, a także ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządowych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.** W czasie stanu nadzwyczajnego, a także w ciągu 90 dni po jego zakończeniu zabronione jest skracanie kadencji Sejmu, przeprowadzanie referendum ogólnokrajowego, wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów Prezydenta (kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu). Wybory do organów samorządu terytorialnego mogą być przeprowadzane tylko na terenach nie objętych stanem nadzwyczajnym (w przypadku wprowadzenia go na części terytorium kraju). Zakaz ten służy eliminowaniu groźby użycia stanu nadzwyczajnego w celu wpływania na wynik wyborów, czy referendum oraz pełni funkcję stabilizacji systemu organów państwowych w okresie zagrożenia.

### 3.2. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela

Stan nadzwyczajny polega między innymi na wprowadzeniu ograniczeń praw i swobód obywatelskich lub ich częściowym zawieszeniu. Cały sens tej instytucji leży w tym, iż dla ratowania dobra nadrzędnego poświęca się dobra jednostki (dlatego np. w Konstytucji Marcowej z 1921 r. postanowienia dotyczące stanów nadzwyczajnych zamieszczone zostały w rozdziale o obowiązkach i prawach obywatelskich). Istnieje pewna grupa praw i wolności jednostki, które nie mogą być nigdy i w żadnych warunkach ograniczane (wylicza je np. w art. 4 ust. 2 Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich z 16 grudnia 1966 r.)

Konstytucja zabrania ograniczania i zawieszania nawet w czasie stanów wojennego i wyjątkowego następujących wolności, praw, zakazów i zasad:

- prawa do godności człowieka,
- prawa do obywatelstwa i opieki Rzeczypospolitej podczas pobytu za granicą,
- prawa do ochrony życia,
- prawo do humanitarnego traktowania w przypadku pozbawienia wolności,
- zakazu poddawania torturom, okrutnemu nieludzkiemu traktowaniu oraz karaniu, w tym karami cielesnymi,
- zakazu poddawania eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez zgody zainteresowanej osoby,
- zasady *nullum crimen sine lege* i zasady domniemania niewinności,
- prawa do obrony i obrońcy,
- prawa do rzetelnego sądu – niezależnego, bezstronnego i niezawisłego działającego bez nieuzasadnionej zwłoki i jawnie,
- prawa do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia,
- wolności sumienia i religii,
- prawa do składania petycji, wniosków oraz skarg zbiorowych i indywidualnych do organów publicznych,

— zasady zapewnienia prawnej ochrony rodziny i praw dziecka.

Pozostałe konstytucyjne prawa i wolności mogą być ograniczane i zawieszane pod warunkiem, iż nie prowadzi to do dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

Stan klęski żywiołowej nie wymaga tak daleko idącej ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich. Ustrojodawca posłużył się w jego wypadku techniką wyliczania pozytywnego, przyjmując, iż praw i wolności, które mogą być ograniczane jest zdecydowanie mniej niż tych, które ograniczeniom w stanie klęski żywiołowej nie podlegają.

W grupie swobód osobistych stan klęski żywiołowej prowadzić może do ograniczenia:

- prawa do nietykalności osobistej i gwarancji bezpieczeństwa osobistego,
- nietykalności mieszkania,
- wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pośród praw i wolności ekonomicznych i socjalnych mogą być ograniczane:

- prawo do ochrony własności i prawo dziedziczenia,
- wolność działalności gospodarczej,
- wolność wyboru zawodu i miejsca pracy,
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy,
- prawo do wypoczynku.

Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie każdego ze stanów nadzwyczajnych określają odpowiednie ustawy.

Stanowią one, iż ograniczeniom tym podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające chociażby czasowo na obszarze, na którym został wprowadzony stan nadzwyczajny. Stosuje się je także wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na tym obszarze.

W czasie stanów wojennego i wyjątkowego można między innymi:

- **zawiesić** prawo do strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach, prawo do strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników, prawo do akcji protestacyjnych studentów organizowanych przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje, prawo do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych nie będących imprezami masowymi, prawo zrzeszania się,
- **wprowadzić** cenzurę prewencyjną środków społecznego przekazu, kontrolę zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów pocztowych, kontrolę treści rozmów telefonicznych, korespondencji telekomunikacyjnej itp., wprowadzić emisję sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych itp., wprowadzić obowiązek uzyskiwania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego, oraz zgłaszania w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości,
- **zobowiązać** osobę, która ukończyła 18 lat i przebywa w miejscu publicznym do posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a osobę, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej,
- **nakazać lub zakazać** przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc,
- **zakazać** utrwalania przy pomocy środków technicznych wyglądu i innych cech określonych miejsc, obiektów i obszarów,
- **ograniczać** dostęp do towarów konsumpcyjnych, wolność działalności gospodarczej, działalność edukacyjną, obrót krajowymi środkami płatniczymi, obrót dewizowy, transport drogowy, kolejowy i lotniczy oraz ruch jednostek pływających, funkcjonowanie systemów łączności, prawo posiadania broni

palnej, amunicji i materiałów wybuchowych, dostęp do informacji publicznej.

