



PODSTAWY USTROJU

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
DLA OBYWATELI

redakcja naukowa

Radosław Grabowski



NAUKA DLA
SPOŁECZEŃSTWA

PODSTAWY USTROJU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ DLA OBYWATELI

redakcja naukowa

Radosław Grabowski

RECENZENT
dr hab. Anna Chorążewska, prof. UŚ

REDAKTOR JĘZYKOWY
Bernadeta Lekacz

REDAKTOR STATYSTYCZNY
Daniel Kawa

REDAKTOR PROWADZĄCY
Paweł Jaroniak

REDAKTOR TECHNICZNY
Ryszard Kurasz

KOREKTA
Zespół

PROJEKT OKŁADKI
Krzysztof Galus
Grafika na okładce: Raftel / Freepik

© Copyright by Wydawnictwo Adam Marszałek

Wszystkie prawa zastrzeżone. Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy. Żadna jej część nie może być reprodukowana jakimkolwiek sposobem – mechanicznie, elektronicznie, drogą fotokopii itp. – bez pisemnego zezwolenia wydawcy. Jeśli cytujesz fragmenty tej książki, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło

Toruń 2024

ISBN 978-83-8180-917-7

Publikacja powstała w ramach projektu naukowego pt.: INTERNETOWY SERWIS EDUKACJI OBYWATEL-SKIEJ – platforma współpracy nauki ze społeczeństwem, NdS/551978/2022/2022, finansowanego w drodze konkursu na realizację projektów w ramach programu pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa”, ogłoszonego komunikatem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 1 lipca 2021 r. o ustanowieniu programu pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa” i naborze wniosków zmienionego komunikatem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 12 października 2021 r. o zmianie komunikatu o ustanowieniu programu „Nauka dla Społeczeństwa” i naborze wniosków, w związku z art. 376 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r., poz. 478 z późn. zm.)

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową:
tel. 56 664 22 35, e-mail: marketing@marszalek.com.pl

Wydawnictwo Adam Marszałek
ul. Lubicka 44, 87-100 Toruń, tel. 56 664 22 35
e-mail: info@marszalek.com.pl, www.marszalek.com.pl
Drukarnia, ul. Warszawska 54, 87-148 Łysomice

SPIS TREŚCI



Radosław Grabowski

ROZDZIAŁ 1. CECHY CHARAKTERYSTYCZNE USTROJU

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	11
1. Wprowadzenie	11
2. Zasady naczelne	11
3. Podział władzy	14
4. Polska na tle państw europejskich	19

Hubert Kotarski

ROZDZIAŁ 2. USTRÓJ SPOŁECZNY I WARTOŚCI

FUNDAMENTALNE	21
1. Wprowadzenie	21
2. Kultura narodowa	23
3. Społeczeństwo obywatelskie	27

Grzegorz Maroń

ROZDZIAŁ 3. SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA W RZECZYPOSPOLITEJ

POLSKIEJ	46
1. Wprowadzenie	46
2. Demokratyczne państwo prawne	47
3. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	50
3.1. Konstytucja jako źródło prawa	54
3.2. Ustawa jako źródło prawa	55
3.3. Umowa międzynarodowa jako źródło prawa	59
3.4. Rozporządzenie jako źródło prawa	62
3.5. Akty prawa miejscowego jako źródło prawa	63
4. Akty prawa wewnętrznego jako źródło prawa	66
5. Promulgacja aktów prawnych	67

Sławomir Bździuch

ROZDZIAŁ 4. PODSTAWY SPOŁECZNEJ GOSPODARKI

RYNKOWEJ ORAZ FINANSE PUBLICZNE	69
1. Wprowadzenie	69
2. Społeczna gospodarka rynkowa	72
3. Ochrona własności i prawa do dziedziczenia	74
4. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej	77
5. Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego państwa	78
6. Ochrona pracy	80
7. Finanse publiczne	82
8. Nakładanie podatków i innych danin publicznych	85
9. Organizacja Skarbu Państwa	86
10. Narodowy Bank Polski	87

Justyna Ciechanowska

ROZDZIAŁ 5. WYBORY I REFERENDUM

1. Wprowadzenie	90
2. Konstytucyjne zasady prawa wyborczego w Polsce	90
2.1. Zasada powszechności	91
2.2. Zasada równości	98
2.3. Zasada bezpośredniości	99
2.4. Zasada tajności głosowania	99
2.5. Zasada proporcjonalności wyborów	100
3. Tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu	101
4. Tryb przeprowadzania wyborów na urząd Prezydenta RP	111
5. Administracja wyborcza	115
6. Referendum	122
6.1. Referendum ogólnokrajowe	122
6.2. Referendum lokalne	126

Grzegorz Pastuszko

ROZDZIAŁ 6. SEJM, SENAT, ZGROMADZENIE NARODOWE

1. Wprowadzenie	130
2. Zasady funkcjonowania Sejmu i Senatu	130
2.1. Zasada autonomii	130
2.2. Zasada kadencyjności	131
2.3. Zasada dyskontynuacji	132
2.4. Zasada jawności	133
2.5. Zasada permanencji	134

3. Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora oraz prawne uwarunkowania jego wykonywania	135
3.1. Mandat posła i senatora – ogólna charakterystyka	135
3.2. Ramy czasowe wykonywania mandatu posła i senatora	136
3.3. Prawa i obowiązki posłów i senatorów	137
3.4. Podstawowe gwarancje wykonywania mandatu posła i senatora	138
3.4.1. Gwarancje wynikające z zasady niepołączalności mandatu (<i>incompatibilitas</i>)	138
3.4.2. Gwarancje wynikające z immunitetu posłów i senatorów	139
3.4.3. Gwarancje socjalne wykonywania mandatu posła i senatora	140
4. Organizacja wewnętrzna i mechanizm działania Sejmu i Senatu	141
4.1. Organy kierownictwa wewnętrznego Sejmu i Senatu	141
4.1.1. Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu	142
4.1.2. Marszałek Senior	143
4.2. Organy i instytucje pomocnicze Sejmu i Senatu	143
4.2.1. Konwent Seniorów	143
4.2.2. Komisje sejmowe i senackie	144
4.2.3. Sekretarze sejmowi i senaccy	146
4.2.4. Kluby i koła poselskie, senatorskie i parlamentarne	146
4.3. Mechanizm działania Sejmu i Senatu	147
4.3.1. Ustalenie porządku dziennego oraz przewodniczenie obradom	147
4.3.2. Głosowanie w Sejmie i Senacie	149
5. Funkcje i kompetencje Sejmu i Senatu	150
5.1. Funkcja ustrojodawcza	150
5.2. Funkcja ustawodawcza	151
5.3. Funkcja kontrolna	154
5.4. Funkcja kreacyjna	157
6. Zgromadzenie Narodowe	157

Artur Trubalski

ROZDZIAŁ 7. RADA MINISTRÓW I ADMINISTRACJA

RZĄDOWA	159
1. Wprowadzenie	159
2. Pozycja ustrojowa i funkcje Rady Ministrów	161
3. Prezes Rady Ministrów	163

4. Pozycja ustrojowa ministra	165
5. Tryby powoływania Rady Ministrów	166
6. Skład i organizacja Rady Ministrów	169
7. Zmiany w składzie Rady Ministrów	170
8. Odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów oraz jej członków	173
9. Administracja rządowa	174

Damian Wicherek

ROZDZIAŁ 8. PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	181
1. Wprowadzenie	181
2. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP	181
3. Zastępstwo Prezydenta RP	184
4. Kompetencje Prezydenta RP	186
5. Akty prawne i akty urzędowe Prezydenta RP	194
6. Organy doradcze i pomocnicze Prezydenta RP	196

Tomasz Ciechanowski

ROZDZIAŁ 9. SAMORZĄD TERYTORIALNY	199
1. Wprowadzenie	199
2. Ustrój samorządu terytorialnego	204
3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego	210
4. Wybory samorządowe	214
5. Nadzór nad samorządem terytorialnym	222
5.1. Wojewoda	224
5.2. Prezes Rady Ministrów	225
5.3. Regionalne izby obrachunkowe	227

Marcin Niemczyk

ROZDZIAŁ 10. SĄDOWNICTWO	229
1. Wprowadzenie	229
2. Sądownictwo w historii polskiego prawa konstytucyjnego	230
3. Władza sądownicza	232
4. Struktura sądownictwa i podstawowe zasady funkcjonowania	235
4.1. Rodzaje sądów	235
4.2. Sąd Najwyższy	235
4.3. Sądy powszechne	237
4.4. Sądy administracyjne	239
4.5. Sądy wojskowe	241

5. Pozycja ustrojowa i status sędziów	243
6. Miejsce wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym	248

Anna Hadała

ROZDZIAŁ 11. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	251
1. Wprowadzenie	251
2. Podstawy prawne funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego	252
3. Kontrola konstytucyjności prawa	253
4. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego	256
5. Kontrola norm realizowana przez Trybunał Konstytucyjny	258
5.1. Pytanie prawne	259
5.2. Skarga konstytucyjna	259
6. Pozostałe funkcje Trybunału Konstytucyjnego	261
6.1. Spory kompetencyjne	261
6.2. Orzekanie w sprawie zgodności z Konstytucją RP celów bądź działalności partii politycznych	262
6.3. Orzekanie w kwestii czasowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP	263
7. Skład i organizacja Trybunału Konstytucyjnego	263
7.1. Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego	265
7.2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego	266
8. Status prawny sędziów Trybunału Konstytucyjnego	267

Sabina Grabowska

ROZDZIAŁ 12. TRYBUNAŁ STANU I ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTYTUCYJNA	269
1. Wprowadzenie	269
2. Skład Trybunału Stanu	270
3. Status członków Trybunału Stanu	272
4. Immunitet członków Trybunału Stanu	275
5. Organizacja Trybunału Stanu	276
6. Postępowanie przed Trybunałem Stanu	277
7. Pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej	282
8. Przedmiot odpowiedzialności konstytucyjnej	283
9. Przesłanki pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej	284
10. Podmioty odpowiedzialności konstytucyjnej	289
10.1. Prezydent RP	291
10.2. Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów	293

10.3. Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych oraz osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem	294
10.4. Posłowie	295
11. Kary orzekane przez Trybunał Stanu	296

Tomasz Tłuczek

ROZDZIAŁ 13. KONSTYTUCYJNE ORGANY OCHRONY

PRAWNEJ	299
1. Wprowadzenie	299
2. Najwyższa Izba Kontroli	299
3. Rzecznik Praw Obywatelskich	305
4. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	312

Michał Mistygacz

ROZDZIAŁ 14. PROKURATURA

1. Wprowadzenie	316
2. Prokuratura pod rządem Prawa o prokuraturze z 28 stycznia 2016 r.	316
3. Zadania prokuratury	317
4. Organizacja prokuratury	321
5. Podstawy organizacji i działania prokuratury	325
6. Status prawny prokuratora	328
7. Podsumowanie	335

Małgorzata Grzesik-Kulesza

ROZDZIAŁ 15. WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI

CZŁOWIEKA I OBYWATELA	337
1. Wprowadzenie	337
2. Podstawy regulacji praw jednostki	338
3. Godność człowieka, zasada wolności i zasada równości	339
4. Środki ochrony praw jednostki	344
5. Katalog praw i wolności w Konstytucji RP	345
5.1. Prawa i wolności osobiste	346
5.2. Prawa i wolności polityczne	352
5.3. Prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne	354
6. Ograniczenia praw i wolności	359

6.1. Prawa i wolności, których nigdy nie można ograniczać	359
6.2. Prawa i wolności niewymienione w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP	360
6.3. Prawa i wolności, które można ograniczać w czasie stanów nadzwyczajnych w państwie	361
7. Obowiązki konstytucyjne jednostki	362

Karol Piękoś

ROZDZIAŁ 16. STANY NADZWYCZAJNE	364
1. Wprowadzenie	364
2. Stany nadzwyczajne w polskich rozwiązaniach ustrojowych po 1918 r.	367
3. Stan wojenny	370
4. Stan wyjątkowy	373
5. Stan klęski żywiołowej	377

Katarzyna Szwed

ROZDZIAŁ 17. ZASADY ZMIANY KONSTYTUCJI	381
1. Wprowadzenie	381
2. Klasyfikacja zmian konstytucji	382
2.1. Zakres i charakter wprowadzanych zmian	382
2.2. Szczególny tryb zmiany konstytucji	384
3. Procedura zmiany Konstytucji RP	385
3.1. Wariant podstawowy zmiany konstytucji	386
3.2. Wariant zmiany wybranych norm konstytucji	387
4. Dotychczasowe zmiany obowiązującej Konstytucji RP	388
4.1. Pierwsza nowelizacja Konstytucji RP	388
4.2. Druga nowelizacja Konstytucji RP	389

Radosław Grabowski

ROZDZIAŁ 18. SYMBOLE NARODOWE I PAŃSTWOWE	391
1. Wprowadzenie	391
2. Godło	392
3. Flaga	394
4. Hymn narodowy i hymn państwowy	396

WYBRANA LITERATURA	401



ROZDZIAŁ 1. CECHY CHARAKTERYSTYCZNE USTROJU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Wprowadzenie

Fundamentalne założenia ustroju prawnego Rzeczypospolitej Polskiej zostały wyeksponowane na wstępie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹ Należy tu wskazać zwłaszcza początkowe artykuły, które wprowadzają zasady republikanizmu i dobra wspólnego (art. 1)², demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2)³, a także unitaryzmu (art. 3)⁴.

2. Zasady naczelne

Połączenie w art. 1 Konstytucji RP republikańskiej formy państwa z zasadą dobra wspólnego oznacza, że Rzeczpospolita Polska to państwo istniejące z woli obywateli, którzy sprawowanie władzy powierzają organom wyłonionym przy zastosowaniu specjalnych procedur na określony czas. W opinii doktryny tworzący wspólnotę polityczną Naród może władzę powierzyć i odebrać w przyjętej formie (wybory), przy uwzględnieniu okresu, na jaki powierzył jej sprawowanie (kadencja).

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

² Art. 1. Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

³ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

⁴ Art. 3. Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.

Może też w dowolnym momencie zbuntować się przeciwko osobom nadużywającym władzy lub sprawującym ją niezgodnie z wolą obywateli, wyrażając swój sprzeciw w masowych protestach lub demonstracjach. Jest to przywilej suwerena, czyli podmiotu, do którego należy pełnia władzy, którym w III Rzeczypospolitej jest Naród. Odrębną sprawą jest nakaz działania na rzecz dobra wspólnego, któremu podlegają na równi wszystkie podmioty w państwie, a szczególne obowiązki w tym zakresie ciążą na organach władzy.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada demokratyzmu manifestuje się poprzez ustanowienie licznych organów kreowanych w ramach procedur demokratycznych (wybory), stworzenie instytucji pozwalających na wyrażenie woli przez jednostki (referendum), umożliwiających wpływ na kierunki prowadzenia polityki (petycja) lub treść prawa (obywatelska inicjatywa ustawodawcza). Została ona osadzona w ramach reżimu państwa prawnego, czyli takiego, w którym żaden podmiot nie stoi ponad prawem, przeciwnie, nawet działania organów muszą mieć podstawę w obowiązującym prawie, a ich działania i zaniechania podlegają osądowi i (ewentualnie) ukaraniu. W przypadku obywateli zasadę państwa prawnego dobrze opisuje stwierdzenie: „co nie jest zabronione, jest dozwolone”, uwzględnia bowiem naturalną wolność jednostki. W przypadku organów władzy i innych osób prawnych obowiązuje biegunowo różna zasada, zgodnie z którą mogą one działać jedynie na podstawie wyraźnej podstawy prawnej oraz wyłącznie w jej granicach. Wyłączona została jakakolwiek dowolność, co ma minimalizować przypadki naruszeń prawa przez takie podmioty.

Zgodnie z art. 3 Konstytucji RP Polska jest państwem unitarnym. Pojęcie to oznacza niepodzielność terytorium oraz brak w składzie państwa podmiotów dysponujących na swoim terenie znacznym stopniem autonomii. Wprawdzie mamy do czynienia z podziałem terytorialnym, ale ma on jedynie charakter pomocniczy i ułatwia zarządzanie państwem oraz funkcjonowanie społeczności lokalnych i regionalnych. W przeciwieństwie do państw federalnych czy związkowych, w Polsce nie ma podziału kompetencji pomiędzy podmioty tworzące państwo, a związane z istnieniem własnych władz (parlamenty i rządy krajowe,

stanowe lub regionalne) oraz z szerokimi uprawnieniami w zakresie tworzenia prawa (np. w zakresie edukacji, przepisów porządkowych). W państwie jednolitym (unitarnym) jest jedna władza, choć podzielona, jedno prawo, choć wspólnoty lokalne mogą regulować wąski wycinek swoich spraw, a także jednolity sposób interpretacji norm prawnych.

Istotne znaczenie dla ustalenia celów istnienia państwa mają przepisy art. 5 Konstytucji RP. Analiza tej regulacji prowadzi do wniosku, że nakłada ona na Rzeczpospolitą obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w różnych obszarach⁵. Warto zwrócić uwagę, że powinny być one realizowane przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, co w tym przypadku należy postrzegać jako wymóg ważenia dóbr i dążenia do równowagi.

Na pierwszym miejscu zostało wymienione bezpieczeństwo terytorialne, co należy rozumieć jako obowiązek podejmowania przez władze działań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniu niepodległości lub utracie części bądź całości terytorium. Tego rodzaju zagrożenia mają zwykle charakter zewnętrzny i wiążą się z agresywnymi działaniami państw sąsiednich (wojna). Można jednak wskazać historyczne przykłady secesji, czyli odłączenia się części terytoriów na skutek działania czynników wewnętrznych (zbuntowanych władz regionu, możnowładców).

