



**Konstytucja RP**  
**Fundament Prawa i**  
**Wolności**

**Marcin**  
**Niedopytański**

# Konstytucja RP Fundament Prawa i Wolności

## Wstęp

W dzisiejszych czasach, w obliczu globalnych wyzwań, takich jak pandemia COVID-19, kwestie związane z ochroną praw obywatelskich stają się coraz bardziej palące. Wprowadzanie obostrzeń mających na celu ochronę zdrowia publicznego, takich jak obowiązek noszenia maseczek, ograniczenia w przemieszczaniu się czy zamykanie niektórych sektorów gospodarki, budzi uzasadnione obawy o zakres ingerencji w fundamentalne wolności i prawa jednostki. W tym kontekście konieczne staje się zrozumienie, jakie mechanizmy prawne istnieją, aby obywatel mógł skutecznie bronić swoich praw przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Kryzysy, niezależnie od ich natury, często prowadzą do sytuacji, w których władza wykonawcza staje przed koniecznością podejmowania szybkich i zdecydowanych działań. Z jednej strony, w takich okolicznościach, priorytetem jest ochrona zdrowia i życia obywateli. Z drugiej strony, te same działania mogą prowadzić do naruszeń praw człowieka, które są fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Wprowadzenie obostrzeń, które ograniczają codzienne życie obywateli, musi być starannie wyważone, aby nie prowadziło do trwałego uszczerbku na wolnościach obywatelskich. W tym kontekście kluczowe staje się pytanie: Jak obywatel może skutecznie bronić swoich praw w sytuacji, gdy uznaje, że wprowadzone obostrzenia są niezgodne z Konstytucją i nadmiernie ingerują w jego wolności? Odpowiedź na to pytanie wymaga zrozumienia podstawowych zasad konstytucyjnych, na których opiera się ochrona praw jednostki, oraz znajomości dostępnych środków prawnych, które mogą być zastosowane w obronie tych praw. Pierwszym krokiem w obronie swoich praw jest zrozumienie, jakie zasady konstytucyjne mogą być naruszone przez wprowadzenie obostrzeń. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku zawiera szereg przepisów, które gwarantują ochronę podstawowych praw i wolności obywatelskich. Do najważniejszych z nich należą zasada legalności



(art. 7), zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3), prawo do ochrony zdrowia (art. 68), prawo do wolności osobistej (art. 41) oraz prawo do ochrony prywatności (art. 47). Zasada legalności nakłada na władze publiczne obowiązek działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie, które ogranicza prawa obywatelskie, musi mieć solidną podstawę prawną w ustawie. Z kolei zasada proporcjonalności wymaga, aby każde ograniczenie praw było konieczne i adekwatne do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim może być na przykład ochrona zdrowia publicznego. Te zasady są fundamentem, na którym opiera się ocena zgodności wprowadzanych obostrzeń z Konstytucją. W sytuacji, gdy obywatel uznaje, że wprowadzone obostrzenia naruszają jego prawa, istnieje kilka ścieżek prawnych, które mogą być wykorzystane do obrony tych praw. Jednym z podstawowych narzędzi jest możliwość odwołania się od nałożonych kar administracyjnych lub mandatów. Każdy obywatel ma prawo odmówić przyjęcia mandatu za nieprzestrzeganie obostrzeń i skierować sprawę do sądu, który oceni, czy przepisy, na podstawie których mandat został nałożony, są zgodne z prawem i Konstytucją. Kolejnym krokiem może być złożenie skargi konstytucyjnej do Trybunału

## 1

Konstytucyjnego. Skarga taka jest jednak możliwa dopiero po wyczerpaniu wszystkich innych dostępnych środków prawnych. Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do oceny, czy przepisy wprowadzające obostrzenia są zgodne z Konstytucją. Jeśli uzna, że przepisy te naruszają prawa obywatelskie, może je uchylić, co prowadzi do usunięcia tych przepisów z porządku prawnego. Jeśli krajowe środki ochrony praw zostały wyczerpane, obywatel ma prawo do złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Trybunał ten ocenia, czy państwo, wprowadzając określone obostrzenia, nie naruszyło praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. W przypadku stwierdzenia naruszeń, Trybunał może przyznać odszkodowanie oraz nakazać państwu zmianę przepisów lub praktyk.



Obrona praw obywatelskich nie ogranicza się jednak tylko do działań podejmowanych na drodze sądowej. Równie istotne jest mobilizowanie opinii publicznej i działanie organizacji pozarządowych, które mogą odegrać kluczową rolę w ochronie wolności obywatelskich. Organizacje takie, jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Amnesty International, mają doświadczenie w obronie praw człowieka i mogą udzielać wsparcia obywatelom w walce o ich prawa. Kampanie informacyjne, lobbing, petycje oraz inne formy działalności społecznej mogą wywierać presję na władze publiczne, zmuszając je do rewizji wprowadzonych obostrzeń i dostosowania ich do standardów konstytucyjnych. W dobie internetu i mediów społecznościowych, obywatelska aktywność ma ogromny potencjał wpływania na decyzje podejmowane przez rząd i parlament. Wreszcie, warto pamiętać o indywidualnych argumentach, które mogą być podnoszone przez obywateli w obronie swoich praw. Argumentacja oparta na światopoglądzie, przekonaniach religijnych czy zdrowotnych może być skutecznym środkiem obrony przed obowiązkiem noszenia maseczek czy innymi obostrzeniami. Prawo do wolności religijnej i światopoglądowej jest chronione zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, a naruszenie tego prawa przez władze publiczne może prowadzić do poważnych konsekwencji prawnych. Oprócz tego, obywatel może domagać się zwolnienia z obowiązku noszenia maseczki na podstawie stanu zdrowia. Jeżeli obostrzenia zagrażają zdrowiu jednostki, władze publiczne muszą uwzględnić ten fakt i dostosować swoje działania do indywidualnych potrzeb obywatela. W takich przypadkach warto zasięgnąć opinii lekarskiej i posługiwać się nią jako argumentem w obronie swoich praw. W obliczu kryzysu, takiego jak pandemia COVID-19, władze publiczne często podejmują działania mające na celu ochronę zdrowia publicznego. Niemniej jednak, wprowadzanie obostrzeń musi być zawsze zgodne z Konstytucją oraz prawami obywatelskimi. Obywatele mają prawo i obowiązek bronić swoich wolności przed nadmierną ingerencją państwa, korzystając z dostępnych środków prawnych oraz wsparcia organizacji pozarządowych. W tej książce przedstawiono różne strategie, które



mogą być wykorzystane w obronie praw obywatelskich. Zrozumienie zasad konstytucyjnych, znajomość dostępnych środków prawnych oraz mobilizacja opinii publicznej są kluczowe dla skutecznej obrony wolności w czasach kryzysu. Pamiętajmy, że prawa obywatelskie nie są darem od państwa, lecz fundamentalnym elementem naszej tożsamości jako wolnych ludzi. Ich obrona

## 2

jest obowiązkiem każdego obywatela, który pragnie żyć w społeczeństwie opartym na zasadach demokracji i praworządności.

### **2 Kwietnia 1997 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej komentarz opracował Marcin Niedopytański**

*W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego - Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozszanymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji*



*publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.*

Ten fragment Konstytucji ma w najwyższym stopniu uroczysty charakter, jest też określany jako preambuła albo wstęp. Tego rodzaju fragment Konstytucji nie zawsze występował w polskiej tradycji konstytucyjnej, nie zawierała go np. Konstytucja z 1935 r. Występuje zazwyczaj w konstytucjach państw nowo powstałych bądź już istniejących, ale przechodzących zasadnicze przeobrażenia ustrojowe, które podkreśla treść wstępu.

Uroczysty charakter wstępu widoczny jest w jego formie, jest bowiem inaczej napisany, nie został ujęty w postaci artykułów, a jego redakcja jest bardziej rozwinięta. Ma on także inny charakter niż pozostałe części Konstytucji, jest bardziej natury politycznej. Wprawdzie w literaturze polskiej występował pogląd, iż wstęp ma charakter prawny, że zawiera on w swej treści normy prawne oraz że służy prawidłowemu rozumieniu i właściwemu stosowaniu regulacji prawnych zawartych w artykułowanej części ustawy zasadniczej. Jest to jednak

pogląd raczej odosobniony, bowiem współcześnie powszechnie uznaje się polityczne znaczenie wstępu.



W toku prac nad projektem Konstytucji toczyły się ożywione dyskusje wokół wstępu, czy w ogóle należy go zamieszczać. Pierwotnie w głosowaniu zwyciężyła teza o rezygnacji z preambuły. Wrócono jednak do tej sprawy pod koniec prac konstytucyjnych i wówczas duże kontrowersje wywoływała sprawa treści wstępu.

Zazwyczaj zawiera on kilka elementów. Określa on podmiot uchwalający Konstytucję (Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej), wyjaśnia cel jej ustanowienia (poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz, umocnienie uprawnień obywateli i ich wspólnot, zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych), nawiązuje do tradycji (Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, do tego co najcenniejsze w ponad tysiącletnim dorobku państwa). Preambuła podkreśla chrześcijańskie dziedzictwo Narodu, wspólnotę z rodakami rozszanymi po świecie, tragiczne i gorzkie doświadczenia przeszłości, a także znaczenie odzyskania niepodległości oraz możliwości suwerennego decydowania o losie Polski.

Wstęp określa także Konstytucję jako podstawowe prawo dla państwa opartego na poszanowaniu wolności, sprawiedliwości, współdziałaniu władz, a także wzywa wszystkich powołanych do jej stosowania, aby czynili to dbając o zachowanie przyrodzonej wolności człowieka i jego prawa do wolności.

Spór o *invocatio Dei* został zamknięty odwołaniem się do Boga, co stanowi uznanie praw ludzi wierzących, traktujących Boga jako źródło prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, ale także i uszanowaniem przekonań tych, którzy te uniwersalne wartości wywodzą z innych źródeł.

Przyjęty zatem został tekst, który w zamyśle jego autorów winien łączyć, a nie dzielić społeczeństwo, odwołujący się do wspólnych dla obywateli wartości i celów.

## **Rozdział I**



## Rzeczpospolita

Treść rozdziału I ma szczególne znaczenie. Ustrojodawca na czoło uregulowań konstytucyjnych wysunął rozdział liczący 29 artykułów, w których zawarł zasady ustroju politycznego i gospodarczego państwa. Nie przypadkiem przez dłuższy czas tytuł tego rozdziału brzmiał: "Zasady ustroju" i dopiero w końcowym etapie prac został zmieniony, przyjmując obecne brzmienie. Zazwyczaj w swych początkowych artykułach konstytucje określają tego rodzaju zasady, nazywając je niekiedy naczelnymi zasadami Konstytucji. Tak czyniła Konstytucja z 1935 r. wyliczając je także w I rozdziale. Konstytucja PRL problematyce tej poświęciła rozdział I (ustrój polityczny) i rozdział II (ustrój społeczno-gospodarczy). Tak też czyni nowa Konstytucja RP. W artykułach tego rozdziału zostały określone naczelne zasady Konstytucji, czyli pewne idee przewodnie, którymi kierowali się jej autorzy. Na ideach tych została oparta cała konstrukcja prawno-ustrojowa

### 4

państwa i jego aparatu. Te idee przewodnie są następnie rozwijane i konkretyzowane w treści ustawy zasadniczej. Artykuły Konstytucji stanowią wcielenie i rozwinięcie tych idei, dlatego w kolejnych rozdziałach dostrzegamy nawiązywanie do zasad wyrażonych w rozdziale I, ich konkretyzację.

Ujęcie w jednym rozdziale podstawowych zasad ustroju politycznego przesądza o regułach organizacji władzy publicznej w państwie. Ustrój polityczny państwa to właśnie całokształt zasad, w oparciu o które jest zorganizowana i wykonana władza publiczna. Stąd o zmianie ustroju można mówić wtedy, kiedy zmianie ulegają zasady tego ustroju, a nie poszczególne instytucje polityczno-prawne. Dlatego też zlikwidowanie nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r. Rady Państwa czy przywrócenie instytucji Prezydenta nie zmieniło





jeszcze ustroju, aczkolwiek miało duże znaczenie z uwagi na kontekst społeczno-polityczny w jakim się dokonywało. Natomiast zmiany dokonane ustawą konstytucyjną z 29 grudnia 1989 r. wkraczały w dziedzinę zasad ustroju (przywrócenie zasady zwierzchnictwa narodu, wprowadzenie zasady demokratycznego państwa prawnego itp.), miało więc istotne znaczenie dla istoty i charakteru Rzeczypospolitej. W rozdziale I został zawarty katalog zasad odnoszących się do ustroju politycznego, a także gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej.

**Art. 1.** Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Artykuł ten jest zwięzłym stwierdzeniem faktu podkreślonego już we wstępie, a dotyczącego rodowodu Trzeciej Rzeczypospolitej. Polska odzyskawszy w 1989 r. możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o swym losie, pomna gorzkich doświadczeń przeszłości, ma działać na rzecz poszanowania wolności i sprawiedliwości, dialogu społecznego, umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot. W tym też wyraża się istota państwa jako wspólnego dobra wszystkich obywateli. W odróżnieniu od preambuły, art. 1 mieści się w części normatywnej Konstytucji, stąd ze stwierdzenia w nim zawartego muszą wynikać różnorodne konsekwencje prawne. Chodzi tu o konsekwencje zawarte w tych przepisach Konstytucji, które określają pozycję prawną jednostki w państwie, jej rolę w życiu gospodarczym, opartym na gospodarce rynkowej, w życiu politycznym, w którym obywatel ma zagwarantowany wpływ na bieg spraw państwowych i lokalnych, na wybór organów reprezentujących Naród bądź wspólnoty lokalne. Konsekwencją tego jest rozbudowa systemu gwarancji wolności i praw człowieka i obywatela. Życie społeczne kształtuje się i rozwija w państwie, gdzie może wystąpić kolizja między dobrem wspólnoty obywateli a prawami jednostki. Konstytucja wyraża stanowisko, iż w takich przypadkach może wystąpić konieczność i możliwość ograniczenia wolności i praw jednostki w interesie wspólnego dobra. Polska jako wspólne dobro ma obowiązek troszczyć się zarówno o prawa większości, jak i o



zabezpieczenie praw mniejszości, również wchodzących w skład Rzeczypospolitej.

**Art. 2.** Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

## 5

Państwo polskie jako wspólne dobro wszystkich obywateli może mieć ten charakter tylko będąc państwem demokratycznym. Już w 1989 r., a więc u zarania Trzeciej Rzeczypospolitej, do katalogu zasad ustroju politycznego została wpisana zasada demokratycznego państwa prawnego. Wytycza ona kierunki rozwoju ustroju państwa, stanowi nakaz dla parlamentu, ale i całego aparatu państwowego, by jego działalność służyła realizacji tej zasady. Została w niej wyrażona wola, aby państwo było rządzone prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa. Wynika stąd i najwyższa ranga Konstytucji w systemie źródeł prawa, i rola ustawy uchwalanej wszak przez parlament, jej priorytet w tworzeniu porządku prawnego w państwie. W demokratycznym państwie prawnym byt organu państwowego opiera się na prawie, które określa zarazem kompetencje tego organu i wyznacza granice jego działalności. Konstytucja stwierdza, że ma to być demokratyczne państwo prawne, a więc ma ono zabezpieczać wpływ obywateli na władzę państwową i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych. Wynika stąd także zasada poszanowania wolności i praw jednostki. W demokratycznym państwie prawnym mają być zabezpieczone nie tylko prawa większości, ale także winien być uznawany głos i wola mniejszości społeczeństwa. Ma to być wszak demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. Konsekwencje zatem jej przyjęcia są ważne dla zagwarantowania zasady pluralizmu politycznego (wolność tworzenia partii politycznych), systemu reprezentacji (demokratyczny wybór przedstawicieli społeczeństwa), form demokracji

bezpośredniej (różne postaci referendum) i roli różnorodnych form samorządu społecznego z samorządem terytorialnym włącznie.

### **Art. 3. Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.**

Polska jest państwem jednolitym, czyli unitarnym, traktowanym jako jedność, czyli nie składającym się z oddzielnych tworów razem tworzących federację. Nie ma więc w jego ramach autonomicznych jednostek terytorialnych czy narodowościowo-terytorialnych. W konsekwencji Polska jest na płaszczyźnie międzynarodowej jednym podmiotem. Unitarna forma państwa stanowi konsekwencję faktu, że społeczeństwo polskie jest pod wieloma względami jednolite. Tak można go określać w sensie narodowym, gdyż ogromna większość obywateli Polski to osoby narodowości polskiej, inne grupy narodowościowe stanowią znikomą mniejszość. Podobnie można mówić o sytuacji w dziedzinie wyznaniowej, gdzie katolicy stanowią zdecydowaną większość. Podobnie także można charakteryzować stan w zakresie kultury i jej tradycji itp. Za jednolitością państwa przemawiają także doświadczenia historii wielu dziesiątków lat. Wszystkie te czynniki przemawiają na rzecz państwa jednolitego, stanowiącego jeden podmiot prawa międzynarodowego.

### **Art. 4. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.**

Postanowienia tego artykułu dotyczą niezwykle ważnej sprawy - określenia suwerena, czyli podmiotu władzy państwowej, wskazanie do kogo ta władza należy. W świetle postanowień Konstytucji władzę państwową w Polsce

sprawuje Naród, czyli ogół obywateli naszego państwa. Nie chodzi zatem w omawianym przypadku o naród w sensie etnicznym, obejmującym osoby konkretnej narodowości. Należy zwrócić uwagę,



że w analizowanym stwierdzeniu nie określa się bliżej pojęcia Naród. W omawianym przypadku chodzi o wszystkich obywateli Rzeczypospolitej (jak to określa wstęp), a więc podstawą przynależności do tak rozumianego Narodu jest fakt posiadania obywatelstwa polskiego. Mamy tu zatem do czynienia z Narodem w sensie prawnym i politycznym, a nie etnicznym. O tym kto wchodzi w skład Narodu, przesądzają zasady odnoszące się do kwestii obywatelstwa.

Analizowany artykuł, poza określeniem podmiotu władzy państwowej, wskazuje zarazem podstawowe formy jej sprawowania. Konstytucja wymienia w tym zakresie dwie formy: bezpośrednią i pośrednią. W formie bezpośredniej, która nie może być stosowana na co dzień i powszechnie, a jest zastrzeżona do rozstrzygania spraw szczególnej wagi państwowej lub lokalnej, społeczeństwo może decydować w drodze referendum. Zasadniczą jednak formą sprawowania władzy jest forma pośrednia, w drodze wybieranych przez Naród przedstawicieli zasiadających w Sejmie i w Senacie. Naród posiada prawo wysuwania kandydatów na posłów i senatorów, a także prawo wybierania tak swoich reprezentantów, jak i programów, które mają oni realizować w wykonywaniu powierzonego im mandatu.

**Art. 5.** Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Artykuł 5 określa funkcję państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania. Wymienienie tych funkcji jest rzeczą bardzo istotną, gdyż z nich wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwowych w ogóle, a przede wszystkim tych, które powołuje sama Konstytucja. Kluczową funkcją jest niewątpliwie strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej, gdyż jej realizacja pozwala na wykonywanie takich funkcji, jak:



zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, jak też jego bezpieczeństwa, ochrona dziedzictwa narodowego, a także ochrona środowiska. U podstaw realizacji tych funkcji leży zasada zrównoważonego rozwoju państwa i gospodarki narodowej.

**Art. 6.** Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Sprawa dziedzictwa kulturalnego stanowi złożony problem, a jego znaczenie jest ogromne. Stąd Konstytucja wprowadza dwie ważne zasady działania państwa w tej dziedzinie. Pierwsza z nich to zasada upowszechniania dóbr kultury, co ma istotne znaczenie w jej poznawaniu, w procesie patriotycznego wychowania społeczeństwa, w kształtowaniu postaw obywatelskich. Druga z nich to zapewnienie równego dostępu do tych dóbr, które stanowią źródło tożsamości Narodu, jego trwania i rozwoju. Dla przyszłości Narodu i państwa ma to ogromne znaczenie. Konstytucja szeroko

## 7

pojmuje obowiązki państwa w upowszechnianiu kultury, bowiem ust. 2 omawianego artykułu zobowiązuje Rzeczpospolitą do udzielenia pomocy Polakom zamieszkałym poza granicami w zachowaniu ich związku z narodowym dziedzictwem kulturalnym, co ma ogromne znaczenie dla kształtowania ich świadomości i tożsamości, a także poczucia więzi z Macierzą.

**Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.**

Problem prawnych podstaw działania państwa ma ogromne znaczenie, a dotyczy to wszystkich organów władzy publicznej. Jest to istotna kwestia, dotycząca także gwarancji swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed onnipotencją państwa i jego aparatu. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy



publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kontrolę przestrzegania tych zasad sprawują organy działające w trybie nadzoru, sądy, a także Trybunał Konstytucyjny.

### **Art. 8. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.**

Państwo demokratyczne działa na podstawie i w granicach określonych przez prawo. System obowiązującego prawa jest we współczesnych państwach bardzo rozbudowany, a normy prawne są stanowione przez różne organy (szerzej kwestie te reguluje Konstytucja w rozdziale III zatytułowanym "Źródła prawa"). Wśród tych aktów prawnych szczególną pozycję zajmuje Konstytucja, którą art. 8 określa jako "najwyższe prawo Rzeczypospolitej". Oznacza to, że w hierarchii aktów prawnych w państwie zajmuje ona najwyższe miejsce, a normy prawne w niej zawarte mają najwyższą moc prawną. Konsekwencją tego stanowiska jest wymóg, by ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z postanowieniami Konstytucji, co wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa. W tym celu, by zasada nadrzędności Konstytucji mogła być zrealizowana w praktyce, tworzy się szczególne organy zajmujące się badaniem zgodności aktów prawnych wydawanych przez różne organy państwa z przepisami ustawy zasadniczej. W Polsce w tym celu powołany został Trybunał Konstytucyjny, którego rolę i zadania określa rozdział VIII, a w szczególności art. 188-197.



**Artykuł 8** określa nie tylko charakter prawny i miejsce Konstytucji w

istniejącym systemie źródeł prawa, ale wprowadza także, po raz pierwszy w Polsce, zasadę bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Jest to reguła, od której sama Konstytucja przewiduje wyjątki stwierdzając: "chyba że Konstytucja stanowi inaczej". Sytuacja taka wystąpi wówczas, gdy przepis

## 8

ustawy zasadniczej wyraźnie uzależnia uregulowanie określonej kwestii od wydania przez parlament odpowiedniej ustawy.

Na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji bezpośrednio stosowane są postanowienia ustawy zasadniczej, które odnoszą się do regulacji w zakresie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Jednostka może skutecznie powoływać się na przepisy Konstytucji, a organ państwa jest zobowiązany takie powołanie się uwzględnić. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji, a także przyjęta wyraźnie zasada wyłączności ustawy w sprawach wolności i praw jednostki stanowią podstawową gwarancję ich przestrzegania. Tak wyraźnie sformułowanej gwarancji nie spotykano dotąd w żadnej z Konstytucji obowiązujących w Polsce.

### **Art. 9. Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.**

Rzeczpospolita Polska jako podmiot prawa międzynarodowego jest sygnatariuszem wielu umów międzynarodowych. Tego rodzaju akty prawne rodzą określone zobowiązania nie tylko w sferze stosunków zewnętrznych, ale także wywołują skutki prawne obowiązujące w stosunkach wewnętrznych. Z treści tego artykułu wynika, że parlament w toku swej działalności ustawodawczej jest związany treścią zawartych i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, w tym także dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela. Uchwalone zatem przez Sejm i Senat ustawy muszą być zgodne z zawartymi umowami. Dodać należy, że



Konstytucja poszerzając kompetencje Trybunału Konstytucyjnego poddała jego kontroli zgodność zawieranych umów z Konstytucją, ale także zgodność ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Tak więc umowy międzynarodowe znalazły się w hierarchii źródeł prawa wyżej niż ustawy, o czym będzie szerzej mowa w toku analizy treści art. 87-91. Z treści art. 9 wynika, że wszystkie akty prawa wewnętrznego winny być zgodne z całym prawem międzynarodowym rozumianym szeroko, a nie tylko jako umowy międzynarodowe.

**Art. 10. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.**

W zakresie organizacji i realizacji władzy państwowej Konstytucja przyjęła zasadę podziału władzy, w przeszłości już kilkakrotnie w Polsce stosowaną. Artykuł 10 ust. 1 podkreśla więc, że ustrój polityczny państwa został oparty na podziale i zrównoważeniu władz. W tym zakresie ustawa zasadnicza wymienia władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. Zgodnie z koncepcją twórców tej doktryny, J. Locke'a i Monteskiusza, władze te powinny być rozdzielone, a więc wykonywanie każdej z nich powinno być powierzone odrębnym organom, ale także zrównoważone. W interesie zachowania wolności jest niezbędne, by władze te były rozdzielone, ale także by mogły wzajemnie na siebie oddziaływać w sensie hamującym. Wzajemne hamowanie się może być skuteczne właśnie wówczas, gdy władze te są zrównoważone. Jest to jednak model idealny, który w praktyce ustrojowej rzadko daje się osiągnąć. Dlatego

też w praktyce różnych państw spotyka się zróżnicowane modele zasady podziału władzy poczynając od takich, które zakładają wyraźną przewagę władzy ustawodawczej w stosunku do władzy wykonawczej (np. III i IV Republika Francuska, a w Polsce





Konstytucja z 1921 r.), aż do dominacji władzy wykonawczej (polska Konstytucja kwietniowa 1935 r. czy aktualna Konstytucja V Republiki).

Z treści omawianego artykułu wynika "podział i równowaga władzy", czyli jakby wolą ustrojodawcy było wprowadzenie tej zasady w jej klasycznej postaci. Z treści przepisów zawartych w rozdziałach IV-IX okaże się jednak, że szczegółowe przepisy Konstytucji odchodzą wyraźnie od tego, że ustrojodawca polski przyjął model, w którym zarysowana jest preponderancja władzy ustawodawczej, że organizacja władz w Trzeciej Rzeczypospolitej odbiega od zasady ich pełnego zrównoważenia. Jednocześnie dodać należy, że Konstytucja ogranicza pole możliwych konfliktów między naczelnymi organami państwa wprowadzając bardziej precyzyjne regulacje prawne, dotyczące z jednej strony parlamentu, który ma uchwalać ustawy, kontrolować Radę Ministrów i uchwalać budżet państwa, a z drugiej strony - określając rolę Prezydenta i rządu. Ponadto wprowadzono zasadę, że spory kompetencyjne między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa ma rozstrzygać Trybunał Konstytucyjny. W ustępie 2 tegoż artykułu Konstytucja wymienia, jakie organy te władze sprawują. W zakresie władzy ustawodawczej działają zatem Sejm i Senat, w dziedzinie władzy wykonawczej - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały.

**Art. 11.** Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. We współczesnych warunkach funkcjonowanie demokratycznego państwa bez partii politycznych jest nie tylko niemożliwe, lecz wręcz niewyobrażalne. Społeczeństwo jest silnie zróżnicowane w sensie politycznym, ekonomicznym, jest więc zbudowane pluralistycznie. Interesy i cele działania różnych grup społecznych są także zróżnicowane, a jednostki w celu osiągnięcia tych celów organizują się tworząc różnego rodzaju organizacje: polityczne, ideologiczne,



kulturalne itp. Istnienie różnych form organizacji jest rzeczą właściwą społeczeństwu obywatelskiemu, którego różne części dążą także do uzyskania wpływu na życie polityczne kraju, na władzę państwową.

Przejawem działalności politycznej różnorodnych grup społecznych jest istnienie partii, które współcześnie odgrywają ogromną rolę w życiu państwa, w funkcjonowaniu takich organów, jak izby parlamentarne. Program partii jednoczy ludzi wokół zawartych w nim celów, a w toku kampanii wyborczej do wybieralnych organów państwa (parlament, Prezydent, samorząd) partie propagują ten program starając się zdobyć dlań szersze poparcie społeczne niż to, którego są w stanie udzielić im własni członkowie. Właśnie w toku kampanii wyborczej, która pozwala zweryfikować stopień poparcia udzielanego przez społeczeństwo określonym programom rozwoju państwa, dokonać legitymizacji

## 10

określonych sił politycznych do sprawowania władzy w państwie, ujawnia się najpełniej rola i wpływ poszczególnych ugrupowań politycznych.

Współcześnie prawo już nie ignoruje istnienia partii politycznych. Najpierw ordynacje wyborcze, później regulaminy parlamentarne zaczęły normować określone fragmenty życia społecznego, w których partie odgrywają znaczącą rolę. Z czasem partie zaczęły zdobywać także konstytucyjne podstawy swego istnienia.

Konstytucja więc nie tylko uznaje celowość istnienia partii politycznych, ale stwarza także prawne podstawy ich działalności, przyjmując zasadę pluralizmu politycznego, zgodnie z którą obywatele mogą się organizować i tworzyć partie polityczne w zależności od swych celów programowych i poglądów politycznych. Nie zawsze partie posługują się w swej nazwie tym określeniem,



niektórzy używają nazwy stronnictwo, inni unia, porozumienie, ruch, konfederacja itp.

Konstytucja Rzeczypospolitej, przyjmując zasadę pluralizmu politycznego, zapewnia wolność tworzenia i działania partii, stanowiąc jednocześnie, że mają one zrzeszać obywateli polskich na zasadzie dobrowolności i równości. W zdaniu tym zawarte jest ograniczenie prawa tworzenia partii wyłącznie do obywateli polskich. Wyklucza to powstawanie tego rodzaju organizacji skupiających obywateli innych państw przebywających w Polsce. Jednocześnie **art. 11** precyzuje cel działania partii, a jest nim wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Tak więc sfera działalności partii jest ściśle związana z polityką państwa, przy czym niedopuszczalne jest tworzenie partii, które miałyby opierać się na niedemokratycznych metodach działania. Na straży zgodności działania i celów partii z Konstytucją stoi Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja wprowadza także zasadę jawności finansowania partii, którą rozwijają inne ustawy.

Osoby zajmujące określone stanowiska w organach państwa nie mogą należeć do partii politycznych. Konstytucja wymienia te stanowiska, a dotyczą one sędziów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; inne są określone w ustawach zwykłych.

**Art. 12.** Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Społeczeństwo obywatelskie jest zbudowane nie tylko na zasadzie pluralizmu politycznego, ale uznaje także pluralizm związkowy, czyli zakłada wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Partie mają wyraźnie określony polityczny charakter i cele, co znajduje wyraz także w nazwie (partia polityczna), ale jest widoczne przede wszystkim w ich działalności, która jest nierozzerwalnie związana z polityczną sferą życia. Są jednak jeszcze inne dziedziny, w których aktywność społeczna jest celowa



czy wręcz niezbędna. Jedną z nich jest sfera obrony socjalnych i ekonomicznych interesów pracujących. W tej to właśnie dziedzinie prowadzą działalność związki zawodowe. Konstytucja zakłada ich istnienie, zgodnie zaś z zasadami państwa

## 11

demokratycznego, wprowadza zasadę pluralizmu związkowego. Podkreślenie wolności tworzenia związków zawodowych zakłada zatem ten pluralizm, stanowiący zaprzeczenie sytuacji istniejącej w tej dziedzinie do 1989 r., gdy obowiązywał monopol działalności związkowej jedynej tylko centrali, oficjalnej, włączonej w system władzy państwa socjalistycznego.

Wolność tworzenia i działania dotyczy także organizacji społeczno-zawodowych rolników, jak również ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Podobnie jak w przypadku partii politycznych, Konstytucja przewiduje niepołączalność pewnych stanowisk w aparacie państwowym z przynależnością do związków zawodowych.

**Art. 13.** Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Istnienie i działalność partii politycznych jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa. Niezależnie od omówionego już art. 11, Konstytucja wprowadza odrębny przepis oparty na doświadczeniach historii i związany z możliwością zagrożeń dla ustroju demokratycznego wypływających z posiadania monopolu przez jedną partię na sprawowanie władzy, przy tym partię przyjmującą niedemokratyczne struktury



organizacyjne, metody działania i ideologię. Konstytucja wprowadza więc zakaz istnienia takich partii politycznych i innych organizacji, który został oparty na trzech przesłankach. Pierwsza dotyczy metod działania partii lub organizacji, a chodzi tu o ugrupowania, które odwołują się w swych programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu. Druga dotyczy programu tych ugrupowań, jeśli dopuszczają one lub zakładają nienawiść rasową i narodowościową bądź stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa. Trzecia obejmuje organizację, która zakłada utajnienie swych struktur lub członkostwa. Na gruncie art. 13 powstaje wątpliwość, czy wystarczająco precyzyjnie określony został ten zakaz i czy rzeczywiście program partii może przesądzać jednoznacznie o metodach jego realizacji. Tak więc Trybunał Konstytucyjny może orzec niezgodność z Konstytucją celów lub działań partii, która głosi nietolerancję, brak poszanowania praw człowieka, propaguje rasizm, użycie przemocy lub narusza obowiązujące prawo. Utrzymanie tej kompetencji Trybunału grozi wciągnięciem go w rozstrzyganie kwestii politycznych i odejściem od głównego zadania bycia sądem prawa na rzecz sądu faktów, do czego bardziej powołane są sądy powszechne.

**Art. 14.** Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.

Ten lakoniczny przepis zawiera w sobie trzy istotne dyspozycje ściśle związane z treścią postanowień konstytucyjnych zawartych w części rozdziału II, dotyczącej wolności i praw osobistych. Artykuł 14 wprowadza zasadę wolności prasy i innych źródeł społecznego przekazu, bez czego nie mogą one spełniać swego podstawowego zadania. Przyjęcie tej zasady oznacza zakaz wprowadzania i stosowania cenzury wobec środków społecznego przekazu, co

wyraźnie formułuje art. 54 ust. 2 Konstytucji. Konstytucyjne postanowienia odnoszące się do środków społecznego przekazu są zarazem gwarancją realizacji obywatelskiego prawa do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Zasada wyrażona w analizowanym artykule posiada ważne znaczenie dla realizacji zasady zwierzchnictwa Narodu, dla zapewnienia obywatelom świadomego i czynnego udziału w realizacji władzy państwowej, czego nie można osiągnąć w warunkach ograniczania prawa do informacji, utrudnień w zdobywaniu wiedzy o stanie państwa, jego problemach, o funkcjonowaniu jego organów i agend rządowych.

**Artykuł 14**, podobnie jak i inne zawarte w rozdziale I, zawiera określenie podstawowych zasad ustroju politycznego Rzeczypospolitej. Stąd ujęcie tych postanowień w rozdziale I jest bardzo zwarte, niekiedy wręcz lakoniczne, ale zasady te są następnie rozwijane w treści innych artykułów zarówno w tych częściach Konstytucji, które zostały poświęcone wolnościom, a także prawom jednostki, jak też w postanowieniach odnoszących się do konstytucyjnych organów państwa.

### **Art. 15. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.**

W zakresie uregulowania ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Konstytucja wykazuje dużą wstrzeźliwość, choć zawiera bardzo istotną w tym względzie zasadę oznaczającą przyjęcie decentralizacji władzy państwowej. Nie określa natomiast stopnia ani zakresu tej decentralizacji. Zostało to spowodowane różnicą poglądów ujawnioną w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego między członkami ówczesnej koalicji rządowej. Stąd zniknął z projektu Konstytucji przepis prawny zakładający wprowadzenie powiatów, a więc oznaczający zmianę ustroju terytorialnego, jak też wyjścia struktur samorządowych poza jedyny dotąd istniejący szczebel, jakim jest gmina.



W wyniku zaistniałych kontrowersji postanowiono pominąć w regulacjach konstytucyjnych kwestie dalszych szczebli samorządu terytorialnego, jak też problem zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Sprawy te pozostawiono do określenia w ustawie. To postanowienie jest jednym z czterech typów odesłań, jakie stosuje Konstytucja. Odesłanie do ustawy ma na celu bliższe sprecyzowanie kwestii, która albo nie należy do materii konstytucyjnych, albo nie została uzgodniona w toku prac nad ustawą zasadniczą.

### 13

W kwestii podstaw zasadniczego podziału terytorialnego Konstytucja ogranicza się do wskazania, iż musi on być oparty na uwzględnieniu więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, a także winien zapewniać powołanym jednostkom terytorialnym zdolność wykonania zadań publicznych.

Wykonaniem tych wytycznych stały się ustawy uchwalone latem 1998 r., a dotyczące wprowadzenia nowych jednostek podziału państwa (województwa i powiaty) i rozbudowy struktur samorządu terytorialnego w tych jednostkach. Prawne normy decentralizacji ustroju państwa, obok ustawy z 8 marca 1990 r., określają aktualnie następujące ustawy z 1998 r.: a) z 5 czerwca o samorządzie powiatowym, b) z 5 czerwca o samorządzie wojewódzkim, c) z 5 czerwca o administracji rządowej w województwie, d) z 24 lipca o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich określa Ordynacja wyborcza z 16 lipca 1998 r.

**Art. 16. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.**



Wspólnota samorządowa jest tworzona przez wszystkich mieszkańców zamieszkujących określone jednostki podziału terytorialnego, obejmuje więc nie tylko obywateli, ale i cudzoziemców. Wykonuje ona zadania publiczne we własnym imieniu, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie prawnej. Na mocy obowiązujących aktualnie przepisów prawnych wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Jest to wspólnota powstała z mocy prawa, stanowi więc przymusowy związek obywateli. Osoba fizyczna nie może więc odmówić przynależności do związku samorządowego ani też organ tego związku nie może jej z niego wykluczyć.

Podmiotem władzy publicznej jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w jej sprawowaniu. Powierzone mu zadania publiczne samorząd wykonuje w imieniu własnym, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla organów administracji rządowej. Zadania swoje wykonuje na własną odpowiedzialność. Może ona także wykonywać określone zadania zlecone, na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej.

**Art. 17.** W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Konstytucja odrębnie uregulowała problemy związane z istnieniem samorządu terytorialnego z uwagi na jego rolę ustrojową. Nie jest to jednak jedyna forma samorządu funkcjonująca w Polsce, dlatego pozostałym jego rodzajom poświęcony został odrębny art. 17. Przewiduje on możliwość tworzenia samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, notariuszy, lekarzy, pielęgniarek oraz położnych czyli korporacji tworzonych w oparciu o kryterium





wspólnych interesów zawodowych. I choć nie jest to z pewnością materia konstytucyjna, problemy te stanowią z reguły przedmiot regulacji ustawowych, to jednak z uwagi na presję ze strony wymienionych środowisk zawodowych problematyka ta znalazła wyraz w ustawie zasadniczej.

Dla utworzenia samorządu zawodowego wymagana jest forma ustawy, czyli można tego dokonać tylko w drodze aktu prawnego uchwalonego przez parlament. Celem tworzenia tego rodzaju samorządu jest potrzeba sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów przez jego członków w granicach interesu publicznego. Z reguły też przynależność do samorządu zawodowego nie jest obowiązkowa, a osoba wykonująca określony zawód może przystąpić do tej organizacji.

Powierzając ustawom regulowanie problematyki samorządu zawodowego Konstytucja wprowadza jednak pewne ograniczenia, albowiem samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani też uszczuplać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

### **Art. 18. Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.**

Konstytucja gwarantuje ochronę prawną i opiekę państwa rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu. Oczywiście formy i rodzaje tej pomocy nie mogą być sprecyzowane w ustawie zasadniczej, jest to bowiem zadanie dla bieżącego ustawodawstwa.

Wobec sporów i kontrowersji jakie pojawiły się w toku prac nad Konstytucją, a także w obliczu żądań mniejszości seksualnych domagających się uznania ich praw do zakładania rodziny i zawierania związków małżeńskich, Konstytucja jednoznacznie rozstrzyga tę kwestię stanowiąc, iż tylko związek kobiety i mężczyzny



jest prawnie uznawany przez państwo i tylko taki związek korzysta z ochrony i opieki Rzeczypospolitej.

**Art. 19.** Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.

Jest polską tradycją, że państwo i społeczeństwo w dowód uznania dla weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza tych, którzy na polach walki ponieśli ofiary, stając się inwalidami wojennymi, przyznaje im specjalną opiekę państwa. Jest to określenie sytuacji w sposób generalny bez precyzowania zakresu, ani też form tej opieki i pomocy, bowiem te kwestie rozstrzyga parlament w drodze ustaw.

**Art. 20.** Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

## 15

Zadaniem Konstytucji jest nie tylko określenie ustroju politycznego państwa, ale także sprecyzowanie zasad na jakich opiera się jego ustrój gospodarczy. Określa to art. 20, który został włączony do Konstytucji w toku drugiego czytania projektu w Zgromadzeniu Narodowym. W warunkach społecznej gospodarki rynkowej państwo nie spełnia roli tylko stróża nocnego, jak to zakłada doktryna liberalizmu, ale nie jest to także państwo opiekuńcze. Wyraża to art. 20.

**Przyjmuje on następujące zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej:**

a) budowanie społecznej gospodarki rynkowej, a więc gospodarki, która uwzględnia społeczne aspekty jej funkcjonowania;



b) wolność prowadzenia działalności gospodarczej - nie przewidziano żadnych jej ograniczeń;

c) przyznanie prymatu sektorowi prywatnemu w gospodarce, czyli uznanie własności prywatnej za podstawę życia gospodarczego;

d) dialog i współpraca partnerów społecznych.

Zasady te, wraz z wymienionymi w art. 21 Konstytucji, stanowią fundament, na jakim opiera się ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej.

### **Art. 21. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.**

Postanowienia tego artykułu dotyczą zasad ustroju gospodarczego, zaś odrębne potraktowanie tej problematyki, poza przepisami art. 20, tłumaczyć należy jej specyfiką. Wynika to z przedmiotu uregulowań, które dotyczą kluczowej w sferze ustroju gospodarczego kwestii, jaką jest własność.

**Artykuł 21** dotyczy prawnej ochrony własności, jak również uznania prawa jej dziedziczenia. Własność w tym artykule została potraktowana bardzo szeroko, a więc bez rozróżniania kto jest jej podmiotem. Wszelka zatem własność podlega ochronie państwa, zarówno ta, która służy celom produkcyjnym, jak też ta, która ma zaspokajać osobiste potrzeby właściciela i jego rodziny. Także i prawo dziedziczenia zostało potraktowane w sposób bardzo szeroki, bez precyzowania zasad dziedziczenia, którą to problematykę mają regulować ustawy zwykłe. Przepisy art. 21 określają kierunki rozwoju prawa cywilnego, a głównie regulacji w zakresie prawa spadkowego.

Zagwarantowanie prawa własności nie oznacza bynajmniej, że jest ona nienaruszalna. Mogą wszak zaistnieć sytuacje, w których niezbędna jest zmiana właściciela. Konstytucja przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza i nie zakazuje dokonywania



wywłaszczenia mienia. Jest to dopuszczalne, o ile zostaną spełnione dwa podstawowe warunki. Pierwszy z nich to wywłaszczenie na cele publiczne, a więc podyktowane interesem publicznym, np. w toku budowy autostrad. Drugi zaś warunek to wypłacenie słusznego odszkodowania. Stąd szukanie porozumienia z dotychczasowym

16

właścicielem, który też nie może zgłaszać nieuzasadnionych, czyli wygórowanych stawek odszkodowania. Tak więc na podstawie art. 21 katalog zasad ustroju gospodarczego został wzbogacony o ważne prawo służące ochronie własności i prawu jej dziedziczenia.

**Art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.**

**Artykuł 22** stanowi pewne uzupełnienie postanowień zawartych w art. 20, jest

bowiem nawiązaniem do wyrażonej tam zasady wolności działalności gospodarczej, która obejmuje wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania wybranej sfery tej działalności. Tak jak art. 21 określa warunki dopuszczalnego przez Konstytucję ograniczenia prawa własności, tak art. 22 zakłada dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Również i w tej dziedzinie sformułowane zostały określone warunki, od których spełnienia zależy dopuszczalność tego ograniczenia. Pierwszy warunek to zastosowanie drogi ustawowej, czyli tylko przedstawicielstwo narodu realizujące władzę ustawodawczą może decydować o wprowadzeniu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Nie można zatem ograniczeń tego rodzaju wprowadzać innym aktem prawnym niż ustawa, inaczej mówiąc nie może ich wprowadzać władza wykonawcza, czy to w drodze aktów prawnych Rady Ministrów czy ministrów.

Drugie ograniczenie, podobnie jak w przypadku wyłączenia, polega na tym, że jest ono dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie ma więc żadnych innych uwarunkowań, które by pozwalały wprowadzić tego rodzaju ograniczenia.

**Art. 23. Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.**

Również i ten artykuł dotyczy problematyki ustroju gospodarczego, chociaż znajduje zastosowanie w jednej tylko gałęzi gospodarki, jaką jest rolnictwo. Zasada wyrażona w tym artykule (podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne) została wprowadzona do Konstytucji PRL w latach 80-tych. Miała ona wówczas inny sens, bowiem obowiązywała w okresie istnienia spółdzielni produkcyjnych i państwowych gospodarstw rolnych. Polityka rolna PRL stwarzała preferencje dla tych właśnie form gospodarstw rolnych. Dlatego też wprowadzenie do Konstytucji tej zasady miało na celu utrwalenie bytu tzw. gospodarki indywidualnej. Powodowała to ówczesna rzeczywistość społeczno-polityczna, gdyż w rolnictwie polskim, w odróżnieniu od innych państw obozu socjalistycznego, dominującą pozycję zajmowała gospodarka prywatna. Zasada ta stanowiła gwarancję dalszego jej istnienia. Obecnie sytuacja społeczno-polityczna w tej dziedzinie jest zasadniczo odmienna. Nie istnieje dla gospodarki rolnej ani zagrożenie kolektywizacją, ani pegeeryzacją. Mamy do czynienia z prywatną własnością w rolnictwie, której dotyczą także zasady określone w art. 20-22. Wprowadzenie zatem art. 23 ma swe konsekwencje prawne, które zobowiązują władze do przestrzegania tej zasady i prowadzenia

wobec rolnictwa polityki z jej uwzględnieniem. Powstawanie dużych gospodarstw rolnych, opartych na innych zasadach, to proces długotrwały, stąd podstawą ustroju rolnego RP będzie nadal gospodarstwo rodzinne i jest to także element społeczny gospodarki



rynkowej. Wynika stąd obowiązek państwa stanowienia prawa, które będzie wspierać te gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw.

### **Art. 24. Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.**

Podstawę gospodarki stanowi praca jako dobro, do którego Konstytucja nawiązuje w szerokim zakresie. W tej części Konstytucji, czyli w rozdziale I, ma to szczególną wymowę, a stwierdzenie, iż praca znajduje się pod ochroną państwa rodzi dalsze i liczne konsekwencje. Jedną z nich art. 24 wyraźnie wymienia stanowiąc, iż państwo ma obowiązek sprawować nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Służą temu określone instytucje, jak choćby Państwowa Inspekcja Pracy i inne. Podkreślając jednak miejsce i rolę pracy w Rzeczypospolitej Konstytucja nakłada na państwo obowiązek prowadzenia aktywnej polityki na rzecz tworzenia miejsc pracy, realizacji prawa do pracy, o czym będzie mowa w rozdziale II.

Ochrona pracy ze strony państwa to m.in. zapewnienie obywatelom prawa wyboru miejsca pracy, zakaz stałego zatrudnienia dzieci do lat 16, gwarancja ustawowego ustalania minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę, prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia, organizowanie robót publicznych, prac interwencyjnych, nadzór nad bezpieczeństwem i higienicznymi warunkami pracy, ustalanie maksymalnych norm czasu pracy, itp.

### **Art. 25. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.**

Treść tego artykułu wywoływała wiele kontrowersji w toku prac konstytucyjnych. Wynikało to z faktu, że dotyczy on ważnej dziedziny



życia - swobody sumienia i wyznania. Także doświadczenia przeszłości z okresu Polski Ludowej dowodziły, że w tej dziedzinie mogą zaistnieć istotne ograniczenia korzystania z tej wolności. Chodziło więc o wyraźne odcięcie się od minionych praktyk, ale i o stworzenie gwarancji przed próbami ich przywracania.

Artykuł ten dotyczy ważnej kwestii, która musi znaleźć ujęcie w normach konstytucyjnych w celu zabezpieczenia z jednej strony przed wprowadzeniem państwa wyznaniowego, z drugiej zaś państwa, które kierując się w tej dziedzinie określoną ideologią może zmierzać w kierunku państwa zwalczającego religię, propagującego ateizm. Reminiscencje przeszłości, delikatność materii, rodzi nieufność i podejrzliwość partnerów dyskusji.

Podkreślić należy, że różne kościoły i związki wyznaniowe, szczególnie Kościół katolicki, miały okazję pełnego prezentowania swych stanowisk i postulatów. W wyniku dyskusji i kompromisów przyjęto zasadę, iż po pierwsze, nie ma w Polsce religii panującej ani uprzywilejowanej prawnie. Stąd znalazło się w

Konstytucji sformułowanie w ust. 1, iż wszystkie kościoły i związki wyznaniowe są równoprawne. W tym samym czasie uchwalono szereg ustaw regulujących stosunki: państwo a różne związki wyznaniowe (Kościół katolicki miał już taką ustawę od 1989 r.). Po drugie - przyjęto zasadę przyjaznego rozdziału kościołów od państwa, choć formuły tej nie znajdujemy w ustawie zasadniczej. Przyjęto sformułowanie, że stosunki państwo a kościoły i inne związki wyznaniowe są "kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności (...), jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego". Władze mają zachowywać bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, a także zapewnić swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.

Stosunki państwo a Kościół katolicki określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską, gdyż jest ona podmiotem prawa międzynarodowego. Inne kościoły i związki wyznaniowe nie mają takiego statusu międzynarodowego. W konsekwencji stosunki państwa z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi określane są w ustawach. Nie oznacza to, iż są one określane jednostronnie przez państwo, którego parlament uchwała ustawy. Podstawę uchwalania tych ustaw stanowią umowy zawierane przez Radę Ministrów z przedstawicielami tych kościołów i związków wyznaniowych. Taka procedura zapewnia im autonomię.

Jest to zatem artykuł rozbudowany, uwzględniający różne aspekty sytuacji kościołów i związków wyznaniowych, dyktowany wolą zapewnienia i poszanowania swobód religijnych w Polsce, a także wolności obywateli.

**Art. 26. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.**

Artykuł ten pozostaje w ścisłym związku z treścią art. 5, który określa funkcje Rzeczypospolitej m.in. w zakresie utrwalania niepodległości, nienaruszalności terytorium, bezpieczeństwa narodowego. Nie wskazywał on jednak jakimi środkami posługuje się Rzeczpospolita w celu realizacji tych funkcji. Artykuł 26 wypełnił tę lukę wskazując Siły Zbrojne jako ten czynnik, który służy ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium, nienaruszalności granic.

Ustęp 2 tegoż artykułu podkreśla natomiast cechy Sił Zbrojnych, które odpowiadają współczesnym standardom, co jest szczególnie ważne w okresie starań Polski o integrację ze strukturami północnoatlantyckimi. Te cechy nowoczesne to postawa neutralna Sił





Zbrojnych w sprawach politycznych, co oznacza zakaz ich organizowania się po stronie jakiegokolwiek partii czy organizacji bądź osoby dążącej do przejęcia władzy państwowej. Jest to także ich podległość cywilnej kontroli, jak również demokratycznemu nadzorowi czynników cywilnych. Cechy te charakteryzują siły zbrojne państw-członków NATO, w tym też kierunku podąża przebudowa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej i

19

te właśnie cechy podkreśla Konstytucja stawiając je jako wytyczną dla dalszych działań. W interesie demokratycznego rozwoju państwa szczególnie ważne jest zapewnienie neutralności tych sił w sprawach politycznych, nieangażowanie ich w rozgrywki polityczne różnych ugrupowań.

**Art. 27. W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych.**

Polska będąc państwem unitarnym, czyli jednolitym (art. 3), zamieszkałym przez ludność w ogromnym procencie narodowości polskiej, nie ma tych problemów, które występują w państwach wielonarodowościowych, o strukturze federalnej. Niemniej Konstytucja podejmuje i rozstrzyga problem języka urzędowego, a także problem językowy mniejszości narodowych zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej.

W kwestii pierwszej rozstrzygnięcie jest jednoznaczne - istnieje w Polsce jeden tylko język urzędowy, a jest nim wyłącznie język polski. W tym języku funkcjonują wszystkie organy państwowe, wydawane są akty prawne, toczy się życie publiczne. Druga, to kwestia prawa mniejszości narodowych. Zgodnie z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi zabezpieczone zostały prawa



mniejszości, bowiem państwo zapewnia poszanowanie ich praw do nauczania rodzimej kultury i prowadzenia szkół z ich językiem narodowym.

**Art. 28. Godłem Rzeczypospolitej Polskiej jest wizerunek orła białego w koronie w czerwonym polu.**

**Art. 29. Stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa.**

Konstytucje określają w swej treści kwestię symboli państwowych: godło, barwy, hymn, a także wskazanie stolicy. Polska Konstytucja nawiązuje do tej praktyki, poświęcając tym kwestiom dwa artykuły. Dodać należy, że postanowienia te nie rozstrzygają szczegółowo kwestii z tym związanych, odsyłając do ustawy. Wymienione w art. 28 symbole Rzeczypospolitej są chronione prawnie zarówno w sferze prawa karnego, jak też w zakresie administracyjnoprawnym oraz cywilnoprawnym. Jedno wszakże podkreślić należy - w odróżnieniu od innych państw obozu socjalistycznego Polska zachowała w zasadzie niezmienione symbole naszej państwowości. Dotyczy to hymnu, barw i w pewnym sensie godła, z tym że wizerunek orła białego był do 1989 r. bez korony. Dopiero nowelizacja Konstytucji z 1952 r., dokonana 29 grudnia 1989 r., przywróciła orłowi koronę. Fakt konstytucyjnego określenia stolicy państwa usztywnia i zwiększa trwałość tej regulacji prawnej. Zmiana stolicy może być przeprowadzona wyłącznie w drodze zmiany ustawy zasadniczej.

## **Rozdział II**

### **Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela**

Rozdział ten poświęcony został niezwykle ważnej problematyce dotyczącej sytuacji prawnej jednostki w państwie i w społeczeństwie. Wagę tej problematyki podkreślała już francuska Deklaracja Praw



Człowieka i Obywatela z 1789 r., stwierdzając w art. 16, iż nie ma w państwie Konstytucji, jeśli nie została przyjęta zasada podziału władz i nie zagwarantowano praw jednostki. Nie przypadkiem kwestia ta wiąże się z okresem rewolucji burżuazyjnej, gdyż dopiero wówczas mogła powstać kategoria praw i wolności obywatelskich. Wcześniej prawa jednostki były pochodną jej przynależności do określonego stanu. Stąd inne prawa przysługiwały szlachcie, inne duchowieństwu, inne mieszczanom i chłopom pańszczyźnianym.

Tę ważną problematykę podejmuje Konstytucja w rozdziale II, a więc wysuwa na czoło regulacji prawnych zawartych w ustawie zasadniczej. Co więcej, znaczenie tych regulacji podkreśla fakt, że zmiana przepisów prawnych zawartych w rozdziale II odbywa się w wyniku przyjęcia w jednakowym brzmieniu odpowiednich ustaw konstytucyjnych przez Sejm i Senat, ale na żądanie posłów, Senatu lub Prezydenta przeprowadza się jeszcze dodatkowo referendum zatwierdzające (art. 235 ust. 6). Zapewnia to zatem dużą trwałość postanowień rozdziału II.

Polski ustrojodawca, wprowadzając regulacje prawne w tej dziedzinie, uwzględnił w bardzo szerokim stopniu wymogi wynikające z ratyfikowanych przez Polskę konwencji międzynarodowych, a przede wszystkim z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r., z Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych, a także Paktów Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. Po drugiej wojnie światowej ta dziedzina życia została w wyniku doświadczeń szeroko potraktowana i rozbudowana w prawie międzynarodowym. Stanowiło to przejaw troski o stworzenie dodatkowych gwarancji przestrzegania wolności i praw jednostki, człowieka i obywatela. Polska jako sygnatariusz tych umów pozostaje im wierna, co znalazło wyraz w treści Konstytucji.

Konstytucja RP nie wylicza w swych postanowieniach wszystkich wolności i praw, ogranicza się do tych, które mają fundamentalne znaczenie. Przez fakt ujęcia ich w treści ustawy zasadniczej stały się one podstawowymi wolnościami i prawami jednostki. Są one w



odczuciu społecznym pojmowane jako uprawnienia o zasadniczym znaczeniu i dlatego ustrojodawca umieszcza je w ustawie zasadniczej.

W rozdziale II mowa jest o wolnościach i prawach, a więc o szerokiej grupie uprawnień jednostki. Pod pojęciem wolności rozumie się powszechnie tę sferę uprawnień, których prawo nie tworzy, a tylko określa ich granice, na państwie ciąży też obowiązek dowodu, że jednostka granice te naruszyła. Natomiast w przypadku praw, których katalog ustala państwo, to jednostka w toku ich dochodzenia musi się powołać na określoną podstawę prawną.

## 21

Mowa jest o uprawnieniach człowieka i obywatela, pewne uprawnienia są bowiem ściśle związane z faktem przynależności jednostki do określonego państwa, z posiadaniem jego obywatelstwa. Dotyczy to np. czynnego i biernego prawa wyborczego, prawa zajmowania określonych stanowisk (sędziego, prokuratora, posła, senatora, ministra itp.). Istnieje jednak kategoria praw, które przysługują jednostce nie z uwagi na posiadane przez nią obywatelstwo, ale przez sam fakt, iż jest człowiekiem. Jest to prawo do życia, do własności, ochrony czci itp. Tego rodzaju rozróżnienie praw zostało wprowadzone po raz pierwszy do polskiego konstytucjonalizmu, dawniej konstytucje polskie regulowały jedynie podstawowe prawa i obowiązki obywateli (por. np. Konstytucja z 1952 r.). Nienaruszalna, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka została uznana wprost za podstawę i uzasadnienie przyjętego katalogu praw jednostki oraz systemu ich ochrony.

### **Zasady ogólne**

**Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest**



## **ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.**

W okresie sporu o genezę praw i wolności jednostki, o sposób ich ujęcia w Konstytucji, ścierały się różne poglądy i koncepcje. Były tendencje do prawno naturalnego uzasadnienia instytucji praw i wolności, a znalazły one wyraz w treści analizowanego artykułu. Do koncepcji tej nawiązuje polski ustrojodawca w dwojaki sposób, raz przyjmując regulacje międzynarodowe wywodzące się z tych właśnie koncepcji, drugi raz wówczas, gdy sam stwierdza istnienie "przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka", która stanowi "źródło wolności i praw człowieka i obywatela". Daje temu także wyraz uznając nienaruszalność tej godności oraz nakładając na władze publiczne obowiązek jej poszanowania. Przyjęte stanowisko ma zatem kluczowe znaczenie w omawianej dziedzinie, gdyż stanowi ono płaszczyznę, na jakiej ujmowane i interpretowane powinny być wolności i prawa ujęte w rozdziale II, a więc traktowane jako podstawowe uprawnienia jednostki. Wyrażona w art. 30 zasada będzie niewątpliwie stanowiła ważną wytyczną w pracach Trybunału Konstytucyjnego w ramach badania zgodności z Konstytucją prawa obowiązującego w Polsce. W konkluzji sporu o stan obowiązywania prawa naturalnego w Polsce stwierdzić należy, że art. 30 rozpatrywać trzeba w ścisłym związku z art. 91 ust. 2, gdzie czytamy: "umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową". Skoro zaś przyjmuje się powszechnie, że prawo naturalne zostało w ostatnich latach w umowach tych skodyfikowane, a Polska jest sygnatariuszem tych umów i paktów, oznacza to, iż tą drogą weszły one w zakres prawa u nas obowiązującego. I tylko w ten sposób prawo naturalne może mieć prawnie obowiązujący charakter. Treść zaś art. 30 stanowi wyjęcie przed nawias zasady, do której odnoszą się lub z której wynikają regulacje prawne zawarte w treści rozdziału II.



Niezbywalność oznacza, że jednostka nie może zrzec się godności, zaś nienaruszalność należy traktować jako zakaz pozbawiania godności człowieka, jak też jej ograniczania przez osoby prywatne, władze publiczne czy organy państwowe.

### **Art. 31. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.**

Tak jak Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela na czoło swych postanowień wysuwała zasadę wolności, tak też art. 31 czyni ją pierwszoplanową kategorią rozdziału II. Wolność człowieka jest zatem wartością, która została poddana ochronie prawnej, stąd każdy jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych osób. Z tego wynika zakaz zmuszania kogokolwiek do działań, których prawo, jako podstawowy regulator stosunków społecznych, jemu nie nakazuje. Oznacza to wolność działania człowieka wszędzie tam, gdzie prawo nie wprowadza zakazów. Jest to całkowite odwrócenie sytuacji istniejącej w odniesieniu do państwa i jego organów. Organ państwa działa tam i o tyle, gdzie i o ile został do tego przez prawo uprawniony i działa z powołaniem się na podstawę prawną. Obywatel zaś może działać wszędzie tam, gdzie ustawa nie wprowadziła zakazów, nie zabroniła mu działania.

Stanowienie samych zakazów prawnych, a więc ustalanie granic wolności jednostki jeszcze kwestii nie rozwiązuje do końca i nie zabezpiecza wolności działania jednostki. W państwach prawo stanowią wszak różne organy, wydając akty prawne zajmujące różne miejsce w hierarchii norm prawnych. Zabezpieczając sferę wolności człowieka Konstytucja stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności "mogą być ustanowione tylko w ustawie". Mogą zatem być tylko dziełem ciała przedstawicielskiego pochodzącego z wyborów powszechnych. Tylko Sejm i Senat są władne ograniczenia te wprowadzać nadając im



formę ustawy, a więc aktu prawnego parlamentu uchwalanego w szczególnym trybie i zajmującego wysokie miejsce (tuż po Konstytucji) w systemie źródeł prawa w państwie. W sferę tę nie mogą zatem wkraczać - jako prawodawcy - organy władzy wykonawczej, co w państwach totalitarnych jest częstym zjawiskiem.

Obok przedstawionego zastrzeżenia, dotyczącego prawa wkraczania w sferę wolności i praw jednostki, wprowadza Konstytucja dalsze obostrzenia. Wspomniane ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być wprowadzane ustawowo tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie w celu:

- a) zapewnienia jego bezpieczeństwa (stąd ograniczenia te są dopuszczalne w pewnych granicach w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych) lub porządku publicznego,
- b) ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej,
- c) ochrony wolności i praw innych osób.

Generalną zasadą w tej dziedzinie, wyraźnie przez Konstytucję podkreśloną, jest to, iż wymienione ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Konstytucja, ustanawiając tę ważną zasadę dotyczącą wolności, jednocześnie określa jej gwarancje i granice oraz warunki stosowania niezbędnych jej ograniczeń.

**Art. 32. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.**

Obok wolności także równość znalazła wyraz w postanowieniach konstytucyjnych, a kwestii tej dotyczą nie tylko regulacje zawarte w

art. 32, ale także w art. 33. Najbardziej generalne sformułowanie tej zasady znalazło wyraz w stwierdzeniu, iż "wszyscy są wobec prawa równi". Oznacza to prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków.

### **Art. 33. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.**

Treść tego artykułu stanowi rozwinięcie i konkretyzację postanowień zawartych w art. 32, choć przedmiotem tej regulacji jest szczególna materia, ma on zapewniać równość kobiet i mężczyzn. Wspomniany w art. 32 zakaz dyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn dotyczy także zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. Jednakże tradycja, praktyka spotykana w życiu społecznym i gospodarczym dowodzi, że zagwarantowanie równości bez względu na płeć to sprawa niezwykle trudna do osiągnięcia, bowiem w naszej rzeczywistości występują liczne przypadki innego traktowania kobiet i mężczyzn w dostępie do stanowisk, urzędów, pracy. Zatem w tej dziedzinie jest jeszcze wiele do zrobienia.

Konstytucja nie akceptuje tego rodzaju zjawisk i praktyk, dlatego też podkreśla z całą stanowczością, że w Polsce kobieta i mężczyzna "mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym". To zrównanie w sensie formalnym, a więc prawnym, powinno znaleźć pełny wyraz w praktyce życia, stąd Konstytucja podkreśla różne aspekty równości, które powinny oznaczać jej obowiązywanie nie tylko w sensie formalnym, ale i faktycznym. Dlatego też w art. 30 znajdujemy stwierdzenie, iż równość kobiet i mężczyzn potwierdza i zabezpiecza równe prawo do kształcenia, do zatrudnienia i awansowania, do jednakowego wynagrodzenia za





jednakową pracę o jednakowej wartości, do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji, uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

Praktyka wcielania tych zasad to sprawa ogromnie trudna, wymagająca zmiany podejścia, sposobu myślenia mężczyzn, w większości wypadków decydujących o praktyce życia społecznego, politycznego i gospodarczego, ale także kobiet, które muszą łączyć trudność i wymogi życia zawodowego i społecznego z licznymi obowiązkami w życiu rodzinnym.

**Art. 34. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa.**

Pewna część uprawnień regulowanych w rozdziale II przysługuje wyłącznie obywatelom Rzeczypospolitej. Konstytucja określa więc sposób nabywania obywatelstwa przyjmując w tym względzie zasadę prawa krwi. Wyraża się ona w tym, że nabycie obywatelstwa polskiego odbywa się w sposób naturalny, przez fakt urodzenia się z rodziców będących obywatelami polskimi. Jest to sposób podstawowy, zasadniczy, bowiem Konstytucja przewiduje także inne rozwiązania prawne w tej dziedzinie, które jednak, jako nie mające tak zasadniczego znaczenia i szerokiego zastosowania określa ustawa. Może tu chodzić o zasadę prawa ziemi, związaną z urodzeniem się dziecka na terytorium Rzeczypospolitej, która reguluje kwestie, gdy dziecko pochodzi od rodziców mających różne obywatelstwo itp. Są to jednak kwestie już bardziej szczegółowe, które nie znajdują uregulowania w ustawie zasadniczej. Sprawy obywatelstwa reguluje ustawa pochodząca jeszcze z 1962 r.

**Art. 35. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych**



## **wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.**

Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego Konstytucja zabezpiecza nie tylko prawa większości, w naszym przypadku osób narodowości polskiej. Troska państwa i jego opieka rozciąga się także na osoby posiadające obywatelstwo polskie, ale należące do mniejszości narodowych i etnicznych. Kwestia ta nie dotyczy wprowadzie wysokiego odsetka obywateli, ale nie w ilości tkwi sedno rzeczy, lecz w realizacji zasady równości.

Rzeczpospolita zapewnia obywatelom należącym do tych mniejszości wolność zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów i tradycji, a także rozwoju rodzimej kultury. Jest to zasada uznana w międzynarodowych aktach prawnych dotyczących zagwarantowania praw jednostki, a Polska jako sygnatariusz tych umów jest zobowiązana wprowadzić je w życie i przestrzegać ich stosowania. Także i przepis art. 35 ma bezpośrednie stosowanie, do tego nie jest bowiem potrzebne wydawanie norm prawnych.

Aby prawo to mogło być bezpośrednio stosowane, bez potrzeby odsyłania do odrębnych ustaw, Konstytucja postanawia, że mniejszościom narodowym i etnicznym przysługuje prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych, a także służących ochronie tożsamości religijnej, jak również do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

### **Art. 36. Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.**

Korzystanie z praw obywatelskich w kraju odbywa się pod ochroną prawa i instytucji władzy publicznej Rzeczypospolitej. Opieka państwa nie ogranicza się jednak tylko do terytorium Polski, nie kończy się bynajmniej w momencie



przekraczania jej granic. Prawo to dotyczy także osób posiadających polskie obywatelstwo w trakcie przebywania poza granicami Rzeczypospolitej. Także wówczas obywatel Polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej głównie za sprawą władz konsularnych i dyplomatycznych naszego państwa.

### **Art. 37. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.**

O ile poprzedni artykuł dotyczył wyłącznie obywateli polskich i ich prawa do korzystania z opieki Rzeczypospolitej w okresie ich pobytu poza granicami państwa, o tyle art. 37 dotyczy sytuacji obejmującej zarówno obywateli polskich, jak też z pewnymi wyjątkami cudzoziemców. Konstytucja bowiem przyjmuje zasadę, że korzystanie z wolności i praw zapewnionych w ustawie zasadniczej dotyczy wszystkich, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, którzy znajdują się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenia wobec cudzoziemców dotyczą w pierwszej kolejności wolności i praw politycznych (jak prawo wybierania przedstawicieli narodu, prawo kandydowania w wyborach, zajmowania stanowisk w aparacie państwowym - np. sędzia, minister itp.), które są ściśle i nierozzerwalnie związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego.

### **Wolności i prawa osobiste**

#### **Art. 38. Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.**

Redakcja tego artykułu to rezultat kompromisu między rzecznikami zagwarantowania życia od chwili poczęcia, aż do naturalnej śmierci, a zwolennikami formuły bardziej ogólnej. Kontrowersje budziło ujęcie tego artykułu, co wcale nie było kwestią natury redakcyjnej. Przyjęcie bowiem koncepcji lansowanej przez zwolenników ochrony życia od poczęcia musiałoby wznówić dyskusje i rodziłoby



konieczność konstytucyjnego regulowania kwestii aborcji. Tak szerokie ujmowanie tego prawa, zahaczające o kwestie światopoglądowe, moralne, ideologiczne itd., znacznie wykracza poza materie konstytucyjne. Nie jest celem ustawy zasadniczej rozstrzygnięcie tego rodzaju kwestii, które są sporne wśród filozofów, lekarzy, przedstawicieli różnych religii i światopoglądów. Konstytucja winna wprowadzać reguły prawne i takie też stanowisko zostało wyrażone w art. 38. Jego zadaniem jest wprowadzenie zasady ochrony prawnej życia ludzkiego. Sprawy zaś dopuszczalności aborcji, jak też wymierzania i stosowania kary śmierci, winno rozstrzygać i regulować bieżące ustawodawstwo.

**Artykuł 38** poręcza ochronę życia człowieka, a więc jednostki już narodzonej,

a nie tylko poczętej. Tak jest bowiem ten termin rozumiany w medycynie i prawie, w odróżnieniu od szerzej rozumianego pojęcia istota ludzka, którego w danym przepisie nie spotykamy.

**Art. 39. Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.**

Współczesny postęp medyczny jest rezultatem ogromnego rozwoju nauki możliwego dzięki szeroko prowadzonym badaniom i eksperymentom naukowym. Konstytucja nie zmierza w kierunku ograniczenia czy zakazywania doświadczeń naukowych i eksperymentów. Rzecz jednak polega na tym, by działania te, służące rozwojowi nauki, nie były przeprowadzone wbrew wiedzy i woli człowieka. Stąd Konstytucja ich nie zakazuje, a wprowadza jedynie zakaz poddawania kogokolwiek eksperymentom naukowym (a więc nie tylko medycznym) bez dobrowolnie wyrażonej zgody przez uczestników eksperymentu. Ustawa zasadnicza chroni więc



prawa jednostki i zabezpiecza je przed nieświadomym spełnianiem roli "królika doświadczalnego", którego to eksperymentu wyniki nie mogą być z góry przewidziane. Tym samym Konstytucja nie przekreśla i nie zakazuje eksperymentów naukowych w ogóle, lecz uzależnia je od zgody tak osoby przeprowadzającej, jak i osoby poddawanej tym doświadczeniom naukowym.

**Art. 40. Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.**

O ile przepis art. 39 dotyczył eksperymentów naukowych, to art. 40 ma bardziej generalny zasięg i zastosowanie. Zostały tu wprowadzone ujęte różne kwestie, wszystkie mają niewątpliwie związek z poszanowaniem godności człowieka, o której traktuje też art. 30. Kwestia pierwsza to zakaz stosowania tortur, co w Polsce nie występuje; znaczenie tego przepisu polega na tym, że nie dopuszcza on ich przywrócenia. Po drugie wprowadzono zakaz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania człowieka. Dotyczy on tak organów państwa, ich funkcjonariuszy, jak i przepisów dotyczących wykonywania kar przez sądy orzeczonych, jak również zachowania się osób w stosunkach między sobą, w ramach stosunków pracy itp. Trzecią zaś konsekwencją wprowadzenia art. 40 jest zakaz stosowania kar cielesnych. Nie mogą one być ani wprowadzane czy stosowane w ramach prawnie dopuszczalnego systemu kar, ale także w stosunkach międzyludzkich. Ponieważ sformułowanie art. 40 ma bardzo generalny charakter i nie przewiduje żadnych ograniczeń w stosowaniu tego zakazu, znajdzie on także zastosowanie w warunkach życia rodzinnego, w stosunkach między rodzicami a dziećmi. Wobec dzieci nie mogą być zatem stosowane okrutne, nieludzkie czy poniżające traktowanie, jak też i kary cielesne. Za takim pojmowaniem treści art. 40 przemawia także fakt, że Konstytucja wielokrotnie podkreśla rolę rodziny, wychowania młodego pokolenia, a także wprowadza ochronę praw dziecka. Dowodem tego jest powołanie instytucji Rzecznika Praw Dziecka.