W czasie stanu wyjątkowego osoby, co do których zachodzi podejrzenie że nie będą przestrzegać porządku prawnego, organy prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Wojskowych Służb Informacyjnych, mogą wezwać na **rozmowę ostrzegawczą**. Natomiast osoby co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będą prowadzić działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu **mogą być odosobnione** na podstawie decyzji właściwego wojewody wykonywanej przez właściwego komendanta wojewódzkiego policji.

W czasie stanu wojennego w przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, można dokonać ich **przeszukania** lub przeszukania ich mieszkania, a także zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności.

Wprowadzenie stanu wojennego wiąże się również z możliwością: zamknięcia lub ograniczenia ruchu przez przejścia graniczne, nakładania na przedsiębiorstwa dodatkowych zadań, zajęcia nieruchomości niezbędnych dla sił zbrojnych lub obrony państwa, wprowadzenia najmu lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej, nałożenia obowiązku dostawy produktów rolno-spożywczych, zakazu lub ograniczenia przewozu osób i rzeczy, we wszystkich rodzajach transportu, oraz ruchu statków powietrznych i wodnych. Środki transportowe mogą być rekwirowane, a osoby fizyczne w wieku od 16 do 65 lat zobowiązane do wykonywania pracy.

Szczegółowe dopuszczalne ograniczenia praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej to:

- zawieszenie działalności określonych przedsiębiorstw,
- zakaz lub nakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju,
- całkowita lub częściowa reglamentacja zaopatrzenia w określone artykuły,
- nakaz oddelegowania pracowników do dyspozycji organów kierujących akcją zwalczania klęski,

- przymusowe badania lekarskie, leczenie, szczepienia itp.,
- obowiązkowa kwarantanna,
- przymus stosowania środków ochrony roślin lub innych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin,
- obowiązek stosowania środków ochrony środowiska,
- przymusowe zwalczanie chorób zakaźnych u zwierząt,
- opróżnienie mieszkania lub innych pomieszczeń w razie potrzeby – pod przymusem,
- nakaz ewakuacji,
- nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach, zakaz organizowania imprez masowych,
- nakaz lub zakaz określonego sposobu przemieszczania się,
- wykorzystywanie, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, rzeczy ruchomej lub rzeczy nieruchomości,
- zakaz prowadzenia strajku,
- odstąpienie od określonych zasad bhp,
- zmiana systemu wynagradzania lub rozkładu czasu pracy w zakładach pracy, którym nakazano określoną działalność.

Stan klęski żywiołowej może spowodować, iż na osoby fizyczne nałożone zostaną następujące obowiązkowe świadczenia osobiste:

- udzielania pierwszej pomocy,
- czynnego udziału w akcji ratowniczej,
- wykonania określonych prac,
- umożliwienia używania ich nieruchomości lub rzeczy,
- udostępniania pomieszczeń osobom ewakuowanym,
- użytkowania nieruchomości w określony sposób,
- przyjęcia na przechowanie i pilnowania mienia osób ewakuowanych,
- ochrony cudzych zwierząt, dostarczania im paszy i schronienia,
- zabezpieczania zagrożonych roślin lub nasion,
- pełnienia wart,
- szczególnej ochrony własnych źródeł wody pitnej, udostępniania ich ewakuowanym lub uszkodzonym,

— ochrony zagrożonych dóbr kultury.

Każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie (art. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz. U. nr 233, poz. 1955). Odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała, a przysługuje ono od Skarbu Państwa. Przyznaje się je na pisemny wniosek złożony do właściwego wojewody. Poszkodowany niezadowolony z decyzji wojewody może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

#### **4. Gwarancje praworządności przy wprowadzaniu i stosowaniu stanów nadzwyczajnych**

W doktrynie prawa konstytucyjnego ustalono pewne reguły zachowania niezbędnego minimum demokracji przy stosowaniu instytucji stanu nadzwyczajnego, co stanowić ma punkt wyjścia do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (por. np. St. Gebethner). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. spełnia postulaty nauki stwarzając niezbędne gwarancje praworządności przy wprowadzaniu i stosowaniu stanów nadzwyczajnych.