Kolejny obszar obowiązkowych działań władz to zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli. W przypadku wolności organy państwa muszą stworzyć prawne oraz instytucjonalne warunki dla swobodnego decydowania o własnym życiu przez każdego człowieka, pod warunkiem nienaruszania wolności i praw innych osób przez jakiekolwiek podmioty nieuprawnione. Ochrona praw człowieka przez państwo wymaga nie tylko ich skatalogowania, ale też zapewnienia skutecznych gwarancji przestrzegania praw jednostek i zbiorowości. Warto pamiętać, że najczęściej prawa człowieka naruszane są przez organy państwa oraz inne

⁵ 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.

podmioty, a nie przez osoby fizyczne. Prawa obywatelskie to odrębny obszar, w przypadku którego uprawnienia przysługują jedynie osobom związanym z państwem szczególną więzią, czyli obywatelstwem. Obywatele zobowiązani są do szczególnych świadczeń na rzecz państwa (wierność, obrona ojczyzny). Przyjmuje się, że obowiązkiem obywatela w państwie demokratycznym jest m.in. udział w wyborach. Obywatele korzystają z opieki ze strony państwa, które jest jedynym podmiotem zdolnym do zapewnienia bezpieczeństwa w wielu aspektach, co wprost wskazano w art. 5 Konstytucji RP.

Z uwagi na szczególne więzi państwa, identyfikującego się z nim narodu (narodów), a także terytorium analizowane przypisy wskazują na istnienie po stronie państwa obowiązków związanych z dziedzictwem narodowym i ochroną środowiska. Dziedzictwo narodowe należy postrzegać jako materialną i niematerialną kulturę narodów tradycyjnie zamieszkujących terytorium Polski, choć obowiązki państwa należy rozszerzyć o kultywowanie związków z Polakami za granicą i podtrzymywania ich więzi kulturowych z ojczyzną. Stosunkowo niedawno pojawiły się normy konstytucyjne odnoszące się do ochrony środowiska, co lokuje Konstytucję RP wśród najnowocześniejszych aktów tego typu. Więzy człowieka ze środowiskiem naturalnym są oczywiste, jednak nałożenie obowiązków w tym zakresie na państwo obarcza je koniecznością prowadzenia działań w sposób odpowiedzialny i niepogarszający tej substancji.

3. Podział władzy

Przepisy art. 10 Konstytucji RP odnoszą się do kwestii fundamentalnej, dotyczącej sposobu sprawowania władzy w państwie. Z doświadczeń wynika, że może ona być skupiona w rękach jednej osoby lub wąskiej grupy, jednak będzie wówczas bardzo silna i dolegliwa dla jednostek oraz grup pozbawionych narzędzi oddziaływania na rządzących. Władza może zostać także podzielona pomiędzy liczne ośrodki i na tyle słaba, że nie będzie w stanie zarządzać państwem i zagwarantować bezpieczeństwa mieszkańców. Stąd też każde państwo współczesne stara

się wypracować model pośredni, uwzględniający potrzeby oraz zdeterminowany własnymi doświadczeniami ustrojowymi. W Konstytucji RP z 1997 r. przyjęto zmodyfikowaną formułę trójpodziału władzy, zakładającą istnienie odrębnych władz ustawodawczej i wykonawczej oraz niezależnego sądownictwa (art. 10). Poza tym podziałem znalazły się organy kontroli i ochrony prawa oraz zarządzające finansami publicznymi.

Polska funkcjonuje jako republika od 1918 r., czyli około 100 lat. W tym czasie obowiązywały różne formy ustroju uwzględniające odmienne koncepcje podziału władzy⁶. Każda pełna konstytucja uchwalana w Polsce po odzyskaniu niepodległości bazowała na innej koncepcji organizacji władzy w państwie, od niepodzielności i jednolitości władzy, poprzez trójpodział władz, aż po jego rozszerzoną formułę.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁷ ustanowiła trójpodział władzy. Przepisy jej art. 2 deklarowały, że władza zwierzchnia należy do Narodu, a władzę w Polsce sprawują organy państwowe. Władza ustawodawcza została powierzona Sejmowi i Senatowi, władza wykonawcza – Prezydentowi RP „łącznie z odpowiedzialnymi ministrami”, a władza „w zakresie wymiaru sprawiedliwości” – niezawisłym sądom.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁸ zrywała z zasadą podziału władzy, wprowadzając w jej miejsce jednolitość i niepodzielność władzy państwowej, skupiając ją w osobie Prezydenta RP (art. 2 ust. 4). Przepisy art. 2 ust. 1 postawiły Prezydenta RP na czele państwa, z kolei zgodnie z art. 2 ust. 2 uczyniły go odpowiedzialnym jedynie przed Bogiem i historią. Zgodnie z art. 3. ust. 1 pod zwierzchnictwem Prezydenta RP pozostawały: rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, sądy, a także Kontrola Państwowa.

⁶ Tak zwana II Rzeczpospolita, a właściwie Rzeczpospolita Polska, istniała w latach 1918–1939. Tak zwana Polska Ludowa, a właściwie Rzeczpospolita Polska w latach 1945–1952 oraz Polska Rzeczpospolita Ludowa w latach 1952–1989. Tak zwana III Rzeczpospolita, a właściwie Rzeczpospolita Polska od 1989 r. do dzisiaj.

⁷ Jest ona określana w literaturze jako Konstytucja marcowa (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

⁸ Jest ona określana w literaturze jako Konstytucja kwietniowa (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.⁹ nie wprowadziła podziału władzy. Przepisy jej art. 15 ust. 1 najwyższym organem władzy państwowej uczyniły Sejm. Na mocy przepisów art. 15 ust. 3 uchwalał on ustawy oraz sprawował kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Struktura naczelných organów państwowych została w sposób znaczący zmodyfikowana w porównaniu z rozwiązaniami znanymi z II Rzeczypospolitej, m.in. na skutek zniesienia Senatu w 1946 r. Funkcje Prezydenta RP przejął w PRL nowy organ – Rada Państwa. Zgodnie z postanowieniami art. 24 ust. 1 Konstytucji PRL Radę Państwa wybierał Sejm ze swego grona na pierwszym posiedzeniu. W jej skład wchodził Przewodniczący Rady Państwa, czterech zastępcy, sekretarz oraz dziewięciu członków. Jej uprawnienia obejmowały m.in. prawo wydawania dekretów z mocą ustawy w okresach pomiędzy sesjami Sejmu (art. 26 ust. 1). Sejm posiadał także pełną kontrolę nad działalnością Rady Ministrów – powoływał i odwoływał rząd i jego członków (art. 29 ust. 1). Wymiar sprawiedliwości w PRL sprawowały: Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe i sądy szczególne (art. 46 ust. 1). Ówczesne sądy nie były organami niezależnymi i niezawisłymi¹⁰.

W ostatnim okresie funkcjonowania PRL zostały utworzone nowe organy konstytucyjne, jak Trybunał Konstytucyjny (1982–1986) czy Rzecznik Praw Obywatelskich (1987–1988), jednak nie wpłynęło to na podział władzy w państwie. Natomiast w schyłkowym okresie PRL zakwestionowany został funkcjonujący ustroj polityczny, w wyniku czego w 1988 r. podjęte zostały rozmowy pomiędzy władzami państwowymi, siłami opozycyjnymi i przedstawicielami Kościołów. W ich rezultacie odbyły się tzw. obrady Okrągłego Stołu, a osiągnięte porozumienie (5 kwietnia 1989 r.) obejmowało również zagadnienia związane z podziałem władz: przywrócenie Senatu, a tym samym dwuizbowości w zakresie władzy ustawodawczej, stworzenie instytucji Prezydenta Republiki dysponującego uprawnieniami w zakresie władzy wykonawczej, refor-

⁹ Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.

¹⁰ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 23.

ma sądownictwa idąca w kierunku niezależności i niezawisłości sądów, utworzenie samorządu terytorialnego pochodzącego z wolnych wyborów¹¹.

W latach 1989–1992 pozostawione na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r. przepisy nie regulowały zagadnień podziału władzy w sposób całościowy, a praktyka funkcjonowania podzielonych władz dopiero się kształtowała¹². W miejsce wcześniej funkcjonujących koncepcji, znanych częściowo z II RP oraz PRL, została wprowadzona zasada trójpodziału władzy. Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym z dnia 17 października 1992 r.¹³ dokonywała nowego rozgraniczenia kompetencji, co charakterystyczne – nie tylko pomiędzy legislatywą i egzekutywą, ale uwzględniając także istotną rolę, jaką odgrywa we współczesnym państwie samorząd terytorialny i niezależne sądownictwo.

Aktualnie funkcjonujący podział władzy został usankcjonowany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Podstawą rozwiązań obowiązujących w Polsce są normy art. 10 ust. 1 ustanawiające formalny podział władz. Z kolei art. 10 ust. 2 sankcjonuje podział w ramach każdej z wyodrębnionych władz, wskazując jako władzę ustawodawczą Sejm i Senat, jako władzę wykonawczą – Prezydenta RP i Radę Ministrów,

¹¹ R. Mojak, *Transformacja ustroju politycznego w latach 1989–1997*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 67–75.

¹² „Porozumienia Okrągłego Stołu tworzyły instytucjonalne podstawy specyficznej reguły wzajemnego blokowania w podejmowaniu decyzji publicznych. Prezydent z monopolem na desygnowanie premiera, kompetencją do sprawowania «ogólnego kierownictwa» w sprawach obronności, bezpieczeństwa i polityki zagranicznej oraz silnym wetem ustawodawczym i niemal nieograniczonymi możliwościami rozwiązania Sejmu, mógł zablokować działanie każdej większości parlamentarnej. Nie mógł jednak tworzyć samodzielnej polityki, gdyż normotwórco był w pełni uzależniony od parlamentu a wykonawczo od rządu, praktycznie nie posiadając własnej administracji”. A. Wołek, *III Rzeczpospolita: słabość państwa jako słabość instytucji*, <http://www.omp.org.pl/arttykul.php?artykul=7> (dostęp: 11.03.2024), s. 4.

¹³ Określana zwykle jako Mała Konstytucja z 1992 r. (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).

a jako władzę sądowniczą – sądy i trybunały. Mamy zatem do czynienia nie tylko z trójpodziałem władz, ale także z dualizmem władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz wyodrębnieniem obszarów działalności władzy sądowniczej. Kluczowe jest wprowadzone do treści art. 10 Konstytucji RP wymogu zachowania równowagi pomiędzy wyodrębnionymi członkami władzy. Powinno to przeciwdziałać uzyskaniu przez którąkolwiek z władz pozycji dominującej lub marginalizacji którejkolwiek z wyodrębnionych władz. Dyrektywę tę należy postrzegać łącznie z wymogiem współdziałania władz wyrażonym w preambule Konstytucji RP.

Poza formułą trójpodziału władzy znalazły się organy kontroli i ochrony prawa oraz organy dysponujące władzą z zakresu finansów publicznych. Konstytucja RP wymienia trzy organy kontroli i ochrony prawa. Liczba takich organów funkcjonujących w ramach polskiego systemu prawnego jest znacznie większa, jednak z uwagi na charakter opracowania wymienione zostaną jedynie dwa spośród organów konstytucyjnych: Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Trzeci konstytucyjny organ kontrolny, tj. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, nie ma istotnego znaczenia ustrojowego¹⁴. Władza w zakresie finansów ma charakter niezależny i sprawuje ją centralny bank państwa – Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP.

Analiza polskiego modelu podziału władzy prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia ze swoistą wersją trójpodziału władzy, specyficzną dla III RP. Koncepcja ta jest jednak realizowana niekonsekwentnie, a praktyka dryfuje w kierunku supremacji władzy ustawodawczej. Wynika to z tradycyjnego przyjęcia w polskiej koncepcji, że jedynie pochodzące z powszechnych wyborów oraz kolegialne organy, jak Sejm i Senat, mogą być uznawane za autentyczną reprezentację Narodu¹⁵.

¹⁴ Odmienne: R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 221–222.

¹⁵ W. Skrzydło, *Zasada podziału władzy i równowagi władz*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 130.

4. Polska na tle państw europejskich

Omówione przepisy wskazują podstawowe zasady działania oraz cechy charakterystyczne ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. W celu przeprowadzenia oceny zastosowanych rozwiązań warto dokonać zestawienia Polski z innymi europejskimi państwami współczesnymi. Za państwa europejskie uznaje się takie, które są suwerennymi i uznawanymi podmiotami prawa międzynarodowego, a ich stolica znajduje się na terytorium Europy. Przyjmuje się, że liczba takich państw wynosi obecnie 45. Są to: Albania, Andora, Austria, Belgia, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Macedonia Północna, Malta, Mołdowa, Monako, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rosja, Rumunia, San Marino, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Ukraina, Watykan, Węgry, Wielka Brytania oraz Włochy. Ewentualne wątpliwości co do przynależności Cypru do tej grupy rozstrzyga przynależność do Unii Europejskiej. Z kolei do grupy tej nie można zaliczyć Turcji oraz Kazachstanu, których stolice leżą na terytorium Azji.

Polska jest położona w środkowej części Europy, zajmuje obszar 312 696 km², co lokuje ją na dziewiątym miejscu spośród państw europejskich, po Rosji, Ukrainie, Francji, Hiszpanii, Szwecji, Niemczech, Finlandii i Norwegii¹⁶. Populacja Polski na koniec 2023 r. wynosiła niecałe 37,5 mln Mieszkańców, co plasuje nasz kraj na siódmym miejscu w Europie, po Rosji, Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Hiszpanii¹⁷. Powyższe parametry pozwalają zaliczyć Polskę do dużych państw europejskich.

Jako najważniejsze cechy charakteryzujące Polskę wskazuje się, że jest ona państwem unitarnym, republiką, demokracją parlamentarną

¹⁶ Powierzchnie państw przyjęto bez uwzględnienia terytoriów położonych poza kontynentem europejskim.

¹⁷ Trudno ustalić, jak liczna jest aktualnie populacja Ukrainy, która przed 2022 r. była większa od populacji Polski.

z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów, odwołującą się w organizacji systemu organów państwowych do idei trójpodziału władzy, a głową państwa jest prezydent. Taki opis dostarcza licznych informacji, których pełne zrozumienie wymaga jednak zdefiniowania użytych pojęć. Ponadto wskazanie cech charakterystycznych Polski nabiera treści dopiero w odniesieniu do innych państw europejskich, które charakteryzuje duża różnorodność. Wśród 45 państw europejskich znajdują się 33 republiki. Naczelnym organem w trzech państwach jest organ kolegialny (Andora, Bośnia i Hercegowina, San Marino). W Europie dominują republiki, w których kadencyjne władze są wyłaniane w drodze wyborów. Stosunkowo liczne są jednak monarchie, gdyż 12 państw wciąż preferuje ten tradycyjny typ ustroju. Dominują państwa unitarne (jednolite), których jest 39, choć w Europie można zaobserwować narastające tendencje autonomiczne (Kosowo, Irlandia Północna, Szkocja, Katalonia). W przypadku Austrii, Belgii, Bośni i Hercegowiny, Niemiec, Rosji oraz Szwajcarii mamy do czynienia z państwami o złożonej strukturze terytorialnej – federalnej lub związkowej. Interesującym rozwiązaniem o charakterze pośrednim jest model włoski, który można określić jak regionalizm. Wszystkie państwa z wyjątkiem Watykanu posiadają parlament, a w 17 przypadkach jest to parlament dwuizbowy.

Założenia ustrojowe przyjęte w Polsce sprawiają, że posiada ona cechy typowe dla państwa europejskiego, choć od innych odróżniają ją rozwiązania szczegółowe, które zostaną omówione w kolejnych częściach tego opracowania.



ROZDZIAŁ 2. USTRÓJ SPOŁECZNY I WARTOŚCI FUNDAMENTALNE

1. Wprowadzenie

Ustrój społeczny to ogół zorganizowanych struktur, norm, relacji społecznych, instytucji i wartości panujących w społeczeństwie. Obejmuje on zarówno aspekty polityczne, gospodarcze, jak i kulturowe, które wspólnie kształtują funkcjonowanie społeczeństwa. Ustrój społeczny obejmuje również zasady organizacji życia społecznego, system wartości, normy obyczajowe, struktury społeczne oraz takie instytucje, jak rodzina, szkoła, kościół czy państwo. Istotną cechą definicyjną pojęcia jest to, że ustrój społeczny może być określany przez rozkład władzy, struktury klasowe, relacje między jednostką a społeczeństwem, a także mechanizmy redystrybucji dóbr i zasobów. Na przestrzeni wieków można było zaobserwować w różnych typach społeczeństw występowanie odmiennych ustrojów społecznych, zależnych od kultury, historii, tradycji, wartości i obowiązujących systemów politycznych. Przykłady różnych ustrojów społecznych obejmują społeczeństwa demokratyczne, autorytarne, komunistyczne, kapitalistyczne, feudalne czy te oparte na systemach teokratycznych. Można zatem śmiało stwierdzić, że ustrój społeczny jest złożonym i wielowarstwowym pojęciem, które odzwierciedla sposób, w jaki społeczeństwo organizuje się i funkcjonuje.

Drugim z kluczowych pojęć wymagających przybliżenia są wartości fundamentalne. Można je zdefiniować jako podstawowe, trwałe i istotne przekonania, zasady czy normy, które mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednostki, społeczeństwa lub całego systemu. Są to fundamentalne ideały, które kształtują postawy, decyzje oraz relacje między

ludźmi. Mogą one obejmować aspekty moralne, społeczne, kulturowe, religijne czy etyczne. Stanowią podstawę dla norm, zasad i standardów obowiązujących w danym społeczeństwie. Wartości te często wpływają na kształtowanie prawa, instytucji społecznych, jak również na sposób, w jaki jednostki i grupy społeczne organizują swoje życie.

Najbardziej ogólny, a zarazem najczęściej występujący katalog wartości fundamentalnych obejmuje: wolność, równość, sprawiedliwość, godność ludzką, uczciwość, solidarność, tolerancję czy poszanowanie praw człowieka. Są to uniwersalne idee, które odzwierciedlają przekonania społeczne o istotnych i niezbywalnych wartościach mających wpływ na rozwój jednostki i społeczeństwa.