**Zawarte w art. 40** zakazy odnoszą się do postępowania wobec wszystkich

osób znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej, dotyczą zatem i obcokrajowców.

27

**Art. 41. Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.**

Wolność człowieka (o której wspomina art. 31) ma różne aspekty. Niewątpliwym jej elementem jest nietykalność osobista jednostki i jej wolność osobista. Nikt zatem nie może być pozbawiony wolności ani też ograniczony w jej korzystaniu inaczej, niż na warunkach określonych w ustawie. To właśnie ustawa winna określać kto, kiedy i z jakich powodów oraz na jakiej podstawie ma działać z naruszeniem wolności osobistej jednostki. Ograniczenie tego rodzaju musi mieć istotne społeczne podstawy. Rzecz idzie o to, aby w tej dziedzinie nie było dowolności, aby przypadki stosowania naruszenia wolności były określone nie przez organy władzy wykonawczej, które działają w tym zakresie, ale wyłącznie przez władzę ustawodawczą w drodze ustawy, aby karę pozbawienia wolności wymierzał tylko niezawisły sąd, a także, aby sposób wykonywania kary był wyraźnie określony.

Pozbawienie wolności może być dokonane w różny sposób (zatrzymanie, aresztowanie, skazanie) z tym, że zastosowane bez wyroku sądowego uprawnia pozbawionego do odwoływania się do niezawisłego sądu w celu ustalenia legalności tego pozbawienia. Jednocześnie organ decydujący o pozbawieniu wolności jest zobowiązany do niezwłocznego powiadomienia rodziny lub osoby wskazanej przez pozbawionego wolności o zaistniałym fakcie. Jest to



ważne postanowienie, podobnie jak i przepis nakładający na organ państwa obowiązek poinformowania zatrzymanego "w sposób dla niego zrozumiały" (co jest tak ważne dla obcokrajowców) o przyczynach zatrzymania.

Zatrzymanie nie może trwać dłużej niż 48 godzin, w tym też czasie zatrzymany musi być przekazany do dyspozycji sądu, który ma 24 godziny na podjęcie decyzji o tymczasowym aresztowaniu i na przekazanie jej wraz z przedstawionymi zarzutami zatrzymanemu.

Omawiane postanowienia konstytucyjne są związane z wolnością człowieka, określoną w art. 31, który stanowi, iż ograniczenia w stosowaniu tej zasady mają być ustanowione w ustawie. Zatem dyspozycje art. 41 są dla ustawodawcy ważną wytyczną, w jakim kierunku mają iść regulacje ustawowe, by pozostać w zgodzie z postanowieniami Konstytucji.

Zasada poszanowania godności człowieka, którą wprowadził art. 30, znajduje wyraz także w dyspozycji art. 41. W ustępie 5 nakłada on na organy państwowe obowiązek humanitarnego traktowania każdego pozbawionego wolności. Natomiast bezprawne pozbawienie wolności uprawnia pozbawionego prawa do odszkodowania.

**Art. 42.** Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

Przepis ten wyraża starą zasadę, od wieków uznawaną także w polskim prawie karnym, że przestępstwem jest czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie można więc stosować odpowiedzialności karnej ani też



wymierzać kary na podstawie ustawy wprowadzonej w życie już po popełnieniu przestępstwa. Jest to zasada powszechnie stosowana w społeczeństwach cywilizowanych, objęta także normami prawa międzynarodowego.

Od zasady tej jest jednak dopuszczalny wyjątek, który nie narusza jej istoty. Konstytucja bowiem dopuszcza możliwość odpowiedzialności karnej za czyn uznany przez późniejszą ustawę za podlegający karze, o ile w czasie jego popełnienia był on uznawany za przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. Na tej zasadzie odbywało się sędziwo sprawców przestępstwa ludobójstwa popełnianego w byłej Jugosławii.

Artykuł 42 ustala także pewne zasady z zakresu postępowania przed sądami. Pierwszą z nich jest prawo do obrony. Prawo to przysługuje we wszystkich stadiach postępowania karnego, a polega ono na możliwości przedstawiania przez podsądnego dowodów, świadków, a także posiadania obrońcy. Może to być obrońca z wyboru albo ustalony z urzędu.

Druga bardzo ważna zasada uznawana powszechnie w demokratycznych systemach ustrojowych to domniemanie niewinności zatrzymanego. Konstytucja nakazuje za niewinnego uważać każdego zatrzymanego dopóki sąd prawomocnym wyrokiem winy tej nie stwierdzi.

### **Art. 43. Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.**

Doświadczenia drugiej wojny światowej i innych działań wojennych prowadzonych w Europie i na innych kontynentach, popełnionych w związku z tym zbrodni ludobójstwa stanowiły podstawę przyjęcia zasady, że zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko wobec zbrodni popełnionych w czasie drugiej wojny światowej, chociaż wciąż jeszcze odbywają się procesy zbrodniarzy z tego



okresu, ale i wobec zbrodni popełnianych wspólnie w czasie wojen regionalnych czy domowych (kraje byłej Jugosławii, Kambodża itp.).

Przyjęcie przez Polskę tej zasady ma duże znaczenie, albowiem wiążące nas umowy międzynarodowe zobowiązują do ścigania zbrodni wojennych i zbrodni ludobójstwa, sądenia ich sprawców czy wydawania zbiegłych zbrodniarzy, którzy zostaną rozpoznani i schwytani na terenie Rzeczypospolitej.

**Art. 44.** Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

Artykuł ten posiada istotne znaczenie w naszych stosunkach wewnętrznych. W okresie Polski Ludowej, szczególnie w latach stalinowskiego terroru, popełniono

29

wiele przestępstw o charakterze politycznym, a także sfingowanych procesów zakończonych m.in. wyrokami śmierci. Sprawcy tych czynów nie mogli być ścigani w odpowiednim czasie. Przestępstwa te obciążają przede wszystkim funkcjonariuszy służb specjalnych (Urząd Bezpieczeństwa), ale także niektórych pracowników organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

W tej sytuacji stosowanie przepisów o przedawnieniu ścigania wobec sprawców tych przestępstw nie znajduje żadnego uzasadnienia. Konstytucja stanowi też, iż przestępstwo tego rodzaju ulega zawieszeniu aż do momentu ustania tych przyczyn. Postanowienie to donosi się tak do przestępstw popełnionych w przeszłości, jak i mogących zaistnieć w przyszłości.

**Art. 45. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez**

## **właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.**

W analizowanym artykule została wyrażona bardzo ważna zasada, którą określa się mianem prawa od sądu. Jest to także bardzo istotne prawo jednostki, która może dochodzić swych praw przed "właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem". Organ sądowy winien zatem wypełniać wszystkie te wymienione cechy. W artykule tym mowa jest o prawie do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, a więc została wprowadzona zasada jawności rozprawy sądowej.

### **Wyłączenie jawności rozprawy ma tylko wyjątkowy charakter i może być zarządzane wyłącznie z uwagi na następujące przyczyny:**

- a) względy moralności,
- b) bezpieczeństwo państwa,
- c) porządek publiczny,
- d) ochronę życia prywatnego stron,
- e) inny ważny interes prywatny.

Natomiast ogłoszenie wyroku zawsze musi nastąpić publicznie.

O ile regulowane w omawianym artykule problemy są powszechnie uznawane i ich wprowadzenie nie stwarza trudności, to jedna kwestia, ze względu na czynniki natury organizacyjno-funkcjonalnej, może przez jakiś czas rodzić problemy. Jest to kwestia prawa do rozpatrzenia sprawy "bez nieuzasadnionej zwłoki". Stan organizacyjny i kadrowy sądownictwa w Polsce stwarza problemy w związku z postulatem szybkiego i sprawnego działania sądów. Jest rzeczą powszechnie znaną przewlekłość postępowania sądowego, narastające zaległości w sądach, niedostateczne wyposażenie sądów, także w etaty sędziowskie. O ile znane są i częściowo znajdują



usprawiedliwienie przyczyny tego stanu rzeczy, to wobec wymogów międzynarodowych i stanowiska Konstytucji nie mogą być nadal utrzymywane. Leży to nie tylko w interesie wymiaru sprawiedliwości, realnego prawa obywatela do sądu, ale także w interesie autorytetu i godności Rzeczypospolitej. Europejski system ochrony

30

praw człowieka przewiduje skargę obywatela na własne państwo przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu. Już wpłynęły z Polski tego rodzaju skargi właśnie na przewlekłość i opieszałość sądów polskich, zapadły już wyroki uznające zasadność tych skarg. Pilna zatem i konieczna jest realizacja konstytucyjnego prawa obywatela do "rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki".

**Art. 46. Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.**

Uznając winę sprawcy sąd wymierza karę, stosując także system tzw. kar dodatkowych, wśród których znany jest w Polsce i stosowany przez sądy przepadek rzeczy. Szczególnie często była kara ta stosowana w okresie Polski Ludowej wobec demokratycznej opozycji. Orzekano wówczas np. przepadek samochodu, którym były przewożone nielegalne wówczas materiały, pisma, gazety, ulotki. Konstytucja wprawdzie nie rezygnuje ze stosowania takiej kary, ale stanowi wyraźnie, że może ona być orzekana tylko w przypadkach, które określa ustawa, a więc wyklucza wszelkie w tym względzie akty prawne pochodzące od organów władzy wykonawczej. To właśnie akty tej władzy były podstawą orzekania o przepadku rzeczy w okresie stanu wojennego i w latach następnych. Poza tym przepadek mienia nie może nastąpić na podstawie orzeczenia kolegium do spraw wykroczeń, a tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Tylko niezawisły sąd ma prawo wydawania tego rodzaju orzeczeń.



**Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.**

Prawo do prywatności nie ma w Polsce wielkich tradycji, w odróżnieniu od państw Europy zachodniej, gdzie jest rozpowszechnione i stosowane od dawna. Obejmuje ono prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, a także rodzinnego, do ochrony czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Generalne postanowienia art. 47 są na tyle ogólne, że występuje niewątpliwa potrzeba bliższego określenia tego prawa i płynących stąd konsekwencji prawnych, czego zresztą Konstytucja nie zapowiada.

Prawo określone w art. 47 zabrania ingerencji państwa w ustalony prawnie zakres życia człowieka, zaś w przypadku naruszenia tej sfery nakazuje państwu zapewnić ochronę. Z użytej stylistyki wynika, iż prawo to dotyczy wszystkich osób przebywających w Polsce, niezależnie od posiadanego obywatelstwa.

**Art. 48.** Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. Wolność człowieka obejmuje także prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Tak więc dom rodzinny, obok szkoły i innych instytucji zajmujących się wychowaniem młodego pokolenia, winien w tym procesie odgrywać ważną i istotną rolę. Jednocześnie artykuł ten

gwarantuje rodzicom posiadanie własnych przekonań i kierowanie się nimi w życiu, w tym także w toku realizacji funkcji wychowawczej rodziny.



Prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami nie pozbawia dzieci, przy uwzględnieniu stopnia ich dojrzałości, ich prawa do korzystania z wolności sumienia i wyznania, a także przekonań, w tym także politycznych i światopoglądowych. To prawo dzieci stanowi jednocześnie granice uprawnień wychowawczych rodziców, którzy te przekonania mają obowiązek uwzględniać.

W przypadku zaniedbań rodziców w dziedzinie wychowania dzieci albo niewłaściwego wykonywania przez nich obowiązków rodzicielskich czy też wywierania złego wpływu na proces wychowywania dziecka, sąd i tylko sąd może ograniczyć lub całkowicie pozbawić ich praw rodzicielskich. Jest to podyktowane względem na dobro dziecka.

**Art. 49.** Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Postanowienia tego artykułu dotyczą ważnego uprawnienia człowieka - prawa komunikowania się. Jest to prawo pojmowane bardzo szeroko, gdyż obejmuje ono różne formy komunikacji między ludźmi. Mieści się w nim tajemnica korespondencji, tajemnica rozmów telefonicznych, a także innych form przekazu. Wynika stąd m.in. zakaz stosowania podsłuchu telefonicznego, wprowadzania cenzury korespondencji czy też wchodzenia w inny sposób w krąg wiadomości dotyczących życia, interesów i działań innych osób.

Wprawdzie w pewnych warunkach prawo przewiduje i dopuszcza możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie ochrony tajemnicy komunikowania się, może to być związane np. z formami walki ze zorganizowaną przestępczością. Może to jednak dotyczyć tylko przypadków w ustawie przewidzianych, przy zastosowaniu procedury określonej w ustawie, musi odbywać się za zezwoleniem właściwych czynników (ministra i Prokuratora Generalnego). Ograniczenie to jest podyktowane nadrzędnym interesem publicznym.



**Art. 50.** Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Ważnym uprawnieniem jednostki jest nienaruszalności jej mieszkania, przy czym nie chodzi tu o zakaz naruszania go w drodze włamania, rabunku itp. Artykuł 50 dotyczy zupełnie innej kategorii spraw, chodzi tu o nienaruszalność mieszkania ze strony organów państwowych czy ich funkcjonariuszy. W ramach walki z przestępczością może zaistnieć potrzeba przeszukania mieszkania, innych pomieszczeń czy pojazdu. Konstytucja sytuacje takie przewiduje i dopuszcza, jednakże na określonych warunkach, które określa ustawa, precyzująca bliżej sposób wykonywania tych czynności.

## 32

Od zasady tej są zatem dopuszczalne wyjątki, które może określać nie władza wykonawcza, ale ustawodawca, precyzując je w ustawie.

**Art. 51. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.**

Konstytucja zapewnia w art. 47 prawo do prywatności. Jego konsekwencje widoczne są w art. 51, który wprowadzić może zobowiązywać jednostkę do ujawnienia informacji dotyczącej jej osoby, ale obowiązek taki może nałożyć tylko ustawa. Tak więc tylko ustawodawca został uprawniony do nakładania obowiązku ujawniania przez obywatela tego rodzaju informacji. Musi to być uzasadnione interesem publicznym dla celów statystycznych, gospodarczych itp.

Ten sam przepis ogranicza pozyskiwanie informacji o obywatelach do przypadków niezbędnych i uznawanych w demokratycznym



państwie. Tak więc władze nie mogą sobie ustalać dowolnie zasobu informacji, jakie pragną uzyskać od obywateli, są w tym względzie ograniczone postanowieniem ustawy.

Niezwykle ważne prawo gwarantuje ust. 3 tegoż artykułu, gdyż uprawnia on każdego do uzyskania dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów. Przy tym Konstytucja traktuje to prawo szeroko, gdyż ewentualne ograniczenia w tym względzie może ustalać tylko ustawa.

Zapoznanie się ze zgromadzonymi, a dotyczącymi obywatela dokumentami może wykazać, że dane te zawierają informacje nieprawdziwe, niepełne lub też zostały zebrane w sposób sprzeczny z ustawą. Stwierdzenie takiego stanu rzeczy daje obywatelowi podstawę do wystąpienia z żądaniem bądź to sprostowania tych danych, bądź usunięcia informacji nieprawdziwych. W ten sposób każdy może wpływać na prawidłowość i kompletność dotyczących go informacji gromadzonych zgodnie z ustawą.

### **Art. 52. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.**

Katalog wolności przysługujących jednostce obejmuje swobodę poruszania się po terytorium państwa i pełnego wyboru miejsca zamieszkania oraz pobytu. Przepis ten wyklucza zatem tworzenie obszarów zamkniętych, jak też przymusowego przesiedlania jednostek czy grup na inne tereny.

Konsekwencje wolności poruszania się dotyczą przy tym nie tylko obszaru państwa, bowiem ust. 2 uprawnia obywatela, oczywiście na podstawie wymaganych dokumentów, do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej. Wymienione i wcześniej omówione aspekty wolności człowieka mogą podlegać przewidzianym w ustawie ograniczeniom. I tak nie może swobodnie opuszczać kraju osoba, przeciwko której toczy się dochodzenie czy skierowany został akt



oskarżenia. To samo dotyczy osób odbywających karę pozbawienia wolności, a przebywających na przepustce itp. Wolność jednostki ulega wzmocnieniu przez wprowadzenie konstytucyjnego zakazu wydalenia z kraju obywatela polskiego,

jak też zabraniać mu powrotu do kraju. Jest to nowe uprawnienie obywateli, gdyż z przypadkami objętymi aktualnie zakazem, można się było spotkać w okresie obowiązywania stanu wojennego w Polsce w latach 80-tych. Na skutek złożonych problemów natury historycznej wielu Polaków zostało w okresie drugiej wojny światowej deportowanych z ziem wschodnich. Duże skupiska Polaków znajdują się na terytorium Rosji, Kazachstanu, wielu deportowanych marzy o powrocie do ojczyzny. Konstytucja stwarza podstawy prawne do urealnienia tych marzeń stanowiąc, że każda osoba, której obywatelstwo polskie zostało potwierdzone, ma prawo osiedlić się na stałe w Polsce. Jest to szansa dla wielu, z której korzystają np. deportowani do Kazachstanu.

### **Art. 53. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.**

Stosunki państwo a różne kościoły i związki wyznaniowe zostały określone w art. 25, a więc ujęto je w rozdziale określającym zasady ustrojowe państwa. Poza tą generalnie określoną kwestią pozostają jeszcze ważne sprawy dotyczące wolności jednostki w zakresie przekonań religijnych i światopoglądowych. Stąd potrzeba stworzenia art. 53 dotyczącego wolności sumienia i wyznania. Wolność religii to wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego uznania. Obejmuje ona także wolność uzewnętrznienia swych przekonań religijnych indywidualnie lub grupowo, publicznie lub prywatnie, a także uprawiania kultu i uczestniczenia w obrzędach. Z tym wiąże się prawo posiadania świątyń i innych miejsc kultu. Wolność religii została zatem określona w sposób bardzo szeroki,





uwzględniający wszystkie aspekty jej przejawiania. Dotyczy ona jednostek, które wybrały określoną religię, wyznają ją i uczestniczą w praktykach. Wspomniana wolność ma także drugą stronę - wolność sumienia, której Konstytucja już nie definiuje, nie określa jej przejawów, a także nie ustala gwarancji jej przestrzegania. Ma ona wprowadzić w Polsce węższy zakres podmiotowy, skoro olbrzymia większość Polaków deklaruje się jako wierzący. Niemniej poszanowanie praw także mniejszości wymaga podobnego potraktowania również wolności ludzi niewierzących, czego Konstytucja nie czyni w stopniu zadowalającym. Wolność sumienia zaś to możliwość przyjęcia innego światopoglądu niż religijny.

Wolność sumienia i wyznania ma swoje konsekwencje także w dziedzinie wychowania dzieci, bowiem daje ona rodzicom prawo do ich wychowywania zgodnie ze swymi przekonaniem, jednakże przy uwzględnianiu także wyboru dziecka. Konstytucja gwarantuje także dzieciom korzystanie z nauki religii w szkole.

**Konstytucja przewiduje możliwość ograniczenia uzewnętrzniania religii, ale tylko w drodze ustawy i wyłącznie z ważnych powodów, do których zalicza:**

- a) konieczność ochrony bezpieczeństwa państwa,
- b) ochrony porządku publicznego,
- c) ochrony zdrowia i moralności,

- d) wolności i prawa innych osób.

Istotną gwarancją w tej dziedzinie stanowi konstytucyjnie wprowadzony zakaz wymogu ujawnienia przez obywateli swego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania. Mamy tu więc do



czynienia z nowym ujęciem tej kwestii, która doczekała się rozwinięcia na skalę, jakiej dotąd żadna polska konstytucja nie wprowadzała. Jest to bowiem kwestia szczególnie ważna z uwagi na poszanowanie wolności, praw i uczuć ludzi wierzących, niezależnie od ich przynależności do określonego związku wyznaniowego, jak też ludzi niewierzących, o których prawach Konstytucja wspomina w bardziej powściągliwy sposób.

**Art. 54. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.**

W dziedzinie wolności ważne miejsce zajmuje swoboda wyrażania poglądów, a także pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Uprawnienie to określane było kiedyś jako wolność słowa i druku, jednakże przyjęte w Konstytucji sformułowanie jest pojemniejsze i bardziej odpowiadające rozwojowi środków masowego przekazu. Konstytucja wolność tę pojmuje szeroko, wprowadzając także zakaz stosowania cenzury prewencyjnej, jak też koncesjonowania prasy. Przewidziano dopuszczalność koncesjonowania tylko stacji radiowych i telewizyjnych, co jest wywołane potrzebą przeprowadzenia różnych zabiegów, jak przyznawanie częstotliwości, tu zaś obowiązują odpowiednie normy międzynarodowe i krajowe. Natomiast w warunkach demokratycznego ustroju nie znajduje uzasadnienia koncesjonowanie wydawania gazet i czasopism, stąd konstytucyjny jego zakaz.

**Art. 55. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana.**

Ekstradycja jest to wydanie władzom innego państwa osoby przez nie poszukiwanej, której zarzuca się popełnienie przestępstwa. Ekstradycja może być stosowana tylko między państwami, które zawarły stosowne porozumienie w formie umowy międzynarodowej.

Jest jednak zasadą powszechnie stosowaną, że ekstradycja dotyczy wyłącznie osoby posiadającej obywatelstwo innego państwa, która

schroniła się, czy przebywa na terytorium państwa trzeciego. Nigdy nie stosuje się natomiast ekstradycji własnego obywatela, któremu zarzuca się popełnienie przestępstwa na terytorium innego państwa. Nie oznacza to bynajmniej bezkarności tej osoby, gdyż podlega ona wówczas jurysdykcji sądów we własnym kraju.

Zasada ta jest znana i stosowana w naszym państwie, nigdy jednak nasze prawo nie regulowało zakazu ekstradycji polskiego obywatela w normach ustawy zasadniczej. Po raz pierwszy znalazło ono wyraz w Konstytucji.

Podkreślić należy, że o dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd i dopiero na tej podstawie stosowne władze państwa podejmują w tej kwestii decyzje.

Wniosek państwa o ekstradycję osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, a przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej, nie może być w żadnym

### 35

przypadku akceptowany, gdy osobie podejrzanej zarzucany jest czyn przestępczy popełniony z pobudek politycznych. Istnieje jednak jeden warunek - zarzucane przestępstwo zostało popełnione bez użycia przemocy. Jest to zrozumiałe i ma zastosowanie, gdy na terytorium Polski znajdują się osoby, które władze ich państw ścigają ze względów politycznych. Chodzi o to, że dotyczy to z reguły działaczy opozycji demokratycznej narażonych w ich ojczyźnie na prześladowanie z uwagi na prowadzoną przez te osoby działalność polityczną. W ten sposób państwa demokratyczne wspomagają wysiłki narodów żyjących w systemach totalitarnych, niedemokratycznych, w ich walce o demokratyczne przemiany, i Polska wysiłki te wspiera.

**Art. 56. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.**



Prawa międzynarodowe, a także konstytucje różnych państw znają również prawo azylu, czyli prawo państwa do udzielania na swoim terytorium schronienia osobie ściganej we własnym kraju za działalność polityczną. O azyl osoba taka może się ubiegać będąc już w Polsce bądź za pośrednictwem polskiej służby dyplomatycznej przebywając w innym kraju.

Prawo azylu służy wyłącznie cudzoziemcom, nie jest ono przyznawane obywatelowi Rzeczypospolitej, gdyż ten zawsze korzysta z opieki władz państwa, także i wówczas gdy przebywa poza jego granicami. Zasady korzystania z tego prawa zostały określone w ustawie.

Cudzoziemiec szukający schronienia w Polsce przed prześladowaniami może ubiegać się o status uchodźcy, który określają normy prawa międzynarodowego. Po 1989 r. Polska jest państwem, do którego liczba uchodźców napływających z różnych krajów wzrosła. Wielu z nich traktuje Polskę jako kraj tranzytowy w ich podróży na Zachód, wielu jednak tu pozostaje i ubiega się o przyznanie statusu uchodźcy.

Na zakończenie omawiania tej części rozdziału II, która dotyczy wolności i praw osobistych, należy poczynić jedną dodatkową uwagę. Prawie wszystkie artykuły tej części nawiązują do problematyki wchodzącej w zakres prawa karnego, czyli ta część Konstytucji w bardzo istotny sposób wpływa na rozwój prawa karnego w Polsce. Kodeks karny, w oparciu o normy konstytucyjne, ma rozwijać i konkretyzować postanowienia zawarte w ustawie zasadniczej. Wiele zasad i norm dotyczących prawa karnego po raz pierwszy znalazło się w polskiej ustawie zasadniczej lub przyjęło bardziej rozwinięty kształt prawny.

## **Wolności i prawa polityczne**

Ta część rozdziału II, mniej rozbudowana niż poprzednia, zawiera wolności i prawa znane już w Polsce wcześniej, regulowane we



wcześniejszych konstytucjach i stosowane w praktyce. Nie umniejsza to jednak znaczenia tych regulacji, bowiem otrzymały one bardziej rozwiniętą postać, wzbogaceniu uległ ich katalog, a prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także o aktywności osób pełniących funkcje publiczne i o prawie dostępu do służby publicznej znalazły po raz pierwszy tak wyraźnie rozwiniętą postać.

## 36

Waga tych regulacji prawnych jest duża, a wynika ona z rangi jaką wolności i prawa polityczne odgrywają w społeczeństwie obywatelskim, jak również w realizacji tak fundamentalnej zasady ustroju politycznego państwa jak zasada zwierzchnictwa narodu.

### **Art. 57. Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.**

W demokratycznym państwie prawa nie może być przeceniona rola opinii publicznej, a jej głos może być uzewnętrzniany w różnorodny sposób - poprzez akt wyborczy, udział w referendum, aktywność partii politycznych, związków zawodowych. Może ona także przejawiać się w formie pokojowych zgromadzeń publicznych.

Podkreślając zatem znaczenie pokojowych zgromadzeń Konstytucja zapewnia każdemu wolność ich organizowania i uczestniczenia w nich. Ustawa określa wymogi, których spełnienie jest warunkiem uzyskania zgody władz na odbycie zgromadzenia. Na organizatorach spoczywa zatem obowiązek dopełnienia niezbędnych formalności i zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia zgodnie z prawem i przyjętym programem. Natomiast na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia, jak też ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla jakich zgromadzenie zostało zwołane.



Przebieg zgromadzenia powodujący wyrządzenie szkód w majątku publicznym rodzi cywilną odpowiedzialność podmiotów organizujących zgromadzenie.

Omawiane uprawnienie Konstytucja określa nie jako prawo zgromadzeń, ale jako wolność zgromadzeń. Jest to istotne rozróżnienie, gdyż skoro mamy do czynienia z wolnością to państwo jej nie stwarza, a ma jedynie zabezpieczyć jej realizację. Ustawa zasadnicza dopuszcza ograniczenia tej wolności, ale tylko w granicach i na warunkach, które określa ustawa.

### **Art. 58. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.**

Ważny element wolności politycznych stanowi wolność zrzeszania się. Dążenie do realizacji różnorodnych celów i programów społecznych, politycznych, oświatowych, kulturalnych i innych społeczeństwa obywatelskiego wymaga wykorzystania w szerokim zakresie czynnika organizacji. Pluralistyczne społeczeństwo cechuje wielość, ogromne zróżnicowanie form organizacji życia, czego wyrazem są licznie występujące organizacje, działające w różnych sferach życia.

W celu umożliwienia społeczeństwu organizowania się, prowadzenia różnorodnej działalności, Konstytucja deklaruje wolność zrzeszania się. Wolność ta została zakreślona szeroko, ale ustawa zasadnicza wprowadza generalną zasadę, że zakazane jest tworzenie zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją albo ustawami. Organizacje te mają

powstać w oparciu o prawo i na jego podstawie prowadzić działalność w ramach, jakie ustanawia Konstytucja i ustawy.

Zrzeszenia podlegają rejestracji, jeśli zaś cel zrzeszenia nie jest zgodny z prawem, organ prowadzący rejestrację odmawia jego zarejestrowania. Te same przyczyny mogą powodować wydanie zakazu działania zrzeszenia. O odmowie rejestracji lub o zakazie działalności orzeka sąd, w tej dziedzinie nie mają kompetencji organy władzy wykonawczej. Zatem i ta ważna sfera działalności społecznej podlega tylko kontroli sądu i jest prowadzona w ramach ustalonych przez ustawodawcę w drodze ustawy.

Rodzaje zrzeszeń, tryb ich rejestrowania, a także formy nadzoru nad działalnością zrzeszeń określa ustawa.

**Art. 59. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.**

Wśród ogromnej różnorodności form organizacyjnych powstających w oparciu o wolność zrzeszania się szczególna rola, poza partiami politycznymi, których liczba wprawdzie jest bardzo duża, ale które skupiają niski procent obywateli, przypada związkom zawodowym, organizacjom społeczno-zawodowym rolników i organizacjom pracodawców, a więc różnym zrzeszeniom działającym w sferze ekonomicznej i produkcyjnej. Dlatego też tego rodzaju organizacjom poświęca Konstytucja odrębny artykuł.

Szczególny charakter organizacji regulowanych w art. 59 wynika stąd, że zostały one wyposażone w prawo do rokowań, do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień. Działania tych organizacji dotyczą zatem życiowych problemów milionowych rzesz ludzi pracujących w gospodarce narodowej.

Związki zawodowe dysponują prawem do wchodzenia w spory zbiorowe, posiadają prawo organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach zakreślonych w ustawie. Dodać należy, że pewne kategorie pracowników są objęte zakazem



prowadzenia strajków, przy czym zakaz ten może też dotyczyć określonych dziedzin życia.

W odniesieniu do tych organizacji Konstytucja przewiduje wyjątkowy rodzaj ograniczeń. Mają one być oparte na ustawach, podobnie jak się to dzieje w przypadku innych organizacji czy zrzeszeń, jednakże ustawa może wprowadzać tylko takie ograniczenia, jakie są przewidziane i dopuszczalne w umowach międzynarodowych wiążących Polskę. Ustawodawca zatem jest w tej dziedzinie jednoznacznie związany normami prawa międzynarodowego.

**Art. 60. Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.**

Rozbudowaniem zasady równości obywateli (określonej w art. 32) jest postanowienie art. 60, iż korzystający z pełni praw publicznych dysponują prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Dostęp do

38

tych służb oparty jest na dwu warunkach. Pierwszy, to posiadanie obywatelstwa polskiego, gdyż chodzi tu o nie jakiegokolwiek zatrudnienie, ale o dostęp do służb publicznych, ten zaś musi być ograniczony tylko do osób posiadających obywatelstwo danego państwa. Warunek drugi - iż obywatel korzysta z pełni praw publicznych, których może pozbawić lub je ograniczyć tylko niezawisły sąd. Żadne inne ograniczenia w tym zakresie nie mogą być stosowane, co stwarza warunki, by kwalifikacje, wiedza, doświadczenie były czynnikami decydującymi o przyjęciu do tych służb.

**Art. 61.** Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a





także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Obywatele Rzeczypospolitej dysponują ważnym prawem warunkującym ich świadomy udział w życiu publicznym, w realizacji zasady zwierzchnictwa narodu. Jest to prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Rola obywatela nie kończy się z chwilą oddania głosu w wyborach i wyłonienia organu z tych wyborów pochodzącego (jak Sejm, Senat, samorząd terytorialny). Jeśli są to organy reprezentujące społeczeństwo, jeśli wybrane zostały w oparciu o zgłoszony wcześniej i prezentowany wyborcom program, to obywatele, którzy ten program poparli, są żywotnie zainteresowani nie tylko jego realizacją, ale także działaniami podejmowanymi przez te organy i uzyskiwanymi rezultatami. Stąd prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem życia publicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz.

Prawo obywateli nie jest ograniczone bynajmniej tylko do organów przedstawicielskich. Z treści art. 61 ust. 1 wynika, że obejmuje ono także uzyskiwanie informacji o działalności samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych jednostek organizacyjnych, jeśli wykonują one zadania władzy publicznej, a także jeśli gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zatem krąg podmiotów, których działalność jest objęta obowiązkiem informowania opinii publicznej o ich działalności i uzyskiwanych efektach jest szeroki.

Prawo do informacji może być realizowane w różnych formach. Konstytucja wymienia tylko najważniejsze z nich, co nie wyczerpuje pełnego ich katalogu. Z tych najważniejszych form wymienia się dostęp do dokumentów, a także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (posiedzenia Sejmu, Senatu, organów stanowiących samorządu



terytorialnego), z prawem rejestracji dźwięku lub zapisu. Należy podkreślić, że realizacji tego prawa obywatelskiego dobrze służą środki masowego przekazu, które obszernie informują o działalności tych organów, transmitują przebieg ich obrad, przekazują ich wyniki w postaci przyjętych aktów prawnych itp. W odniesieniu do Sejmu i Senatu wspomnieć należy także

### 39

o publikowaniu stenogramów z ich posiedzeń, co przybliży opinii publicznej ich działalność oraz uzyskiwane efekty.

Prawo do informacji zostało szeroko zakreślone, a praktyka ustrojowa wzbogaca formy zapoznawania opinii publicznej z działalnością władz. Przewidziane ograniczenia w tej dziedzinie, o których wspomina ust. 3 nie są liczne i zostały podyktowane względami na ochronę wolności i praw innych osób, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Jeśli wstęp na posiedzenia organów przedstawicielskich jest łatwy do zabezpieczenia, szeroko też stosowany, to w odniesieniu do innych organów kolegialnych (np. Rada Ministrów) jest niemożliwy. Niemniej i regulamin prac Rady Ministrów wymaga informowania opinii publicznej o pracy rządu i jej wynikach, a praktyka informowania jest szeroko rozbudowana (komunikaty prasowe, wypowiedzi Prezesa Rady Ministrów, konferencje rzecznika rządu itp.).

Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w ustroju demokratycznym, a jego zakres zależy w ogromnym stopniu od stanu wiedzy całej zbiorowości o problemach narodu i państwa. Stąd tak szerokie rozumienie prawa do informacji ma wielkie znaczenie.



**Art. 62.** Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.

Podobnie jak uprzednio analizowane artykuły tej części rozdziału II, tak i art. 62 dotyczy wyłącznie obywateli polskich, jest bowiem ściśle związany z życiem politycznym, ze sprawowaniem władzy publicznej. Tak jak prawo wybierania, które obywatele realizują w odniesieniu do Prezydenta, Sejmu, Senatu, stanowiących organów samorządu terytorialnego, tak i prawo udziału w referendum są przejawami bezpośredniego sprawowania władzy. W toku tych działań dokonuje się nie tylko wyboru reprezentantów (posłów, senatorów, członków władz samorządowych) czy głowy państwa (Prezydenta). Wszyscy kandydaci ubiegający się o wybór reprezentują określone siły polityczne, są związani z konkretnymi ugrupowaniami i programami politycznymi, w oparciu o które toczyła się kampania wyborcza czy referendalna. Głos wyborcy to wypowiedzenie się za określonym programem (w wyborach) lub za przyjęciem określonego rozwiązania (w referendum), ale jest to także legitymizacja określonych sił politycznych i osób obejmujących stanowiska pochodzące z wyborów. W demokratycznym systemie politycznym władzę sprawuje się w sposób legitymizowany przez społeczeństwo w drodze wyborów, a także w drodze referendum.

Prawo udziału w tych kampaniach, a więc i wyborach i w referendum posiadają obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat. Jest to granica wieku, od której uważa się człowieka za osobę pełnoletnią, a więc

przygotowaną do podejmowania ważnych decyzji w sposób świadomy i odpowiedzialny. Jest to granica tzw. czynnego prawa



wyborczego, czyli prawa wybierania.

Prawo wyborcze w Polsce nie zna cenzusów, które występowały w systemach niedemokratycznych (cenzus majątkowy, wykształcenia, zasług itp.). Konstytucja w tym zakresie wprowadza tylko dwa warunki niezbędne by być wyborcą. Pierwszy, to posiadanie obywatelstwa polskiego, drugi to pełnoletność. Nie oznacza to jednak, że w ten sposób wszyscy pełnoletni obywatele stali się automatycznie wyborcami. Konstytucja dopuszcza wyłączenie z tak szeroko zakreślonego kręgu osób pewnych grup i dopiero zakres oraz charakter tych wyłączeń przesądza o tym, czy prawo wyborcze zostało oparte na zasadzie powszechności wyborów.

**Konstytucja zna też pewne wyłączenia, mianowicie nie posiadają praw wyborczych osoby, które:**

- a) zostały ubezwłasnowolnione prawomocnym wyrokiem sądu,
- b) zostały pozbawione praw publicznych (o czym orzeka sąd) lub praw wyborczych (orzeczeniem Trybunału Stanu).

Zatem o pozbawieniu praw wyborczych w Polsce, do tego w bardzo ograniczonym zakresie, uprawniona jest wyłącznie niezawisła władza sądownicza. Dzięki temu krąg wyborców w Polsce został zakreślony szeroko, co świadczy dobitnie, że nasze prawo wyborcze zostało oparte na zasadzie powszechności.

**Art. 63.** Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Ostatnie w tej grupie prawo dotyczy występowania przez osoby do władz publicznych, a także organizacji i instytucji społecznych z określonymi wnioskami. Konstytucja prawo to pojmuje szeroko



przewidując, iż mogą to być petycje (podania, żądania), wnioski (propozycje), a także skargi. Nie jest to prawo ograniczone tylko do obywateli, ale może z niego korzystać każdy. Środki te mogą być składane zarówno w interesie publicznym (podyktowanym względami społecznymi, z uwagi na dobro ogółu), ale także w celu obrony własnych interesów, jak również interesów innej osoby, jednakże w tym przypadku wymagana jest jej wiedza i zgoda.

Adresatem tych petycji i wniosków mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w ramach zadań im zleconych z zakresu administracji publicznej. Tą drogą może społeczeństwo wpływać na działalność różnych władz i instytucji.

## 41

Wniesienie petycji, wniosku czy skargi otwiera postępowanie, którego trybu Konstytucja nie reguluje, uznając słusznie, że nie są to materie konstytucyjne. Tryb ich rozpatrywania określa więc ustawa.

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

Trzecia z kolei grupa wolności i praw zawartych w rozdziale II odnosi się do sfery ekonomicznej, socjalnej i kulturalnej. Jest to grupa wolności i praw, która w toku prac konstytucyjnych wywoływała najwięcej kontrowersji, gdyż miała swych zwolenników, ale i zadeklarowanych przeciwników. Przeciwnicy regulowania w Konstytucji tej grupy uprawnień wychodzili z założenia, że państwo nie powinno spełniać roli opiekuńczej, nie powinno też składać obietnic bez pokrycia, stąd też ich zdaniem nie należy włączać do Konstytucji prawa do pracy, które w warunkach gospodarki rynkowej nie ma szans na pełną realizację.

Zwolennicy regulowania tych praw w Konstytucji, wychodząc z założeń programowych głównie ugrupowań lewicy, czy też kierujący się doświadczeniami państw demokratycznych, dowodzili potrzeby



uwrażliwienia państwa na los słabszych ekonomicznie grup społecznych, w tym ludzi biednych, chorych, starych czy niedołączonych. Dlatego dążyli do uregulowania w Konstytucji także grupy podstawowych praw ekonomicznych i socjalnych.

Sprawa zatem sprowadzała się nie tyle do kwestii, czy prawa te uregulować, ile raczej jak tego dokonać, jak określić główne prawa socjalne, zasady polityki społecznej państwa, a także jego zadania socjalne i gospodarcze, szło więc o ustalenie właściwych relacji między konstytucyjnymi ograniczeniami władzy a celami państwa, które mają być realizowane.

W konstytucyjnym ujęciu tej grupy wolności i praw dostrzegać należy z jednej strony troskę o zapewnienie każdemu podstawowych warunków bezpieczeństwa socjalnego, z drugiej zaś strony takiego ich określenia, by nie mogły one stanowić podstawy do roszczeń do dobrobytu, równości ekonomicznej itp. Konstytucja przyjęła zatem w tej dziedzinie realistyczne podejście do grupy praw ekonomicznych i socjalnych. Zostały one ujęte w ustawie zasadniczej i potraktowane jako zadanie władz, otrzymały one ochronę sądową w zakresie bezpieczeństwa socjalnego. Ustaliły zarazem obowiązki państwa w dziedzinie wytyczania i realizacji polityki socjalnej, która winna pozostawać w harmonii z zasadami określającymi wolności i prawa o charakterze ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym.

### **Art. 64. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.**

Zgodnie z charakterem tej grupy przepisów konstytucyjnych na czoło uregulowań wysunięte zostało prawo do własności, innych praw majątkowych i prawo ich dziedziczenia. Artykuł ten pozostaje w związku z treścią art. 21, który wymieniał własność i prawo jej dziedziczenia jako podstawową zasadę ustroju gospodarczego państwa.



Artykuł 64 traktuje własność szeroko, wymienia także inne prawa majątkowe, którym poręcza prawo ich dziedziczenia. Tym kategoriom ekonomiczno-prawnym Konstytucja zapewnia ochronę prawną, która oparta jest na równości. Chodzi zatem o równą dla wszystkich ochronę tych praw.

Treść wymienionego art. 21, a także art. 64 dotyczy niemal tych samych kwestii, są one jednak traktowane w zupełnie innych kategoriach prawnych. Artykuł 21 dotyczy bowiem jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej, podczas gdy art. 64 obejmuje jedno z podstawowych praw ekonomicznych. Nie przypadkiem też właśnie prawo własności wysunięte zostało w tej grupie na czoło.

**Art. 65.** Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

Także i ten artykuł rozwija postanowienia zawartego w rozdziale I art. 24 dotyczącego pracy. Nie przypadkiem także zajął w tej grupie artykułów wysokie miejsce. Prawo własności stanowi podstawę działalności ekonomicznej, ale ważnym z kolei elementem, filarem, na którym opiera się gospodarka narodowa, jest praca znajdująca się pod ochroną państwa.

Z pracą wiąże się szereg kwestii stanowiących przedmiot regulacji art. 65. Każdemu zapewnia on wolność wyboru i wykonywania zawodu. Nie jest to zagwarantowanie każdemu prawa do pracy, bo gwarancji pełnego zatrudnienia dać nie można bez narażania się na czynienie obietnicy, która nie ma szans zrealizowania. Nie gwarantując prawa do pracy, Konstytucja nakłada jednak na władze publiczne określone obowiązki w interesie zatrudnionych. Obowiązek podstawowy sprowadza się do prowadzenia polityki ekonomicznej i socjalnej, zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia zasobów ludzkich. Władze mają to osiągnąć w drodze realizowania



programów zwalczania bezrobocia poprzez jego ograniczanie i wspieranie poradnictwa oraz szkolenia zawodowego, a także poprzez organizowanie robót publicznych i prac interwencyjnych.

Polityka ta powinna aktywizować życie gospodarcze, sprzyjać tworzeniu miejsc pracy ułatwiających realizację pełnego, produktywnego zatrudnienia.

Wolność pracy, czyli wolność wyboru pracy, jej rodzaju, a także wyboru zawodu została jeszcze uzupełniona wolnością wyboru miejsca pracy. Jest to zasada generalna wysunięta na czoło art. 65, od niej mogą istnieć wyjątki, ale tylko przewidziane w ustawie i mogą dotyczyć tylko określonych zawodów.

Konstytucja nie nakłada natomiast obowiązku pracy, który rodzi złe skojarzenia w społeczeństwie z okresem rządów totalitarnych. Obowiązek pracy może być wprowadzony, ale tylko w wyjątkowych okolicznościach i tylko na podstawie ustawy.

W związku z pracą na państwie ciążą jeszcze dodatkowe zadania. Przede wszystkim chroni ono dobro i prawa dzieci, warunki ich fizycznego rozwoju i szkolnego przygotowania, zakazuje stałego zatrudniania dzieci w wieku do lat

16. Państwo ma także ustalać minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę oraz ustalać sposób jej wyliczania.

Tak więc mimo przyjęcia zasad liberalno-rynkowych państwo w zakresie pracy, jej ochrony i wykorzystania zasobów ludzkich ma wyraźnie określone zadania i obowiązki. Wynikają one z przyjęcia zasady społecznej gospodarki rynkowej.



**Art. 66.** Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.

Dalsze rozwinięcie kwestii praw ekonomicznych człowieka, a także zadań i obowiązków państwa w dziedzinie pracy przynosi art. 66. Dotyczy on bardzo specyficznych kwestii, bowiem obejmuje prawo zatrudnionych do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Wykonywanie pracy może nieść ze sobą ryzyko dla zdrowia i życia pracujących (np. zagrożenie w pracy górników). W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera z jednej strony organizacja warunków zapewniających bezpieczeństwo i higienę pracy, z drugiej zaś odpowiednie przygotowanie i przeszkolenie pracowników w tym zakresie. Przepis ten zawiera zatem normę, która nakłada na pracodawcę obowiązek stosowania odpowiednich zabezpieczeń zgodnych z wymogami prawa, ale rodzi to także określone zadania po stronie pracowników. Są to jednak sprawy nie należące do materii konstytucyjnych, dlatego autorzy ustawy zasadniczej odesłali do bieżącego ustawodawstwa określenia praw i obowiązków pracowników i pracodawców w tym zakresie.

Praca przynosi zatrudnionym szereg uprawnień, z których najważniejsze wymienia Konstytucja. Są to: prawo do corocznych, płatnych urlopów, ustalone w ustawie dni wolne od pracy, a także maksymalne normy czasu pracy. Powyższe kwestie uzgadniane są w drodze porozumienia pracodawców i związków zawodowych reprezentujących interesy pracowników. Porozumienie to jest podstawą dla regulacji ustawowych, mogą one ulegać zmianom tylko w drodze ustawowej, co z reguły poprzedzane jest przyjęciem nowych uzgodnień zainteresowanych stron.

**Art. 67.** Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.



Praca przynosi także określone konsekwencje i daje uprawnienia pracownikom. Do najważniejszych z nich należy prawo do zabezpieczenia społecznego, które przysługuje w razie niezdolności do pracy. Niezdolność ta może być spowodowana różnymi czynnikami: bądź to chorobą (nie tylko zawodową) lub inwalidztwem (też niekoniecznie nabytym w związku z zatrudnieniem). Nabycie tych uprawnień do zabezpieczenia społecznego nie jest związane z osiągnięciem określonego wieku, jest to natomiast konsekwencją stanu zdrowia w jakim pracownik się znalazł. Uzyskuje on wówczas prawo do renty. Inną formą zabezpieczenia społecznego, z której, w odróżnieniu od renty korzysta ogromna większość pracowników, po

#### 44

przepracowaniu określonej liczby lat, jest emerytura. Jej uzyskanie jest jednak uzależnione od osiągnięcia wieku emerytalnego. Szczegółów dotyczących zakresu oraz form przyznawania zabezpieczenia społecznego nie określa Konstytucja, lecz odsyła w tym względzie do postanowień ustawy.

Człowiek może nie wykonywać pracy nie tylko z powodów wymienionych, jak niezdolność z uwagi na chorobę czy ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego. Inną przyczyną może być utrata pracy i uzyskanie statusu bezrobotnego. Liczba osób bez pracy, poszukujących pracy, zarejestrowanych jako bezrobotni jest wysoka. Konstytucja reguluje więc prawa tej grupy osób, jeśli zostają one bez pracy nie z własnej woli i nie posiadają innych środków utrzymania. Tym osobom przyznawane jest prawo do zabezpieczenia, którego zakres i formy ustala ustawa, a które przybiera postać zasiłku dla bezrobotnych.

**Art. 68.** Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

Konstytucja przyznaje każdemu prawo do ochrony zdrowia. Nie jest to bynajmniej prawo tylko pracujących, co podkreśla użyte



sformułowanie "każdy ma prawo...". W Polsce szeroko został rozwinięty system ubezpieczeń zdrowotnych, a także system opieki zdrowotnej, obejmujący osoby niezależnie od wieku, zawodu, wykonywanej pracy itp. System ochrony zdrowia pozwala zatem każdemu na bezpłatną opiekę lekarską.

Ten szeroki dostęp do opieki zdrowotnej finansowanej przez państwo Konstytucja utrzymuje. Stąd każdemu, niezależnie od jego sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń publicznej służby zdrowia. Jest to zasada generalna, którą omawiany artykuł ustala, natomiast warunki i zakres udzielanych świadczeń określa ustawa.

Obok tej generalnej zasady dotyczącej ochrony zdrowia, odnoszącej się do wszystkich, Konstytucja wprowadza jeszcze dodatkowe postanowienia dotyczące określonych grup ludności lub rodzaju chorób.

Konstytucja nakłada na władze publiczne wyraźny obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Zostało to podyktowane w jednym przypadku troską o zapewnienie rozwoju narodu, w innych zaś wynika ze względów humanitarnych. Zakresu i formy tej szczególnej opieki Konstytucja nie określa.

Innej zupełnie sytuacji dotyczy ust. 4 omawianego artykułu, bowiem nakłada on na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób, epidemii i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Jednakże i w tym przypadku Konstytucja nie określa ani form, ani zakresu tych obowiązków.

**Art. 69.** Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.



Względy społeczne uzasadniają odrębne potraktowanie kategorii osób niepełnosprawnych i ustalenia obowiązków władz publicznych w tym zakresie.

45

Bardziej szczegółowe uregulowania tych kwestii znajdują się w ustawie. Artykuł 69 ustala rodzaje tej pomocy i zakres obowiązków władz.

Na władze publiczne nakłada Konstytucja obowiązek:

- a) udzielania tym osobom pomocy w zabezpieczeniu ich egzystencji, czym zajmuje się m.in. opieka społeczna,
- b) udzielanie pomocy tym osobom w przysposobieniu do pracy w drodze przeszkolenia zawodowego,
- c) pomoc w zakresie komunikacji społecznej, pozwalającej im żyć w społeczeństwie.

**Art. 70.** Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

W dziedzinie kulturalno-oświatowej najbardziej istotne to prawo do nauki, adresowane do najszerszych kręgów społeczeństwa, nie ogranicza się bowiem tylko do dzieci i młodzieży. Prawo to Konstytucja poręcza każdemu, a więc i osobom dorosłym, jeśli chcą zdobywać wiedzę czy podnosić swe kwalifikacje. Nauka w Polsce jest obowiązkowa do lat 18, w tym też okresie każdy może zdobyć wykształcenie ponadpodstawowe (zawodowe lub ogólnokształcące średnie). Sprawy te zostały uregulowane w odrębnych ustawach, do których Konstytucja odsyła.

W celu powszechnej realizacji tego prawa Konstytucja utrzymuje zasadę bezpłatności nauki w szkołach publicznych. Tym samym



ciężar wykształcenia młodego pokolenia państwo bierze na siebie. Zasada bezpłatności nauczania ma zastosowanie w odniesieniu do szkół podstawowych, zawodowych i średnich, natomiast gdy chodzi o szkoły wyższe ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych za odpłatnością. Aktualnie dotyczy to z reguły studiów zaocznych, ze swej istoty przeznaczonych dla studentów pracujących, jak też w określonych przypadkach studentów studiów dziennych.

Ogromna większość dzieci i młodzieży pobiera naukę w szkołach publicznych. Od pewnego czasu powstają jednak i rozwijają się także szkoły inne niż publiczne (prywatne, społeczne). Konstytucja wprowadzając obowiązek nauki do ukończenia lat 18 pozostawia rodzicom wolność wyboru szkoły bądź publicznej, bądź innej. Szkoły niepubliczne działają na różnych szczeblach: podstawowym, ponadpodstawowym i wyższym. W zakresie tworzenia i funkcjonowania tych szkół nie ma dowolności, gdyż do państwa należy ustalenie warunków ich powstawania, funkcjonowania, określa ono też udział władz publicznych w ich finansowaniu. Ustawa określa także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi i zakładami wychowawczymi.

W celu ułatwienia dostępu do szkół, który powinien być powszechny i równy, państwo stwarza warunki udzielania pomocy finansowej uczniom i studentom.

Artykuł 70 dotyczy szeroko pojmowanego prawa do nauki, obejmującego zatem także wyższe uczelnie. Ich organizację, tryb funkcjonowania, ale i

zadania określa odrębna ustawa, natomiast Konstytucja w odniesieniu do wyższych uczelni wprowadza ważną zasadę - autonomii tych szkół. Oznacza to, że uczelnie działają w oparciu o tę



zasadę autonomicznie, decydują w ramach ustaleń zawartych w ustawach o prowadzonych kierunkach nauczania, podejmowanych badaniach, formach kształcenia kadr naukowych itp. Oznacza to także, że ministerstwo nie może narzucać uczelniom swego stanowiska nie uwzględniając opinii władz uczelni w tej sprawie.

**Art. 71.** Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Rola rodziny i jej znaczenie w społeczeństwie zostały w Konstytucji wielokrotnie podkreślone. Nie chodzi tu jednak o stwierdzenie w sensie socjologicznym, ale o konsekwencje prawne stąd wynikające. Konstytucja bowiem traktując o rodzinie określa obowiązki państwa w tym zakresie. Z art. 71 wynika, że prowadząc politykę społeczną i ekonomiczną jest ono zobowiązane do uwzględniania dobra rodziny. Jednym z przejawów tej polityki jest pomoc ze strony władz publicznych, udzielana rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Do szczególnej pomocy władz publicznych mają prawo rodziny wielodzietne, a także niepełne.

Prawo do szczególnej pomocy władz publicznych ma matka w okresie przed, jak i po urodzeniu dziecka. Szczególnie jednak forma tej pomocy, jej zakres i tryb przyznawania należy już nie do Konstytucji, a do ustawy.

**Art. 72.** Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

W zakresie pomocy udzielanej rodzinie szczególne miejsce zajmuje dziecko. Konstytucja nie ogranicza się do zapewnienia dziecku ochrony, ale wprowadza też prawo każdego (może to zatem czynić każda osoba) do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, ale także wyzyskiem i



demoralizacją. Zatem zakres obowiązków władz w zakresie pomocy został określony szeroko. Chodzi wszak o to, by zapewnić dziecku wychowanie właściwe tak w sensie fizycznym, jak i moralnym.

Pomoc władz publicznych jest szczególnie niezbędna w przypadku dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej, stąd ust. 2 tegoż artykułu nakłada tego rodzaju obowiązek na władze. Postanawia także, że w toku ustalania praw dziecka zarówno organy władzy publicznej, jak i osoby odpowiedzialne za dziecko mają obowiązek wysłuchać jego zdania i w miarę możliwości starać się go uwzględnić.

Wprawdzie w zakresie ochrony praw dziecka funkcjonowały już dotychczas organy powołane do działań, włącznie z sądem opiekuńczym, ale Konstytucja stawia krok dalej, powołując nową w naszym ustroju instytucję Rzecznika Praw Dziecka. Z uwagi na specyfikę i charakter tych spraw nie powierzono ich,

47

działającemu już od 1987 r., Rzecznikowi Praw Obywatelskich, ale zdecydowano się powołać odrębny, wyspecjalizowany w zakresie ochrony i pomocy dziecku urząd Rzecznika Praw Dziecka. Polska odegrała bardzo istotną rolę w tworzeniu systemu prawnego ochrony praw dziecka w skali międzynarodowej, wniosła wielki wkład w opracowanie i uchwalenie odpowiedniej konwencji, uczyniła także znaczący gest w stosunkach wewnętrznych powołując wspomnianą już instytucję. Jest to gest wieńczący konstytucyjne regulacje w zakresie prawnego uregulowania sytuacji prawnej dziecka i systemu ochrony jego praw.

**Art. 73.** Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

W zakresie życia kulturalnego przepisy Konstytucji nie są tak bardzo rozbudowane, ale i tej dziedziny ustawa zasadnicza nie zostawia na uboczu. Ważne znaczenie ma przepis zapewniający wolność



twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników. Szczególna jego rola uwidacznia się w zestawieniu z sytuacją, jaka w tej dziedzinie istniała do 1989 r. By docenić wagę tych postanowień konstytucyjnych należy przywołać treść art. 54, dotyczącego wolności wyrażania poglądów, który to artykuł w ust. 2 wprowadza zakaz cenzury. W okresie Polski Ludowej istniejąca wówczas cenzura stanowiła nie tylko ograniczenie wolności twórczości naukowej, literackiej itp., ale hamowała jej rozwój, a dotyczyło to także publikacji wyników badań naukowych.

Omawiany artykuł wymienia także wolność nauczania, jak również wolność korzystania z dóbr kultury.

### **Art. 74. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.**

W świecie współczesnym niepomniernie wzrasta znaczenie ochrony środowiska, nie tylko ze względu na jego piękno i walory turystyczne, ale także z uwagi na potrzebę zapewnienia społeczeństwu odpowiednich, a więc zdrowych warunków życia i wypoczynku. Zagrożenie środowiska naturalnego, a więc i zdrowia społeczeństwa osiągnęło wysoki stopień. Działania podjęte w ostatnich latach wiele już zmieniły w tej dziedzinie, jednakże potrzeby są daleko większe, co wymaga określenia przez państwo właściwej polityki i konsekwentnej jej realizacji.

Artykuł 74 nakłada więc na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki, która zapewni bezpieczeństwo ekologiczne zarówno obecnemu społeczeństwu, jak i przyszłym pokoleniom. Dlatego też ochrona środowiska stanowi obowiązek władz publicznych.

Aby w działalności tej mogło brać udział całe społeczeństwo, żywo i wszak zainteresowane tym problemem, Konstytucja przyznaje mu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Znajomość problemu warunkuje bowiem aktywność społeczną w tym





zakresie, podejmowanie przez obywateli działań na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Wynika stąd obowiązek władz

48

publicznych wspierania działań społecznych na rzecz ochrony środowiska, wykorzystywania miejscowych inicjatyw i prac.

**Art. 75.** Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Jednym z istotnych problemów społecznych, istniejących w Polsce od lat i dotąd nierozwiązanych, jest problem mieszkaniowy. Sytuacja w tej dziedzinie w ostatnich latach uległa wręcz pogorszeniu, a liczba oddawanych w ciągu roku mieszkań osiągnęła stan niepokojący. Konstytucja zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb społecznych. Nie ogranicza się przy tym do ogólnego wymienienia tego zadania, ale wskazuje jednocześnie najważniejsze odcinki tej polityki. Zaliczyć do nich można przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, przeznaczonego dla najuboższych, a także wspieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Państwo obecnie nie musi już zajmować się sprawą zaopatrzenia rynku w materiały budowlane, czym zajmowało się w okresie Polski Ludowej. Jest to obecnie zadanie rynku i praw nim rządzących. Państwo może wspierać działania ludności stosując odpowiednią politykę kredytową na te cele.

Politykę władz publicznych w zakresie budownictwa i mieszkalnictwa oraz inne działania na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych Konstytucja pojmuje szeroko, obejmuje bowiem także problemy ochrony prawnej lokatorów. W tym ostatnim przypadku ogranicza się do jego wymienienia odsyłając do bardziej szczegółowych



uregulowań ustawy. Jest to jednak nie tylko wskazanie, iż problematyką tą zajmuje się ustawa, ale również, że ustawodawca nie może lokatorów pozbawić tej ochrony prawnej.

**Art. 76.** Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

Ostatnie prawo w tej grupie wolności i praw dotyczy złożonej problematyki. Z jednej strony Konstytucja nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony praw konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami, które mogą zagrazić ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu. Dotyczy to całego społeczeństwa, które jest konsumentem różnych dóbr, ich użytkownikiem lub najemcą. Z drugiej zaś strony chroni go przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Jest to przepis o charakterze ogólnym, nie precyzującym środków tej ochrony, skutków naruszeń tego prawa, trybu postępowania w tych przypadkach. Konstytucja wprowadza tylko tę zasadę, ogłaszając bliższe rozstrzygnięcie tych kwestii w ustawie.

## **Środki ochrony wolności i praw**

Katalog wolności i praw jednostki ujęty w rozdziale II Konstytucji jest obszerny, rozbudowany, wzbogacony o wolności i prawa, których dotychczasowa Konstytucja nie zawierała. Bez przesady można stwierdzić, że żadna z polskich Konstytucji nie zawierała tak szerokiego zestawu wolności i praw człowieka i obywatela.

Ustalenie rozbudowanego katalogu uznawanych i deklarowanych wolności i praw nie wyczerpuje jednak jeszcze tej kwestii, gdyż z punktu widzenia jednostki najważniejszym elementem konstytucyjnych regulacji jest wskazanie środków realizacji tych wolności i praw. Bez gwarancji ich stosowania przepisy te pozostaną



tylko pustymi deklaracjami. Aby tak się nie stało Konstytucja winna wyposażać społeczeństwo w prawne środki ich dochodzenia. Konstytucja Trzeciej Rzeczypospolitej zawiera rozbudowany system takich gwarancji, co odróżnia ją w sposób zasadniczy od przepisów Konstytucji PRL z 1952 r.

W literaturze prawniczej odróżnia się, na co zresztą w okresie PRL kładziono wyraźny nacisk, formalne i materialne gwarancje przestrzegania i stosowania praw i wolności jednostki. Konstytucja z 1952 r. kładła nacisk na gwarancje materialne, wskazując - przy okazji wymieniania każdego zadeklarowanego prawa - jakie są gwarancje jego stosowania. Natomiast gwarancje formalne mają prawny charakter, instytucjonalny, wymieniają środki, przy pomocy których jednostka może ich dochodzić przed sądem czy wobec władz. Takich właśnie gwarancji zabrakło w Konstytucji z 1952 r., co pozbawiało obywatela ochrony prawnej i możliwości dochodzenia swych praw, zaś władzom państwowym ułatwiało ich naruszanie.

Konstytucja Trzeciej Rzeczypospolitej kładzie nacisk na gwarancje prawne, instytucjonalne, które zostały w niej rozbudowane. Najważniejszą niewątpliwie gwarancją formalną stanowi art. 8, który w ust. 2 stwierdza wprost, że "przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej". Oznacza to, że obywatel może wprost, bezpośrednio na podstawie Konstytucji, dochodzić swych praw w sądzie.

Tego rodzaju gwarancji nie znała żadna z wcześniejszych konstytucji polskich, które rzadko też odsyłały do ustaw ze wskazaniem ograniczeń, które dla ustawodawcy były wiążące. Ustawodawca zatem w zakresie realizacji i ograniczeń praw i wolności miał pełną swobodę. W okresie PRL rozwiązania szły jeszcze dalej, gdyż o zakresie praw i wolności obywatelskich rozstrzygały nie tylko ustawy, które uchwalał Sejm PRL, ale także akty normatywne Rady Ministrów, a nawet ministrów. Pozostawiano więc organom władzy wykonawczej ogromny zakres swobody w decydowaniu o statusie prawnym obywatela w państwie.



Konstytucja Trzeciej Rzeczypospolitej zawiera specyficzną grupę artykułów (art. 77-80), które ustanawiają środki ochrony wolności i praw. Gwarancje te należy uzupełnić wymieniając zasadę niezawisłości sędziowskiej, ale przede wszystkim wspomnieć należy o prawie skargi sądowej i - co stanowi zupełną

nowość w polskim prawie - skargi konstytucyjnej obywatela. Tak więc w świetle Konstytucji obywatel może dochodzić swych praw nie tylko przed sądem, za pośrednictwem Rzecznika Praw Obywatelskich, ale może ich dochodzić także sam wobec Trybunału Konstytucyjnego, wnosząc skargę na naruszenie swych praw przez akt prawny pochodzący od centralnego organu państwa.

Wprawdzie i nowa Konstytucja zna i stosuje praktykę odsyłania, w kwestii wolności i praw, zakresu ich ochrony itp., do ustaw, odesłanie to ma jednak inne znaczenie. Oznacza to, że wskazaną czynność może wykonać tylko władza ustawodawcza, tylko w drodze uchwalenia odpowiednich ustaw (aktów prawnych zajmujących wysokie miejsce w hierarchii źródeł prawa). Wyklucza to zarazem prawodawcze działania Rady Ministrów i ministrów w tej dziedzinie. Tym samym Konstytucja wyklucza możliwość ingerencji rządu i ministrów w sprawy określane mianem wolności i praw człowieka i obywatela.

**Art. 77. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.**

Już pierwszy artykuł w tej części rozdziału II zawiera bardzo ważną zasadę, mającą dla obywatela istotne znaczenie. Oznacza ona, iż każdy komu została wyrządzona szkoda, wskutek niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej, ma prawo do jej wynagrodzenia. Naruszenie praw jednostki może rodzić różne skutki,



w tym i o charakterze materialnym. Władze publiczne są zobowiązane szkodę tę wyrównać wypłacając stosowne odszkodowanie. Zaznaczyć przy tym należy, że Konstytucja posługuje się pojęciem "szkoda" w szerokim znaczeniu, nie musi ona ograniczać się do szkody materialnej. niesłuszne, bezpodstawne pozbawienie kogoś wolności może rodzić dla niego skutki materialne, ale także skutki o charakterze moralnym. I jedno i drugie, w myśl art. 77, stanowią podstawę do roszczeń, jeśli organ państwowy działał niezgodnie z prawem.

Ważne znaczenie ma także ust. 2 omawianego artykułu, a jego istota polega na tym, że żadna ustawa nie może zamykać nikomu sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw. Zakaz ten jest wytyczną działania dla ustawodawcy na przyszłość, iż zakazów tego rodzaju wprowadzać nie można. Ma on także znaczenie i wobec prawa obowiązującego, jeśli zawiera ono tego rodzaju zakazy, gdyż podlegają one uchyleniu jako sprzeczne z Konstytucją. Utrzymywanie tego rodzaju zakazów nie tylko byłoby sprzeczne z art. 77, ale i z konstytucyjnym prawem obywatela do sądu.

**Art. 78.** Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

Niewątpliwie ważną gwarancją i środkiem ochrony praw i wolności jest prawo stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Sposób ujęcia tego prawa wskazuje, że winien on mieć szerokie zastosowanie, że nie ma podstaw do wprowadzania go tylko do postępowania sądowego. Każda ze

stron może zatem zaskarżyć do wyższych instancji orzeczenie sądowe i decyzję administracyjną.



Wymienione prawo może być stosowane wobec orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej tylko instancji, co zakłada przyjęcie przez Konstytucję zasady dwuinstancyjności. Zasada taka wynika już z omawianego artykułu, ale wprowadza ją w całej rozciągłości art. 176 stwierdzając jednoznacznie, iż postępowanie sądowe "jest co najmniej dwuinstancyjne". Oznacza to zarazem w konsekwencji potrzebę zreformowania sądownictwa administracyjnego, które do tej pory nie opierało się na tej zasadzie.

**Art. 79.** 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 normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Artykuł ten wprowadza absolutną nowość w naszym systemie prawnym - rozwiązanie, które nie we wszystkich państwach europejskich znalazło dotąd zastosowanie. Jest to prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Prawo to przysługuje każdemu, a więc nie jest związane z faktem posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącego (wyjątki przewiduje Konstytucja w ust. 2, a dotyczą one tylko osób określonych w art. 56, a więc cudzoziemców starających się w Polsce o azyl lub o uzyskanie statusu uchodźcy). Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 25 lutego 1992 r. przyjął szeroką interpretację określenia "każdy". Obejmuje ona zarówno osobę fizyczną, osobę prawną, organizacje, np. związki zawodowe. Prawo wniesienia skargi konstytucyjnej ma zastosowanie w przypadku, gdy osoba chce skarżyć ustawę lub inny akt normatywny stanowiący podstawę, dla sądu lub organu administracji, wydania orzeczenia lub decyzji z zakresu wolności, praw i obowiązków określonych w Konstytucji, a niezgodnych z nią.



Instytucja ta jest określana mianem powszechnej skargi konstytucyjnej, a jej istotą jest zainicjowanie procedury sądowej nastawionej na ochronę konstytucyjnych praw jednostki. Tym samym zasada konstytucyjna o związaniu państwa i jego organów postanowieniami Konstytucji zyskuje sankcję prawną. Tak więc jednostka zyskała ważny środek ochrony, na drodze szczególnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przyznany jej przez akty prawne organów państwowych. Dodać należy, że podstawą tego rodzaju skargi może być także zarzut naruszenia praw i wolności wskutek bezczynności organu państwowego zobowiązanego do działania. Nic zatem dziwnego, że głoszony jest pogląd, iż powszechna skarga konstytucyjna stanowi zwieńczenie, inni twierdzą, że filar demokratycznego państwa prawnego. Sankcje w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są stosowane zatem wówczas, kiedy organ stanowiący prawo, w tym i parlament, zlekceważył konstytucyjne prawo jednostki.

Wniesienie skargi konstytucyjnej jest możliwe tylko w przypadku, gdy orzeczenie sądu lub decyzja organu administracji była wydana jako ostateczna. Termin "ostateczne orzeczenie lub decyzja" był rozumiany różnie na tle obowiązujących przepisów. W tej sytuacji ustawa z 11 maja 1995 r. o NSA wprowadziła definicję legalną stanowiącą, iż przez wyczerpanie środków odwoławczych należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek odwoławczy przewidziany w ustawie.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być jedynie ustawa lub inny akt normatywny wydany w formie przewidzianej w Konstytucji. Chodzi zatem o akt prawny ustanawiający normy prawne o charakterze powszechnym i abstrakcyjnym. Skarga winna wyraźnie określać ustawę, akt normatywny na podstawie którego wydano orzeczenie lub decyzję dotyczącą wolności, praw lub obowiązków



określonych w Konstytucji. Przedmiotem skargi może być tylko ustawa lub akt normatywny wymieniony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, z wyłączeniem umów międzynarodowych.

Podzielić należy pogląd, występujący w literaturze prawa konstytucyjnego, że instytucja ta służy, po pierwsze - ochronie praw podstawowych jednostki, po drugie - ochronie interesu publicznego, stwarzając Trybunałowi Konstytucyjnemu sposobność kontroli zgodności z Konstytucją prawa stosowanego przez organy władzy publicznej.

### **Wszczęcie postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej możliwe jest, gdy zaistnieją następujące przesłanki:**

- a) skarżący jest osobą, której konstytucyjne prawa zostały naruszone, nie jest to więc skarga powszechna,
- b) naruszenie prawa nastąpiło przez akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracyjny orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Po stronie skarżącego musi zatem wystąpić jego interes osobisty, także interes prawny, bo nastąpiło naruszenie sytuacji prawnej danej jednostki, i wreszcie interes aktualny, bo chodzi o naruszenie realne, aktualne i trwające w chwili wnoszenia skargi.

Skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego też może być dwojaki. Z jednej strony przeciwdziała następstwom naruszania praw jednostki, z drugiej zaś oddziałuje prewencyjnie na działalność prawodawczą organów państwowych w kierunku poszanowania wolności i praw jednostki.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego może ustalić zgodność kwestionowanego aktu prawnego z Konstytucją (rozstrzygnięcie afirmatywne) lub stwierdzić sprzeczność z nią (rozstrzygnięcie kasatoryjne). Pierwszy przypadek nie powoduje żadnych zmian w stanie prawnym; norma kwestionowana zachowuje moc obowiązującą. W drugim przypadku norma ta przestaje





obowiązywać. Wszystkie organy państwowe obowiązane są stosować się do orzeczeń Trybunału. Wiążący charakter ma jednak tylko sentencja wyroku, a nie jego uzasadnienie.

Kasatoryjny wyrok TK stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania.

**Art. 80. Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.**

W dziedzinie ochrony prawnie określonych praw i wolności działa od 1987 r. instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich. Nowa ustawa zasadnicza stwarza jej konstytucyjne podstawy istnienia, co nie pozostaje bez wpływu na jej rolę i pozycję ustrojową.

W świetle art. 80 krąg podmiotów uprawnionych do występowania do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc nie został ani wyraźnie określony, ani też niczym nie jest ograniczony. Z użytego sformułowania "każdy ma prawo" wynika wprost, że nie jest to w żadnym razie prawo ograniczone do osób posiadających polskie obywatelstwo.

Podmiotem tego uprawnienia może być każda jednostka, która winna działać na zasadach określonych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wniosek zaś kierowany do tej instytucji winien wskazywać, iż jednostka prosi o pomoc w ochronie swego prawa lub wolności naruszonej przez organ władzy publicznej. Bliżej zadania Rzecznika określają art. 208-212 Konstytucji oraz ustawa.