Po pierwsze – podaje generalne zasady i wyznacza zakres ograniczeń konstytucyjnych praw obywatelskich (art. 233).

Po drugie – określa niezbędne elementy trybu wprowadzania stanu nadzwyczajnego (art. 229, art. 230, art. 231, art. 232).

Po trzecie – zawiera postanowienia ustalające maksymalne okresy na jakie można wprowadzić dany rodzaj stanu nadzwyczajnego (art. 230, art. 232).

Po czwarte – stwarza mechanizmy zapewniające skuteczną kontrolę Sejmu nad działaniami organów wykonawczych związanymi ze stanami nadzwyczajnymi (art. 231, art. 234 ust. 1 *in fine*).

Przepisy rozdziału XI Konstytucji stwarzają dobrą podstawę do szczegółowych regulacji, które są zawarte w normach ustawowych.



## Literatura

1. Bąkowski T., *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8.
2. Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
3. Brzeziński M., *Konstytucjonalizacja pozycji ustrojowej parlamentu w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa*, [w:] T. Mołdawa, J. Zalesny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.
4. Cieszyński A., *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921–1997)*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, pod red. E. Kustry, Toruń 2001.
5. Eckhardt K., *Ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Swobody obywatelskie w Polsce i na Ukrainie – rzeczywistość i perspektywy*, Przemyśl 2001.
6. Eckhardt K., *Zasady działania wojewody i organów samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Gospodarka. Administracja. Samorząd” 2003, nr 2.
7. Eckhardt K., *Status jednostki w świetle ustaw o stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, pod red. M. Granata i J. Sobczaka, Lublin 2004.
8. Eckhardt K., *Dopuszczalność derogacji prawa do równego traktowania i zakazu dyskryminacji w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Zasada równości w prawie*, pod red. H. Zięby-Załużkiej i M. Kijowskiego, Rzeszów 2004.
9. Eckhardt K., *Parlamentarna kontrola rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych na podstawie art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, „Gubernaculum et Administratio”, „Historia. Prawo. Administracja”, zeszyt III, Częstochowa 2004.
10. Eckhardt K., *Zasady wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, „Zeszyty Naukowe Beskidzkiej Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu” nr 3, tom I, Seria: Prawo i Administracja, Żywiec 2004.

11. Eckhardt K., *Problem zakresu konstytucjonalizacji instytucji stanu nadzwyczajnego – uwagi ogólne*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemyśl–Rzeszów 2009.
12. Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012.
13. Garlicki L., *Ponadnarodowa kontrola stanów nadzwyczajnych (na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Bożyk S. (red.), Białystok 2009.
14. Gebethner St., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
15. Jaskiernia J., *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005.
16. Jasudowicz T., *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, Toruń 1997.
17. Marszałek P. K., *Polskie prawo stanów szczególnych 1918–1939. Wybór źródeł*, Wrocław 2004.
18. Mazur M., *Stany nadzwyczajne w prawie polskim w latach 1944–1952*, [w:] *Studia z Prawa Publicznego*, pod red. K. Lubińskiego, Toruń 2001.
19. Mażewski L., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2006.
20. Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
21. Mażewski L., *Instytucje nadzwyczajne w warunkach kryzysu gospodarki światowej na przykładzie Polski*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2010, nr 2.
22. Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
23. Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3.
24. Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
25. Skrzydło W., *Regulacja uprawnień Prezydenta RP w dziedzinach szczególnych* [w:] K. Działocha (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995.

26. Skrzydło W., *Problem odpowiedzialności karnej w warunkach stanów nadzwyczajnych*, [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, red. i wstęp: L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda, Lublin 2005.
27. Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
28. Socha R., *Stany szczególnego zagrożenia państwa w polskim prawodawstwie*, Bielsko Biala 2004.
29. *Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe. Zagadnienia społeczno-ekonomiczne, prawne i informatyczne*, pod red. G. Szpor, Katowice 2002.
30. Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „*Studia Nauk Politycznych*” 1983, nr 3.
31. Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „*Więź*” 1988, nr 11–12.
32. Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
33. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999.
34. Wołpiuk W., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r.*, Warszawa 2002.
35. Wójtowicz K., *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawnoporównawcza)*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997.