Podkreślić należy, że wartości fundamentalne różnią się między poszczególnymi społeczeństwami i jednostkami, są mocno zakorzenione w kulturze danego społeczeństwa, ale ich rola w kształtowaniu moralności, norm społecznych i systemów wartości jest powszechnie uznawana. Obejmują one obszary, które są istotne dla ludzkiego doświadczenia i współżycia w społeczeństwie. W Polsce wartości fundamentalne są ujęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Jak wspomniano, ustroj społeczny to szeroki zbiór struktur i relacji społecznych w społeczeństwie. Aby miały one charakter bardziej skategoryzowany, muszą zostać sformułowane w zbiór zasad. Tak zebrane fundamentalne zasady ustrojowe koncentrują się głównie na wyznaczaniu zasad funkcjonowania systemu politycznego, mają jednak również wpływ na organizację społeczeństwa jako całości. Podstawowe zasady ustrojowe stanowią kluczowe wytyczne ustawodawcy, mające fundamentalne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania konstytucyjnego ustroju państwa. Zazwyczaj przyjmują one formę indywidualnych postanowień, umieszczonych głównie w treści rozdziału I Konstytucji, choć czasem są konstruowane na bazie różnych przepisów, jak choćby zasada parlamentarnego systemu rządów. Fakt ten w pewnym stopniu tłumaczy zróżnicowane podejście przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego do katalogu zasad ustrojowych. Ta kwestia pozostaje otwarta, a zgoda dotyczy głównie wyróżnienia zasad o największym znaczeniu, takich jak suwerenność narodu czy trójpodział władz.

Najprostszą formą klasyfikacji podstawowych zasad ustrojowych jest ich podział ze względu na ustrój polityczny oraz społeczno-gospodarczy państwa, pomimo że taka kategoryzacja ma ograniczone zastosowanie w analizie poznawczej, ponieważ większość kluczowych zasad ustrojowych dotyczy struktury politycznej, a mniejsze znaczenie przywiązuje się do kwestii społeczno-gospodarczych. W wielu konstytucjach państw przepisy opisujące ustrój społeczno-gospodarczy są wręcz nieobecne. Warto jednak zauważyć, że konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej, szczególnie tych, które były wcześniej częścią systemu komunistycznego, często zawierają obszerne postanowienia dotyczące ustroju społeczno-gospodarczego. Te przepisy odgrywały istotną rolę w procesie transformacji gospodarki z centralnie planowanej na rynkową. Analiza literatury pozwala wskazać katalog zasad ustrojowych, które nie budzą kontrowersji i są na ogół uwzględniane przez wielu autorów. To zasada suwerenności narodu, zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada trójpodziału władzy, zasada parlamentarnego systemu rządów, zasada społeczeństwa obywatelskiego oraz zasada społecznej gospodarki rynkowej.

W tym rozdziale skoncentrujemy się na najważniejszych zasadach ustrojowych oraz wartościach fundamentalnych im przyświecających, które zawarte zostały w art. 6, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 25, 27 oraz 29 Konstytucji RP.

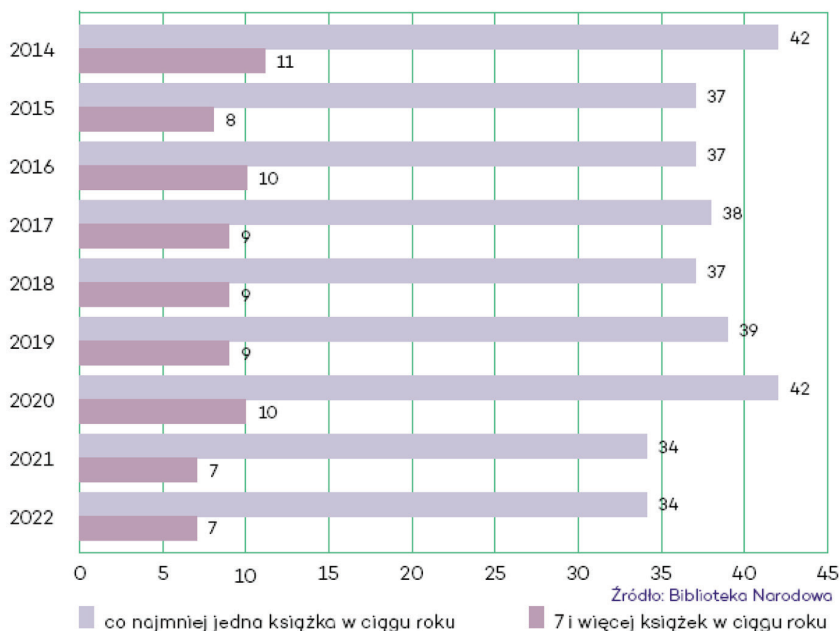
2. Kultura narodowa

We wprowadzeniu wspomniano, że wartości fundamentalne są mocno zakorzenione w kulturze danego społeczeństwa i pełnią bardzo istotną rolę w kształtowaniu zasad moralnych, norm społecznych i systemów wartości. Artykuł 6 Konstytucji RP wpisuje się bardzo dobrze w katalog wartości fundamentalne, gdyż określa zasady dotyczące kultury i dziedzictwa narodowego. Ustęp 1 art. 6 wskazuje, że „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Ustawodawca podkreśla też, że kultura jest wartością fundamentalną, która jest źródłem tożsamości narodu polskiego, a także przyczynia się

do jego trwania i rozwoju. Warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury mają na celu zapewnienie, aby wszyscy obywatele mieli możliwość korzystania z kulturalnych wartości narodowych bez dyskryminacji czy wykluczenia.

Rezerwuarem kultury narodowej jest literatura i możliwość korzystania z niej w formie książki, ebooka czy też audiobooka. Biblioteka Narodowa prowadzi cykliczne badania czytelnictwa w Polsce, a do powszechnie używanych wskaźników jego poziomu zaliczane jest pytanie o lekturę co najmniej jednej książki w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie. Ostatni raport – *Stan czytelnictwa w Polsce w 2022*¹ – wskazuje, że nieco ponad jedna trzecia Polaków w wieku co najmniej 15 lat przeczytała co najmniej jedną książkę w wersji papierowej lub cyfrowej w ciągu 12 miesięcy. Ostatnie dwa lata wskazują, że liczba Polaków mających kontakt z książką znacznie spadła.

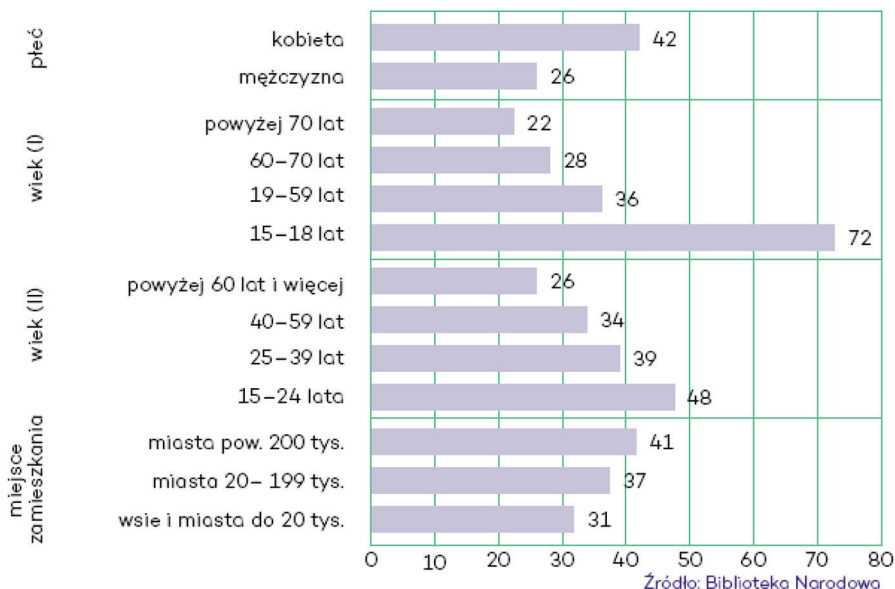
Wykres 1. Czytanie książek w Polsce w latach 2014–2022 (%)



Źródło: opracowania własne.

¹ Z. Zasacka, R. Chymkowski, *Stan czytelnictwa w Polsce w 2022*, Warszawa 2023.

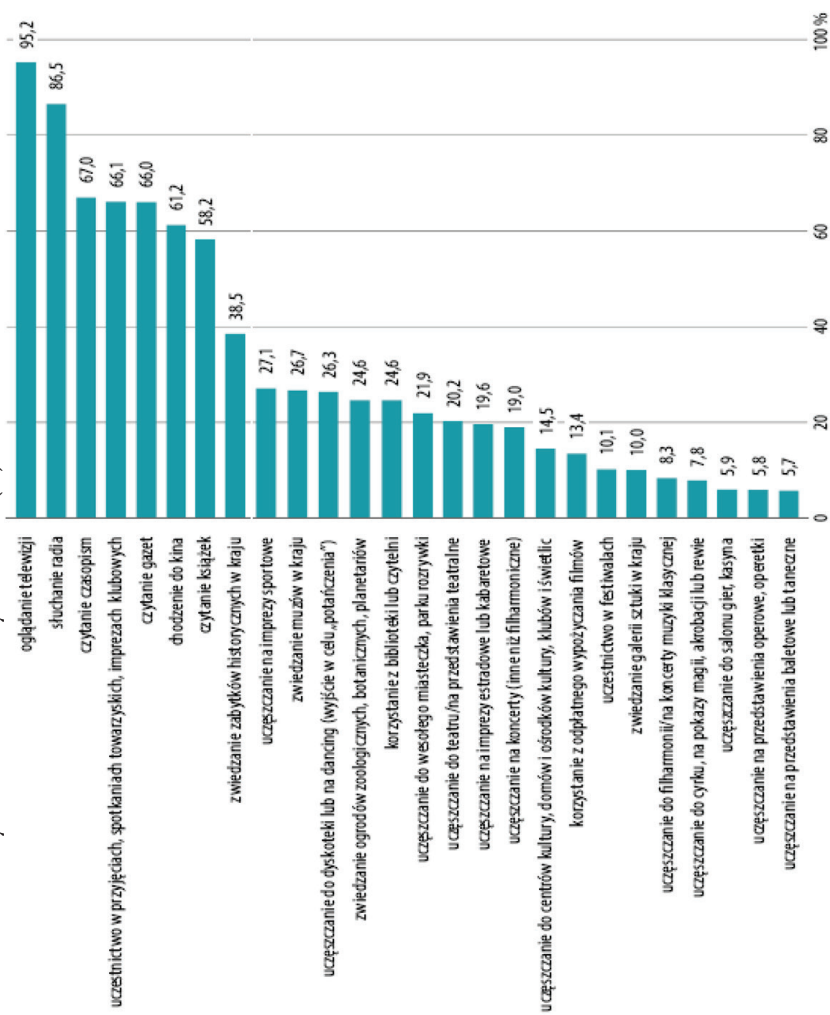
Wykres 2. Czytanie książek a wybrane zmienne demograficzne (%)



Źródło: opracowania własne.

Badanie stanu czytelnictwa w Polsce pokazuje również interesujące zróżnicowanie ze względu na cechy socjodemograficzne Polaków. Podstawową zmienną różnicującą postawy lekturowe Polaków było i jest wykształcenie. Wśród osób posiadających dyplomy uczelni wyższych procentowo więcej niż w pozostałej części populacji jest takich, które wykonują prace wymagające specjalistycznych kwalifikacji i umiejętności przetwarzania informacji. Do tej grupy należy też największy odsetek respondentów intensywnie korzystających z takich urządzeń cyfrowych, jak komputery, tablety czy smartfony, a także posiadających stosunkowo duże księgozbiory domowe. Nic więc dziwnego, że książki częściej czytają kobiety niż mężczyźni, przy czym różnica ta jest bardzo wyraźna – książki czyta 42% kobiet i 26% mężczyzn. Koresponduje to z innym wskaźnikiem mówiącym o tym, że to kobiety przeciętnie więcej lat spędzają na zdobywaniu wykształcenia, zwłaszcza w dziedzinie nauk humanistycznych. Na obserwowane różnice w postawach lekturowych kobiet i mężczyzn wpływają nie tylko odmienne trajektorie edukacyjne, ale również

Wykres 3. Uczestnictwo w różnych formach kultury w 2019 r. (%)



Źródło: GUS, Uczestnictwo ludności w kulturze w 2019 roku, Warszawa–Kraków 2020

genderowy wymiar wzorców socjalizacji do czytania. Prawdopodobieństwo sięgnięcia po książkę jest w Polsce odwrotnie proporcjonalne do wieku – najmniej osób deklarujących lekturę książek jest w najstarszej grupie wiekowej, zwłaszcza po 70. roku życia. Zależność ta jest pochodną m.in. poziomu wykształcenia – wśród osób najstarszych odsetek posiadaczy dyplomów uczelni wyższych jest najniższy (w grupie po 70. roku życia takich osób jest zaledwie 8%). Z kolei wśród młodszych respondentów więcej jest osób uczących się w grupie wiekowej 15–18 lat².

Badania GUS dotyczące uczestnictwa Polaków w kulturze³ wskazują, że najpowszechniejszą formą udziału w niej jest oglądanie telewizji oraz słuchanie radia. Spośród form uczestnictwa wymagających bardziej bezpośredniego udziału w wydarzeniach kulturalnych najczęstszą wskazywaną formą było chodzenie do kina.

Ustęp 2 art. 6 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Pomoc ta może obejmować różne formy, takie jak wsparcie dla organizacji kulturalnych, edukacyjnych czy instytucji utrzymujących polską tożsamość kulturową poza granicami kraju.

3. Społeczeństwo obywatelskie

Mówiąc o społeczeństwie obywatelskim, warto pokusić się o próbę jego definicji. Według Leszka Garlickiego jest to społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca⁴.

Artykuł 11 Konstytucji RP w ust. 1 mówi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Oznacza to, że obywatele mają prawo zakładać

² Ibidem, s. 8–9.

³ GUS, *Uczestnictwo ludności w kulturze w 2019 roku*, Warszawa–Kraków 2020.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 82.

i działać w ramach partii politycznych bez ingerencji ze strony władz publicznych. Przepis ten jest jedną z podstawowych wolności obywatelskich, będącą jednocześnie jednym z fundamentów demokracji, ponieważ umożliwia obywatelom organizowanie się i wyrażanie swoich poglądów politycznych poprzez partie polityczne. Wskazuje ponadto, że uczestnictwo w partiach politycznych jest dobrowolne, co oznacza, że obywatele decydują się na członkostwo według własnego wyboru. Zasada ta podkreśla równość obywateli w kontekście dostępności struktur partyjnych, co oznacza, że partie nie powinny dyskryminować ani faworyzować żadnej grupy obywateli. We fragmencie tym również zdefiniowano cel zrzeszania się. Obywatele zrzeszają się w partiach politycznych w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Głównym celem partii politycznych jest zatem aktywne uczestnictwo w życiu publicznym, oddziaływanie na decyzje polityczne oraz reprezentowanie interesów obywateli w procesie kształtowania polityki państwa. Można podsumować, że artykuł ten gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznych w Polsce, a jednocześnie określa zasady, na jakich te partie powinny funkcjonować, takie jak dobrowolność członkostwa i równość obywateli. Celem zrzeszania się w ramach partii politycznych jest wpływanie na kształtowanie polityki państwa poprzez demokratyczne metody.

Ustęp 2 art. 11 dotyczy finansowania partii politycznych i mówi, że „finansowanie partii politycznych jest jawne”. Fragment ten odnosi się do środków finansowych, które są przekazywane lub zgromadzone na rzecz partii politycznych. Mogą to być składki członkowskie, darowizny, subwencje publiczne czy inne formy wsparcia finansowego. Odniesienie do transparentności finansowania partii politycznych oznacza, że wszystkie informacje dotyczące źródeł finansowania partii politycznych oraz sposobu ich wykorzystania są jawne i dostępne dla opinii publicznej. Ma to na celu zapewnienie przejrzystości i uczciwości w finansowaniu partii politycznych, co jest istotne dla funkcjonowania demokratycznego systemu politycznego. Pozwala na uniknięcie nieprawidłowości, korupcji czy manipulacji przy finansowaniu politycznym. Dzięki dostępowi do informacji o źródłach finansowania społeczeństwo może oceniać, czy partia

działa zgodnie z zasadami demokratycznymi i uczciwymi standardami. W praktyce oznacza to, że partie polityczne są zobowiązane do jawnej publikacji informacji dotyczących swojego finansowania. Może to obejmować sprawozdania finansowe, deklaracje dotyczące źródeł dochodów czy wydatków, a także wszelkie inne istotne informacje finansowe.

W art. 12 Konstytucji RP zamieszczono fundamentalną zasadę społeczeństwa obywatelskiego – wolność zrzeszania się. Obywatel otrzymał gwarancję wolności tworzenia i działania różnych form zrzeszeń społecznych. Artykuł 12 mówi: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Każdy z obywateli ma prawo do przynależności i działania w różnych typach organizacji. Są nimi organizacje skupiające pracowników jednej branży lub zawodu, czyli związki zawodowe. Mają one na celu reprezentowanie interesów pracowników, negocjowanie warunków pracy, a także podejmowanie działań na rzecz poprawy warunków życia zawodowego. Inny rodzaj to organizacje społeczno-zawodowe rolników. Zrzeszają one rolników i mogą działać w celu ochrony ich praw i interesów zawodowych oraz społecznych, a także reprezentować ich wobec władz publicznych oraz innych instytucji.