**Art. 81.** Praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74-76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

W omawianym przypadku mamy do czynienia z pośrednim stosowaniem Konstytucji, gdyż podstawą dochodzenia wymienionych praw są ustawy. Brak odpowiednich ustaw uniemożliwia dochodzenie praw wymienionych w art. 81.

## **Obowiązki**

Analizując sytuację prawną jednostki w jej relacjach z państwem obserwuje się koncentrowanie uwagi na prawach i wolnościach. Dzieje się tak szczególnie wówczas, gdy za punkt wyjścia przyjmuje się pogląd, że człowiek rodzi się wolny i równy, stąd akcent kładzie się na zapewnienie i zagwarantowanie uprawnień. Często też traktuje się obowiązki jednostki w stosunku do zbiorowości jako wtórne, mające mniejsze znaczenie dla określenia jej statusu prawnego. Inne przyczyny tego stanu rzeczy wiążą się z poglądem, opartym na praktyce ustrojowej, że państwo posiada wiele środków zapewniających mu posłuch obywateli, że jednostka ma znacznie więcej problemów z wyegzekwowaniem poszanowania dla swoich praw i swobód. W polskiej praktyce konstytucyjnej nie spotyka się tak jednostronnego traktowania tej kwestii, chociaż w treści regulacji prawnych odnoszących się do sfery wolności, praw i obowiązków, łatwo było zauważyć, że dominowały w treści ustawy zasadniczej postanowienia uznające, deklarujące i gwarantujące wolności oraz prawa jednostki, że zawsze mniej licznie występowały te artykuły, które odnosiły

się do obowiązków obywateli. Konstytucja Trzeciej Rzeczypospolitej w jednym rozdziale zawarła postanowienia odnoszące się do wolności, praw i obowiązków, co podkreśla integralność tych



kategorii prawnych i grup odpowiadających im artykułów. Kwestii obowiązków Konstytucja poświęca 5 artykułów (art. 82-86).

### **Art. 82. Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne.**

Wierność Rzeczypospolitej oraz troskę o dobro wspólne wskazano jako pierwszy z obowiązków. Artykuł 1 Konstytucji określa państwo jako wspólne dobro wszystkich obywateli, a więc jako wartość społeczną, z czego wynika że wszyscy obywatele mają jednakowe obowiązki wobec państwa. Jest to tym bardziej uzasadnione, że w świetle art. 32 "wszyscy są wobec prawa równi". Równość praw oznacza także w konsekwencji przyjęcie na siebie i obowiązków, od których nikt nie może być zwolniony. Stąd też w pełni uzasadnione jest nałożenie na wszystkich obywateli troski o wspólne dobro. W parze z tym idzie obowiązek wierności Rzeczypospolitej, który znajduje rozwinięcie w postanowieniach kolejnych artykułów. Wierność może znajdować różny wyraz, inaczej muszą ją realizować członkowie Sił Zbrojnych, inaczej funkcjonariusze służb publicznych, inaczej zaś zwykli obywatele. Rzecz w tym, że od wykonywania tego obowiązku nikt nie może być zwolniony i Konstytucja nie przewiduje w tym względzie żadnych wyjątków. Tak więc każdy obywatel jest zobowiązany do takiego zachowania się, które polega na powstrzymaniu się od działań przynoszących szkodę państwu lub jego interesom.

### **Art. 83. Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej.**

O ile artykuł poprzedni wprowadzał obowiązek w stosunku do obywateli polskich, to art. 83 ma znacznie szerszy krąg adresatów. W myśl jego postanowień przestrzeganie prawa Rzeczypospolitej jest obowiązkiem każdego, kto znajduje się na terytorium naszego państwa, a więc niezależnie od posiadanego obywatelstwa. Prawa w Polsce są stanowione przez organy władzy publicznej, tworzone w ramach demokratycznego systemu funkcjonowania państwa. Prawa



te stanowione są zgodnie z zasadami określonymi w Konstytucji, tak co do sposobu, jak i co do treści z przestrzeganiem określonych reguł i zasad. W systemie demokratycznym prawo obowiązujące w państwie powinno odpowiadać interesom i dążeniom społeczeństwa, które wszak ma wpływ na wybór swoich reprezentantów, na ich działalność, na treść ustanawianych norm prawnych.

Osiągnięcie określonych i założonych celów społecznych następuje nie z chwilą ustanowienia odpowiednich norm prawnych, ale z wejściem ich w życie, wywołuje te skutki o ile jest konsekwentnie przestrzegane i stosowane. Jeśli więc państwo jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli, działa ono zgodnie z ich interesem, a prawo jako regulator stosunków społecznych, politycznych i ekonomicznych jest tworzone w sposób demokratyczny, to naturalnym jest obowiązek wszystkich prawa tego przestrzegać. Od tego obowiązku także nikt

55

zwolniony być nie może i Konstytucja nie przewiduje w tym względzie żadnych wyjątków.

**Art. 84. Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.**

Wspólne dobro wymaga także odpowiedniego rozłożenia ciężarów niezbędnych, by państwo mogło istnieć i działać w interesie społeczeństwa. Istnienie państwa, z jego rozwiniętymi funkcjami w dziedzinie socjalnej, kulturalnej, oświatowej itp., nie jest możliwe bez dysponowania odpowiednimi zasobami środków materialnych. Środki te są gromadzone w sposób planowy, uchwalony w postaci ustawy budżetowej, są one różnego pochodzenia. Konstytucja wymienia w tym względzie świadczenia publiczne oraz podatki.

Podkreślić należy, że tego rodzaju obciążenia społeczne w państwie demokratycznym mogą być nakładane tylko w drodze ustawy, a więc



w wyniku działalności ustawodawczej Sejmu i Senatu. Jest to zawsze poprzedzone długotrwałą i ożywioną dyskusją. Uchwalenie ustawy budżetowej jest podstawą działalności Rady Ministrów, która kieruje wykonaniem budżetu państwa i uchwała zamknięcie rachunków państwowych. Wykonywanie budżetu, czyli gospodarowanie funduszami publicznymi, odbywa się na podstawie ustawy budżetowej, a z rezultatów tych działań Rada Ministrów rozlicza się przed Sejmem.

Tak więc nakładanie ciężarów, świadczeń i podatków stanowi domenę Sejmu i Senatu, przy czym Sejm, kontrolując gospodarowanie tymi funduszami publicznymi, dysponuje zarazem środkami prawnymi w stosunku do osób winnych naruszeń ustawy budżetowej. Winnych może stawiać przed Trybunałem Stanu.

Także i ten obowiązek jest rozumiany bardzo szeroko i dotyczy każdego, chociaż oczywiście w różnym stopniu, zależny jest od sytuacji finansowej i rodzaju prowadzonej działalności ekonomicznej.

### **Art. 85. Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny.**

Obrona Ojczyzny jest najwyższym obowiązkiem polskiego obywatela. Obowiązek ten w różnych państwach przybiera zróżnicowaną postać, w zależności od tego, czy służba wojskowa ma charakter powszechny i obywatelski, czy też została oparta na zasadach zawodowych. W Polsce istnieje powszechny obowiązek służby wojskowej, ale obowiązkowi określonego w art. 85 nie można sprowadzać tylko do tej kwestii. Zresztą nawet tak pojmowany obowiązek ma inny zakres i charakter w warunkach pokojowych, inny zaś w okresie wojny. Szczegółów tych Konstytucja jednak nie ustala, odsyłając w tym względzie do postanowień ustawy.

Kiedyś obowiązek służby wojskowej był traktowany niezwykle rygorystycznie, a lista przyczyn uzasadniających zwolnienie od tego obowiązku była skromna. Nie uwzględniano w toku poboru do



wojska przesłanek wynikających z przekonań religijnych i wyznawanych zasad moralnych. Demokratyzacja życia

społecznego spowodowała w państwach współczesnych inne podejście do tych kwestii i wprowadziła nowe rozwiązania. Znajdują one także wyraz w Konstytucji, która w ust. 3 stanowi, że jeśli przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają obywatelowi na odbywanie służby wojskowej może on obowiązek swój spełnić w inny sposób - przez skierowanie do służby zastępczej. Zasady odbywania tego rodzaju służby określa ustawa.

**Art. 86.** Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Ochrona środowiska jest od pewnego czasu jednym z naczelných zadań współczesnego społeczeństwa i państwa. Konstytucja do problematyki stanu i ochrony środowiska wraca kilkakrotnie (art. 5 i 74). W art. 74 potraktowano ochronę środowiska jako obowiązek władz publicznych. Z uwagi na ramy tej problematyki i zakres wiążących się z tym czynności ochronę środowiska Konstytucja traktuje także w kategorii obowiązku obywatelskiego.

W art. 86 nałożony został na każdego obowiązek dbałości o stan środowiska, ale wprowadzono także jednocześnie odpowiedzialność każdego, kto swoim postępowaniem, zachowaniem, przyczynia się do jego pogorszenia. Obowiązek ten szczegółowo określa ustawa, ustalając jednocześnie zasady tej odpowiedzialności. Należy podkreślić, że obowiązek ten ciąży na każdym, a nie tylko na obywatelu polskim. Chodzi też nie tylko o osoby fizyczne, ale i o jednostki gospodarcze, gdyż ich działalność w wyższym stopniu może zagrażać środowisku i powodować jego degradację.



## Rozdział III

### Źródła prawa

Analiza postanowień zawartych w rozdziale I i II świadczy, że treść Konstytucji uległa znacznemu poszerzeniu w porównaniu ze stanem dotychczas istniejącym. Problematyka źródeł prawa, stanowiąc przedmiot uregulowań w rozdziale III, należy do dziedzin, których dotychczasowe konstytucje polskie nie wyodrębniały. Po raz pierwszy zatem w dziejach polskiego konstytucjonalizmu została tak szeroko potraktowana.

Dotychczasowe konstytucje polskie traktowały o aktach prawnych stanowionych przez organy państwowe w sposób uboczny, przy okazji. Określając mianowicie system organów państwowych, konstytucje wymieniały także akty prawne ustanawiane przez te organy. Jednakże z postanowień tych nie wynikał pełny obraz systemu źródeł prawa, ujęty w sposób klarowny, wyczerpujący i zamknięty.

Mamy zatem do czynienia po raz pierwszy z zespołem przepisów prawnych dotyczących źródeł prawa, czyli aktów prawnych wydawanych przez różne organy władzy publicznej, ujętych w sposób usystematyzowany, uporządkowany i zbudowany hierarchicznie. Znaczenie tego rozwiązania nie

wymaga specjalnego podkreślenia i uzasadnienia, gdyż jest to rzecz niezbędna w warunkach państwa prawa i dobrze służy jego urzeczywistnieniu.

Problematyka ta została ujęta w rozdziale III, a więc zajęła w systematyce Konstytucji wysokie miejsce, co podkreśla dodatkowo rangę, jaką do tych właśnie regulacji prawnych przywiązywali twórcy

ustawy zasadniczej. Rozdział III obejmuje 8 artykułów i ma w zasadzie wyczerpujący charakter, chociaż nie objął jednego z możliwych źródeł prawa, które jednak Konstytucja dopuszcza w sytuacjach szczególnych, związanych z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych, i dlatego uregulowany został w rozdziale XI zatytułowanym "Stany nadzwyczajne". Dotyczy to rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta, na wniosek Rady Ministrów, w okresie stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie.

Źródła prawa zostały w Konstytucji potraktowane w sposób powiązany z ukształtowanym systemem organów władz publicznych, wiążącym poszczególne rodzaje tych źródeł w jedną całość.

**Art. 87.** Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Konstytucja wyróżnia dwa rodzaje źródeł prawa: źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa miejscowego. Te pierwsze obowiązują na całym terytorium Rzeczypospolitej, te drugie zaś tylko na obszarze działania organu, który je ustanowił, stąd stosowane jest określenie tego rodzaju aktów jako akty prawa miejscowego. Pierwszą z tych grup Konstytucja omawia szerzej i bliżej ją charakteryzuje, drugiej natomiast poświęca znacznie mniej uwagi, odsyłając uregulowanie tej kwestii do ustawy.

W grupie źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej zostały wymienione: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Są to akty prawne wiążące wszystkich, zarówno organy państwowe, jak też obywateli, ale również osoby i podmioty prawne znajdujące się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej.

Z wyliczonych kategorii aktów prawnych określanych mianem źródeł prawa powszechnie obowiązującego wynika ich szczególny charakter.





Są to bowiem w zasadzie akty ustanawiane przez parlament, a uwaga ta dotyczy zarówno Konstytucji, jak i ustaw. Są także wyliczone akty prawne, które wchodzi w życie za zgodą parlamentu. Ta ostatnia uwaga dotyczy umów międzynarodowych, które powstają w wyniku rokowań prowadzonych przez rząd z przedstawicielami obcych państw, ale które do ratyfikacji (dokonywanej przez Prezydenta) wymagają zgody parlamentu wyrażonej w ustawie. Z wyliczonych w art. 87 ust. 1 aktów prawnych tylko rozporządzenia nie są aktami pochodzącymi od parlamentu. Prawo ich wydawania posiada Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie. Są to jednocześnie akty prawne o charakterze wykonawczym, wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (każda ustawa jeśli przewiduje konieczność wydania do

58

niej aktów wykonawczych wskazuje organ, który zobowiązany jest go wydać i przedmiot regulacji, czego ma on dotyczyć), bez którego rozporządzenie nie może być wydane. Organ wymieniony w ustawie jako upoważniony do wydania rozporządzenia nie może prawa tego przekazać innemu organowi (np. Rada Ministrów - ministrowi), czyli subdelegacja tych uprawnień nie jest dopuszczalna.

Do aktów prawa miejscowego odnosi się art. 94 Konstytucji.

**Art. 88. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.**

Artykuł ten dotyczy istotnej kwestii, a mianowicie ogłaszania aktów prawnych. Ogłoszenie jest niezbędnym warunkiem wejścia w życie wszystkich rodzajów aktów prawnych, tak powszechnie obowiązującego prawa, jak i aktów prawa miejscowego. Jest to zasada niezwykle ważna, gdyż oznacza ona, że akt prawny, który nie został należycie ogłoszony prawnie nie istnieje, nie może zatem obowiązywać i wywoływać skutków prawnych.



Również współcześnie obowiązuje stara zasada, że nieznanomość prawa szkodzi (*ignorantia iuris nocet*), że nikt nie może się tłumaczyć nieznanomością prawa. Skoro zasada ta nadal jest wiążąca, to obowiązkiem organów stanowiących prawo jest dopełnienie warunku ogłoszenia aktu prawnego, co umożliwi zapoznanie się z jego treścią, obywatel zaś skarżąc się na naruszenie jego praw musi powołać się na konkretny przepis konkretnego aktu prawnego.

W świetle art. 88 wszystkie akty prawne stanowione w Polsce muszą być ogłaszane, a zasady i tryb ich ogłaszania określa ustawa. Zasada ta dotyczy także umów międzynarodowych, choć w tym przypadku sprawa jest bardziej złożona, jako że umowy te są różnych kategorii. Gdy chodzi o umowy ratyfikowane przez Prezydenta za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie upoważniającej głowę państwa do tej czynności, to obowiązują w tym przypadku takie zasady jak przy ogłaszaniu ustaw. Sposobów ogłaszania umów innych rodzajów Konstytucja nie określa, pozostawiając to do rozstrzygnięcia w ustawie.

Dodać należy, że akty prawne powszechnie obowiązującego prawa ogłaszane są w Dzienniku Ustaw, zarządzenie o ich ogłoszeniu wydaje odpowiedni organ, są w nim określone terminy w jakich czynność ta powinna się dokonać i w jakim dniu akt prawny wchodzi w życie. Między ogłoszeniem aktu prawnego w Dzienniku Ustaw a dniem jego wejścia w życie upływa pewien okres czasu, zwany *vacatio legis*, niezbędny do upowszechnienia znajomości aktu, do przygotowania się organów państwa do jego stosowania.

**Art. 89.** Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:



Problematyka umów międzynarodowych wymaga dodatkowych uregulowań prawnych. Nie wszystkie, jak już była o tym mowa, umowy międzynarodowe są ratyfikowane przez Prezydenta. W tym zakresie nie ma jednak dowolności, a zasady postępowania zostały wyraźnie sprecyzowane. I tak ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe jeśli dotyczą:

a) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub wojskowych, gdyż ich zawarcie rodzi określone skutki trwale obciążające państwo, dlatego do podjęcia tego rodzaju zobowiązań wymagana jest zgoda reprezentacji narodu, czyli Sejmu i Senatu;

b) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, a jest to jedna z gwarancji ich przestrzegania;

c) członkostwa w organizacji międzynarodowej, co rodzi określone skutki natury zewnętrznej, ale i wewnętrznej, w tym także dla obywateli;

d) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, bo w konsekwencji oznacza to zwiększenie obciążeń obywateli;

e) spraw uregulowanych w ustawie, bo może to oznaczać w konsekwencji zmiany w zakresie obowiązującego ustawodawstwa.

W tych pięciu przypadkach Prezydent może dokonać ratyfikacji dopiero po uzyskaniu ustawowego upoważnienia, a więc ratyfikacja tego rodzaju umów międzynarodowych wymaga zgody parlamentu.

Organem upoważnionym do wypowiedzania umowy międzynarodowej jest także Prezydent, który umowy ratyfikowane wypowiada również na podstawie udzielonego mu przez parlament upoważnienia w formie ustawy.

Ponieważ Sejm sprawuje kontrolę działalności Rady Ministrów stąd wynika obowiązek Prezesa Rady Ministrów powiadamiania Sejmu o



zamiarze przedłożenia do ratyfikacji Prezydentowi umów, których ratyfikacja nie wymaga upoważnienia ustawowego.

Tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określony został nie przez Konstytucję, lecz w ustawie.

**Art. 90.** Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Omawiany artykuł dotyczy ważnej i aktualnej, w okresie integrowania się Polski ze strukturami europejskimi, kwestii, które wywoływały ożywione spory i kontrowersje. Ustęp 1 przewiduje, że Polska może przekazać w drodze umowy międzynarodowej na rzecz organizacji międzynarodowej (np. Unii Europejskiej) lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej, ale tylko w niektórych sprawach. Przeciwnicy tego sformułowania zarzucali, że art. 90 ust. 1 może doprowadzić do utraty bądź ograniczenia suwerenności Rzeczypospolitej. Zarzut ten był szczególnie często i mocno podnoszony w toku kampanii poprzedzającej referendum konstytucyjne. Konsekwencją np.

60

przyjęcia Polski do Unii Europejskiej będzie konieczność przekształcenia prawa wspólnotowego przez władze Rzeczypospolitej w normy wewnętrzne, zaś część tego prawa będzie obowiązywała bezpośrednio. Co więcej, w sprawach regulowanych przez prawo wspólnotowe polskie organy krajowe stracą uprawnienia prawotwórcze. Jednakże rozwiązanie to obowiązuje na zasadzie wzajemności wszystkie państwa członkowskie.

W Polsce żadna siła polityczna nie kwestionuje naszych dążeń i zamiarów zintegrowania się z Unią Europejską, a jednak art. 90 budził zacięte spory. Obawy o utratę suwerenności wskutek przyjęcia



art. 90 nie mają jednakże podstaw. Artykuł ten w ust. 2 wprowadza bardzo obostrzony tryb postępowania w tych sprawach. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację tego rodzaju umowy międzynarodowej wymaga dla jej uchwalenia nie zwykłej większości głosów (jak się to dzieje w normalnym trybie postępowania ustawodawczego), ale większości kwalifikowanej 2/3 głosów w Sejmie i takiej samej większości 2/3 w Senacie przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków każdej z izb. Dodać należy, że w odniesieniu do Senatu zastosowano wyższy wymóg, co do większości, niż wymóg konieczny przy zmianie Konstytucji. Przewidziano też możliwość uzależnienia tej zgody na przekazywanie wspomnianych kompetencji organowi lub organizacji międzynarodowej od wyników referendum ogólnokrajowego, które może zarządzić Sejm, podejmując uchwałę bezwzględną większością głosów.

O wyborze trybu wyrażania zgody na ratyfikację decyduje Sejm bezwzględną większością głosów, a więc przy zastosowaniu wyższego wymogu niż niezbędny do uchwalenia ustawy zwykłej.

**Art. 91.** Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Zawarcie umowy międzynarodowej rodzi szereg problemów związanych z obowiązywaniem, stosowaniem i przestrzeganiem norm prawnych w niej ujętych w ramach porządku prawnego państwa, które jest jej sygnatariuszem. Rodziło to szereg problemów i pytanie - czy w świetle dotychczasowych konstytucji normy prawa międzynarodowego z chwilą ich ratyfikowania i ogłoszenia wchodzi samoczynnie w skład prawa krajowego po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw i obowiązują jak ustawy, wiążąc m.in. także sądy? Problem ten ma w Polsce bogatą historię i sporą literaturę, a także orzecznictwo sądowe. Brakowało jednak dotąd wyraźnego



rozstrzygnięcia w ustawie zasadniczej. Rozwiązanie tej kwestii przynosi art. 91 Konstytucji.

Artykuł omawiany dotyczy określenia miejsca umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, jako źródło powszechnie obowiązujące prawa, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stając się przez to częścią krajowego porządku prawnego. Tym samym podlega bezpośredniemu stosowaniu (od zasady tej mogą być wyjątki). Dotychczasowe przepisy prawne nie regulowały

## 61

jednoznacznie stosunku wzajemnego ustawa - umowa międzynarodowa ratyfikowana przez głowę państwa. Kwestię tę obecnie rozstrzyga Konstytucja właśnie w art. 91 stanowiąc, iż ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli tej ustawy nie da się pogodzić z umową. W ten sposób jednoznacznie została rozstrzygnięta zasada pierwszeństwa umów międzynarodowych, ratyfikowanych za zgodą parlamentu, wobec ustawy. Jest to uzasadnione tym, że to Sejm i Senat uchwalają ustawę upoważniającą do ratyfikacji umowy, że znają zatem treść tej umowy i godzą się na jej ustalenia.

Omawiany artykuł przewiduje także sytuację, która powstaje po ratyfikowaniu umowy konstytuującej organizację międzynarodową. Rozstrzyga mianowicie, że prawo przez tę organizację stanowione będzie w Polsce stosowane bezpośrednio i że będzie mu przysługiwało pierwszeństwo w razie kolizji z ustawami.

Artykuł 91 przyznaje pierwszeństwo umowie międzynarodowej w jej kolizji z ustawą, ale zasada ta dotyczy tylko umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną przez Sejm i Senat w ustawie. Tym samym wyprowadzić należy wniosek, że ustawy zachowują

pierwszeństwo wobec umów międzynarodowych, do ratyfikacji których nie jest wymagana zgoda parlamentu.

**Art. 92.** Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Wykonywanie ustaw jest uzależnione w dużym stopniu od wydania, przez wskazany w ustawie i uprawniony (zobowiązany) do tego organ państwa, aktu normatywnego o charakterze wykonawczym. Tego rodzaju akty prawne określa Konstytucja w art. 92 ust. 1 wymieniając rozporządzenia. Zgodnie z tymi postanowieniami rozporządzenie jest aktem prawnym wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tym samym podkreślony zostaje charakter wykonawczy rozporządzenia.

Konstytucja nie wymienia w art. 92 organów państwowych wyposażonych w to prawo, użyła bowiem w tym zakresie bardzo ogólnikowego stwierdzenia, że chodzi o "organy wskazane w Konstytucji". Dopiero przegląd przepisów konstytucyjnych pozwala ustalić listę organów uprawnionych do wydawania rozporządzeń. Zalicza się do nich: Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

Podstawą wydania rozporządzenia jest upoważnienie zawarte w ustawie. Ustawa zajmuje wysoką (tuż po Konstytucji) pozycję w systemie źródeł prawa, a więc jest aktem prawnym o charakterze ogólnym, stąd pozostawia często określone kwestie do dodatkowego uregulowania w akcie wykonawczym. Takie upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być przy tym bardzo konkretne, musi wskazywać organ właściwy do jego wydania, zakres spraw przekazanych



do uregulowania w tym akcie, poza który nie można wykroczyć, gdyż Trybunał Konstytucyjny badając zgodność aktów wykonawczych z ustawą kontroluje także, czy podmiot wydając go miał do tego uprawnienie i czy działał w określonych granicach. Ustawa winna także ustalać wytyczne dotyczące treści przyszłego aktu wykonawczego. Organ do tego upoważniony musi działać sam, nie może bowiem kompetencji otrzymanych w ustawowym upoważnieniu przekazać żadnemu innemu organowi, Konstytucja wprowadza zakaz subdelegacji.

Tak więc rozporządzenie jest aktem prawnym zaliczanym do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest przy tym jedynym rodzajem tego prawa wymienionym w art. 87, którego wydawanie powierzono organom władzy wykonawczej. Jest to zarazem jedyny rodzaj aktów prawnych wykonawczych do ustaw.

**Art. 93.** Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

Dotychczasowe przepisy konstytucyjne znalazły bardziej rozbudowane rodzaje aktów prawnych wykonawczych. Konstytucja z 1952 r., a za nią i Mała Konstytucja z 1992 r. zaliczała do aktów wykonawczych także uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Konstytucja Trzeciej Rzeczypospolitej wyraźnie oddziela rozporządzenia, jako akty powszechnie obowiązującego prawa, od aktów prawa wewnętrznego. Tego rodzaju charakter posiadają w świetle art. 93 uchwały Rady Ministrów i zarządzenia ministrów. Konstytucja podkreśla jednocześnie, że są to akty prawne mające wewnętrzny charakter, a ich obowiązywanie jest wysoce



ograniczone, gdyż obowiązują one wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty.

Zmiana charakteru tych aktów prawnych, zaliczenie ich do zupełnie odrębnej kategorii, ma szereg dalszych konsekwencji. O pierwszej już wspomniano - obowiązują one tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu uchwały bądź zarządzenia. Druga konsekwencja dotyczy tylko zarządzeń, a przepisy konstytucyjne nadal do wydawania tych aktów wymagają upoważnienia ustawy, bowiem Konstytucja wyraźnie stwierdza, iż są one "wydawane tylko na podstawie ustaw", ale nie mogą one w żadnym przypadku stanowić podstawy decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Podstawę dla podejmowanych decyzji stanowić mogą wyłącznie źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej.

Nie będąc źródłem powszechnie obowiązującego prawa uchwały i zarządzenia poddane zostały jednak kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, której to kontroli dokonuje Trybunał Konstytucyjny.

**Art. 94.** Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie,

63

ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Artykuł ten dotyczy aktów prawa miejscowego, określonych w art. 87 ust. 2, jako źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej, ale tylko na obszarze działania organu, który dany



akt prawny ustanowił. Mają one zatem moc obowiązującą wobec wszystkich osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną.

W grupie tej mieszczą się akty prawne wydawane bądź to przez organy samorządu terytorialnego, bądź przez terenowe organy administracji rządowej. Organy te dysponują prawem ustanawiania aktów prawa miejscowego, działając w tym zakresie na podstawie i w granicach uprawnień przyznanych im w ustawie.

Konstytucja okazała się bardzo powściągliwa w regulacjach odnoszących się do źródeł prawa miejscowego. Takie też było założenie przyjęte przez autorów Konstytucji, którzy stanęli na stanowisku, że ta część systemu źródeł prawa, rodzaje składających się nań aktów prawnych, zakres ich regulacji, mają stanowić przedmiot rozstrzygnięć ustawowych. Twórcy Konstytucji dali tym samym wyraz stanowisku, że materie te nie mają konstytucyjnego znaczenia.

## **Rozdział IV**

### **Sejm i Senat**

Przedmiotem regulacji prawnych zawartych w rozdziale IV są problemy władzy ustawodawczej, a więc związane z wyborem, organizacją, trybem działania i kompetencjami parlamentu. Jest przy tym rzeczą charakterystyczną, że Konstytucja nigdzie nie używa nazwy parlament, posługując się wyłącznie określeniem Sejm i Senat. Może to podkreślać wolę jej twórców traktowania Sejmu i Senatu nie jako dwu części składowych parlamentu, jako organu, ale jako dwu samodzielnych, niezależnych organów, wyposażonych we własne kompetencje określone w ustawie zasadniczej.

W każdym razie z tytułu rozdziału, a jeszcze wyraźniej z jego treści wynika fakt, że utrzymana została w Polsce zasada dwuizbowości, że władzę ustawodawczą sprawują dwa organy w tym zakresie blisko ze sobą współpracujące. Utrzymana została, wbrew stanowisku wyrażonemu w projektach Konstytucji dwóch najsilniej w Sejmie



reprezentowanych partii politycznych, zasada dwuizbowości władzy ustawodawczej, przywrócona w kwietniu 1989 r., w wyniku uzgodnień zawartych przy okrągłym stole. Nie zmieniła się ani nazwa, ani skład liczbowy, ani też kompetencje tych izb, które w połączonym składzie obradują jako Zgromadzenie Narodowe.

Bliższa analiza odpowiednich postanowień Konstytucji prowadzi do wniosku, że nie było intencją twórców ustawy zasadniczej powoływanie odrębnego organu w postaci Zgromadzenia Narodowego. Tym samym Zgromadzenie Narodowe to tylko forma wspólnego, jednoczesnego działania Sejmu i Senatu dla rozpatrzenia spraw przewidzianych w Konstytucji.

## 64

Podkreślić należy, że w regulacjach konstytucyjnych przyjęto zasadę, iż wiele spraw z zakresu organizacji, trybu działania Sejmu ma także zastosowanie w odniesieniu do Senatu.

Konstytucja, wymieniając Sejm i Senat, nie wprowadza innych, zamiennych ich określeń. Stąd też spotykana niekiedy w prasie, radiu czy telewizji nazwa izba wyższa w odniesieniu do Senatu, nie ma żadnego uzasadnienia. Skoro Konstytucja nie posługuje się nazwą parlament ani też izba, tym bardziej nie ma uzasadnienia określenie izba wyższa, izba niższa. Musiałoby to sugerować inny status, nadrzędność jednej z nich w stosunku do drugiej. I Sejm, i Senat składają się z reprezentantów Narodu, a określenie to dotyczy w równym stopniu posłów i senatorów. Obydwa te organy mają identyczną kadencję, wybory przeprowadza się łącznie, skrócenie kadencji Sejmu oznacza zarazem skrócenie kadencji Senatu. Obydwa te organy zostały zatem zbudowane na zasadzie równorzędności, choć nie oznacza to, że na zasadzie równych kompetencji. Nie należy zatem stosować nazwy izba wyższa w odniesieniu do Senatu ani izba niższa w przypadku Sejmu.



**Art. 95.** Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.

Artykuł 95, nawiązując do treści art. 10 wprowadzającego zasadę podziału i równowagi władz, wymienia organy funkcjonujące w zakresie władzy ustawodawczej. Wymienia zatem obydwie części tej władzy, czyli Sejm i Senat. Nie precyzuje natomiast, czy rola obydwu tych organów jest w ramach tej władzy równa, czy w procesie uchwalania ustaw prawa Sejmu i Senatu zostały w pełni zrównane. Kwestii tych nie rozstrzyga art. 95, a na tak postawione pytanie odpowiedź znajdujemy dopiero w tej części rozdziału IV, która dotyczy organizacji i działania Sejmu i Senatu. Uprzedzając zatem postanowienia art. 119-122 należy stwierdzić, że głos Sejmu w procesie legislacyjnym znaczy więcej, ma większy wpływ na ostateczny kształt ustawy niż stanowisko Senatu. O sprawach tych będzie jeszcze mowa dalej.

Realizując funkcję ustawodawczą Sejm i Senat współdziałają ze sobą. Nie jest to jednak jedyna funkcja, którą tradycyjnie sprawuje parlament. Obok stanowienia ustaw, a więc aktów prawnych wysokiej rangi sprawujących kierowniczą funkcję w stosunku do całego prawodawstwa w państwie, parlament jest zazwyczaj wyposażony w prawo kontroli działalności rządu i podległych mu agend administracji rządowej.

Z treści art. 95 ust. 2 wynika, iż Konstytucja ustaliła kontrolę reprezentacji Narodu nad działalnością Rady Ministrów. Podkreślić jednak należy, że w zakresie realizacji funkcji kontrolnej uczestniczy tylko Sejm, natomiast Senat w działaniach tego rodzaju nie bierze udziału, został z nich całkowicie wyłączony. Tezę powyższą uzasadnia fakt, że w ust. 2 wymieniony został tylko Sejm, czyli podmiotowy zakres treści ust. 1 i 2 różni się w sposób zasadniczy. W ust. 1 Konstytucja wymienia i Sejm i Senat, zaś w ust. 2 tylko Sejm. Analiza prawna dalszych artykułów rozdziału IV dostarczy innych jeszcze argumentów na potwierdzenie tej tezy.



## Wybory i kadencja

Sejm i Senat to dwa organy przedstawicielskie, pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich. W skład tych organów wchodzi posłowie i senatorowie wybrani przez ogół wyborców, wyposażeni w mandat reprezentanta Narodu. Sposób ich wyboru określa Konstytucja wymieniając zasady na jakich wybory się odbywają. Natomiast problemy natury organizacyjnoprawnej, związane z tą wielką kampanią polityczną, jaką są wybory parlamentarne, regulują odrębne ustawy zwane ordynacjami wyborczymi. Odrębna ordynacja wyborcza reguluje wybory do Sejmu, inna zaś określa tryb wyboru Senatu.

Kadencja zaś to okres na jaki wyborcy udzielają organowi wybieralnemu pełnomocnictw i w jakim realizuje on swe zadania funkcjonując w określonym składzie pochodzącym z jednych wyborów. Podkreślić należy, że kadencja Sejmu i Senatu jest jednakowa, zaczyna się w tym samym dniu i w ten sam sposób się kończy. Może ona dobiec końca z upływem czasu, może też być skrócona w wyniku stanowiska Sejmu lub Prezydenta, w określonych przypadkach może ulec wydłużeniu. O sprawach tych będzie mowa dalej.

### **Art. 96. Sejm składa się z 460 posłów.**

Skład liczbowy Sejmu jest stały, w tej liczbie utrzymuje się od 1961 r. Zapewnia to mniej więcej właściwy wskaźnik reprezentacji (1 poseł przypada na nieco ponad 80 tys. mieszkańców). Norma reprezentacji w Polsce jest zbliżona do przeciętnej spotykanej w innych państwach.

Wybory do Sejmu przeprowadzane są w oparciu o zasady: powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności i tajności głosowania. Taki system wyborczy określa się często mianem systemu pięcioprzymiotnikowego.

O zasadzie powszechności wyborów była już mowa w związku z art. 62, należy tylko przypomnieć, że nasze prawo wyborcze jest związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego i osiągnięciem wieku 18 lat. Natomiast o pozbawieniu praw wyborczych decydować może, z określonych prawnie powodów, tylko niezawisły sąd.

Równość wyborów ma dwie strony, można mówić o równości w sensie formalnym i w sensie materialnym. Równość w sensie formalnym oznacza, że każdy wyborca ma jeden głos. Spełnienie tego warunku nie gwarantuje jeszcze pełnej równości wyborów, gdyż do tego niezbędna jest jeszcze równość w sensie materialnym. O równości w tym sensie może być mowa dopiero wówczas, gdy waga każdego głosu jest równa, gdy wyborcy mają równy wpływ na skład wybieranego organu. Równość w tym sensie osiągnąć można wówczas, gdy liczba mandatów przypadających na okręg wyborczy jest zależna od jednego tylko warunku - od liczby mieszkańców okręgu. Najpierw należy zatem ustalić niezbędny wskaźnik, który uzyskuje się dzieląc liczbę mieszkańców Polski przez liczbę 460 mandatów. Wynosi on aktualnie nieco ponad 80 tys. i jeżeli w okręgu zamieszkuje ok. 500 tys. to powinno się wybierać tam 6 posłów i tyleż mandatów jest w tym okręgu do obsadzenia.

## 66

Zasada bezpośredniości oznacza, że obywatele wybierają swych przedstawicieli sami, bezpośrednio, to ich głos przesądza o tym komu przypadnie w udziale mandat poselski. Na karcie do głosowania wymienia się kolejno wszystkie zarejestrowane w okręgu listy kandydatów, a wyborca stawiając znak X określa, którą listę popiera i którego z jej kandydatów preferuje. Przeciwnieństwem wyborów bezpośrednich są wybory pośrednie (dwu- lub wielostopniowe), stosowane np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdy wyborcy wybierają tylko elektorów, a ci dokonują formalnego wyboru prezydenta.



Proporcjonalność jest zasadą dotyczącą końcowego etapu wyborów, a mianowicie rozdziału mandatów. Przyjęcie tej zasady oznacza, że mandaty rozdziela się między zarejestrowane listy proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez te listy głosów. Jeśli w okręgu sześciomandatowym głosowało 120 tys. wyborców i zarejestrowane były 3 listy (A, B, C), a głosy oddano w ten sposób, że lista A otrzymała ich 60 tys., lista B - 40 tys., a lista C - 20 tys., to operacja rozdziału mandatów przy tak okrągłych liczbowo wynikach jest bardzo prosta. Liczbę wyborców - 120 tys. dzielimy przez 6 (liczba mandatów w okręgu), otrzymany iloraz wynosi 20 tys. Dzieląc liczby głosów oddanych na te listy przez ten iloraz otrzymujemy wynik wskazujący ile mandatów zdobyły poszczególne listy. I tak lista A otrzyma 3 mandaty, lista B - 2, a lista C - tylko jeden mandat, gdyż była wspierana przez najmniejszą liczbę wyborców. Czyli w wyniku tej operacji otrzymano proporcjonalny rozdział mandatów. W praktyce spotyka się różne odmiany stosowania wyborów proporcjonalnych, ale są to już kwestie natury bardziej technicznej, choć nie pozbawione politycznego znaczenia, w tych sprawach Konstytucja odsyła do ordynacji wyborczej.

Zasada tajności dotyczy tylko aktu głosowania, została ona wprowadzona w interesie wyborcy, w celu zapewnienia mu swobody głosowania. Ordynacja wyborcza przewiduje gwarancje przestrzegania tej zasady.

### **Art. 97. Senat składa się ze 100 senatorów.**

Senat jest liczebnie mniejszy niż Sejm, składa się ze 100 senatorów. Rozdział tych 100 mandatów przeprowadzono w ten sposób, że podzielono je między województwa. Dwa województwa, największe pod względem liczby mieszkańców - katowickie i warszawskie\* otrzymały po 3 mandaty, a 47 województw po 2.

Wybory senatorów odbywają się w oparciu o nieco inne zasady niż wybory do Sejmu. Ustęp 2 wymienia bowiem tylko trzy zasady: powszechność, bezpośredniość i tajność głosowania, przy czym



istota tych zasad nie uległa żadnej zmianie w porównaniu z zasadami określonymi w art. 96.

W podanym wykazie brak jest dwu zasad: równości i proporcjonalności. Zasada równości nie została wprowadzona, gdyż w świetle ordynacji wyborczej do Senatu z 1990 r. w tych wyborach utrzymano równość tylko w sensie formalnym, a więc każdy wyborca ma tylko jeden głos. Brakuje natomiast równości w sensie materialnym, gdyż liczba mandatów w poszczególnych

67

województwach nie jest zależna od liczby ich mieszkańców. Gdyby chcieć wprowadzić równość w sensie materialnym zasadniczej zmianie musiałby ulec rozdział mandatów na poszczególne województwa; niemal połowa z nich miałaby tylko po jednym mandacie (obecnie województwa te są reprezentowane w sposób nadmierny, czyli mają nadreprezentację, natomiast inne są reprezentowane w sposób niedostateczny).

Brak jest także w wyborach do Senatu zasady proporcjonalności, gdyż w wyborach tych nie zgłasza się list kandydatów, lecz imiennie oznaczone osoby. Po obliczeniu wyników głosowania podaje się dwa nazwiska (w województwach katowickim i warszawskim po 3) kandydatów, którzy zdobyli największą liczbę głosów i im przydziela się mandaty. Do rozdziału mandatów jest w tym przypadku stosowana nie zasada proporcjonalności, lecz zasada większości.

Uchwalenie Konstytucji i zmiana podziału terytorialnego państwa (wprowadzenie trójszczeblowego podziału) wprowadzona w 1998 r. będzie wymagać nowelizacji dotychczasowej ordynacji wyborczej do Senatu lub uchwalenia nowej.

**Art. 98. Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania**





## **się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.**

Kadencja Sejmu i Senatu wynosi 4 lata, nie jest to okres zbyt długi. Długa kadencja pozwala członkom parlamentu nabrać niezbędnego doświadczenia, lepiej poznać problemy leżące w sferze zainteresowań i kompetencji danego organu, nabyć pewnej rutyny, jednakże osłabia ona kontrolę wyborców spełnianą wobec ich przedstawicieli. Z kolei kadencja krótka (np. Izby Reprezentantów Stanów Zjednoczonych wynosi 2 lata) zwiększa wprowadzenie kontroli i wpływ wyborców na przedstawicieli, nie pozwala jednak na zdobycie potrzebnego doświadczenia i wymaganej rutyny działania. Wydaje się, że okres czterech lat pozwala pogodzić te wymagania i w praktyce zdaje egzamin. Czteroletnia kadencja parlamentu obowiązuje w Polsce od 1952 r.

Za początek kadencji można przyjmować różny moment. Spotykane są rozwiązania polegające na uznaniu dnia wyborów parlamentarnych za początek kadencji, jako że w tym właśnie dniu wyborcy udzielili pełnomocnictwa swym przedstawicielom do działania w imieniu Narodu. Nie jest to rozwiązanie jedyne z możliwych, występuje także praktyka liczenia początku kadencji od dnia zebrania się parlamentu na pierwsze posiedzenie. Konstytucja przyjęła właśnie to drugie rozwiązanie stanowiąc, iż kadencja Sejmu i Senatu liczy się od dnia zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie. Prawo zwoływania tego pierwszego posiedzenia przysługuje Prezydentowi, który zarządza pierwsze posiedzenie obydwu izb w tym samym dniu. Gdyby jednak doszło do późniejszego zebrania się Senatu na pierwsze posiedzenie, to w świetle art. 98 ust. 1 nie miałoby to żadnego wpływu na ustalenie początku kadencji. Kadencja Sejmu i Senatu trwa aż do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji na pierwsze posiedzenie.



Kadencja Sejmu może ulec skróceniu lub wydłużeniu. Jej skrócenie może nastąpić w wyniku podjęcia przez Sejm, kwalifikowaną większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów, uchwały o skróceniu kadencji. Tego rodzaju decyzja Sejmu może być spowodowana istniejącym kryzysem politycznym w łonie tej izby albo też konfliktem między Sejmem a rządem lub Prezydentem. W ten sposób arbitrem w sporze stają się wyborcy. Sejm zastosował tę instytucję podejmując w 1991 r. uchwałę o samorozwiązaniu się.

Oprócz Sejmu o skróceniu kadencji izb może także decydować Prezydent, który po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu może, w przypadkach w Konstytucji określonych, zarządzić jej skrócenie. Decyzja o skróceniu kadencji Sejmu dotyczy także Senatu, a warunki upoważniające Prezydenta do podjęcia tego rodzaju decyzji określone zostały w art. 155 ust. 2 i art. 225.

Skrócenie kadencji nie oznacza, że z momentem jego zarządzenia, czy podjęcia przez Sejm stosownej uchwały parlament, zaprzestaje działalności. Taka praktyka była stosowana w przypadku rozwiązania Sejmu i Senatu w maju 1993 r. Obecnie obowiązujące przepisy (art. 98 ust. 6) stanowią, że Sejm i Senat kontynuują działalność, nie zaprzestają jej aż do dnia poprzedzającego zebranie się nowo obranego Sejmu na pierwsze posiedzenie.

O terminie pierwszego po wyborach posiedzenia Sejmu decyduje Prezydent, nie czyniąc tego bynajmniej w sposób dyskrecyjny. Jest w tym względzie związany postanowieniami Konstytucji, która stanowi, iż w przypadku zakończenia kadencji zgodnie z upływem ustawowego czasu ma do dyspozycji 30 dni, natomiast w przypadku wyborów przedterminowych, a więc przeprowadzanych w związku ze skróceniem kadencji Sejmu i Senatu, tylko 15 dni.

W każdym jednak przypadku wybory są zarządzane w momencie kiedy Sejm i Senat jeszcze działają, a więc kiedy kadencja trwa, nie później niż przed upływem 90 dni do zakończenia 4 lat. Dzięki temu

nie ma przerwy w funkcjonowaniu żadnej z trzech władz, a więc także władzy ustawodawczej.

**Art. 99.** Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat.

W zakresie prawa wyborczego wyróżnia się m.in. dwa pojęcia: czynne prawo wyborcze, czyli prawo wybierania posłów i senatorów oraz bierne prawo wyborcze, co oznacza prawo kandydowania, prawo ubiegania się o wybór w charakterze posła czy senatora.

W przypadku prawa czynnego (zgodnie z art. 62) przysługuje ono obywatelom polskim z chwilą ukończenia 18 lat. Dotyczy to zarówno wyborów do Sejmu, jak i Senatu. Natomiast bierne prawo wyborcze zostało już w wyraźny sposób zróżnicowane. Ubiegać się o mandat poselski, a więc kandydować w wyborach do Sejmu, może obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat. Jest to więc granica wieku nieco wyższa niż w przypadku czynnego prawa wyborczego. Natomiast o mandat senatora może

69

ubiegać się obywatel polski z chwilą ukończenia 30 lat, czyli w tym przypadku granica wieku została wyraźnie podwyższona.

Wyższy cenzus wieku przy biernym prawie wyborczym tłumaczy się często rangą tych organów, czyli Sejmu i Senatu, przyznanymi im kompetencjami, których wykonywanie wymaga większej rozwagi i doświadczenia życiowego, nabiera się go z reguły dopiero z wiekiem. Także i zadania Senatu, jako izby doświadczenia i refleksji, czuwającej nad prawidłowością aktów prawnych uchwalanych przez parlament, wymagają od senatorów większej rozwagi i doświadczenia, stąd Konstytucja granicę wieku wyraźnie podnosi aż do 30 lat.



W ustępach 1 i 2 wśród warunków, od których zależy posiadanie biernego prawa wyborczego, wymienia się:

- a) obywatelstwo polskie,
- b) określony wiek (21 lub 30 lat) i
- c) posiadanie prawa wybierania, chodzi w tym przypadku o to, aby obywatel nie był ubezwłasnowolniony ani pozbawiony praw publicznych czy praw wyborczych przez sąd lub Trybunał Stanu.

**Art. 100.** Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy.

Ważny etap kampanii wyborczej stanowi wysuwanie i zgłaszanie kandydatów na posłów i senatorów, dlatego też szuka się najlepszych rozwiązań prawnych, aby zapewnić społeczeństwu wpływ na listy kandydatów i nie ograniczać tego wpływu tylko na rzecz partii politycznych, co jest współcześnie rozwiązaniem spotykanym najczęściej. Konstytucja udanie łączy dwa możliwe sposoby stanowiąc w ust. 1, iż kandydatów do parlamentu zgłaszać mogą partie polityczne, ale także wyborcy.

Uprawnienie partii politycznych do zgłaszania kandydatów jest rzeczą zrozumiałą i nie powinno być kwestionowane. Wszak to partie stanowią główny motor kampanii wyborczej, to one odgrywają w niej rolę decydującą, opracowując programy wyborcze, które następnie ich kandydaci prezentują wyborcom i popularyzują je. To partie wreszcie odgrywają zasadniczą rolę w procesie funkcjonowania parlamentu. Dlatego też przyznanie im tego prawa należy uznać za słuszne.

W świetle postanowień ust. 1 prawo zgłaszania kandydatów posiadają także wyborcy, występujący w określonej przez ordynację wyborczą liczbie. Z prawa tego jednak w większym stopniu korzystają w wyborach do Senatu niż do Sejmu. Należy podkreślić, że etap wysuwania kandydatów to faza wstępna, w toku której



ustalani są potencjalni kandydaci reprezentujący określone grupy społeczne, środowiska zawodowe itp. Ten etap postępowania nie podlega reglamentacji prawnej. Prawnie regulowany jest dopiero etap zgłaszania kandydatów w odpowiednich organach wyborczych. W oparciu o zarejestrowane listy kandydatów przygotowywane są następnie karty do głosowania, które w przypadku wyborów do Sejmu przybierają postać broszury.

## 70

Artykuł 100 ust. 2 wprowadza zakaz równoczesnego kandydowania do Sejmu i Senatu, co jest rzeczą zrozumiałą i do czego nawiązuje art. 102 Konstytucji.

Zasady i tryb zgłaszania kandydatów to procedura dość złożona i obszerna, nie należy zatem do materii konstytucyjnych i dlatego ustawa zasadnicza jej nie podjęła, odsyłając do ordynacji wyborczych.

**Art. 101.** Ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy.

W kwestii sposobu stwierdzania ważności wyborów stosowane są różnorodne rozwiązania prawne. W Polsce przez długie lata obowiązywała zasada, że czynności te leżą w gestii parlamentu, który w oparciu o wnioski komisji sejmowej podejmował stosowną uchwałę. Spotykane są także rozwiązania, które prawo to przyznają sądom powszechnym - np. Wielka Brytania sądom konstytucyjnym - np. Francja, występuje także system mieszany, gdy właściwy do podejmowania tych czynności jest i parlament, i Sąd Najwyższy.

Konstytucja przyjęła zasadę, że ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy. Obowiązujące prawo przyznaje wyborcy prawo zgłaszania protestów przeciwko ważności wyborów. Protest winien zawierać zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, naruszenia przepisów ustawy dotyczących głosowania lub ustalania wyników głosowania i wyników wyborów. Protesty może



składać tylko wyborca oraz pełnomocnik komitetu wyborczego reprezentującego zgłoszoną listę kandydatów.

Protesty zgłasza się do Sądu Najwyższego, który w określonym ustawowo czasie rozstrzyga o ważności wyborów. W posiedzeniu Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych biorą udział Prokurator Generalny i Państwowa Komisja Wyborcza. Sąd Najwyższy podejmuje uchwałę na podstawie sprawozdania otrzymanego z Państwowej Komisji Wyborczej, a także opinii wydanych w wyniku rozpoznanych protestów. Rozstrzygając o ważności wyborów Sąd Najwyższy decyduje także o ważności mandatu posła, którego wybór został oprotestowany. W razie stwierdzenia nieważności wyborów do Sejmu czy Senatu muszą odbyć się nowe wybory, które zarządza Prezydent.

## **Posłowie i senatorowie**

Jest to druga z kolei wyodrębniona część rozdziału IV, która tym razem dotyczy określenia charakteru prawnego członków Sejmu i Senatu, ich sytuacji prawnej, a także przysługujących im uprawnień. Konstytucyjne postanowienia w tych kwestiach ujęte zostały w sposób zwięzły. Konstytucja koncentruje się na sprawach zasadniczych w tej dziedzinie, gdyż problematyka ta znajduje rozwinięcie w regulaminach izb, a także w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

W świetle przyjętych w Konstytucji rozwiązań prawnych należy dojść do wniosku, że status członka parlamentu nie ulega istotnym zmianom w porównaniu ze stanem dotychczasowym. Ze zmian wprowadzonych odnotować

należy poszerzenie zakresu niepołączalności ( *incompatibilitas*) mandatu posła i senatora z określonymi funkcjami i stanowiskami w



państwie.

Przyjęcie zasady niepołączalności jest m.in. uzasadnione wprowadzeniem zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1), która zakłada rozdział funkcji w zakresie stanowienia ustaw, administrowania i sądzenia. Wprowadzenie zasady niepołączalności zapewnia określony zakres niezależności osób piastujących różnorodne funkcje, a także sprzyja zachowaniu ich apolityczności. Konstytucja zakazem tym nie objęła premiera i ministrów, idąc w tym względzie za wzorem parlamentaryzmu brytyjskiego, który zakłada wręcz, że członkowie rządu piastują jednocześnie mandat przedstawicielski, a premier winien zasiadać w Izbie Gmin. Konstytucja polska nie poszła więc za wzorem francuskim, który w V Republice zakazuje łączenia mandatu przedstawicielskiego z piastowaniem stanowiska członka rządu.

Wprowadzony przez Konstytucję mandat posła czy senatora ma charakter przedstawicielski, zwany też wolnym. Oznacza to, że poseł i senator są reprezentantami Narodu, a nie jakiejś tylko jego części, co przesądza o przesłankach, jakie winny określać ich działalność. Sprawowanie mandatu wiąże się z określonymi uprawnieniami, czy wręcz przywilejami, z których posłowie i senatorowie szeroko korzystają. Najważniejszym z nich jest niewątpliwie immunitet parlamentarny, który bardzo przypomina dotychczas istniejący jego kształt. Natomiast Konstytucja obecna rozszerza znacznie ten przywilej w porównaniu z istniejącym na gruncie Konstytucji z 1952 r., wprowadzając immunitet materialny, immunitet formalny i nietykalność. Wszystkie te formy immunitetu zostały uregulowane w tej części Konstytucji, choć sposób ujęcia niektórych kwestii może budzić zastrzeżenia. Będzie o tym jeszcze mowa dalej.

### **Art. 102. Nie można być równocześnie posłem i senatorem.**

Ujęta w tym artykule zasada została sformułowana w sposób lapidarny, a postanowienie to może pozornie wydawać się zbędne wobec faktu, że art. 100 zakazywał już równoczesnego



kandydowania do Sejmu i Senatu. Wbrew pozorom przepis ten ma jednak uzasadnienie, gdyż kandydować do Senatu można nie tylko w wyborach powszechnych, a więc wówczas gdy wybiera się pełny skład posłów i senatorów, ale także w wyborach uzupełniających, zarządzanych i przeprowadzanych w toku kadencji. Wynika to stąd, że inny jest sposób uzupełniania Sejmu (w przypadku wygaśnięcia mandatu), a inny Senatu. W razie wygaśnięcia mandatu posła Marszałek Sejmu postanawia o wstąpieniu na jego miejsce kolejnego kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Natomiast w przypadku wygaśnięcia mandatu senatora Senat podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia wyborów uzupełniających, które zarządza Prezydent.

Artykuł 100 zakazywał równoczesnego kandydowania do Sejmu i Senatu. Wybory uzupełniające nie mieszczą się w tej kategorii, teoretycznie zatem można zakładać, że poseł postanawia ubiegać się o mandat senatorski i zdobyć go. W świetle art. 102 jest natomiast niedopuszczalne równoczesne

72

sprawowanie mandatu posła i senatora, czyli zgodnie z art. 102 poseł po wybraniu go senatorem musiałby zrzec się dotychczasowego mandatu. Mamy tu do czynienia z obowiązywaniem zasady *incompatibilitas*.

Omawiane rozwiązanie prawne jest szeroko stosowane w różnych państwach. Poza wszelkimi innymi względami niepołączalność mandatów w tej postaci jest zrozumiała także ze względów praktycznych, gdyż nie jest możliwe czasowo wykonywanie obowiązków wynikających z piastowania dwu mandatów tego samego typu. Zarówno bowiem mandat posła, jak i senatora to mandat reprezentanta Narodu i w tej skali należy ujmować to zagadnienie. Dlatego też nie ma przeszkody ani zakazu łączenia mandatu parlamentarzysty np. z mandatem radnego samorządu



terytorialnego. Osoba piastująca jednocześnie mandat parlamentarzysty i radnego musi jedynie zdecydować, jaką dietę chce pobierać (przysługującą członkom parlamentu czy członkom organu stanowiącego samorządu terytorialnego).

**Art. 103.** Mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.

Zakaz łączenia stanowisk (*incompatibilitas*) jest jednak znacznie szerszy niż mogłoby to wynikać z treści art. 102, bowiem art. 103 wprowadza szeroki katalog stanowisk niepołączalnych z mandatem posła i senatora. W ust. 1 Konstytucja wymienia listę osób, które z uwagi na pełnione funkcje nie mogą piastować mandatu parlamentarzysty, przy czym warto podkreślić, że lista ta jest szersza niż umieszczona w Małej Konstytucji. Doszły bowiem nowe stanowiska, których dotąd w Polsce nie było (Rzecznik Praw Dziecka, jego zastępcy, członkowie Rady Polityki Pieniężnej), a także osoby zatrudnione w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i Kancelarii Prezydenta oraz w administracji rządowej.

Zakaz wymieniony w ust. 1 ma bardzo kategoryczny charakter, bowiem w przypadku objęcia przez posła lub senatora któregoś z wymienionych stanowisk wygasa jego mandat. Wprawdzie tego rodzaju skutków Konstytucja nie wymienia, ale zostały one wymienione w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. i w ordynacji wyborczej do Senatu z 1991 r.

Ustęp 2 tegoż artykułu wymienia osoby, które nie mogą sprawować mandatu posła lub senatora. Wyjaśnienie powodów istnienia tego



rodzaju zakazu wydaje się być proste, gdyż u podstaw tych leżą przesłanki związane z wymogami apolityczności sędziów, prokuratorów, urzędników służby cywilnej, żołnierzy i funkcjonariuszy policji.

Przyjęcie przez Konstytucję wymienionej zasady niepołączalności rodzi pytanie, czy wymieniony w art. 103 katalog stanowisk ma charakter

### 73

wyczerpujący, zamknięty, czy też jest to wyliczenie tylko przykładowe. Tego rodzaju pytanie rodziło się już na gruncie Małej Konstytucji, która też nie do końca rozstrzygała tę kwestię.

Jednakowoż w świetle nowej Konstytucji sprawa ta wydaje się być bardziej klarowna, albowiem w świetle ust. 3 omawianego artykułu należy przyjąć, że katalog ten nie został zamknięty. Przepis ten stanowi bowiem, że ustawa może określić inne przypadki zakazu łączenia mandatu posła i senatora z funkcjami publicznymi i zakazu jego sprawowania. Sprawa zatem pozostaje otwarta i ustawodawca będzie decydował ostatecznie, czy katalog ten może w określonych warunkach ulec poszerzeniu.

**Art. 104.** Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców.

W okresie Konstytucji z 1952 r. obowiązywała zasada, że Sejm jest reprezentantem Narodu, natomiast posłowie reprezentują okręg wyborczy, w którym zostali wybrani, i jego mieszkańców. Wynikały stąd takie konsekwencje, że poseł miał obowiązek utrzymywać więź z wyborcami, że mógł być przez nich odwołany. Mała Konstytucja zerwała z tą zasadą, stanowiąc, iż posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu. Zasadę tę przyjęła także Konstytucja z 1997 r., dając temu wyraz w ust. 1 omawianego artykułu. Przyjęcie



tej zasady oznacza odejście od tzw. mandatu imperatywnego, który wiązał prawnie przedstawiciela z wyborcami okręgu, a przyjęcie w to miejsce tzw. mandatu wolnego, zwanego też mandatem przedstawicielskim. Oznacza to, że poseł i senator są przedstawicielami całego Narodu, stąd w wykonywaniu mandatu winni się kierować interesami ogółu, a nie tylko części społeczeństwa (wyborców okręgu czy partii politycznej, z ramienia której kandydowali w wyborach). Tak więc poseł i senator nie są prawnie związani żadnymi zaleceniami, instrukcjami, nie mogą ich zobowiązywać do niczego żadne zalecenia. W konsekwencji ani poseł, ani senator nie mogą być odwołani w toku kadencji przez nikogo, także przez wyborców okręgu, w którym otrzymali mandat.

Podkreślić należy, że jest to konstrukcja prawna wymieniona w art. 104 ust. 1, od niej należy odróżniać sytuację faktyczną, która może się różnić zasadniczo, gdyż członkowie parlamentu mają poczucie więzi z określonym środowiskiem politycznym, przede wszystkim z partią, która usiłuje uzależnić posłów czy senatorów w różny sposób. Stąd pojawiające się żądania składania przez kandydatów na posłów czy senatorów oświadczeń, iż zrzekną się mandatu, jeśli ich kontakt z partią ulegnie zerwaniu (dobrowolne wystąpienie parlamentarzysty z partii lub wykluczenie go). Silne jest także w praktyce poczucie więzi członka parlamentu z okręgiem wyborczym, a jest ono podyktowane m.in. troską o to, by zapewnić sobie poparcie wyborców także w najbliższych wyborach.

Przed rozpoczęciem sprawowania mandatu parlamentarzyści składają ślubowanie. Konstytucja nie wyjaśnia jednak, z jakim momentem należy wiązać początek trwania mandatu. Teoretycznie może to nastąpić z chwilą: ogłoszenia wyboru, stwierdzenia ważności wyboru, pierwszego posiedzenia izby, wreszcie

może być liczone od daty złożenia ślubowania. Chcąc znaleźć odpowiedź na tak postawione pytanie należy sięgnąć do ustaw, w



świetle zaś postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu, a także ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, należy dojść do wniosku, że początkiem "trwania mandatu" jest ogłoszenie wyników wyborów. Posłem więc i senatorem jest się już przed złożeniem ślubowania, o którym mówi ust. 2.

Złożenie ślubowania ma w świetle Konstytucji istotne znaczenie, a więc nie jest to zwykła formalność. Odmowa jego złożenia jest równoznaczna ze zrzeczeniem się mandatu. Skutkiem prawnym zaś zrzeczenia się mandatu jest jego wygaśnięcie. Składając zaś ślubowanie członek parlamentu przyjmuje na siebie określone obowiązki.

**Art. 105.** Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu.

Składając ślubowanie parlamentarzyści zobowiązują się do określonego zachowania, przyjmują zatem na siebie konkretne obowiązki. Wykonywanie mandatu przedstawicielskiego wiąże się nie tylko z wykonywaniem obowiązków; posłowie i senatorowie korzystają równocześnie z przysługujących im praw i przywilejów. Najważniejszy z nich to niewątpliwie immunitet parlamentarny, a więc przywilej, na mocy którego członek parlamentu nie podlega określonym przepisom, do zachowania których inne osoby są zobowiązane. Jest to, inaczej mówiąc, ograniczenie odpowiedzialności prawnej osoby ze względu na piastowany przez nią mandat posła lub senatora. Geneza immunitetu wywodzi się z walki parlamentu o swe prawa, o zapewnienie organowi przedstawicielskiemu warunków do bezpiecznego spełniania swej roli ustrojowej i do nieskrępowanej działalności.



Immunitet parlamentarny występuje w zróżnicowanej formie. Może to być immunitet materialny bądź immunitet formalny. Konstytucja zna obydwie te formy, a stan ten istnieje w Polsce od uchwalenia w 1992 r. Małej Konstytucji, gdyż Konstytucja z 1952 r. immunitetu materialnego nie uznawała.

Immunitet materialny, o którym stanowi ust. 1, oznacza, iż członek parlamentu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego (chodzi tu o wystąpienie posła w Sejmie, senatora w Senacie, o sposób głosowania, zgłaszane wnioski na posiedzeniu izby, Zgromadzenia Narodowego, klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych). Zakaz ten dotyczy zarówno okresu trwania mandatu, jak i po jego zakończeniu. Tego rodzaju zachowania się członka parlamentu mogą jedynie powodować jego odpowiedzialność wobec izby, w której zasiada. Co innego gdyby parlamentarzysta w toku tej działalności naruszył prawa osób trzecich, wówczas istnieje możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej w tym zakresie, ale tylko za zgodą Sejmu. Celem

75

wprowadzenia immunitetu materialnego jest ochrona parlamentu i jego członków przed próbami ograniczania niezależności, swobody głosowania, wolności wypowiedzi i innych form działania.

Druga forma obejmuje immunitet formalny, uregulowany w ust. 2 i 3, zwany także immunitetem osobistym. Jego istota wyraża się w tym, że wprawdzie ograniczenie odpowiedzialności jest założone, ale uzależnia się go od spełnienia określonego warunku. Wyróżnia się przy tym dwa aspekty immunitetu formalnego:

a) aspekt procesowy, oznaczający iż warunkiem pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej jest zgoda parlamentu,

właściwej jego izby (Sejmu w przypadku posła i Senatu wobec senatora),

b) aspekt nietykalności, oznaczający zakaz ograniczania wolności parlamentarzysty.

Konstytucja uwzględnia obydwa aspekty immunitetu formalnego, stąd też wynika zakaz pociągania posła (senatora) do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu (Senatu). Nowością jest natomiast przepis ust. 4, zgodnie z którym poseł (senator) może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, może nim kierować chęć oczyszczenia się przed sądem z zarzucanych mu czynów.

Jeśli postępowanie karne zostało wszczęte wobec określonej osoby zanim została ona wybrana posłem, wówczas Sejm może zażądać jego zawieszenia do czasu wygaśnięcia mandatu. Tego rodzaju żądanie Sejmu (Senatu) powoduje w konsekwencji zawieszenie na ten czas biegu przedawnienia.

Wprowadzone przepisami ust. 2 i 3 ograniczenia w zakresie odpowiedzialności karnej należy rozumieć szeroko. W świetle stanowiska doktryny prawa, a także orzecznictwa sądowego występują one w zakresie odpowiedzialności karnej, ale także i karno-administracyjnej. Tak też stanowi ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

W świetle doktryny prawa konstytucyjnego przyjęty w prawie polskim immunitet formalny ma charakter:

- a) względny - gdyż może być ograniczony w toku procedury określonej w regulaminach Sejmu i Senatu,
- b) nietrwały - bo obowiązuje tylko w okresie kadencji parlamentu,
- c) indywidualno-konkretny, gdyż dotyczy konkretnej osoby i konkretnie zarzuczonego czynu,



d) ostateczny, gdyż uchwała Sejmu lub Senatu kończy postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.

Artykuł 105 ust. 5 zawiera przywilej nietykalności, a zgodnie z tym postanowieniem zatrzymanie lub aresztowanie parlamentarzysty jest dopuszczalne tylko w przypadku schwytania posła lub senatora na gorącym

76

uczynku, a zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Marszałek Sejmu (Senatu) może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Geneza immunitetu formalnego była ściśle związana z dążeniem parlamentu do zabezpieczenia tej instytucji i jej członków przed politycznymi prześladowaniami. W świecie współczesnym obserwuje się odchodzenie od tak szeroko traktowanego immunitetu. Przeważa zdecydowanie pogląd, że w warunkach funkcjonowania demokratycznego państwa, gdy parlamentarzystom nie grozi polityczne prześladowanie czy inne szykanowanie, jest to instytucja nadmiernie rozbudowana i zbędny przywilej osobisty. Przywilej ten został ostatnio zniesiony we Francji, nigdy nie istniał w ojczyźnie systemu parlamentarnego, czyli w Wielkiej Brytanii. Jednakże w Polsce propozycja ograniczenia zakresu stosowania immunitetu formalnego, zgłaszana w toku debaty prowadzonej w Zgromadzeniu Narodowym, nie znalazła poparcia.

**Art. 106.** Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa.

Skuteczne wypełnianie obowiązków parlamentarnych to problem złożony, dlatego Konstytucja nie wyczerpuje go wskazując, iż



stanowi on przedmiot uregulowań zawartych w ustawie. Aktualnie dotyczy to ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa ta reguluje także kwestię warunków wykonywania mandatu stanowiąc, iż w okresie sprawowania mandatu przysługuje posłom i senatorom (licząc od dnia pierwszego posiedzenia izby) uposażenie poselskie lub senatorskie wypłacane miesięcznie w wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu. Uposażenie to jest traktowane jako wynagrodzenie ze stosunku pracy, a okres jego pobierania jest traktowany jako okres zatrudnienia, zaliczany także do stażu pracy.

W związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju, koszty w wysokości 30% uposażenia miesięcznego są posłom i senatorom zwracane jako dieta parlamentarna.

**Art. 107.** W zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku.

Wymienionym w art. 105 i 106 przywilejom posłów i senatorów odpowiadają określone obowiązki i ograniczenia. Występują one w zakresie działalności gospodarczej i wiążą się z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Ograniczenie to polega na zakazie prowadzenia przez posłów i senatorów działalności gospodarczej, która miałaby się wiązać z wymienionymi korzyściami. Zakaz ten dotyczy także nabywania wspomnianego majątku.

Konstytucja wspomniany zakaz traktuje bardzo rygorystycznie, gdyż jego naruszenie może powodować pociągnięcie parlamentarzysty do

odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Karą zaś, którą w tym zakresie może wymierzać Trybunał Stanu jest m.in. pozbawienie





mandatu.

**Art. 108.** Do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 103-107.

W świetle analizowanych postanowień art. 103-107 Konstytucja wymienia wyłącznie Sejm i posłów. Nie należy jednak wyprowadzać z tego wniosku, że regulacje te dotyczą wyłącznie posłów. Taki sposób ujęcia kwestii został podyktowany jedynie względami redakcyjnymi i wymogami techniki legislacyjnej. Intencja bowiem ustrojodawcy została wyrażona wprost w art. 108, który rozciąga te przepisy także na senatorów i na Senat. Zatem tam gdzie w art. 103-107 Konstytucja wymienia posła - chodzi także o senatora, tam gdzie mowa o uprawnieniach Sejmu czy Marszałka Sejmu - chodzi także o uprawnienia Senatu i Marszałka Senatu.

Artykuł 108 podkreśla więc i uzasadnia tezę, że Konstytucja traktuje posłów i senatorów na równi jako reprezentantów Narodu, przyznając im identyczne prawa i nakładając takie same obowiązki.

## **Organizacja i działanie**

Kolejna część rozdziału IV ma za przedmiot uregulowań problemy związane z organizacją i działaniem Sejmu oraz Senatu. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na następujące kwestie. Po pierwsze - tryb pracy, co do którego utrzymano, obowiązującą od kwietniowej (1989 r.) nowelizacji Konstytucji, zasadę permanencji, czyli stałej i pełnej gotowości parlamentu do działania na wezwanie jego organu kierowniczego. Druga dotyczy ustanowienia wewnętrznych organów izb. Złożona problematyka kompetencji i zadań izb wymaga powołania organów wewnętrznego kierownictwa z jednej strony, a także pomocniczo-opiniodawczych z drugiej. Tę problematykę rozwija wprawdzie najpełniej regulamin każdej z izb, ale podstawowe decyzje ustala już sama ustawa zasadnicza. Trzeci zespół problemów dotyczy trybu postępowania Sejmu tak w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej, jak i kontrolnej. W tym zakresie, poza utrzymaniem

już sprawdzonych, zdających dobrze egzamin rozwiązań prawnych wprowadzonych przez Małą Konstytucję, ustawa zasadnicza wprowadza nowe, oznaczające zwiększenie wpływu społeczeństwa na bieg spraw państwowych (inicjatywa ustawodawcza obywateli obok istniejącej już instytucji referendum).

Warto podkreślić fakt, że działalność ustawodawcza parlamentu została przez Konstytucję znacznie wzmocniona, gdyż ustawa zasadnicza czyni z Sejmu i Senatu jedyne organy powołane do uchwalania ustaw, ale jak wynika z postanowień zawartych w innych rozdziałach traktuje ustawę jako podstawowe narzędzie tworzenia prawa w państwie. W wielu artykułach zapowiada wydanie ustaw lub wprost odsyła do zawartych w nich rozstrzygnięć. O umocnieniu roli ustawy świadczy także fakt, że Konstytucja nie przewiduje istnienia tzw. ustawodawstwa delegowanego.

Dotychczasowe konstytucje polskie, poczynając od 1926 r., przewidywały istnienie aktów prawnych z mocą ustawy, wydawanych przez organ władzy

## 78

wykonawczej (przez Prezydenta na gruncie noweli sierpniowej z 1926 r., zmieniającej Konstytucję marcową z 1921 r., a także na podstawie Konstytucji z 1935 r., lub przez Radę Ministrów w latach 1944-1952 i wreszcie przez Radę Państwa w okresie 1952-1989). Akty te nosiły nazwę rozporządzeń z mocą ustawy (w latach 1926-1935) bądź dekretów z mocą ustawy (1935-1989). Były one wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego bądź wprost w oparciu o Konstytucję (1952-1989), podlegały jednak kontroli Sejmu, który je zatwierdzał, mógł także je odrzucić.

Mała Konstytucja z 1992 r. przewidywała możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, a miały to być akty prawne Rady Ministrów, stanowione w oparciu o ustawę upoważniającą rząd na określony czas i w wyznaczonych sprawach. Akty te miały moc



ustawy, a więc za ich pomocą można ustawy zmieniać, uchylać, uzupełniać, z tym że Mała Konstytucja nie przewidywała prawa Sejmu do kontroli rozporządzeń z mocą ustawy. Prawo ich kontrolowania przyznano Prezydentowi, który mógł odmówić ich podpisu lub skierować do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z Konstytucją. Należy jednak zaznaczyć, że w całym okresie obowiązywania Małej Konstytucji Rada Ministrów nie korzystała z tego uprawnienia

Konstytucja z 1997 r. znosi akty prawne z mocą ustawy, poza jedynym, wyjątkowym przypadkiem. Tylko w okresie stanu wojennego, kiedy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent jest uprawniony do ich wydawania, jako rozporządzeń z mocą ustawy, na wniosek Rady Ministrów. Akty te podlegają kontroli Sejmu, który je zatwierdza. Tak więc poza tym jednym, zupełnie wyjątkowym przypadkiem, jedynym w Polsce ciałem uprawnionym do stanowienia ustaw jest Sejm i Senat.