Najpowszechniejszą formą zrzeszania się w Polsce są stowarzyszenie. To dobrowolne zrzeszenia obywateli działające w określonym obszarze tematycznym, społecznym, kulturowym lub innym. Mogą one realizować różnorodne cele – od kulturalnych, sportowych, hobbistycznych po charytatywne – w zależności od swojego statutu. Inną formą organizacji, która w ostatnim czasie zyskuje coraz większą popularność, są ruchy obywatelskie. Obejmują one szeroką kategorię spontanicznych, często masowych inicjatyw obywatelskich, które powstają w odpowiedzi na konkretne wydarzenia lub problemy społeczne. Ruchy obywatelskie mogą działać na rzecz zmiany polityki, ochrony praw człowieka czy też promowania różnych wartości społecznych. Wśród wskazanych przez ustawodawcę form zrzeszania się i działalności znalazły się również fundacje oraz inne dobrowolne zrzeszenia. Fundacje to organizacje, które często działają na zasadach non-profit, koncentrując się na inicjatywach

charytatywnych, edukacyjnych lub naukowych. Mają na celu zbieranie środków finansowych i ich efektywne wykorzystywanie w realizacji określonych celów statutowych. Inne dobrowolne zrzeszenia to ogólna kategoria obejmująca różne formy społecznych zrzeszeń, które nie mieszczą się w powyższych definicjach. Mogą to być np. kluby sportowe, organizacje hobbystyczne czy grupy o charakterze kulturalnym. Podsumowując, można stwierdzić, że art. 12 zapewnia obywatelom prawo organizowania się w różne formy zrzeszeń w celu wspólnego działania, reprezentowania swoich interesów oraz aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym Rzeczypospolitej Polskiej.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2022 r. w Polsce działało 103,4 tys. organizacji non-profit (tj. mających osobowość prawną stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych, kół gospodyń wiejskich oraz organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego) zrzeszających 8,3 mln członków. Wśród aktywnych organizacji najliczniejszą grupę stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (68,9 tys.). Zbiorowość fundacji i kół gospodyń wiejskich liczyła odpowiednio 19,3 tys. i 11,3 tys. jednostek. Najmniej liczną grupę stanowiły społeczne podmioty wyznaniowe oraz organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego (po 2,0 tys.).

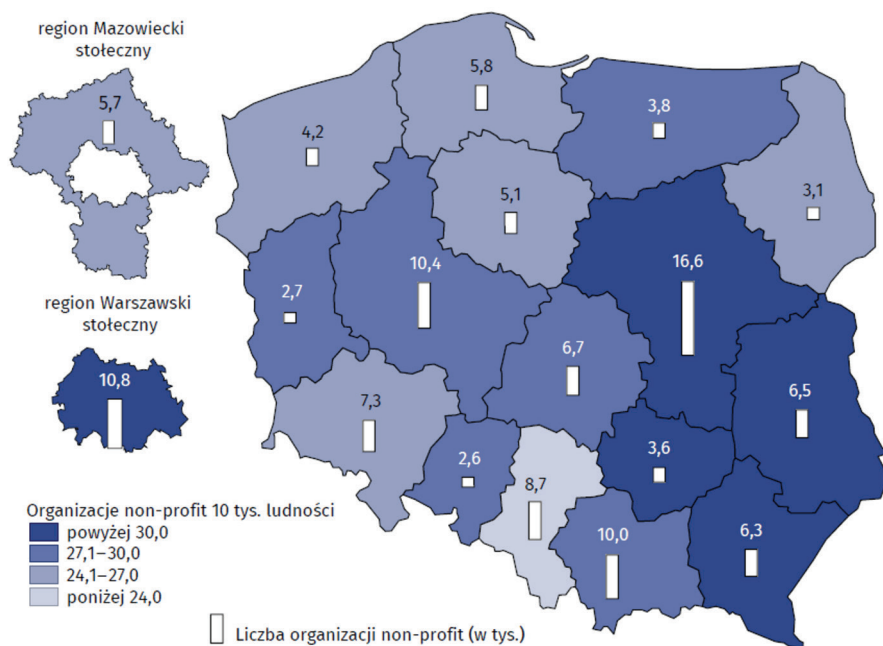
Wykres 4. Liczba aktywnych organizacji non-profit w 2022 r.



Źródło: GUS, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2022 r. – wyniki wstępne*, Warszawa 2023.

Rozkład przestrzenny działalności organizacji był zróżnicowany. Najwięcej z nich działało w województwie mazowieckim, ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy, oraz w województwach wielkopolskim i małopolskim. Najniższy poziom zarejestrowanych organizacji non-profit odnotowano w województwach: opolski, lubuski oraz podlaski. Ciekawym wskaźnikiem obrazującym poziom nasycenia organizacjami w danym regionie jest liczba organizacji non-profit w przeliczeniu na 10 tys. ludności. W przypadku tego wskaźnika najwyższym poziomem powyżej 30 organizacji na 10 tys. ludności charakteryzowały się cztery województwa: podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie i mazowieckie, najniższym zaś śląskie – poniżej 24 organizacji non-profit na 10 tys. ludności.

Mapa 1. Liczba aktywnych organizacji non-profit według województw i regionów w 2022 r.



Źródło: GUS, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2022 r. – wyniki wstępne*, Warszawa 2023.

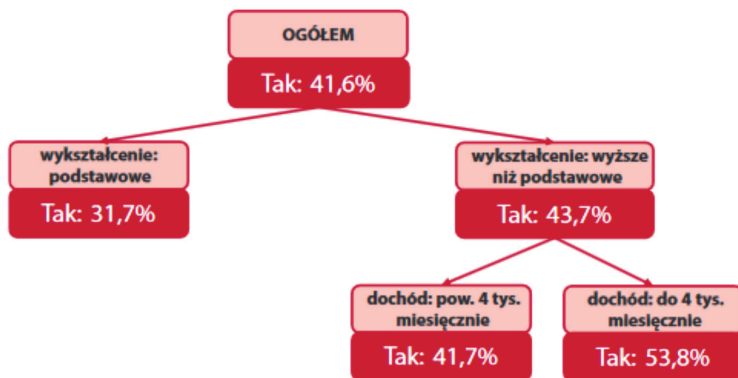
Artykuł 13 Konstytucji RP stanowi, że „zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Zakaz ten ma na celu ochronę demokratycznych wartości i zasad w polskim społeczeństwie. Konstytucja RP zabrania istnienia partii politycznych, które wyraźnie nawiązują do totalitarnych ideologii, które w przeszłości prowadziły do naruszeń praw człowieka, wolności i demokracji. Dodatkowo zakazuje organizacji, które propagują nienawiść rasową i narodowościową oraz jako środek działania przyjmują przemoc w dążeniu do zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa. Artykuł ten ma zabezpieczać społeczeństwo przed ideologiami i praktykami, które są sprzeczne z zasadami demokracji, prawami człowieka i równością.

Raport Rzecznika Praw Obywatelskich *Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO*⁵ wskazuje, że w polskim społeczeństwie występuje świadomość dotycząca dyskryminacji. W największym stopniu dotyczy ona dyskryminacji rasowej, a w nieco mniejszym stopniu dyskryminacji ze względu na narodowość. Ponad 40% badanych Polaków wskazało, że mamy w Polsce do czynienia z dyskryminacją ze względu na rasę. Wyższy poziom świadomości dotyczy osób z wyższym wykształceniem oraz tych lepiej sytuowanych.

Nieco niższy poziom świadomości występowania dyskryminacji w polskim społeczeństwie dotyczył narodowości. Blisko jedna trzecia badanych jest świadoma występowania dyskryminacji ze względu na narodowość. Wyniki potwierdzają, że w przypadku kobiet częściej niż w przypadku mężczyzn mamy do czynienia ze zwracaniem uwagi na różne typy dyskryminacji. Drugim obok płci istotnym czynnikiem „uwrażliwienia” na kwestie dyskryminacji jest wykształcenie zasadnicze lub średnie – tacy badani z reguły częściej dostrzegają przykłady dyskryminacji niż pozostali.

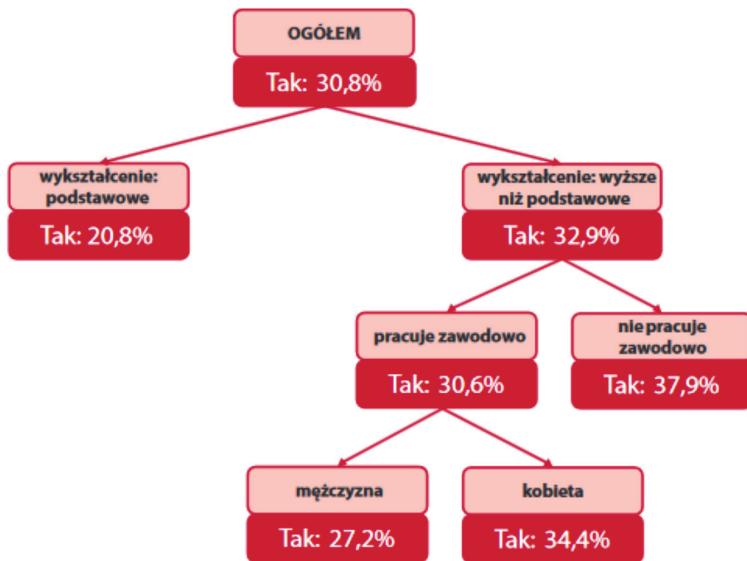
⁵ *Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2020, nr 3.

Wykres 5. Częstotliwość występowania dyskryminacji ze względu na rasę (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)



Źródło: *Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2020, nr 3, s. 55.

Wykres 6. Częstotliwość występowania dyskryminacji ze względu na narodowość (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)



Źródło: *Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2020, nr 3, s. 55.

Wolność zrzeszania się jednostek w organizacjach społecznych i wyrażania opinii w sprawach publicznych byłaby zwykłą farsą bez gwarancji wolności słowa. Jest ona jednym z najbardziej rudymenarnych przejawów funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Bez gwarancji, że organy władzy państwowej nie będą w stanie wyciągnąć wobec niego negatywnych konsekwencji za krytykę sposobu ich funkcjonowania, obywatel byłby pozbawiony nie tylko wolności wyrażania opinii w sprawach publicznych, ale nawet nie mógłby dokonywać wolnego wyboru przedstawicieli – posłów i senatorów. Dlatego też ważną gwarancją społeczeństwa obywatelskiego jest wolność prasy i innych środków społecznego przekazu⁶. Artykuł 14 Konstytucji RP stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”. Obejmuje to różnorodne formy mediów, takie jak prasa, radio, telewizja, internet i inne. Konstytucja RP zabrania cenzury prewencyjnej, co oznacza, że organy władzy publicznej nie mają prawa zakazywać publikacji czy emisji treści medialnych przed ich opublikowaniem czy nadaniem. Nie mają one ponadto prawa ingerować w treść środków społecznego przekazu. To oznacza, że nie mogą nakazywać zmiany treści czy decydować o tym, co powinno być publikowane czy transmitowane. Warto zauważyć, że art. 14 nie oznacza, że media są całkowicie nieregulowane. Odpowiedzialność za naruszenie prawa prasowego lub przepisów o innych środkach społecznego przekazu jest uregulowana ustawą.

Globalne badanie dotyczące mediów – *Digital News Report 2022*⁷ – wskazuje, że tylko 42% Polaków uważa je za godne zaufania. Zaledwie około 20% postrzega je jako wolne od nacisków politycznych i komercyjnych. Za najbardziej wiarygodne źródło informacji zostało uznane radio RMF FM. Najmniejszym zaufaniem Polacy darzą Telewizję Polską. Dane te pokazują, jak wiele w tym obszarze jest do zrobienia, aby odbudować zaufanie społeczne do jednego z fundamentów społeczeństwa obywatelskiego, jakim są niezależne media.

⁶ K. Prokop, *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 83.

⁷ *Digital News Report 2022*, Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford 2022, s. 95.

Dla realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego podstawowe znaczenie ma:

- 1) usankcjonowanie zasady pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji RP) wraz z jej konsekwencjami:
 - swoboda tworzenia i działania partii politycznych z zastrzeżeniem dyspozycji przepisu art. 13 Konstytucji RP (wolność polityczna obywateli);
- 2) prawo tworzenia i działania różnego rodzaju organizacji zakładanych przez obywateli, innych niż partie polityczne, których celem jest wpływanie na polityczne procesy decyzyjne (wolność zrzeszania się – art. 12 i 58 Konstytucji RP);
 - ich podstawową formą jest stowarzyszenie,
 - ponadto grupy interesu tworzą: związki zawodowe, samorządy zawodowe,
 - podmiotowość obywatela jako mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego wyraża się w istnieniu samorządu terytorialnego;
- 3) wolność środków masowego przekazu (art. 14 Konstytucji RP);
- 4) prawo działania Kościołów i związków wyznaniowych (wolność sumienia i wyznania – art. 53 Konstytucji RP) na zasadach:
 - ich równouprawnienia, neutralności państwa w sferze „sumienia i wyznania”, autonomii i wzajemnej niezależności oraz współdziałania na rzecz dobra człowieka i dobra wspólnego relacji państwo–Kościół i związki wyznaniowe, regulacji stosunków między państwo–Kościół i związki wyznaniowe w oparciu o wcześniej zawarte przez nich umowy.

Artykuł 15 Konstytucji RP dotyczy ustroju terytorialnego państwa, określając zasady decentralizacji władzy publicznej oraz podziału terytorialnego. Mówi on, że: „1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Interpretując przepisy, można stwierdzić, iż bez decentralizacji władzy publicznej i istnienia samo-

rzędu terytorialnego nie byłoby możliwe sprawnie funkcjonujące państwo demokratyczne. Oprócz tradycyjnego pionowego (wertykalnego) podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą istnieje także podział władzy w sensie poziomym (horyzontalnym) między rząd a samorząd terytorialny. Występuje w związku z tym rozproszenie władzy na niższe szczeble administracyjne, takie jak województwa, powiaty czy gminy. Decentralizacja władzy publicznej polega na przekazaniu jednostkom administracyjnym niższego szczebla, głównie samorządom, części istotnych zadań i kompetencji, a co za tym idzie – odpowiednich środków na ich realizację. To nie tylko dekoncentracja władzy, lecz przede wszystkim nadanie tym jednostkom samodzielności i niezależności w wykonywaniu zadań publicznych. Nadzór ze strony organów administracji rządowej jest wykonywany wyłącznie zgodnie z przepisami ustawy, a jego zakres jest jasno określony. Decentralizacja ma na celu zbliżenie władzy do obywateli, umożliwienie skutecznego reprezentowania lokalnych potrzeb i sprzyjanie aktywnemu udziałowi społeczeństwa w procesie decyzyjnym. Zasadniczy podział terytorialny państwa, czyli podział na jednostki terytorialne (takie jak województwa, powiaty, gminy), powinien być oparty na uwzględnieniu więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych. Oznacza to, że struktura administracyjna kraju powinna odzwierciedlać naturalne relacje i potrzeby społeczności lokalnych. Podział terytorialny ma także umożliwiać jednostkom terytorialnym efektywne wykonywanie zadań publicznych, co jest uzależnione od specyfiki danego obszaru. Artykuł 15 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, ma być określany przez ustawę. Oznacza to, że kształtowanie struktury administracyjnej kraju nie jest kwestią przypadkową, lecz jest regulowane przepisami ustawowymi, co zapewnia pewne standardy i zabezpiecza przed przypadkowymi zmianami.

Art. 29 Konstytucji RP uzupełnia kwestie podziału terytorialnego państwa, stwierdzając, że „stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa”. Podkreślić należy, że miasto to nie zawsze było stolicą kraju. Pierw-

szą umowną stolicą państwa polskiego było Gniezno, które stanowiło jeden z pierwszych ośrodków władzy i to tam odbywały się koronacje pierwszych polskich władców, takich jak Mieszko I oraz Bolesław Chrobry. Poza Gnieznem oraz Warszawą status stolicy sprawowały również takie miasta, jak Kraków, Płock, Lublin czy Chełm. Od średniowiecza do końca XVI w. Kraków stał się głównym ośrodkiem państwa polskiego. To miasto było nie tylko stolicą, ale także miejscem koronacji większości polskich królów. Tu znajduje się Wawel, gdzie mieściły się królewskie rezydencje i katedra, a także Uniwersytet Jagielloński, jeden z najstarszych uniwersytetów w Europie Środkowej. Warszawa uzyskała status stolicy w 1596 r. za sprawą króla Zygmunta III Wazy. Stała się ostatecznie centralnym punktem administracyjnym i politycznym Rzeczypospolitej. W okresie zaborów była miejscem wielu powstań narodowych, a po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. ponownie została stolicą niepodległego państwa polskiego. W okresie II wojny światowej doświadczyła ciężkich zniszczeń, które bardzo mocno nadwyrężyły miejską tkankę miasta. Warszawa jest obecnie największym miastem w Polsce, liczącym ponad 1,8 mln mieszkańców, centralnym ośrodkiem politycznym, gospodarczym i kulturalnym kraju.

Rozwinięcie pojęcia samorządu ma miejsce w art. 16 i 17 Konstytucji RP. Artykuł 16 koncentruje się na samorządzie terytorialnym i mówi, że: „1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Ustęp 1 stwierdza, że wszyscy mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (np. gminy, powiatu, województwa) tworzą wspólnotę samorządową. Oznacza to, że istnieje naturalne powiązanie i wspólnota interesów między mieszkańcami danego obszaru, a także przypisuje się im status uczestników samorządu terytorialnego. Ustęp 2 akcentuje rolę samorządu terytorialnego w procesie sprawowania władzy publicznej. Nie jest on jedynie jednostką wykonawczą, ale aktywnie uczestniczy w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnych spraw. To potwierdza zasadę

partycypacji mieszkańców w zarządzaniu swoim otoczeniem. Dalsza część ust. 2 określa zakres kompetencji samorządu terytorialnego. Ma on prawo wykonywać istotną część zadań publicznych przewidzianych w ustawie, przy czym działa w imieniu własnym i ponosi odpowiedzialność za podejmowane decyzje. To potwierdza autonomię i niezależność samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania lokalnymi sprawami. Podsumowując, można stwierdzić, że art. 16 podkreśla istnienie wspólnoty samorządowej wśród mieszkańców jednostek terytorialnych, przyznaje samorządowi terytorialnemu aktywną rolę w sprawowaniu władzy publicznej oraz nadaje mu kompetencje do wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Interesujące wnioski na temat roli samorządu terytorialnego w świadomości Polaków przynosi raport *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym*. Pierwszy z nich mówi, że samorząd lokalny jest w rozumieniu mieszkańców potrzebnym, oswojonym i najbliższym organem władzy. Postrzeganie samorządu lokalnego jako części państwa i administracji publicznej przeważa nad pojmowaniem go jako wspólnoty mieszkańców. Porównywany do władz centralnych, samorząd odbierany jest jako zdecydowanie bliższy i bardziej zorientowany na konkretne działania, w tym na pomoc obywatelom i lokalnym przedsiębiorcom. Ciągłe jednak władzom lokalnym brakuje wewnętrznego potencjału, który byłby niezależny od ocen płynących ze strony centrum.

Drugi z wniosków dotyczy tego, że mieszkańcy cenią sobie możliwość bezpośredniego kontaktu z samorządowcami i administracją lokalną, choć dostrzegają, że politycy samorządowi zaniedbują ten kontakt w okresie pomiędzy kampaniami wyborczymi. Wielu badanych zauważyło ograniczenie możliwości bezpośrednich kontaktów w czasie pandemii COVID-19 – postrzegają to jako pretekst do oddalenia się od spraw mieszkańców. Bliskość – jeden z najbardziej akcentowanych atutów samorządu – jest więc coraz częściej kwestionowana.

Trzeci wniosek jest taki, że wizerunek samorządu często kreowany jest na podstawie sukcesów w realizacji inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych (np. budowa dróg, mostów, obiektów użyteczności publicz-

nej)). Są one widoczne, dyskutowane przez lokalne społeczności i zwykle postrzegane jako dowód sprawności władz lokalnych. Popularne jest neoliberalne przekonanie o „konkursie projektów” jako najlepszej formie wykorzystywania środków publicznych. W szerszym kontekście nacisk na działania inwestycyjne powoduje jednak marginalizowanie przedsięwzięć nakierowanych na usługi publiczne, zaspakajanie społecznych potrzeb czy angażowanie we wspólne działania z mieszkańcami.

Czwarty wniosek koncentruje się na typach postaw mieszkańców wobec samorządu. Można ich wyróżnić co najmniej dwa rodzaje. Pierwszy z nich koncentruje się na społecznym oczekiwaniu bezpośredniego wsparcia i pomocy socjalnej, drugi zaś, bardziej proaktywny, na tworzeniu przez samorząd przestrzeni do działania. Pierwsza z postaw wiąże się z oczekiwaniami wobec władz samorządowych, iż będą działały na zasadzie sprawnego menedżera, wsłuchanego w sprawy mieszkańców, ale niewymagającego zaangażowania. W przypadku postawy proaktywnej chodzi natomiast o potrzebę partnerskiego udziału w zarządzaniu lokalnymi sprawami, które mieszkańcy uważają za ważne. W tej kwestii mieszkańcy i przedsiębiorcy często wskazują na opór lokalnych władz i administracji, zwłaszcza jeśli chodzi o inicjatywy nieformalne, dla których szczebel lokalny mógłby być szczególnie przyjazną przestrzenią⁸.

Artykuł 17 Konstytucji RP reguluje sprawy związane z tworzeniem samorządów zawodowych oraz innych rodzajów samorządów: „1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. 2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”. Oznacza to, że samorządy zawodowe mają zadanie dbać o standardy etyczne, jakość usług, a także reprezentować interesy

⁸ A. Gendźwił, D. Wiszejko-Wierzbińska, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*, Warszawa 2022, s. 14–15.

zawodowe swoich członków. Inne rodzaje samorządu nie mogą natomiast naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Oznacza to, że tworzenie ich nie może prowadzić do nieuzasadnionego ingerowania w wolność zawodową jednostek czy prowadzenia działalności gospodarczej. Dokonując podsumowania, można stwierdzić, że art. 17 dotyczy możliwości tworzenia samorządów zawodowych oraz innych rodzajów samorządów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony wolności wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej. Samorządy te mają służyć interesom publicznym i zapewniać nadzór nad jakością oraz etyką wykonywania zawodów zaufania publicznego.

Jednymi z podstawowych wartości fundamentalnych społeczeństwa polskiego na przestrzeni wieków są: małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo. Właśnie ich dotyczy art. 18 Konstytucji RP, który mówi, że „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Artykuł ten jednoznacznie określa małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. Stanowi to deklarację tradycyjnego rozumienia małżeństwa jako związku pomiędzy partnerką a partnerem płci przeciwnej. Termin *rodzina* w tym kontekście obejmuje związek małżeński, dzieci i inne formy wspólnoty rodzinnej. Artykuł 18 podkreśla znaczenie rodziny jako podstawowej jednostki społecznej i wartości dla państwa. Chroni także macierzyństwo i rodzicielstwo. Jest to zapewne odniesienie do roli kobiet jako matek oraz szerokiego kontekstu funkcji rodziny jako miejsca wychowania i opieki nad dziećmi. W kwestii zmian postaw społecznych w Polsce wobec małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa warto zauważyć, że społeczeństwa często ewoluują, podlegając różnym wpływom kulturowym, społecznym i ekonomicznym. W ostatnich latach można zauważyć pewne zmiany w podejściu Polaków do tych zagadnień. Pierwsza zmiana dotyczy różnorodności modeli rodziny. Coraz więcej osób akceptuje i respektuje to, w tym rodzinie niekonwencjonalne czy związki partnerskie.

Coraz powszechniejszym typem rodziny staje się rodzina patchworkowa, czyli taka, która powstaje, gdy dwie osoby zakładające rodzinę

miały wcześniej związki małżeńskie lub partnerskie z innymi partnerami, z którymi mieli dzieci. Kiedy te dwie osoby decydują się na wspólne życie, tworząc nową rodzinę, dzieci z poprzednich związków stają się integralną częścią tej nowej konfiguracji rodzinnej. Określenie *patchworkowa* odnosi się do analogii z patchworkiem, czyli techniką szycia, w której używane są różne fragmenty materiałów do stworzenia jednego, całościowego wzoru. Podobnie jak w patchworku, rodzina patchworkowa składa się z różnych fragmentów – członków rodziny pochodzących z wcześniejszych związków. Druga ze zmian dotyczy wzrostu świadomości równości płci, co może wpływać na bardziej partnerskie relacje w małżeństwach i rodzinach. Tradycyjne role płciowe mogą być bardziej elastyczne, a oczekiwania wobec mężczyzn i kobiet w kontekście rodziny mogą ulegać zmianom. Kolejną zmianą jest wzrost samodzielności kobiet, które coraz częściej dążą do samodzielności zawodowej i osobistej, co może wpływać na różne podejścia do macierzyństwa i rodzicielstwa.

W art. 19 Konstytucji RP również mamy do czynienia z nawiązaniem do wartości fundamentalnych, a mianowicie do zobowiązania instytucji państwa polskiego do świadczenia szczególnej opieki nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidami wojennymi, mając na uwadze ich historyczną rolę oraz potrzebę zabezpieczenia ich socjalnego i zdrowotnego dobrostanu: „Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych”. Artykuł ten ustanawia zobowiązanie państwa do zapewnienia szczególnej opieki i wsparcia dla osób, które walczyły o niepodległość Polski. Dotyczy to zwłaszcza uczestników walk niepodległościowych, powstańców, żołnierzy oraz innych osób zaangażowanych w działania na rzecz suwerenności kraju. Ustawodawca podkreśla konieczność udzielenia szczególnej opieki inwalidom wojennym. To osoby, które w wyniku udziału w działaniach wojennych doznały trwałego uszczerbku na zdrowiu, będącego wynikiem obrażeń lub chorób związanych z ich udziałem w działaniach zbrojnych. Omawiany artykuł wskazuje na potrzebę zapewnienia weteranom nie tylko symbolicznego uznania, ale także konkretnych środków wsparcia, takich jak świadczenia zdrowot-

ne, emerytury czy inne formy zabezpieczenia socjalnego dla inwalidów wojennych. Podkreślono w nim historyczną rolę i heroiczność ofiarowania swojego życia i zdrowia dla niepodległego państwa polskiego. Zapewniając specjalną opiekę, państwo honoruje wkład i poświęcenie dla sprawy niepodległości wszystkich osób, które utraciły zdrowie w wyniku walki o jego niepodległość.

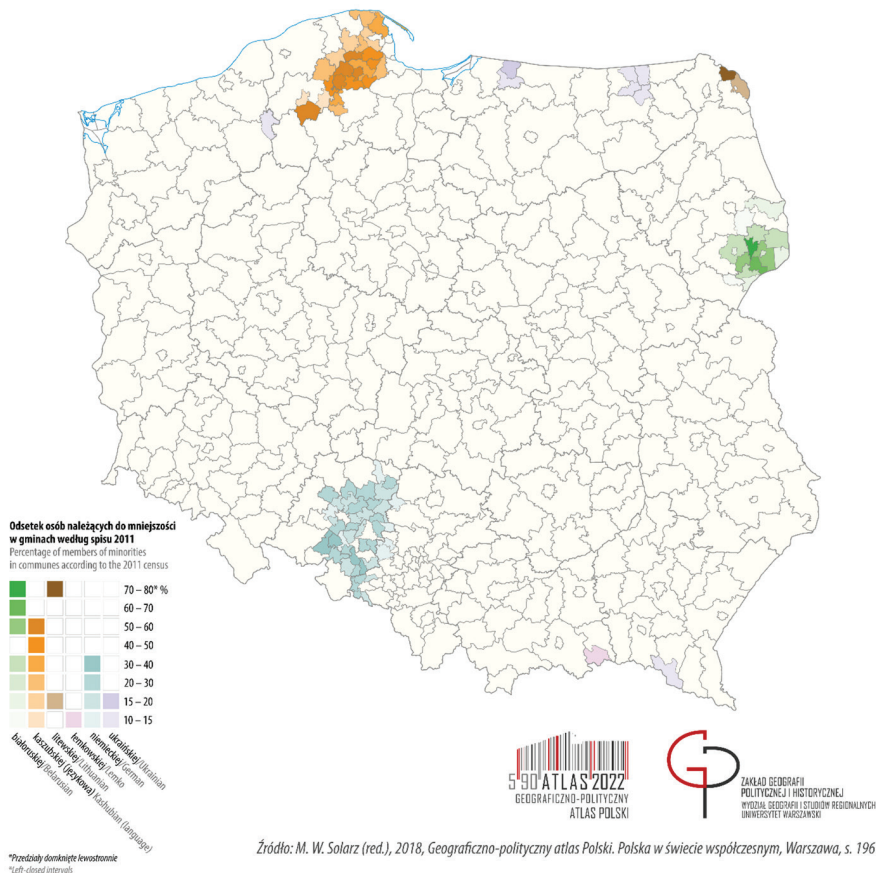
Za przejaw funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego można też uznać równouprawnienie Kościołów i innych związków wyznaniowych wraz z gwarancją bezstronności władz publicznych Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zawarte w art. 25 Konstytucji RP. Określa on podstawowe zasady regulujące relacje między państwem a Kościołami oraz innymi związkami wyznaniowymi: „1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione. 2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. 3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. 4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy. 5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”. Stwierdzenie, że Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione, oznacza, że żadne z tych instytucji nie powinny być dyskryminowane ze względu na przekonania religijne czy światopoglądowe. Artykuł 25 precyzuje zasady równouprawnienia, bezstronności władz publicznych, autonomii oraz współpracy między państwem a różnymi wyznaniem religijnymi i związkami wyznaniowymi, z uwzględnieniem specyficznych regulacji dotyczących stosunków z Kościołem katolickim.

Jednym z fundamentów kultury narodowej, a zarazem jedną z kluczowych wartości fundamentalnych, jest język ojczysty. Tej właśnie

wartości dotyczy art. 27 Konstytucji RP, który mówi, iż „w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych”. Konstytucja RP jednoznacznie określa, że w Polsce językiem urzędowym jest język polski. Oznacza to, że w oficjalnych dokumentach, administracji publicznej, sądach i innych instytucjach państwowych używany jest język polski, jednak z ważnym ograniczeniem. Mówi ono, że ten przepis nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Oznacza to, że pomimo że językiem urzędowym jest język polski, prawa mniejszości narodowych, takie jak m.in. prawo do używania swojego języka w określonych sytuacjach, są chronione i nie mogą być naruszone przez ten przepis Konstytucji RP. Rozwiązanie takie zapewnia równowagę pomiędzy uznaniem języka polskiego za język urzędowy, co jest istotne dla jedności narodowej i funkcjonowania administracji publicznej, a zagwarantowaniem praw mniejszości narodowych do zachowania i korzystania z własnego języka w określonych kontekstach, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski.

Ze względu na brak bardziej aktualnych danych możemy się posłużyć jedynie wynikami Narodowego Spisu Powszechnego 2011. W 2011 r. na terenie Polski mieszkało 871 500 osób (2,26%) deklarujących inną od polskiej narodowość bądź przynależność etniczną. Notuje się zatem dużą zmianę w stosunku do 1921 r., kiedy to 7 904 782 mieszkańców kraju stanowili przedstawiciele innych narodowości (30,76%). Świadczy to m.in. o polonizacji mniejszości oraz zmianach, które zaszły w krajo-brazie narodowo-etnicznym po II wojnie światowej. W świetle polskiego prawa na terenie kraju mieszkają przedstawiciele dziewięciu mniejszości narodowych (białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska i żydowska) oraz czterech mniejszości etnicznych (karaïmska, łemkowska, romska i tatarska). Nie obrazuje to jednak pełnego kolorytu kulturowego, z jakim można się spotkać na obszarze Polski.

Mapa 2. Mniejszości narodowe, etniczne oraz regionalne grupy językowe w Polsce



Źródło: <https://atlas2022.uw.edu.pl/mapa-tygodnia-mniejszosci-w-polsce/>.

W Konstytucji RP bezpośrednio nie występuje sformułowanie *społeczeństwo obywatelskie*, jednak zasady demokratycznego państwa prawnego i obywatelskiego są w nim zawarte, co stanowi fundament funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie to koncepcja zakładająca aktywność obywateli w życiu publicznym, ich zaangażowanie w sprawy społeczne, kontrolę władzy oraz partycypację w procesach decyzyjnych. Można zatem śmiało stwierdzić, że scharakteryzowane wcześniej artykuły ustawy zasadniczej wpisują się w ideę społeczeństwa obywatelskiego, która obejmuje takie elementy, jak:

1. Prawa i wolności obywatelskie – Konstytucja RP gwarantuje szereg praw i wolności obywatelskich, co umożliwia obywatelom aktywne uczestnictwo w życiu społecznym, politycznym i kulturalnym.
2. Wolności polityczne – prawo do uczestnictwa w życiu publicznym, wolność zgromadzeń, wolność słowa oraz wolność stowarzyszania się są istotnymi elementami umożliwiającymi obywatelom wyrażanie swoich poglądów i angażowanie się w sprawy społeczne.
3. Samorząd terytorialny – Konstytucja RP umożliwia obywatelom aktywny udział w zarządzaniu na poziomie lokalnym poprzez instytucję samorządu terytorialnego.
4. Kontrola władzy – ustawa zasadnicza ustanawia zasady trójpodziału władzy, a także stwarza możliwość kontroli społecznej poprzez wolne media, co ma na celu zapobieganie nadużyciom władzy i umożliwia obywatelom kontrolę nad działaniami organów władzy.



ROZDZIAŁ 3. SYSTEM ŹRÓDEŁ PRAWA W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Wprowadzenie

Użyty w tytule rozdziału III Konstytucji RP termin *źródła prawa* posiada w prawoznawstwie różne znaczenia. Najczęściej dokonuje się podziału na źródła powstawania prawa (*fontes iuris oriundi*), a w ich obrębie źródła formalne i materialne oraz źródła poznawania prawa (*fontes iuris cognoscendi*), dzielące się na źródła oficjalne i nieoficjalne. Ustrojodawca mówi o źródłach prawa w sensie formalnym¹. Nie tyle odnosi się przy tym wprost do sposobów tworzenia prawa (faktów prawotwórczych), co określa formy, w których prawo jest wyrażane, a które wszystkie przyjmują postać poszczególnych rodzajów aktów normatywnych. Akty te są w większości rezultatem stanowienia prawa (procesu legislacyjnego), a ponadto umowy (w przypadku ratyfikowanej umowy międzynarodowej).

Problematyki źródeł prawa, a w zasadzie całościowo rozpatrywanego systemu źródeł prawa², któremu poświęcony jest rozdział III Konstytucji RP, nie sposób omawiać w oderwaniu od wielu przepisów z innych fragmentów Konstytucji. W szczególności należy uwzględnić art. 2 oraz art. 7–9 zawarte w rozdziale I.

¹ G. Maroń, *Wstęp do prawoznawstwa*, Rzeszów 2011, s. 45–46.

² Zob. *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

2. Demokratyczne państwo prawne

Wyrażona w art. 2 zasada demokratycznego państwa prawnego to „metazasada” („zasada zasad”) dla pozostałych zasad konstytucyjnych³. Trzywyrazowy zwrot *demokratyczne państwo prawne* – językowo ogólny, a nawet lakoniczny – doczekał się bardzo obszernej wykładni tak ze strony organów władzy sądowniczej, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktryny prawniczej. Bogactwo treści związanej z tym terminem jest rezultatem zastosowania do jego interpretacji obok dyrektyw wykładni językowej także dyrektyw wykładni systemowej, funkcjonalnej, komparatystycznej i historycznej oraz reguł wnioskowań prawniczych (inferencja prawnicza). Z całą pewnością wykładnia ta nie posiada i od początku nie posiadała charakteru czysto odtwórczego. Rola Trybunału Konstytucyjnego przy interpretacji art. 2 w niemałym stopniu ma wymiar kształtujący, kreatywny, nie będąc jedynie odkrywaniem znaczenia tej zasady rzekomo wyczerpująco jej nadanego przez ustrojodawcę w 1997 r. Nie podejmując się w tym miejscu złożonej kwestii sądowego prawotwórstwa czy sądowego aktywizmu, w tym sądów konstytucyjnych, w systemach prawa stanowionego, należy jednak zauważyć, że przyjęcie przez polski Trybunał Konstytucyjny szerokiego zakresu treściowego zasady demokratycznego państwa prawnego – tak w ujęciu formalnym, jak i naznaczonym aksjologicznie ujęciu materialnym – nie jest niczym osobliwym we współczesnym konstytucjonalizmie państw demoliberalnych.