**Art. 109.** Sejm i Senat obradują na posiedzeniach.

Postanowienia art. 109 dotyczą niezwykle ważnej kwestii - trybu prac Sejmu i Senatu. W tym zakresie spotyka się dwie formy: pierwsza polega na tym, że parlament obraduje na sesjach, druga przyjmuje tryb permanencji.

Najbardziej rozpowszechniony jest tryb sesyjny prac. Oznacza to, że: po pierwsze - parlament nie działa stale, ale w pewnych okresach roku na tzw. sesjach, po drugie - okresy między sesjami stwarzają podstawy do wykorzystywania przez władzę wykonawczą przysługujących jej uprawnień do wykonywania zastępczo za parlament pewnych jego kompetencji np. stanowienia aktów prawnych z mocą ustawy, po trzecie - sesje zwołuje, czasami także może je odraczać i zamykać organ władzy wykonawczej - Prezydent.

Wprowadzenie sesyjnego trybu pracy powoduje, że organy władzy ustawodawczej nie są w stanie same zebrać się na sesje,



uzależnione jest to bowiem od wydania przez uprawniony do tego organ władzy wykonawczej zarządzenia o zwołaniu sesji.

W praktyce parlamentarnej spotyka się najczęściej dwie sesje w roku, nie licząc oczywiście ewentualnych sesji nadzwyczajnych, także zwoływanych

79

przez głowę państwa (nowe rozwiązania francuskie przewidują jedną sesję w roku). Z reguły te dwie sesje trwają około 6 miesięcy, czyli przerwy między nimi trwają około pół roku.

Spotyka się pewne ograniczenia głowy państwa w tym zakresie, mające na celu zwiększenie autonomii parlamentu. Ograniczenia te polegają na tym, że konstytucja określa termin rozpoczynania każdej z tych dwu sesji i maksymalny czas ich trwania.

Na sesje te członkowie parlamentu zbierają się z mocy prawa, bez potrzeby wydawania odpowiedniego zarządzenia głowy państwa (poza sesjami nadzwyczajnymi i z reguły pierwszą sesją po wyborach parlamentarnych).

Wszystkie konstytucje polskie, aż do roku 1989, przyjmowały sesyjny tryb prac. Od dokonanej w kwietniu 1989 r. nowelizacji Konstytucji obowiązuje w Polsce tryb permanencji, przejęła go także Mała Konstytucja. Zasada ta znalazła wyraz także w art. 109 nowej ustawy zasadniczej. Oznacza to, że nie ma sesji parlamentarnych, czyli okresu, w którym parlament może odbywać posiedzenia.

Obecnie Sejm i Senat działają na posiedzeniach, które dotąd zwołuje Marszałek Sejmu, będący kierowniczym organem izby. Zapewnia to izbie dużą samodzielność, a podjęcie przez nią prac nie jest już uzależnione od działań żadnego organu zewnętrznego w stosunku do parlamentu. Nikt więc spoza izby nie może wpływać na terminy posiedzeń, czas ich trwania, częstotliwość ich odbywania, porządek



rozpatrywanych spraw itp. W zasadniczy sposób zwiększa to stopień autonomii parlamentu.

Od tak ustalonych zasad istnieje jeden wyjątek. Pierwsze posiedzenie nowo obranego Sejmu i Senatu zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej, a nie organ wewnętrzny izby. Jest to zrozumiałe, gdyż dopiero na pierwszym posiedzeniu Sejm i Senat dokonują wyboru swych organów kierowniczych. W tej sytuacji zwołanie sesji musi zarządzić organ pozaparlamentarny, a uprawnienie to powierzono Prezydentowi. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że stopień swobody Prezydenta w tym zakresie jest bardzo ograniczony, gdyż Konstytucja określa czas, w jakim musi nastąpić zwołanie pierwszego posiedzenia. Prezydent musi tego dokonać w ciągu 30 dni od dnia wyborów przeprowadzonych w normalnych warunkach. Termin ten ulega skróceniu do 15 dni w przypadku zwołania pierwszego posiedzenia izb wybranych po skróceniu kadencji parlamentu (art. 98 ust. 5).

### **Art. 110. Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków.**

Zakres zadań powierzonych Sejmowi i Senatowi, liczba członków wchodzących w skład tych organów, wymagają zastosowania odpowiednich zasad organizacyjnych, a więc i powołania wewnętrznych organów izb. W tym zakresie spotykane są różne rozwiązania. Niezależnie też od wykorzystywanych struktur i nazw wyróżnia się organy wewnętrznego kierownictwa (w okresie Małej Konstytucji zaliczano tu Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu, analogiczne organy w Senacie), a także organy pomocnicze,

spełniające też opiniodawcze funkcje (Konwent Seniorów, komisje stałe i nadzwyczajne). Obowiązuje jednak w tym względzie jedna zasada, powszechnie uznawana, niezależnie od przyjętych konkretnych rozwiązań - w skład wewnętrznych organów Sejmu



(Senatu) wchodzi wyłącznie posłowie (senatorowie). Jest to wymóg w pełni uzasadniony, bowiem organy te działają bądź na zlecenie izby, bądź w celu przygotowania odpowiednich materiałów i sprawozdań. Jako organy Sejmu wymienia Konstytucja Marszałka i wicemarszałków, komisje stałe i komisje nadzwyczajne. W wykazie organów Sejmu zawartym w art. 110 zabrakło funkcjonującego od 1952 r. Prezydium Sejmu. Jego wprowadzenie uzasadniano wówczas potrzebą realizacji zasady kolegialności w kierowaniu pracami Sejmu. Prezydium to składało się z Marszałka Sejmu i wicemarszałków, których liczba ulegała zmianom, zatem pracami Sejmu kierował organ kolegialny, w którym Marszałek Sejmu stanowił jeden z elementów.

Nowa Konstytucja w sposób wyraźny odchodzi od tej zasady, mającej ponad 40 lat tradycji i dlatego Prezydium Sejmu zniknęło z postanowień ustawy zasadniczej. Dekonstytucjonalizacji tego organu nie musi oznaczać jego likwidacji, wszak regulamin Sejmu może uznać celowość istnienia ciała wspomagającego i wspierającego działania Marszałka. Tą drogą utrzymany został ten organ, choć ze zmienionymi zadaniami. Nie jest to już organ wewnętrznego kierownictwa izby, gdyż to zadanie Konstytucja powierzyła Marszałkowi Sejmu. Regulamin izby określa jego kompetencje z wyłączeniem jednak tych, które Konstytucja powierzyła Marszałkowi.

W każdym jednak razie organem przewodniczącym obradom Sejmu, strzegącym jego praw, a także reprezentującym Sejm na zewnątrz jest Marszałek Sejmu. Analogicznie wygląda sytuacja w odniesieniu do Marszałka Senatu i Prezydium Senatu.

Realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu nie sposób sobie wyobrazić bez istnienia komisji sejmowych. Konstytucja wyróżnia ich rodzaje. Najliczniej występują komisje stałe, są to organy wewnętrzne działające przez całą kadencję, w składzie wyłonionym przez Sejm na ten właśnie okres i o stałym zakresie działania. Stałych komisji sejmowych jest ostatnio 27 (liczba ta w Senacie wynosi 13). Biorą one udział w pracach związanych z



ustawodawstwem (opiniowanie projektów ustaw, rozpatrywanie poprawek zgłaszanych do nich), a także z funkcją kontrolną izby. Wykonują także czynności zlecane przez kierowniczy organ izby. Podział komisji może być oparty na kryterium problemowym bądź resortowym (np. Komisja Obrony Narodowej).

Oprócz komisji stałych Konstytucja przewiduje także istnienie komisji nadzwyczajnych, które powołuje Sejm określając jednocześnie ich cel, zasady i tryb działania. Skład osobowy wszystkich komisji ustala Sejm po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Uwzględniany jest w tym przypadku w Sejmie skład polityczny izby, w Senacie znaczącą rolę odgrywają osobiste zgłoszenia

## 81

senatorów dyktowane ich zainteresowaniami, przygotowaniem zawodowym itp. przesłankami.

Potrzeba powołania komisji nadzwyczajnej wynika najczęściej z konieczności rozpatrzenia przez parlament sprawy nie wchodzącej w zakres działania żadnej komisji stałej. Może też do tego skłaniać chęć przyspieszenia prac nad projektem ustawy, szczególnie gdy problematyka projektowanej ustawy leży w sferze zainteresowania kilku komisji. Regulamin sejmowy wymaga ponadto powołania komisji nadzwyczajnej w przypadku zgłoszenia projektu kodeksu.

Konstytucja nie wymienia organu o nazwie Konwent Seniorów, ale istnieje on od dawna w Polsce, najczęściej w oparciu o postanowienia regulaminu izby. Jest to organ odzwierciedlający polityczny skład izby. Do Konwentu Seniorów, obok Marszałka i wicemarszałków Sejmu, wchodzi przedstawiciele klubów poselskich lub senatorskich. Celem tego organu jest zapewnienie współdziałania klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac izby.



**Art. 111.** Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.

Obok wymienionych w art. 110 wewnętrznych organów Sejmu Konstytucja przewiduje także powoływanie, ale tylko przez Sejm (przepis ten nie dotyczy Senatu), komisji śledczej w celu zbadania określonej sprawy. Działalność komisji tego rodzaju jest związana z realizacją przez Sejm funkcji kontrolnej, w której Senat nie uczestniczy, dlatego może ona istnieć tylko w Sejmie. Mogą zaistnieć szczególne okoliczności wymagające zbadania przez Sejm określonej sprawy, mającej istotne znaczenie dla państwa i jego interesów. Powołuje się wówczas komisję śledczą, która ma uprawnienia do przesłuchiwania osób przez nią wzywanych w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania karnego, jak również prawo sięgania do tajemnic państwowych.

Postępowanie komisji śledczej w oparciu o przepisy k.p.k. oznacza, iż osoby przez nią wzywane (świadkowie, biegli) mają obowiązek zastosowania się do wezwania, a także składania zeznań zgodnie z określonymi rygorami karnymi za nieprawdliwość zeznania. Komisja ma natomiast obowiązek przestrzegania zasad ciężących na organie procesowym i respektowania procesowych gwarancji.

W naszej praktyce ustrojowej klasycznym przykładem komisji śledczej była komisja powołana dla rozpatrzenia tzw. sprawy J. Oleksego.

**Art. 112.** Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

Złożoność spraw związanych z organizacją wewnętrzną i porządkiem prac Sejmu, a także trybem powoływania i działalności jego organów powoduje, że Konstytucja nie podejmuje tej problematyki w





szerszym zakresie. Zwyczajowo już kwestie te są odsyłane do uregulowania w regulaminie izby. Jest on jakby

## 82

wewnętrzną konstytucją każdej z izb i uchwalany jest zazwyczaj w formie uchwały, choć w niektórych państwach spotykana jest forma ustawy.

W kwestii, czy właściwsza jest dla regulaminu forma ustawy czy uchwały odpowiedź jest zróżnicowana. Więcej jednak argumentów przemawia za uchwałą. Ustawa jest bowiem aktem prawnym wysokiej rangi, uchwalanym przez Sejm i Senat w szczególnym trybie. Dla swej ważności wymaga podpisu Prezydenta, który może wobec niej stosować prawo weta albo zaskarżać ją do Trybunału Konstytucyjnego pod zarzutem jej sprzeczności z Konstytucją. Do uchwalania zatem regulaminu Sejmu w formie ustawy byłoby konieczne współdziałanie trzech organów: Sejmu, który ją uchwała, Senatu, który może zgłaszać poprawki i Prezydenta, który ustawę podpisuje, ale może ją także zawetować. Tak więc w zakresie swej wewnętrznej organizacji i trybu prac izba miałaby znacznie ograniczoną autonomię.

Przyjęcie regulaminu w formie uchwały znakomicie problem upraszcza, bowiem debata poprzedzająca głosowanie toczy się wyłącznie w jednej izbie, której regulamin ma dotyczyć. Zbędny jest zatem udział drugiej izby, a także Prezydenta. Regulamin izby ogłasza się w Dzienniku Urzędowym "Monitor Polski".

Regulamin Sejmu ma dłuższy okres obowiązywania niż wynosi kadencja izby, która go uchwaliła. Obowiązuje on zatem tak długo, jak długo izba uznaje to za celowe, nowelizując go ewentualnie stosownie do potrzeb. Aktualnie obowiązujący regulamin Sejmu pochodzi z 30 lipca 1992 r. i był wielokrotnie już nowelizowany, zaś Senat posługuje się regulaminem z 23 listopada 1990 r. Uchwalenie i



wejście w życie Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej spowodowało potrzebę dokonania zmian w tej dziedzinie w celu uwzględnienia zmian, jakie zaszły w naszym systemie prawnym.

Treść regulaminu przesądza art. 112, który wyznacza minimalny zakres regulacji. Powinny one określać:

- a) organy wewnętrzne i porządek prac w Sejmie,
- b) tryb powoływania i działalność jego organów,
- c) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu.

**Art. 113.** Posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwalić tajność obrad.

Konstytucja wprowadza zasadę jawności obrad Sejmu i Senatu, co odpowiada istocie tych organów. Jako reprezentacja Narodu organ tego rodzaju winien działać jawnie, a więc w sposób, który by umożliwiał społeczeństwu kontrolę prac jego członków. Zasada jawności realizowana jest w różnorodny sposób, a rozwój techniki przynosi coraz to nowe formy. Najdawniej stosowaną formą zapewniającą jawność obrad parlamentu jest dopuszczanie obecności społeczeństwa na galerii przeznaczonej dla publiczności w gmachu obrad.

Forma ta szczególnie szeroko była wykorzystywana w okresie rewolucji francuskiej, ale i nadal zachowała swą przydatność. Na podstawie przepustek wydawanych przez służby parlamentu obywatele mogą wchodzić do gmachu i przysłuchiwać się obradom.

Ważną rolę spełnia publikowanie stenogramów z obrad izby. Każde posiedzenie Sejmu jest nie tylko protokołowane, ale sporządzany jest z niego pełny stenogram obrad dający wierny obraz przebiegu debaty, panującej w jej czasie atmosfery, przyjętych uchwał i uchwalonych ustaw. Stenogramy te są dostępne dla szerokich kręgów społeczeństwa interesujących się pracami parlamentu.

Wprowadzenie radia i telewizji wzbogaciło formy przekazywania społeczeństwu obrazu parlamentu, jego prac i debat. Warto także podkreślić rolę prasy, która szeroko informuje opinię publiczną o pracach Sejmu i Senatu, a także o ich wynikach.

Konstytucja dopuszcza także stosowanie wyjątków od tej zasady jawności. Może to nastąpić tylko wówczas, gdy wymaga tego dobro państwa. Jest to jedyny warunek uzasadniający dopuszczalność zawieszenia jawności. Do tego jednak potrzebna jest uchwała Sejmu podjęta bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tak więc dla uchwalania tajności obrad wymagana jest wyższa większość niż dla przyjęcia ustawy.

**Art. 114.** W przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe.

Przepisy o Zgromadzeniu Narodowym, znane w okresie międzywojennym, pojawiły się w roku 1989 w toku przeprowadzanej w kwietniu nowelizacji obowiązującej wówczas Konstytucji. Było to związane z przywróceniem urzędu Prezydenta, którego wybierało Zgromadzenie Narodowe. Wprowadzenie w 1990 r. powszechnych wyborów prezydenckich nie spowodowało odejścia od koncepcji Zgromadzenia Narodowego, a tylko spowodowało zmianę jego kompetencji.

Nowa Konstytucja utrzymała Zgromadzenie Narodowe, przesądzając zarazem kwestie jego charakteru. Dyskusyjna bowiem była dotąd



kwestia, czy Zgromadzenie to odrębny organ państwowy, jak twierdzili niektórzy autorzy publikacji powołując się na fakt, że ma ono określone kompetencje, własny organ kierowniczy, określony tryb działania, czy tylko forma działalności posłów i senatorów, jak to twierdzili inni przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego. W świetle art. 114 Zgromadzenie Narodowe nie jawi się jako odrębny organ państwa, gdyż jest to tylko forma wspólnych obrad Sejmu i Senatu prowadzonych pod przewodnictwem Marszałka Sejmu bądź w jego zastępstwie przez Marszałka Senatu.

Nie każde jednak wspólne posiedzenie posłów i senatorów zebranych pod przewodnictwem Marszałka izby może być uznane za Zgromadzenie

#### 84

Narodowe. Tego rodzaju posiedzenia spotykane są częściej, zwoływane są m.in. z okazji wizyt szefów państw, co stwarza im okazję do wystąpienia wobec przedstawicieli Narodu. Artykuł 114 przesądza jednoznacznie, że jako Zgromadzenie Narodowe może być uznane wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu zwołane "w przypadkach określonych w Konstytucji". Chcąc zaś ustalić kiedy odbywa się posiedzenie Zgromadzenia Narodowego należy określić te przypadki.

Z analizy przepisów Konstytucji wynika, że są tylko trzy tego rodzaju przypadki: pierwszy - to posiedzenie zwołane w celu odebrania przysięgi od nowo wybranego Prezydenta, co stanowi warunek objęcia przez niego urzędu (art. 130); drugi - to posiedzenie zwołane dla uznania trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 4); trzeci przypadek, przewidziany w art. 145 ust. 2, wiąże się z rozpatrywaniem wniosku o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Tylko więc zebranie się wspólne Sejmu i Senatu w tych trzech przypadkach może być uznane za Zgromadzenie Narodowe.



**Art. 115.** Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni.

Z wymienionych w art. 95 funkcji parlamentu Konstytucja bardziej kompleksowo reguluje realizację funkcji ustawodawczej, poświęcając temu art. 118-123. Natomiast problemy związane z funkcją kontrolną są rozproszone i ujęte zostały nie tylko w rozdziale IV, dotyczącym Sejmu i Senatu, ale także w rozdziale VI, traktującym o Radzie Ministrów i administracji rządowej. Jeden z elementów realizacji tej funkcji zawiera art. 115 dotyczący interpelacji i zapytań poselskich.

Omawiany artykuł wymienia interpelacje i zapytania jako instrument działania posłów. Jest to więc uprawnienie przyznane wyłącznie posłom, nie mogą z niego korzystać senatorowie, gdyż jest to element kontroli rządu, a funkcja kontrolna przysługuje wyłącznie Sejmowi.

Artykuł 115 wskazuje, kto może być adresatem interpelacji i zapytań. Mogą one być kierowane do Prezesa Rady Ministrów i do pozostałych członków rządu (a więc wicepremierów i ministrów). Zgłoszenie interpelacji i zapytania poselskiego rodzi po stronie adresata obowiązek udzielenia odpowiedzi, przy czym Konstytucja określa, że winno to nastąpić w ciągu 21 dni. Na każdym posiedzeniu Sejmu powinien być punkt przewidujący rozpatrzenie interpelacji i zapytań poselskich, z tym że zgodnie z regulaminem na interpelacje należy przewidzieć nie mniej niż godzinę, a na zapytania czas nie krótszy niż 2 godziny. W razie potrzeby sprawom tym może być poświęcone specjalne posiedzenie Sejmu.

Nie wyjaśnia natomiast Konstytucja istoty interpelacji i zapytań poselskich ani nie podkreśla różnic jakie między nimi występują. Kwestie te porusza regulamin Sejmu wskazując, iż interpelacja winna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające stąd pytanie

skierowane zgodnie z właściwością interpelowanego. Powinna być złożona na piśmie na ręce Marszałka Sejmu i podpisana przez co najmniej jednego posła. Natomiast zapytanie zgłasza się ustnie w celu uzyskania informacji o aktualnych problemach polityki państwa. Wymaga ono bezpośredniej odpowiedzi.

**Art. 116.** Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju.

Do decydowania o sprawach żywotnych dla Narodu, jego bytu i niepodległości, powołany jest Sejm. Do spraw tej właśnie rangi należy niewątpliwie kwestia wojny i pokoju. W imieniu Rzeczypospolitej Sejm (a więc tylko ta izba, działająca bez udziału Senatu) decyduje o stanie wojny, co jest z reguły stwierdzeniem stanu faktycznego, ale i o zawarciu pokoju, co jest poprzedzane prowadzeniem rokowań itp. W podejmowaniu tych decyzji Sejm jest związany konstytucyjnie określonymi warunkami.

Zgodnie z art. 116 ust. 2 Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej lub gdy obowiązek tego rodzaju wynika z umów międzynarodowych dotyczących wspólnej obrony przeciwko agresji. W tych stwierdzeniach zawarta została zasada pokojowej polityki Polski, albowiem Konstytucja ogłoszenie stanu wojny łączy tylko z faktem, iż kraj nasz staje się ofiarą agresji lub przeciwdziała agresji na inne państwa, z którymi Polska jest związana zobowiązaniem udzielania sobie wzajemnej pomocy.

Na ewentualność wojny przewidziano także możliwość, iż Sejm nie będzie w stanie zebrać się na posiedzenie, dlatego też w jego zastępstwie postanowienie o stanie wojny ogłasza wówczas Prezydent, który ponadto na podstawie art. 234 zyskuje prawo



wydawania, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzeń z mocą ustawy.

**Art. 117.** Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy.

Zasady pokojowej polityki Rzeczypospolitej znajdują także wyraz w treści art. 117, który określa w sposób jednoznaczny zasady użycia polskich Sił Zbrojnych poza granicami. Musi to odbywać się zgodnie z treścią ratyfikowanych umów międzynarodowych lub uchwalonych ustaw. Przepis art. 117 jest związany z aktywną rolą Polski na arenie międzynarodowej, w związku z czym od wielu już lat Rzeczpospolita bierze udział w akcjach mających na celu utrzymanie pokoju (obecność określonego kontyngentu Sił Zbrojnych na Bliskim Wschodzie czy na terenie państw byłej Jugosławii).

Suwerenność Rzeczypospolitej i jej bezpieczeństwo wymagają, aby pobyt wojsk obcych na terytorium Polski, a także przemieszczanie się tych wojsk przez jej obszar odbywały się za zgodą władz państwa. Stąd wprowadzony

86

został konstytucyjny wymóg, by tego rodzaju zdarzenia następowały zgodnie z treścią ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych lub ustaw uchwalanych przez polski parlament.

Aktualność tych postanowień jest szczególnie wyraźna w okresie naszych starań o członkostwo w NATO, co znajdzie niewątpliwie konsekwencje w regulacjach prawnych o użyciu Sił Zbrojnych poza granicami Polski, jak i dotyczących przemieszczania się obcych wojsk czy ich pobytu na obszarze Rzeczypospolitej.



**Art. 118.** Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.

Omawiany artykuł otwiera zespół przepisów prawnych związanych z działalnością ustawodawczą Sejmu i Senatu. Proces ustawodawczy jest złożony, czasochłonny, podlega ściśle określonym prawnie procedurom, które rozpoczynają się wykonaniem inicjatywy ustawodawczej. Pod tym pojęciem rozumie się prawo określonego w Konstytucji podmiotu do zgłoszenia projektu ustawy, z tym skutkiem, że winien on stać się przedmiotem prac Sejmu.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje posłom (Konstytucja nie określa dokładniej inicjatywy poselskiej, ale w świetle regulaminu Sejmu skorzystać z tego prawa może grupa licząca co najmniej 15 posłów albo komisja sejmowa; z wymaganej liczby 15 podpisów wynika, że może to być także inicjatywa klubu poselskiego), Senatowi (czyli całej drugiej izbie, a nie tylko grupie senatorów, która może podjąć inicjatywę na rzecz zgłoszenia projektu przez izbę), Prezydentowi oraz Radzie Ministrów. Prezydent z uprawnienia tego korzysta stosunkowo rzadko w porównaniu z rządem czy posłami, natomiast szeroki użytek z niego czyni Rada Ministrów, która ma też w określonych sprawach przyznany monopol tej inicjatywy. Zgodnie z art. 221, inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, o zmianie ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego i ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Gdyby zatem inne podmioty zgłosiły projekty ustaw w tej kategorii spraw nie mogłyby być przez Sejm w ogóle rozpatrywane.

Konstytucja czyni istotny krok naprzód poszerzając podany wykaz podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej o grupę obywateli. Na podstawie ust. 2 inicjatywę ustawodawczą mogą także wykonywać obywatele w liczbie co najmniej 100 tys. osób mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Chodzi więc o obywateli pełnoletnich, korzystających w pełni z praw wyborczych.





Nie jest to bynajmniej prawo często w konstytucjach państw spotykane. Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej przewidywała już w Polsce ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1992 r., ale dotyczyło ono tylko Konstytucji. Teraz prawo to zostało szeroko zakreślone, podobnie jak i innych podmiotów, z zastrzeżeniem jednakże spraw, w których monopol inicjatywy ustawodawczej został przewidziany na rzecz Rady Ministrów.

## 87

Niezależnie od którego z podmiotów wykonujących inicjatywę ustawodawczą pochodzi zgłoszony projekt ustawy, podlega on określonym wymogom. Musi być zgłoszony na piśmie i należy do niego dołączyć zestawienie skutków finansowych wykonania przygotowywanej ustawy. Chodzi o to by Sejm i Senat znały nie tylko powody wniesienia projektu (o czym musi informować załączane uzasadnienie projektu), ale także i skutki finansowe jakie wykonywanie tej ustawy pociągnie za sobą.

**Art. 119.** Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

Wniesienie projektu ustawy do Sejmu (zawsze wnosi się je do łaski marszałkowskiej w Sejmie, nigdy, nawet w przypadku projektów senackich, prace nad nimi nie rozpoczynają się w izbie drugiej) stanowi rozpoczęcie procesu legislacyjnego, który przechodzi procedurę tzw. trzech czytań. Chodzi tu o etapy prac nad projektem ustawy, a nie dosłowne rozumienie słowa "czytanie". Te etapy postępowania legislacyjnego kierują się swoistą logiką, określoną kolejnością pozwalającą na przechodzenie od debaty ogólnej do bardziej szczegółowej, konkretnej.

Podkreślić należy, że taka procedura stosowana jest w systemach demokratycznych. Umożliwia ona wnikliwą analizę i ocenę projektu, pozwala na tworzenie prawa spójnego, nie pozostającego w



sprzeczności z innymi uregulowaniami, pozbawionego luk i wolnego od niedomówień. Choć stan naszego prawa nie jest bynajmniej doskonały, dostrzega się w nim braki i luki już po uchwaleniu ustawy, to jest to rezultat działania innych czynników m.in. poziomu przygotowania legislacyjnego posłów, ale i służb parlamentarnych. Jednakże tych braków byłoby jeszcze więcej, gdyby stosowano np. procedurę tylko dwu czytań.

Pierwsze czytanie może być przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu (tak dzieje się w przypadku zmian Konstytucji, uchwalania budżetu, ordynacji wyborczych, ustaw dotyczących wolności i praw jednostki - wyliczenie tych kategorii spraw zawiera regulamin Sejmu) bądź wprost na forum właściwej komisji, do której projekt ustawy zostaje skierowany. W toku pierwszego czytania odbywa się uzasadnianie projektu ustawy przez wnioskodawcę oraz debata w kwestiach ogólnych nad projektowaną ustawą. Jeżeli pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu Sejmu kończy się wówczas albo skierowaniem projektu do komisji, albo odrzuceniem go, co oznacza zamknięcie sprawy.

Zasadnicze prace toczą się we właściwej komisji (np. projekt ustawy dotyczący oświaty rozpatruje Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży). W komisjach odbywa się debata z udziałem ekspertów, a prace te kończą się przyjęciem sprawozdania, które komisja, za pośrednictwem wyznaczonego przez siebie sprawozdawcy, przedstawia Sejmowi. Sprawozdanie zawiera wniosek komisji dotyczący:

- a) przyjęcia projektu bez poprawek,
- b) przyjęcia projektu z określonymi poprawkami,
- c) odrzucenia projektu.



Drugie czytanie rozpoczyna się wystąpieniem sprawozdawcy komisji, który nie tylko przedstawia stanowisko przyjęte przez komisję, ale informuje także o tzw. wnioskach mniejszości. Sejm przystępuje następnie do debaty, w toku której mogą być zgłaszane poprawki. Prawo ich składania ograniczono do wnioskodawcy projektu, posłów i Rady Ministrów. Po dyskusji, ewentualnym zgłoszeniu poprawek, sprawa wraca ponownie do komisji w celu przeanalizowania całości tekstu i przygotowania dodatkowego sprawozdania.

Trzecie czytanie może odbywać się bezpośrednio po drugim, jeżeli w toku drugiego czytania nie zgłoszono poprawek i nie ma potrzeby ponownego podejmowania prac przez komisję. Trzecie czytanie obejmuje przedstawienie kolejnego sprawozdania komisji i głosowanie.

Przedstawiona procedura jest szczegółowo określona w regulaminie sejmowym, który ustala jaki czas winien upłynąć od uzyskania materiałów (tekstu projektu, sprawozdania komisji itp.) do kolejnego etapu prac. Ma to umożliwić posłom zapoznanie się ze wszystkimi niezbędnymi materiałami, ułatwia to właściwe przygotowanie się, sprzyja refleksji nad wynikami prac.

O roli komisji w ostatecznym redagowaniu tekstu ustawy świadczy przepis ust. 3, zgodnie z którym Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Chodzi o to, by spóźnionymi poprawkami nie pogorszyć zawartości tekstu i jego logiki.

Konstytucja przyznaje wnioskodawcy prawo wycofania zgłoszonego projektu ustawy, ale tylko do momentu zakończenia drugiego czytania (w okresie Małej Konstytucji można było tego dokonać do końca pierwszego czytania).

**Art. 120.** Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm



podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.

O ile debata sejmowa toczy się może przy nieokreślonej, a więc dowolnej liczbie posłów, to do ważności głosowania niezbędne jest spełnienie kilku warunków. Pierwszy z nich to niezbędne *quorum*, które przy uchwalaniu ustaw wynosi co najmniej połowę ustawowej liczby posłów (a więc minimum wynosi 230). Istnienie *quorum* pozwala na przystąpienie do głosowania, a warunkiem przyjęcia ustawy jest poparcie jej przez zwykłą większość posłów (czyli liczba zwolenników ustawy musi być wyższa niż liczba jej przeciwników). W szczególnych przypadkach Konstytucja może jednak przewidzieć inną większość.

W ten sam sposób i przy takich samych wymogach przyjmowane są uchwały Sejmu, z tym że prace nad nimi przebiegają w trybie dwu czytań.

Od zasady większości zwykłej Konstytucja zna wyjątki oznaczające podniesienie wymogu bądź w postaci większości bezwzględnej (np. art. 121 ust. 3 czy art. 125 ust. 2), bądź większości kwalifikowanej, np. 3/5 dla

89

odrzućenia weta prezydenckiego, czy 2/3 dla zmiany Konstytucji. Najwyższy wymóg wprowadza art. 158 ust. 1, przewidujący większość ustawowej liczby posłów, a więc co najmniej 231 głosów.

**Art. 121.** Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.

Zakończenie prac w Sejmie oznacza, w rozumieniu art. 121, że ustawa została już uchwalona. Nie jest to określenie precyzyjne, bowiem proces legislacyjny obejmuje jeszcze udział Senatu, a także podjęcie określonych czynności przez Prezydenta. Tekst uchwalony przez Sejm zostaje przekazany przez Marszałka Sejmu do Senatu.



O ile prace w Sejmie nad projektem ustawy nie były reglamentowane co do czasu ich trwania, o tyle Senatowi wyznacza Konstytucja 30 dni, liczonych od dnia przekazania ustawy. Nie jest to okres długi, przy czym w określonych okolicznościach może on ulegać skróceniu, jednakże Senat nie może go w żadnym przypadku przekroczyć. Brak stanowiska Senatu mimo upływu 30 dni oznacza, że druga izba przyjęła ustawę w brzmieniu nadanym jej przez Sejm. Senat nie może więc powodować obstrukcji w toku prac ustawodawczych.

Podejmując pracę nad ustawą Senat przeprowadza debatę w komisji i na forum izby. W rezultacie tych prac Senat może przyjąć następujące rozwiązanie:

- a) przyjęcie ustawy bez poprawek, co dzieje się w dużym procencie przypadków,
- b) wprowadzenie do tekstu ustawy poprawek,
- c) odrzucenie ustawy (ta ewentualność nie dotyczy ustawy budżetowej).

Wpływ Senatu na uchwalenie ustawy nie jest równorzędny temu, jaki wywiera Sejm. Konstytucja nie przyjęła rozwiązania, iż obie izby odgrywają jednakową rolę w procesie ustawodawczym, że muszą uchylać ustawę w takim samym brzmieniu, że są zatem zobowiązane do szukania kompromisowego rozwiązania, możliwego do przyjęcia przez obie izby. Stanowisko, jakie wobec ustawy uchwalonej przez Sejm zajął Senat, jest przekazywane Sejmowi.

Poprawki zgłoszone przez Senat rozpatruje Sejm, który zajmuje się ustawą nawet w przypadku odrzucenia jej przez Senat. W toku podjętego postępowania w komisji, a także na forum całej izby Sejm może przyjąć poprawki Senatu w całości lub tylko ich część, może je także odrzucić. Do odrzucenia poprawki lub uchwały Senatu odrzucającej ustawę wymagana jest w Sejmie bezwzględna większość głosów oddana w obecności co najmniej połowy



ustawowej liczby posłów. Uchwała Sejmu ma zatem charakter ostateczny, a po jej podjęciu sprawa już nie wraca do Senatu. Etap prac w parlamencie zostaje tym samym zakończony, zaś ostatnie słowo należy do Sejmu.

**Art. 122.** Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Uchwalenie ustawy upoważnia Marszałka Sejmu do przekazania jej Prezydentowi, który jest uprawniony do jej podpisania. Tekst uchwalony przez parlament jest poddany analizie w Kancelarii Prezydenta, w celu przygotowania wniosku dla prezydenta. Na czynności te Konstytucja przewiduje 21 dni (jest to okres krótszy niż przewidywała Mała Konstytucja, gdzie wynosił on 30 dni), w ciągu których ustawa powinna być podpisana i wydane zarządzenie o jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, co jest bezwzględnym warunkiem wejścia ustawy w życie.

Podpisanie ustawy nie stanowi zwykłej formalności i Prezydent nie musi jej bezwzględnie dokonać. Jeśli w opinii służb prawnych Kancelarii Prezydenta, podzielanych przez głowę państwa, ustawa budzi zastrzeżenia natury prawnej lub politycznej, Prezydent może skorzystać z uprawnień przyznanych mu w ust. 3 i 5. Jeśli zastrzeżenia Prezydenta dotyczą kwestii prawnych może on skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Stanowisko, jakie w tej kwestii zajmie Trybunał, jest ostateczne i w przypadku stwierdzenia zgodności ustawy z Konstytucją Prezydent jest zobowiązany ustawę niezwłocznie podpisać. Natomiast uznanie ustawy za niezgodną z Konstytucją stwarza dla Prezydenta podstawę do odmowy jej podpisania. W tym zakresie Konstytucja wprowadza jedno nowe,

istotne rozwiązanie, gdyż orzeczenie Trybunału może uznawać sprzeczność z Konstytucją całej ustawy (wówczas Prezydent odmawia jej podpisania) bądź tylko poszczególnych jej przepisów, które zdaniem Trybunału nie są nierozdzielnie związane z całą ustawą. W tym drugim przypadku, Prezydent po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu podpisuje ustawę z pominięciem zakwestionowanych przepisów albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Wówczas Sejm ma obowiązek usunąć zakwestionowane przez Trybunał przepisy, uchwalając stosowne zmiany.

Jeśli Prezydent nie miał zastrzeżeń natury prawnej i nie występował z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, ma jednak zastrzeżenia natury politycznej, wówczas może przekazać, ustawę Sejmowi, wraz z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia (jest to tzw. weto prezydenckie). W piśmie skierowanym do Sejmu Prezydent przedstawia swoje zastrzeżenia, które Sejm winien rozpatrzyć. Sejm może albo stanowisko Prezydenta podzielić i wprowadzić odpowiednie zmiany w ustawie bądź odrzucić (jest to tzw. przełamanie weta), do czego wymagana jest kwalifikowana większość 3/5 głosów. Określa się to mianem ponownego uchwalenia przez Sejm ustawy, co zobowiązuje Prezydenta do jej podpisania w ciągu 7 dni.

Zaznaczyć należy, że w odróżnieniu od Małej Konstytucji, nowe uregulowania prawne nie dają Prezydentowi prawa korzystania z dwu środków prawnych,

czyli weta i wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, wobec tej samej ustawy, może więc korzystać tylko z jednego z nich.

W świetle art. 224 ust. 1 Prezydent nie może zgłaszać weta wobec ustawy budżetowej, jak i ustawy o prowizorium budżetowym, a



termin podpisania tych ustaw wynosi nie 21 dni, lecz 7.

**Art. 123.** Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Uznanie wyłączności Sejmu i Senatu w zakresie uchwalania ustaw, a więc brak uprawnień dla władzy wykonawczej do stanowienia aktów prawnych z mocą ustawy, może powodować duże obciążenie parlamentu pracami z zakresu ustawodawstwa. W okresie zaś szybkich zmian i przeobrażeń może istnieć duża potrzeba wydawania ustaw (jak świadczą o tym choćby przykłady związane z powodzią w 1997 r., kiedy to Sejm na jednym tylko posiedzeniu dokonał zmian ponad 20 ustaw). Mogą więc w określonych sytuacjach powstać swoiste zatory ustawodawcze, wówczas sprawy pilne i szczególnie ważne z punktu widzenia interesów państwa musiałyby długo czekać na rozpatrzenie i uchwalenie.

Pewnym rozwiązaniem tego rodzaju trudności jest prawo Rady Ministrów do określania wnoszonego przez nią projektu ustawy jako pilny, co powoduje stosowanie szczególnego trybu postępowania w Sejmie (następuje wówczas procedura dwu czytań), skracane są okresy prac w Senacie, krótszy także okres czasu ma Prezydent na podpisanie ustawy.

Należy podkreślić, że w świetle przepisów Konstytucji to Rada Ministrów ustala, czy projekt ustawy należy uznać jako pilny, zaś zajęte przez nią stanowisko jest wiążące zarówno dla parlamentu, jak i Prezydenta. W literaturze przedmiotu można spotkać krytyczne oceny tego rozwiązania, a dyktowane obawą, by nie prowadziło to do ograniczenia uprawnień parlamentu. W obecnej sytuacji, gdyby nawet w toku rozpatrywania pilnego projektu parlament uznał, że nie dostrzega się potrzeby traktowania danego przypadku jako pilny albo dochodzi do przekonania, że złożoność materii ustawy bardziej





przemawia za powolnością niż pilnością jej rozpatrywania, to nie może zmienić stanowiska i nadal pozostaje związany wnioskiem Rady Ministrów.

Jedynym konstytucyjnym ograniczeniem dla rządu w tym zakresie jest wymienienie w ust. 1 spraw, w których klauzula pilności nie może mieć zastosowania. Sprawy te obejmują: ustawy podatkowe, ustawy dotyczące wyboru prezydenta, Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawy regulujące ustrój i właściwości władz publicznych, a także kodeksy. W wykazie tym może uderzać brak ustaw zmieniających Konstytucję, ale jest to zrozumiałe, bowiem dla zmiany Konstytucji przewidziany jest tryb specjalny, uregulowany w art. 235.

**Art. 124.** Do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy art. 110, art. 112, art. 113 i art. 120.

Tak jak art. 108 rozszerzał postanowienia dotyczące posłów także na senatorów, tak też art. 124 pewne - ale nie wszystkie, z uwagi na odmienną zakresu kompetencji obydwu izb - przepisy prawne dotyczące Sejmu rozszerza również na Senat.

## **Referendum**

Dotychczas omawiane przepisy konstytucyjne rozdziału IV dotyczyły instytucji demokracji przedstawicielskiej, we współczesnych państwach bardzo rozwiniętej. Ostatni fragment rozdziału IV jest poświęcony jednej tylko instytucji demokracji bezpośredniej, czyli referendum. W kulturze europejskiej instytucja ta posiada wielowiekową tradycję i długą historię, sięgającą czasów starożytnych (Grecji i Rzymu). Jest ona szeroko stosowana w ustroju Szwajcarii, rzadziej zaś występuje w innych państwach Europy.



W Polsce instytucja referendum nie ma zbyt wielkiej historii, praktyczne zastosowanie znalazła po raz pierwszy 30 czerwca 1946 r., ale z uwagi na ówczesną sytuację polityczną, jak i okoliczności związane z jej przebiegiem i fałszowaniem wyników nie najlepiej zapisała się w dziejach państwa. Nie знаła tej instytucji Konstytucja z 1952 r. w swej pierwotnej postaci, znalazła się w jej przepisach dopiero w 1987 r. w toku nowelizacji ustawy zasadniczej. W tymże roku znalazła praktyczne zastosowanie, jednakże referendum to nie przyniosło oczekiwanych przez jego organizatorów wyników, podobnie jak referendum z lutego 1996 r. Wyniki tych dwu głosowań nie miały rozstrzygającego znaczenia i służyły tylko jako konsultacja społeczna.

Mała Konstytucja uznawała instytucję referendum i na jej wzorach w dużym stopniu oparte zostały rozwiązania prawne nowej Konstytucji. Instytucji referendum dotyczy ustawa z 29 czerwca 1995 r. o referendum, a jednorazowego referendum, o szczególnym znaczeniu, odnośnie przyjęcia Konstytucji, dotyczyła ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Są różne rodzaje referendum, tak co do charakteru prawnego (ratyfikacyjne i opiniodawcze), jak i co do zasięgu (ogólnokrajowe i lokalne itd.). Konstytucja reguluje tylko problem referendum ogólnokrajowego. Czyni to w sposób ogólny, odsyłając w kwestii zasad i trybu jego przeprowadzania do ustawy.

**Art. 125.** W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe.

Z konstytucyjnych postanowień odnotować należy wyraźne stwierdzenie, iż referendum ogólnokrajowe może być zarządzane w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, a więc z uwagi na zakres przygotowań organizacyjnych niezbędnych do jego przeprowadzenia i koszty z tym związane, nie należy oczekiwać częstego stosowania.



W kwestii zarządzania referendum uprawnione są dwa organy. Może tego dokonać Sejm, podejmując stosowną uchwałę bezwzględną większością głosów albo Prezydent, ale za zgodą Senatu wyrażaną również bezwzględną większością głosów. Jest widoczna wyraźna intencja ustrojodawcy, by idea referendum znajdowała poparcie niekwestionowanej większości członków w Sejmie lub Senacie.

Z ujęcia w art. 125 kwestii referendum wynika, że jego przedmiotem nie może być uchwalenie ustawy, dla tego celu przewidziana jest wyłącznie procedura parlamentarna.

Dla wyników referendum istotne znaczenie ma liczba wyborców biorących w nim udział. Warunkiem tym jest więcej niż połowa uprawnionych do głosowania i jeśli referendum odbyło się przy takiej frekwencji, to jego wynik jest wiążący. Ze względu na to, że wyborcy w referendum opowiadają się za określonym rozwiązaniem, wyrażając swą wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy podlegającej referendum, a można głosować wybierając między dwoma rozwiązaniami, bez stanowiska "wstrzymuję się" co do głosu, wynik końcowy jest zawsze jednoznaczny, nie budzący wątpliwości co do woli i preferencji wyborców.

Obowiązujące przepisy ustawy o referendum przewidują prawo wyborcy do protestu. Jego podstawą może być zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum, naruszenia przepisów ustawy o referendum dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyniku referendum. Protest wnosi się do Sądu Najwyższego, który rozstrzyga o ważności referendum nie później niż w 60 dni po dniu głosowania.

## **Rozdział V**

### **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**

Rozdział V określa pozycję ustrojową, miejsce w systemie politycznym państwa i kompetencje Prezydenta, a więc organu zaliczonego przez Konstytucję do władzy wykonawczej. Konstytucja przyjmuje dwuczłonową egzekutywę (władzę wykonawczą), gdyż obok Prezydenta wchodzi w jej skład Rada Ministrów. Rodzi to pytanie, jaki jest wzajemny stosunek tych dwu organów, który z nich w zakresie tej władzy odgrywa decydującą rolę. Władza wykonawcza spoczywa niewątpliwie w rękach Rady Ministrów, co nie oznacza wcale, że Prezydent nie odgrywa w tej dziedzinie żadnej roli, choć z pewnością nie jest to jego najważniejsze zadanie, bowiem pozycja ustrojowa Prezydenta, jako organu władzy wykonawczej, wyczerpuje tylko częściowo jego charakter i zakres kompetencji. Z treści rozdziału V wynika, że twórcy Konstytucji nie zamierzali włączać Prezydenta w bieżącą grę polityczną, w realizację bieżącej polityki państwa. Prezydent został potraktowany bardziej jako arbiter czuwający nad równoważeniem władz, nad sprawnym funkcjonowaniem władzy państwowej i ciągłością państwa.

Ogólna koncepcja prezydentury na tle nowej Konstytucji niewiele odbiega od rozwiązań zawartych w Małej Konstytucji, co nie oznacza, że jest wiernym jej

powtórzeniem. Autorzy Konstytucji pragnęli wyciągnąć wnioski z praktyki ustrojowej i bardziej precyzyjnie określić zadania oraz rolę Prezydenta. Dążono jednocześnie do unikania takich uregulowań prawnych, które w przeszłości rodziły napięcia i konflikty w stosunkach parlament - prezydent, prezydent - rząd. Stąd nie spotykamy już tzw. resortów prezydenckich (obrony narodowej, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych), w których o obsadzie ministrów decydował praktycznie Prezydent. Pozbawiono Prezydenta prawa wetowania ustawy budżetowej, zmniejszono z 2/3 do 3/5 wymaganą większość w Sejmie konieczną do obalenia weta prezydenckiego. Nie oznacza to, że Prezydent został pozbawiony środków prawnych oddziaływania na inne władze. Tracąc pewne



uprawnienia zyskał jednocześnie nowe - rozszerzono zakres spraw, które Prezydent wykonuje bez kontrasygnaty premiera, przyznano mu prawo obsadzenia wielu stanowisk, szczególnie w zakresie władzy sądowniczej (Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego itp.), bliżej określono jego rolę w ramach Rady Gabinetowej. Tak więc na gruncie nowej Konstytucji Prezydent posiada realną władzę, przyznano mu konkretne uprawnienia, z których wiele wypełnia dyskrecyjnie (bez kontrasygnaty), nie jest jednocześnie organem konkurencyjnym wobec innych ośrodków władzy w państwie.

**Art. 126.** Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.

Konstytucja utrzymuje zasadę, że Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich, nie oznacza to jednak, iż jest on organem przedstawicielskim. Taki charakter prawny posiadają wyłącznie Sejm i Senat, są to bowiem organy wybieralne, ale i wieloosobowe. Skoro społeczeństwo jest zbudowane pluralistycznie, skoro różne grupy społeczne popierają różne opcje polityczne, to muszą one znaleźć wyraz m.in. w składzie organu przedstawicielskiego, a jest to możliwe tylko wówczas, gdy organ ten ma wieloosobową strukturę. Może on wówczas reprezentować różne grupy społeczne, różne opcje polityczne i właściwe im interesy. Prezydent będąc zatem organem jednoosobowym nie jest w stanie tych wymogów spełniać i dlatego Konstytucja nie traktuje go jako przedstawiciela Narodu.

W świetle art. 126 jest więc Prezydent najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej, gwarantem ciągłości władzy państwowej i to określa jego charakter. Oznacza to, iż z przytoczonego stwierdzenia wynikają dwie funkcje Prezydenta: reprezentacja państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, a więc jego symbolizowanie, a także zapewnienie ciągłości władzy państwowej,



co zakłada jego rolę inspirującą, odnoszącą się nie tylko do władzy wykonawczej. W tym charakterze Prezydent winien wpływać stabilizująco na władze publiczne, a w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych zapewnić funkcjonowanie państwa. Ma on także być gwarantem międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej. Artykuł ten

## 95

przynosi więc ogólną charakterystykę funkcji Prezydenta, którą można ująć następująco - w świetle Konstytucji Prezydent jest:

- a) strażnikiem czuwającym nad przestrzeganiem Konstytucji przez wszystkie władze, co oczywiście zakłada, że sam z tego obowiązku działania w sposób zgodny z ustawą zasadniczą nie został wyłączony,
- b) czynnikiem stojącym na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Ta bardzo ogólna charakterystyka prezydentury nie oznacza, że organ ten nie otrzymał konkretnych kompetencji. Jednakże art. 126 daje tylko ogólną charakterystykę funkcji Prezydenta, a więc wyraża koncepcje ustrojowe twórców Konstytucji, nie jest zaś przepisem natury kompetencyjnej. Z treści tego rozdziału odczytać można jak Konstytucja określa generalne zadania ustrojowe Prezydenta, a także kierunki i cele jego działalności. Znajdują one rozwinięcie w konkretnych przepisach rozdziału V, a także w rozdziale XI regulującym problematykę stanów nadzwyczajnych.

**Art. 127.** Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.

Wprowadzona w 1990 r. zasada powszechnych i bezpośrednich wyborów Prezydenta została utrzymana, mimo nie najlepszych



doświadczeń, jakie przyniosło jej stosowanie w praktyce. Wybór Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe jest rozwiązaniem znacznie prostszym, mniej kosztownym, nie wymagającym też tylu zabiegów organizacyjnych. Trudno jest jednak wyobrazić sobie sytuację, w której wyborcy zostają pozbawieni nabytego już prawa udziału w obsadzie najwyższego stanowiska w Rzeczypospolitej.

Kadencja pięcioletnia to utrzymanie reguły, która obowiązywała już w okresie Małej Konstytucji, podobnie jak i przepis zezwalający na ponowny wybór tylko jeden raz. Oznacza to, że jedna osoba urząd ten może sprawować maksymalnie 10 lat.

Bierne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich zostało zakreślone szeroko - od kandydata na to stanowisko wymaga się tylko posiadania obywatelstwa polskiego (bez określania, czy ma to być obywatel polski z urodzenia czy wskutek nabycia obywatelstwa), wieku wyższego niż przy wyborach do Senatu, bo wynoszący 35 lat i posiadania pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydaturę zgłaszają obywatele w liczbie 100 tys., mający prawo wybierania do Sejmu. Wydaje się więc, że Komisja Konstytucyjna nie wyciągnęła wszystkich wniosków nasuwających się po doświadczeniach kampanii wyborczej z 1995 r. Wymóg złożenia poparcia 100 tys. wyborców okazał się niedostatecznym kryterium popularności kandydata. Zyskiwały więc wpis na listę kandydatów osoby mało znane w skali ogólnokrajowej, a więc osobistości o zupełnie lokalnym wymiarze. Co więcej, okazało się, że trudno jest weryfikować autentyczność podpisów, zaś dopuszczalność udzielania poparcia przez jednego wyborcę nawet kilku kandydatom powodowała zjawisko, że kilku kandydatów otrzymało w wyborach znacznie mniej głosów, niż zgromadzono na

ich listach podpisów. Nie skorzystano ze sprawdzonych w innych państwach rozwiązań przyznających prawo zgłaszania kandydatów tylko osobom posiadającym już mandat zaufania (członkowie



parlamentu, członkowie organów stanowiących samorządu, szefowie organów wykonawczych samorządu terytorialnego), co pozwala na weryfikację podpisów, ogranicza do rozsądnych rozmiarów liczbę rejestrowanych kandydatów itd.

Do uzyskania mandatu Prezydenta wymagana jest bezwzględna większość głosów ważnie oddanych, w sytuacji jej braku występuje konieczność przeprowadzenia ponownego głosowania (tzw. drugiej tury) z ograniczoną do dwu liczbą kandydatów. Do tego etapu dopuszczeni zostają już tylko dwaj kandydaci, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów.

Konstytucja przewiduje rozwiązanie prawne na wypadek, gdyby przed drugą turą głosowania jeden z kandydatów zmarł, wycofał się lub utracił prawo wyborcze. Konstytucja przyjmuje niezbyt szczęśliwe rozwiązanie takiej sytuacji, przewidując, że na miejsce zwolnione wchodzi kandydat, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim też przypadku odracza się głosowanie ponowne o 14 dni.

Rozwiązanie to trudno nazwać najszcześniejszym z kilku powodów. Każdy liczący się kandydat reprezentuje nie tylko siebie, ale określoną siłę polityczną, konkretną partię. Zastąpienie kandydata, który prowadził po pierwszym głosowaniu z wyraźną przewagą i dopuszczenie kandydata znajdującego się na trzeciej pozycji, a więc i cieszącego się znacznie mniejszą popularnością i poparciem wyborców, pozbawia zwolenników kandydata wycofanego możliwości głosowania zgodnie ze swymi przekonaniem. Wszak na miejsce kandydata o orientacji centrowej mógł wejść przedstawiciel ugrupowania o skrajnej orientacji politycznej. Wówczas matematycznie sprawa jest załatwiona, są dwaj kandydaci, wyborcy mają więc możliwość dokonania wyboru. Tylko, że wyborcom opcji centrowej nie przedstawiono możliwości oddania głosu zgodnie ze swymi sympatiami politycznymi. Mało jest gwarancji, że zechcą wówczas wziąć udział w głosowaniu. Poza tym nowy kandydat stoi na pozycji straconej, gdyż ma o wiele mniej czasu na prowadzenie





kampanii wyborczej niż jego rywal. Dużo słuszniesze wydaje się być w takim przypadku rozwiązanie stosowane w V Republice Francuskiej, polegające na tym, że powstanie tego rodzaju sytuacji powoduje rozpoczynanie kampanii wyborczej od nowa. Partia, która straciła kandydata ma możliwości zgłoszenia nowego, ta opcja polityczna nie wypada zatem z gry, szanowane jest także stanowisko wyborców, którzy swoją wolę w pierwszym głosowaniu wyraźnie określili.

Przepisy prawne nie stwarzają także możliwości głosowania negatywnego, wyrażającego się w tym, że wyborca nie popiera żadnego z zarejestrowanych kandydatów. Powoduje to, szczególnie w głosowaniu ponownym (czyli w tzw. drugiej turze), że tacy wyborcy nie uczestniczą w wyborach, co obniża frekwencję wyborczą.

Szczegółową regulację dotyczącą zasad i organizacji wyborów, rejestracji kandydatów, organów wyborczych, ustalania wyników i ważności wyborów zawiera ustawa o wyborze Prezydenta RP z 1990 r., znowelizowana ustawą z 28 kwietnia 2000 r.

**Art. 128.** Kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu.

Rozpoczęcie kadencji Prezydenta związane jest nie z dniem wyboru ani też dniem stwierdzenia przez Sąd Najwyższy ważności tego wyboru, ale z dniem objęcia urzędu. Postanowienie to dotyczy także sytuacji, gdy do wyboru nowej głowy państwa doszło w wyniku krótszej kadencji poprzednika (zakończonych np. wskutek niemożności sprawowania urzędu z powodu choroby). Nowy Prezydent nie kończy wówczas kadencji swego poprzednika, ale rozpoczyna nową, własną kadencję.



Moment rozpoczęcia kadencji Prezydenta został określony jednak nie w art. 128, lecz w art. 130 Konstytucji. Stwierdza on wyraźnie, że Prezydent "obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego (...) przysięgi (...)". Rotę tej przysięgi określa tenże art. 130. Nie jest to w sumie bynajmniej rozwiązanie nowe, gdyż podobny przepis zawierała Mała Konstytucja i z takim postępowaniem mieliśmy do czynienia w praktyce ustrojowej. Nikt nie może więc poddawać w wątpliwość faktu, że objęcie urzędu Prezydenta uzależnione jest od złożenia przez głowę państwa przysięgi.

W Konstytucji nie znajdujemy wyraźnego wskazania, kiedy Prezydent-elekt winien złożyć przysięgę. Wyboru Prezydenta wyborcy dokonują w końcowym okresie kadencji urzędującego szefa państwa, a więc nie później niż 75 dni przed jej zakończeniem. Wyjątek stanowi przypadek wcześniejszego opróżnienia urzędu, gdyż wówczas zarządzenie wyborów musi nastąpić nie później niż w 14 dniu po opróżnieniu stanowiska, a wybory winny się odbyć w okresie 60 dni od ich zarządzenia. Znowelizowana w 2000 r. ordynacja prezydencka stanowi, że nowo wybrany Prezydent RP składa przysięgę wobec Zgromadzenia Narodowego w ostatnim dniu urzędowania ustępującego Prezydenta, który urzędowanie swe kończy z chwilą złożenia przysięgi przez Prezydenta-elekta.

Natomiast Prezydent Rzeczypospolitej, wybrany w wyborach spowodowanych wcześniejszym opróżnieniem urzędu, składa przysięgę wobec Zgromadzenia Narodowego w terminie 7 dni od stwierdzenia ważności wyborców. Wcześniejsze wygaśnięcie mandatu Prezydenta następuje wskutek:

- a) śmierci,
- b) zrzeczenia się urzędu,
- c) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia,

d) złożenia z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

98

Prezydent staje się konstytucyjnym organem państwa z chwilą złożenia przysięgi, gdyby przed tym momentem podjął jakiekolwiek czynności w charakterze głowy państwa, byłyby one dotknięte nieważnością, nie mogłyby więc wywoływać żadnych skutków prawnych.

Wygaśnięcie mandatu Prezydenta następuje zaś w świetle ust. 2 wskutek upływu czasu określonego w Konstytucji. W sytuacjach nadzwyczajnych, po stwierdzeniu opróżnienia urzędu, z mocy prawa obowiązki Prezydenta przejmuje Marszałek Sejmu na czas do objęcia urzędu przez nowo obranego szefa państwa.

**Art. 129.** Ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej stwierdza Sąd Najwyższy.

Przysięgę składa Prezydent, którego wybór został uznany jako ważny. Od czasu dokonanej 30 czerwca 1995 r. nowelizacji ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, o ważności wyboru rozstrzyga Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Czynność ta jest dokonywana w oparciu o sprawozdania z wyborów przedstawione przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów, do których składania upoważniony jest wyborca.

Sąd Najwyższy ma obowiązek podjęcia uchwały w sprawie ważności wyboru nie później niż trzydziestego dnia po dniu wyborów. Jest to więc okres krótki, ale wynikający z przyjętej w art. 128 normy konstytucyjnej, że wybory Prezydenta muszą się odbyć w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów. Zarządzenie zaś musi być podjęte nie później niż 75 dni i nie wcześniej niż na 100 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta. Chodzi więc o to, by nie



doprowadzać do powstania luki między upływem kadencji dotychczasowego i rozpoczęciem kadencji nowo wybranego Prezydenta. Uchwała Sądu Najwyższego ma ostateczny charakter i jest ogłaszana w Dzienniku Ustaw.

Ustęp 3 omawianego artykułu przewiduje sytuację, gdy Sąd Najwyższy stwierdzi nieważność wyboru. Wówczas powstaje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów w oparciu o zasady i tryb określony w ustawie o wyborze Prezydenta.

**Art. 130.** Prezydent Rzeczypospolitej obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego następującej przysięgi:

Podkreślić należy, że rota przysięgi jest niemal identyczna z tą, jaką określiła Mała Konstytucja. Uwaga, że może ona być złożona z dodatkowym zdaniem "Tak mi dopomóż Bóg" oznacza, że stanowisko Prezydenta jest dostępne dla osób różnych wyznań, jak też dla osób niewierzących. Rozwiązanie to jest zgodne z zasadami demokracji oraz wolności sumienia i wyznania.

Odmowa złożenia przysięgi stanowi przeszkodę uniemożliwiającą objęcie urzędu i powoduje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów głowy państwa.

**Art. 131.** Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał



Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.

Konstytucja Rzeczypospolitej, podobnie jak i inne konstytucje europejskie, w tym i dawne konstytucje polskie, nie zna instytucji wiceprezydenta. Powstaje stąd potrzeba uregulowania ewentualnych sytuacji, jakie mogą zaistnieć w przypadku powstania przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta lub opróżnienia tego urzędu.

Rozwiązanie przyjęte w art. 131 oparte jest na polskich doświadczeniach, które przewidywały, że w takich sytuacjach obowiązki Prezydenta z urzędu przejmuje Marszałek Sejmu (w okresie obowiązywania Konstytucji z 1935 r. - Marszałek Senatu).

Nowa Konstytucja odróżnia dwie sytuacje. Pierwsza polega na tym, że Prezydent sam powiadamia Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu i wówczas Marszałek przejmuje te obowiązki tymczasowo. Może jednak zaistnieć sytuacja, gdy Prezydent nie jest w stanie przekazać zawiadomienia, wówczas konieczny staje się udział Trybunału Konstytucyjnego, który rozstrzyga, czy istnieje przeszkoda w sprawowaniu urzędu. Trybunał działa w tym przypadku na wniosek Marszałka Sejmu i jeśli stwierdzi tę niemożność, powierza Marszałkowi tymczasowe wykonywanie obowiązków prezydenckich. Marszałek Sejmu nie wchodzi więc w prawo zastępowania w sposób automatyczny, a tylko w oparciu o rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

W żadnym przypadku jednak Marszałek Sejmu nie przejmuje urzędu w sposób trwały, a więc do końca trwającej kadencji. Jego działania polegają tylko na tymczasowym wykonywaniu obowiązków prezydenckich.

Konstytucja wymienia wyraźnie przypadki tymczasowego wykonywania przez Marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta. Następuje to w pięciu sytuacjach, które zostały wymienione w ust. 2. W historii Polski zanotowano dwa przypadki zastępowania



Prezydenta: z powodu śmierci (po zabójstwie G. Narutowicza) i po zrzeczeniu się urzędu (S. Wojciechowski - po zamachu majowym 1926 r.).

Do czasowego zastępowania Prezydenta upoważniony jest Marszałek Sejmu, gdyby jednak nie mógł on przejąć tych obowiązków, zastępstwo obejmuje Marszałek Senatu. Dodać należy, że pełnienie obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu (Senatu) jest ograniczone w jednym przypadku, osoba sprawująca tymczasowo urząd nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu i Senatu. Tłumaczyć to należy tym, że tymczasowe pełnienie urzędu głowy państwa przez Marszałka świadczy o wyjątkowości sytuacji i nie należy

100

jej w żadnym stopniu pogłębiać, gdyż w interesie państwa leży normalne funkcjonowanie władz.

**Art. 132.** Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem.

Zasada podziału władzy zakłada nie tylko wyodrębnienie trzech władz równoważących się, ale także rozłączność wykonywanych przez nie funkcji oraz niepołączalność w jednym ręku funkcji należących do różnych władz. Wynika stąd m.in. zakaz piastowania przez Prezydenta innych stanowisk lub funkcji publicznych, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowaniem urzędu.

Objęcie urzędu zobowiązuje zatem Prezydenta do rezygnacji z zajmowanych dotąd urzędów czy stanowisk, łącznie z mandatem posła lub senatora.



Obok wspomnianych przyczyn natury zasadniczej, doktrynalnej, dostrzegać należy także dążenie autorów Konstytucji, aby Prezydenta nie wikłać w bieżącą politykę. Takie usytuowanie prawnej pozycji Prezydenta umożliwia mu spełnienie arbitrażu politycznego, co zakładali twórcy ustawy zasadniczej.

**Art. 133.** Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

W zakresie stosunków zewnętrznych Konstytucja wyznacza zadania Prezydentowi, Radzie Ministrów, ale także i Ministrowi Spraw Zagranicznych. Jednakże rola Prezydenta w tej dziedzinie jest szczególna, jako że jest on najwyższym reprezentantem Rzeczypospolitej (art. 126), nie może on jednak działać sam. Dlatego też Konstytucja podkreśla jego obowiązek współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Wspomnieć także należy, że prezydent nie sprawuje już (jak w okresie Małej Konstytucji) ogólnego kierownictwa w zakresie stosunków zewnętrznych, gdyż uprawnienie to przeszło na Radę Ministrów. Kompetencje Prezydenta w zakresie reprezentacji państwa w stosunkach zewnętrznych są ujęte zgodnie z tradycyjnym ich zakresem. Należą do nich przede wszystkim ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych. W dziedzinie tej odnotować należy nowy zupełnie przepis prawny, który daje Prezydentowi prawo skierowania umowy międzynarodowej, jeszcze przed jej ratyfikacją, do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z ustawą zasadniczą. Prezydent działa w tym zakresie jako organ powołany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Mamy do czynienia nie tylko z nowym środkiem prawnym w rękach Prezydenta, ale także z rozszerzeniem kompetencji Trybunału, który dotychczas nie mógł badać umów międzynarodowych. Przypomnieć należy, że ratyfikacji i wypowiedania umów międzynarodowych dokonuje Prezydent tylko za zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie.

Drugim uprawnieniem w tej dziedzinie jest mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli Polski w innych



państwach, jak i przy organizacjach międzynarodowych.

Trzecim zaś - przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli państw obcych i organizacji międzynarodowych w Polsce.

Wspomnieć należy, że rola Prezydenta w stosunkach zewnętrznych jest szersza niż wynika to z przepisów Konstytucji. Ważną wszak rolę w tej dziedzinie odgrywają wizyty Prezydenta w innych państwach, utrzymywane kontakty bezpośrednie Prezydenta z szefami państw obcych itp.

**Art. 134.** Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydent sprawuje, obok ważnych kompetencji w dziedzinach cywilnych, także określone funkcje związane z Siłami Zbrojnymi.

Jest więc najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, z tym że jest to zwierzchnictwo bierne. Jest ono przy tym sprawowane w sposób zróżnicowany. W okresie pokoju sprawuje je za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, a więc z zachowaniem zasady cywilnej kontroli nad wojskiem. Natomiast w okresie wojny sprawuje je przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, którego mianuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek może odwołać.

**Z tytułu sprawowania najwyższego zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Prezydent mianuje:**

- a) Szefa Sztabu Generalnego,
- b) dowódców rodzajów Sił Zbrojnych,
- c) nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe (mianuje na pierwszy stopień oficerski i nadaje stopnie generalskie).



Do zwierzchnika należy też zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji, a także użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art. 136). W przypadku niemożności zebrania się Sejmu podejmuje postanowienie o stanie wojny na warunkach określonych w art. 116 ust. 2.

Szczegółowy zakres kompetencji Prezydenta w zakresie sprawowania najwyższego zwierzchnictwa Sił Zbrojnych określa ustawa.

**Art. 135.** Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Z uwagi na zadania jakie spełnia prezydent w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jego rola jest znacząca. Z urzędu stoi on na czele Komitetu Obrony Kraju, organu właściwego w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. KOK wykonuje swe zadania przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego, którym kieruje sekretarz KOK podlegający bezpośrednio Prezydentowi.

Konstytucja przewiduje istnienie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jako organu doradczego Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa. Instytucje tego rodzaju występują w strukturze organów różnych państw, choćby

102

wspominając o roli, jaką odgrywa rada tego rodzaju w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Członków tej rady powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej. Do zadań Rady należy: wyrażanie opinii w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a w szczególności: rozpatrywanie ogólnych założeń bezpieczeństwa państwa, założeń i kierunków polityki zagranicznej w zakresie bezpieczeństwa państwa, określanie zagrożeń bezpieczeństwa oraz środków przeciwdziałania



im, rozpatrywanie kierunków rozwoju Sił Zbrojnych. Prezydent powołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego w składzie: Prezes Rady Ministrów, Ministrowie: Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezes NBP, a także szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego w charakterze sekretarza Rady.

**Art. 136.** W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Kompetencje Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych są regulowane także poza art. 134. Na podstawie art. 136 Prezydent zyskał dwa nowe uprawnienia, z których może korzystać tylko w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa. Są to uprawnienia wykonywane na wniosek Prezesa Rady Ministrów, gdyż z własnej inicjatywy Prezydent sam ich podejmować nie może, a dotyczące zarządzania powszechną lub częściową mobilizacją i zarządzania użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej.

**Art. 137.** Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

Obywatelstwo to sprawa dużej rangi, z jego posiadaniem wiąże się jednak określony status prawny jednostki, a także korzystanie z praw wynikających z określonych uregulowań relacji obywatel - państwo. Nadawanie obywatelstwa to sprawa dużej wagi, o znacznych konsekwencjach prawnych. Prawo to powierzone zostało Prezydentowi, który decyduje o nadaniu obywatelstwa, a także wyraża zgodę na jego zrzeczenie się. Obywatel polski nie może go utracić w inny sposób niż w drodze zrzeczenia się (art. 34).

W art. 34 wymieniono sposób nabywania obywatelstwa polskiego przez fakt urodzenia się z rodziców posiadających to obywatelstwo. Artykuł 137 traktuje o nabyciu obywatelstwa w drodze naturalizacji,



co dotyczy cudzoziemców zamieszkujących w Polsce od co najmniej 5 lat.

**Art. 138.** Prezydent Rzeczypospolitej nadaje ordery i odznaczenia.

Formą wyróżniania i nagradzania jednostki za zasługi w służbie państwa i społeczeństwa jest nadawanie orderów i odznaczeń. Sprawę tę reguluje ustawa z 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach. Prezydent Rzeczypospolitej z urzędu zostaje kawalerem Orderu Orła Białego (najwyższego orderu jakim dysponuje Rzeczpospolita) i Orderu Odrodzenia

## 103

Polski. Także z urzędu przewodniczy Kapitułom Orderu Orła Białego i Orderu Odrodzenia Polski. Jemu też przysługuje prawo nadawania istniejących w Polsce orderów i odznaczeń państwowych.

Decyzja w sprawie nadania orderu czy odznaczenia jest aktem podejmowanym dyskrecjonalnie, gdyż jest wolna od kontrasygnaty premiera.

**Art. 139.** Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu.

Prawo łaski to jedno z tradycyjnych uprawnień Prezydenta, które w Konstytucji nie zostało bliżej sprecyzowane, poza wyraźnym zastrzeżeniem, że nie może być stosowane wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu. Tym samym z korzystania z dobrodziejstw tego prawa wyłączone zostały osoby podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej. Należą do tych osób: Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych.



Akt łaski jest to całkowite lub częściowe darowanie sprawcy skutków kary orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu. Nie jest to więc uchylenie wyroku ani uniewinnienie skazanego, a jedynie odnosi się do skutków wyroku sądowego.

**Art. 140.** Prezydent Rzeczypospolitej może zwracać się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego. Orędzia nie czyni się przedmiotem debaty.

Zasada podziału władzy nie stoi na przeszkodzie w podejmowaniu różnych form kontaktów organów państwowych z zakresu tych władz. Kontakty są przewidywane przez prawo, wymienia je Konstytucja, regulują ustawy.

Formą kontaktu Prezydenta z przedstawicielami Narodu są orędzia. Prezydent może je kierować do Sejmu, Senatu a także do Zgromadzenia Narodowego. Ich treść może dotyczyć różnych kwestii, w tym najważniejszych dla państwa. W orędziu Prezydent może określać swoje stanowisko w kluczowych kwestiach polityki wewnętrznej lub zagranicznej Rzeczypospolitej. W praktyce ustrojowej spotyka się tego rodzaju wystąpienia głowy państwa. Ich celem jest zapoznanie członków izb lub Zgromadzenia Narodowego z poglądem głowy państwa, dlatego nie czyni się orędzia przedmiotem debaty.

O ile orędzie jest jedyną formą kontaktów prezydenta z parlamentem w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych, to na gruncie prawa obowiązującego w Polsce Prezydent ma do dyspozycji szereg innych form kontaktów i współpracy, i choć nie są one uregulowane prawnie, to jednak w praktyce występują.

Również i to uprawnienie należy do prerogatyw prezydenckich (uprawnień osobistych) i nie wymaga kontrasygnaty premiera.



**Art. 141.** W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej.

Od czasów Konstytucji marcowej z 1921 r. znana była w Polsce instytucja Rady Gabinetowej. Przewidywała ją także Mała Konstytucja z 1947 r., jak również Mała Konstytucja z 1992 r., choć nie używała już tej nazwy.

Są systemy polityczno-ustrojowe, w których kontakt i współpraca Prezydenta z rządem są bardzo bliskie. Konstytucja Francji z 1958 r. przyjęła zasadę, że wszystkie posiedzenia rządu zwołuje i przewodniczy im Prezydent Republiki, że pod nieobecność szefa państwa dochodzi do zwołania posiedzenia rządu, któremu wówczas przewodniczy premier, ale tylko z upoważnienia Prezydenta i według porządku obrad przez niego ustalonego.