Trybunał Konstytucyjny w drodze wspomnianej techniki inferencji prawniczej wywiódł z zasady demokratycznego państwa prawnego kilka czy kilkanaście – w zależności od obranej systematyzacji – zasad prawidłowej legislacji⁴. O większości tych zasad Konstytucja RP się w ogóle

³ M. Pietrzak, *Idea demokratycznego państwa prawnego jako racjonalna zasada zasad konstytucji*, [w:] J. Utrat-Milecki, *Prawo i ład społeczny. Integralnokulturowa analiza zagadnienia racjonalności. Artykuły i szkice*, Warszawa 2011, s. 283–326; wyrok SN z dnia 29 września 2020 r., sygn. I NSNc 42/20, LEX nr 3083336.

⁴ Zob. T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

wprost nie wypowiada, jak zasada ochrony praw słusznie nabytych (*iura quaesita*), zasada ochrony interesów w toku, zasada odpowiedniego *vacatio legis*, zasada dostatecznej określoności prawa, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada nakazu dokonania zmian w prawie podatkowym do końca listopada roku poprzedniego. Inne zasady prawidłowej legislacji jakkolwiek są wyrażone w konkretnych przepisach ustawy zasadniczej, to jednak wciąż przyjmuje się, że znajdują swoje umocowanie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, np. zasada niedziałania prawa wstecz (art. 42 ust. 1 w odniesieniu do prawa karnego) czy zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3). Zasady prawidłowej (poprawnej, rzetelnej) legislacji są skierowane przede wszystkim do prawodawcy, będąc dla niego zbiorem nie „wskazówek”, lecz wiążących wymogów, które należy przestrzegać w procesie legislacyjnym. Uchybienie im grozi stwierdzeniem niekonstytucyjności aktu normatywnego, nawet jeśli same przepisy merytoryczne aktu są zgodne z Konstytucją RP, np. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawa jest niekonstytucyjna, gdyż z powodu zrezygnowania przez ustawodawcę z *vacatio legis* lub niezastosowania przepisów przejściowych jej adresaci nie mieli możliwości przygotowania się na jej wejście w życie, co tym samym podważyło zaufanie obywateli do państwa.

Artykuł 2 w części wyrażającej zasadę demokratycznego państwa prawnego jest jednym z najczęściej przywoływanych przepisów Konstytucji RP w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Świadczy to o jego doniosłości dla całego porządku prawnego. Pomimo tego, że na przestrzeni lat wykształciła się pewna linia orzecznicza co do rozumienia jej poszczególnych części składowych⁵, to jednak nie sposób mówić o pewności i przewidywalności rezultatów aplikowania tej zasady do kolejnych kategorii spraw. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest to, że konkretnym subzasadom umocowanym w zasadzie demo-

⁵ Por. P. Tuleja, *Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – kontynuacja czy zmiana?*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010, s. 189–201.

kratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny nie przyznaje charakteru kategoriycznego, dopuszczając liczne odstępstwa od nich warunkowane kryteriami czy okolicznościami dość nieostrymi i ocennymi.

Przepis stanowiący o „demokratycznym państwie prawnym” uchodzi częściej, tak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktrynie prawniczej, za wyrażający zasadę prawa, choć zdarza się też klasyfikować go w kategoriach generalnej klauzuli odsyłającej⁶. Oba terminy: *zasada prawa* i *generalna klauzula odsyłająca* na gruncie teorii prawa dotyczą nietożsamyh pojęć. Zasada prawa to rodzaj szczególnie doniosłej normy prawnej, która ze względu na swoją aksjologiczną doniosłość ukierunkowuje procesy tworzenia i stosowania prawa. Zasady prawa mają charakter wewnątrzsystemowy w tym sensie, że stanowią integralny element systemu prawnego danego państwa (ogół uporządkowanych i powiązanych ze sobą norm prawnych obowiązujących w państwie)⁷. Z kolei generalna klauzula odsyłająca to przepis prawny odsyłający do pozaprawnych norm, ocen czy wartości, zwłaszcza moralnych. Za pomocą tej konstrukcji system prawny otwiera się na pozaprawną aksjologię. Klauzule generalne uelastyczniają proces stosowania prawa, a ich znaczeniowa konkretyzacja dokonuje się w odniesieniu do jednostkowego rozstrzyganego stanu faktycznego⁸. Zjawisko tzw. brzegu aksjologicznego, tj. niepewności, czy dana wartość ma charakter wewnątrzsystemowy, czy też pozasystemowy⁹, powoduje, iż niekiedy kwestią sporną jest status konkretnego postanowienia Konstytucji RP

⁶ Zob. S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 101–122; L. Garlicki, *Klauzula demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 2, s. 327–331; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 233–264.

⁷ Zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 54–59.

⁸ L. Leszczyński, *Generalne klauzule odsyłające – ujęcie teoretycznoprawne*, „Annales UMCS – Ius” 2016, vol. 63, nr 2, s. 13–14.

⁹ L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25, nr 1, s. 320.

jako zasady prawa bądź generalnej klauzuli odsyłającej. Przykładem takiego granicznego przypadku są wymienione w art. 2 *in fine* Konstytucji RP „zasady sprawiedliwości społecznej”, które bardziej jednak – jak się wydaje – podpadają pod kategorię generalnej klauzuli odsyłającej niż zasady prawa.

Znamienne, że w Konstytucji RP kilkakrotnie posłużono się terminem *sprawiedliwość* (preambuła, art. 45 ust. 1, art. 177, art. 182 i art. 187 ust. 1 pkt 1), a tylko raz – właśnie w art. 2 – zwrotem *sprawiedliwość społeczna*. Jest to zatem jedyna koncepcja sprawiedliwości, którą z nazwy wymienia ustrojodawca, a zarazem ta, co do której w myśli polityczno-prawnej panuje wielość poglądów i zapatrywań. Wystarczy poprzestać na zasygnalizowaniu, że na sprawiedliwość społeczną powołują się tak różnorodne doktryny i środowiska, jak katolicka nauka społeczna, komunizm, anarchiści. Rolę klaryfikacyjną tej klauzuli pełni orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Świadczy ono zarazem, że sprawiedliwość społeczna nie jest jedynie symbolicznej doniosłości. Zdarza się, że stwierdzona sprzeczność kontrolowanych przepisów ustawowych z niniejszą klauzulą była samoistnym powodem uznania ich przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne, a tym samym podstawą ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

3. Źródła prawa powszechnie obowiązującego

Konstytucja RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zalicza w art. 87 konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Do tego typu źródeł prawa należy zaklasyfikować także rozporządzenie z mocą ustawy (art. 234) oraz ustawę o zmianie konstytucji (art. 235). „Powszechnie obowiązujący” charakter prawa oznacza, że hipotetycznie każdy podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, niepełna osoba prawna, organ władzy publicznej)

¹⁰ Zob. S. Tkacz, *Zmiany rozumienia zasad sprawiedliwości społecznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999, s. 181–190.

znajdujący się pod ogólnym władztwem Rzeczypospolitej Polskiej może być adresatem tego prawa, a tym samym może ono dla niego stanowić źródło uprawnień i obowiązków. Zdarza się mylić „powszechność obowiązywania” z terytorialnym zasięgiem obowiązywania obejmującym całość państwa. Bierze się to z tego, że w przypadku konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń regułą jest to¹¹, że obie kategorie się pokrywają w tym sensie, iż akty te obowiązują na całym terytorium państwa.

Konstytucyjnie określony katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest – co do zasady – katalogiem zamkniętym (*numerus clausus*), a zatem nie wolno powszechnie obowiązującego charakteru przypisywać innym rodzajowo kategoriom aktów prawnych, np. uchwale Sejmu, która nie może być normatywną podstawą zastępującą ustawowe umocowanie do określonych działań¹². Użycie sformułowania *co do zasady* sugeruje jednak pewną niuansowość tej materii. Przykładowo art. 91 ust. 3 stanowi: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. W praktyce materia tego przepisu dotyczy przede wszystkim tzw. wtórnego prawa Unii Europejskiej. Konstytucja RP afirmuje zatem to, że rozporządzenie unijne jest – wraz z akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej – źródłem prawa w Polsce. Pewną specyfiką charakteryzuje się także regulamin Sejmu czy regulamin Senatu przyjęty w formie uchwały danej izby parlamentu. Nie jest to wyłącznie akt prawa wewnętrznego, gdyż jego poszczególne postanowienia oddziałują na sytuację prawną obywateli niebędących parlamentarzystami czy szerzej – niebędących organizacyjnie podległymi Sejmowi (Senatowi)¹³.

¹¹ Tytułem wyjątku zob. np. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

¹² Zob. np. uchwała Sejmu RP z 19 grudnia 2023 r. w sprawie przywrócenia ładu prawnego oraz bezstronności i rzetelności mediów publicznych oraz Polskiej Agencji Prasowej (M.P. poz. 1477).

¹³ Zob. np. art. 70a–i, art. 154 ust. 2a i art. 201b Regulaminu Sejmu z 30 lipca

Źródłem prawa w Polsce nie jest prawo naturalne. W toku prac nad konstytucją rozważano odniesienie się do prawa naturalnego w tekście ustawy zasadniczej, czego ostatecznie zaniechano. Rozwiązanie takie byłoby ewenementem wśród konstytucji państw współczesnych. Owszem, w niektórych konstytucjach jest literalnie mowa o „naturalnych” wolnościach czy prawach jednostki, czego nie można jednak zrównywać z uznaniem kategorii prawa naturalnego za prawo obowiązujące w państwowym porządku prawnym¹⁴. Inkorporowanie prawa naturalnego do systemu źródeł prawa byłoby źródłem licznych wątpliwości osłabiających pewność prawa, a nawet destabilizujących podstawy porządku prawnego. Wystarczy podnieść np. takie pytania, jak: Które prawo – stanowione czy naturalne – jest ważniejsze? Jeśli prawo naturalne byłoby tym o najwyższej mocy prawnej, to jak miałyby się to do przewodniej roli konstytucji w państwie i suwerenności Narodu? Kto i według jakich kryteriów czy jakich reguł interpretacyjnych miałby rozstrzygać o zgodności prawa stanowionego z prawem naturalnym? Czy – *last but not least* – do jakiej konkretnej koncepcji prawa naturalnego, spośród wielu w myśli filozoficzno-prawnej, konstytucja by się wówczas odnosiła?

Polska konstytucja pośrednio (*implicite*) nawiązuje do prawa naturalnego, ale nie jako rodzaju źródła prawa przedmiotowego. Art. 30 stanowiący, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest źródłem wolności i praw człowieka i obywatela, tym samym daje wyraz prawnonaturalnemu charakterowi podstawowych praw jednostki, których ustrojodawca (szerzej: prawodawca) nie powołuje do normatywnego bytu (nie tworzy ich mocą swego władztwa), lecz prawa te potwierdza, chroni i – co rodzi najwięcej praktycznych trudności – wyznacza ich granice.

Konstytucja RP wśród źródeł prawa nie wymienia również prawa zwyczajowego, które w okresie średniowiecza było podstawową kategorią prawa w ówczesnych państwach. Niekoniecznie oznacza to jednak,

1992 r. (t.j. M.P. 2022, poz. 990) dotyczące wysłuchania publicznego czy osób prowadzących zawodową działalność lobbingową.

¹⁴ G. Maroń, *References to Natural Law in the Constitutions of Modern States*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5, s. 269–282.

że prawo zwyczajowe nie posiada jakiegokolwiek jurydycznej doniosłości w polskim porządku prawnym, art. 9 stanowi bowiem, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, na które składa się także prawo zwyczajowe¹⁵. Podobnie stanowi ono jedno ze źródeł prawa unijnego, które obowiązuje w państwach członkowskich¹⁶.

Konstytucja RP do źródeł prawa nie zalicza orzeczeń sądowych. Sądowe precedensy prawotwórcze zwykło się łączyć z państwami kultury *common law*, a w odniesieniu do krajów kultury prawa stanowionego – jak Polska – poprzestawać na stanowisku o występowaniu jedynie tzw. precedensów interpretacyjnych, ale nie tych *de iure* będących źródłem wiążących norm generalno-abstrakcyjnych. Studium orzecznictwa krajowego pozostającego w interakcji z orzecznictwem luksemburskim i strasburskim coraz częściej skłania jednak przedstawicieli doktryny prawniczej do wniosku, że w pewnym zakresie czy do pewnego stopnia precedens staje się *de facto* źródłem prawa w Polsce, nawet jeśli nie przewiduje tego sama Konstytucja RP¹⁷.

Przepisy rozdziału III, określając prawo obowiązujące w Polsce, nadają treść zasadzie legalizmu wyrażonej w art. 7, w myśl której „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Podstawą działania organów władzy są wyraźnie prawem przyznane kompetencje. Organowi władzy, w przeciwieństwie do obywatela, nie wolno działać w oparciu o tzw. dozwolenie słabe, czyli według reguły, że to, co nie jest zakazane, pozostaje dozwolone. Ponadto przepisy kompetencyjne podlegają wykładni ścisłej, a zatem nie wolno interpretacyjnie poszerzać zakresu językowo jednoznacznej normy. Niedopuszczalne jest więc stosowanie do nich wnioskowań z analogii.

¹⁵ A. Kleczkowska, *Użycie siły zbrojnej między państwami w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego*, Warszawa 2018, s. 36–74.

¹⁶ K. Majchrzak, *Prawo zwyczajowe jako źródło prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław 2014, s. 205–216.

¹⁷ *Precedens sądowy w polskim porządku prawnym*, red. L. Leszczyński, B. Liżewski, A. Szot, Warszawa 2018; *Precedens w polskim systemie prawa*, red. M. Wyzykowski, A. Śledzińska-Simon, Warszawa 2010.

3.1. Konstytucja jako źródło prawa

Zgodnie z art. 8 ust. 1 „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis ten w sposób kategoryczny i bezwyjątkowy wyraża najwyższą moc prawną konstytucji w polskim porządku prawnym. Oznacza to, że każdy inny akt normatywny – ewentualnie inne źródło prawa¹⁸ – obowiązujący w Polsce nie może być sprzeczny z unormowaniami konstytucyjnymi. Wymóg ten dotyczy także prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, którego stroną jest Polska. Odmienne stanowisko zajmowane w tej materii przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie może być podstawą kwestionowania czy rewidowania konstytucyjnie określonej hierarchii źródeł prawa w Polsce. O zgodności prawa z konstytucją rozstrzyga przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 188 i art. 190 ust. 1).

Szczególna doniosłość Konstytucji RP bierze się nie tylko z jej najwyższej mocy prawnej, ale również treści oraz trybu przyjęcia i zmiany (art. 235). Konstytucja RP reguluje m.in. postawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego (rozdz. I), podstawowe prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela (rozdz. II), źródła prawa (rozdz. III), strukturę, kompetencje, zasady powoływania naczelných i centralnych organów władzy publicznej (rozdz. IV–VI i VIII–I), samorząd terytorialny (rozdz. VII), stany nadzwyczajne (rozdz. XI), tryb swej zmiany (rozdz. XII). Normy konstytucyjne, zwykle treściowo ogólne, są rozwijane na poziomie ustawowym.

Przepisy Konstytucji RP można stosować bezpośrednio, ilekroć ona sama nie stanowi inaczej (art. 8 ust. 2). Możliwość taka jest warunkowana tym, czy dostatecznie precyzyjnie treściowo zredagowano poszczególne przepisy, umożliwiając zrekonstruowanie z nich w procesie wykładni klasycznej normy postępowania. Zwykle przepisy Konstytucji

¹⁸ W kategorii źródeł prawa niemającego charakteru aktu normatywnego można ewentualnie rozpatrywać np. precedensowe judykaty Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

RP nie stanowią samodzielnej czy wyłącznej podstawy decyzji stosowania prawa (np. orzeczenia sądowego). Częściej są one współstosowane z przepisami ustawowymi, albo będąc jedną z podstaw rekonstrukcji normy prawnej, albo ukierunkowując znaczenie przypisywane normie ustawowej (tzw. wykładnia ustaw w zgodzie z konstytucją). W praktyce najczęściej w procesie stosowania prawa zdarza się powoływać na przepisy rozdziału II, czyli te dotyczące praw podstawowych jednostki.

3.2. Ustawa jako źródło prawa

Ustawa to akt prawny pochodzący od parlamentu jako organu przedstawicielskiego Narodu, który funkcjonalnie pełni pierwszorzędną rolę w normowaniu większości prawnie relewantnych kwestii w państwie. Oczywiście ustawa posiada niższą moc prawną od konstytucji i musi być z nią zgodna, ale jej pierwszorzędna doniosłość bierze się z tego, że o ile bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucyjnych doznaje znacznego praktycznego ograniczenia ze względu na ich treściową ogólność, o tyle przepisy ustawowe posiadają w większości klasyczny charakter regulacyjny, tj. wyrażają typowe normy postępowania.

Ustawa jest aktem samoistnym, a zatem podejmowanym na podstawie ogólnej kompetencji przyznanej Sejmowi i Senatowi w Konstytucji RP (art. 10 ust. 2). Co prawda Konstytucja RP w szeregu przepisach wyraźnie stanowi, że pewne kwestie „określa” czy „może określać ustawa” (np. art. 15 ust. 2, art. 25 ust. 2, art. 37 ust. 2, art. 51 ust. 2), jednak nawet bez tych przepisów parlament byłby władny w formie ustawy kwestie te uregulować. W przypadku takim w ustawie nie podaje się jej podstawy prawnej, tj. nie przywołuje się tego z przepisów Konstytucji RP, który blankietowo odnosił się do tematycznie (przedmiotowo) wyróżnionej ustawy. Pewne osłabienie samoistnego charakteru ustawy pociąga za sobą art. 25 ust. 5, który stanowi: „Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”. Możliwość przyjęcia usta-

wy jest w tym przypadku warunkowana uprzednim zawarciem umowy pomiędzy rządem a władzami zwierzchnimi związku wyznaniowego.

Ilekcioć jednak w Konstytucji RP zastrzeżono, że poszczególne kwestie „określa” czy „może określać” ustawa albo iż regulacja danej materii może być dokonana „w ustawie”, „na podstawie ustawy” czy „w drodze ustawy”, to przesądza to wymóg formy ustawowej dla danej kategorii spraw. Przykładowo zgodnie z art. 41 ust. 1 pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej „może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”, którą to ustawą jest, a w zasadzie są w szczególności: Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego, Kodeks wykroczeń, Kodeks karny skarbowy, Kodeks karny wykonawczy czy ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Czasami ustrojodawca uwypukla wymóg formy ustawowej, posługując się sformułowaniami: *tylko w ustawie* (art. 31 ust. 3 w odniesieniu do ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw), *jedynie w drodze ustawy* (art. 53 ust. 4 w odniesieniu do wolności uzewewnętrzniania religii), czy *tylko w drodze ustawy* (art. 64 ust. 3 w odniesieniu do ograniczenia własności).

Naruszeniem konstytucyjnego wymogu formy ustawowej z art. 31 ust. 3 było np. wprowadzenie w okresie i w związku z pandemią COVID-19 szeregu ograniczeń podstawowych wolności i praw – jak np. wolność poruszania się (art. 52 ust. 1), wolność wyznania (art. 53 ust. 1), wolność zgromadzeń (art. 57) – na podstawie rozporządzenia, co potwierdził w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy, uchylając wyroki skazujące wobec osób, które naruszyły pandemiczne obostrzenia niemające odpowiedniej podstawy prawnej¹⁹.

¹⁹ Zob. np. wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. II KK 96/21, LEX nr 3220091; wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., sygn. II KK 74/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 19; wyrok SN z dnia 27 maja 2021 r., sygn. II KK 65/21, LEX nr 3316882; wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., sygn. II KK 64/21, OSNK 2021, nr 4, poz. 18; wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., sygn. II KK 97/21, LEX nr 3147689; wyrok SN z dnia 24 marca 2021 r., sygn. II KK 66/21. Zob. też: M. Łaszewska-Hellriegel, E. Malinowska, *Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 4, s. 61–72.

Powyższe uwagi nie oznaczają *a contrario*, że wymóg formy ustawowej ogranicza się jedynie do kwestii wprost wskazanych w Konstytucji RP. Pewne kategorie spraw czy zagadnień muszą być ze względu na swoją istotę i ustrojowe uwarunkowania normowane na poziomie ustawowym, za czym też dodatkowo przemawia wieloletnia tradycja ustawowej formy ich regulacji oraz potrzeba wewnętrznej spójności systemu prawnego. Przykładem tej materii jest instytucja wyłączenia sędziego regulowana w ustawach proceduralnych, co tym samym wyklucza dopuszczalność określania podstaw czy okoliczności wyłączenia sędziego z rozpoznania sprawy w przepisach Regulaminu urzędowania sądów powszechnych przyjętego w formie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości²⁰.

Konstytucja RP nie wyłącza wprost partykularnych zagadnień z zakresu regulacji ustawowej, brak zatem klasycznej tzw. negatywnej materii ustawowej w polskim porządku prawnym. Pośrednio jednak ma to miejsce, jeśli ustrojodawca zastrzega dla pewnych kwestii inną formę prawną, np. 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 zgodnie z art. 112 regulamin Sejmu (przyjęty w formie uchwały Sejmu), a wprowadzenie stanu nadzwyczajnego dokonuje się „w drodze rozporządzenia”, choć wydanego na podstawie ustawy (art. 228 ust. 2). W praktyce przyjmuje się, że w ustawie nie należy regulować kwestii technicznych i wysoce szczegółowych (lecz w rozporządzeniu jako akcie wykonawczym do ustawy) czy też spraw błahych, aczkolwiek zakwalifikowanie konkretnych zagadnień do tej kategorii jest ocenne i do pewnego stopnia uznaniowe.

Ogólną procedurę ustawodawczą określono w przepisach rozdziału IV Konstytucji RP (art. 118–123), przy czym w przedmiocie odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego odesłano do regulaminu Sejmu i Senatu (art. 123 ust. 2). W rozdziale III natomiast wyróżniono kategorię ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację

²⁰ Zob. § 43 ust. 1a projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2023 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 2).

Wpływ na proces ustawodawczy ma trwanie stanu nadzwyczajnego. W tym czasie nie mogą być zmienione: konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6). Ustrojodawca określa też, jakie prawa i wolności człowieka i obywatela nie mogą być ustawowo ograniczane w czasie stanu wojennego i wyjątkowego, a jakie mogą być w stanie klęski żywiołowej (art. 233 ust. 1 i 2).

Osobną kategorią aktu normatywnego nie jest kodeks, będąc rodzajem ustawy o podstawowym znaczeniu dla danej gałęzi prawa. Jakkolwiek kodeks ma formalnie taką samą moc prawną jak inne ustawy, to jednak jego szczególną doniosłość uwzględnia się podczas interpretacji prawa, zwłaszcza w ramach dyrektyw wykładni systemowej. Regulaminy Sejmu i Senatu przewidują pewne odrębności przy procedowaniu projektu ustawy w randze kodeksu. Ponadto o ile w „zwykłej” ustawie artykuły dzielą się na ustępy, o tyle w kodeksie na paragrafy. W kodeksie też mogą pojawić się jednostki systematyzacyjne, takie jak „część” i „księga”. Od strony przebiegu procedury legislacyjnej regulamin Sejmu wyróżnia – oprócz projektów kodeksów – także postępowanie z pilnymi projektami ustaw, projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej oraz projektami ustaw budżetowych.

Konstytucja RP w art. 87 do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zalicza ogólnie „ustawę”. Rodzi to pytanie, czy w tej kategorii aktu normatywnego mieści się również ustawa o zmianie konstytucji, o której mowa w art. 235. Z samego użycia przez ustrojodawcę w tym przepisie terminu *ustawa* nie można wyprowadzić wniosku, że w przypadku ustawy o zmianie konstytucji chodzi o ten sam rodzaj źródła prawa, co wówczas, gdy Konstytucja RP w wielu innych przepisach stanowi o „ustawie” jako takiej, przeciwko takiemu wnioskowi przemawia bowiem inna moc prawna obu aktów. Moc prawna ustawy o zmianie konstytucji jest równa mocy prawnej samej konstytucji, gdyż tylko wtedy

taką ustawą można nowelizować konstytucję. Błędem byłoby przyjąć, że egzemplifikacje jednego i tego samego rodzaju aktu normatywnego mogą mieć odmienną moc prawną.

3.3. Umowa międzynarodowa jako źródło prawa

Umowa międzynarodowa, w przeciwieństwie do pozostałych źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, powstaje nie poprzez jednostronne stanowienie prawa, lecz na drodze dwu – lub wielostronnego porozumienia, którego stroną jest państwo polskie (*contractus facit ius inter partes*). Drugą czy pozostałymi stronami takiej umowy są zwykle inne państwa (każde państwo posiada tzw. zdolność traktatową, czyli właśnie zdolność do zawierania umów) lub niektóre organizacje międzynarodowe. Polska może być jednym z dwóch, kilku czy wielu państw zawierających nową umowę (powołujących ją do życia) lub może przystępować do umowy poprzednio już zawartej (czy także obowiązującej) przez inne państwa (podmioty).

Prawem powszechnie obowiązującym w Polsce nie jest każda umowa międzynarodowa, lecz tylko ta ratyfikowana. Ten typ umowy ratyfikuje, jak i wypowiada, wyłącznie Prezydent RP, o czym zawiadamia Sejm i Senat (art. 133 ust. 1 pkt 1), natomiast wcześniej zawiera go Rada Ministrów. Zatwierdza też ona i wypowiada pozostałe umowy międzynarodowe (art. 146 ust. 4 pkt 10). Umowy międzynarodowe niepodlegające ratyfikacji, lecz zatwierdzeniu przez Radę Ministrów, należy klasyfikować jako akty o charakterze wewnętrznym w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP.

Występują dwa tryby ratyfikacji umów. Niektóre umowy międzynarodowe są ratyfikowane, podobnie jak i wypowiedane, przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Umowy te dotyczą dość szerokiego zakresu zagadnień: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych; 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji RP; 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej; 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja RP wymaga ustawy. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację

takiej umowy ogranicza się do dwóch artykułów, z których jeden określa tę umowę, a drugi stanowi o wejściu ustawy w życie. Podkreślić należy, że fakt przyjęcia ustawy w tym przedmiocie nie obliguje Prezydenta RP do ratyfikowania umowy. Innymi słowy, bez zgody wyrażonej w ustawie Prezydent RP nie mógłby ratyfikować umowy, ale pomimo przegłosowania ustawy może on umowy według swojego uznania nie ratyfikować. Dokonane po ratyfikacji znowelizowanie czy nawet uchylenie ustawy upoważniającej nie ma wpływu na moc obowiązującą umowy międzynarodowej. Umowy nie dotyczące wyżej podanego zakresu spraw są ratyfikowane bez uprzedniej zgody w formie ustawy. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych²¹.

Szczególną kategorią ratyfikowanej umowy międzynarodowej jest ta przekazująca organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Do jej ratyfikacji Prezydent RP potrzebuje zgody w formie ustawy albo wyrażonej w referendum ogólnokrajowym. O wyborze jednego z tych dwóch trybów decyduje Sejm w drodze uchwały. Waga umowy tego typu, poprzez którą dochodzi do dobrowolnego ograniczenia suwerenności państwa, tłumaczy wymóg uchwalenia takiej ustawy przez każdą z izb parlamentu większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów. Tryb zgody w formie referendum zastosowano w odniesieniu do traktatu ateńskiego (mocą którego doszło do akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej)²², a tryb zgody w formie ustawy wobec traktatu lizbońskiego (reformującego Unię Europejską)²³.

Poprzez ratyfikację umowy międzynarodowej i jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw dochodzi do jej włączenia do krajowego porządku prawnego.

²¹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 127.

²² Uchwała Sejmu RP z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz.U. nr 66, poz. 613).

²³ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2008, nr 62, poz. 388).

Umowa taka może być odtąd bezpośrednio stosowana (np. można przed polskim sądem powołać się na Europejską Konwencję Praw Człowieka, a sąd jest zobowiązany akt ten uwzględnić), chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Zgodnie z art. 91 ust. 2 umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Przepis ten można interpretować na dwa sposoby, które są przedmiotem sporu w teorii prawa. W myśl pierwszego przesądza on o wyższej mocy prawnej tego typu umowy międzynarodowej w stosunku do ustawy, a tym samym sytuuje taką umowę hierarchicznie przed ustawą. W drugim – wydaje się trafniejszym – ujęciu podany przepis formułuje regułę kolizyjną, co oznacza, że oba typy aktów mają taką samą moc prawną, a jedynie pierwszeństwo zastosowania posiada umowa, i to pod warunkiem, że nie da się tych aktów pogodzić ze sobą w drodze wykładni prawa. Ponadto odczytanie art. 91 ust. 2 w zw. z art. 87 ust. 1 nakazywałoby przyjąć, że ustawa jest w pozycji hierarchicznie wyższej (ma wyższą moc prawną) wobec umowy międzynarodowej nieratyfikowanej na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio – czyli bez potrzeby przełożenia na postanowienia aktów prawa krajowego – mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, ale już nie w stosunku do konstytucji jako prawa najwyższego w RP²⁴. Zasada ta dotyczy organizacji międzynarodowej, do której Rzeczpospolita Polska może przystąpić w wyżej wspomnianym trybie określonym w art. 90. W praktyce chodzi przede wszystkim o prawo tworzone przez Unię Europejską (prawo wtórne/pochodne).

O ile w rozdziale III mowa jedynie o ratyfikowanej umowie międzynarodowej, o tyle art. 9 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wią-

²⁴ Odmiennie stanowisko zajmuje jednak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, uznając pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej także w stosunku do krajowych konstytucji. M. Rau, *Ewolucja zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym w orzecznictwie TSUE*, Warszawa 2022.

żącego ją prawa międzynarodowego”. Jakkolwiek umowy międzynarodowe składają się na większość prawa międzynarodowego, to jednak go nie wyczerpują. Rzeczpospolita Polska, a zatem w tym przypadku jej organy władzy, ma wypełniać zobowiązania wynikające z takich pozostałych źródeł prawa międzynarodowego, jak: międzynarodowe prawo zwyczajowe, ogólne zasady prawa, akty prawodawcze organizacji międzynarodowych, których jest członkiem (na co wskazuje też art. 91 ust. 3), czy akty jednostronne państwa polskiego rodzące powinności międzynarodowe²⁵.

3.4. Rozporządzenie jako źródło prawa

Rozporządzenie jest aktem prawnym o charakterze niesamoistnym, wydawanym na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Reguluje się w nim kwestie uszczegóławiające postanowienia ustawowe, zwykle o charakterze bardziej technicznym. Konstytucja RP stanowi, że rozporządzenia wydają: Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, minister kierujący działem administracji rządowej (tzw. minister resortowy czy minister z „teką”), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów (art. 142 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 4, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2, art. 213 ust. 2). Żaden z wymienionych przepisów Konstytucji RP nie może być potraktowany jako samodzielna podstawa do wydania rozporządzenia, tą jest bowiem przepis konkretnej ustawy. Ustawowy przepis upoważniający do wydania rozporządzenia określa obok rodzaju aktu – czyli właśnie rozporządzenia – także organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia²⁶. W rozporządzeniu należy przepis ten przywołać bezpośrednio po tytule rozporządzenia, a przed jego przepisami merytorycznymi. Organ ustawo-

²⁵ *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2022, s. 9–10: jako źródło pomocnicze dla ustalania norm prawa międzynarodowego traktuje się judykaturę i doktrynę prawa międzynarodowego.

²⁶ Art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, § 63 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283), dalej: z.t.p.

wo upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swojej kompetencji w tym względzie innemu organowi (tzw. zakaz subdelegacji).

Normy rozporządzenia nie mogą treściowo wykraczać poza wyznaczony im ustawowo zakres spraw, w przeciwnym wypadku doszłoby bowiem do zastępowania przepisami rozporządzenia materii podlegającej regulacji ustawowej.

Przepis upoważniający może przewidywać współuczestniczenie dwóch czy kilku podmiotów w wydaniu rozporządzenia, które może polegać na wspólnym wydaniu aktu przez te podmioty, wydaniu aktu przez jeden podmiot po porozumieniu z innym podmiotem w sprawie treści aktu, wydaniu aktu przez jeden podmiot po zasięgnięciu opinii innego podmiotu o projekcie aktu czy na wydaniu aktu przez jeden podmiot na wniosek innego podmiotu²⁷.

Jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano rozporządzenie, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia, przyjmuje się – choć z zastrzeżeniem dopuszczalnych wyjątków – że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu.

Innym rodzajowo od rozporządzenia źródłem prawa powszechnie obowiązującego jest rozporządzenie z mocą ustawy. Rozporządzenie takie wydaje Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Podlega ono zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu (art. 234). Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP rozporządzenia z mocą ustawy nie wydano w związku z tym, że nie miało miejsca ogłoszenie stanu wojennego.

3.5. Akty prawa miejscowego jako źródło prawa

Akty prawa miejscowego wydawane są przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawową podstawę

²⁷ § 73–74 z.t.p.

prawną ich wydania należy każdorazowo przywołać – podobnie jak w rozporządzeniach – zamieszczając ją po tytule aktu, a przed przepisami merytorycznymi. Obowiązują one na obszarze działania organów, które je ustanowiły, lub ewentualnie części tych obszarów²⁸.

Akty prawa miejscowego pochodzące od organów kolegialnych przyjmują postać uchwały (np. uchwała rady gminy), a te wydawane przez organy jednoosobowe – zarządzenia lub rozporządzenia (np. rozporządzenie wojewody) – nie jest ono tym samym rozporządzeniem, co to będące aktem wykonawczym do ustawy. Nazwa aktu w sensie nominalnego określenia jego rodzaju nie jest wyznacznikiem jego statusu normatywnego i kategoryzacji. Innymi słowy, nie każda uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego. Niektóre mają charakter aktu prawa wewnątrznie obowiązującego, inne posiadają postać czysto symboliczną, nie będąc źródłem jakichkolwiek praw czy obowiązków, np. uchwały okolicznościowe upamiętniające jakieś wydarzenie czy osobę²⁹.

Na straży zgodności aktów prawa miejscowego pochodzących od organów samorządu terytorialnego z prawem stoi w pierwszej kolejności wojewoda. W przypadku sprzeczności z prawem uchwał i zarządzeń wojewoda stwierdza ich nieważność w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego³⁰. Szerszy jest zakres nadzoru nad aktami prawa miejscowego ustanowionymi przez wojewodę lub organy niezespółonej administracji rządowej, gdyż wykraczający poza kryterium legalności, a realizowany przez Prezesa Rady Ministrów. Podlegają one uchyleniu, jeżeli są niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania. Prezes Rady Ministrów może je jednak uchylić również z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodar-

²⁸ Art. 40–41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 40), dalej: u.s.g.; art. 41–42 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 107), dalej: u.s.p.; art. 9 i 89 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022, poz. 2094), dalej: u.s.w.; art. 59 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. 2023, poz. 190) dalej: u.w.a.r.w.

²⁹ Zob. G. Maroń, *Instytucja „uchwał problemowych” organów samorządu terytorialnego na wybranym przykładzie*, „Prawo i Więź” 2018, nr 4, s. 16–42.

³⁰ Art. 91 u.s.g.

ności³¹. Kontrola legalności „uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” jest domeną sądów administracyjnych (art. 184), a w o wiele węższym zakresie Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych³².

Szczególną kategorią aktów prawa miejscowego są przepisy porządkowe. Może je wydawać w formie uchwały rada gminy, rada powiatu, a w przypadkach niecierpiącym zwłoki wójt lub zarząd powiatu w formie zarządzenia, oraz wojewoda w formie rozporządzenia porządkowego. Zakres przepisów porządkowych może obejmować wyłącznie sprawy nieuregulowane w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Wydanie przepisów porządkowych jest warunkowane ich niezbędnością dla ochrony życia, zdrowia, mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Za naruszenie przepisów porządkowych może być przewidziana kara grzywny wymierzana w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie wykroczeń³³.