W Polsce przyjęto pełną zasadę samodzielności Rady Ministrów, jej posiedzenia zwołuje zawsze premier i on im przewodniczy. Jednakże w wyjątkowych sytuacjach, w celu rozpatrzenia spraw szczególnej wagi, Konstytucja daje Prezydentowi prawo zwoływania Rady Gabinetowej, którą tworzy Rada Ministrów, ale obradująca pod przewodnictwem Prezydenta. To Prezydent decyduje o tym, czy zwołać posiedzenie Rady Gabinetowej i to on przewodniczy jej obradom.

Na forum Rady Gabinetowej ma Prezydent okazję zaprezentować swój pogląd na główne problemy państwa, na kierunki jego polityki, na najważniejsze i najpilniejsze zadania wymagające podjęcia działań. Jest to z pewnością ważna i skuteczna forma oddziaływania Prezydenta na politykę. Jednocześnie posiedzenie to stwarza członkom Rady Ministrów okazję do przedstawienia punktu widzenia rządu na sprawy będące przedmiotem obrad. W ten sposób Rada Ministrów może spełniać funkcje doradcze wobec głowy państwa.



Na tle podniesionych uwag może powstać obawa, czy w ten sposób, dzięki obradom Rady Gabinetowej, nie powstaje sposobność przejścia przez Prezydenta faktycznego kierowania administracją i wytyczania polityki. Aby takim tendencjom zapobiegać Konstytucja stanowi, że Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów. Jest to więc forma wymiany poglądów Prezydenta i Rady Ministrów, wspólnej debaty, jednak bez wkraczania w kompetencje rządu. Prezydent zyskuje wprawdzie możliwość inspirującego oddziaływania na rząd jednak nie przesądza ono ostatecznych rozstrzygnięć.

Jeśli w wyniku posiedzenia Rady Gabinetowej powstaną przesłanki do podjęcia określonych decyzji, sięgnięcia do kompetencji służących rządowi, to może to nastąpić dopiero na posiedzeniu Rady Ministrów, działającej w sposób normalny, a więc obradującej pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów.

**Art. 142.** Prezydent Rzeczypospolitej wydaje rozporządzenia i zarządzenia na zasadach określonych w art. 92 i art. 93.

Konstytucja przewiduje udział Prezydenta w stanowieniu prawa Rzeczypospolitej. Działalność jego w tym zakresie może przyjmować różne formy. Z art. 92 Konstytucji wynika, że Prezydent, obok Rady Ministrów, jej Prezesa i ministrów, dysponuje prawem wydawania aktów prawnych o charakterze wykonawczym w postaci rozporządzeń. Aktywność prezydenta w tym zakresie jest ograniczona, uzależniona od decyzji parlamentu, który uchwalając ustawę wskazuje imiennie, jaki organ jest upoważniony (zobowiązany) do wydania stosowanego rozporządzenia. Jest rzeczą oczywistą, że upoważnienia tego rodzaju będą dotyczyły kwestii znajdujących się w zakresie kompetencji Prezydenta przyznanych w Konstytucji lub w ustawach.



Inną formą aktów prawnych są zarządzenia, które zgodnie z ich istotą określoną w art. 93 Prezydent wydaje tylko na podstawie ustawy, ale nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Niektóre przypadki wydawania tego rodzaju aktów prawnych Prezydenta wymienia Konstytucja, np. zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, o skróceniu kadencji Sejmu itp.

Trzecią formą aktów prawnych są postanowienia, na podstawie których Prezydent np. nadaje ordery i odznaczenia państwowe.

Poza art. 142 znajduje się upoważnienie do wydawania przez Prezydenta jeszcze jednej formy aktów prawnych. Chodzi tu o rozporządzenia z mocą ustawy, mające jednak zupełnie wyjątkowy charakter, gdyż mogą być wydawane tylko w okresie stanu wojennego i tylko wówczas, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, by realizować swe funkcje, w tym i funkcję ustawodawczą. Uprawnienie to przysługuje tylko w granicach ustalonych w art. 128 ust. 3-5. Rozporządzenia z mocą ustawy nie mogą dotyczyć określenia zasad działania organów władzy publicznej, zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanów nadzwyczajnych, określenia podstaw, zakresu i trybu wyrównania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanów nadzwyczajnych wolności i praw jednostki. Akty te powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Rozporządzenia z mocą ustawy podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na jego najbliższym posiedzeniu.

**Art. 143.** Organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospolitej nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej.



Artykuł ten stanowi podstawę istnienia i funkcjonowania Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, która jest pomocniczym organem głowy państwa. O obsadzie stanowiska szefa Kancelarii i o jej statucie decyduje Prezydent. Dodać należy, że z wielu naczelnych organów państwowych, których podstawę istnienia stanowią normy konstytucyjne i które posiadają organy pomocnicze podobnego

106

rodzaju, tylko Kancelaria Prezydenta znalazła wyraz w normach ustawy zasadniczej.

Wprawdzie o Kancelarii Sejmu, a także Kancelarii Senatu znajdujemy wzmiankę w art. 103, ale w zupełnie innym kontekście. Zostały one bowiem wymienione w przepisie, który wprowadza niepołączalność (*incompatibilitas*) mandatu posła i senatora z zajmowaniem określonych stanowisk państwowych.

Kancelaria Prezydenta została powołana do techniczno-organizacyjnego zabezpieczenia wykonywania kompetencji i zadań powierzonych Prezydentowi.

**Art. 144.** Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

Prezydenckie kompetencje są wykonywane w formie aktów urzędowych, które to pojęcie ma szerszy zakres niż termin "akty prawne". Kwestii aktów prawnych dotyczył art. 143 Konstytucji, wymieniając wśród nich rozporządzenia, zarządzenia i postanowienia, a także art. 234 regulujący problem rozporządzeń z mocą ustawy.

Akt urzędowy jest zatem pojęciem szerszym, gdyż mieszczą się w nim akty prawne, ale i inne czynności podejmowane przez Prezydenta w ramach przyznanych mu kompetencji. Klasyfikując akty





urzędowe należy wyodrębnić w świetle art. 144 dwie ich grupy. Pierwsza obejmuje akty podlegające kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów, druga zaś to tzw. prerogatywy, które Prezydent podejmuje dyskrecjonalnie, gdyż nie wymagają one kontrasygnaty (ust. 3).

Kontrasygnata jest to podpis właściwego członka rządu (premiera i właściwego ministra, niektóre konstytucje wymagają podpisu bądź premiera, bądź ministra, inne tylko premiera), który podpisem tym przyjmuje na siebie odpowiedzialność przed parlamentem (w Polsce przed Sejmem) za dany akt urzędowy.

Instytucja kontrasygnaty aktów głowy państwa związana jest z systemem parlamentarno-gabinetowym i zasadą politycznej nieodpowiedzialności Prezydenta przed parlamentem. System parlamentarny zakłada charakterystyczny układ stosunków trzech naczelnych organów państwa: parlamentu, rządu czyli gabinetu i głowy państwa. Wywodzący się z powszechnych wyborów parlament, jako reprezentacja Narodu, posiada w swym łonie większość (z reguły koalicję kilku partii), która stanowi podstawę utworzenia rządu, powoływanego przez politycznie nieodpowiedzialną głowę państwa w oparciu o tę większość. Tak sformowany rząd ponosi przed parlamentem (lub tylko jedną jego izbą) odpowiedzialność za własną politykę, jak i za działania głowy państwa.

Jest to odpowiedzialność parlamentarna, gdyż ponosi się ją przed parlamentem, zwana jest także odpowiedzialnością polityczną, gdyż powodem jej stosowania są przesłanki natury politycznej (niezgodność polityki rządu z wolą większości parlamentu). Podobnej natury są także skutki jej stosowania, gdyż polegają one na odwołaniu rządu lub jego członka.



Odpowiedzialności tego rodzaju nie ponosi Prezydent, a zasadę taką przyjmuje również nowa Konstytucja. Ponieważ zaś działania władzy wykonawczej podlegają kontroli parlamentarnej, stąd istnieje konieczność przyjęcia na siebie tej odpowiedzialności przez premiera. Ustęp 2 omawianego artykułu stwierdza wyraźnie, że premier "przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem". Do odpowiedzialności parlamentarnej może pociągać Radę Ministrów lub jej członków tylko Sejm, jako że Senat nie został przez Konstytucję wyposażony w prawo kontroli Rady Ministrów lub ministrów.

Powstaje zatem pytanie o konsekwencje sytuacji, gdy Prezes Rady Ministrów nie akceptuje aktu urzędowego Prezydenta. Czy może wówczas ograniczyć się do odmowy podpisu czy krok ten musi pociągać za sobą dalsze konsekwencje? Odpowiadając na tak postawione pytanie należy podkreślić, że to Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek cały skład rządu, to Prezydent wręcza nominacje członkom Rady Ministrów i odbiera od nich przysięgę. W tej sytuacji różnica poglądów w kwestii celowości wydania zamierzonego aktu urzędowego Prezydenta nie może zakończyć się po prostu odmową kontrasygnaty, lecz premier winien złożyć swą dymisję. Od Prezydenta będzie wówczas zależał los rządu, gdyż ten może odmówić przyjęcia dymisji i zaniechać wydania kwestionowanego aktu urzędowego albo przystąpić do działań zmierzających do powołania nowej Rady Ministrów, co może być sprawą bardzo trudną, jeśli dotychczasowy rząd miał poparcie większości parlamentarnej i gdyby ta większość miała nadal stanowić bazę dla utworzenia nowej Rady Ministrów.

Na tym tle widać wyraźnie negatywne skutki odejścia od rozwiązań obowiązujących w tej dziedzinie w Małej Konstytucji. Przewidywała ona mianowicie, że kontrasygnuje akty Prezydenta albo premier, albo właściwy minister. W obecnych uregulowaniach konstytucyjnych ministrowie zostali wyłączeni od kontrasygnowania aktów Prezydenta, czynić to może tylko premier, co prowadzi do konsekwencji przedstawionych wyżej. Łatwiejszy natomiast i mniej groźny w skutkach byłby ewentualny konflikt w stosunkach



Prezydent - minister odmawiający kontrasygnaty. Brak tego rozwiązania może rodzić konflikty w stosunkach Prezydent - premier rządu.

W XX wieku system parlamentarny podlega określonym przemianom, będących wynikiem ewolucji, określa się je jako "racjonalizowanie" tego systemu. W związku z tym pojawia się m.in. tendencja do wyłączenia pewnej części kompetencji Prezydenta spod obowiązku ich kontrasygnowania. W Polsce tego rodzaju wyłączenia znała już Konstytucja kwietniowa z 1935 r. określając je mianem prerogatyw, zwanych także osobistymi uprawnieniami głowy państwa. Do wydania tego rodzaju aktów urzędowych wystarczał tylko podpis Prezydenta.

Konstytucja z 1997 r. zna tego rodzaju wyłączenia, nawet w szerszym zakresie niż przewidywała to Mała Konstytucja z 1992 r. Ich katalog zawiera art. 144 w ust. 3, a obejmuje on 30 czynności różnej wagi państwowej, jak np. skrócenie

kadencji Sejmu i Senatu, z drugiej zaś strony zarządzanie ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw.

Na koniec należy zwrócić uwagę na jedną konsekwencję wprowadzenia prerogatyw. Zwolnienie pewnych czynności spod obowiązku uzyskiwania kontrasygnaty powoduje, że za wydane w takich warunkach akty urzędowe nie odpowiada Prezydent, zgodnie z zasadą jego politycznej nieodpowiedzialności, ale nie ponosi jej także Prezes Rady Ministrów, skoro ich nie kontrasygnował. Czyli pole kontroli Sejmu w stosunku do władzy wykonawczej ulega tym samym znacznemu zmniejszeniu.

**Art. 145.** Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do

odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Przepis ten dotyczy kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta. W odróżnieniu od odpowiedzialności parlamentarnej, która ma polityczny charakter, takie też są przyczyny i skutki jej zastosowania, odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter prawnokarny. Podlega jej także Prezydent, a wchodzi ona w grę w przypadku, gdy naruszy on przepisy Konstytucji lub ustaw (tego rodzaju naruszenia określa się jako delikt konstytucyjny), ale także wówczas, gdy popełni przestępstwo nawet nie związane ze sprawowaniem urzędu. Odpowiedzialność za delikt konstytucyjny, w rozumieniu ustawy z 1982 r. o Trybunale Stanu, to odpowiedzialność za czyny nie stanowiące przestępstwa, którymi osoba ta w zakresie swego urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem naruszyła Konstytucję lub ustawy w sposób zawiniony. Chodzi więc o naruszenia w sposób zawiniony, o ile nie mają one charakteru przestępstwa. Czyn zawiniony to zachowanie polegające na działaniu lub zaniechaniu działania nakazanego przez prawo.

Odpowiedzialność konstytucyjną egzekwuje się przez postawienie Prezydenta w stan oskarżenia, do czego uprawnione jest wyłącznie Zgromadzenie Narodowe. Uchwała tego rodzaju ma szczególny charakter, dotyczy osoby zajmującej najwyższe stanowisko w państwie i dlatego Konstytucja do jej przyjęcia wymaga po pierwsze, aby wniosek w tej sprawie zgłosiło nie mniej niż 140 członków Zgromadzenia Narodowego (1/4 jego składu ustawowego), po drugie, aby uzyskał on co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego.

Postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (jest to jedyny organ właściwy do sądenia Prezydenta) powoduje zawieszenie głowy państwa w sprawowaniu urzędu. Skazanie zaś, obok kar wymierzonych w oparciu o ustawę karną, obejmuje także złożenie urzędu.



## Rozdział VI

### Rada Ministrów i administracja rządowa

Drugim, obok Prezydenta, członem władzy wykonawczej (egzekutywy) jest Rada Ministrów. Jest to organ powołany do kierowania administracją w państwie, stanowi zatem niezwykle istotne ogniwo systemu organów państwa. W literaturze prawniczej organ ten występuje pod różnymi nazwami. Funkcjonuje termin rząd, rzadko jest spotykana nazwa gabinet (choćby w określeniu system parlamentarno-gabinetowy), ale spotykamy się także z nazwą Rada Ministrów.

Nazwa gabinet (najczęściej spotykana w okresie II Rzeczypospolitej) wywodziła się z terminologii angielskiej, gdzie w początkach tworzenia się systemu parlamentarnego osoby z najbliższego otoczenia monarchy, sprawujące funkcje odpowiadające realizowanym dzisiaj przez ministrów, zbierały się właśnie w gabinecie króla. Współcześnie bardziej sformalizowane ciało określa się mianem rząd.

Termin rząd występuje w Polsce od dawna w aktach prawnych, używała go także Mała Konstytucja z 1992 r., stosując zamiennie z określeniem Rada Ministrów. Oba te terminy miały zatem konstytucyjną podstawę i były stosowane zarówno w aktach normatywnych, jak i w życiu politycznym oraz w literaturze. Jednakże nazwa Rada Ministrów występowała częściej, miała bardziej oficjalny, urzędowy charakter, w aktach prawnych była częściej używana. Natomiast w języku potocznym niezaprzeczalne prawo obywatelstwa i przewagę zdobył sobie termin rząd.

Konstytucja III Rzeczypospolitej dokonała w tym względzie zasadniczej zmiany. Z jej treści znika nazwa rząd i dla określenia tego organu ustawa zasadnicza używa wyłącznie terminu Rada Ministrów. Nie wydaje się jednak, aby konstytucyjna zmiana stanowiska miała wywrzeć większy wpływ na praktykę życia



politycznego, stąd też termin rząd nadal będzie w powszechnym użytku.

Rada Ministrów w świetle Konstytucji jest naczelnym organem władzy wykonawczej, prowadzącym politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, spełniającym złożone zadania o charakterze politycznym, kierującym, koordynującym i kontrolującym działania całej administracji rządowej, funkcjonującym pod kontrolą Sejmu i przed Sejmem ponoszącym odpowiedzialność.

Nowa Konstytucja, wbrew oczekiwanym, choć nie przeważającym opiniom, nie uczyniła z Prezydenta szefa władzy wykonawczej, jak to zrobiła Konstytucja Francji z 1958 r. Prezydent jest najwyższym reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy, natomiast prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej należy do Rady Ministrów i jej Prezesa. W porównaniu z Małą Konstytucją rola Rady Ministrów nie zmalała, lecz wzrosła.

Rada Ministrów jest ważnym elementem aparatu władzy państwowej, ogniwem systemu politycznego państwa. Jej polityczny charakter to konsekwencja istniejącego systemu partyjnego. Pluralizm polityczny społeczeństwa znajduje

wyraz w istnieniu wielu partii, z których żadna nie zajmuje wyraźnie dominującej pozycji. W składzie parlamentu występują przedstawiciele tylko kilku partii, z których żadna nie jest w stanie samodzielnie utworzyć rządu. W Polsce występuje zatem zjawisko rządów koalicyjnych, czyli tworzonych w oparciu o sojusz partyjny dwu czy kilku partii, zdolnych do wypracowania wspólnego programu działania rządu. Trwałość takich rządów jest tym większa, im bardziej spójny łączy je program działania i im mniej partnerów wchodzi w skład koalicji. Istnienie koalicji jest zależne także od tego, czy większość parlamentarna, którą te partie tworzą jest wyraźna i



trwała. Od 1989 r. w Polsce mamy do czynienia z rządami koalicyjnymi, chociaż ich orientacja polityczna i skład koalicjantów ulegały zmianom. Charakter koalicji (centrowy, centrolewicowy, centroprawicowy) zależy od orientacji politycznej partnerów koalicyjnych, a także od uzgodnionego przez nich programu działania rządu.

Przeciwnieństwem rządów koalicyjnych mogą być albo gabinety jednopartyjne (stała praktyka stosowana w Wielkiej Brytanii), albo tzw. rządy fachowców, albo rządy mniejszościowe, przewidziane w art. 155 ust. 1 Konstytucji. Rząd mniejszościowy powstał w Polsce w czerwcu 2000 r. po wyjściu Unii Wolności z koalicji rządowej. Jest to taki rząd, który nie ma stałego poparcia większości sejmowej, ale który może w toku realizacji swego programu politycznego liczyć na poparcie różnych sił politycznych reprezentowanych w Sejmie.

**Art. 146.** Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

Rola ustrojowa i zadania Rady Ministrów najpełniej zostały określone w art. 146. Szczególnie dwa postanowienia mają tu zasadnicze znaczenie. Pierwsze znalazło się w ust. 1, który stanowi, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej. Nie oznacza to bynajmniej monopolu rządu, gdyż w zakresie tej polityki mają swe zadania do spełnienia i Prezydent, i parlament, ale prowadzenie jej, ustalanie kierunków jej rozwoju i kontrola jej bieżącej realizacji to domena Rady Ministrów. Konstytucja przy tym nie ogranicza się do tego ogólnego stwierdzenia, ale w ust. 4 określa konkretne zadania w tym zakresie.

Ponadto niezwykle znaczenie ma ust. 2, który wprowadza istotną zasadę, jakiej nie zastosowano wobec żadnego innego konstytucyjnego organu państwa. Jest to zasada domniemania kompetencji Rady Ministrów. Ustęp 2 stanowi bowiem, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w



przypadku wątpliwości kompetencyjnych sprawy rozstrzyga się zgodnie z tą zasadą. Jeśli więc określone sprawy nie zostały przyznane konkretnym organom, to zasada domniemania przemawia wówczas na rzecz Rady Ministrów, która tym samym jest organem właściwym do podjęcia omawianej kwestii czy zadania.

Umieszczenie samorządu terytorialnego wśród innych organów państwowych jest o tyle mało uzasadnione, że ust. 2 dotyczy wszak "spraw polityki państwa". Z zestawienia treści ust. 1 i 2 wynika, iż chodzi tu o sprawy istotnej wagi i

111

podejmowane w skali państwa, zatem nie mogą to być kwestie, w których właściwy mógłby być samorząd terytorialny.

Z treści ust. 1 i 2 wyłania się zatem obraz głównych kierunków działania Rady Ministrów, co przesądza także o jej funkcjach. Do przepisów tych dodać jeszcze należy ust. 3, który rządowi powierza kierowanie całością administracji rządowej, co stanowi zadanie o ogromnej skali choćby z uwagi na fakt, że ten aparat administracyjny jest ogromnie rozbudowany i spełnia przy tym bardzo ważną rolę.

Artykuł 146 określa charakter i kierunki działania Rady Ministrów, ale wskazuje także jej kompetencje. Wyliczenie kompetencji nie ma przy tym wyczerpującego charakteru, na co wskazuje choćby redakcja ust. 4, który wylicza w szczególności określone kompetencje i zadania.

Z treści art. 146 wynikają następujące funkcje Rady Ministrów. Na czoło wysuwa się funkcja wykonawcza polegająca na wykonywaniu ustaw jako aktów prawnych parlamentu. W rozumieniu Konstytucji nie chodzi o ich dosłowne wykonywanie, gdyż to całość administracji jest zobowiązana do prowadzenia działalności nakierowanej na wykonywanie ustaw. Rola Rady Ministrów w tym zakresie polega na





zapewnieniu wykonania ustaw, a szczególnie na kierowaniu wykonaniem budżetu państwa.

Zadania wykonawcze znajdują wyraz w postaci stanowionych aktów prawnych o charakterze wykonawczym, w formie rozporządzeń. W ramach tej funkcji mieści się także składanie Sejmowi corocznych sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych uchwalanych przez parlament planów finansowych. Do wykonania tego zadania Rada Ministrów jest zobowiązana w okresie 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, a sprawozdanie to, po jego rozpatrzeniu przez Sejm, jest podstawą podejmowanej przez Sejm uchwały w przedmiocie absolutorium dla rządu.

Kolejno należy wymienić funkcję administrowania państwem, z którą powiązana została funkcja kierowania, rozumiana szeroko, gdyż obejmująca także kierowanie całością administracji rządowej. Rada Ministrów przed Sejmem ponosi odpowiedzialność za działania własne, ale także i za działania całej administracji, która obejmuje szeroko rozbudowany aparat. Stąd wynika funkcja kierowniczo-koordynacyjna, której celem jest zabezpieczenie jednolitości polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej, sprawność działania tego aparatu. W ramach tej funkcji mieści się także prawo Rady Ministrów do uchylania aktów prawnych wydawanych przez ministrów.

Następną jest funkcja rządzenia, najpełniej podkreślająca rolę ustrojową, samodzielność, ale i odpowiedzialność Rady Ministrów. Funkcja ta polega na wytyczaniu kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, w podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym.

Na odrębne podkreślenie zasługuje rola Rady Ministrów w zakresie zapewnienia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Na tym odcinku stykają się kompetencje Prezydenta, Rady Ministrów i właściwych



ministrów, którzy działają w myśl polityki wytyczonej przez rząd. To Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz w dziedzinie obronności kraju, przy czym funkcje te w Małej Konstytucji należały do Prezydenta, który je utracił na rzecz Rady Ministrów.

**Art. 147.** Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Konstytucja nie określa liczbowego składu Rady Ministrów, z treści art. 147 nie dowiadujemy się więc, ile osób wchodzi w skład tego organu, poznajemy tylko kategorie członków rządu.

W skład pierwszej kategorii wchodzi Prezes Rady Ministrów - tak Konstytucja określa szefa organu odgrywającego szczególną rolę w składzie rządu. W Konstytucji i w innych aktach prawnych obowiązujących w Polsce używa się tylko tej nazwy, ale język potoczny, stosowany w życiu politycznym, w środkach masowego przekazu, bardziej konsekwentnie posługuje się określeniem premier. Nazwa ta ma swe historyczne uzasadnienie, gdyż oznaczała ona dawniej pierwszego ministra, który był jednym z członków rządu. Był on wówczas określany jako *primus inter pares* (pierwszy wśród równych), poza tym, że kierował powierzonym mu działem administracji, przewodniczył obradom i posiedzeniom ministrów. Z faktu tego jednak nie wynikały dla niego żadne dodatkowe uprawnienia i zadania. Dzisiaj nazwa ta ma inny sens, co innego oznacza, jeśli jednak pozostała w języku codziennym, to z uwagi na fakt, że jest krótka, wygodna i zakorzeniona w tradycjach.

Konstytucja zezwala Prezesowi Rady Ministrów na łączenie w swym ręku funkcji szefa rządu i kierownika działu administracji rządowej. Z możliwości tej korzystał W. Cimoszewicz obejmując w 1996 r. kierownictwo Komitetu Integracji Europejskiej, a w 1998 r. uczynił to także premier J. Buzek.



Drugą grupę członków rządu stanowią wiceprezesi Rady Ministrów. Konstytucja nie ustanawia obowiązku ich powoływania - ust. 2 art. 147 stwierdza wyraźnie, iż w skład Rady Ministrów "mogą być powoływani wiceprezesi". O tym, czy to nastąpi decyduje premier, który do tego może być zmuszony żądaniem partnerów koalicyjnych lub może to wynikać z jego własnej koncepcji pracy rządu. Od jego zatem wniosku skierowanego do Prezydenta zależy, czy w składzie Rady Ministrów znajdą się i do tego w jakiej liczbie wicepremierzy.

Wiceprezes Rady Ministrów może być z urzędu zastępcą premiera, może spełniać zadania przez niego wyznaczone, może też łączyć funkcje wicepremiera ze stanowiskiem ministra. W naszej praktyce ustrojowej po 1989 r. spotykamy się ze stałym zjawiskiem, iż wicepremierzy jednocześnie stają na czele resortów, kierując określonymi ministerstwami, łączą więc w swym ręku dwie funkcje.

Jeśli premier nie przewidział w składzie Rady Ministrów odrębnego stanowiska wicepremiera sprawę swego zastępstwa musi powierzać jednemu z ministrów. Warto dodać, że po 1989 r. tylko w gabinecie J. Olszewskiego nie było

wicepremiera, a zastępstwo premiera spełniał wyznaczony przez niego jeden z ministrów.

Najliczniejszą kategorię członków Rady Ministrów stanowią ministrowie, wśród których wyróżnia się ministrów kierujących działami administracji rządowej (tzw. ministrów resortowych) i ministrów, których zadania wyznacza premier (określa się ich często nazwą ministrowie bez teki).

Ostatnią, czwartą kategorię stanowią przewodniczący określonych w ustawach komitetów, a więc działów administracji funkcjonujących na innych zasadach niż ministerstwa. Z tego tytułu w skład Rady Ministrów wchodzi: przewodniczący Komitetu Badań Naukowych



oraz szef Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Przewodniczący ci są zatem odpowiednikami ministrów resortowych.

Prezes Rady Ministrów w procesie tworzenia rządu ma więc w pewnym zakresie pełną swobodę, nie będąc prawnie ograniczony. Tak postępuje wnosząc o powołanie wiceprezesów Rady Ministrów czy ministrów bez teki, nie będąc skrepowany żadnymi ustaleniami liczbowymi. Są jednak dziedziny ściśle reglamentowane. Gdy chodzi o liczbę ministrów resortowych, zależy ona od koncepcji pracy rządu, jaką przyjął prezes Rady Ministrów. W świetle ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, to premier przesądza o składzie liczbowym rządu. Ustawa określa działy administracji rządowej, a premier decyduje o tym, czy każdy minister kieruje tylko jednym działem, czy też jednemu ministrowi powierza się dwa lub kilka działów. W tym ostatnim przypadku skład Rady Ministrów jest mniejszy, przez co ciało to staje się zarazem bardziej operatywne.

Szczegółowy zakres działania ministrów określa premier w drodze rozporządzenia, z tym że ustalenia te obowiązują tylko w okresie istnienia danej Rady Ministrów. Kolejny premier nie jest więc nimi związany.

#### **Art. 148.** Prezes Rady Ministrów:

Szczególna pozycja i rola ustrojowa Prezesa Rady Ministrów w pełni uzasadnia poświęcenie mu odrębnych przepisów konstytucyjnych. Pewne aspekty działalności premiera nie nadają się do prawnej reglamentacji, jak np. tok postępowania zmierzający do sformowania rządu, prowadzenie rozmów koalicyjnych, opracowywanie programu działania rządu itp.

Rola premiera zaznacza się już od chwili desygnowania go na to stanowisko przez Prezydenta i jest widoczna w toku prac zmierzających do stworzenia rządu. To premier występuje w Sejmie z *exposé* zawierającym program działania Rady Ministrów, to on ubiega się o wotum zaufania dla rządu, stanowi więc niezwykle



ważny czynnik dla powstania, istnienia i funkcjonowania rządu. Tradycyjnie też rezygnacja premiera ze stanowiska oznacza dymisję całego gabinetu.

## 114

Określając prawną pozycję Prezesa Rady Ministrów art. 148 stwierdza, iż kieruje on pracami rządu, jak również koordynuje i kontroluje pracę członków rządu.

W ramach przeprowadzonej w 1996 r. reformy centrum administracyjnego Sejm uchwalił ustawę o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów. Zwiększyła ona znacznie rolę premiera, gdyż zyskał on prawo ustalania szczegółowego zakresu działania ministra. Tak ustalone kompetencje i zadania ministrów obowiązują tylko w okresie istnienia danej Rady Ministrów. Tracą więc moc obowiązującą z chwilą powołania nowego rządu, zaś w danym resorcie z chwilą zmiany na stanowisku ministra. Jest to zgodne z uprawnieniem Prezesa Rady Ministrów do "określania sposobu wykonywania" polityki rządu.

Kierowanie pracami Rady Ministrów obejmuje zwoływanie posiedzeń rządu, przewodniczenie jego obradom, dzięki czemu premier może skutecznie oddziaływać na tok jego prac i na treść podejmowanych uchwał. Konstytucja zna jeden tylko wyjątek od tej zasady, a dotyczy on posiedzeń Rady Gabinetowej, które zwołuje i którym przewodniczy Prezydent Rzeczypospolitej.

Prezes Rady Ministrów ma prawo wydawania rozporządzeń, a więc aktów wykonawczych w stosunku do ustaw. Akty te wydaje na podstawie ustaw i w celu ich wykonywania.

Wysoka ranga ustrojowa Prezesa Rady Ministrów jest także konsekwencją faktu, że zgodnie z Konstytucją jest on zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej. Premier



reprezentuje Radę Ministrów na zewnątrz, na wniosek ministrów powołuje i odwołuje sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w ministerstwach.

Wyposażenie premiera we własne, szeroko zakreślone kompetencje pozwala go traktować jako samodzielny, naczelny organ administracji.

**Art. 149.** Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.

Ustęp 1 omawianego artykułu daje podstawy do rozróżnienia dwu grup ministrów. Jedni, zgodnie z konstytucyjnym sformułowaniem, kierują określonymi działami administracji rządowej. Urząd ich tworzony jest w drodze ustawy, która zarazem określa zakres działania ministra. Z uwagi na ich rolę i zadania wynikające z ustawy ministrowie ci, zwani ministrami resortowymi, mają prawo wydawania aktów prawnych w postaci rozporządzeń. Są zatem upoważnieni do stanowienia prawa na podstawie ustawy i w celu jej wykonania (art. 92).

Druga grupa obejmuje ministrów, którzy "wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów". Ustawa o Radzie Ministrów z 1996 r. upoważnia premiera do określania w drodze rozporządzenia zadań ministrów. Z treści art. 149 ust. 2 Konstytucji wynika, że tych ministrów (określanych niekiedy jako ministrów bez teki) nie dotyczy przepis o wydawaniu rozporządzeń. Jako

przykład ministra bez teki, a więc nie stojącego na czele resortu (działu administracji rządowej) wymienić można ministra do spraw



służb specjalnych, czy też powołanego po klęsce powodzi 1997 r. - ministra do spraw likwidacji jej skutków.

Zarówno ministrowie kierujący działami administracji rządowej, jak też ministrowie spełniający zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów wchodzi w skład rządu jako jego członkowie. W grupie tej znajdują się także przewodniczący określonych w ustawie komitetów. Są oni odpowiednikami ministrów kierujących działami administracji rządowej, odnoszą się do nich zatem te same przepisy prawne, mogą więc także wydawać rozporządzenia. Na podstawie obowiązujących ustaw można ustalić, iż aktualnie istnieją trzy komitety tego rodzaju: Komitet Badań Naukowych, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Komitet Integracji Europejskiej.

**Art. 150.** Członek Rady Ministrów nie może prowadzić działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi.

Omawiany artykuł dotyczy istotnej kwestii związanej z działalnością członka Rady Ministrów w sposób zgodny z jego obowiązkami publicznymi. Ma to na celu także zapewnienie zwartości i spójności polityki prowadzonej przez rząd, chodzi bowiem o to, aby członek Rady Ministrów w wystąpieniach swoich reprezentował stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez rząd. Jest to konsekwencją faktu, że członek Rady Ministrów uczestniczy w ustalaniu polityki państwa, ponosząc odpowiedzialność określoną w przepisach prawa za treść i za realizację działań rządu. Niezależnie więc od swej przynależności partyjnej członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez rząd, a wynika ona z programu działania zaaprobowanego przez Sejm po wysłuchaniu *exposé* premiera.

Artykuł 150 to konsekwencja potwierdzenia przez Konstytucję zasad wprowadzonych ustawą z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Z tego tytułu ministrowie nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego ani też być zatrudniani w tych spółkach. Nie mogą też



być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą. Ministrów dotyczy także zakaz posiadania w spółkach prawa handlowego kontrolnych udziałów lub pakietów akcji.

Jeśli minister w momencie powoływania go w skład rządu zajmował wskazane stanowiska zobowiązany jest do złożenia z nich rezygnacji. Jeśli zaś posiadał kontrolne pakiety akcji jest zobowiązany do ich zbycia.

**Art. 151.** Prezes Rady Ministrów, wiceprezesi Rady Ministrów i ministrowie składają wobec Prezydenta Rzeczypospolitej następującą przysięgę:

Proces formowania Rady Ministrów obejmuje kilka etapów. Jednym z nich jest wręczenie przez Prezydenta nominacji Prezesowi Rady Ministrów, wiceprezesom tej Rady, a także ministrom. Nowo powołani członkowie rządu

116

składają wobec Prezydenta przysięgę, której rota niewiele odbiega od obowiązującej w okresie Małej Konstytucji.

Zgodnie z przyjętą zasadą, iż nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym z jakiejkolwiek przyczyny (art. 32) oraz zasadą zapewniającą obywatelom prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60), rota przysięgi składanej przez członków Rady Ministrów została tak zredagowana, że można ją składać według formuły zupełnie świeckiej - co pozwala na objęcie tych stanowisk osobom niewierzącym, ale także z dodatkiem formuły "Tak mi dopomóż Bóg", co wprowadza element wyznaniowy. Wybór stosowanej formuły pozostawiono osobie składającej przysięgę.

**Art. 152.** Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.





Wśród terenowych organów administracji rządowej szczególne miejsce zajmuje wojewoda, gdyż jest on przedstawicielem Rady Ministrów na obszarze województwa. Jest on powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zastępcą wojewody jest wicewojewoda powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody.

Wojewoda jest organem rządowej administracji ogólnej i w tym charakterze kieruje pracą oraz zapewnia warunki działania rządowej administracji ogólnej w województwie, jak również różnych jednostek wojewódzkich i koordynuje ich pracę, wykonuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, wydaje decyzje w sprawach indywidualnych, wydaje zarządzenia w sprawach należących do jego właściwości.

Natomiast jako przedstawiciel rządu wojewoda określa szczegółowe cele polityki rządu na obszarze województwa, a także koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań, zapewnia i koordynuje współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa, reprezentuje rząd na uroczystościach państwowych i w trakcie przyjmowania wizyt oficjalnych składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych.

Wojewoda wydaje przepisy prawne powszechnie obowiązujące na terenie województwa lub jego części, na podstawie upoważnień zawartych w ustawie. Przepisy prawa miejscowego wojewody wydawane są w formie rozporządzeń.

W sprawach istotnych dla rozwoju województwa wojewoda współdziała z organami gminy, powiatu i z sejmikiem wojewódzkim oraz ze związkami międzygminnymi i między powiatowymi. Przedstawia także sejmikowi wojewódzkiemu nie rzadziej niż dwa razy do roku ogólną informację o swojej działalności, w tym w



szczegółności o wykonywaniu nadzoru nad organami samorządu terytorialnego w województwie.

Rada Ministrów okresowo ocenia działalność wojewody jako organu rządowej administracji ogólnej oraz przedstawiciela rządu.

**Art. 153.** W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Do wykonywania zadań państwa powołane są różne kategorie pracowników. Niektóre stanowiska służbowe mają wyraźnie polityczny charakter (premier, ministrowie, wojewodowie itp.) i jest rzeczą zrozumiałą, że na tych stanowiskach muszą zachodzić częstsze zmiany spowodowane nowym układem sił politycznych powstałym w wyniku wyborów parlamentarnych, rozpadem koalicji, przetasowaniem w składzie sojuszy partyjnych itp. Zmiany na stanowiskach służbowych nie mogą jednak sięgać zbyt głęboko, by nie destabilizować państwa i nie zakłócać działalności jego służb.

Troska o stabilność i sprawne działanie państwa legła u podstaw powołania korpusu służby cywilnej, który ma zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa. W nowej ustawie zasadniczej korpus służby cywilnej otrzymał rangę konstytucyjną, a obejmuje on apolityczną, profesjonalną administrację rządową, nie podlegającą zmianom politycznym, nie powiązaną z żadną opcją polityczną.

Korpus ten tworzą pracownicy zatrudnieni na podstawie mianowania w urzędach administracji rządowej, zwani "urzędnikami służby cywilnej". Dokonujące się zmiany układu politycznego w państwie nie mają wpływu na stan tych urzędników. W myśl ustawy urzędnikiem służby cywilnej może być osoba, która ma polskie



obywatelstwo, nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, posiada kwalifikacje i wymagane predyspozycje.

Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest z urzędu Prezes Rady Ministrów. Powołuje on z tego tytułu członków Rady Służby Cywilnej, która wykonuje zadania związane z tworzeniem służby cywilnej i jej funkcjonowaniem. Do Rady należy m.in. wyrażanie opinii o kandydatach na stanowisko Szefa Służby Cywilnej przedstawianych przez Prezesa Rady Ministrów.

Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej wyznaczonym przez prezesa Rady Ministrów spośród urzędników zaliczonych do kategorii A (jest to najwyższa z czterech kategorii urzędników tej służby).

**Art. 154.** Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów.

Proces tworzenia rządu jest złożony, wieloetapowy, w części tylko określony w normach prawnych, w części zaś regulowany regułami politycznymi, zwyczajami politycznymi itp. Tworzenie Rady Ministrów zakłada współdziałanie najwyższych organów państwa, głównie Prezydenta i Sejmu.

Reguły określające tryb postępowania w omawianej sprawie są pochodną przyjętego systemu rządów. Konstytucja przyjęła w tym względzie rozwiązanie



właściwe systemowi parlamentarno-gabinetowemu, który zakłada działania Prezydenta i w końcowym etapie także udział Sejmu. Przewidując jednak możliwość pojawienia się określonych trudności, powstania sytuacji oznaczającej zaistnienie kryzysu politycznego (brak wyraźnej większości w Sejmie wspierającej rząd, trudność utworzenia koalicji bądź jej rozpad, silne rozdrobnienie polityczne Sejmu itp.). Konstytucja przewiduje nie jeden, a trzy sposoby powoływania Rady Ministrów. Różnią się one zmiennym stopniem udziału w tych czynnościach Prezydenta i Sejmu, inaczej też może wyglądać faza początkowa tego procesu czy też warunki uzyskania wotum zaufania.

Procedura tworzenia rządu rozpoczyna się od desygnowania przez Prezydenta Prezesa Rady Ministrów. Prezydent ma w tym zakresie formalnie pełną swobodę wyboru polityka, któremu powierzy tę misję, faktycznie jest jednak związany układem sił politycznych istniejącym na terenie Sejmu. Winien zatem misję tę powierzyć bądź to przedstawicielowi partii, która ma najsilniejszą reprezentację parlamentarną, bądź też reprezentantowi koalicji, która utworzyła się w Sejmie. Jeśli nie zechce się liczyć z tymi faktami lub gdy rozproszenie polityczne nie pozwoli na sformowanie wyraźnej większości, to misja desygnowanego premiera kończy się fiaskiem. Przykłady takich sytuacji dostarcza praktyka ostatnich kilku lat, gdy desygnowani premierzy nie zdołali sformować rządu (J. Olszewski w 1990 r., B. Geremek w 1991 r.), nie wspominając już o wybranym przez Sejm premierze, który także nie zdołał rządu utworzyć (W. Pawlak w 1992 r.).

Tak więc misja desygnowanego premiera może niekiedy mieć tylko informacyjny charakter (podane wyżej przykłady) bądź też może zakończyć się stworzeniem koalicji i sformowaniem ekipy gotowej do powołania w skład rządu. Jeśli więc misja desygnowanego premiera zakończyła się powodzeniem, przedkłada on Prezydentowi propozycję składu Rady Ministrów. Akceptując te wnioski Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami rządu. Tak więc Prezydent nie może sam wyznaczać członków Rady



Ministrów; jest konstytucyjnie wyraźnie związany wnioskami Prezesa Rady Ministrów.

Przedstawione działania nie mogą trwać dłużej niż 14 dni, licząc od dnia pierwszego po wyborach posiedzenia Sejmu lub dnia przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów. Powołanie rządu przez Prezydenta oznacza wręczenie nominacji premierowi i członkom rządu oraz przyjęcie przysięgi od członków powołanej Rady Ministrów.

Prezes Rady Ministrów ma 14 dni na przedstawienie Sejmowi programu działania rządu (tzw. *exposé*), składu Rady Ministrów i na postawienie wniosku o udzielenie gabinetowi wotum zaufania.

Głosowanie nad wnioskiem o wotum zaufania jest poprzedzone dyskusją parlamentarną w Sejmie. Marszałek Sejmu zarządza przeprowadzenie głosowania nad wotum zaufania, które Sejm udziela bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeśli Sejm udzielił wotum zaufania proces formowania Rady Ministrów został zakończony.

Procedura określona w art. 154 ust. 1 może nie przynieść oczekiwanego rezultatu i wnioski o wotum zaufania może nie zostać uchwalony. Może dojść do tego rodzaju sytuacji albo wskutek słabości tworzącej się koalicji, nie dysponującej w Sejmie wyraźną większością, albo wskutek silnej dezintegracji posłów powodowanej dużą liczbą ugrupowań reprezentowanych w Sejmie, a charakteryzujących się rozbieżnymi czy wręcz przeciwstawnymi interesami i dążeniami programowymi, albo też może to być następstwo faktu, że Prezydent powołując rząd nie kierował się istniejącym w Sejmie układem sił politycznych. W takiej sytuacji należy zastosować nową procedurę określoną w ust. 2. Różni się ona od procedury przewidzianej w ust. 1 tym, że inicjatywa należy już nie do Prezydenta, lecz do Sejmu.

Sejm w ciągu 14 dni ma prawo wybrać Prezesa Rady Ministrów i zaproponowanych przez niego członków rządu. Kandydata na stanowisko Prezesa Rady Ministrów może zgłosić co najmniej 46 posłów, a do wyboru wymagana jest bezwzględna większość głosów. Tak wybrany premier przedstawia Sejmowi na posiedzeniu program działania i proponowany skład Rady Ministrów.

Wybór Rady Ministrów odbywa się także bezwzględną większością głosów. Tak wybraną Radę Ministrów powołuje Prezydent wręczając premierowi i członkom rządu nominacje i odbiera od nich przysięgę.

**Art. 155.** W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 3 Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Utworzenie Rady Ministrów w oparciu o dyspozycje zawarte w art. 154 ust. 1 i 2 dowodzi, że rząd cieszy się poparciem większości w Sejmie, co zapewnia mu dobrą współpracę z parlamentem. Jeśli jednak kryzys polityczny istnieje i zastosowane dwa sposoby utworzenia rządu nie przynoszą pożądanego rezultatu, wówczas pozostaje trzecia, awaryjna procedura, którą rozpoczyna Prezydent. W ciągu 14 dni, powołuje on Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków rządu. Rada Ministrów ubiega się o wotum zaufania, które Sejm winien udzielić w okresie 14 dni podejmując uchwałę już tylko zwykłą większością głosów.

Jeśli w głosowaniu wniosek o wotum zaufania otrzyma taką większość oznacza to istnienie Rady Ministrów, która nie ma poparcia zdecydowanej większości Sejmu, będzie to zatem rząd mniejszościowy, co nie jest dowodem jego siły i bezpiecznej pozycji. Gdyby jednak i w tym głosowaniu wniosek o wotum zaufania nie został przyjęty, wówczas jest to dowód trwania głębokiego rozbitcia



politycznego Sejmu, braku jego zdolności do działania. W takiej sytuacji Prezydent jest prawnie zobowiązany skrócić kadencję Sejmu i Senatu oraz zarządzić przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych.

**Art. 156.** Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

Artykuł 156 wprowadza zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów. Jest to odpowiedzialność za naruszenie Konstytucji lub ustaw, co określa się mianem deliktu konstytucyjnego, ale także za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Organem właściwym do rozpatrywania tego rodzaju spraw jest Trybunał Stanu. Odpowiedzialności tej podlegają: Prezes Rady Ministrów, wicepremierzy i ministrowie, przy czym podkreślić należy, że odpowiedzialność ta ma zawsze charakter indywidualny, każdy z oskarżonych odpowiada w granicach zarzucanych mu czynów.

Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej może zgłaszać Prezydent, sejmowa komisja śledcza bądź co najmniej 115 posłów. Wniosek składa się na ręce Marszałka Sejmu, który kieruje go do komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (jest to jedna ze stałych komisji Sejmu). Komisja ta, która rozpatrując wniosek może przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać akt i informacji, przesłuchuje osobę, której wniosek dotyczy. Osoba ta może korzystać z pomocy obrońcy.

Komisja po rozpatrzeniu sprawy składa Sejmowi sprawozdanie, w którym zawiera wniosek o pociągnięcie osoby, której wniosek dotyczy, do odpowiedzialności konstytucyjnej bądź o umorzenie postępowania w sprawie. Wniosek o postawieniu w stan oskarżenia

winien spełniać warunki aktu oskarżenia według Kodeksu postępowania karnego.

Sejm rozpatruje wniosek komisji i podejmuje stosowną uchwałę bezwzględną większością głosów. Jeśli została przyjęta uchwała o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej, to powoduje ona zawieszenie w czynnościach osoby, której dotyczy. Sprawę rozpatruje Trybunał Stanu, a funkcje oskarżycieli pełnią dwaj wybrani przez Sejm posłowie.

**Art. 157.** Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów.

Odpowiedzialność określona w art. 157 jest zupełnie inna, odmienna od tej, o której była mowa w art. 156. Odpowiedzialność z art. 157 jest odpowiedzialnością parlamentarną, inaczej zwaną polityczną, ponoszona bądź to przez całą Radę Ministrów za ogólną politykę realizowaną przez rząd (jest o niej mowa w ust. 1), ma ona solidarny charakter, bądź przez pojedynczego członka Rady Ministrów za powierzony mu odcinek działalności w ramach podziału kompetencji w rządzie. Jest to odpowiedzialność indywidualna i jest o niej mowa w ust. 2.

Odpowiedzialność parlamentarna jest realizowana przed Sejmem, nie przed Senatem, gdyż tylko Sejm został upoważniony przez Konstytucję do kontrolowania działalności Rady Ministrów. Odpowiedzialność ta ma polityczny charakter, związana jest z polityką prowadzoną przez Radę Ministrów bądź jej członka, a także za sposobem jej realizacji. Programowe założenia polityki

rządu stanowiły przedmiot rozważań posłów w czasie debaty sejmowej nad *exposé* Prezesa Rady Ministrów. Zostały one poddane głosowaniu w toku udzielania rządowi wotum zaufania. Jeśli więc sposób realizacji tej polityki lub całokształt działalności Rady Ministrów nie odpowiada większości w Sejmie wówczas powstaje





podstawa do pociągnięcia rządu do odpowiedzialności parlamentarnej. Ma ona zatem wyraźnie polityczny charakter, jest stosowana gdy występują różnice między polityką realizowaną przez rząd, a tą, którą aprobował Sejm, skutki jej stosowania to odwołanie Rady Ministrów i na jej dymisji sprawa się kończy.

Instrumentem służącym do pociągania Rady Ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej jest wotum nieufności (przewidziane w art. 158), wyrażane przez Sejm na wniosek opozycji. Konstytucja odeszła od jego klasycznej postaci, gdy uprawnieniu parlamentu do odwołania rządu odpowiada uprawnienie Prezydenta do rozwiązania parlamentu (ta praktyka była w Polsce zastosowana w 1993 r. - gdy Sejm obalił rząd H. Suchockiej, Prezydent L. Wałęsa rozwiązał Sejm i Senat). Klasyczną postacią zachowało tylko wotum nieufności uchwalane członkowi Rady Ministrów, zmuszające go do bezwzględnej dymisji.

**Art. 158.** Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę.

Najostrzejszym środkiem prawnym jaki Sejm może zastosować wobec Rady Ministrów jest instytucja wotum nieufności. Może ją stosować wyłącznie Sejm, który został wyposażony, jako jedyny organ państwa, w prawo kontroli politycznej rządu. Wniosek o wotum nieufności zgłasza z reguły opozycja (choć w ramach gry parlamentarnej znany jest w Polsce przypadek, gdy dotychczasowa większość sejmowa, zgłosiła wniosek o wotum nieufności wobec własnego rządu, kierowanego przez W. Pawlaka, z jednoczesnym wskazaniem kandydatury J. Oleksego na stanowisko premiera, który reprezentował tę samą koalicję).



Wniosek taki wymaga co najmniej 46 podpisów posłów (1/10 ustawowego składu Sejmu), chodzi więc o to by stanowił on wyraz nie woli jednostki, ale pewnej grupy. W klasycznej formule instytucji wotum nieufności byłyby to wszystkie wymagania, Konstytucja przyjmuje jednak zracjonalizowaną postać instytucji określaną mianem konstruktywnego wotum nieufności.

Klasyczna postać wotum nieufności powoduje, że przeciwko rządowi tworzy się negatywna większość parlamentarna, grupuje ona te siły, które są niezadowolone z działalności rządu. Większość taka zdolna jest odwołać rząd, ale to nie oznacza, iż może się ona przekształcić niejako automatycznie w

122

większość pozytywną, czyli taką, w oparciu o którą może powstać nowy program rządowy i zostać utworzony rząd nowej koalicji.

Formuła konstruktywnego wotum nieufności powstała by przeciwdziałać tego rodzaju sytuacjom, gdy odwołanie rządu otwiera kryzys, poszukiwanie nowej większości parlamentarnej itp. Konstruktywny charakter tej instytucji wyraża się w tym, że wniosek o wotum nieufności dla rządu istniejącego zawiera jednocześnie nazwisko kandydata na nowego prezesa Rady Ministrów. Uchwalenie takiego wniosku oznacza odwołanie dotychczasowego rządu i jednoczesny wybór nowego premiera. Wynik głosowania dowodzi nie tylko, że przeciwko dotychczasowemu rządowi uformowała się większość parlamentarna, ale że zarazem powstała nowa większość pozytywna, która jest gotowa utworzyć nowy rząd w oparciu o wspólnie wypracowany program i udzielać mu poparcia. W ten sposób kryzys polityczny i poszukiwanie nowej większości parlamentarnej nie występują.

Jeśli taki wniosek o wotum nieufności (Konstytucja nie używa określenia "konstruktywny", a jest ono zapożyczone z systemu



kanclerskiego stosowanego w RFN) zostaje uchwalony, Prezydent przyjmuje dymisję dotychczasowego rządu, powołuje wybranego przez Sejm nowego prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków gabinetu i odbiera od nich przysięgę.

Wniosek o wotum nieufności poddaje się pod głosowanie nie bezpośrednio po jego zgłoszeniu, lecz dopiero po upływie 7 dni. Chodzi z jednej strony o to, by nie działać pod wpływem emocji politycznych, z drugiej zaś, by dać czas wnioskodawcom na formowanie nowej większości, zaś większości dotychczasowej czas na obronę rządu. Uchwalenie tego wniosku następuje "większością ustawowej liczby posłów", czyli konieczne jest poparcie wniosku przez co najmniej 231 posłów. Skutkiem prawnym odrzucenia tego wniosku przez Sejm jest zakaz zgłaszania nowego wniosku przed upływem 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego. Chodzi o to, by nie nękać rządu nieprzemyślanymi sankcjami, które nie tworzą dobrej atmosfery do pracy.

Okres 3 miesięcy może jednak zostać skrócony, jeśli pod nowym wnioskiem o wotum nieufności podpisze się co najmniej 115 posłów (1/4 ustawowego składu Sejmu). Tak wysoka liczba świadczy, że istnieje poważna sytuacja, że występuje wyraźna, licząca się grupa posłów przeciwnych istniejącej Radzie Ministrów.

**Art. 159.** Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Przepis art. 158 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Odpowiedzialność parlamentarna może mieć także indywidualny charakter, a odnosi się ona do ministra jako szefa określonego działu administracji rządowej (resortu) lub ministra wykonującego zadania powierzone mu przez Prezesa Rady Ministrów (choć w tym przypadku dyskusyjna może być sprawa, czy za działania ma odpowiadać wykonawca czy też osoba zlecająca zadania, a więc Prezes Rady Ministrów). Powody stosowania odpowiedzialności indywidualnej



są analogiczne jak w przypadku Rady Ministrów, a więc natury politycznej. Natomiast tryb postępowania wykazuje pewne odmienności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności zgłaszają posłowie. Jest to z reguły inicjatywa ugrupowań opozycyjnych, ale wymagana jest większa liczba podpisów niż w przypadku wniosku dotyczącego rządu. Jeśli wniosek o wotum nieufności dla Rady Ministrów może zgłosić już 46 posłów, to w odniesieniu do poszczególnego członka rządu granica ta ulega podwyższeniu do 69 (co stanowi 15% ustawowej liczby posłów).

Wotum nieufności uregulowane w art. 159 nie ma konstruktywnego charakteru, nie jest połączone ze zgłoszeniem kandydatury nowego ministra, bo tego może przedstawić wyłącznie premier.

Także i wniosek o wotum nieufności wobec ministra może być poddany pod głosowanie dopiero po upływie 7 dni od daty jego zgłoszenia. Podobne skutki rodzi nieuchwalenie wniosku, czyli ponowna próba zgłoszenia wotum nieufności wobec tego samego ministra nie może nastąpić przed upływem 3 miesięcy, chyba że zebranych zostanie 115 podpisów.

Uchwalenie zaś wniosku o wotum nieufności wobec członka rządu obliguje go do niezwłocznego złożenia dymisji, którą Prezydent przyjmuje odwołując go ze stanowiska.

**Art. 160.** Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Instytucja wotum zaufania wiąże się z funkcją kontrolną Sejmu. W odróżnieniu od wotum nieufności, które stanowi narzędzie w ręku opozycji zmierzającej do odwołania Rady Ministrów, wotum zaufania



jest środkiem wykorzystywanym przez rząd. Jest stosowane w procesie tworzenia rządu, gdy premier po przedstawieniu programu działania nowej Rady Ministrów wnosi o udzielenie rządowi wotum zaufania. Wnosi także o aprobatę dla programu rządu i jego składu. Otrzymanie wotum zaufania stanowi dowód poparcia Sejmu dla zamiarów i poczynań Rady Ministrów.

Z wotum zaufania spotkać się można jednak nie tylko w procesie tworzenia rządu, także w okresie jego istnienia Prezes Rady Ministrów może zwracać się do Sejmu o udzielenie mu zaufania. W tym przypadku chodzi raczej o potwierdzenie zaufania, którym rząd już dysponuje od chwili swego powstania. Z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania występuje Rada Ministrów, a ściślej jej prezes, który w ten sposób pragnie uzyskać potwierdzenie zaufania i poparcia dla rządu. Wnioski tego rodzaju składane są dla przezwyciężenia sporów i napięć w łonie koalicji rządzącej, gdyż partnerzy muszą się wówczas jednoznacznie zadeklarować, czy pragną kontynuować współpracę koalicyjną. Premier może też pragnąć zademonstrowania, iż rząd cieszy się poparciem większości parlamentarnej, a może się to wiązać z debatą nad określoną dziedziną polityki (polityka społeczna lub gospodarcza Rady Ministrów) albo też

w obliczu ważnych wydarzeń w skali międzynarodowej, w których Polska pragnie aktywnie uczestniczyć (np. podczas debaty nad polityką zagraniczną Polski).

Uchwalenie wotum zaufania oznacza wzmocnienie pozycji Rady Ministrów, stanowiąc dowód, że większość w Sejmie i rząd są zgodne co do kierunków prowadzonej polityki, że Sejm nadal wspiera aktywnie poczynania rządu. Odwrotna sytuacja, czyli odrzucenie wniosku o wotum zaufania, stanowi dowód, że Sejm nie popiera już



rządu, że polityka którą Rada Ministrów prowadzi nie cieszy się już poparciem większości sejmowej, co zobowiązuje prezesa Rady Ministrów do złożenia dymisji rządu na ręce Prezydenta.

W niektórych państwach instytucja wotum zaufania bywa wykorzystywana w celu wywierania przez rząd presji na parlament. Konstytucja Francji z 1958 r. daje premierowi prawo do stawiania kwestii zaufania w związku z wniesionym projektem ustawy, na której rządowi zależy, od której uzależnia prowadzenie określonej polityki. Wniosek taki oznacza, że odrzucenie projektu ustawy jest jednoznaczne z przyjęciem wotum nieufności. Przy czym w wydaniu francuskim ta konstrukcja prawna ma jeszcze jeden dodatkowy aspekt. Jeśli bowiem w ciągu 48 godzin po złożeniu deklaracji premiera opozycja nie wystąpi z wnioskiem o wotum nieufności dla rządu, to ustawa przechodzi bez głosowania, co oznacza zarazem udzielenie rządowi wotum zaufania.

W toku prac nad Konstytucją Trzeciej Rzeczypospolitej były podejmowane próby przeniesienia na nasz grunt rozwiązań francuskich. Ostatecznie jednak do tego nie doszło. Konstytucja natomiast stanowi, że do przyjęcia wotum zaufania wymagana jest zwykła większość głosów.

**Art. 161.** Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów.

W okresie istnienia Rady Ministrów mogą występować różne przyczyny powodujące konieczność dokonywania zmian w składzie rządu. Mogą to być przypadki jednostkowe (np. zmiana Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 1997 r.), ale mogą też przybierać szerszy zakres, wówczas mowa jest o rekonstrukcji Rady Ministrów. Zjawisko tego rodzaju wystąpiło w 1996 r. po uchwaleniu pakietu ustaw oznaczających reformę centrum administracyjnego. Rekonstrukcja ta obejmowała likwidację pewnych resortów, przekształcenie innych, ale także i powołanie nowych działów administracji rządowej.

W zmianach tego rodzaju zasadniczo nie uczestniczy Sejm, którego uprawnienia wiążą się wyłącznie z powoływaniem Rady Ministrów, jej odwoływaniem, choć także z uchwalaniem ministrom wotum nieufności. Tylko tą drogą, poprzez wotum nieufności wobec konkretnego ministra, Sejm mógłby powodować zmiany w składzie rządu. Dodać należy, że mimo podejmowanych prób w okresie Małej Konstytucji nie doszło nigdy do odwołania przez Sejm ministra.

## 125

Sejm zatem uczestniczy tylko w tych działaniach, które wiążą się przyjmowaniem programu rządu, jeśli zaś zmiana na stanowisku ministra nie wpływa na zmianę programu rządowego, to brak też podstaw do włączania Sejmu w przeprowadzanie tych czynności.

Uprawnienia związane z dokonywaniem zmian w składzie Rady Ministrów Konstytucja powierza Prezydentowi, który ma prawo odwoływania członków rządu i powoływania nowych ministrów. Konstytucja wymaga w tym celu wniosku Prezesa Rady Ministrów. Z tego wyraźnego stwierdzenia konstytucyjnego wynika, że Prezydent nie może dokonywać zmian z własnej inicjatywy, może bowiem działać tylko na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Może dokonywać "zmian w składzie Rady Ministrów", ale nie na wszystkich stanowiskach. Zmiana tego rodzaju nie może dotyczyć w żadnym wypadku premiera, gdyż zmiana na tym stanowisku jest równoznaczna ze zmianą rządu (art. 162), a procedury z tym związane określa nie art. 161, lecz art. 154 i 155 Konstytucji.

**Art. 162.** Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu.

Konstytucja określa warunki, w jakich dochodzi do dymisji Rady Ministrów. Warunków tych jest kilka, a pierwszy wiąże się z pierwszym po wyborach posiedzeniem Sejmu. Konstytucja wymaga, by w takiej sytuacji Prezes Rady Ministrów obowiązkowo składał



dymisję, co ma stworzyć warunki do powołania nowego rządu w oparciu o większość jaka ukształtowała się w Sejmie w wyniku wyborów. Jest to rozwiązanie szeroko stosowane, w niektórych państwach określa go konstytucja, w innych jest traktowane jako zwyczaj konstytucyjny.

Drugi przypadek to nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów. Fakt ten dowodzi, że rząd nie ma poparcia większości parlamentarnej, a poparcie to jest niezbędnym warunkiem jego istnienia i działania.

Trzecia okoliczność to wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności. Stanowi ono dowód utraty przez rząd poparcia Sejmu, świadczy, że uformowała się przeciwko niemu większość parlamentarna.

Czwarty przypadek obejmuje Prezesa Rady Ministrów, który pragnie ustąpić wraz z rządem z różnych powodów. W tym jednakże przypadku decyduje Prezydent, może bowiem przyjąć dymisję i przystąpić do powoływania nowej Rady Ministrów, może też dymisję odrzucić.

Artykuł 162 nie przewiduje jeszcze jednej okoliczności powodującej obowiązek dymisji rządu, co wyraźnie regulowała Mała Konstytucja. Chodzi tu o odmowę Sejmu udzielenia rządowi absolutorium. Udzielenie absolutorium następuje po pozytywnej ocenie wykonania przez rząd ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa. Gdy ocena wykonania jest negatywna Sejm nie udziela absolutorium, co zobowiązuje rząd do złożenia dymisji. Instytucja absolutorium została uregulowana w art. 226, bez wskazania jednak skutków odmowy Sejmu jej udzielenia. Przyjąć jednakże należy, że skutek takiej sytuacji może być jeden

- jeśli rząd, który budżet realizował istnieje w momencie podejmowania przez Sejm uchwały o odmowie udzielenia absolutorium - złożenie dymisji na ręce Prezydenta, który ją





przyjmuje. Nieudzielenie absolutorium może być skutkiem niewłaściwego wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych, co oznacza naruszenie tych ustaw. Jest to delikt konstytucyjny, który może stanowić podstawę pociągnięcia winnych do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Przyjęcie dymisji przez Prezydenta nie oznacza, iż Rada Ministrów z tym momentem przestaje działać. Powołanie nowego rządu wymaga pewnego czasu, a państwo musi funkcjonować w miarę normalnie. Dlatego też przyjęcie dymisji łączy się z decyzją Prezydenta o powierzeniu rządowi dalszego wykonywania obowiązków, aż do czasu powołania nowej Rady Ministrów. W okresie tym rząd powinien ograniczać się do załatwiania bieżących spraw państwa, bez podejmowania nowych inicjatyw czy też działań, których skutki byłyby długofalowe.

## **Rozdział VII**

### **Samorząd terytorialny**

W państwie demokratycznym spotyka się różne formy samorządu. Można wśród nich wyróżnić samorząd terytorialny, pracowniczy, gospodarczy, rzemieślniczy, sędziowski, akademicki itp. Jedną z tych form, zajmującą przy tym szczególną pozycję, jest samorząd terytorialny, będący podstawowym i powszechnym. Stanowi on przy tym ważny element ustroju politycznego państwa. Dlatego też samorząd terytorialny należy zaliczyć do materii konstytucyjnych, a współczesne ustawy zasadnicze różnych państw regulują zadania tego samorządu, jego strukturę organizacyjną, jak też określają stosunki wzajemne, które zachodzą między administracją rządową a samorządem.

Samorząd terytorialny stanowią wspólnoty mieszkańców określonych jednostek podziału terytorialnego państwa. Wykonują one należące do nich zadania w formach demokracji bezpośredniej (referendum) lub przez wybierane przez mieszkańców jednostki organy. Działania



samorządu podlegają nadzorowi państwa z punktu widzenia legalności.

Samorząd terytorialny to niewątpliwie składowa część władzy wykonawczej w państwie, przedmiotem jego działań są sprawy stanowiące część zadań należących do zakresu tej władzy. Podobnie też środki działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego mają charakter administracyjny, a nie ustawodawczy czy sędziowski.

Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i odbywa się w ramach przez nie ustanowionych. Dlatego też kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej.

O charakterze organów samorządu terytorialnego, jako władzy wykonawczej, świadczy także systematyka Konstytucji, gdyż przepisy określające zasady i zakres działania samorządu terytorialnego ujęte zostały bezpośrednio po artykułach dotyczących Rady Ministrów i administracji rządowej.

Konstytucje przekazują samorządowi terytorialnemu z reguły zadania, które nie wymagają jednolitego wykonywania w skali państwa, przy czym nowa Konstytucja znacznie poszerza rolę i kompetencje samorządu terytorialnego w porównaniu z Małą Konstytucją z 1992 r. Wprowadza ona przede wszystkim zasadę domniemania właściwości jego organów, co wynika wprost z art. 163. Ważną nowość stanowi przyjęcie zasady, że spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracją rządową rozstrzygają sądy administracyjne. Jest to z pewnością konsekwencja uznania samorządu terytorialnego za



instytucję zajmującą ważną pozycję wśród różnorodnych form i przejawów życia publicznego.

**Art. 163.** Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Samorząd terytorialny jest lokalną wspólnotą społeczną uprawnioną do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażoną w materialne środki realizacji powierzonych jej zadań. Jest to struktura niezależna od aparatu państwowego, posiadająca własne organy przedstawicielskie i wykonawcze, uprawnione do stanowienia prawa miejscowego. Ponieważ struktury te wykonują administrację publiczną, stąd państwo zachowuje uprawnienia nadzorcze wobec samorządu terytorialnego.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest lokalna społeczność zamieszkująca określony obszar i zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Byt samorządu jest uzależniony od woli państwa, ale jego istnienie jest dowodem przyjęcia zasad ustroju demokratycznego. Przynależność do związku samorządowego powstaje z mocy prawa, przez sam fakt zamieszkiwania na obszarze określonej jednostki. Trwa ona tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Osoba nie może odmówić przynależności do terytorialnego związku samorządowego, a organy tego związku nie mogą jej wykluczyć.

Samorząd terytorialny wykonuje zadania administracji publicznej, może więc korzystać ze środków prawnych o charakterze władczym, właściwych władzy państwowej.

**Zadania samorządu terytorialnego określa Konstytucja i ustawy:**

- a) z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym,
- b) z 5 czerwca 1995 r. o samorządzie powiatowym,

c) z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim,

d) z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójszczeblowego podziału terytorialnego państwa.

## 128

Samorząd terytorialny działa w oparciu o Konstytucję i ustawy, w pierwszym rzędzie na podstawie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Jego zadania są jednak bardzo różnorodne, co wynika m.in. z charakteru danej społeczności lokalnej.

Określając rolę ustrojową i zadania publiczne samorządu terytorialnego Konstytucja wprowadza bardzo istotną zasadę domniemania jego właściwości. Zasada ta została zawarta w art. 163, a wynika z niej, że inne organy władzy publicznej mają w zakresie administracji terenowej kompetencje wyraźnie określone i sprecyzowane. Gdyby więc powstały sprawy sporne z tego zakresu, należy przyjąć domniemanie, iż w tych kwestiach, niezastrzeżonych ustawowo dla innych władz i organów, właściwe są organy samorządu terytorialnego. Stwarza to samorządowi szerokie możliwości działania i zapobiegania tendencjom do ograniczania jego zadań i roli ustrojowej.

**Art. 164.** Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

Konstytucja nie rozstrzyga i nie przesądza kwestii struktury samorządu terytorialnego w Polsce. Problem ten należał do spornych w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, a wiązało się to z kwestią określenia podziału terytorialnego państwa i wprowadzenia nowego szczebla w postaci powiatu. Pierwotnie projekt Konstytucji przywracał powiaty, jednakże w końcowym etapie prac konstytucyjnych, w toku poszukiwania kompromisu



umożliwiającego uchwalenie projektu, zrezygnowano z regulowania tej kwestii w ustawie zasadniczej. Nie oznacza to, że kwestia jedno- czy wieloszczeblowych organizacji terytorialnej państwa została przesądzona.

Komisja Konstytucyjna wychodziła z założenia, że kwestia struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego i podziału państwa na powiaty może być rozstrzygnięta w Konstytucji, ale nie jest to rozwiązanie jedyne, można bowiem przekazać uregulowanie tego problemu do ustawy.

Aktualnie Konstytucja przesądza tylko, że gmina jest jednostką podstawową samorządu terytorialnego, a nie jedyną. Perspektywicznym rozstrzygnięciem wytycza kierunek treść ust. 2, który odsyła do ustawy określenie innych jednostek samorządu regionalnego czy lokalnego.

Z faktu, że Konstytucja czyni gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego wynika konsekwencja prawna, że to gmina spełnia jego podstawowe zadania. Oznacza to, że sprawy będące w gestii tegoż samorządu należą tym samym do kompetencji gminy i jej organów, że zadania innych jednostek muszą być wyraźnie przez prawo określone i przyznane tym jednostkom.

Gmina jest podmiotem prawnym, odrębnym od państwa, działa więc we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Gmina wykonuje zadania własne, należące do samorządu terytorialnego, ale spełnia także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, nakładane przez ustawy lub przejęte na podstawie porozumienia z organem administracji rządowej.

Sprawa struktury samorządu terytorialnego nie została przesądzona w Konstytucji, a rozstrzygnęły ją następujące ustawy uchwalone



latem 1998 r.:

- a) z 5 czerwca o samorządzie powiatowym,
- b) o samorządzie wojewódzkim, a przede wszystkim
- c) z 24 lipca o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

**Art. 165.** Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego to zasadnicza konstrukcja prawna gwarantująca tym jednostkom samodzielność. Dzięki temu jednostka ta może być podmiotem praw i obowiązków, może posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego umożliwia im m.in. korzystanie z ochrony sądowej.

Sprawy z tego zakresu reguluje polskie ustawodawstwo, które odpowiada wymogom Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Karta ta określa prawa i obowiązki samorządu zaliczając do nich m.in. prawo do zarządzania sprawami lokalnymi, możliwość wykorzystania drogi sądowej w dochodzeniu do samodzielnego działania, posiadania własnych środków finansowych itp.

**Art. 166.** Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Zakres działania samorządu terytorialnego obejmuje ogół spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zadania własne samorządu obejmują zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.



Zadania własne samorządu terytorialnego obejmują sprawy, które należą do gminy, powiatu, województwa i mogą być wykonywane samodzielnie, czyli bez nieuprawnionej ingerencji organów państwa (poza ingerencją o charakterze nadzoru). W literaturze przyjmuje się, że do zadań własnych gminy należą sprawy związane z:

a) infrastrukturą techniczną (drogi, kanalizacja, wodociągi, lokalny transport zbiorowy itd.),

b) infrastrukturą społeczną (szkoły, kultura fizyczna, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.),

c) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (bezpieczeństwo sanitarne, ochrona przeciwpożarowa itd.),

d) ładem przestrzennym i ekologicznym (ochrona środowiska, gospodarka terenami, utylizacja odpadów itp.).

## 130

Przekazanie gminie nowych zadań własnych wymaga zapewnienia także środków na ich realizację.

Zadania własne powiatu obejmują sprawy o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, transportu i dróg publicznych, kultury, turystyki, kultury fizycznej, geodezji i kartografii, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności itp.

**Zadania te są nakładane na powiaty w drodze ustawy.**

Do zadań własnych województwa należy określanie strategii rozwoju województwa oraz prowadzenie polityki jego rozwoju.



Sprawy te określają:

- a) ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym,
- b) ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- c) ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim.

Zadania zlecone wykonują jednostki samorządu terytorialnego obok zadań własnych i mają one charakter ogólnopaństwowy. Zadania te gmina, powiat, województwo wykonują nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej. Zadania te mogą być nakładane w drodze ustawy lub na podstawie porozumienia pomiędzy gminą czy powiatem a organem administracji rządowej. Tryb zlecenia tych zadań i zabezpieczania ten cel środków finansowych określa ustawa.

Działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi organów administracji rządowej. Na tle działań dwu rodzajów administracji publicznej, z jednej strony w postaci organów samorządu terytorialnego, z drugiej - administracji rządowej, może dochodzić do sporów kompetencyjnych, Konstytucja przewiduje tego rodzaju sytuacje i przekazuje sądownictwu administracyjnemu rozstrzygnięcie sporów prawnych w tej dziedzinie. Jest to rozstrzygnięcie bardzo istotne, konieczne w procesie decentralizacji władzy publicznej i rozwoju samorządności. Przekazywaniu samorządowi spraw, w które administracja rządowa nie powinna ingerować, nie zawsze towarzyszy zmiana podejścia i odrzucenie nawyków organów administracji rządowej powstałych w okresie silnej centralizacji władzy. Prawo zatem niezawisłego sądu do rozstrzygnięcia tego rodzaju sporów jest rozwiązaniem bardzo potrzebnym.

**Art. 167.** Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Decentralizacja władzy publicznej, rozbudowa samorządności społecznej, wzmacnianie autonomii samorządów, przekazywanie im





kompetencji, których nie powinny wykonywać organy administracji rządowej, wszystkie te procesy mają rację bytu i szansę powodzenia tylko wówczas, gdy działaniom tym towarzyszy tworzenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości

131

uzyskiwania odpowiednich środków finansowych na realizację zadań. Tego rodzaju działania muszą przyjmować bądź to formę dotacji z budżetu państwa, bądź też wymagają określenia dochodów własnych.

Artykuł 167 zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych w stopniu odpowiadającym zakresowi powierzonych zadań. Mogą to być dochody w formie: dochodów własnych, ogólnych subwencji państwa, dotacji celowych z budżetu państwa. Dochodami własnymi gminy są m.in. podatki lokalne, dochody z majątku gminy, darowizny, samoopodatkowanie się mieszkańców itp.

Należy podkreślić, że gospodarka finansowa gmin jest jawna, a kontrolę tej gospodarki prowadzą regionalne izby obrachunkowe w oparciu o ustawę z 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Podstawą prawną uzyskiwania dochodów przez samorząd terytorialny są ustawy: z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz z tegoż dnia ustawa o finansach publicznych, a także ustawa samorządowa.

**Art. 168.** Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Obowiązujące ustawy określają tryb i zasady ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości podatków, a także opłat lokalnych.



Artykuł 168 traktuje o władztwie podatkowym samorządu terytorialnego, ale tylko w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych. W tym zakresie może ustalać wysokość tych danin; tak więc wspomniane władztwo podatkowe samorządu terytorialnego jest ograniczone i tylko w małym stopniu samorząd ma wpływ na ustalanie wysokości danin.

**Art. 169.** Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

Struktura organów samorządu terytorialnego została określona w sposób bardzo ogólny. Konstytucja wymienia tylko rodzaje organów samorządu, ujmując je w dwu grupach. Pierwsza z nich obejmuje organy stanowiące, druga zaś organy wykonawcze. Nie określa się natomiast ich rodzaju, przyznanych kompetencji i zadań. Kwestie te zostały odesłane do ustaw albo - jak w przypadku ustroju jednostek samorządu terytorialnego - do aktów prawnych uchwalonych przez organy stanowiące samorządu.

W świetle obowiązującego ustawodawstwa reprezentacją mieszkańców gminy, a zarazem organem stanowiącym samorządu terytorialnego o kompetencji generalnej, jest rada gminy (miasta). Do zakresu jej kompetencji należą wszelkie sprawy przyznane gminie, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Do wyłącznej kompetencji rad ustawa zastrzega m.in. uchwalanie statutu gminy, określającego organizację i tryb działania organów gminy, określanie trybu wyboru i działania zarządu, trybu uchwalania budżetu gminy, planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego, sprawy nadawania

honorowego obywatelstwa gminy, podejmowania uchwał w sprawach zastrzeżonych w ustawach do kompetencji rady.

W okresie czteroletniej kadencji rada obraduje na sesjach, wybiera ze swego grona przewodniczącego rady oraz jego zastępców, może powoływać komisje, w skład których wchodzi także osoby spoza



rady w liczbie nie przekraczającej połowy składu komisji. Obowiązkowo powołuje komisję rewizyjną w celu kontroli zarządu gminy i podporządkowanych mu jednostek organizacyjnych. Wybiera i odwołuje swój organ wykonawczy, którym jest zarząd gminy (powiatu, województwa).

Rada pochodzi z wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich, przeprowadzanych w tajnym głosowaniu. Tryb przeprowadzania wyborów określa ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r. Prawo wyborcze przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie, o ile ukończyły 18 lat i stale zamieszkują na obszarze działania rady. Radni są reprezentantami interesów lokalnych, a jednocześnie pełnią rolę łącznika między radą a wyborcami i ich organizacjami. Radny nie może łączyć mandatu przedstawicielskiego z wykonywaniem pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy.

Podkreślić należy, że mieszkańcy gminy, mający prawa wyborcze, wykonują prawo zarządzania sprawami lokalnymi także bezpośrednio, w drodze referendum gminnego.

Organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego jest zarząd wybierany przez radę w liczbie 3-7 osób, spośród radnych lub spoza grona rady. W skład zarządu wchodzi wójt (w miastach burmistrz lub prezydent), jako przewodniczący zarządu, a także jego zastępcy i członkowie. Obowiązuje niepołączalność członkostwa zarządu i zatrudnienia w administracji rządowej, gdyż mogłoby to prowadzić do uzależnienia organów samorządu od administracji rządowej.

W powiecie organem wykonawczym samorządu terytorialnego jest zarząd powiatu na czele ze starostą, a w województwie - zarząd województwa na czele z marszałkiem województwa.

Zarząd wykonuje uchwały rady, zadania gminy (gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet itp.). Organem



pomocniczym zarządu gminy jest urząd gminy (miasta), którego kierownikiem jest wójt (burmistrz, prezydent). Strukturę urzędu, jednostki organizacyjne wchodzące w jego skład określa regulamin organizacyjny uchwalany przez radę, który musi być zgodny ze statutem gminy.

**Art. 170.** Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.

### 133

Członkowie wspólnoty samorządowej uczestniczą nie tylko w wyborach organu stanowiącego samorządu (rady sejmiku), ale mogą także podejmować decyzje w drodze referendum lokalnego. Przedmiotem tego referendum mogą być sprawy dotyczące tej wspólnoty, ale także kwestie związane z odwołaniem organu samorządu pochodzącego z wyborów bezpośrednich. W ten sposób należy rozróżniać dwa rodzaje referendum. Jeden ma charakter obligatoryjny, jego przeprowadzenie jest obowiązkowe w takich sprawach, jak samoopodatkowanie się mieszkańców, ale także tylko tą drogą można odwołać radę przed upływem jej kadencji. Drugi rodzaj to referendum fakultatywne, które może być zarządzane i przeprowadzane w każdej "innej ważnej sprawie".

Referendum lokalne jest przeprowadzane z inicjatywy organu stanowiącego lub na wniosek 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania. Referendum jest ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych. Natomiast wynik referendum jest wiążący, gdy za jednym z możliwych rozwiązań opowiedziało się więcej niż połowa głosujących. Odwołanie rady gminy jest równoznaczne z rozwiązaniem zarządu gminy. W takiej sytuacji



Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę do pełnienia funkcji organów odwołanych aż do momentu wyboru nowych organów samorządu.

W przypadku referendum dotyczącego samoopodatkowania się mieszkańców, jego wynik jest wiążący wówczas, gdy za proponowanym rozwiązaniem opowiedziało się 2/3 ważnie oddanych głosów.

Referendum może być także przeprowadzane na wniosek mieszkańców gminy. Inicjatywę w tym względzie może podjąć obywatel lub grupa obywateli posiadających prawo wyborcze do rady danej gminy, jak też terenowa struktura partii politycznej lub organizacji społecznej działającej w danej gminie. Wniosek o przeprowadzenie referendum rodzi skutki prawne dopiero wówczas, gdy rada podejmie uchwałę pozytywną w tej sprawie. Na uchwałę odmowną, odrzucającą wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum, inicjatorom wniosku służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jego postanowienie w tej sprawie jest ostateczne. Dodać należy, że postanowienie NSA uwzględniające skargę zastępuje uchwałę rady o zarządzeniu referendum.

**Art. 171.** Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

Działalność samorządu terytorialnego, podobnie jak i działalność organów administracji rządowej, podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Do sprawowania nadzoru w stosunku do samorządu terytorialnego uprawniony jest Prezes Rady Ministrów (art. 148 Konstytucji) i wojewodowie. W pewnym też zakresie, w odniesieniu do spraw finansowych, nadzór pełnią także regionalne izby obrachunkowe. Tryb i formy nadzoru określone zostały nie w Konstytucji, lecz w ustawach, przede wszystkim w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Konstytucja wymienia wprawdzie tylko jeden, ale za to bardzo rygorystyczny środek nadzoru. Uprawnia ona Sejm do rozwiązania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorząd terytorialny w



przypadku, gdy narusza on w sposób rażący Konstytucję lub ustawy.  
W

134

omawianym przypadku nie chodzi o jednorazowe naruszenie tych aktów prawnych, ale o działalność powtarzającą się, oznaczającą, iż rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa często nie przestrzegają zasady legalności, o czym świadczą stale powtarzające się przypadki naruszeń.

O nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały (wójt i burmistrz mają obowiązek przedkładać wojewodzie uchwały rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia). Decyzja wojewody podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Jeśli powtarzających się naruszeń Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd gminy, wojewoda zwraca się do rady o zastosowanie odpowiednich środków. Jeśli i to nie odnosi skutku, wówczas zwraca się do sejmiku z wnioskiem o rozwiązanie zarządu gminy. Jeśli sejmik rozwiąże zarząd gminy, wówczas prezydium sejmiku wyznacza osobę powołaną do pełnienia funkcji zarządu, a także funkcji wójta (burmistrza) do czasu wyboru nowego zarządu. Prezes Rady Ministrów ma prawo, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zawiesić organy gminy i ustanowić na okres do dwu lat zarząd komisaryczny. Działania te podejmuje, jeśli sytuacja nie rokuje nadziei na poprawę i na większą skuteczność wykonywania zadań publicznych przez organy gminy. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić dopiero po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i po wezwaniu ich do niezwłocznego opracowania i przedstawienia programu poprawy sytuacji gminy.

Prawo powołania komisarza rządowego posiada Prezes Rady Ministrów, który działa na wniosek wojewody, zgłoszony za



pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Organem nadzoru w stosunku do sejmiku województwa jest Prezes Rady Ministrów.

**Art. 172.** Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się.

Konstytucja dopuszcza zrzeszanie się jednostek samorządu terytorialnego. Gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Przewidziane jest także tworzenie związków między powiatowych.

## **Rozdział VIII**

### **Sądy i trybunały**

O ile dotychczasowe rozdziały Konstytucji, określające strukturę i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, zastąpiły regulacje prawne wprowadzone w 1992 r. przez Małą Konstytucję i nie odbiegały w sposób zasadniczy od jej rozwiązań, o tyle rozdział VIII dotyczący władzy sądowniczej, zawiera wiele zupełnie nowych przepisów prawnych. Strukturę tych organów, zasady i tryb ich funkcjonowania regulowały dotychczas utrzymane w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r. Regulacje te były wprawdzie korygowane,

wywodziły się jednak z innej epoki i nie przystawały zupełnie do nowych potrzeb demokratycznego państwa.

W rozdziale VIII spotykamy zatem dużo więcej nowych rozwiązań niż w omawianych wcześniej częściach Konstytucji. Już sam tytuł rozdziału wskazuje na inną problematykę jego treści. Warto przypomnieć, że odpowiedni rozdział Konstytucji z 1952 r. był



zatytułowany "Sąd i prokuratura", obejmował zatem dwie odrębne grupy organów państwowych, z jednej strony sądy, z drugiej zaś prokuraturę. Obecny tytuł rozdziału VIII to "Sądy i trybunały". Dekonstytucjonalizacji ulega zatem instytucja prokuratury, natomiast Konstytucja przesądziła jednoznacznie o miejscu trybunałów w systemie organów państwa. Dotychczasowe uregulowania prawne odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu nie przesądzały kwestii ich charakteru prawnego.

W tej sprawie w literaturze prawniczej występowały bardzo różne opinie. Jedni uważali, że są to sądy szczególnego rodzaju, inni określali je jako organy *quasi-sądowe*, jeszcze inni odmawiali im charakteru organów sądowych.

Konstytucja regulując całość organów z zakresu władzy sądowniczej w rozdziale VIII, przesądziła zarazem o charakterze trybunałów, a szczegółowe rozwiązania organizacyjnoprawne, w tym także odnoszące się do sędziów obydwu Trybunałów dowodzą, że zasadne jest łączne traktowanie problematyki dotyczącej sądów i Trybunałów.

Rangę konstytucyjną otrzymał Naczelny Sąd Administracyjny, a jednocześnie Konstytucja przesądziła o dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego. Zapowiada to tym samym rozbudowę tych sądów.

Wzmocnieniu uległa zasada niezawisłości sędziów, rozbudowano przepisy prawne odnoszące się do Krajowej Rady Sądownictwa, która także stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. O ile nie notuje się istotnych zmian dotyczących Trybunału Stanu, to wzmocnieniu uległa pozycja ustrojowa i poszerzeniu uległ zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Ugruntowana została zasada prawa obywatela do sądu, wymieniona już w art. 45 ust. 1 Konstytucji, poszerzono znacznie środki prawne, jakimi jednostka może dysponować, gdyż obejmują one teraz także skargę konstytucyjną.





Trzecia władza uzyskała zatem w nowej Konstytucji znacznie poszerzone podstawy prawne istnienia, zwiększoną niezależność i niezawisłość, ugruntowaną rolę ustrojową.

Struktura wewnętrzna rozdziału VIII zbudowana została w ten sposób, że niejako przed nawias wyjęto postanowienia wspólne, dotyczące wszystkich sądów i trybunałów (art. 173 i 174), następnie zaś uregulowane zostały kolejno kwestie dotyczące sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

## 136

**Art. 173.** Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Artykuł 10 Konstytucji określał, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Artykuł 173 podkreśla raz jeszcze odrębność organizacyjną i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Cechy te odnoszą się zatem już nie tylko do sądów, co dotychczas obowiązujące przepisy prawne wyraźnie przewidywały, ale także do obydwu trybunałów. Tak więc Konstytucja podkreśla jednorodny charakter tych organów, wspólne ich funkcje, jakie spełniają w państwie.

Rozwinięcie obydwu wymienionych tu zasad: odrębności organizacyjnej i funkcjonalnej oraz niezależności od innych władz znajdujemy w dalszych artykułach tegoż rozdziału.

**Art. 174.** Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednolity charakter, jak też istota sądów oraz trybunałów znajdują m.in. wyraz w tym, że wszystkie te organy władzy sądowniczej wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Wykonują one



zatem swe zadania w imieniu państwa, którego funkcje realizują. Są to więc organy państwowe powołane do rozpatrywania i rozstrzygnięcia sporów prawnych w imieniu państwa. Wyrok, orzeczenie, postanowienie sądu czy trybunału ma za sobą autorytet państwa, co zapewnia mu respektowanie i wykonywanie. W ten sposób organy te nie tylko działają w imieniu państwa, ale także zabezpieczają prawidłowy tok działania organów państwowych, wywierają wpływ na życie społeczne, chronią wolności i prawa jednostki.

## Sądy

Powstały w wyniku przemian ustrojowych, zapoczątkowanych w 1989 r., system sądownictwa znalazł w Konstytucji kształt rozbudowany. Ustawa zasadnicza nie tylko wskazuje, jakie organy sądowe sprawują wymiar sprawiedliwości, ale także określa ich zasady organizacji i funkcjonowania. Podkreślić należy, że część tych zasad tradycyjnie ujmowana w rozdziale dotyczącym sądów, została ujęta w rozdziale II Konstytucji, gdyż dotyczą one bezpośrednio wolności i praw obywateli.

Ponieważ zadania, do jakich zostały powołane organy zaliczane do władzy sądowniczej są zróżnicowane, dlatego rozdział VIII składa się z kilku części, w których uregulowana została najpierw problematyka dotycząca sądów, a następnie kolejno obydwu trybunałów.

**Art. 175.** Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości Konstytucja powierza różnym sądom. Z wyliczenia zawartego w art. 175 wynika, że ta sfera działania państwa została zastrzeżona dla Sądu Najwyższego, który w tym systemie organów odgrywa szczególną rolę, ale powierzona także sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym.



Do sądów powszechnych zalicza się sądy apelacyjne, sądy wojewódzkie i sądy rejonowe. Ze struktury sądownictwa powszechnego zostały wyodrębnione sądy wojskowe oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Problematyka sądownictwa powszechnego, administracyjnego i wojskowego uregulowana została odrębnymi ustawami.

Wymienione w ust. 1 rodzaje sądów mają charakter stały, działają one w normalnych warunkach funkcjonowania państwa i bez zmiany ustawy zasadniczej nie mogą ulegać likwidacji czy reorganizacji. Przepisy konstytucyjne zapewniają im stabilny byt, niezbędny do ich funkcjonowania w warunkach demokratycznego państwa.

W życiu państwa mogą jednak pojawić się szczególne okresy nadzwyczajne, kiedy siłą rzeczy bieg życia społeczeństwa i funkcjonowania państwa musi ulegać modyfikacjom. Taki stan niezwykle wiąże się m.in. z okresem wojny. Na czas wojny Konstytucja dopuszcza szczególny rodzaj sądownictwa działającego także według szczególnych zasad. Tego rodzaju sądy mogą być ustanawiane na czas wojny w postaci sądów wyjątkowych, może być w tym czasie także wprowadzany tryb doraźny.

Należy jednak zwrócić uwagę, że zarówno tryb doraźny, jak i sądy wyjątkowe mogą działać tylko "na czas wojny", czyli zakończenie działań wojennych i stanu określanego mianem "stanu wojennego" oznacza powrót do działań normalnych. Likwidacji wówczas muszą ulec sądy wyjątkowe, wymiar sprawiedliwości mogą wówczas sprawować tylko organy władzy sądowniczej przewidziane w Konstytucji.

Zakres działania organów przewidzianych na czas wojny określa ustawa.

Na marginesie rozważań związanych z art. 175 należy zauważyć, że w rozdziale VIII Konstytucja nie wspomina o kolegiach do spraw



wykroczeń czy innych pozasądowych organach orzekających, jak urzędy celne czy urzędy skarbowe. Odpowiedzi na pytanie o los kolegiów do spraw wykroczeń szukać należy w przepisach przejściowych i końcowych Konstytucji (rozdział XIII), z których wynika, że niesądowy wymiar sprawiedliwości ma już tylko przejściowy charakter, że organy te będą jeszcze działać przez okres 4 lat od wejścia w życie Konstytucji.

**Art. 176.** Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Konstytucja w sposób generalny wprowadza zasadę co najmniej dwuinstancyjności postępowania sądowego. Zasada ta stanowi gwarancję umożliwiającą usuwanie błędów, omyłek i innych uchybień popełnionych w sądach pierwszej instancji. Jest to przepis będący konsekwencją zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji, iż "każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji".

Obecnie obowiązuje w Polsce system trójinstancyjny w sądach powszechnych, stąd też od orzeczeń sądów pierwszej instancji jako środek odwoławczy

przysługuje apelacja, a od orzeczeń sądu drugiej instancji środkiem zaskarżenia jest kasacja.

Na mocy obowiązujących przepisów prawa od orzeczeń sądów rejonowych przysługuje apelacja do sądów wojewódzkich, a gdy w pierwszej instancji orzekał sąd wojewódzki, apelację rozpatruje sąd apelacyjny. Natomiast kasacja od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez sąd wojewódzki przysługuje do sądu apelacyjnego, a od orzeczeń sądów apelacyjnych do Sądu Najwyższego. W Polsce zasada trójinstancyjności obowiązuje obok sądów powszechnych także w sądach wojskowych, ale w Naczelnym Sądzie



Administracyjnym istnieje zasada jednoinstancyjności. Sytuacja ta ma jednak już tylko charakter przejściowy, gdyż zgodnie z art. 236 ust. 2 także i w sądach administracyjnych będzie obowiązywała zasada przynajmniej dwuinstancyjności.

**Art. 177.** Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

Wymiar sprawiedliwości powierza Konstytucja sądom powszechnym, są one właściwe we wszystkich sprawach, z wyjątkiem zastrzeżonych na mocy ustawy dla innych sądów. Jest to rozwiązanie zgodne z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości. Istniejące jeszcze dotychczas organy, sprawujące pozasądowy wymiar sprawiedliwości, mają wyraźnie przejściowy charakter. Obok sądów powszechnych wymiar sprawiedliwości sprawuje jeszcze Sąd Najwyższy, a także sądy szczególne, które występują w postaci sądów wojskowych i sądów administracyjnych.

Ustrój, organizację i tryb działania sądów powszechnych określa ustawa z 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa ta do sądów powszechnych zalicza: sądy apelacyjne, sądy wojewódzkie i sądy rejonowe. Sądy powszechne rozstrzygają sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, o ile nie zostały one zastrzeżone do właściwości Sądu Najwyższego, sądów szczególnych, a także organów o charakterze pozasądowym.

Ustawa przyjmuje zasadę właściwości sądów rejonowych we wszystkich sprawach, o ile nie zostały one zastrzeżone do właściwości sądów wojewódzkich. Sądy wojewódzkie działają jako sądy drugiej instancji, rozpatrując środki odwoławcze od orzeczeń sądów rejonowych. W pierwszej instancji orzekają także w pewnych sprawach sądy wojewódzkie, wówczas środki odwoławcze od tych orzeczeń rozpatrują sądy apelacyjne.

Na czele sądów stoją prezesi, których powołuje Minister Sprawiedliwości w oparciu o opinie przedstawione przez zgromadzenia ogólne sędziów poszczególnych sądów. Do prezesa należy kierowanie sądem, reprezentowanie sądu na zewnątrz, a także spełnianie zadań związanych z administracją sądową i tylko w zakresie tych czynności o charakterze administracyjnym podlega on Ministrowi Sprawiedliwości. Natomiast sędziowie, działając w

139

ramach zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu, mają możliwość wpływania w sposób demokratyczny na sprawy sądu.

**Art. 178.** Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Najbardziej charakterystyczną zasadą z zakresu organizacji i funkcjonowania sędziów jest zasada niezawisłości sędziowskiej. Jest to zasada właściwa sędziom w demokratycznym państwie prawa, jest ona także konsekwencją zasady podziału władzy. Tylko niezawisły sąd może stać na straży wolności i praw jednostki, jak też praw innych podmiotów. Słusznie też zasadę tę uznaje się powszechnie jako zasadę władzy sądowniczej.

Niezawisłość sędziowska, którą należy odróżniać od niezawisłości sądów, obejmuje osobistą niezawisłość sędziego, którą gwarantują różne instytucje prawne, w ostatnich latach w Polsce szeroko rozbudowywane.

Niezawisłość sędziów gwarantuje przede wszystkim to, że podlegają oni tylko Konstytucji i ustawom. Władza ustawodawcza może zatem wywierać wpływ na ich działania tylko w drodze stanowienia tego rodzaju aktów prawnych najwyższej stojących w ich hierarchii. Sędziowie zyskali prawo wydawania orzeczeń wprost w oparciu o Konstytucję, której bezpośrednie stosowanie zostało określone w art.



8 ust. 2. Dzięki temu sędzia może w konkretnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy, którą uznał za sprzeczną z Konstytucją. W ten sposób sędzia spełnia równoważącą i hamującą rolę w stosunku do władzy ustawodawczej.

Zasadnicze znaczenie dla niezawisłości sędziów ma ich niezawisłość osobista, którą można rozpatrywać w aspekcie pozytywnym i negatywnym. Aspekt pozytywny oznacza, że sędzia podejmuje rozstrzygnięcia w sposób niezawisły, działając w oparciu o prawo i zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem. Natomiast aspekt negatywny oznacza niedopuszczalność wywierania na sędziego jakiegokolwiek nacisku z zewnątrz.

### **Konstytucja ustanawia szereg gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Należą do nich:**

- a) powoływanie sędziów przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa; kandydatów na sędziów przedkładają Krajowej Radzie Sądownictwa zgromadzenia ogólne sędziów w sądach, w podwójnej liczbie w stosunku do wolnych stanowisk,
- b) powołanie odbywa się na czas nie określony, co wyklucza wprowadzenie kadencyjności,
- c) zasada nieusuwalności sędziego z zajmowanego stanowiska (wyjątek od tej zasady określa art. 180 Konstytucji),
- d) ustanowienie immunitetu sędziowskiego (art. 181),
- e) jako gwarancję niezawisłości przyjęła Konstytucja odpowiednią sytuację materialną sędziów,

- f) wprowadzenie apolityczności sędziów, co łączy się z zakazem ich przynależności do partii politycznych, związków zawodowych i



prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziowskiej,

g) niepołączalność stanowiska sędziego ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego (poselskiego lub senatorskiego) co jest zresztą konsekwencją zasady podziału władzy,

h) umocnienie roli i znaczenia samorządu sędziowskiego, który otrzymał uprawnienia dotyczące wpływu na sprawy organizacyjne i osobowe sądów oraz sędziów.

**Art. 179.** Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nie oznaczony.

Artykuł ten dotyczy z jednej strony uprawnień Prezydenta i Krajowej Rady Sądownictwa, z drugiej zaś zawiera jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Zaprzeczeniem rozwiązań przyjętych w art. 179 jest zasada kadencyjności sprawowania stanowiska sędziego (przewidywała tę zasadę Konstytucja z 1952 r.), a także praktyka stosowana w okresie PRL, iż kandydatów na sędziów przedkłada czynnik administracji rządowej, a mianowicie Minister Sprawiedliwości, co prowadziło do obsadzenia stanowisk sędziowskich przy stosowaniu kryteriów politycznych.

Wprawdzie sędziów powołuje organ władzy wykonawczej - Prezydent Rzeczypospolitej, ale czyni to w oparciu o wnioski Krajowej Rady Sądownictwa, organu samorządu sędziowskiego i jednego z gwarantów niezawisłości sędziowskiej. Kandydatów na sędziów przedkładają Krajowej Radzie zgromadzenia ogólne sędziów w sądach, w liczbie podwójnej w stosunku do liczby wolnych stanowisk.

Ustawa określa też warunki jakie musi spełniać osoba kandydująca na stanowisko sędziego. Warunki te obejmują:



- a) wymóg posiadania obywatelstwa polskiego oraz korzystanie z pełni praw cywilnych i obywatelskich,
- b) nieskazitelny charakter,
- c) dyplom ukończenia studiów wyższych,
- d) odbycie aplikacji,
- e) złożenie egzaminu sędziowskiego,
- f) zatrudnienie w okresie co najmniej roku na stanowisku asesora,
- g) ukończone 26 lat.

Do objęcia stanowiska sędziego sądu apelacyjnego i Sądu Najwyższego wymagany jest dodatkowo staż sędziowski - 5 lat (w Sądzie Najwyższym - 10 lat).

### **Art. 180. Sędziowie są nieusuwalni.**

Niezwykle ważną gwarancją niezawisłości sędziowskiej jest zasada nieusuwalności sędziów ze stanowiska. Nie może więc sędzia zostać pozbawiony stanowiska w wyniku arbitralnej decyzji czynnika administracyjnego. Nawet Prezydent, do którego należy prawo powoływania sędziów, nie ma prawa usuwać ich ze stanowiska.

Konstytucja przewiduje natomiast i wyraźnie określa przypadki, w jakich stanowisko sędziego może być opróżnione. Może to nastąpić:

- 1) w wyniku przeniesienia sędziego w stan spoczynku na skutek choroby lub utraty sił uniemożliwiających mu sprawowanie urzędu (tryb postępowania w tych sprawach określa ustawa),

2) w wyniku złożenia sędziego z urzędu lub zawieszenia w urzędowaniu dokonanego na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie,

3) wskutek przeniesienia sędziego w stan spoczynku z powodu osiągnięcia ustawowo określonego wieku emerytalnego.

Zgodnie z Konstytucją sędzia może być przeniesiony tylko w dwu przypadkach. Po pierwsze - może nastąpić przeniesienie sędziego do innej siedziby sądu lub na inne stanowisko, wbrew jego woli i jeśli nie jest to spowodowane zmianami organizacyjnymi, ale tylko na mocy orzeczenia sądu. Drugi zaś przypadek występuje w razie zmiany ustroju sądów, granic okręgów sądowych. Może wówczas dojść do przesunięcia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku, ale z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

**Art. 181.** Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Omawiany artykuł ustanawia immunitet sędziowski. Jest to bardzo istotne uprawnienie sędziego, dzięki czemu nie może on być pociągany do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie. Poza tym sędzia nie może być zatrzymany ani tym bardziej aresztowany. Wyjątek stanowi ujęcie go na gorącym uczynku przestępstwa i jeśli jego zatrzymanie jest niezbędne do prawidłowego toku postępowania. Jednakże nawet wówczas o zatrzymaniu należy powiadomić niezwłocznie prezesa właściwego sądu, który ma prawo nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

**Artykuł 181** wyraźnie odnosi się do odpowiedzialności karnej i od niej skutecznie chroni sędziego. Wskutek tak jasnego rozstrzygnięcia tej kwestii nie ma przeszkód pociągania sędziego do odpowiedzialności cywilnej. Dyskusyjna

142

jest natomiast kwestia odpowiedzialności karnoadministracyjnej; czy immunitet sędziowski chroni także przed tego rodzaju odpowiedzialnością.

Tak postawione pytanie jest uzasadnione w świetle porównania zakresu immunitetu sędziego z immunitetem parlamentarnym. Artykuł 105 ust. 2 ustanawia immunitet formalny posłów zakazując pociągania ich "do odpowiedzialności karnej" bez zgody Sejmu. Tak więc podobieństwo ujęcia kwestii przez art. 105 ust. 2 i art. 181 istnieje. I nie byłoby kwestii, gdyby nie orzecznictwo sądów, które odpowiedni przepis zawarty w art. 7 Małej Konstytucji interpretowały rozszerzająco. Takiej też zresztą rozszerzającej interpretacji dokonał ustawodawca uchwalając późniejszą w stosunku do Małej Konstytucji ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora z 9 maja 1996 r. W art. 7 ust. 1 ustawa stanowi, że "poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej bez zgody Sejmu lub Senatu".

Powstaje zatem problem, czy możliwe jest przyjęcie tak szerokiej interpretacji zwolnienia od odpowiedzialności karnej sędziego określonej w art. 181. Stoję na stanowisku, że nie, mimo iż art. 50 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi w ust. 1, iż "sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego". Nie znajduję podstaw do przyjęcia założenia, że intencje ustrojodawcy uchwalającego nową Konstytucję szły rzeczywiście tak daleko. Nie przypadkiem też art. 105 i 181 nie wymieniają odpowiedzialności karnoadministracyjnej ograniczając się do odpowiedzialności karnej.



Dyskusja tocząca się na ten temat w Polsce w odniesieniu do zakresu immunitetu formalnego posłów wychodziła z założenia, że brak jest w państwie demokratycznym zasadnych przesłanek utrzymujących tak szeroko zakreślony immunitet. Podzielając to zastrzeżenie należy przypomnieć, że w toku prac nad Konstytucją pojawiły się propozycje zawężenia zakresu immunitetu poselskiego i dopiero w trakcie drugiego czytania projektu w Zgromadzeniu Narodowym poprawka ta została odrzucona. Tezę powyższą potwierdza fakt, że nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym zawęziła, w porównaniu z ustawą z 1985 r., zakres immunitetu sędziów TK, ograniczając go wyraźnie w art. 7 tylko do odpowiedzialności karnej.

Jeśli zatem w stosunku do posłów i senatorów tego rodzaju tendencje się pojawiły, a w demokratycznym państwie prawa ani przedstawicielom Narodu, ani sędziom nie zagrażają arbitralne działania organów wykonawczych, to należy tymi próbami zawężającej interpretacji odpowiedzialności karnej objąć nie tylko posłów i senatorów, ale także sędziów.

Jednocześnie należy podkreślić, że biorąc pod uwagę rodzaje odpowiedzialności karnoadministracyjnej, skalę kar jakie są stosowane (z reguły mandat pieniężny) i tym podobne okoliczności, wszystko to razem przemawia przeciwko rozszerzaniu immunitetu sędziowskiego poza odpowiedzialność karno-sądową.

**Art. 182.** Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa.

W sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości uczestniczą także obywatele, przy czym formy tego udziału mogą być różne. Są państwa, gdzie funkcjonują sądy przysięgłych, w których ława przysięgłych decyduje tylko o winie oskarżonego. Inną formą jest

udział ławników, stosowany także w Polsce po II wojnie światowej. Konstytucja przyjmuje zasadę udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości nie przesądzając jednak jej formy. W tym względzie Konstytucja odsyła do uregulowań zawartych w ustawie.

Ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych określa rolę i prawa ławników. Pochodzi ona jeszcze z 1985 r. i konstytucyjne odesłanie do ustawy, potraktowane generalnie, wcale nie oznacza, że ustawa zasadnicza przesądziła utrzymanie instytucji ławników, że nie jest możliwe wprowadzenie innej formy udziału obywateli. Konstytucja przesądza jedynie, że wymiar sprawiedliwości musi być realizowany przy udziale obywateli. Udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości został zatem jednoznacznie przesądzony.

Rozwiązania prawne przyjęte w Polsce przewidują udział ławników w rozpatrywaniu i rozstrzyganiu spraw w sądach. Przewidziano także, że w toku tych czynności ławnicy mają równe prawa z sędziami zawodowymi, z tym jednakże zastrzeżeniem, iż składowi orzekającemu może przewodniczyć tylko sędzia zawodowy.

Udział ławników jest zagwarantowany w pierwszej instancji w zasadzie we wszystkich sprawach. Skład orzekający obejmuje wówczas sędziego zawodowego i dwu ławników. Dzięki temu realizowana jest jeszcze jedna zasada z zakresu organizacji i funkcjonowania sądów, a mianowicie zasada kolegialności składów sądujących. Wyrok jest zatem wynikiem kolegialnej decyzji, a sędzia i ławnicy orzekają w sprawach karnych zarówno o winie, jak i o karze.

### **Ławnikiem może być wybrana osoba:**

- 1) posiadająca polskie obywatelstwo i korzystająca z pełni praw cywilnych oraz praw obywatelskich,
- 2) nieskazitelnego charakteru,
- 3) która ukończyła 26 lat,



4) jest zatrudniona lub zamieszkuje w miejscu kandydowania co najmniej od roku.

Ławników wybierają rady gmin, których obszar jest objęty właściwością danego sądu. Wybory ławników odbywają się w głosowaniu tajnym, przy czym liczbę ławników wybieranych przez poszczególne rady gmin ustala kolegium sądu wojewódzkiego.

Kandydatów na ławników zgłaszają radom prezesi sądów, zakłady pracy, stowarzyszenia, organizacje i związki zawodowe oraz co najmniej 25 obywateli

144

mających czynne prawo wyborcze i stale zamieszkujących na danym terenie. Kadencja ławników trwa 4 lata, z tym że rada gminy, która wybrała ławnika może go odwołać w razie:

- 1) skazania go prawomocnym wyrokiem sądu,
- 2) niewykonywania obowiązków ławnika,
- 3) zachowania godzącego w powagę ławnika,
- 4) niezdolności do wykonywania obowiązków ławnika.

W zakresie orzekania ławnicy są niezawiśli i podlegają tylko ustawom. Do udziału w rozprawie wyznacza ławnika prezes sądu z tym, że udział ten nie powinien przekraczać 12 dni w roku.

Zakład pracy zatrudniający ławnika jest zobowiązany zwalniać go z pracy na czas pełnienia czynności w sądzie. Za ten czas ławnik zachowuje prawo do pełnego wynagrodzenia oraz do świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

**Art. 183.** Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.



Sąd Najwyższy jest organem wymiaru sprawiedliwości w sprawach, które należą do jego właściwości, ale przede wszystkim jest powołany do sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych w zakresie orzekania. Omawiany artykuł wprowadza zatem zasadę nadzoru jurysdykcyjnego Sądu Najwyższego. Należą doń także inne zadania określone w Konstytucji i w ustawach.

Ustrój i właściwość Sądu Najwyższego określa ustawa z 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym. W świetle tej ustawy należy podkreślić status Sądu Najwyższego jako sądu kasacyjnego w sprawach rozpatrywanych przez sądy powszechne i sądy wojskowe. Należy do niego także prawo rozpatrywania rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sąd Najwyższy dzieli się na cztery izby: Administracyjną, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Cywilną, Karną i Wojskową. Każda z nich sprawuje nadzór nad orzecznictwem sądowym w sprawach należących do jej kompetencji. Na czele izb stoją prezesi Sądu Najwyższego, a na czele Sądu Najwyższego - Pierwszy Prezes.

Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP, ale nie według własnego wyboru, lecz spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Tryb ten podkreśla niezależność, a także odrębność organizacyjną Sądu Najwyższego. Nastąpiło zatem odpolitycznienie tej procedury, gdyż dotychczas Pierwszy Prezes SN był wybierany przez Sejm na wniosek Prezydenta. Sprzyja temu także zasada kadencyjności sprawowania tego urzędu, kadencja ta wynosi 6 lat. Prezydent powołuje też prezesów Sądu Najwyższego.

Kompetencje Sądu Najwyższego określa nie Konstytucja, lecz wspomniana już ustawa z 1984 r., zaliczając do nich:



- 1) rozpoznawanie kasacji od wyroku lub postanowienia sądowego wydanego przez sąd drugiej instancji,
- 2) podejmowanie uchwał wyjaśniających przepisy prawne budzące wątpliwości w praktyce sądowej,
- 3) podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia kwestii prawnych budzących wątpliwości w konkretnej sprawie,
- 4) rozpatrywanie innych spraw należących do właściwości Sądu Najwyższego.

W tej ostatniej grupie mieszczą się ważne kompetencje związane w wyborami parlamentarnymi, prezydenckimi i ważnością referendum ogólnokrajowego. Do Sądu Najwyższego należy więc rozpatrywanie protestów wyborczych, a także stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu, Senatu i Prezydenta.

**Art. 184.** Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Sądownictwo administracyjne zostało w Polsce przywrócone dopiero w 1980 r., kiedy to powołany został Naczelny Sąd Administracyjny, który dotychczas nie miał jednak konstytucyjnych podstaw. W okresie PRL kontrolę działania organów administracji państwowej powierzono nie sądowi administracyjnemu, lecz prokuraturze. Postulaty wprowadzenia sądownictwa administracyjnego w celu kontroli działalności administracji oraz wymierzania sprawiedliwości długo czekały na urzeczywistnienie. Powołany w 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny stał się organem jednoinstancyjnym działającym w oparciu o ustawę i dlatego nowe uregulowania konstytucyjne mają dla niego istotne znaczenie. Fakt ten bowiem stwarza konstytucyjne podstawy istnienia NSA, przynosząc także zapowiedź wprowadzenia





co najmniej dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego, co powinno zostać zrealizowane w okresie 5 lat od wejścia w życie Konstytucji.

**Artykuł 184** powierza Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, kontrolę działalności administracji publicznej, badanie zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Tak określone zadania NSA stanowią przejaw realizacji zasad trójpodziału władzy, gdyż sąd ten może skutecznie powściągać i równoważyć władzę wykonawczą.

Naczelny Sąd Administracyjny działa w oparciu o ustawę z 6 lipca 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Jest on jedynym w państwie sądem orzekającym w sprawach dotyczących skarg na decyzje administracyjne.

146

Naczelny Sąd Administracyjny ma ośrodki zamiejscowe, tworzone dla jednego lub kilku województw, ich siedziby ustala Minister Sprawiedliwości.

W skład Naczelnego Sądu Administracyjnego wchodzi: prezes, wiceprezesi, prezesi izb, prezesi ośrodków zamiejscowych i sędziowie. Sąd ten dzieli się na izby, przy czym sędzia może być członkiem tylko jednej izby.

Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje sądową kontrolę legalności decyzji administracyjnych, która polega na tym, że organ sądowy znajdujący się poza aparatem administracyjnym, działając w sposób niezawisły, rozstrzyga spory między obywatelem a organem administracji, który podjął decyzję nakładając nań tą drogą określony obowiązek bądź odmawiając mu konkretnego uprawnienia. Obowiązujące obecnie przepisy prawne przewidują generalną zasadę



skargi sądowej. Klauzula generalna obejmuje wszystkie decyzje administracyjne z nielicznymi wyjątkami. Tak więc zaskarżana może być do sądu administracyjnego każda decyzja administracyjna pod zarzutem jej niezgodności z prawem, o ile nie została wyłączona na mocy ustawy.

Skargę na decyzję administracyjną wnosi się do sądu po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym, jednakże prokurator nie jest ograniczony tym postanowieniem i może wnieść skargę na każdą decyzję. Skargę ma prawo wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny, z prawa tego korzysta także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacje społeczne. Kontrola decyzji administracyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny dotyczy tylko jej legalności, czyli zgodności z prawem, a nie kwestii celowości lub słuszności. Postępowanie to ma charakter kasacyjny i NSA może zaskarżoną decyzję uchylić w całości lub w części.

**Art. 185.** Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Podobnie jak w przypadku Sądu Najwyższego wprowadza Konstytucja kadencyjność stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kadencja wynosi 6 lat, a Prezesa NSA powołuje Prezydent spośród kandydatów, których zgłasza Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tak więc zakres swobody Prezydenta jest w tym przypadku znacznie ograniczony, bowiem nie może on w żadnym przypadku dokonywać wyboru prezesa z własnej inicjatywy. Uprawnienie to odnosi się także do wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, o czym stanowi art. 144 ust. 3 pkt 23.

**Art. 186.** Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa pojawiła się w naszym życiu publicznym w 1989 r. w wyniku konferencji okrągłego stołu. Powstała jako strażnik i gwarant niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Znalazła swe konstytucyjne

147

podstawy już w 1989 r., które obecna Konstytucja znacznie rozbudowała w porównaniu ze stanem dotychczasowym.

Nowym uprawnieniem Krajowej Rady Sądownictwa jest przyznane jej prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W sposób szczegółowy kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Ustawa ta zalicza do kompetencji KRS:

- 1) rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i sądów wojskowych w celu przedstawienia ich do nominacji Prezydentowi,
- 2) rozpatrywanie i rozstrzyganie wniosków o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe,
- 3) określanie ogólnej liczby członków Sądu Dyscyplinarnego i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego oraz wskazywanie ogólnej liczby członków sądów dyscyplinarnych wybieranych przez zgromadzenie ogólne sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, zebranie zgromadzeń ogólnych sędziów sądów apelacyjnych i w sądach wojewódzkich,

- 4) wyrażanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który przekroczył 65 lat,
- 5) wypowiedzanie się w sprawie etyki zawodowej sędziów,
- 6) wysłuchiwanie informacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, prezesa NSA i przewodniczącego Wyższego Sądu Dyscyplinarnego,
- 7) wyrażanie opinii co do propozycji zmian ustroju sądów,
- 8) zapoznawanie się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa,
- 9) opiniowanie programów szkolenia aplikantów, sposobu przeprowadzania egzaminów sędziowskich.

#### **Art. 187. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:**

Konstytucja szczegółowo określa skład Krajowej Rady Sądownictwa, który zresztą niewiele różni się od dotychczasowego. Charakter Krajowej Rady określić można jako administracyjno-samorządowo-polityczny, gdyż w jej skład wchodzi trzy grupy członków.

Grupa pierwsza obejmuje osoby wchodzące w skład z urzędu, do nich należą: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Grupę drugą stanowią reprezentanci środowiska sędziowskiego wybrani w sposób demokratyczny w liczbie piętnastu członków spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych.

Najbardziej polityczny charakter ma grupa trzecia, w której skład wchodzi czterech członków wybrani przez Sejm spośród posłów oraz dwaj członkowie wybrani spośród senatorów przez Senat.

Na czele Krajowej Rady Sądownictwa stoi przewodniczący i dwóch jego zastępców, których rada wybiera ze swego grona.

Krajowa Rada Sądownictwa to organ kadencyjny, wybierany na okres 4 lat. Obraduje ona na posiedzeniach, jej uchwały zapadają w głosowaniu jawnym bezwzględną większością głosów. W razie równości głosów decyduje głos przewodniczącego. Na wniosek członków Rada może zarządzić głosowanie tajne. Do ważności uchwał wymagana jest obecność co najmniej połowy jej składu.

## **Trybunał Konstytucyjny**

Zasada demokratycznego państwa prawnego zakłada zgodność całego, zbudowanego hierarchicznie systemu prawa z ustawą zasadniczą, a to z kolei wymaga wprowadzenia instytucji kontroli konstytucyjności prawa. Instytucja kontroli konstytucyjności prawa nie ma w Polsce długich tradycji. Nie istniała w okresie II Rzeczypospolitej, mimo postulatów zgłaszanych w tej mierze przez naukę prawa, w szczególności prawa konstytucyjnego. Wprowadzona została do Konstytucji w 1982 r., a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona dopiero 29 kwietnia 1985 r.

Kontrola konstytucyjności prawa może występować w formie kontroli politycznej bądź kontroli sądowej. W państwach demokratycznych stosowana jest sądowa kontrola konstytucyjności prawa, która może być oparta na modelu amerykańskim (sprawują ją sądy w toku rozpatrywania konkretnych skarg na wniosek strony kwestionującej zgodność z Konstytucją konkretnego aktu prawnego) lub modelu europejskim (powierzającym jej sprawowanie specjalnie w tym celu powołanemu sądowi konstytucyjnemu znajdującemu się poza systemem sądów powszechnych).



Wprowadzając Trybunał Konstytucyjny w Polsce należało przełamać opory natury politycznej i doktrynalnej. Na przeszkodzie stała bowiem obowiązująca zasada, że Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej, zajmuje więc pozycję zwierzchnią w stosunku do wszystkich innych organów państwa. Zatem powierzenie Trybunałowi prawa kontroli ustaw, będących aktami prawnymi Sejmu i orzekanie o ich niezgodności z Konstytucją przez organ pozasejmowy naruszałoby tę zasadę. Dlatego też między nowelą konstytucyjną z 26 marca 1982 r. wprowadzającą Trybunał Konstytucyjny a ustawą z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym musiało upłynąć wiele czasu, a w okresie tym toczyły się dyskusje. Ich wynikiem była zgoda na kontrolę konstytucyjności ustaw, ale z ograniczeniem skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

149

stwierdzającego niekonstytucyjność ustawy. Orzeczenie takie nie miało mocy ostatecznej, gdyż o jego losie decydował Sejm, który mógł oddalić takie orzeczenie.

Nowa Konstytucja wprowadza wiele zmian w sytuacji prawnej i roli ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze - rozszerzyła jego kompetencje, obok posiadanych dotychczas zyskał TK prawo orzekania o zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych. Wprowadzona została także powszechna skarga konstytucyjna, z którą obywatel może występować do Trybunału. Przyznano także TK prawo rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Po drugie - Trybunał Konstytucyjny otrzymał prawo stwierdzania zaistnienia przeszkody w sprawowaniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej jego urzędu. Po trzecie - wprowadzona została zasada ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zgodności ustaw z Konstytucją, a Sejm utracił prawo oddalania orzeczeń TK w tej sprawie. Po czwarte - Trybunał Konstytucyjny utracił, posiadane od 1989 r., prawo ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.



Tak szeroki zakres zmian wymaga odpowiedniego dostosowania przepisów ustawy o Trybunale do postanowień Konstytucji. Dlatego też 1 sierpnia 1997 r. parlament uchwalił nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

### **Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:**

Zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego określa art. 188, choć nie zostały w nim ujęte wszystkie jego zadania. Szereg uprawnień Trybunału znajdujemy także w innych częściach Konstytucji np. w art. 122 dotyczącym wstępnej kontroli zgodności ustawy z Konstytucją, art. 121 dotyczącym stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta, art. 133 ust. 2 dotyczącym wstępnej kontroli zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją.

Z postanowień art. 188 wynika, że Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych. Tak szerokie sformułowanie tej kompetencji świadczy, że TK jest właściwy do rozstrzygania kwestii zgodności z Konstytucją wszystkich umów międzynarodowych, a nie tylko umów ratyfikowanych. Taki wniosek wynika z porównania ustępów 1 i 2 tegoż artykułu. Ustęp 2 dotyczy tylko umów międzynarodowych ratyfikowanych, podczas gdy w ust. 1 mowa jest o umowach międzynarodowych w ogóle, tak więc zaskarżona może być do Trybunału Konstytucyjnego każda umowa międzynarodowa.

Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Chodzi tu o akty prawne powszechnie obowiązujące w rozumieniu tego pojęcia, jakie mu nadaje art. 87 ust. 1 Konstytucji. Trybunał może orzekać o zgodności z Konstytucją ustaw przed ich podpisaniem, zaś umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją, czyli dopuszczona jest także kontrola wstępna tych aktów prawnych.



Funkcja kontrolna sprawowana przez TK prowadzona jest tak pod względem materialnym (badanie, czy dany akt prawny nie narusza Konstytucji, ustawy lub ratyfikowanej umowy), jak i formalnym (czy dany akt prawny wydał organ kompetentny, czy nie przekroczono przy jego wydawaniu granic delegacji i czy zastosowano właściwy tryb postępowania przy wydawaniu).

Utrzymana została funkcja Trybunału Konstytucyjnego dotycząca orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

W nawiązaniu do art. 79 ust. 1 wymieniona została w pkt 5 instytucja skargi konstytucyjnej. Może ją złożyć każdy, którego wolności lub prawa zostały naruszone przez akt prawny, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga ta musi dotyczyć wolności lub praw ustanowionych w Konstytucji, a może ją wnieść osoba, której prawa zostały naruszone. Określenie, iż skargę może wnieść "każdy" oznacza istnienie szerokiego kręgu podmiotów. Obejmuje on obywateli polskich, obywateli innych państw, bezpaństwowców, ale także organizacje, stowarzyszenia, partie, osoby prawne.

Szeroki jest także zakres przedmiotowy, gdyż obejmuje on wszelkie wolności, prawa i obowiązki człowieka oraz obywatela uregulowane w Konstytucji. Skarga musi zawierać zarzut, iż ostateczne orzeczenie sądu lub decyzja organu administracji wydana została na podstawie aktu prawnego niezgodnego z Konstytucją.

**Art. 189.** Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.





Konstytucja wprowadza nowy w naszym prawie przepis, iż istnieje w państwie organ, w którego kompetencjach znajduje się rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Chodzi w tym przypadku o spory pomiędzy organami o to, który z nich jest właściwy do rozstrzygnięcia określonej sprawy lub do wykonania danego zadania (jest to tzw. spór pozytywny, gdy do zajęcia się jedną sprawą pretendują dwa organy) lub też o sytuację, w której żaden z organów państwa nie przypisuje sobie danej kompetencji lub nie chce podjąć się wykonania zadania (spór negatywny).

Konstytucja w art. 189 stanowi, że właściwość TK występuje tylko w przypadku sporów pomiędzy centralnymi organami państwa opierającymi swe podstawy istnienia na przepisach Konstytucji. Jest to przepis prawny niezwykle potrzebny, a wniosek tego rodzaju potwierdza praktyka ustrojowa. Wystarczy przypomnieć okres obowiązywania Małej Konstytucji i występujące wówczas liczne spory kompetencyjne między Prezydentem a Sejmem czy Prezydentem a Radą Ministrów.

Częstotliwość występowania tego rodzaju sporów zależy od wielu czynników, z których niewątpliwie najważniejsze to: po pierwsze - mała poprawność legislacyjna tekstu konstytucyjnego zawierającego mało klarowne przepisy stwarzające podstawy do różnorodnych interpretacji, po drugie - problem kultury

prawnej elit politycznych zajmujących kierownicze stanowiska w państwie. Natężenie sporów tego rodzaju widoczne było w latach 1993-1995 co wiązało się z osobowością uczestników tych konfliktów, było spowodowane małą precyzją przepisów konstytucyjnych, ale i przeciwstawnością interesów politycznych ówczesnej większości sejmowej i prezydenta.



Rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego oznacza wskazanie organu właściwego w danej sprawie i wyłączenie pozostałych uczestników sporu od działania.

**Art. 190.** Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Po wielu latach istnienia Trybunału Konstytucyjnego doszło dopiero teraz do zrealizowania zasady, dotychczas tylko połowicznie stosowanej (gdyż nie odnosiła się ona do orzeczeń stwierdzających niezgodność ustawy z konstytucją), że orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Postulat tego rodzaju wysuwały już od dawna środowiska prawnicze, jednoznaczne było też stanowisko doktryny prawa, zgłoszone zostały do Sejmu projekty ustaw zmierzające do pełnego zrealizowania tej zasady, a stan wprowadzony w 1985 r. utrzymywał się nadal.

Dotychczasowy stan prawny budził tym bardziej zastrzeżenia, iż czynił on z Sejmu sędziego we własnej sprawie, skoro tylko od niego zależało, czy podzieli stanowisko Trybunału i dokona koniecznych zmian, czy też oddali orzeczenie uznające sprzeczność ustawy z Konstytucją. Na gruncie tego rodzaju regulacji prawnych trudno było oczekiwać od Trybunału pełnej i skutecznej ochrony konstytucyjności porządku prawnego w państwie, zaś idea demokratycznego państwa prawa może być osiągnięta tylko wówczas, gdy orzeczenia Trybunału są ostateczne.

Konsekwencją stanowiska wyrażonego w ust. 1 jest przepis ust. 2, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie rządowym, w którym akt normatywny był ogłoszony, a orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Niestety, od tej słusznej i oczekiwanej zasady Konstytucja wprowadza określone wyjątki.

Konstytucja stwarza Trybunałowi podstawy prawne do ogłoszenia innego terminu utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany



akt normatywny. Jest wprowadzicie określona górna granica, bowiem odroczenie nie może przekroczyć 18 miesięcy w przypadku ustaw, a 12 miesięcy w odniesieniu do innego aktu normatywnego. Drugi wyjątek odnosi się do orzeczeń TK rodzących skutki finansowe nie przewidziane w ustawie budżetowej, gdyż w tym przypadku termin utraty mocy obowiązującej aktu prawnego ustala Trybunał po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. Najbardziej jednak drastyczny wyjątek od zasady wyrażonej w art. 190 zawiera art. 239 ust. 1. Stanowi on, że w okresie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji orzeczenia TK o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w

152

życie, nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może je odrzucić większością 2/3 głosów.

Szczególnie ten trzeci wyjątek budzi istotne wątpliwości, gdyż w poważnym stopniu osłabia on zasadę wyrażoną w art. 190 ust. 1. Twórcy Konstytucji przyjęli rozwiązanie charakteryzujące się kompromisem między zasadą konstytucyjności a celowości. Wydaje się, że po 12 latach istnienia Trybunału Konstytucyjnego jest już czas na pełne wprowadzenie wszystkich konsekwencji wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa, że istniejący w omawianej dziedzinie okres tymczasowości i przejściowości należy już w sposób definitywny zamknąć.

Konstytucja określa skutki prawne orzeczenia TK o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądu, decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, gdyż stanowi ona podstawę do wznowienia postępowania lub uchylecia decyzji. Jest to niezwykle ważny przepis z punktu widzenia ochrony interesów prawnych jednostki.

**Art. 191.** Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

Wnioski o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zgłaszać mogą różnorodne podmioty, których listę zwiera art. 191. Lista tych podmiotów jest dość obszerna, w związku z tym można dokonać pewnej ich klasyfikacji. W zakresie kontroli konstytucyjności prawa obowiązuje klasyfikacja na podmioty uprawnione generalnie, nie podlegające zatem żadnym ograniczeniom, mające prawo występowania z wnioskami w każdej sprawie; grupa druga to podmioty uprawnione szczegółowo, mogące występować z wnioskami dotyczącymi aktów prawnych objętych ich zakresem działania, i wreszcie podmioty uprawnione indywidualnie.

Najliczniejsza jest grupa pierwsza, czyli obejmująca podmioty uprawnione generalnie. Ich wyliczenie zawiera art. 191 ust. 1, a są to: Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu i 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.

Grupa podmiotów uprawnionych szczegółowo ujęta została w pkt 3-5 i obejmuje organy stanowiące samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych, organizacje pracodawców i organizacje zawodowe, a także kościoły i związki wyznaniowe.

Do grupy trzeciej należy Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie spraw związanych z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, a także podmioty określone w art. 79 czyli podmioty występujące ze skargą konstytucyjną.

**Art. 192.** Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 189, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek



Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Artykuł 192 stanowi rozwinięcie i uzupełnienie przepisu art. 189 dotyczącego rozstrzygania sporów kompetencyjnych. W art. 192 znajdujemy wyliczenie podmiotów uprawnionych do występowania o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, a obejmuje ona siedem podmiotów z grona centralnych, konstytucyjnych organów państwa. Są to: Prezydent RP, Marszałkowie obydwu izb parlamentu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Są to zarazem organy, które mogą wchodzić w tego rodzaju spory. Listę tych podmiotów traktować należy jako zamkniętą.

**Art. 193.** Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Kontrola konstytucyjności i legalności prawa może mieć charakter abstrakcyjny bądź konkretny. Kontrola ta ma charakter abstrakcyjny wówczas, gdy konstytucyjnie określone podmioty występują z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z Konstytucją aktów prawnych. Tej formy kontroli dotyczą wnioski zgłaszane przez podmioty wyliczone w art. 191.

Kontrola konkretna zaś występuje w przypadku skargi konstytucyjnej, jest także realizowana w formie udzielania odpowiedzi na pytania prawne, co reguluje art. 193. W świetle tego artykułu każdy sąd ma prawo przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, co do zgodności aktu



normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeśli od odpowiedzi na konkretne pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Pytanie prawne może zgłaszać tylko sąd inicjując tym samym kontrolę konstytucyjności prawa.

**Art. 194.** Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

Na gruncie nowej Konstytucji skład Trybunału Konstytucyjnego uległ istotnym zmianom. Dotychczasowe przepisy prawne ustalały ośmioletnią kadencję Trybunału, przy czym jego skład był wymieniany w połowie co 4 lata. Obecnie obowiązujące przepisy konstytucyjne odchodzą od określania kadencji Trybunału, określają natomiast kadencję sędziów. Jest ona aktualnie nieco dłuższa, przy czym utrzymany został zakaz ponownego wyboru w skład Trybunału. Kadencja dotychczasowych sędziów skończy się po upływie 8 lat, gdyż na tyle zostali wybrani. Tak więc wybór nowego sędziego następuje w związku z upływem kadencji jego poprzednika. I to jest pierwsza zmiana, która pozwala na większe uniezależnienie składu TK od układów politycznych w

154

Sejmie. Dłuższa kadencja sędziego powoduje, że o składzie Trybunału będą decydowały co najmniej dwa kolejne Sejmy, a z reguły różnią się one swym składem politycznym.

Druga zmiana dotyczy składu liczbowego Trybunału. Dotychczas w skład Trybunału wchodziło 12 osób tj. prezes, wiceprezes i 10 sędziów. Konstytucja znacznie poszerzyła kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, zwiększając pracochłonność i zakres obowiązków sędziów. Sytuacja ta została spowodowana szczególnie przez wprowadzenie powszechnej skargi konstytucyjnej. W związku z tym

Konstytucja zwiększa skład Trybunału do 15 sędziów. Kandydat na sędziego powinien legitymować się wyróżniającą wiedzą prawniczą, a wyboru dokonuje Sejm w sposób indywidualny.

Trzecia zmiana wiąże się ze sprawą kierownictwa Trybunału Konstytucyjnego. Na mocy nowych przepisów Konstytucji zarówno prezesa, jak i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent, który jednak nie działa w sposób arbitralny i z własnej inicjatywy. Prezydent wybiera prezesa i wiceprezesa spośród dwóch kandydatów zgłoszonych na stanowisko, których przedstawia mu Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nie może zatem sam ich wysuwać, nie może wykraczać poza krąg osób przez Zgromadzenie przedstawionych, nie może także odmówić wyboru odrzucając zgłoszonych kandydatów.

**Art. 195.** Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

Na gruncie przepisów obowiązujących, sędzią Trybunału Konstytucyjnego może być wybrana osoba posiadająca kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kandydatów na stanowisko sędziego TK przedstawia co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu, a uchwała Sejm bezwzględną większością głosów. Przeszkodą w pełnieniu funkcji sędziego Trybunału jest piastowanie mandatu poselskiego lub senatorskiego, z chwilą wyboru w skład TK sędzia jest zobowiązany zrzec się mandatu.

Konstytucja gwarantuje sędziom Trybunału Konstytucyjnego niezawisłość sędziowską i podległość tylko Konstytucji. Przyjęcie zasady niezawisłości sędziowskiej rodzi określone konsekwencje prawne. Nowe przepisy prawne nie znają instytucji odwołania sędziego TK istniejącej w okresie obowiązywania ustawy z 1985 r. Nowa ustawa, z 1 sierpnia 1997 r., określa jedynie warunki w jakich wygasa mandat sędziego Trybunału, co stwierdza Zgromadzenie



Ogólne Sędziów TK. Wygaśnięcie mandatu sędziego TK następuje wskutek:

- 1) zrzeczenia się stanowiska,
- 2) stwierdzenia orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego z powodu choroby, ułomności,
- 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu,

155

- 4) prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego TK.

Natomiast wygaśnięcie mandatu na skutek śmierci sędziego stwierdza prezes TK.

W stosunku do sędziów TK mają zastosowanie następujące gwarancje niezawisłości:

- a) podległość sędziego tylko Konstytucji,
- b) zapewnienie warunków pracy i wynagrodzenia,
- c) nieusuwalność w trakcie kadencji, poza określonymi prawem przypadkami wygaśnięcia mandatu,
- d) zakaz przynależności do partii politycznej i do związku zawodowego,
- e) zakaz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów,
- f) immunitet sędziowski (określony w art. 196).





Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje dla sędziego gwarancje powrotu, po zakończeniu kadencji, na to samo lub równorzędne stanowisko z zajmowanym przed wyborem w skład Trybunału.

**Art. 196.** Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Sędziom Trybunału Konstytucyjnego przysługuje immunitet sędziowski. Jego zakres jest analogiczny jak w odniesieniu do sędziów innych sądów, nawet sformułowanie art. 196 jest niemal identyczne jak w przypadku art. 181.

Konstytucja stanowi, że immunitet sędziowski chroni sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej. Zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności wyraża Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W postępowaniu dyscyplinarnym orzeka Trybunał Konstytucyjny w pierwszej instancji w składzie pięciu sędziów, zaś w drugiej instancji w pełnym składzie sędziów Trybunału. Skład orzekający jak też rzecznika dyscyplinarnego wyznacza w drodze losowania Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

**Art. 197.** Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.



Organizację i tryb postępowania określa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. Organami Trybunału są: Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz prezes. Zgromadzenie Ogólne prezes zwołuje co najmniej raz w roku w celu omówienia działalności TK oraz problemów wynikających z jego orzecznictwa.

Ustawa określa także tryb postępowania przed TK w sprawach o stwierdzenie zgodności ratyfikowanej umowy międzynarodowej i aktów normatywnych z Konstytucją oraz w sprawach skargi konstytucyjnej. Rozpatrywanie tego rodzaju spraw kończy się wyrokiem. Natomiast TK wydaje postanowienia rozstrzygając spory kompetencyjne, czy też orzekając w kwestii badania zgodności celów lub działalności partii politycznych, jak też inne spory.

## **Trybunał Stanu**

Na przestrzeni wieków wykształciły się różnorodne formy odpowiedzialności osób zajmujących stanowiska kierownicze w państwie za działania związane ze sprawowanym urzędem lub podjęte w toku jego sprawowania. O jednej z nich była już mowa, a jest ona określana mianem odpowiedzialności parlamentarnej, mającej wyraźnie polityczny charakter. Drugą formą jest odpowiedzialność konstytucyjna, mająca już nie polityczny, a prawnokarny charakter. Inne są zatem przesłanki jej stosowania, inny jest tryb postępowania w przypadku tej odpowiedzialności, inne są wreszcie jej skutki.

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej ma już wielowiekową tradycję, a współcześnie przyjmuje zróżnicowaną postać. Rolę organu orzekającego o tej odpowiedzialności mogą spełniać:

- a) wyższa izba parlamentu (Senat w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Izba Lordów w Wielkiej Brytanii),
- b) Sąd Najwyższy,



c) Trybunał Konstytucyjny spełniający tę rolę obok swej zasadniczej misji strażnika Konstytucji,

d) sąd o charakterze specjalnym.

W odróżnieniu od Trybunału Konstytucyjnego, który nie miał w Polsce żadnych tradycji i który został wprowadzony do Konstytucji dopiero w 1982 r., Trybunał Stanu ma już długą, wieloletnią historię. Jego początków należy się dopatrywać w Konstytucji 3-go Maja 1791 r. Przewidywała ona odpowiedzialność ministrów przed sądem sejmowym na podstawie oskarżenia Stanów Zgromadzonych. Instytucję Trybunału Stanu znały także obydwie konstytucje okresu II Rzeczypospolitej, choć różniły się one w konkretnych rozwiązaniach prawnych. Dodać należy, że skuteczność praktyczna tej instytucji była znikoma i nie przyniosła żadnych pozytywnych doświadczeń. Żadna z prób pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej nie została zakończona orzeczeniem.

W okresie Polski Ludowej nie powołano Trybunału Stanu, nie spotykano zresztą podobnej instytucji w żadnym z europejskich państw socjalistycznych. Praktyka ustrojowa opierała się na innych przesłankach, a podstawy wyciągania konsekwencji karnych wobec osób zajmujących kierownicze stanowiska były zupełnie odmienne od stosowanych w państwach demokratycznych, były to albo wyroki sądowe, niekiedy w sfinansowanych procesach, albo inne sposoby eliminacji tych osób, nie tylko z zajmowanych stanowisk, ale w ogóle z życia politycznego. Istniała też przeszkoda wynikająca z zasady jednolitości władzy państwowej, gdyż odpowiedzialność konstytucyjna może być stosowana tylko w warunkach istnienia zasady podziału władzy.

Do restytucji Trybunału Stanu doszło w 1982 r., kiedy to nowelizacja obowiązującej Konstytucji (z 26 marca 1982 r.) wprowadziła Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny. Wprowadzenie Trybunału Stanu rodziło znacznie mniej oporów, stąd już 26 marca doszło do uchwalenia ustawy o Trybunale Stanu i do powołania wkrótce jego składu. Było to możliwe dzięki powszechnemu żądaniu społeczeństwa pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osób z kierownictwa państwowego odpowiadających za tragiczną sytuację polityczną, społeczną i gospodarczą, w jakiej wówczas znalazła się Polska.

**Art. 198.** Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych.

W omawianym artykule mamy do czynienia z określeniem podmiotowego i przedmiotowego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej. Zakres przedmiotowy tej odpowiedzialności to naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Chodzi w tym przypadku o czyny wykazujące następujące znamiona:

- 1) naruszające Konstytucję lub ustawy,
- 2) popełnione przez osoby w zakresie swego urzędowania, czyli w granicach przyznanych im kompetencji, albo w związku z piastowanym stanowiskiem, czyli wskutek wykonywanej funkcji państwowej,
- 3) nie stanowią przestępstwa.



Ustawa akcentuje zawiniony charakter czynu, a więc musi on być popełniony z winy umyślnej lub nieumyślnej, z tym że musi dojść do naruszenia Konstytucji lub ustawy, nie wystarczy samo powstanie zagrożenia naruszenia.

W literaturze rozróżnia się trzy rodzaje odpowiedzialności wykonywanej przez Trybunał:

158

a) odpowiedzialność wyłącznie za delikt konstytucyjny - oznaczający naruszenie Konstytucji lub ustawy, ale nie wypełniający znamion przestępstwa kryminalnego,

b) odpowiedzialność karna za delikt konstytucyjny wykazujący jednocześnie znamiona przestępstwa kryminalnego w związku z zajmowanym stanowiskiem,

c) odpowiedzialność karna *sensu stricto*, bez koniecznego związku z deliktem konstytucyjnym, przewidziana wobec Prezydenta, dla którego Trybunał Stanu jest jedynie właściwy do orzekania w przypadku przestępstwa pospolitego. Jest to rozwiązanie właściwe, bowiem jedynie skład TS nie pochodzi z nominacji głowy państwa, w odróżnieniu od sędziów innych sądów powoływanych przez Prezydenta.

Należy dodać, że w przypadku deliktu konstytucyjnego okres przedawnienia wynosi 10 lat.

Podmiotowy zakres odpowiedzialności jest dość rozbudowany. Obejmuje on Prezydenta, który odpowiada zarówno za delikt konstytucyjny, jak i za pospolite przestępstwo. Obejmuje także Prezesa i członków Rady Ministrów - odpowiadających za delikt i za przestępstwo pospolite popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Podlegają tej odpowiedzialności także prezesi:

Narodowego Banku Polskiego i Najwyższej Izby Kontroli, a także członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za delikty konstytucyjne oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych.

Krąg podmiotów podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej nowa Konstytucja i zawęża (wyłączając Marszałka Sejmu zastępującego Prezydenta czy kierowników urzędów centralnych, bowiem podlegają oni członkom rządu, którzy ponoszą za nich odpowiedzialność), ale i rozszerza obejmując także posłów i senatorów. Ta decyzja dotycząca członków parlamentu wywołuje zastrzeżenia, bowiem wszystkie inne podmioty objęte odpowiedzialnością konstytucyjną są związane z władzą wykonawczą, której w istocie winna dotyczyć.

Rodzaje kar orzekanych przez Trybunał Stanu określa ustawa, a są nimi:

- 1) utrata czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu, Prezydenta i w wyborach samorządowych,
- 2) zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w organach państwowych i organizacjach społecznych,
- 3) utrata orderów i odznaczeń oraz zdolności do ich uzyskiwania.

Wobec sprawcy deliktu jest obligatoryjnie orzekana utrata zajmowanego stanowiska. Trybunał może także poprzestać na samym stwierdzeniu winy oskarżonego i odstąpić od wymierzania kary.

Jeśli czyn wypełnia znamiona przestępstwa, Trybunał Stanu wymierza kary przewidziane w ustawach karnych.

Należy dodać, że w ostatnich latach były podejmowane próby pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, członków byłej Rady Państwa. Efekt tych inicjatyw był różny - od umorzenia postępowania do orzeczenia skazującego.

**Art. 199.** Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego.

Skład Trybunału Stanu jest aktualnie mniej liczny, niż przewidywały to przepisy prawne dotychczas obowiązujące. Utrzymano zasadę, że przewodniczącym Trybunału Stanu jest z urzędu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Posiada on dwóch zastępców, a w skład Trybunału wchodzi jeszcze dodatkowo 16 członków. Zrezygnowano natomiast z kategorii zastępców członków.

Cały skład Trybunału Stanu jest wybierany przez Sejm spoza grona posłów i senatorów, obowiązuje bowiem zasada niepołączalności (*incompatibilitas*) tych stanowisk. Kadencja Trybunału Stanu jest związana w sposób nierozwalny z kadencją Sejmu, stąd też w przypadku skrócenia kadencji Sejmu jednoczesnemu skróceniu ulega kadencja TS. Wyboru członków Trybunału dokonuje Sejm bezwzględną większością głosów. W świetle obowiązującej ustawy o Trybunale Stanu nie ma przeszkód do ponownego wyboru dotychczasowych członków Trybunału na nową kadencję.

Wymogi kwalifikacyjne stawiane członkom TS są wyraźnie zróżnicowane, co powoduje mieszany jego skład. Od zastępcy prezesa Trybunału Stanu i od połowy członków Konstytucja wymaga kwalifikacji, jakimi muszą się legitymować sędziowie. Osoby te winny zatem mieć przygotowanie prawnicze, od czego druga połowa członków jest ustawowo zwolniona.



Z uwagi na charakter Trybunału Stanu i istotę jego zadań, jego członkami mogą być wyłącznie obywatele polscy, posiadający pełnię praw publicznych i nie pracujący w organach administracji rządowej.

Członkowie Trybunału Stanu, jak wszyscy sędziowie w ogóle, w sprawowaniu swych funkcji są niezawisli. Utrata stanowiska członka TS następuje:

- a) wskutek zrzeczenia się funkcji,
- b) zaistnienia trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności,
- c) skazania prawomocnym wyrokiem sądu.

Członkowie Trybunału Stanu, w odróżnieniu od sędziów innych sądów, jak również sędziów Trybunału Konstytucyjnego, funkcje swe sprawują nieodpłatnie, mając tylko prawo do diet i zwrotu kosztów podróży.

**Art. 200.** Członek Trybunału Stanu nie może być bez uprzedniej zgody Trybunału Stanu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Członek Trybunału Stanu nie może być zatrzymany lub aresztowany,

160

z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się przewodniczącego Trybunału Stanu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Członkowie Trybunału Stanu korzystają z immunitetu sędziowskiego. Przysługuje im immunitet formalny, co chroni ich przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej lub pozbawieniem wolności bez zgody Trybunału Stanu. Konstytucyjne ujęcie immunitetu członków Trybunału Stanu (art. 200) jest identyczne w



treści jak określenie immunitetu sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 196). Dodać należy, że w odróżnieniu od omówionych uprzednio uregulowań prawnych zawartych w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o Trybunale Stanu nie rozszerza immunitetu członków TS na odpowiedzialność karnoadministracyjną.

**Art. 201.** Organizację Trybunału Stanu oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

Organizację Trybunału Stanu i tryb postępowania przed nim określa ustawa o Trybunale Stanu z 26 marca 1982 r. Stanowi ona, że w postępowaniu przed TS, podobnie jak przed sejmową Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Postępowanie to odbywa się w dwu instancjach, przy czym w pierwszej instancji Trybunał orzeka w składzie: prezes i 4 członków, w drugiej zaś: prezes i 6 członków, z tym, że wyłączeni są członkowie, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej instancji.

## **Rozdział IX**

### **Organy kontroli państwowej i ochrony prawa**

Rozdział IX reguluje pozycję prawną i rolę ustrojową trzech organów państwa: Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Dotychczas organy te były ujęte w jednym rozdziale z Trybunałem Konstytucyjnym i Trybunałem Stanu, co budziło wątpliwości i zastrzeżenia. Trudno znaleźć rozsądne uzasadnienie decyzji regulowania w jednym rozdziale tak bardzo różnej problematyki. Zaciemniało to konstrukcję, na jakiej oparty był system organów państwowych zbudowanych w Konstytucji z 1952 r.

Obecne regulacje są daleko bardziej logiczne, klarowne i zasadne. Przepisy prawne dotyczące obydwu trybunałów zostały zawarte w rozdziale VIII o sądach i trybunałach, co pozwoliło podkreślić jednolitość i zwartość organów władzy sądowniczej. W rozdziale IX



zaś zostały uregulowane problemy związane z wymienionymi trzema organami, które łączy wspólny rys charakterystyczny, mają bowiem do spełnienia szczególne zadania w zakresie kontroli i ochrony prawa.

Wprawdzie zadania kontrolne powierza Konstytucja różnym organom (Sejmowi, Radzie Ministrów itp.), ale one realizują je obok innych zadań, nie są

161

więc traktowane pierwszoplanowo. Natomiast trzy organy ujęte w rozdziale IX to instytucje wyspecjalizowane, działania kontrolne prowadzą nie obok innych zadań, ale jako wyłączną sferę kompetencji, do tego bowiem celu zostały powołane. Najszerzej zadania kontrolne spełnia Najwyższa Izba Kontroli, co podkreśla już sama nazwa tego organu, ale powierzone one zostały również Rzecznikowi Praw Obywatelskich w zakresie ochrony wolności i praw jednostki, a także Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji powołanej do ochrony wolności słowa oraz prawa obywateli do informacji.

### **Najwyższa Izba Kontroli**

Instytucja kontroli państwowej w Polsce w zasadzie była zawsze zaliczana do materii konstytucyjnych, stanowiła więc przedmiot regulacji zawartych w ustawie zasadniczej. Jedyne okres, w którym uległa dekonstytucjonalizacji, obejmował lata 1952-1957, kiedy to Konstytucja z 1952 r. przyjęła całkiem odmienne rozwiązania. Oznaczały one nie tylko pozbawienie instytucji kontroli państwowej oparcia w normach ustawy zasadniczej, ale także przyjęcie modelu kontroli jako aparatu rządu. Nie była to wówczas instytucja służąca kontroli działalności rządu, a więc sprawowana wobec rządu, lecz kontrola rządu, jemu służąca, od niego zależna i w pełni podporządkowana Radzie Ministrów. Instytucja ta przybrała w roku 1952 kształt Ministerstwa Kontroli Państwowej.



Nie są to jednak kwestie tylko terminologicznej natury, są one związane z samą istotą tej instytucji. Kontrola państwowa zorganizowana w postaci NIK to organ niezależny od Rady Ministrów, powołany do kontrolowania działalności rządu i jednostek organizacyjnych jemu podporządkowanych, powiązany z Sejmem, któremu ułatwia realizowanie funkcji kontrolnej. Jest to model w polskiej tradycji ustrojowej mocno zakorzeniony, do którego nawiązywano także w okresie do 1952 r.

Drugi model oparty na zasadzie, że kontrola państwowa to sfera działalności rządu i jego agend wyspecjalizowanych, podejmująca działania kontrolne na zlecenie i użytek Rady Ministrów. Model ten był w Polsce stosowany w latach 1952-1957 i 1976-1980 (tym razem przy zachowaniu jednak nazwy NIK, której prezes wchodził w skład Rady Ministrów). Konstrukcja ta charakteryzowała ówczesne tendencje ustrojowe wyrażające się m.in. w osłabianiu roli Sejmu, pozbawionego niezależnego od rządu aparatu kontrolującego działalność administracji państwowej. Model ten był w Polsce Ludowej wprowadzany w tych okresach, w których szczególnie mocno uwidaczniały się tendencje antydemokratyczne i autorytarne w zakresie ustroju państwa.

Konstytucja z 1997 r. stosuje model pierwszy traktujący Najwyższą Izbę Kontroli jako organ kontroli Sejmu powołany do kontrolowania działalności organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych. W wyniku wielu dyskusji przyjęto zasadę, że kontroli NIK podlega także działalność organów samorządu terytorialnego, ale w ograniczonym zakresie.

**Art. 202.** Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.

Konstytucja określa NIK jako naczelną organ, a więc używa nazwy, z którą w zasadzie zerwała. W okresie obowiązywania Konstytucji z



1952 r. odróżniano organy naczelne (stojące na czele określonej grupy organów państwowych i obejmujące działaniem całe terytorium państwa) oraz organy centralne, których terytorialny zakres działania pokrywał się z obszarem Rzeczypospolitej i które podlegały organom naczelnym. W ten sposób każdy organ naczelny był zarazem organem centralnym, ale nie każdy centralny był organem naczelnym. Konstytucja z 1997 r. wprowadziła podział organów z uwagi na terytorialny zakres działania i wyróżniła organy centralne, działające na całym obszarze państwa i mające jednostkowy charakter w skali państwa oraz organy terenowe, obejmujące zakresem działania teren jednostki podziału terytorialnego - województwo lub gminę. Jedynie w odniesieniu do NIK utrzymała określenie "naczelny organ" co oznacza, iż w systemie organów kontroli państwowej zajmuje ona naczelne miejsce, zwierzchnią pozycję w stosunku do podległych jej jednostek organizacyjnych.

Termin "kontrola" oznacza funkcję państwową, odrębną od stanowienia prawa, jego wykonywania, jak też od wymierzania sprawiedliwości. Polega ona na ustalaniu istniejącego stanu rzeczy i porównywaniu go z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Stwierdzenie zaistniałych rozbieżności między stanem wyznaczonym a istniejącym uprawnia organ kontroli do podejmowania czynności zmierzających do usunięcia występujących uchybień i nieprawidłowości.

Konstytucja utrzymuje model kontroli państwowej niezależnej od Rady Ministrów, a powiązanej z Sejmem. Znajduje to wyraz w ust. 2 omawianego artykułu, który stwierdza wprost, że NIK "podlega Sejmowi". Z tego tytułu Sejm zleca NIK przeprowadzanie kontroli działalności Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i innych jednostek. NIK wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy, które przedkłada Sejmowi. NIK jest zobowiązana ustawowo przedkładać Sejmowi: analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinie w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, informacje o wynikach



kontroli zleczanych przez Sejm lub jego organy, wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne. Co roku NIK składa Sejmowi sprawozdania ze swej działalności, które podlegają rozpatrzeniu przez Prezydium Sejmu. Prezes NIK bierze udział w posiedzeniach Sejmu.

Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadzie kolegalności. W skład kolegium wchodzi: Prezes NIK jako przewodniczący, wiceprezesi, których w liczbie 2-4 powołuje i odwołuje Prezydium Sejmu na wniosek prezesa, dyrektor generalny NIK oraz 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych, jak również 7 dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK lub doradców prezesa. Osoby wchodzące w skład kolegium są w sprawowaniu swych funkcji niezależne. Kadencja członków kolegium wygasa wskutek śmierci lub odwołania.

## 163

Odwołanie może nastąpić wskutek zrzeczenia się funkcji, nieuczestniczenia w posiedzeniach kolegium przez okres co najmniej roku, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Prawem powoływania i odwoływania członków kolegium dysponuje Prezydium Sejmu na wniosek Prezesa NIK.

Do zadań kolegium należy: analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, roczne sprawozdanie z działalności NIK, składanie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów itd.

Posiedzeniu kolegium NIK przewodniczy Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes, uchwały zapadają większością głosów, przy *quorum* wynoszącym co najmniej połowę członków.

**Art. 203.** Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych



osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Zakres kompetencji Najwyższej Izby Kontroli obejmuje różnorodne zadania, tak o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym. Obligatoryjny zakres działania określa ust. 1 stanowiąc, że NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego oraz państwowych jednostek organizacyjnych. Jest to więc podstawowy zakres działania, dla realizacji którego głównie NIK została powołana. W tym zakresie NIK ma obowiązek prowadzić stałą działalność. Kontrola jednostek podległych obligatoryjnemu działaniu NIK prowadzona jest z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a więc w najszerszym zakresie.

Konstytucja ustala także fakultatywny zakres działania, czyli przedmiotowo i podmiotowo określone sfery, w których NIK może prowadzić działania kontrolne. Ten fakultatywny zakres działania obejmuje organy samorządu terytorialnego, komunalne osoby prawne i komunalne jednostki organizacyjne. Kwestia ta należała w toku prac konstytucyjnych do bardzo spornych, gdyż debatowano, czy kontroli organu państwowego może być poddawana działalność organów samorządu terytorialnego. Rozstrzygającym dyskusję był argument, że organy samorządu terytorialnego jednak dysponują środkami publicznymi, które winny być poddane kontroli państwa. Przyjęcie tego rozstrzygnięcia zostało połączone z pewnym przedmiotowym ograniczeniem zakresu kontroli NIK. W konsekwencji kontrola działalności organów samorządu terytorialnego może być prowadzona tylko z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Tak więc NIK w tym przypadku nie uzyskała prawa prowadzenia kontroli z punktu widzenia celowości.

Jeszcze bardziej zawężony fakultatywny zakres kontroli został przewidziany w ust. 3, który uprawnia NIK także do kontroli działalności innych jednostek organizacyjnych i gospodarczych, niż te

które wymieniają ust. 1 i 2. Kontrola ta może być prowadzona w zakresie, w jakim jednostki te wykorzystują majątek

164

lub środki państwa albo środki komunalne. Może także kontrolować, czy jednostki te wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Przedmiotowy zakres kontroli w tym przypadku jest ograniczony do badania tej działalności tylko z punktu widzenia legalności i gospodarności. Nie jest ona zatem prowadzona z punktu widzenia celowości i rzetelności.

**Art. 204.** Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi:

Wymienione zadania Najwyższej Izby Kontroli wiążą się ściśle z realizowaną przez Sejm funkcją kontrolną. Pierwsze dwa zadania dotyczą instytucji absolutorium, udzielanego Radzie Ministrów przez Sejm w oparciu o opinię NIK i komisji sejmowych.

Rada Ministrów jest jedynym organem uprawnionym do przygotowania i zgłoszenia do łaski marszałkowskiej projektu ustawy budżetowej. Jest także organem, który kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Dokumenty te stanowią przedmiot analiz i ocen prowadzonych przez Sejm i jego organy.

Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej Sejm kieruje do rozpatrzenia Komisji Finansów Publicznych, przy czym poszczególne części tego sprawozdania rozpatrują także właściwe komisje sejmowe. Przekazują one swe stanowisko Komisji Polityki Finansów Publicznych wraz z wnioskami i opiniami. Komisje otrzymują do rozpatrzenia i zapoznania się z nimi uwagi NIK do sprawozdania Rady Ministrów. Stanowisko tych komisji i



sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych stanowią przedmiot dyskusji w Sejmie.

Analizy, opinie i wnioski komisji sejmowych, łącznie z opinią NIK, przedstawioną przez jej prezesa na posiedzeniu Sejmu, stanowią podstawę uchwalania rządowi absolutorium. Jeśli zatem opinie te i wnioski są pozytywne, a sposób realizacji budżetu i innych planów finansowych państwa nie budzi istotnych zastrzeżeń Sejm podejmuje uchwałę o udzieleniu absolutorium. Jeśli zaś opinie są negatywne, świadcząc o naruszeniach ustawy budżetowej, Sejm nie uchwała absolutorium, co rodzi w konsekwencji obowiązek Rady Ministrów złożenia dymisji

Przedstawione przez NIK dokumenty i opinie mają istotny wpływ na ocenę pracy Rady Ministrów. Sejm rozpatruje także inne informacje o wynikach kontroli przeprowadzanych przez NIK. Chodzi szczególnie o jej wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, a także o wystąpienia zawierające, wynikające z kontroli, zarzuty dotyczące działalności członków Rady Ministrów, osób kierujących organami centralnymi, prezesa NBP i osób kierujących instytucjami szczebla centralnego, jak Kancelaria Prezydenta, Sejmu, Senatu, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, KRRiTV, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także z kontroli zleczanych przez Sejm.

Co roku NIK przedkłada Sejmowi sprawozdanie ze swej działalności, które jest rozpatrywane przez organy Sejmu.

**Art. 205.** Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz.





Na czele Najwyższej Izby Kontroli stoi prezes, który kieruje izbą i odpowiada przed Sejmem za jej działalność. Prezesa NIK powołuje Sejm za zgodą Senatu. Kandydaturę zgłasza Marszałek Sejmu lub grupa licząca co najmniej 35 posłów. Dla ważności uchwały wymagana jest w Sejmie bezwzględna większość głosów. Jeśli Senat nie wyrazi zgody na powołanie prezesa NIK, czyli nie zaaprobuje wyboru dokonanego przez Sejm, należy rozpocząć całą procedurę powoływania od nowa, a Sejm jest zobowiązany powołać nową osobę.

Kadencja prezesa NIK wynosi 6 lat, licząc od dnia złożenia przysięgi. Ta sama osoba nie może piastować urzędu prezesa dłużej niż przez dwie kadencje. Kadencja prezesa wygasa w razie jego śmierci, orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego stanowiska lub wskutek odwołania. Prawo odwołania posiada Sejm, a może tego dokonać w przypadku: zrzeczenia się stanowiska, uznania, iż stał się on stale niezdolny do spełniania obowiązków wskutek choroby, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo, orzeczenia przez Trybunał Stanu wobec niego zakazu zajmowania kierowniczego stanowiska. Uchwała o odwołaniu wymaga bezwzględnej większości głosów.

Stanowisko Prezesa NIK jest niepołączalne z innymi stanowiskami w państwie, może on je łączyć tylko ze stanowiskiem profesora w szkole wyższej.

W zakresie sprawowania swych funkcji Prezes NIK (podobnie jak i członkowie kolegium NIK) jest niezawisły. W celu zagwarantowania tej niezawisłości Konstytucja wprowadza zakaz przynależności prezesa do partii politycznej, związku zawodowego, jak też prowadzenia działalności publicznej, której nie da się pogodzić z godnością urzędu.

**Art. 206.** Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być



zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli korzysta z immunitetu formalnego i nietykalności osobistej, w związku z czym dla jego pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bądź pozbawienia wolności, wymagana jest uprzednia zgoda Sejmu. Podkreślić należy, że sformułowanie konstytucyjne dotyczące immunitetu formalnego prezesa NIK jest analogiczne jak w przypadku członka Trybunału Stanu (art. 200), sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 196) czy sędziego (art. 181).

## 166

**Art. 207.** Organizację oraz tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa.

Konstytucja w swych sześciu artykułach reguluje kwestie zasadnicze dotyczące NIK, ustalając podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania tej instytucji. Szczegółowe zaś uregulowania organizacji i trybu działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa. Aktualnie obowiązująca ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli została uchwalona 23 grudnia 1994 r.

### **Rzecznik Praw Obywatelskich**

Rzecznik Praw Obywatelskich jest, obok KRRiTV, najmłodszą instytucją jaka pojawiła się w zakresie ustroju politycznego państwa. Została ona utworzona w 1987 r. na podstawie ustawy z 15 lipca, natomiast podstawy konstytucyjne uzyskała dopiero w toku przeprowadzonej 7 kwietnia 1989 r. nowelizacji Konstytucji. RPO został wówczas włączony do rozdziału, w którym ujęte już zostały



Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu i Najwyższa Izba Kontroli. Został więc potraktowany jako swoisty organ państwowy w zakresie kontroli, a powołany w celu ochrony praw i wolności obywatelskich. Wspomniana ustawa z 1987 r. była już wielokrotnie nowelizowana, w wyniku czego zaszła konieczność ustalenia jednolitego tekstu, co dokonało się w 1991 r.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, jako zupełnie nowa, nie posiada w Polsce żadnych tradycji, do których można było nawiązać tworząc ją. W braku własnych doświadczeń twórcy RPO sięgnęli do obcych wzorów, bowiem wywodząca się ze Skandynawii instytucja została już bardzo upowszechniona, występując najczęściej pod nazwą ombudsmana.

Popularność tej instytucji, wyrażająca się w tym, że została przyjęta przez ogromną część konstytucji państw europejskich, wynika z dążenia do wprowadzenia skutecznych gwarancji kontroli państwa i jego aparatu w zakresie przestrzegania praw i wolności jednostki. Ombudsman ma chronić prawa, wolności i inne ważne prawa podmiotowe jednostki, a jednocześnie służy urealnieniu i umocnieniu kontroli ze strony parlamentu nad aparatem państwowym, szczególnie nad organami administracji publicznej.

Instytucja ta jest z reguły bardzo ściśle powiązana z parlamentem, jest niezależna od innych organów państwowych. Bada ona skargi obywateli na naruszenia prawa przez organy państwowe. Podkreślić należy, że powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich spotkało się z żywym odzewem społecznym - świadczyły o tym liczne wpływające skargi obywateli. W okresie 10 lat instytucja ta dowiodła swej przydatności, co potwierdza słuszność decyzji o jej powołaniu.

**Art. 208.** Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

Podstawową funkcją Rzecznika Praw Obywatelskich jest strzeżenie wolności i praw człowieka i obywatela określonych nie tylko w Konstytucji. Zakres jego działania jest wyznaczany nie tylko przez katalog tych wolności i praw zawartych w ustawie zasadniczej, ale także ustalonych w innych aktach

167

normatywnych. Rozpatrując treść tego przepisu w świetle art. 87 Konstytucji należy dojść do wniosku, że określenie "inne akty normatywne" obejmuje nie tylko ustawy, ale i umowy międzynarodowe, jak również rozporządzenia. W ten sposób poza sferą kompetencji Rzecznika znajdują się uprawnienia jednostki wynikające ze stosunków umownych, w tych bowiem sprawach właściwe są sądy. Rzecznik mógłby wkraczać w tę dziedzinę tylko w sytuacjach oznaczających naruszenie prawnie określonych procedur sądowych.

Zaznaczyć należy, że konstytucyjne określenie zakresu działalności Rzecznika obejmuje nie tylko ochronę wolności i praw obywatela, ale zgodnie z zasadami wyrażonymi w rozdziale II Konstytucji, także praw i wolności człowieka.

RPO kieruje się w swej działalności przede wszystkim zasadą legalności, ale także uwzględnić winien względy współżycia społecznego i zasadę sprawiedliwości.

Czynności przewidziane w Konstytucji i ustawie podejmuje Rzecznik na wniosek obywateli lub ich organizacji, na wniosek organów samorządowych, a także z własnej inicjatywy. Warto przy tym podkreślić, że wniosek kierowany do RPO jest wolny od opłat.

Po zapoznaniu się z wnioskiem Rzecznik może:

a) podjąć sprawę,

- b) poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków prawnych,
- c) przekazać sprawę organowi według właściwości,
- d) nie podjąć sprawy, ale w tym przypadku jest zobowiązany zawiadomić o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy.

W przypadku podjęcia sprawy Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające albo zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwych organów, w szczególności do organów nadzoru, prokuratury itp. Może też skierować wniosek do Sejmu o zlecenie NIK przeprowadzenia kontroli dla zbadania sprawy.

Badając sprawę samodzielnie Rzecznik może sprawdzić ją na miejscu, zażądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt sprawy prowadzonej przez właściwy organ państwowy lub społeczny, zażądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, prokuraturę lub inne organy ścigania, zlecić sporządzenie ekspertyz i opinii.

W wyniku zbadania sprawy Rzecznik może wyjaśnić wnioskodawcy niestwierdzenie naruszenia wolności i praw, może skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie praw, może zwrócić się do organu nadrzędnego nad badaną jednostką z wnioskiem o zastosowanie odpowiednich środków prawnych, zażądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, zwrócić się o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwo ścigane z

urzędu, zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wystąpić z wnioskiem o ukaranie, o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia, a także wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia. Może też wystąpić do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie albo zmianę swych aktów



prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Może wreszcie wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności aktu prawnego z Konstytucją.

Należy także zaznaczyć, że organ, organizacja lub instytucja, do której skierowane zostało wystąpienie ma obowiązek poinformować Rzecznika w terminie 30 dni o podjętych działaniach lub o zajęтым stanowisku.

**Art. 209.** Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 5 lat.

Charakter prawny instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich określa m.in. sposób jego powoływania, tryb działania, a przede wszystkim jego pozycja w stosunku do innych organów państwowych. Powoływanie RPO jest uprawnieniem Sejmu, który współdziała w tym zakresie z Senatem. Prawo zgłaszania kandydata ma Marszałek Sejmu oraz grupa 35 posłów. Uchwała jest podejmowana bezwzględną większością głosów. Uchwała ta jest następnie przekazywana Senatowi, który ma miesiąc na zajęcie stanowiska, jego brak w tym okresie oznacza wyrażenie zgody. Natomiast brak zgody Senatu na kandydata powołanego przez Sejm wymaga ponownego rozpoczęcia omówionej procedury. Kadencja Rzecznika wynosi 5 lat, licząc od dnia złożenia przysięgi przed Sejmem. Ta sama osoba może sprawować urząd Rzecznika nie więcej niż dwie kadencje.

Rzecznikiem może być tylko obywatel polski, wyróżniający się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na walory moralne i wrażliwość społeczną.

Po zakończeniu pełnienia urzędu Rzecznika ma on prawo powrotu na stanowisko jakie zajmował poprzednio lub otrzymać stanowisko równorzędne.

Sprawowanie urzędu RPO wymaga zapewnienia mu odpowiednich gwarancji. Jedną z nich jest ściśle określenie warunków, w jakich może on być odwołany przez Sejm za zgodą Senatu. Może to nastąpić, jeśli Rzecznik: zrzekł się stanowiska, stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił, bądź też gdy sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu. Podjęcie uchwały o odwołaniu Rzecznika może nastąpić tylko na wniosek Marszałka Sejmu.

Stanowisko RPO jest niepołączalne z żadnym innym, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej. Rzecznik ma także zakaz wykonywania innych zajęć zawodowych. Podkreślając apolityczność urzędu RPO Konstytucja zakazuje mu należenia do partii politycznej, związku zawodowego, a także prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością urzędu.

**Art. 210.** Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.

Gwarancją skuteczności działania Rzecznika Praw Obywatelskich jest jego niezawisłość oraz niezależność od innych organów państwowych. Obowiązuje go odpowiedzialność tylko wobec Sejmu, a jej zasady i tryb odwołania RPO określa ustawa.

Niezależnie od faktu, że ustawa nakłada na Rzecznika obowiązek składania informacji, oprócz Sejmu, także Senatowi, jak również obowiązek przedkładania stosownych wniosków obydwu izbom, a także mimo regulacji prawnych przewidujących powoływanie Rzecznika przez Sejm za zgodą Senatu, to o odwołaniu RPO decyduje wyłącznie Sejm, już bez udziału Senatu.



**Art. 211.** Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Kolejną gwarancją niezawisłości Rzecznika jest przyznany mu immunitet oraz nietykalność osobista. Konstytucja w rozdziałach VIII i IX przyznaje immunitet członkom wielu organów państwowych. Była już o tym mowa przy okazji regulacji prawnych dotyczących sytuacji sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Ujęcie tej instytucji jest we wszystkich omawianych przypadkach analogiczne i oparte na identycznych zasadach. W przypadku zatrzymania RPO na gorącym uczynku istnieje obowiązek niezwłocznego powiadomienia Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

**Art. 212.** Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Bliski związek Rzecznika Praw Obywatelskich z Sejmem i Senatem, wyraźne podporządkowanie Sejmowi, znajduje wyraz w obowiązku Rzecznika corocznego informowania Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw jednostki w państwie. Należy podkreślić, że zarówno Konstytucja, jak i ustawa, wymieniają określone obowiązki RPO tak wobec Sejmu, jak i względem Senatu. Dotyczy to, poza sprawozdaniem z działalności, także obowiązku przedkładania określonych spraw wynikających z działalności Rzecznika.





## **Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji**

Najpóźniej z omawianych instytucji ustrojowych została powołana w Polsce Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Powstała ona w celu zabezpieczenia społecznych środków masowego przekazu i informacji przed wykorzystywaniem instrumentalnym radia i telewizji. Obowiązująca w państwie zasada pluralizmu politycznego, budowania społeczeństwa obywatelskiego i inne konsekwencje wprowadzanych zmian ustrojowych wymagały przyjęcia nowych rozwiązań prawnych również w tej dziedzinie.

Punktem wyjścia omawianych rozwiązań było przyjęcie zasady, że radio i telewizja służyć mają nie partii, nie aparatowi państwowemu, lecz społeczeństwu. Do tego jest niezbędne istnienie niezależnego środka masowego przekazu, zagwarantowane stworzeniem odpowiednich instytucji. Jedną z gwarancji tego rodzaju jest właśnie KRRiTV, którą powołano w oparciu o konstytucyjne podstawy. Stało się to w drodze ustawy konstytucyjnej z 15 października 1992 r. zmieniającej Konstytucję z 1952 r.

Nowa instytucja została wówczas wprowadzona do rozdziału IV Konstytucji z 1952 r. obok Najwyższej Izby Kontroli, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich, jako piąta z kolei. Ma ona chronić praworządność i zapewnić kontrolę konstytucyjności prawa w Polsce. Przez wprowadzenie powstałych w latach osiemdziesiątych instytucji rozdział ten przestał być spójny. Zaznaczyć przy tym należy, że sam pomysł tworzenia konstytucyjnych podstaw istnienia KRRiTV budził wiele wątpliwości i wywoływał spory. Ostatecznie problem został rozstrzygnięty, nowelizacja Konstytucji przeprowadzona, a ustawa o radiofonii i telewizji została uchwalona 29 grudnia 1992 r.



KRRiTV jest organem wykonawczym państwa, działającym w zakresie radiofonii i telewizji, powołanym do kontroli tych ważnych środków masowego przekazu i zabezpieczającym prawo jednostki do informacji.

**Art. 213.** Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Artykuł ten określa zadania KRRiTV w sposób generalny, czyniąc z rady strażnika wolności słowa oraz prawa obywatelskiego do informacji. Rada ma także zapewnić pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. W sposób bardziej rozwinięty kwestie te reguluje ustawa o radiofonii i telewizji.

Zadania KRRiTV stanowią konsekwencję roli, jaką spełnia radiofonia i telewizja, a sprowadza się ona do: dostarczania informacji, udostępniania dóbr kultury i sztuki, ułatwiania korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechniania edukacji obywatelskiej, dostarczania rozrywki.

Zadania KRRiTV obejmują w szczególności: projektowanie, w porozumieniu z premierem rządu, kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, określanie warunków prowadzenia przez nadawców działalności, podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie

programów, sprawowanie kontroli działalności nadawców, organizowanie badań treści i odbioru programów radiowych i telewizyjnych, określanie opłat abonamentowych oraz opłat za udzielanie koncesji, opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji, organizowanie współpracy z zagranicą, współpracę w zakresie



ochrony praw autorskich, praw wykonawców oraz praw producentów i nadawców programów radiowych i telewizyjnych.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ma prawo wydawania na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzeń, natomiast w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały bezwzględną większością ustawowej liczby członków.

Zadania swe KRRiTV wykonuje przy pomocy Biura Krajowej Rady.

**Art. 214.** Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest powoływana w złożony sposób. Ma on na celu zapewnienie jej bezstronności i zapobieganie uzależnieniu od jednej tylko władzy publicznej. Rada składa się z dziewięciu członków powoływanych przez trzy podmioty, z tego czterech członków powołuje Sejm, dwu Senat i trzech Prezydent. Wywodzą się oni spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu. Przewodniczącego KRRiTV wybierają jej członkowie ze swego grona, przy czym Rada może go odwołać większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków. W podobny sposób i też ze swego grona KRRiTV wybiera na wniosek przewodniczącego jego zastępcę.

Kadencja członków Rady trwa sześć lat, licząc od dnia powołania, nie zmienia się ona jednocześnie i w całości, lecz co dwa lata kończy się kadencja 1/3 członków. Kończący kadencję członek Rady nie może być ponownie powołany, chyba że funkcję swą dotychczasową pełnił niepełną kadencję.

Członek KRRiTV może być odwołany przez organ, który go powołał wyłącznie w przypadku: zrzeczenia się funkcji, choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji, skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu.



W przypadku odwołania członka lub jego śmierci przed upływem kadencji właściwy organ powołuje nowego członka, ale tylko do końca tej kadencji.

Konstytucja wprowadza wymóg apolityczności członków KRRiTV, nie mogą oni zatem należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani też prowadzić działalności publicznej naruszającej powagę sprawowanej funkcji.

Członkowie KRRiTV nie korzystają natomiast z atrybutu niezawisłości. Mimo to Rada nie jest zależna od rządu, a jest tylko zobowiązana do składania Prezesowi Rady Ministrów corocznych informacji o problemach radiofonii i telewizji.

## 172

Na KRRiTV ciąży ustawowy obowiązek corocznego przedstawiania Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi sprawozdania ze swej działalności za rok ubiegły oraz informacji o podstawowych problemach radiofonii i telewizji. Po rozpatrzeniu Sejm i Senat przyjmują sprawozdanie w drodze uchwały, zaś w przypadku odrzucenia go przez obydwie izby, wygasa kadencja wszystkich członków Rady w ciągu 14 dni od dnia ostatniej uchwały. Do wygaśnięcia kadencji niezbędne jest jednak potwierdzenie przez Prezydenta, który tym samym w istotny sposób może wpływać na dalsze istnienie i funkcjonowanie KRRiTV.

**Art. 215.** Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa.

Artykuł ten odsyła do uregulowań rangi ustawowej zawartych w powoływanej już ustawie o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r., wielokrotnie już zmienianej.

## Rozdział X



## Finanse publiczne

W żadnej z dotychczasowych konstytucji polskich nie występowała wyodrębniona, ujęta w osobnym rozdziale problematyka dotycząca finansów publicznych. Kwestie te są z reguły omawiane w rozdziale dotyczącym organów władzy ustawodawczej, Prezydenta lub rządu. Po raz pierwszy polski ustrojodawca zdecydował się wyodrębnić te problemy, co świadczy o wadze, jaką przywiązywał do uregulowania tych zagadnień. Pozwoliło to jednocześnie na uporządkowanie i usystematyzowanie tej problematyki.

Rozdział X zawiera generalne zasady dotyczące gospodarowania przez państwo finansami publicznymi, wskutek tego organy administracji rządowej, jak i sama Rada Ministrów nie mają zapewnionej swobody i nie mogą nimi dysponować w sposób dowolny. Dotyczy to zarówno sposobu gromadzenia środków finansowych, jak też ich wydatkowania zgodnie z postanowieniami ustawy budżetowej.

Tragiczne doświadczenia okresu PRL wynikające z ogromnego zadłużenia kraju legły u podstaw przepisu, który zakazuje Radzie Ministrów powiększania długu publicznego powyżej 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Z punktu widzenia interesów obywateli istotne znaczenie ma wprowadzenie konstytucyjnej zasady, że podatki i inne daniny publiczne mogą być ustanawiane tylko w drodze ustawy, a nie aktami normatywnymi organów władzy wykonawczej.

Twórcy Konstytucji wyciągnęli wnioski z nieprecyzyjności przepisów Małej Konstytucji z 1992 r., rodzących napięcia i konflikty między parlamentem i prezydentem, ustalili więc ściśle warunki umożliwiające skrócenie kadencji Sejmu i Senatu w związku z niezachowaniem terminu uchwalenia ustawy budżetowej. Obecna redakcja art. 225 nie daje już podstaw do dowolnych interpretacji.



Konstytucja reguluje w tymże rozdziale pozycję i zadania Narodowego Banku Polskiego, powołuje zarazem nowy organ w postaci Rady Polityki Pieniężnej.

**Art. 216.** Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

Podstawową zasadą wyrażoną w tym artykule jest to, iż w kwestii finansów publicznych, w zakresie ich gromadzenia, jak też wydatkowania, organy administracji nie mogą postępować w sposób arbitralny, że cała ta sfera życia podlega regulacjom ustawowym. Czyli w tej dziedzinie normy prawne mogą stanowić organy władzy ustawodawczej, co zapewnia działanie publiczne, jawne, podejmowane pod kontrolą społeczną. Zasada ta dotyczy także emisji papierów wartościowych, udziałów i akcji. Tu także postępowanie określają regulacje prawne rangi ustawowej. W treści tego artykułu wyrażona została troska o zdrową gospodarkę w państwie.

Dwie kwestie zasługują jeszcze na podkreślenie. Pierwsza to zakaz ustanawiania monopolu w inny sposób niż w drodze ustawy, druga zaś to wyrażona powściągliwość w zakresie zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń finansowych. W tej dziedzinie Konstytucja wprowadza wprost zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, gdyby ich wysokość miała przekraczać  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego produktu krajowego brutto. Chodzi o niedopuszczenie do nadmiernego zadłużenia państwa, co może zagrażać nie tylko gospodarce kraju, ale i suwerenności państwa. Doświadczenia końcowych lat PRL były pod tym względem aż nadto wymowne i niewątpliwie stanowiły przestrożę, z czego ustrojodawca zdawał sobie w pełni sprawę.

W tej tak ważnej dziedzinie Konstytucja ustala tylko zasady odsyłając do uregulowań szczegółowych, które są zawarte w odpowiednich ustawach.



**Art. 217.** Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Przepis ten dotyczy niezwykle ważnej kwestii. Ogranicza mianowicie swobodę organów administracji publicznej w zakresie nie tylko związanym z finansami państwa, ekonomicznymi podstawami jego działalności, ale także sfery wolności i praw człowieka i obywatela. Artykuł 217 kładzie kres możliwościom nakładania podatków i danin publicznych, ustalania stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, jak również zwolnień od podatku w innej formie niż w drodze ustawy. Ta sfera życia poddana została wyłącznie regulacjom ustawowym, a więc znajduje się w dziedzinie właściwości organów władzy ustawodawczej.

**Art. 218.** Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa.

W ramach programu transformacji ustrojowej od dawna wysuwany był postulat utworzenia w Polsce instytucji Skarbu Państwa. Dążenia te zostały zrealizowane w toku reformy centrum administracyjnego, w jej ramach ustawą z 8 sierpnia 1996 r. utworzone zostało Ministerstwo Skarbu Państwa.

**Art. 219.** Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.

Tradycyjnym uprawnieniem parlamentu jest uchwalanie budżetu państwa, a procedura stosowana w tym zakresie stanowi jedną z form wykonywania kontroli Rady Ministrów przez Sejm. Przyjęcie ustawy budżetowej rzadko dochodzi do skutku w postaci jaką nadał



jej projektowi rząd. Procedura uchwalania budżetu zakłada wiele działań podejmowanych w Sejmie, w jego organach, w Senacie, pracom tym towarzyszą ożywione debaty wokół propozycji rządowych. W ten sposób parlament wywiera duży wpływ na kierunki polityki prowadzonej przez Radę Ministrów.

Budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy, a więc prace nad nim toczą się zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. Rada Ministrów jest zobowiązana do przedstawienia projektu ustawy budżetowej w czasie, który może zagwarantować jego uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego, który w Polsce pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Termin złożenia projektu został w Konstytucji tak określony, by pozwalał na uchwalenie budżetu w pożądanym terminie, a więc jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego.

W Sejmie prace nad budżetem trwają długo. W toku prac plenarnych w izbie, jak też w komisjach zgłaszane są poprawki do projektu ustawy budżetowej. Zgłaszane są nawet propozycje, na które rząd nie przewidział pokrycia finansowego, nie ma też obowiązku prawnego takiego kształtowania wydatków, by mogły się one bilansować z dochodami. Stąd też już w projekcie spotykany jest zakładany deficyt budżetowy. Świadczy to wszystko o tym, że Sejm i Senat mają bardzo istotny wpływ na ostateczny kształt ustawy budżetowej, że często nie jest to wpływ mniejszy niż ten, który posiada Rada Ministrów, do której należy przygotowanie projektu ustawy, a następnie, po uchwaleniu budżetu, kierowanie jego wykonaniem.

Zasady i tryb przygotowania projektu budżetu określa ustawa, a postępowanie w parlamencie regulaminy Sejmu i Senatu. Prace w izbach i w komisjach toczą się przy udziale ministrów, gdyż w toku prowadzonych debat konieczne są różne informacje m.in. o stanie finansów państwa. To też sprzyja prowadzeniu przez parlament działań zawierających w sobie wiele elementów kontroli. Debata





budżetowa sprzyja zarazem ocenie polityki rządu i poszczególnych resortów.

Budżet państwa jest uchwalany z reguły na pełny rok budżetowy, chociaż Konstytucja dopuszcza w wyjątkowych przypadkach ujęcie dochodów i wydatków państwa w okresie krótszym niż rok. Wówczas jest uchwalana tak zwana ustawa o prowizorium budżetowym. Tryb postępowania z projektem ustawy o prowizorium budżetowym jest taki sam, jak przewidziany dla projektu

175

ustawy budżetowej. W zakresie prawa budżetowego obowiązuje zasada zupełności budżetu, zgodnie z którą w budżecie powinny być ujęte wszystkie dochody i wydatki państwa.

Konstytucja przewiduje także i rozstrzyga kwestię zaistniałą w przypadku, gdy ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie z dniem rozpoczęcia roku budżetowego. Ustęp 4 stanowi, że w takiej sytuacji Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu, tak gdy chodzi o dochody budżetu, jak też i wydatki.

**Art. 220.** Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

Dyscyplina finansowa obowiązuje nie tylko w procesie wykonywania ustawy budżetowej, gdyż jest ona zasadą, którą winny kierować się i Rada Ministrów i Sejm także na etapie opracowywania projektu budżetu i uchwalania ustawy budżetowej. Rząd jest zobowiązany przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Przedkładając projekt tej ustawy Rada Ministrów dołącza jako uzasadnienie założenia polityki



społeczno-gospodarczej, które wskazują główne kierunki polityki rządu. Dołącza także prognozy wskaźników zakładanych dochodów ludności i sytuację finansową przedsiębiorstw w roku budżetowym.

Opracowując plan dochodów i wydatków Rada Ministrów przewiduje także dopuszczalny deficyt budżetowy. W toku prac sejmowych prognozowane wielkości mogą ulegać zmianom, dopuszczalne są bowiem korekty. Sejm jednak w toku tych prac nie jest całkowicie swobodny i nie może tych wielkości ustalać dowolnie. Wprowadzając zmiany po stronie dochodów czy wydatków jest związany zasadą, że nie jest dopuszczalne ustalanie w toku prac parlamentarnych większego deficytu budżetowego niż przewidział to projekt budżetu. Wskaźnik deficytu uwzględnia zaś wymogi rozwoju gospodarki i ustalenia wynikające z porozumień zawartych z międzynarodowymi organizacjami finansowymi.

Prawidłowy rozwój gospodarki kraju wymaga przestrzegania pewnych reguł ekonomicznych i zasad gospodarowania, m.in. określonego w art. 216 pułapu wysokości długu publicznego w stosunku do wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jest to przepis mocno dyscyplinujący Radę Ministrów, Sejm i Senat.

Istotnym ograniczeniem, z którym liczyć się musi tak Rada Ministrów w toku opracowywania projektu ustawy budżetowej, jak i parlament w toku dyskusji prowadzonej w Sejmie i Senacie jest zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa. Zdrowy rozwój gospodarki musi zatem uwzględniać rygory ekonomiczne i finansowe, a także zasady konstytucyjne. Są to nowe przepisy prawne wprowadzone do ustawy zasadniczej, ich cele są antyinflacyjne.

**Art. 221.** Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej,



ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Krąg podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej określa art. 118 Konstytucji. Przepis ten ma charakter generalny, natomiast art. 221 ustala wyjątki, polegające na ograniczeniu tego prawa w stosunku do innych, poza Radą Ministrów, podmiotów. W sprawach z zakresu finansów publicznych przepis ten wprowadza monopol inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Z treści art. 221 wynika, że w sprawach w nim wyliczonych Radzie Ministrów przysługuje wyłączność. Zatem projekty wymienionych ustaw pochodzące od innych niż Rada Ministrów podmiotów nie mogą stanowić przedmiotu prac Sejmu.

Nie chodzi w tym przypadku o dyskryminowanie innych podmiotów niż rząd, czyli posłów, Senatu i Prezydenta. Przygotowanie projektu budżetu, opartego na realnych przesłankach, wymaga nie tylko doświadczonego, wyspecjalizowanego aparatu, jakim dysponuje Rada Ministrów (w postaci Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Ministerstwa Finansów), ale także wiedzy o stanie i perspektywach rozwoju gospodarczego kraju, o planowanych wpływach do budżetu i o innych danych niezbędnych do opracowania realnego zastawu dochodów i wydatków państwa. Rozwiązania takie są stosowane nie tylko w Polsce, podobne zasady i wymogi prawne występują powszechnie.

Nowością uregulowań zawartych w art. 221 jest, że konstytucyjne ograniczenie w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej rozciąga się nie tylko na projekt ustawy budżetowej, ale i na projekty innych ustaw związanych z budżetem i stanem finansów państwa. Przy czym wyliczenie zawarte w art. 221 należy traktować jako wyczerpujące, które w żadnym przypadku nie może być interpretowane rozszerzająco.

**Art. 222.** Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu.

Ranga i rola ustawy budżetowej jest tak wielka i tak dużo znaczy w państwie, że uzasadnione jest wprowadzenie określonych terminów związanych z tokiem przygotowania i uchwalania budżetu państwa.

Konstytucja nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedkładania Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, czyli do 30 września. Dopuszcza wprowadzić także późniejsze złożenie projektu, ale kwalifikuje to jako rzecz wyjątkową, nie precyzując przy tym jakie to przypadki uznać należy za wyjątkowe i kiedy niedotrzymanie tego terminu jest dopuszczalne. Ten obowiązek Rady Ministrów łączy Konstytucja z wymogiem postawionym Radzie Polityki Pieniężnej równoczesnego

przedłożenia Sejmowi założeń polityki pieniężnej. W pracach nad budżetem Sejm dysponuje zatem łącznie tymi dwoma dokumentami.

Należy zaznaczyć, że okres 3 miesięcy został dobrze wyliczony, gdyż z jednej strony pozwala na uzyskanie wielu materiałów i informacji niezbędnych do przygotowania projektu, z drugiej zaś nie jest to okres zbyt wczesny, jako że tryb prac parlamentarnych i debat poprzedzających uchwalenie ustawy budżetowej jest bardzo czasochłonny. W sumie Konstytucja ustala maksymalny okres prac parlamentu nad budżetem na 4 miesiące, a jego przekroczenie grozi poważnymi konsekwencjami prawnymi, przewidzianymi w art. 225, czyli skróceniem kadencji Sejmu i Senatu.

Skutki jakie rodzić może niedotrzymywanie przez Radę Ministrów terminu określonego w art. 222 nie zostały w Konstytucji



sprecyzowane. Będzie to niewątpliwie naruszenie już nie tylko ustawy - Prawo budżetowe, ale także Konstytucji, o ile Sejm nie uzna powodów zwłoki za wyjątkowe i usprawiedliwione. Może to stwarzać podstawę pociągnięcia rządu do odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej), zaś w stosunku do winnych naruszeń Konstytucji także zastosowanie odpowiedzialności konstytucyjnej. Jest to zrozumiałe nie tylko z uwagi na znaczenie budżetu, ale także ze względu na fakt, że również brak dotrzymania terminów wyznaczonych dla parlamentu rodzi poważne konsekwencje włącznie ze skróceniem kadencji Sejmu i Senatu.

**Art. 223.** Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi.

Konstytucja wyznacza Senatowi czas na zajęcie stanowiska wobec uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej. Na ten cel wyznacza mu 20 dni, a więc mniej niż w przypadku innych ustaw, do których Senat może zgłaszać poprawki w okresie 30 dni (art. 121 ust. 2). Brak stanowiska Senatu po upływie 20 dni należy interpretować jako brak sprzeciwu i niezgłaszanie poprawek do tekstu uchwalonego przez Sejm.

Tak więc z 4 miesięcy jakimi dysponuje parlament na rozpatrzenie i uchwalenie ustawy budżetowej tylko 20 dni pozostawiono do dyspozycji Senatowi, resztę wykorzystuje Sejm.

**Art. 224.** Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje w ciągu 7 dni ustawę budżetową albo ustawę o prowizorium budżetowym przedstawioną przez Marszałka Sejmu. Do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym nie stosuje się przepisu art. 122 ust. 5.

Także i czas przewidziany dla Prezydenta na podpisanie ustawy budżetowej ulega skróceniu w porównaniu z tym, jaki ma normalnie do dyspozycji. O ile na wykonanie tej czynności w odniesieniu do ustaw zwykłych Konstytucja przeznaczona 21 dni (art. 122 ust. 2), co



oznacza skrócenie tego okresu w porównaniu z Małą Konstytucją, która przewidywała 30 dni, to w przypadku budżetu wynosi on tylko 7 dni. Ten 7-dniowy okres ma zastosowanie tak w odniesieniu do ustawy budżetowej, jak i ustawy o prowizorium budżetowym.

178

Odmiennosc uregulowań, w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, jest przewidziana w ust. 1, gdzie wprowadzono zakaz zwracania przez Prezydenta uchwalonej przez parlament ustawy budżetowej Sejmowi w celu ponownego jej rozpatrzenia (tzw. weto prezydenckie).

Trzecia kwestia wiąże się ze skierowaniem do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta ustawy budżetowej w celu zbadania jej zgodności z Konstytucją. W tym jednym tylko przypadku wyznacza Konstytucja Trybunałowi Konstytucyjnemu okres, w jakim ma on wydać orzeczenie. Trybunał ma na to 2 miesiące licząc do dnia złożenia wniosku w Trybunale i termin ten nie może ulec przedłużeniu.

Intencją ustrojodawcy jest, aby tak ważny dla funkcjonowania państwa akt prawny, jakim jest ustawa budżetowa, a także ustawa o prowizorium budżetowym, mógł być uchwalony i wejść w życie możliwie w terminie i bez opóźnień. W sumie, wliczając 4-miesięczny maksymalny okres prac w Sejmie i Senacie, 2-miesięczny w Trybunale Konstytucyjnym i 7-dniowy termin przeznaczony na podpisanie ustawy przez Prezydenta, Konstytucja ustala półroczny maksymalny czas pracy nad budżetem od dnia wniesienia projektu do Sejmu. Jest to i tak długi okres, jeśli zważy się fakt, że budżet jest uchwalony na okres roku i że Rada Ministrów musi się rozliczać z jego realizacji także w ściśle określonym czasie.

**Art. 225.** Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu, Prezydent



Rzeczypospolitej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu.

Konstytucja określając czas prac różnych organów mających związek z przygotowaniem i uchwaleniem ustawy budżetowej nie pomija Sejmu. Czas prac parlamentarnych nad projektem tej ustawy nie może przekraczać łącznie 4 miesiące. Okres ten liczy się od dnia przedłożenia projektu ustawy Sejmowi, a obejmuje czas przeznaczony w Sejmie i jego organach (komisjach), prace w Senacie, a także ustosunkowanie się Sejmu do poprawek Senatu. Jest to więc okres przeznaczony na pracę obydwu izb. Jeżeli w ciągu tych 4 miesięcy ustawa budżetowa nie zostanie przedstawiona Prezydentowi do podpisu, wówczas mogą być zastosowane konsekwencje prawne. I jest to w toku prac nad budżetem jedyny przypadek, kiedy Konstytucja wyraźnie określa jakie konsekwencje prawne można zastosować.

Przepis art. 225 przyznaje Prezydentowi w takim przypadku prawo zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu i Senatu, przy czym decyzja powinna zostać podjęta w ciągu 14 dni. Podkreślić należy, że w omawianym przypadku Konstytucja nie przewiduje obowiązku Prezydenta wydania takiego zarządzenia, a jedynie możliwość jego stosowania. Wskazuje na to redakcja art. 225, który stanowi, iż Prezydent może zarządzić skrócenie kadencji. Jest to więc przypadek fakultatywnego skrócenia kadencji, podjętego przez Prezydenta w wyniku oceny sytuacji zaistniałej i po wysłuchaniu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Skrócenie kadencji parlamentu powoduje w konsekwencji konieczność

zarządzenia przez Prezydenta przedterminowych wyborów do Sejmu i Senatu, a winny się one odbyć nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji.



**Art. 226.** Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.

Uchwalanie ustawy budżetowej to jednocześnie forma bezpośredniej kontroli Rady Ministrów w zakresie zamierzeń programowych na rok budżetowy, przy czym zamierzenia są wyrażone językiem liczb określających dochody i wydatki państwa. Sejm nie ogranicza się jednak tylko do kontroli uprzedniej, ale jest także zobowiązany przez Konstytucję do wykonania kolejnej kontroli już po zakończeniu roku budżetowego.

W konstytucyjnie określonym terminie 5 miesięcy po zakończeniu roku budżetowego Rada Ministrów ma obowiązek przedłożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa (warto podkreślić, że obowiązek składania tej informacji wprowadziła dopiero Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.; nie znała go Mała Konstytucja). Połączenie obydwu tych dokumentów daje pełniejszy obraz stanu gospodarki i sytuacji finansowej państwa.

Sprawozdanie i informacja skierowane do Sejmu są przekazywane do rozpatrzenia Komisji Finansów Publicznych (poszczególne części sprawozdania trafiają też do właściwych komisji sejmowych) wraz z uwagami Najwyższej Izby Kontroli. Przedstawiciele komisji biorą udział w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, gdzie przedstawiają stanowisko-opinię i uwagi tych komisji. Wyniki tych prac Komisja Finansów Publicznych przedkłada Sejmowi i referuje na jego posiedzeniu wraz z wnioskami w przedmiocie ich przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania oraz w przedmiocie absolutorium. Na wykonanie tych czynności Konstytucja wyznacza Sejmowi 90 dni.

Uchwałę w przedmiocie udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium podejmuje Sejm. Udzielenie absolutorium oznacza, że Sejm nie ma istotnych zastrzeżeń do działalności Rady Ministrów w zakresie realizacji ustawy budżetowej, że działania te aprobuje. Jeśli





uchwała ta dotyczy Rady Ministrów, która już nie istnieje, uchwała ta ma tylko moralne i polityczne znaczenie. Natomiast odmowa udzielenia absolutorium rodzi znacznie poważniejsze konsekwencje. Jeśli Rada Ministrów, która odpowiada za realizację budżetu nadal funkcjonuje, jest tą uchwałą zobowiązana do złożenia dymisji na ręce Prezydenta. Rzecz w tym, że jeżeli istniejący rząd, opierający się na większości sejmowej, nie otrzymuje absolutorium, to jest to dowodem, że poparcie tej większości utracił. Zgodnie zaś z istotą systemu parlamentarno-gabinetowego rząd taki winien bezwzględnie podać się do dymisji. Ponadto negatywna dla rządu uchwała może być w szczególnych sytuacjach podstawą, o ile zaistnieją odpowiednie przesłanki, do pociągnięcia winnych członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Postawić w stan

180

oskarżenia można także członka już nie istniejącej Rady Ministrów, o ile zaistnieją skonkretyzowane zarzuty wobec konkretnych osób.

**Art. 227.** Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.

Nowością uregulowań konstytucyjnych jest określenie statusu prawnego organów zarządzających Narodowego Banku Polskiego, jak również jego kompetencji. Konstytucja określając charakter Narodowego Banku Polskiego nadaje mu status banku centralnego posiadającego wyłączne prawo emisji pieniądza, a także ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej. Stąd wynika nałożenie na NBP odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza.

Określając konstytucyjny status prezesa Narodowego Banku Polskiego art. 227 utrzymuje zasadę powoływania go przez Sejm na



wniosek Prezydenta, przy czym wyraźnie określona została zasada kadencyjności sprawowania tego stanowiska. Kadencja prezesa została ustalona na sześć lat. Jakby wyciągając wnioski z dyskusji dotyczącej dopuszczalności ubiegania się Prezesa NBP o urząd Prezydenta i chcąc zapobiegać takim sytuacjom na przyszłość, Konstytucja jednoznacznie podkreśla apolityczność tego stanowiska, co wyraża się m.in. w zakazie przynależności do partii politycznej, związku zawodowego, a także prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Nowym na gruncie przepisów konstytucyjnych jest organ w postaci Rady Polityki Pieniężnej, złożonej z Prezesa NBP jako przewodniczącego oraz 9 członków wyróżniających się wiedzą z zakresu finansów, powoływanych na 6 lat w równej liczbie po 3 przez Prezydenta, Sejm i Senat. Jest w tym widoczna troska o to, by Rada Polityki Pieniężnej nie stała się organem jednostronnie upolitycznionym, stąd też o jej składzie mają decydować trzy różne podmioty. Troskę o polityczną niezależność NBP widać także w tym, że pozycja prawna banku jest niezależna od rządu. Rozwiązanie tego rodzaju dyktowało dążenie, by rząd nie mógł sobie podporządkować polityki monetarnej.

Zadaniem Rady Polityki Pieniężnej jest ustalanie corocznych założeń polityki pieniężnej i przedkładanie ich Sejmowi równocześnie ze składanym przez Radę Ministrów projektem ustawy budżetowej. Daje to szerszy obraz sytuacji finansowej państwa i usprawnia prace parlamentarne. Rada w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego składa sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej. Sprawozdanie to, wraz z rządowym sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa, stanowi podstawę prac oceniających działalność Rady Ministrów w tej dziedzinie. Dzięki temu podejmowana przez Sejm ocena działań rządu jest pełniejsza i lepiej służy realizacji funkcji kontrolnej parlamentu.

## Rozdział XI

### Stany nadzwyczajne

Dotychczas omawiane regulacje prawne dotyczyły sytuacji normalnych, w jakich toczy się życie społeczne i funkcjonuje państwo. W rozdziale XI Konstytucja przewiduje nadzwyczajne uprawnienia władz przeznaczone do stosowania w sytuacjach kryzysowych. Chodzi tu o sytuacje stanowiące zagrożenie dla niepodległości państwa, spokoju i bezpieczeństwa wewnętrznego, instytucji demokratycznych, ładu ekonomicznego itd. Wprowadzenie tego rodzaju regulacji prawnych jest niezbędne, gdyż demokracja nie może być bezbronna wobec sytuacji grożących załamaniem porządku prawnego i społecznego.

#### **Sytuacje tego rodzaju wymagają zazwyczaj:**

- a) określenia podstaw prawnych nadzwyczajnych uprawnień,
- b) wskazania organów korzystających z tych uprawnień,
- c) uregulowania problemu kontroli decyzji dotyczących wprowadzenia tych stanów,
- d) ustalenia katalogu środków prawnych wchodzących w zakres tych uprawnień,
- e) uregulowania kwestii kontroli stosowania nadzwyczajnych uprawnień,
- f) sprecyzowania kwestii odpowiedzialności organów państwowych korzystających z tych uprawnień.

Konstytucyjne regulowanie tych problemów jest wysoce pożądane, gdyż zapewnia ono kontrolę i zabezpiecza przed nadużywaniem tego rodzaju uprawnień. Przyjmowany jest pogląd, że Konstytucja powinna stanowić podstawę działania organów państwa w każdych okolicznościach, tak w normalnych, jak i w warunkach stanów nadzwyczajnych.

W spotykanych w różnych konstytucjach regulacjach prawnych z reguły decyzje o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych powierza się organom władzy wykonawczej, które są lepiej przygotowane do szybkiego reagowania na powstałe zagrożenia, chociaż są i konstytucje (RFN), które uprawnienia w tym zakresie przyznają parlamentowi. W Polsce prawo wprowadzania stanów nadzwyczajnych posiada Prezydent, który czyni z niego użytek na wniosek Rady Ministrów. Natomiast Sejm został wyposażony w uprawnienia kontrolne wobec decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Sejm może te decyzje uchylać bezwzględną większością głosów.

Konstytucja nie określa czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego, gdyż nie da się tego z góry przewidzieć, ale zobowiązuje władze do podejmowania działań odpowiadających stopniowi zagrożenia i zmierzających do jak najszybszego przywrócenia warunków normalnego funkcjonowania państwa.

182

Jedną z konsekwencji stanu nadzwyczajnego jest czasowe ograniczenie lub zawieszenie wolności i praw obywatelskich, co jest uzasadnione koniecznością poświęcenia jednego dobra dla ratowania dobra wyższego. Nie oznacza to jednak dowolności władz w tym względzie, gdyż katalog praw nie podlegających ograniczeniu zawiera Konstytucja.

**Art. 228.** W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony



odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

Konstytucja rozróżnia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy, znane w dotychczasowych przepisach konstytucyjnych i jako trzeci - stan klęski żywiołowej. Każdy z nich znajduje dodatkowe regulacje w artykułach (229, 230 i 232) rozdziału XI.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest dyskrecjonalną decyzją właściwych organów państwa, ale wynikiem zaistnienia ściśle określonych warunków. Podstawą decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego może być tylko ustawa, a właściwą formą rozporządzenie, które oprócz tego, że jak każdy akt prawny tego rodzaju podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, to jeszcze podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości w formie łatwo docierającej do wszystkich obywateli. Formy te mogą przybierać różnorodną postać. Konstytucja ich nie wymienia, są one zależne od miejscowych warunków i zwyczajów. Z pewnością najczęstsze zastosowanie znajdzie forma obwieszczeń i plakatów, komunikatów radiowych i telewizyjnych.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ma wpływ na zasady działania organów władzy publicznej, na zakres stosowanych wolności i praw jednostki. Nie są to kwestie zależne od organów, lecz zostały określone w Konstytucji, a także w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Konsekwencje wprowadzenia tych stanów nie zostały pozostawione dowolnemu określeniu władz, lecz zostały uregulowane ustawami (choć odczuwany jest brak ustawy dotyczącej stanu klęski żywiołowej). Tylko ustawy mogą określać zasady i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z wprowadzonych ograniczeń.

Ważna jest zasada, iż działania podejmowane przez władze po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia, a ich celem jest najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.



Wspomniane ograniczenia wprowadza Konstytucja nie tylko wobec organów władzy wykonawczej, ale odnoszą się one i do parlamentu. W świetle ust. 6 omawianego artykułu w okresie stanu nadzwyczajnego nie można zmieniać określonych ustaw, takich jak Konstytucja, ordynacje wyborcze, a także ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Jedną z ważnych ustrojowych konsekwencji stanu nadzwyczajnego jest zakaz zarządzania skrócenia kadencji Sejmu. Co więcej, kadencja Sejmu i Senatu nie może w tym okresie ulec zakończeniu, czyli podlega wówczas obowiązkowemu przedłużeniu. Wynika to stąd, że w okresie 90 dni od zakończenia stanu nadzwyczajnego nie może być przeprowadzane referendum ogólnokrajowe,

183

wybory parlamentarne, prezydenckie i samorządowe. Konstytucja dopuszcza organizowanie wyborów samorządowych tylko na obszarach, na których nie był wprowadzony stan nadzwyczajny.

**Art. 229.** W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.

Artykuł ten został poświęcony stanowi wojennemu, który to termin oznacza coś zupełnie innego niż ustalała to Konstytucja z 1952 r. i co wprowadziła Rada Państwa w grudniu 1981 r. Występuje tu natomiast wyraźne nawiązanie do regulacji stanu wojennego, który regulowała Mała Konstytucja z 1992 r.

Stan wojenny może wprowadzić Prezydent, ale nie z własnej inicjatywy, lecz tylko na wiosek Rady Ministrów na całym terytorium państwa lub tylko na jego części. Istnieją trzy przesłanki uzasadniające wprowadzenie tego stanu. Pierwszą z nich jest



zewnątrzne zagrożenie państwa, co musi znajdować podstawę w istniejącej sytuacji międzynarodowej i wynikającym stąd realnym zagrożeniu. Druga - to zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej, przy czym ten stan bardzo jest bliski określonemu w art. 116 stanowi wojny, o którym decyduje Sejm, a jeśli nie może się on zebrać na posiedzenie o stanie wojny postanawia Prezydent. Ponieważ i w art. 229 mowa jest "o zbrojnej napaści" trudno jest przeprowadzić wyraźną linię demarkacyjną oddzielającą te dwa stany. Trzecia przesłanka to zobowiązanie Polski, na mocy umowy międzynarodowej, do wspólnej obrony przeciwko agresji. Także i ta przesłanka występuje w art. 116 ust. 2 i stanowi podstawę do podjęcia przez Sejm uchwały o stanie wojny. Występująca zbieżność uregulowań nie przypadkowo została wprowadzona i nie chodzi tu o stwarzanie konkurencji kompetencyjnych między Sejmem a Prezydentem, lecz o zapewnienie interesów i bezpieczeństwa państwa. Wszak i art. 116 ust. 2 przewiduje prawo Prezydenta do ogłaszania w pewnych warunkach stanu wojny. Zagrożenie tego rodzaju powoduje nie rywalizację, lecz konieczność ścisłej współpracy centralnych organów państwa wobec zaistniałej sytuacji. Należy przy tym zaznaczyć, że rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego podlega kontroli Sejmu, który może je uchylić.

Skutki jakie wywołuje wprowadzenie stanu wojennego dla sytuacji prawnej jednostki określa art. 233. Z uwagi na okoliczności i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego oraz jego charakter Konstytucja słusznie odstępuje od wyznaczania granic czasowych w jakich on obowiązuje.

**Art. 230.** W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa.



Zupełnie innej natury są przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, są one także w Konstytucji wyraźnie wskazane. Można je również ująć w trzech punktach. Pierwsza przesłanka to zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa i to nie ze strony czynników zewnętrznych, lecz czynników natury wewnętrznej, np. groźba zamachu stanu i usunięcia siłą konstytucyjnych władz państwa. Druga - to zagrożenie bezpieczeństwa obywateli wskutek wydarzeń w rodzaju zamieszek i zjawisk destabilizujących państwa. Trzecia zaś - to zagrożenie porządku publicznego i normalnego funkcjonowania życia w państwie.

Do wprowadzenia stanu wyjątkowego uprawniony jest również Prezydent, działający także na wniosek Rady Ministrów. Stan wyjątkowy może być wprowadzony na całym terytorium państwa lub na jego części i na czas nie dłuższy niż 90 dni. Obowiązujące w tym względzie dotychczasowe przepisy (art. 37 Małej Konstytucji) różniły się w jednym punkcie. Wprowadzenie stanu wyjątkowego mogło nastąpić na okres 3 miesięcy, a jego przedłużenie wymagało zgody Sejmu i nie mogło przekraczać kolejnych 3 miesięcy. Artykuł 230 ust. 2 utrzymuje prawo Sejmu do przedłużenia stanu wyjątkowego, ale tylko na czas nie dłuższy niż 60 dni. W sumie zatem stan wyjątkowy nie może trwać dłużej niż 150 dni (czyli 5 miesięcy).

**Art. 231.** Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Działania organów upoważnionych do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych (Rady Ministrów, która występuje z wnioskiem, Prezydenta, który zarządza wydając rozporządzenia) znajdują się pod kontrolą Sejmu i to od początku ich obowiązywania. Konstytucja



zobowiązuje Prezydenta do przedłożenia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania aktu prawnego, rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego. Rozporządzenie to Sejm jest zobowiązany rozpatrzyć niezwłocznie, a mając zastrzeżenia co do jego zasadności, może je uchylić bezwzględną większością głosów.

Skutkiem uchylenia takiego rozporządzenia jest zniesienie ograniczeń w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela oraz powrót do normalnych zasad funkcjonowania władz publicznych.

**Art. 232.** W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

Stan wyjątkowy znany był w prawie konstytucyjnym II Rzeczypospolitej, dopuszczała go Mała Konstytucja z 1992 r., stosowanie jego reguluje ustawa o stanie wyjątkowym z 5 grudnia 1983 r. Brak jest dotychczas regulacji ustawowej trzeciego ze stanów nadzwyczajnych, czyli stanu klęski żywiołowej. Brak tych

przepisów dał o sobie znać w okresie powodzi, latem 1997 r. Wprowadzenie tego stanu pozwala na uruchomienie nadzwyczajnych działań władz nie powodując jednocześnie tak rozległych skutków prawnych jak stan wojenny lub stan wyjątkowy.

Do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej konstytucyjnie uprawniona jest Rada Ministrów, a nie Prezydent. Przesłanką wprowadzenia jest:

a) dążenie do zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych i likwidacji ich następstw,



b) dążenie do zapobieżenia skutkom awarii technicznych, noszących znamiona klęsk żywiołowych.

Chodzi zatem o stan wywołany nie wskutek działań człowieka, ale tzw. siły wyższej, sił przyrody (powódzie, niszczycielskie pożary, trzęsienia ziemi itp.).

Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na całym obszarze państwa lub jego części, zależy to od zasięgu działania żywiołu. Stan ten rząd może wprowadzić na czas oznaczony, ale nie dłuższy niż 30 dni. W razie zaistnienia konieczności przedłużenia jego obowiązywania można tego dokonać za zgodą Sejmu i na czas oznaczony we wniosku przedłożonym Sejmowi.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej rodzi określone skutki prawne w zakresie wolności i praw jednostki, a Konstytucja w art. 233 ust. 3 określa enumeratywnie, jakie wolności i prawa jednostki ustawa o stanie klęski żywiołowej może ograniczać. W katalogu tym ujęto 9 wolności i praw, a ustawa wykazu tego nie może powiększać.

**Art. 233.** Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).

Jednym z zasadniczych skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest zawsze ograniczenie sfery wolności i praw jednostki. Jest to kwestia niezwykle istotna z punktu widzenia człowieka i obywatela, dlatego Konstytucja nie zostawia organom władz publicznych swobody w określaniu, jakie wolności i prawa mogą podlegać ograniczeniom. Odsyłając do szczegółowych określeń w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych



Konstytucja wskazuje wyraźnie, które z konstytucyjnych wolności i praw, a także w jakim zakresie mogą być ograniczone (art. 233 ust. 2), a które w żadnym przypadku ograniczeniom nie podlegają (art. 233 ust. 1).

Ponieważ stan nadzwyczajny wprowadzany jest w drodze rozporządzenia, zatem ten akt prawny winien uściślać (tzn. ewentualnie zawężyć, gdyż niedopuszczalne jest rozszerzenie), które z uprawnień jednostki podlegających na mocy ustawy ograniczeniu, mogą być w konkretnym przypadku ograniczone.

186

Konstytucja nie dopuszcza (art. 228 ust. 6 i 7), by w okresie stanu nadzwyczajnego mogły być zmieniane regulacje prawne odnoszące się do sytuacji jednostki. Stąd wynika też zakaz w tym okresie zmiany Konstytucji oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych.

Zakaz wprowadzania ograniczeń w warunkach obowiązywania stanu wojennego i wyjątkowego obejmuje 14 artykułów Konstytucji, dotyczących wolności i praw jednostki, a nadto istnieje dodatkowy zakaz dyskryminacji jednostki z powodu rasy, płci, języka, wyznania, pochodzenia społecznego, urodzenia i majątku. Przewidziana została także zasada wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczeń wolności i praw jednostki w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 4).

**Art. 234.** Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

W trakcie obowiązywania stanu wojennego może zaistnieć sytuacja, w której niemożliwe będzie zebranie się Sejmu, podjęcie przez niego prac, odbywanie posiedzeń. Jest to sytuacja bardzo skrajna, ale Konstytucja winna regulować wszystkie możliwe warunki i określać

sposób działania władz w różnorodnych sytuacjach. Niemożliwość odbywania posiedzeń Sejmu oznacza, że nie prowadzi on ani działalności kontrolnej, ani ustawodawczej. W normalnych warunkach Konstytucja nie przewiduje innych form stanowienia prawa wysokiej rangi niż ustawa pochodząca od parlamentu, nie dopuszcza więc tzw. ustawodawstwa delegowanego, gdy akty prawne z mocą ustawy wydają organy władzy wykonawczej.

Jedynym odstępstwem od tej zasady konsekwentnie przestrzeganej jest działalność prawotwórcza Prezydenta polegająca na wydawaniu rozporządzeń z mocą ustawy. Jest to dopuszczalne tylko w sytuacji stanu wojennego, gdy Sejm nie jest w stanie odbywać posiedzeń. W tych warunkach na wniosek Rady Ministrów, a więc nie z własnej inicjatywy, Prezydent może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie określonym w art. 228.

Rozporządzenia te nie mają charakteru ostatecznego i na najbliższym posiedzeniu Sejmu podlegają rozpatrzeniu i zatwierdzeniu. Konstytucja nie reguluje kwestii, co się dzieje z rozporządzeniem nie przedłożonym do zatwierdzenia, czy wskutek tego traci moc obowiązującą i kto o tym fakcie ma obowiązek ogłosić.

Należy podkreślić jeszcze jeden aspekt tego zagadnienia - kwestię kontroli rozporządzeń z mocą ustawy. Artykuł 234 przewiduje wyłącznie kontrolę ze strony Sejmu, nie przewidując w tych czynnościach udziału Senatu. W rozumieniu Konstytucji zatwierdzanie rozporządzeń z mocą ustawy nie należy do funkcji ustawodawczej wykonywanej przez Sejm i Senat, a wyłącznie do funkcji kontrolnej leżącej wyłącznie w gestii Sejmu.

Rozporządzenia z mocą ustawy należy zaliczyć do wyodrębnionej konstytucyjnie grupy aktów prawnych określanych jako źródła

powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1).

## Rozdział XII

### Zmiana Konstytucji

Rozdział ten zawiera tylko jeden artykuł określający warunki i tryb zmiany Konstytucji. Z uwagi na przyjęty tryb zmiany rozróżnia się tzw. konstytucje elastyczne, czyli łatwo zamienialne, a więc w sposób przewidziany dla zmiany ustaw zwykłych, z drugiej zaś strony konstytucje sztywne. Są to konstytucje, których tryb zmiany w porównaniu z ustawami ulega znacznemu obostrzeniu. Z uwagi na tryb określony w art. 235 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej należy do Konstytucji sztywnych.

**Art. 235.** Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej.

Odmiennosc trybu dokonywania zmian Konstytucji RP w porównaniu z ustawami zwykłymi zaznacza się w kilku kwestiach. Po pierwsze - mniej jest podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą zmiany. Porównując wyliczenie zawarte w art. 235 ust. 1 z art. 118 należy zauważyć, że w odniesieniu do Konstytucji prawa tego nie posiada Rada Ministrów ani grupa 100 tys. obywateli mających prawa wyborcze. W tym przypadku prawo inicjatywy przysługuje więc tylko posłom, w grupie nie mniejszej niż 1/5 ustawowej ich liczby (tj. 92), Senatowi i Prezydentowi. Po drugie - istnieje wymóg konstytucyjny, aby tekst ustawy zmieniającej Konstytucję obydwie izby przyjęły w jednakowym brzmieniu. Sejm nie ma więc w tym przypadku głosu decydującego. Po trzecie - na rozpatrzenie projektu zmiany Senat ma nie 30, lecz 60 dni. Po czwarte - pierwsze czytanie projektu może nastąpić dopiero po upływie 30 dni od wniesienia go do Sejmu. Po piąte - do uchwalenia ustawy zmieniającej Konstytucję wymagana jest kwalifikowana (2/3) większość głosów w Sejmie i



większość bezwzględna w Senacie. Po szóste - z uwagi na rangę uregulowań prawnych zawartych w rozdziałach: I (Rzeczpospolita), II (Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela), XII (Zmiana Konstytucji), uchwalenie ustawy zmieniającej artykuły zawarte w tych rozdziałach może nastąpić nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu. Ponadto podmioty uprawnione do występowania z inicjatywą zmiany Konstytucji mogą żądać w przypadku tych trzech rozdziałów przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum zatwierdzającego.

Konstytucja wprowadza zatem bardzo ważne reguły zapewniające jej trwałość, gdyż przyjęty tryb wyklucza zmiany ustawy zasadniczej w celach doraźnych. Prawo żądania przeprowadzenia referendum może zgłosić Prezydent, któremu nie przysługuje prawo weta wobec ustawy zmieniającej Konstytucję, może to uczynić Senat lub 92 posłów. W przypadku wniosku posłów lub Senatu może to oznaczać działania hamujące w stosunku do propozycji zmian wniesionych przez Prezydenta. Dzięki tego rodzaju obostrzeniom Konstytucja ma szansę

zachować trwałość, zapewnić stabilność ustroju, zabezpieczyć państwo przed doraźnymi, wynikającymi z bieżących potrzeb politycznych, planami zmiany ustawy zasadniczej.

## **Rozdział XIII**

### **Przepisy przejściowe i końcowe**

Uchwalenie konstytucji zawsze powoduje zmiany w zakresie ustroju państwa i w sytuacji prawnej obywateli. Zmiany te mogą mieć rewolucyjny charakter albo oznaczać tylko etap w ewolucji ustrojowej. W każdym przypadku uchwalanie ustawy zasadniczej rodzi istotny problem wejścia konstytucji w życie, uregulowania



szeregu ważnych kwestii na okres przejściowy, dostosowania ustawodawstwa do nowych przepisów, nowych zasad konstytucyjnych itp.

Nie przypadkiem przepisy prawne tego rodzaju zostają z reguły ujęte w rozdziale noszącym tytuł "Przepisy przejściowe i końcowe", gdyż okres obowiązywania zawartych w nich norm jest krótkotrwały, po pełnym wejściu w życie konstytucji tracą rację dalszego bytu, stając się martwą literą. Stąd też niektóre konstytucje nie zawierają przepisów tego rodzaju, gdyż ukazują się one w odrębnej ustawie. Tak postąpiono w PRL uchwalając Konstytucję z 22 lipca 1952 r. i odrębną, z tej samej daty, ustawę konstytucyjną - Przepisy wprowadzające Konstytucję PRL.

Wejście w życie Konstytucji bywa różnie pojmowane. Formalne potraktowanie tej kwestii widoczne jest w art. 243 stanowiącym, iż Konstytucja wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Jest to podejście zupełnie formalne, gdyż z tym dniem ani nie rozpoczną działalności nowo wprowadzone organy, np. Rada Polityki Pieniężnej czy Rzecznik Praw Dziecka, ani nie zostaną uchwalone nowe, zapowiedziane ustawy, ani nie zostaną dostosowane do wymogów nowej Konstytucji ustawy dotychczas obowiązujące.

Można zatem mówić o wejściu w życie Konstytucji w różnym znaczeniu:

a) formalnym - np. art. 243,

b) instytucjonalnym - gdy zostaną powołane i rozpoczną działalność wszystkie przewidziane w Konstytucji organy władzy publicznej, zarówno zupełnie nowe, jak też dotychczas znane, które zmieniły jednak kompetencje, określona została nowa rola ustrojowa, czy sposób ich kreowania,

c) ustawodawczym - oznaczającym dostosowywanie obowiązującego prawa do wymogów nowej Konstytucji i wejście w życie

zapowiedzianych w niej nowych regulacji prawnych,

d) społecznym - co oznacza upowszechnienie w społeczeństwie treści nowej Konstytucji, tworzenia klimatu sprzyjającego jej akceptacji przez opinię publiczną, ugruntowanie opartej na nowej Konstytucji kultury prawnej społeczeństwa i jego elit politycznych.

Rozdział XIII reguluje problemy związane z wchodzeniem Konstytucji w życie w tych trzech pierwszych znaczeniach.

189

**Art. 236.** W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.

Wejście Konstytucji w życie wymaga uchwalenia niezbędnych ustaw do jej stosowania. Nie jest to problem łatwy, bowiem z treści przepisów konstytucyjnych wynika, że liczba ustaw niezbędnych do wykonania zapowiedzi konstytucyjnych sięga 120. Czyli należy w określonym czasie przygotować tak liczną grupę projektów, które Sejm uczyni przedmiotem swych prac.

Obowiązkiem wykonania tego zadania obciążona została Rada Ministrów, której art. 236 wyznacza okres 2 lat, licząc od dnia wejścia w życie Konstytucji, tj. do 17 października 1999 r. Inicjatywa w tych sprawach należy do rządu, a chodzi o przygotowanie nowych zupełnie projektów ustaw, jak i dostosowanie już obowiązujących do treści postanowień nowej Konstytucji. Należy zakładać, że w wyznaczonym terminie Rada Ministrów będzie sukcesywnie przedkładać projekty, co ułatwia także Sejmowi prowadzenie prac legislacyjnych. Termin dwuletni dotyczy tylko Rady Ministrów, co nie oznacza, że Sejm w okresie tym ustawy te ma uchwalić, może tego dokonać i po 17 października 1999 r.

Na tle tych postanowień rodzi się pytanie, czy znaczy to, że w zakresie spraw poruczonych rządowi ulega zawieszeniu prawo



inicjatywy ustawodawczej innych uprawnionych do tego podmiotów. Wydaje się, że pogląd taki nie byłby uzasadniony, wszak w niektórych sprawach np. z zakresu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi właściwsze może być wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta.

Od dwuletniego okresu przewidzianego na przygotowanie i zgłoszenie do Sejmu projektów ustaw Konstytucja przewiduje jeden wyjątek, a dotyczy on projektu ustawy regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi. Ustawa ta ma być uchwalona (a nie tylko zgłoszony projekt) w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, a więc w dłuższym okresie czasu.

**Art. 237.** W okresie 4 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu orzeka sąd.

Dwa kolejne artykuły (237 i 238) dotyczą problematyki organów państwowych. Rozdział VIII poświęcony sądom i trybunałom nie reguluje problematyki kolegiów do spraw wykroczeń działających przy sądach rejonowych. Konstytucja pomija te regulacje, gdyż przesądziła los tych organów, a nie tylko dokonała ich dekonstytucjonalizacji.

Zgodnie z obowiązującą w Konstytucji zasadą prawa obywatela do sądu instytucja kolegiów ulegnie likwidacji, a ich kompetencje przejmie sąd. Instytucja kolegiów została utrzymana tylko przejściowo i może jeszcze działać tylko w okresie 4 lat, tj. do 17 października 2001 roku. Jednocześnie Konstytucja utrzymała zasadę, że od orzeczenia kolegium przysługuje odwołanie do sądu.

**Art. 238.** Kadencja konstytucyjnych organów władzy publicznej i osób wchodzących w ich skład, wybranych lub powołanych przed wejściem w życie

Konstytucji kończy się z upływem okresu ustalonego w przepisach obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji.

Treść tego artykułu reguluje ważne kwestie z zakresu problematyki organów państwowych. W chwili wejścia w życie Konstytucji prowadziły działalność organy władzy publicznej wybrane lub powołane przed 17 października 1997 r. Kadencja tych organów upływa zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami, choćby ustawa zasadnicza inaczej regulowała te kwestie - wydłużając kadencję (dotyczy to np. sędziów Trybunału Konstytucyjnego czy instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich).

Natomiast jeśli przepisy dotychczasowe nie ustalały kadencji organu, a okres jego funkcjonowania jest dłuższy niż ustalony w nowej ustawie zasadniczej, to kadencja tych organów i osób w ich skład wchodzących kończy się po upływie jednego roku od dnia wejścia w życie Konstytucji (dotyczy to np. prezesa NBP).

Jeśli zaś dotychczasowe przepisy nie ustalały kadencji organu państwowego, a od jego powołania lub wyboru upłynął okres krótszy niż ustala to Konstytucja, czas pełnienia tych funkcji wlicza się do kadencji ustalonej w ustawie zasadniczej.

**Art. 239.** W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nie dotyczy to orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego nowa Konstytucja wprowadziła szereg zmian, m.in. nadaje ostateczny charakter orzeczeniom Trybunału także w odniesieniu do ustaw. Jednakże art.

239 utrzymuje na okres przejściowy (wynoszący 2 lata) dotychczasowe zasady, zgodnie z którymi w okresie tym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mogą być przez Sejm odrzucane większością 2/3 głosów, ale dotyczy to tylko ustaw uchwalonych przed 17 października 1997 r.

Konstytucja pozbawiła Trybunał Konstytucyjny prawa ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jeśli więc postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie Konstytucji ulega umorzeniu. Tracą natomiast moc powszechnie obowiązującą uchwały Trybunału ustalające wykładnię ustaw, co jednak nie podważa w niczym prawomocności wyroków sądów czy podjętych decyzji innych organów, wydanych na podstawie obowiązujących wówczas wykładni.

**Art. 240.** W okresie roku od dnia wejścia w życie Konstytucji ustawa budżetowa może przewidywać pokrywanie deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa.

## 191

W trosce o stan finansów publicznych Konstytucja wprowadziła w art. 220 ważną zasadę, że ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego w drodze zaciągania zobowiązań w centralnym banku państwa. Artykuł 240 wprowadza wyjątek obowiązujący przejściowo tylko w okresie roku. Tak więc zakaz z art. 220 nie obowiązuje do 17 października 1998 r.

**Art. 241.** Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.



W istotnym stopniu uległy zmianie konstytucyjne regulacje odnoszące się do umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę (art. 89-91). Artykuł 241 rozciąga przepis przyznający pierwszeństwo ratyfikowanej umowie międzynarodowej wobec ustaw, także na umowy ratyfikowane na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów. Zakładając możliwość występowania przypadków niezgodności tych umów wcześniejszych z Konstytucją, zobowiązano Radę Ministrów do przedstawienia w ciągu 2 lat Sejmowi wykazu tych umów, które zawierają postanowienia niezgodne z ustawą zasadniczą.

Granica biernego prawa wyborczego w wyborach do Senatu została podniesiona do 30 lat, ponieważ zaś zasada ta nie obowiązywała w poprzednich wyborach (1993 r.) są senatorowie, którzy jej nie osiągnęli. Konstytucja zezwala im na utrzymanie mandatów senatorskich do końca kadencji, na którą zostali wybrani. Rozwiązaniem zastanej sytuacji w zakresie naruszania zasady *incompatibilitas* przez posłów i senatorów sprawujących funkcje lub stanowiska określone w art. 103 jest przepis, iż mandat przedstawiciela wygasa po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji, chyba że przedstawiciel zrzeknie się stanowiska lub piastowanej funkcji. Należy nadmienić, że przepisy ust. 3 i 4 straciły aktualność z uwagi na późniejsze niż zakładano wejście w życie Konstytucji, zbiegającej się niemal z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu, wybranych w 1993 r.

Postępowanie ustawodawcze, a także postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym i Trybunałem Stanu, rozpoczęte przed 17 października 1997 r., winno być dokończony według dotychczasowych przepisów prawnych.

Konstytucja nakłada na Radę Ministrów odpowiedzialne zadanie ustalenia w okresie 2 lat, które z uchwał rządu i zarządzeń organów administracji rządowej, podjęte lub uchwalone przed dniem wejścia w życie Konstytucji, wymagają zastąpienia ich przez rozporządzenia



wydane na podstawie ustawy, której projekt rząd jest zobowiązany przedstawić Sejmowi.

192

**Art. 242.** Tracą moc:

Jest to klasyczny przepis końcowy uchylający (derogujący) dotychczas obowiązujące akty prawne. Artykuł ten wymienia dwa takie akty: ustawę konstytucyjną z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, a także ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wraz z nimi tracą moc utrzymane w mocy przepisy Konstytucji z 22 lipca 1952 r., których podstawą obowiązywania był art. 77 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

**Art. 243.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

Artykuł ten określa termin formalnego wejścia w życie Konstytucji, ustalając jednocześnie tzw. *vacatio legis*, czyli trzymiesięczny okres przeznaczony na upowszechnienie znajomości zasad i przepisów nowej ustawy zasadniczej, tak wśród organów stosujących Konstytucję, jak i w społeczeństwie.

## **Najważniejsze akty prawne zgodnie z Konstytucją 2 kwietnia 1997 opracowanie Marcin Niedopytalski**

Przede wszystkim, warto podkreślić, że zgodność wszelkich aktów prawnych, w tym obostrzeń pandemicznych, z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., jest kluczowa w funkcjonowaniu państwa prawa.



## **Zasada nadrzędności Konstytucji**

Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym w Polsce. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji, jej przepisy mają bezpośrednie zastosowanie, a wszelkie inne przepisy prawa muszą być z nią zgodne. Oznacza to, że wszelkie obostrzenia wprowadzane przez rząd, związane z pandemią, powinny być analizowane pod kątem ich zgodności z Konstytucją.

## **Ograniczenia wolności i praw obywatelskich**

W kontekście pandemii, istotne są przepisy dotyczące ograniczeń wolności i praw obywatelskich. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia te mogą być wprowadzone jedynie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym m.in. dla ochrony zdrowia publicznego. Dodatkowo, muszą być proporcjonalne do celu, jaki mają osiągnąć, co oznacza, że nie mogą być nadmierne.

## **Stan nadzwyczajny**

Warto również wspomnieć, że zgodnie z Konstytucją, w przypadku nadzwyczajnych zagrożeń dla państwa, takich jak pandemia, może zostać wprowadzony stan nadzwyczajny (stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy lub

193

stan wojenny), zgodnie z rozdziałem XI Konstytucji. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wiąże się jednak z określonymi procedurami i ograniczeniami, które również muszą być zgodne z Konstytucją.

## **Szczepienia**

Jeśli chodzi o szczepienia, zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Państwo jest zobowiązane do zapewnienia równomiernego dostępu do świadczeń opieki



zdrowotnej. Oznacza to, że decyzje związane ze szczepieniami powinny być podejmowane z uwzględnieniem tego prawa, ale również z uwzględnieniem art. 31 ust. 3, który mówi o możliwych ograniczeniach praw jednostki w celu ochrony zdrowia publicznego. Obostrzenia pandemiczne, jak i przepisy dotyczące szczepień, muszą być zgodne z Konstytucją. Wszelkie naruszenia tych przepisów mogą być podstawą do kwestionowania legalności wprowadzonych ograniczeń. Analiza zgodności z Konstytucją powinna uwzględniać proporcjonalność wprowadzanych środków oraz konieczność ich stosowania w demokratycznym państwie prawnym.

Zawsze warto podkreślić, że każdy przypadek powinien być analizowany indywidualnie, a w razie wątpliwości, kluczowa jest konsultacja z prawnikiem specjalizującym się w prawie konstytucyjnym.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku znajduje się kilka kluczowych artykułów, które chronią obywateli przed nadmiernymi ingerencjami w ich prawa i wolności, szczególnie w kontekście sytuacji nadzwyczajnych, takich jak pandemia. Oto niektóre z najważniejszych artykułów:

### **1. Art. 30 – Godność człowieka**

„Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.”

Znaczenie: Ochrona godności człowieka jest nadrzędnym celem państwa, co oznacza, że wszelkie działania podejmowane przez władze muszą szanować godność każdej osoby.

### **2. Art. 31 – Zasada proporcjonalności**

Ust. 1: „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.”



Ust. 3: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

Znaczenie: Ograniczenia praw obywateli mogą być wprowadzane tylko w ustawie i muszą być proporcjonalne do celu, który mają osiągnąć. Oznacza to, że nie mogą być nadmierne ani naruszać istoty tych praw.

194

### **3. Art. 32 – Zasada równości**

„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”

Znaczenie: Każdy obywatel ma prawo do równego traktowania przez władze, co oznacza, że wszelkie przepisy czy działania wprowadzone przez państwo, w tym obostrzenia pandemiczne, muszą być stosowane w sposób niedyskryminacyjny.

### **4. Art. 39 – Zgoda na eksperymenty medyczne**

„Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.”

Znaczenie: Artykuł ten chroni obywateli przed przymusowym udziałem w eksperymentach medycznych, co może mieć





zastosowanie w kontekście dyskusji na temat obowiązkowych szczepień czy innych interwencji medycznych.

### **5. Art. 47 – Prawo do prywatności**

„Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.”

Znaczenie: Ten artykuł chroni prawo do prywatności, w tym do podejmowania decyzji dotyczących zdrowia osobistego, co może obejmować np. decyzję o szczepieniu.

### **6. Art. 68 – Prawo do ochrony zdrowia**

Ust. 1: „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.”

Ust. 2: „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.”

Znaczenie: Państwo ma obowiązek zapewnić równy dostęp do ochrony zdrowia dla wszystkich obywateli, co obejmuje również dostęp do szczepień i innych świadczeń zdrowotnych.

### **7. Art. 77 – Prawo do odszkodowania**

Ust. 1: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.”

Ust. 2: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.”



Znaczenie: Obywatele mają prawo do odszkodowania, jeśli ich prawa zostaną naruszone przez niezgodne z prawem działania władz publicznych, co może

195

mieć zastosowanie w przypadku nieuzasadnionych lub niezgodnych z prawem obostrzeń pandemicznych.

### **8. Art. 233 – Ograniczenia praw w stanach nadzwyczajnych**

„W czasie stanu nadzwyczajnego mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w zakresie i trybie określonym w ustawie. Jednakże ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw oraz muszą być proporcjonalne do stopnia zagrożenia.”

Znaczenie: Nawet w stanie nadzwyczajnym, ograniczenia praw obywateli muszą być proporcjonalne i nie mogą naruszać istoty praw i wolności. To zapewnia ochronę przed nadmiernym i nieuzasadnionym ograniczaniem praw.

Powyższe artykuły Konstytucji RP stanowią fundament ochrony praw obywateli, a ich naruszenie może prowadzić do odpowiedzialności państwa przed sądami krajowymi oraz międzynarodowymi.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, każdy obywatel ma prawo do ochrony swoich podstawowych wolności i praw. W kontekście szczepień, a zwłaszcza dyskusji na temat przymusowych szczepień oraz potencjalnych eksperymentów medycznych, warto przeanalizować nie tylko samą treść konstytucji, ale również jej interpretację w świetle praw człowieka oraz obowiązków państwa wobec swoich obywateli.

### **Prawo do ochrony zdrowia – Art. 68 Konstytucji**



Art. 68 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.” Z kolei ust. 2 tego artykułu dodaje, że „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.” Na podstawie tych przepisów, można uznać, że państwo ma obowiązek zapewnić swoim obywatelom dostęp do szczepień, które mogą być kluczowym elementem ochrony zdrowia publicznego.

Jednakże, ważnym elementem jest fakt, że prawo do ochrony zdrowia nie jest tożsame z obowiązkiem poddania się każdemu zabiegowi medycznemu, w tym szczepieniu. Konstytucja nie przewiduje przymusu leczenia, a jedynie gwarantuje dostęp do opieki zdrowotnej. Oznacza to, że każda ingerencja w integralność cielesną jednostki musi być zgodna z jej wolą, a przymusowe działania w tym zakresie mogą być uznane za naruszenie konstytucyjnych praw.

### **Zgoda na zabiegi medyczne – Art. 39 Konstytucji**

Art. 39 Konstytucji RP jest kluczowy w kontekście szczepień, zwłaszcza jeśli te mogą być traktowane jako eksperyment medyczny. Zgodnie z tym artykułem, „Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.”

W kontekście pandemii i szczepień, które mogą być uznawane za nowe, niedostatecznie przebadane, lub za wprowadzone w trybie przyspieszonym,

196

pojawia się pytanie, czy można je uznać za eksperymenty medyczne. Jeśli tak, to przymusowe poddawanie się takim zabiegom byłoby sprzeczne z Konstytucją, gdyż naruszałoby zasadę dobrowolności wyrażonej zgody. Dobrowolność ta musi być rozumiana jako pełna świadomość i zgoda na poddanie się konkretnemu zabiegowi



medycznemu, po uprzednim poinformowaniu pacjenta o wszystkich możliwych konsekwencjach, ryzykach i alternatywach.

### **Wolność osobista i nietykalność cielesna – Art. 41 Konstytucji**

Art. 41 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Wolność osobista podlega ochronie prawnej. Pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić jedynie na zasadach i w trybie określonym w ustawie.” Wolność osobista jest jednym z fundamentalnych praw człowieka i obejmuje prawo do decydowania o swoim ciele oraz ochrony przed wszelkimi formami przymusu.

W przypadku szczepień, które są formą interwencji medycznej, naruszenie tej wolności poprzez przymusowe ich wprowadzenie, mogłoby stanowić bezprawne ograniczenie wolności osobistej. O ile można argumentować, że w pewnych sytuacjach ograniczenia te mogą być uzasadnione (np. w celu ochrony zdrowia publicznego), to jednak muszą one być proporcjonalne i wprowadzone na zasadach określonych w ustawie. Każde działanie zmierzające do zmuszenia jednostki do poddania się zabiegowi medycznemu bez jej zgody mogłoby być uznane za naruszenie art. 41 Konstytucji.

### **Prawo do ochrony prywatności – Art. 47 Konstytucji**

Art. 47 Konstytucji gwarantuje, że „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.” Prawo do prywatności obejmuje także prawo do decydowania o swoim zdrowiu, w tym prawo do wyboru, czy poddać się szczepieniu, czy nie.

Wprowadzenie przymusu szczepień mogłoby być postrzegane jako naruszenie prawa do prywatności, ponieważ zmuszałoby jednostki do poddania się zabiegowi medycznemu, który powinien być decyzją osobistą. Państwo może rekomendować i zachęcać do szczepień, ale



zgodnie z Konstytucją nie powinno naruszać prawa jednostki do decydowania o własnym zdrowiu i ciele.

### **Zasada równości i niedyskryminacji – Art. 32 Konstytucji**

Zgodnie z art. 32 Konstytucji, „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”

W kontekście szczepień, wprowadzenie przymusu szczepień, lub różnicowanie obywateli na podstawie statusu zaszczepienia (np. ograniczanie dostępu do usług publicznych, miejsc pracy lub edukacji) mogłoby stanowić formę dyskryminacji. Jeśli osoby nieszczepione byłyby traktowane gorzej niż zaszczepione, mogłoby to naruszać zasadę równości wobec prawa.

197

### **Ochrona przed nadmiernymi ograniczeniami – Art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest kluczowy dla zrozumienia, kiedy i w jakim zakresie można wprowadzać ograniczenia praw obywatelskich, w tym przymusowe szczepienia. Zgodnie z tym artykułem, „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”



Oznacza to, że każde ograniczenie praw, w tym przymusowe szczepienia, musi spełniać kryteria proporcjonalności i konieczności. Musi być wprowadzone na podstawie ustawy i nie może naruszać istoty praw i wolności. W praktyce oznacza to, że nawet jeśli przymusowe szczepienia byłyby wprowadzone w celu ochrony zdrowia publicznego, muszą one być uzasadnione, nie mogą być nadmierne, i powinny być oparte na solidnych podstawach prawnych i medycznych. W świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przymusowe szczepienia, zwłaszcza jeśli mogą być uznane za eksperymenty medyczne, budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z prawami i wolnościami obywatelskimi. Ochrona zdrowia publicznego jest ważnym celem, ale nie może odbywać się kosztem naruszenia podstawowych praw, takich jak prawo do ochrony godności, wolności osobistej, prywatności, czy równego traktowania.

W sytuacjach, gdzie dochodzi do potencjalnego konfliktu między interesem publicznym a prawami jednostki, konieczne jest stosowanie zasady proporcjonalności oraz dokładne badanie, czy wprowadzone środki są naprawdę konieczne i adekwatne do osiągnięcia zamierzonego celu. Zmuszanie obywateli do szczepień bez ich dobrowolnej zgody, zwłaszcza w przypadku nowo wprowadzanych szczepionek, które mogą być postrzegane jako eksperymentalne, mogłoby być sprzeczne z kilkoma fundamentalnymi artykułami Konstytucji.

Każde ograniczenie wolności osobistej musi być dokładnie uzasadnione, a obywatelom powinna przysługiwać możliwość odwołania się od decyzji, które naruszają ich prawa. W razie wątpliwości co do zgodności takich działań z Konstytucją, istnieje możliwość złożenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego, który oceni, czy wprowadzone przepisy są zgodne z najwyższym aktem prawnym w kraju. Ostatecznie, odpowiedzialność za przestrzeganie i ochronę praw obywatelskich spoczywa na państwie, które musi działać w granicach prawa, zapewniając jednocześnie ochronę zdrowia publicznego oraz respektując prawa i wolności jednostki.



Kontynuując analizę zgodności przymusowych szczepień i innych środków podejmowanych w kontekście zdrowia publicznego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, konieczne jest dalsze rozważenie istotnych aspektów związanych z ochroną praw obywatelskich i zasadami funkcjonowania państwa prawa.

198

### **Zasada równości wobec prawa – Art. 32 Konstytucji**

Jednym z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego jest zasada równości wobec prawa, zagwarantowana w art. 32 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, „wszyscy są wobec prawa równi” i „wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Każde rozróżnienie w traktowaniu obywateli, w tym w kontekście obowiązku szczepień, musi być uzasadnione obiektywnymi kryteriami i nie może prowadzić do dyskryminacji.

W kontekście przymusowych szczepień, zasada równości zobowiązuje państwo do unikania sytuacji, w których pewne grupy społeczne byłyby dyskryminowane lub uprzywilejowane. Przykładem może być sytuacja, w której dostęp do usług publicznych, edukacji czy miejsc pracy byłby uzależniony od statusu szczepienia. Takie działania mogą rodzić poważne wątpliwości co do zgodności z zasadą równości, jeśli różnicowanie nie jest oparte na solidnych podstawach naukowych i prawnych, a jedynie na arbitralnych decyzjach administracyjnych.

### **Niezbywalność praw człowieka – Art. 30 Konstytucji**

Godność człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji, jest źródłem wszystkich wolności i praw człowieka oraz obywatela. Zasada ta podkreśla, że prawa te są przyrodzone i niezbywalne, co



oznacza, że nie mogą być odebrane ani ograniczone bez wyraźnego i zgodnego z prawem uzasadnienia. Przymusowe szczepienia, które ingerują w integralność cielesną jednostki, mogą być uznane za naruszenie godności człowieka, jeśli są wprowadzane bez odpowiednich gwarancji prawnych i bez uwzględnienia prawa do świadomej zgody.

Godność człowieka jako fundament konstytucyjny oznacza, że wszelkie działania władzy publicznej muszą być podejmowane z poszanowaniem tego podstawowego prawa. W praktyce oznacza to, że państwo nie może wprowadzać przymusowych szczepień, które byłyby sprzeczne z godnością i autonomią jednostki, chyba że istnieją bardzo silne przesłanki wskazujące na konieczność takiej interwencji w celu ochrony zdrowia publicznego.

### **Granice interwencji państwa – Art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie określa granice, w jakich państwo może ingerować w prawa i wolności jednostki. Przepis ten stanowi, że „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym.” Oznacza to, że każda forma przymusu, w tym przymusowe szczepienia, musi być wprowadzona w drodze ustawy, a jej konieczność musi być uzasadniona konkretnymi i pilnymi potrzebami zdrowia publicznego.

Ponadto, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw, co oznacza, że państwo musi zachować szczególną ostrożność, aby nie wprowadzać środków nadmiernych czy nieproporcjonalnych do zagrożenia. W przypadku szczepień, może to oznaczać konieczność wprowadzenia mechanizmów, które umożliwiają obywatelom wyrażenie sprzeciwu z uzasadnionych przyczyn (np.



medycznych czy światopoglądowych), a także zapewnienia, że wszelkie ograniczenia są tymczasowe i konieczne.

### **Prawo do ochrony prywatności – Art. 47 Konstytucji**

Prawo do ochrony prywatności, gwarantowane w art. 47 Konstytucji, obejmuje także prawo do decydowania o swoim zdrowiu, co jest szczególnie istotne w kontekście przymusowych szczepień. Ochrona prywatności oznacza, że każdy ma prawo do podejmowania decyzji dotyczących swojego ciała bez nieuzasadnionej ingerencji ze strony państwa.

Wprowadzenie przymusowych szczepień może rodzić wątpliwości co do zgodności z tym prawem, zwłaszcza jeśli jest realizowane bez pełnego poszanowania dla indywidualnych decyzji i przekonań. Państwo powinno zatem dążyć do stworzenia takich mechanizmów prawnych, które z jednej strony umożliwiają ochronę zdrowia publicznego, a z drugiej strony respektują prawo do prywatności jednostki.

### **Eksperymenty medyczne a prawo do zgody – Art. 39 Konstytucji**

Art. 39 Konstytucji stanowi wyraźnie, że „Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.” W kontekście pandemii, gdzie niektóre szczepionki mogą być postrzegane jako nowatorskie lub wprowadzane w trybie przyspieszonym, ważne jest rozważenie, czy można je traktować jako eksperymenty medyczne.

Jeśli szczepienia byłyby uznane za formę eksperymentu medycznego, każda próba wprowadzenia ich w sposób przymusowy byłaby sprzeczna z konstytucyjną zasadą dobrowolności wyrażonej zgody. Dobrowolność ta musi być pełna, co oznacza, że obywatel musi być świadomy wszystkich ryzyk i skutków, a także mieć



możliwość odmowy bez ponoszenia negatywnych konsekwencji prawnych czy społecznych.

## **Prawo do odszkodowania za naruszenie praw – Art. 77 Konstytucji**

Konstytucja RP w art. 77 ust. 1 przewiduje, że „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.” Oznacza to, że jeśli przymusowe szczepienia byłyby wprowadzone w sposób sprzeczny z prawem lub naruszałyby konstytucyjne prawa obywateli, państwo może być zobowiązane do wypłaty odszkodowania za wszelkie szkody, jakie wynikły z takiego działania.

Ochrona ta jest istotnym zabezpieczeniem przed nadużyciami władzy i przypomina, że każda ingerencja w prawa obywatelskie musi być nie tylko zgodna z prawem, ale także proporcjonalna i konieczna. W przypadku naruszenia tych zasad, obywatele mają prawo do dochodzenia swoich roszczeń przed sądami, co stanowi dodatkową gwarancję przestrzegania prawa.

Analizując Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, można zauważyć, że przymusowe szczepienia, zwłaszcza w kontekście nowych, nie do końca

zbadanych preparatów, mogą budzić poważne wątpliwości co do ich zgodności z fundamentalnymi prawami obywatelskimi. Prawo do ochrony zdrowia publicznego musi być realizowane z poszanowaniem godności człowieka, prawa do wolności osobistej, prywatności oraz zasady proporcjonalności.

Państwo, wprowadzając jakiegokolwiek środki przymusu, w tym obowiązkowe szczepienia, musi działać zgodnie z Konstytucją,



zapewniając jednocześnie, że każdy obywatel ma prawo do świadomej i dobrowolnej zgody na takie działania. Wprowadzenie takich środków bez odpowiednich podstaw prawnych, uzasadnienia i mechanizmów ochronnych może prowadzić do naruszenia podstawowych praw, za co państwo mogłoby ponieść odpowiedzialność prawną.

Ostatecznie, ochrona zdrowia publicznego nie może odbywać się kosztem naruszenia fundamentalnych zasad, na których opiera się demokratyczne państwo prawa. Każdy przypadek wprowadzenia przymusu w kontekście zdrowia publicznego musi być dokładnie analizowany, aby zapewnić zgodność z Konstytucją oraz poszanowanie praw i wolności obywateli.

Kontynuując analizę praw i wolności obywatelskich w kontekście działań podejmowanych przez organy ścigania, szczególną uwagę należy poświęcić zasadom, na jakich policja może wykonywać swoje uprawnienia, w tym legitymowanie, zatrzymywanie i przeszukiwanie osób. Wszystkie te działania muszą być przeprowadzane zgodnie z obowiązującym prawem, aby zapewnić poszanowanie praw obywatelskich, które gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiednie przepisy ustawowe.

### **Upewnienia policji do legitymowania – Art. 15 Ustawy o Policji**

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179), policja ma prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości. Przepis ten stanowi, że „Policjant, wykonując czynności służbowe, ma prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości”. Warto jednak podkreślić, że legitymowanie, podobnie jak inne działania ingerujące w wolność osobistą obywatela, musi być oparte na konkretnych podstawach prawnych i faktycznych.

Legitymowanie nie może być przeprowadzane arbitralnie czy bez uzasadnionego powodu. Policja musi posiadać konkretne przesłanki, które uzasadniają potrzebę ustalenia tożsamości danej osoby. Takimi przesłankami mogą być np. podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, lub inne okoliczności wskazujące na potrzebę interwencji. Każde działanie policji, w tym legitymowanie, musi być proporcjonalne do okoliczności, w jakich jest podejmowane.

### **Zatrzymanie osoby przez policję – Warunki zgodności z prawem**

Zatrzymanie osoby jest jednym z najbardziej ingerujących w prawa jednostki środków, które mogą być stosowane przez policję. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2

201

Ustawy o Policji, policjant ma prawo do zatrzymania osoby, jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoba ta popełniła przestępstwo, a zatrzymanie jest konieczne do zapobieżenia ucieczce lub zatarciu śladów przestępstwa, do ochrony porządku publicznego, lub z innych określonych prawem powodów.

Kluczowym elementem jest tutaj „uzasadnione podejrzenie” – policjant nie może zatrzymać osoby wyłącznie na podstawie swoich przypuszczeń czy domysłów. Podejrzenie musi być oparte na konkretnych faktach lub okolicznościach, które wskazują na to, że dana osoba mogła popełnić przestępstwo. Przepisy te mają na celu zapobieganie arbitralnym zatrzymaniom, które mogłyby naruszać prawa obywatelskie, takie jak prawo do wolności osobistej, gwarantowane przez art. 41 Konstytucji RP.

Zatrzymanie osoby przez policję musi być również zgodne z procedurami określonymi w Kodeksie postępowania karnego (KPK).

Zgodnie z art. 244 KPK, po zatrzymaniu, policjant jest zobowiązany do poinformowania zatrzymanego o przyczynach zatrzymania, jego prawach, w tym prawie do kontaktu z adwokatem oraz do powiadomienia najbliższych o zatrzymaniu. Ponadto, zatrzymany ma prawo do złożenia zażalenia na zatrzymanie, które jest rozpatrywane przez sąd.

### **Przeszukanie osoby i miejsca – Warunki prawne i obowiązki policji**

Przeszukanie osoby, rzeczy lub miejsca, gdzie przebywa osoba podejrzana, jest kolejnym środkiem, który może być stosowany przez policję, jednakże również w tym przypadku istnieją ściśle określone warunki, które muszą być spełnione, aby przeszukanie było zgodne z prawem.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 Ustawy o Policji, policjant ma prawo do dokonywania przeszukań, jeśli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że w danym miejscu mogą znajdować się dowody przestępstwa, rzeczy pochodzące z przestępstwa, lub osoba podejrzana o jego popełnienie. Przeszukanie może być również przeprowadzone w celu ujawnienia i zabezpieczenia przedmiotów, które mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia innych osób.

Przeszukanie, podobnie jak zatrzymanie, musi być poprzedzone uzyskaniem zgody prokuratora lub sądu, chyba że istnieje bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub niebezpieczeństwo zatarcia dowodów przestępstwa, które uzasadniają przeprowadzenie przeszukania bez takiej zgody. W sytuacjach nagłych, przeszukanie może zostać przeprowadzone bez wcześniejszego uzyskania zgody, jednakże niezwłocznie po jego dokonaniu policjant musi poinformować o tym prokuratora i uzyskać zatwierdzenie przeprowadzonej czynności.

### **Obowiązek sporządzenia protokołu przeszukania**



Niezależnie od okoliczności, w jakich przeszukanie zostało przeprowadzone, policjant jest zobowiązany do sporządzenia protokołu przeszukania. Protokół ten musi zawierać szczegółowy opis czynności, w tym:

202

- dane osoby, u której dokonano przeszukania,
- dokładne miejsce, w którym przeprowadzono przeszukanie,
- przedmioty, które zostały odnalezione i zabezpieczone,
- dane świadków przeszukania, jeśli byli obecni.

Protokół przeszukania musi być podpisany przez policjanta przeprowadzającego czynność, osobę, u której dokonano przeszukania, oraz ewentualnych świadków. W przypadku odmowy podpisania protokołu przez osobę przeszukiwaną, policjant musi to odnotować w protokole, podając przyczyny odmowy.

Obowiązek sporządzenia protokołu ma na celu zapewnienie przejrzystości działań policji oraz umożliwienie kontroli legalności przeprowadzonego przeszukania. Protokół ten jest również istotnym dokumentem dowodowym w postępowaniu karnym, który może być wykorzystany przez sąd do oceny, czy przeszukanie zostało przeprowadzone zgodnie z prawem.

### **Prawo do zażalenia na czynności przeszukania**

Osoba, której przeszukano mieszkanie, miejsce pracy, pojazd lub którą osobiście przeszukano, ma prawo do złożenia zażalenia na sposób przeprowadzenia przeszukania. Zażalenie może dotyczyć zarówno podstaw przeszukania, jak i sposobu jego przeprowadzenia, w tym naruszenia godności osobistej, prywatności, czy przekroczenia uprawnień przez policję.



Zażalenie jest rozpatrywane przez sąd, który ocenia, czy przeszukanie było przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz czy nie doszło do naruszenia praw obywatelskich. W przypadku stwierdzenia naruszeń, sąd może uznać przeszukanie za bezprawne, co może prowadzić do wyłączenia dowodów uzyskanych w jego wyniku z postępowania karnego oraz odpowiedzialności służbowej funkcjonariuszy, którzy przeprowadzili przeszukanie.

Uprawnienia policji do legitymowania, zatrzymywania i przeszukiwania osób są istotnymi narzędziami w zwalczaniu przestępczości oraz ochronie porządku publicznego. Jednakże, aby te uprawnienia mogły być realizowane zgodnie z prawem, muszą być spełnione określone warunki, które wynikają z przepisów Konstytucji RP, Ustawy o Policji oraz Kodeksu postępowania karnego.

Podstawowym warunkiem zgodności z prawem legitymowania, zatrzymania i przeszukania jest istnienie uzasadnionego podejrzenia, opartego na konkretnych faktach, a nie na subiektywnych odczuciach policjanta. Wszelkie działania policji muszą być proporcjonalne do zagrożenia lub sytuacji, które mają na celu zapobieżenie, oraz muszą być przeprowadzane w sposób, który minimalizuje ingerencję w prawa i wolności jednostki.

W przypadku przeszukania, niezbędne jest uzyskanie zgody prokuratora lub sądu, chyba że istnieją wyjątkowe okoliczności, które uzasadniają przeprowadzenie tej czynności bez wcześniejszej zgody. Każde przeszukanie

203

musi być udokumentowane poprzez sporządzenie protokołu, który stanowi kluczowy element kontroli nad działaniami organów ścigania.

Osoby, których prawa zostały naruszone w wyniku nieprawidłowego legitymowania, zatrzymania lub przeszukania, mają prawo do złożenia zażalenia na te czynności oraz dochodzenia swoich praw

przed sądem. Sądowa kontrola działań policji jest istotnym elementem zapewnienia przestrzegania praw obywatelskich oraz utrzymania zaufania społeczeństwa do działań organów ścigania.

W demokratycznym państwie prawnym, w którym obowiązuje zasada nadrzędności Konstytucji, działania policji muszą być zgodne z prawem, proporcjonalne i uzasadnione. Każde naruszenie tych zasad może prowadzić do odpowiedzialności prawnej oraz konieczności naprawienia szkód wyrządzonych obywatelom. Dbałość o przestrzeganie tych zasad jest nie tylko obowiązkiem prawnym, ale również moralnym, wynikającym z poszanowania godności i praw człowieka, które są fundamentem funkcjonowania państwa prawa.

Kontynuując analizę prawną dotyczącą zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku noszenia maseczek w kontekście pandemii COVID-19, należy szczegółowo rozważyć, czy tego typu obostrzenia są zgodne z fundamentalnymi zasadami, na których opiera się polski system prawny, oraz jakie konsekwencje prawne mogą wynikać z wprowadzenia takich przepisów.

### **Obowiązek noszenia maseczek – Podstawa prawna**

Wprowadzenie obowiązku noszenia maseczek w miejscach publicznych było jednym z głównych środków przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. Obowiązek ten w Polsce został wprowadzony na podstawie przepisów ustawowych, w szczególności w ramach rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jednakże, aby takie obostrzenie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, musi spełniać określone warunki, wynikające z przepisów prawa i orzecznictwa sądowego.

### **Zasada legalności – Art. 7 Konstytucji**

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Oznacza to, że każda forma



ograniczenia wolności i praw obywateli, w tym wprowadzenie obowiązku noszenia maseczek, musi mieć swoje źródło w ustawie, a działania władz publicznych muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami. Wprowadzenie takiego obowiązku wyłącznie na podstawie rozporządzenia, bez wyraźnej i jednoznacznej podstawy ustawowej, może rodzić wątpliwości co do jego zgodności z zasadą legalności.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelkie ograniczenia praw i wolności obywatelskich muszą być wprowadzone zgodnie z

204

konstytucyjnymi zasadami, w tym przede wszystkim na podstawie wyraźnej i szczegółowej ustawy. Rozporządzenie, które wprowadza obowiązek noszenia maseczek, musi więc opierać się na jednoznacznych upoważnieniach ustawowych, aby nie naruszać zasady legalności. W przeciwnym razie, mogłoby być uznane za sprzeczne z Konstytucją.

### **Zasada proporcjonalności – Art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP określa, że „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym.” Zasada proporcjonalności wymaga, aby każde ograniczenie praw i wolności jednostki było uzasadnione, niezbędne i proporcjonalne do celu, który ma być osiągnięty.

W kontekście obowiązku noszenia maseczek, konieczne jest zbadanie, czy wprowadzenie takiego obowiązku rzeczywiście było konieczne dla ochrony zdrowia publicznego oraz czy nie istniały inne,

mniej inwazyjne środki, które mogłyby równie skutecznie zapobiegać rozprzestrzenianiu się wirusa. Oceniając proporcjonalność takiego środka, należy również uwzględnić potencjalne negatywne skutki noszenia maseczek, takie jak dyskomfort, utrudnienia w komunikacji czy wpływ na zdrowie psychiczne.

Jeżeli okaże się, że obowiązek noszenia maseczek nie spełnia kryteriów konieczności i proporcjonalności, może być uznany za naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji, co z kolei prowadziłoby do jego niezgodności z prawem.

### **Prawo do ochrony zdrowia i wolności osobistej – Art. 41 i 68 Konstytucji**

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, „Wolność osobista podlega ochronie prawnej.” Ograniczenie wolności osobistej, takie jak nałożenie obowiązku noszenia maseczek, musi być zgodne z przepisami prawa i nie może być nadmierne. Obowiązek noszenia maseczek ingeruje w sferę wolności osobistej, ponieważ narzuca obywatelom sposób postępowania w przestrzeni publicznej, co może być postrzegane jako forma kontroli nad ich codziennym zachowaniem.

Art. 68 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.” Obowiązek noszenia maseczek wprowadzony został w celu ochrony zdrowia publicznego, jednakże to, czy rzeczywiście przyczynia się do osiągnięcia tego celu, musi być ocenione w oparciu o dowody naukowe oraz analizę ryzyka i korzyści. Ważne jest, aby takie środki były zgodne z prawem oraz aby ich stosowanie nie prowadziło do nieuzasadnionych ograniczeń wolności jednostki.

### **Maseczki jako symbol zniewolenia – Aspekty symboliczne i**

### **psychologiczne**



Niektóre osoby i grupy społeczne postrzegają obowiązek noszenia maseczek nie tylko jako środek ochrony zdrowia, ale także jako symbol zniewolenia i ograniczenia wolności. Maseczki, jako widoczny znak podporządkowania się nakazom władzy, mogą być odbierane jako forma kontroli nad obywatelami, która narusza ich godność oraz prawo do autonomii.

205

W tym kontekście, art. 30 Konstytucji, który stanowi, że „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela,” nabiera szczególnego znaczenia. Każde działanie władzy publicznej, które ingeruje w sferę osobistą i narusza godność jednostki, musi być bardzo starannie uzasadnione i przeprowadzone w sposób minimalizujący negatywne skutki dla godności człowieka.

Jeżeli obowiązek noszenia maseczek jest postrzegany jako forma naruszenia godności i zniewolenia, państwo powinno podjąć odpowiednie kroki, aby zapewnić, że środki te są wprowadzane i egzekwowane w sposób, który respektuje godność obywateli oraz ich prawo do autonomii. W przeciwnym razie, takie działania mogą prowadzić do naruszenia fundamentalnych praw człowieka.

### **Obowiązek noszenia maseczek a prawo do prywatności – Art. 47**

#### **Konstytucji**

Art. 47 Konstytucji RP zapewnia każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Obowiązek noszenia maseczek może być postrzegany jako ingerencja w prawo do prywatności, ponieważ wpływa na sposób, w jaki jednostki mogą decydować o swoim wyglądzie oraz o swoim zachowaniu w przestrzeni publicznej.



Decyzje dotyczące noszenia maseczek mogą być również powiązane z przekonaniami religijnymi, światopoglądowymi lub zdrowotnymi, co dodatkowo wzmacnia argumenty za tym, że obowiązek ten może naruszać prawo do prywatności i autonomii jednostki. Zmuszanie obywateli do noszenia maseczek wbrew ich woli może być uznane za naruszenie tego prawa, jeśli nie zostanie odpowiednio uzasadnione i proporcjonalne do zagrożenia.

### **Kontrola sądowa i ochrona praw jednostki**

W przypadku, gdy obywatel uznaje, że obowiązek noszenia maseczek narusza jego konstytucyjne prawa, ma prawo do złożenia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Skarga taka może dotyczyć przepisów wprowadzających obowiązek noszenia maseczek, które są postrzegane jako sprzeczne z Konstytucją, w tym z zasadami proporcjonalności, legalności, ochrony godności, wolności osobistej oraz prawa do prywatności.

Ponadto, obywatel może również dochodzić swoich praw przed sądami powszechnymi, wnosząc o stwierdzenie nieważności mandatu lub kary nałożonej za nieprzestrzeganie obowiązku noszenia maseczek. W takich przypadkach sądy będą badać, czy przepisy były zgodne z prawem oraz czy ich stosowanie nie naruszało podstawowych praw i wolności jednostki.

Obowiązek noszenia maseczek, choć wprowadzony w celu ochrony zdrowia publicznego, musi być oceniany w kontekście jego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Każde ograniczenie wolności obywatelskich, w tym

obowiązek noszenia maseczek, musi być zgodne z zasadami legalności, proporcjonalności oraz poszanowania godności człowieka.



Wprowadzenie takiego obowiązku wyłącznie na podstawie rozporządzeń, bez wyraźnej podstawy ustawowej, może rodzić poważne wątpliwości co do jego zgodności z zasadą legalności. Ponadto, jeśli obowiązek ten jest postrzegany jako naruszający godność jednostki lub jako symbol zniewolenia, może być uznany za sprzeczny z art. 30 Konstytucji, który chroni godność człowieka jako źródło wszystkich praw i wolności obywatelskich.

W związku z tym, państwo ma obowiązek dbać o to, aby wszelkie środki podejmowane w celu ochrony zdrowia publicznego były zgodne z Konstytucją, a w szczególności, aby były wprowadzane w sposób legalny, proporcjonalny i z poszanowaniem praw jednostki. W przeciwnym razie, obywatele mają prawo do dochodzenia swoich praw przed sądami oraz do złożenia skargi konstytucyjnej, aby chronić swoje wolności i godność przed nadmierną ingerencją ze strony władzy publicznej.

Kontynuując analizę prawną dotyczącą obostrzeń związanych z pandemią COVID-19, w tym obowiązku noszenia maseczek, warto zastanowić się nad tym, jakie kroki może podjąć obywatel, aby bronić swoich praw w sytuacji, gdy uznaje, że te obostrzenia naruszają jego konstytucyjne wolności i prawa. Poniżej przedstawiam możliwe środki obrony, które mogą być zastosowane w celu ochrony praw jednostki przed nadmierną ingerencją ze strony władz publicznych.

## **Skarga konstytucyjna**

Jednym z najważniejszych środków obrony przed naruszeniem praw obywatelskich jest możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 79 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, może złożyć skargę do Trybunału Konstytucyjnego.



Aby móc złożyć skargę konstytucyjną, muszą być spełnione pewne warunki. Przede wszystkim, skarżący musi wyczerpać wszystkie dostępne środki prawne, czyli musi przejść przez całą drogę sądową, zanim złoży skargę do Trybunału. W kontekście obostrzeń pandemicznych, jeśli np. obywatel został ukarany mandatem za nieprzestrzeganie obowiązku noszenia maseczki i przegrał sprawę przed sądem, może następnie złożyć skargę konstytucyjną, argumentując, że przepisy te są niezgodne z Konstytucją.

W skardze konstytucyjnej obywatel może podnieść, że przepisy wprowadzające obostrzenia naruszają jego prawo do wolności osobistej, prawo do ochrony prywatności, godności osobistej czy zasadę proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny oceni wtedy, czy przepisy te są zgodne z Konstytucją, a w przypadku stwierdzenia ich niezgodności, mogą one zostać uchylone.

### **Odwołanie od nałożonych kar administracyjnych**

207

Jeśli obywatel został ukarany przez organy administracyjne za nieprzestrzeganie obostrzeń, takich jak obowiązek noszenia maseczki, ma prawo do odwołania się od tej decyzji. Proces odwoławczy zależy od konkretnej sytuacji i przepisów, na podstawie których kara została nałożona, jednak ogólnie rzecz biorąc, obywatel ma prawo złożyć odwołanie do wyższej instancji administracyjnej lub do sądu administracyjnego.

W odwołaniu obywatel może argumentować, że kara została nałożona bezprawnie, np. na podstawie przepisów, które są niezgodne z Konstytucją lub że działania organu administracyjnego były nieproporcjonalne i naruszyły jego prawa. Sąd administracyjny ma obowiązek rozpatrzyć takie odwołanie i ocenić, czy kara była zgodna z prawem. Jeśli sąd uzna, że doszło do naruszenia prawa,



może uchylić decyzję administracyjną i zwrócić obywatelowi nałożoną karę.

## **Postępowanie sądowe w sprawach karnych i wykroczeń**

W przypadku, gdy obywatel zostanie ukarany mandatem karnym za nieprzestrzeganie obostrzeń, ma prawo do odmowy przyjęcia mandatu i wniesienia sprawy do sądu. W takiej sytuacji sprawa zostanie rozpoznana przez sąd, który oceni, czy obywatel faktycznie popełnił wykroczenie oraz czy przepisy, na podstawie których został ukarany, są zgodne z prawem.

Obywatel może w sądzie podnieść argumenty dotyczące niezgodności przepisów z Konstytucją, naruszenia jego praw lub zasady proporcjonalności. Sąd ma obowiązek rozpatrzyć te argumenty i może stwierdzić, że przepisy były stosowane nieprawidłowo lub że są one niezgodne z Konstytucją, co w konsekwencji prowadziłyby do uniewinnienia obywatela lub uchylenia mandatu.

## **Wniosek o kontrolę legalności przepisów – Trybunał Konstytucyjny**

Oprócz skargi konstytucyjnej, obywatel może również złożyć wniosek o kontrolę legalności przepisów, które wprowadziły obostrzenia, jeśli sądzi, że są one niezgodne z ustawą zasadniczą. Wniosek taki może złożyć nie tylko sam obywatel, ale również różne podmioty, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, grupa posłów, senatorów czy Prezydent RP.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że przepisy te są sprzeczne z Konstytucją, mogą one zostać uchylone, co miałyby bezpośredni wpływ na wszystkie postępowania sądowe i administracyjne toczące się w oparciu o te przepisy. Uchylenie przepisów mogłoby prowadzić do uchylenia wszystkich kar nałożonych na podstawie tych przepisów oraz do zaniechania dalszego ich stosowania.



## **Ochrona praw człowieka na poziomie międzynarodowym**

Jeśli wszystkie krajowe środki ochrony praw zostały wyczerpane, obywatel może również złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu, powołując się na naruszenie praw zagwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Skarga taka może dotyczyć

208

naruszenia prawa do wolności, prywatności, ochrony zdrowia, wolności wyrażania opinii czy innych praw chronionych przez Konwencję.

Trybunał w Strasburgu może ocenić, czy wprowadzenie obowiązku noszenia maseczek i innych obostrzeń było zgodne z Konwencją oraz czy władze polskie nie naruszyły praw obywatela. W przypadku stwierdzenia naruszenia, ETPC może przyznać obywatelowi odszkodowanie oraz zobowiązać państwo do zmiany przepisów lub praktyk.

### **Argumentacja światopoglądowa i zdrowotna**

Oprócz środków prawnych, obywatel może również bronić swoich praw, powołując się na swoje przekonania religijne, światopoglądowe lub zdrowotne. Konstytucja RP, a także inne przepisy prawa, chronią prawo do wolności religijnej i światopoglądowej (art. 53 Konstytucji) oraz prawo do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji). Obywatel może argumentować, że obowiązek noszenia maseczki narusza jego przekonania religijne lub światopoglądowe, lub że ze względu na stan zdrowia jest zwolniony z takiego obowiązku.





W takich przypadkach obywatel może domagać się zwolnienia z obowiązku noszenia maseczki na podstawie przepisów krajowych lub międzynarodowych, które chronią jego prawo do wolności religijnej, światopoglądowej lub prawo do ochrony zdrowia. W tym kontekście istotne jest, aby takie zwolnienie było uznane przez organy administracyjne lub sądowe, które muszą uwzględnić te argumenty podczas oceny legalności i proporcjonalności nałożonego obowiązku.

## **Działania rzecznika praw obywatelskich**

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) jest instytucją powołaną do ochrony praw i wolności obywatelskich w Polsce. W sytuacji, gdy obywatel uznaje, że jego prawa zostały naruszone przez wprowadzenie obostrzeń, może złożyć skargę do RPO, który ma obowiązek zbadania sprawy i podjęcia działań na rzecz ochrony praw jednostki.

Rzecznik Praw Obywatelskich może interweniować w indywidualnych sprawach, zwracając się do odpowiednich organów z wnioskiem o uchylenie niezgodnej z prawem decyzji, a także może skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności przepisów wprowadzających obostrzenia z Konstytucją.

Obrona przed obostrzeniami, takimi jak obowiązek noszenia maseczek, opiera się na wielu dostępnych środkach prawnych, które mają na celu ochronę konstytucyjnych praw obywateli. Niezależnie od tego, czy obywatel decyduje się na skorzystanie z drogi sądowej, administracyjnej czy międzynarodowej, kluczowe jest, aby jego działania były oparte na solidnych podstawach prawnych oraz dobrze uzasadnionych argumentach.

Każde naruszenie praw obywatelskich może być przedmiotem skargi konstytucyjnej, odwołania od decyzji administracyjnej czy skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Warto również pamiętać o



możliwości korzystania z pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich, który może wesprzeć obywatela w walce o jego prawa.

W demokratycznym państwie prawnym obywatele mają prawo do obrony swoich wolności i praw przed nadmierną ingerencją władzy. Wprowadzenie obostrzeń, takich jak obowiązek noszenia maseczek, musi być zgodne z zasadami legalności, proporcjonalności i poszanowania godności jednostki. Jeśli obostrzenia te naruszają te zasady, obywatel ma prawo do ich kwestionowania i dochodzenia swoich praw na drodze prawnej.

W celu analizy zgodności obostrzeń pandemicznych oraz szczepień z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, należy zwrócić uwagę na kilka kluczowych przepisów, które mogą mieć znaczenie w tym kontekście.

### **Wolność osobista i nienaruszalność cielesna**

**Art. 41 ust. 1:** „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić jedynie na zasadach i w trybie określonym w ustawie.”

**Art. 47:** „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.”

Wprowadzenie obowiązku szczepień może być postrzegane jako ograniczenie wolności osobistej oraz ingerencja w nienaruszalność cielesną jednostki. Jednakże Konstytucja przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń wolności w sytuacjach, gdy jest to uzasadnione ochroną zdrowia publicznego, pod warunkiem, że ograniczenia te są zgodne z ustawą i proporcjonalne do celu, jaki mają osiągnąć.

### **Wolność poruszania się**



**Art. 52 ust. 1:** „Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.”

**Art. 52 ust. 3:** „Ograniczenia w zakresie korzystania z wolności poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania mogą być ustanowione w ustawie.”

Obostrzenia związane z pandemią, takie jak zakaz przemieszczania się, mogą stanowić ograniczenie tej wolności. Jednakże, zgodnie z Konstytucją, takie ograniczenia są dopuszczalne, jeżeli wynikają z ustawy i mają na celu ochronę zdrowia publicznego.

### **Prawo do ochrony zdrowia**

**Art. 68 ust. 1:** „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.”

**Art. 68 ust. 4:** „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych.”

Państwo ma obowiązek chronić zdrowie publiczne, w tym poprzez podejmowanie działań zapobiegających rozprzestrzenianiu się chorób

210

zakaźnych, takich jak COVID-19. Wprowadzenie szczepień jako środka zapobiegawczego może być uzasadnione z punktu widzenia obowiązku ochrony zdrowia publicznego.

### **Ograniczenia wolności i praw w stanie nadzwyczajnym**

**Art. 228 ust. 1:** „W sytuacji szczególnego zagrożenia, gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może być wprowadzony



jeden ze stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy albo stan klęski żywiołowej.”

**Art. 233 ust. 3:** W czasie trwania stanu klęski żywiołowej mogą być ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela, z wyjątkiem niektórych praw, m.in. godności osobistej oraz zasad humanitaryzmu.

Obostrzenia pandemiczne mogą być uzasadnione wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, takiego jak stan klęski żywiołowej. Jednakże w Polsce w czasie pandemii COVID-19 nie wprowadzono formalnie takiego stanu, co budzi wątpliwości co do zgodności niektórych obostrzeń z Konstytucją. Obostrzenia pandemiczne oraz obowiązkowe szczepienia mogą być uznane za zgodne z Konstytucją RP, jeżeli są wprowadzone na podstawie odpowiednich ustaw, proporcjonalne do zagrożenia oraz mają na celu ochronę zdrowia publicznego. Jednakże brak formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w okresie pandemii COVID-19 rodzi pytania o zgodność niektórych restrykcji z przepisami Konstytucji. Interpretacja tych kwestii zależy od oceny prawnej w kontekście konkretnych przepisów oraz sytuacji.

## **Robaki w naszych produktach spożywczych wiesz co jesz**

Rzeczywistość, związana z produktami, które są dostępne na rynku, nie przestaje zaskakiwać. Z pewnością, dobrze wiesz, że w ostatnich miesiącach dużą popularnością (bardziej tą negatywną) cieszy się żywność z dodatkiem robaków i owadów. Dodatki z nich oficjalnie dopuszczono do spożycia w całej Unii Europejskiej. Jako, że być może nie zdajesz sobie sprawy, z tego co jesz, to przygotowaliśmy dla Ciebie najważniejsze informacje. Lista owadów jest dość długa. Na początku pojawiła się mąka ze świerszczy, a kilka miesięcy później, kolejna produkty, w których wykorzystuje się robaki i owady i jest to w pełni dozwolone. Należą do kategorii produktów, określanych przez Unię Europejską, jako "nowa żywność". W niektórych przypadkach, możesz być zaskoczony. **Mącznik**



**młynarek**- robaki mączne, takie jak larwy mącznika młynarka i robaczki smocze, są popularnym źródłem białka w produkcji żywności. Mają wysoką zawartość białka (ponad 50%) oraz dostarczają cennych składników odżywczych, takich jak kwasy tłuszczowe omega-3 i witaminy z grupy B. Są wykorzystywane jako składniki w przetworach spożywczych, takich jak białkowe batony, kule energetyczne i karma dla zwierząt. **Larwy pleśni akowca** **Isniącego**- można go spotkać w postaci mrożonej, suszonej, pasty i sproszkowanej. **Szarańcza wędrowna**- wykorzystuje się ją do produkcji suszonych przekąsek, czy batonów białkowych. **Karaczan**- czarny karaczan to gatunek owada, który cechuje się wysoką zawartością białka oraz zdrowymi tłuszczami, przy niskiej zawartości tlenków cholesterolu. Dzięki swojej łatwej

211

adaptacji do różnych warunków środowiskowych, jest stosunkowo prosty w hodowli. Obecnie jest wykorzystywany głównie jako składnik karmy dla zwierząt. Olej pozyskiwany z czarnego karaczana, bogaty w kwasy tłuszczowe i antyoksydanty, znajduje zastosowanie w produkcji kosmetyków i suplementów diety. **Świerszcz domowy**- podstawa mąki ze świerszczy. **Larwa mszycy - koszenila**- ten powszechnie stosowany barwnik spożywczy jest wykorzystywany w przetworach mięsnych, słodyczach, napojach i innych produktach spożywczych. **Larwy jedwabnika**- wykorzystuje się je do produkcji mleka sojowego i żelatyny.

Oznaczanie owadów w produktach spożywczych staje się coraz bardziej istotnym tematem, zwłaszcza w kontekście rosnącej popularności zrównoważonych źródeł białka, w tym owadów, w Europie i na świecie. Aby w pełni zrozumieć, jak owady są oznaczane na etykietach produktów spożywczych, oraz jak unikać lub identyfikować te informacje, ważne jest, aby zgłębić zarówno przepisy prawne, jak i dostępne narzędzia oraz aplikacje w Polsce,



które mogą pomóc konsumentom w nawigowaniu wśród tych nowo pojawiających się trendów.

## **Oznaczanie owadów w żywności: przepisy i regulacje**

W Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej, produkty spożywcze, które zawierają owady lub produkty pochodzące od owadów, muszą być odpowiednio oznaczone na etykiecie. Przepisy te wynikają z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 w sprawie nowej żywności, które definiuje owady jako nowy składnik żywności.

Zgodnie z prawem, jeśli produkt zawiera owady, na etykiecie musi być to jasno oznaczone, na przykład poprzez wymienienie konkretnego owada w składzie. W zależności od kraju, mogą pojawić się różnice w szczegółowości oznaczeń. W Polsce przepisy są dość rygorystyczne, wymagając jasnego i czytelnego informowania konsumentów o obecności owadów w produktach spożywczych.

Aby uniknąć lub świadomie wybierać produkty zawierające owady, warto znać kilka podstawowych zasad dotyczących etykietowania:

Podstawową metodą identyfikacji owadów w produktach spożywczych jest czytanie składu na etykiecie. Składniki pochodzące od owadów mogą być wymienione jako "mąka z owadów", "proteina z owadów" lub nazwy konkretnych gatunków owadów, np. "larwy *Tenebrio molitor*" (mącznik młynarek) lub "larwy *Alphitobius diaperinus*" (ciemna wołka). Niektóre produkty mogą używać łacińskich nazw owadów w składzie, co może utrudniać identyfikację. Dlatego warto znać kilka podstawowych nazw, takich jak „*Acheta domesticus*” (świerszcz domowy) czy „*Gryllodes sigillatus*” (świerszcz bananowy). Produkty mogą również posiadać certyfikaty lub inne oznaczenia wskazujące na to, że są zgodne z przepisami dotyczącymi nowej żywności. Sprawdzenie tych certyfikatów może pomóc w ustaleniu, czy produkt zawiera owady.

## Aplikacje w Polsce wspomagające identyfikację owadów w żywności

212

W Polsce istnieje kilka aplikacji, które mogą pomóc w identyfikacji obecności owadów w produktach spożywczych. Oto niektóre z nich:

**Yuka** Ta aplikacja analizuje skład produktów spożywczych, oceniając je pod względem zdrowotnym, a także zawartości szkodliwych składników. Yuka może pomóc w identyfikacji owadów w składzie produktów poprzez skanowanie kodu kreskowego.

Polska aplikacja, która pozwala na szybkie sprawdzenie składu produktów spożywczych. Użytkownicy mogą skanować kody kreskowe i otrzymywać szczegółowe informacje na temat zawartych w nich składników, w tym potencjalnych owadów.

**FoodScanner** Aplikacja ta pozwala na skanowanie etykiet i składników, dostarczając informacji na temat potencjalnych alergenów, w tym składników pochodzących od owadów.

**Open Food Facts** To aplikacja oparta na społecznościowym zbieraniu danych o produktach spożywczych. Użytkownicy mogą skanować kody kreskowe i dodawać informacje o produktach, w tym o zawartości owadów.

Jeśli chodzi o poszukiwanie informacji na temat oznaczenia owadów w żywności, istnieje kilka źródeł, które mogą okazać się pomocne:

Na stronach takich jak Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi czy Główny Inspektorat Sanitarny można znaleźć informacje na temat aktualnych przepisów dotyczących oznaczania nowej żywności, w tym owadów.



Organizacje takie jak UOKiK (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) regularnie publikują raporty i informacje na temat bezpieczeństwa żywności oraz praw konsumenta. Czasopisma i portale związane z przemysłem spożywczym często publikują artykuły na temat nowych trendów w żywności, w tym rosnącego wykorzystania owadów jako składnika produktów.

Dla bardziej szczegółowych informacji warto sięgnąć po publikacje naukowe, które analizują wpływ owadów na zdrowie oraz ich rolę jako źródło białka w diecie.

Grupy na Facebooku czy fora dyskusyjne mogą być cennym źródłem informacji, gdzie konsumenci dzielą się swoimi doświadczeniami i wiedzą na temat produktów zawierających owady. Oznaczanie owadów w produktach spożywczych to temat, który będzie zyskiwał na znaczeniu w nadchodzących latach, zwłaszcza w kontekście rosnącej świadomości ekologicznej i poszukiwania alternatywnych źródeł białka. Dzięki odpowiednim aplikacjom i świadomej analizie etykiet, polscy konsumenci mogą lepiej kontrolować to, co trafia na ich talerze. Regularne sprawdzanie składu produktów, korzystanie z dostępnych narzędzi oraz poszukiwanie informacji w wiarygodnych źródłach to kluczowe kroki, które każdy świadomy konsument powinien podjąć.

Kontynuując temat oznaczania owadów w produktach spożywczych, warto również zastanowić się nad szerszym kontekstem społecznym i gospodarczym,

w którym takie praktyki się pojawiają. Oznaczanie owadów na etykietach produktów spożywczych to tylko jeden z elementów większej układanki, która obejmuje kwestie zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa żywnościowego, a nawet koncepcje związane z depopulacją ludzkości, które coraz częściej pojawiają się





w debatach publicznych. Przyjrzymy się teraz, jak te tematy się ze sobą łączą i co oznaczają dla przyszłości konsumentów.

## **Zrównoważony rozwój i owady jako alternatywne źródło białka**

W miarę jak rośnie liczba ludności na świecie, wzrasta również zapotrzebowanie na żywność, w szczególności na białko. Tradycyjne źródła białka, takie jak mięso, mleko i ryby, stają się coraz mniej zrównoważone z punktu widzenia ekologicznego i ekonomicznego. Produkcja mięsa wymaga ogromnych ilości wody, energii oraz przestrzeni rolniczej, co przyczynia się do wyczerpywania zasobów naturalnych i zanieczyszczenia środowiska.

W tym kontekście owady zaczynają być postrzegane jako atrakcyjna alternatywa. Hodowla owadów zużywa znacznie mniej zasobów w porównaniu do tradycyjnych metod produkcji białka. Owady można hodować na małych przestrzeniach, z minimalnym wpływem na środowisko, co czyni je jednym z najbardziej efektywnych źródeł białka. Właśnie z tego powodu organizacje międzynarodowe, takie jak FAO (Food and Agriculture Organization), promują owady jako składnik diety przyszłości.

W kontekście promowania owadów jako źródła białka pojawiają się również bardziej kontrowersyjne teorie, związane z depopulacją ludzkości. Zwolennicy tych teorii sugerują, że wprowadzenie owadów do diety jest częścią większego planu mającego na celu redukcję liczby ludności na świecie. Według tych teorii, zmniejszenie populacji miałyby ułatwić kontrolowanie zasobów naturalnych i ograniczenie nadmiernej eksploatacji planety.

Teorie te często opierają się na przypuszczeniach, że owady mogą być stosowane jako sposób na dostarczanie mniej wartościowego białka, co w dłuższej perspektywie miałyby negatywnie wpływać na zdrowie ludzi. Zwolennicy takich poglądów wskazują na to, że owady zawierają chitynę, która według nich może być trudna do strawienia

przez ludzi i w dłuższym okresie prowadzić do problemów zdrowotnych.

Jednakże, naukowcy i eksperci ds. żywienia zdecydowanie odrzucają te teorie jako niepoparte dowodami. W rzeczywistości, wiele badań wskazuje na to, że owady mogą być bezpiecznym i pożywnym źródłem białka, pod warunkiem, że są odpowiednio przetwarzane. Zamiast stanowić zagrożenie, owady mogą pomóc w rozwiązaniu problemu globalnego niedoboru żywności, dostarczając taniego i łatwo dostępnego białka dla rosnącej populacji świata. W obliczu rosnącej populacji i kurczących się zasobów naturalnych, owady mogą odegrać kluczową rolę w przyszłości globalnej diety. Wielu ekspertów przewiduje, że owady staną się integralną częścią zrównoważonego systemu żywnościowego, szczególnie w krajach rozwiniętych, gdzie nacisk na zrównoważony rozwój jest szczególnie silny. Już teraz w wielu krajach, zwłaszcza w Azji, Afryce i Ameryce

Południowej, owady stanowią ważny element diety. W Europie i Ameryce Północnej, gdzie spożywanie owadów nie jest jeszcze powszechne, wprowadzenie ich do diety może być trudniejsze ze względu na bariery kulturowe. Jednak z upływem czasu, wraz z rosnącą świadomością ekologiczną i zmieniającymi się preferencjami konsumentów, owady mogą stać się coraz bardziej akceptowanym źródłem białka. W miarę jak owady stają się coraz bardziej powszechnym składnikiem żywności, konsumenci mogą chcieć świadomie wybierać, czy chcą spożywać produkty zawierające owady. Jak wcześniej wspomniano, aplikacje takie jak Yuka, Czytaj Skład, FoodScanner i Open Food Facts mogą okazać się niezwykle przydatne w identyfikacji tych składników. Umożliwiają one konsumentom szybkie i łatwe sprawdzenie składu produktów oraz uniknięcie tych, które zawierają owady. Dla osób zainteresowanych głębszym zgłębianiem tematu, istnieje kilka źródeł, które mogą



dostarczyć wartościowych informacji: Artykuły naukowe publikowane w czasopiśmie z zakresu żywienia, ekologii i zrównoważonego rozwoju często analizują wpływ owadów na dietę oraz związane z tym zagrożenia i korzyści. Organizacje takie jak FAO publikują raporty na temat roli owadów w przyszłości żywności. Raporty te mogą dostarczyć rzetelnych i obiektywnych informacji na temat potencjału owadów jako źródła białka.

Istnieje wiele blogów i stron internetowych poświęconych zdrowiu i zrównoważonemu rozwojowi, które regularnie publikują artykuły na temat owadów w diecie oraz związanych z tym kontrowersji. Dla osób, które interesują się teoriami spiskowymi, istnieją różne media alternatywne, które analizują temat depopulacji w kontekście zmian w diecie. Warto jednak pamiętać, że informacje te należy traktować z ostrożnością i zawsze sprawdzać ich źródła. Oznaczanie owadów w produktach spożywczych oraz ich rosnąca obecność w diecie globalnej to złożony i wieloaspektowy temat, który obejmuje zarówno kwestie zdrowotne, jak i społeczne oraz ekologiczne. Chociaż teorie związane z depopulacją mogą budzić kontrowersje, warto pamiętać, że kluczowe jest opieranie się na rzetelnych informacjach i badaniach naukowych. Owady jako alternatywne źródło białka mają potencjał, by odegrać ważną rolę w przyszłości żywności, zwłaszcza w kontekście zrównoważonego rozwoju. Dzięki odpowiedniemu oznaczaniu i edukacji konsumentów, możliwe jest wprowadzenie owadów do diety w sposób bezpieczny i akceptowalny kulturowo. Narzędzia takie jak aplikacje mobilne mogą pomóc konsumentom w świadomym wybieraniu produktów, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom i wartościom. Ostatecznie, przyszłość żywności będzie zależać od naszej zdolności do adaptacji i innowacji, a owady mogą stać się ważnym elementem tej układanki, zapewniając zrównoważone i ekologiczne źródło białka dla przyszłych pokoleń.