W zakresie, w jakim przepisy porządkowe ograniczają korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw, dyskusyjna jest ich zgodność z wymogami takiej ingerencji określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nawet jeśli w doktrynie prawniczej i orzecznictwie dość zgodnie przyjmuje się, że w tym przypadku konstytucyjny wymóg „tylko w ustawie” oznacza jedynie istnienie odpowiedniej podstawy ustawowej do wprowadzania ograniczeń w formie przepisów porządkowych, to wcale powszechność tego stanowiska nie czyni je wolnym od obiekcji³⁴. Jedynie sygnalizacyjnie można ponadto podnieść, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie przewiduje kryte-

³¹ Art. 61 u.w.a.r.w. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej (Dz.U. 2009, nr 222, poz. 1754).

³² J. Niczyporuk, *Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego*, „Teka Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie” 2010, t. III, s. 143.

³³ Art. 40 ust. 3 i art. 41 u.s.g., art. 41 i 42 u.s.p., art. 60 u.w.a.r.w.

³⁴ Zob. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki Warszawa 2021, LEX nr 587718820; D. Dąbek, *Komentarz do art. 41, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX nr 587896890 oraz podana tam literatura przedmiotu i orzecznictwo.

rium „spokoju publicznego” jako powodu ingerencji w podstawowe prawa i wolności jednostki. Z kolei karanie grzywną w trybie prawa wykroczeń za naruszenie przepisów porządkowych każe postawić pytanie o zgodność takiej praktyki z konstytucyjną zasadą, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia” (art. 42 ust. 1)³⁵, nawet jeśli Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że jedno nie przeczy drugiemu³⁶.

4. Akty prawa wewnętrznego jako źródło prawa

Akty prawa wewnętrznego to takie, które podmiotowo obowiązują tylko „jednostki organizacyjnie podległe” organowi wydającemu te akty. Nie mogą być zatem źródłem obowiązków czy praw dla podmiotów z zewnątrz ani w nie ingerować. Ustrojodawca wprost kwestionuje możliwość uczynienia z nich „podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Aby można było mówić o akcie prawa wewnętrznego, musi on mieć charakter normatywny, tzw. wyrażać w przepisach prawnych normy generalno-abstrakcyjne.

O ile konstytucyjny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego uchodzi za zamknięty, o tyle podane w art. 93 rodzaje aktów wewnętrznych, a zwłaszcza podmioty je wydające, są wymienione egemplifikacyjnie. Nie tylko zatem Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów czy minister, ale także szereg innych organów stanowi akty tego typu, najczęściej w formie uchwały czy zarządzenia, ale niekiedy także inaczej je nazywając³⁷. Za każdym jednak razem umocowanie dla konkretnego

³⁵ Odpowiedzialność za wykroczenie jest uznawana za odpowiedzialność kar na *sensu largo*, do której ma zastosowanie art. 42 Konstytucji RP. M. Błaszczyk, W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Prawo i postępowanie w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2013, s. 4.

³⁶ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, LEX nr 80205. Por. M. Karpik, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, nr 4, s. 24–25 i 31.

³⁷ Zasady techniki prawodawczej wymagają jednak, aby akty normatywne o charakterze wewnętrznym określać wyłącznie nazwą *uchwała* albo *zarządzenie* (§ 140 z.t.p.).

organu do wydania danego rodzaju aktu wewnętrznego musi być zawarte w ustawie. Przepis upoważniający powierza konkretnemu podmiotowi uregulowanie określonego zakresu spraw lub wyznacza mu określone zadania czy kompetencje³⁸. Tekst uchwały i zarządzenia rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego akt jest wydawany³⁹.

Akty prawa wewnętrznego najczęściej regulują organizację i tryb pracy stanowiących je organów i wspomagających je urzędów (biur), np. zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie realizacji kontroli wewnętrznej oraz zasad koordynacji działalności kontrolnej w Policji⁴⁰. Wymagają zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Kontrolę w tym przedmiocie realizuje Trybunał Konstytucyjny oraz sądy administracyjne.

5. Promulgacja aktów prawnych

Konstytucja RP zastrzega, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, jednocześnie dodając, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw (art. 88 ust. 1 i 3). Ponadto Konstytucja RP wymaga, aby rozporządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego było nie tylko ogłoszone, ale i podlegało dodatkowemu „podaniu do publicznej wiadomości” (art. 228 ust. 2). Ogłoszenie warunkuje po stronie adresatów aktów możliwość zapoznania się z ich treścią i dostosowania swoich zachowań do wymogów prawa. Jest zatem ściśle powiązane z zasadą *ignorantia iuris nocet* czy *ignorantia legis neminem excusat*.

Nie znajduje uzasadnienia niewymienienie wprost w Konstytucji RP – w kontekście wymogu ogłoszenia – samej Konstytucji RP, rozporządzenia z mocą ustawy oraz wszystkich ratyfikowanych umów międzynarodowych. Pewne niedopowiedzenie w tym względzie ustrojodawcy zniwelowano jednak na poziomie ustawowym.

³⁸ § 134 z.t.p.

³⁹ § 139 z.t.p.

⁴⁰ Dz.Urz.Kom.Gł.Pol. 2024, poz. 7.

Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się m.in.: Konstytucję RP, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Prezydenta RP, rozporządzenia wydane przez Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów, oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji⁴¹.

W wojewódzkich dziennikach urzędowych promulguje się natomiast m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy⁴². W wojewódzkich dziennikach urzędowych ogłasza się również przepisy porządkowe niezależnie od ich ogłoszenia w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu⁴³.

Z kolei ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych stanowi, że każda ratyfikowana umowa międzynarodowa jest ogłaszana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴. Co prawda obie ustawy regulują kwestię samego ogłoszenia aktów normatywnych, a nie ich wejścia w życie, jednak należy przyjąć, że bez promulgacji żaden akt normatywny prawa powszechnie obowiązującego nie powinien móc wejść w życie, nawet jeśli literalne brzmienie art. 88 ust. 1 zdaje się takiemu wnioskowi przeczyć. Wymóg taki można wyprowadzić z zasady demokratycznego państwa prawnego.

⁴¹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 146 (art. 9 ust. 1 pkt 1–4).

⁴² Art. 13 pkt 1 i 2.

⁴³ Art. 14.

⁴⁴ T.j. Dz.U. 2020, poz. 127 (art. 18 ust. 1).



ROZDZIAŁ 4. PODSTAWY SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ ORAZ FINANSE PUBLICZNE

1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale zaprezentowano art. 20–24 Konstytucji RP ujęte w rozdziale I *Rzeczypospolita*. Przepisy znajdujące się w wymienionych artykułach dotyczą: społecznej gospodarki rynkowej, prawa własności i prawa do dziedziczenia, możliwości ograniczenia wolności działalności gospodarczej, gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego oraz ochrony pracy.

Dodatkowo w niniejszym rozdziale omówione wybrane artykuły z rozdziału X Konstytucji RP traktującego o finansach publicznych. W art. 216–218 zawarto przepisy dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej przez państwo, nakładania podatków oraz wskazano potrzebę określenia w drodze ustawy działań, które przypisuje się Skarbowi Państwa. W art. 227 Konstytucji RP określono w sposób ogólny główne założenia działalności Narodowego Banku Polskiego.

W art. 20 Konstytucji RP przyjęto, że społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi fundament ustroju gospodarczego w Polsce. Oznacza to, że funkcjonowanie ustroju gospodarczego zakłada współistnienie tych trzech jego podstaw jako równoważnych wobec siebie czynników. Ustrojodawca nałożył w ten sposób na państwo obowiązek pełnienia roli aktywnego uczestnika rynku, który jest odpowiedzialny za utrzymanie równowagi pomiędzy celami społecznymi a wolnością gospodarczą. Państwo po-

przez swoje działania nadzorcze ma dbać o pobudzanie aktywności społeczno-gospodarczej, która ma kreować rozwój gospodarczy z uwzględnieniem solidarności społecznej.

W art. 21 Konstytucji RP zawarto kwestię ochrony własności i prawa do dziedziczenia oraz wskazano możliwość dokonania wywłaszczenia. Analizując przepisy zawarte w omawianym artykule, należy zauważyć, iż prawo własności i prawo do dziedziczenia są ze sobą ściśle połączone. Wskazuje się, iż prawo do dziedziczenia jest jednym z aspektów prawa własności. Umieszczenie w Konstytucji RP przez ustrojodawcę prawa do dziedziczenia jako dopełnienie prawa własności gwarantuje, iż majątek przekazywany przez spadkodawcę po jego śmierci trafi zgodnie z jego wolą do spadkobiercy.

W art. 21 ust. 2 Konstytucji RP dopuszczono możliwość dokonania wywłaszczenia, zaznaczając, iż wspomniana sytuacja może nastąpić tylko i wyłącznie ze względu na konieczność realizacji celu publicznego. Dokonanie wywłaszczenia w zamyśle ustrojodawcy implikuje konieczność przyznania odszkodowania w słusznej wysokości. Wspomniana wartość odszkodowania nie została doprecyzowana w Konstytucji RP, dlatego ustawodawca powinien określić w drodze ustawy, czym jest słuszna wysokość odszkodowania.

Kolejny artykuł omówiony w niniejszym rozdziale traktuje o możliwościach ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z nim wolność gospodarcza przysługuje wszystkim podmiotom prywatnym budującym gospodarkę rynkową. Ograniczenie tej wolności w myśl art. 22 musi wynikać z ważnego interesu społecznego i zostać wprowadzone ustawą. Znamienne jest to, że interpretacja tego artykułu w zw. z art. 20 wskazuje, iż rolą państwa jest zapewnienie swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

W art. 23 Konstytucji RP stwierdzono, że podstawową jednostką ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Użyty termin oznacza prowadzenie działalności rolniczej o szczególnym charakterze, opartej w głównej mierze na członkach najbliższej rodziny. Wskazanie tego typu gospodarstwa jako podstawy ustroju rolnego państwa nakłada na nie odpowiedzialność efektywnego wykorzystywania posiadanych zaspo-

bów w celu zaspokojenia nie tylko potrzeb swojej rodziny, ale również społeczeństwa.

Ostatni z artykułów omawianych w niniejszym rozdziale, znajdujący się w rozdziale I Konstytucji RP, zawiera przepis dotyczący ochrony pracy. Zdaniem ustrojodawcy praca stanowi szczególną wartość. Mając to na uwadze, państwo powinno dokładać niezbędnych starań, żeby w sposób kompleksowy zabezpieczyć świadczenie pracy. Ustawodawca, formułując przepisy zabezpieczające świadczenie pracy, powinien w odpowiedni sposób zabezpieczyć prawa pracownika jako słabszej strony stosunku pracy, jednocześnie uwzględniając swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Rozdział X Konstytucji RP otwiera art. 216, który określa zasady prowadzenia polityki finansowej państwa, ustanawiając jednocześnie zobowiązanie ustawodawcy w kwestii uregulowania przepisów w nim zawartych na mocy określonych ustaw celem właściwego jej zabezpieczenia. Zabezpieczenie w drodze ustawy aktywności podejmowanych w myśl poszczególnych przepisów zawartych w omawianym artykule ma za zadanie wykluczyć arbitralność działań instytucji publicznych, co w konsekwencji zabezpieczy prawa i wolności jednostki.

W art. 217 Konstytucji RP ustrojodawca nałożył na ustawodawcę zobowiązanie do uregulowania pobierania podatków na rzecz Skarbu Państwa bądź innej jednostki samorządu terytorialnego w drodze ustawy. Ustawodawca w kształtowaniu stawek tego typu daniny posiada stosunkowo dużą swobodę, podobnie w przypadku stosowania wszelkiego rodzaju wykluczenia, jednak swoboda ta nie ma charakteru absolutnego, gdyż ustawodawca musi zwracać uwagę na to, czy podejmowane przez niego działania są zgodne z innymi artykułami Konstytucji RP, szczególnie z tymi dotyczącymi praw i wolności.

Artykuł 218 Konstytucji RP dotyczy Skarbu Państwa, implikując konieczność określenia w drodze ustawy jego organizacji oraz sposobu zarządzania majątkiem. W art. 227 dokonano natomiast ogólnej charakterystyki Narodowego Banku Polskiego, wskazując na jego najważniejsze organy, uprawnienia. Określono też sposób wyboru Prezesa NBP oraz Rady Polityki Pieniężnej.

2. Społeczna gospodarka rynkowa

Społeczna gospodarka rynkowa to pojęcie, które zostało ugruntowane w prawie polskim w 1997 r. wraz z uchwaleniem Konstytucji RP. Odwołanie do tego terminu jest zawarte w 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”. Mając to na uwadze, warto się zastanowić, czym właściwie jest społeczna gospodarka rynkowa.

Wskazuje się, iż ta forma gospodarki rynkowej została zapoczątkowana w Niemczech i opiera się ona na połączeniu zasad stosowanych w ramach gospodarki rynkowej z realizacją celów określonych jako społeczne. Cieszy się ona dużą popularnością wśród państw europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem tych reprezentujących Europę Wschodnią, które po okresie transformacji w latach 90. XX w. wybrały ją jako podstawę do budowania dobrobytu obywateli. Oczywiście nie ma jednego określonego modelu wyczerpującego opis tej formy gospodarki. Państwa, które wykorzystują w koncepcji swojego rozwoju społeczną gospodarkę rynkową, kładą nacisk na różne jej elementy, co sprawia, iż występuje między nimi duże zróżnicowanie. W Konstytucji RP określono, iż model przyjęty w Polsce opiera się na trzech filarach: wolności gospodarczej, własności oraz dialogu. Znamienne jest, że każdy z tych filarów należy traktować równorzędnie, a co za tym idzie – żaden z nich nie może być marginalizowany. Ustrojodawca, nadając gospodarce charakter społeczny, wskazuje, że system gospodarczy współistnieje razem z systemem społecznym, a cele, do których dążą te systemy, są tożsame. Takie również stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „społeczna gospodarka rynkowa (...) jest koncepcją ładu gospodarczego i społecznego zarazem. Komponent gospodarczy łączy się w niej bowiem ze społecznym, są względem siebie komplementarne i wzajemnie się warunkują. Zgodnie z tym wzorcem gospodarka, choć rynkowa, ma wyraźne cele społeczne, takie jak równomierny rozwój,

wysoki poziom zatrudnienia, godność pracy, odpowiedni system ubezpieczenia społecznego, a także ochronę środowiska, zapewnienie energii, transport”¹.

Przyjmując, iż systemy gospodarczy oraz społeczny powinny się wzajemnie przenikać, należy wskazać, jaką rolę winno pełnić państwo w myśl art. 20 Konstytucji RP. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że państwo w tym przypadku ma szczególnie istotne zadanie, gdyż nie jest jedynie arbitrem, czyli niezależnym obserwatorem. W omawianej koncepcji stanowi ono aktywny podmiot, który współuczestniczy w procesach gospodarczych, a w razie konieczności ingeruje w nie². Państwo w społecznej gospodarce rynkowej pełni również „rolę obrońcy czy rzecznika dobra ogólnego, który przeciwstawia się partykularnym interesom i nie poprzestając na organizacji ładu gospodarczego, ma dalej idące cele”³. W swoich rozważaniach Tomasz Długosz stwierdza, iż w myśl art. 20 Konstytucji RP udziela się państwu legitymacji do realizowania aktywnej polityki gospodarczej, wskazując szeroki zakres odpowiedzialności nałożonej na nie za sferę gospodarczą oraz społeczną, a szczególnie za występujące między nimi uwarunkowania⁴. Bardzo dobrze rolę społecznej gospodarki rynkowej określa pogląd, zgodnie z którym istotą tej formy gospodarki jest godzenie praw ekonomii z odpowiedzialnością społeczną⁵.

Dokonując analizy art. 20 Konstytucji RP, warto również zwrócić uwagę na relację zachodzącą między dobrem wspólnym a prawami jednostki, gdyż w tym wypadku pojawia się dobrze znany w konstytucjonalizmie dylemat⁶, w myśl którego poszukuje się próby rozwiąza-

¹ Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK 2014, nr 5, poz. 50.

² T. Długosz, *Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII, s. 19.

³ D. Kuder, *Instytucjonalna różnorodność modeli kapitalizmu*, [w:] *Społeczna gospodarka rynkowa*, red. R.W. Włodarczyk, Warszawa 2010, s. 35–36.

⁴ T. Długosz, *Społeczna gospodarka...*, s. 21.

⁵ A. Żurawik, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w Konstytucji RP*, [w:] *Publiczne Prawo Gospodarcze*, t. 8A, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 440.

⁶ L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne (Liberalizm versus komunitaryzm)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 11, s. 26.

nia konfliktu między uznaniem praw jednostki a nadrzędną rolą dobra wspólnego. W kontekście tego społeczną gospodarkę rynkową traktuje się jako stan równowagi między dobrem jednostki a komunitaryzmem wskazującym na pierwszeństwo dobra wspólnego przed indywidualizmem. Indywidualizm w tym przypadku wiąże się z ideami wolności oraz własności oraz subsydiarnością, która określa relację między dobrem jednostki a solidaryzmem.

W myśl omawianego artykułu przyjmuje się, iż determinantami społecznej gospodarki rynkowej, obok realizacji celów społecznych, jest występowanie własności prywatnej oraz wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej, przy jednoczesnym założeniu, iż zakres wolności jest ograniczany przez potrzeby wynikające z solidarności, dialogu i działalności partnerów społecznych.

Podsumowując, art. 20 Konstytucji RP, wskazując społeczną gospodarkę rynkową jako podstawę funkcjonowania ustroju gospodarczego w Polsce, implikuje współistnienie trzech kluczowych czynników: wolności gospodarczej, własności i dialogu. Sytuacja ta sprawia, iż komponent gospodarczy jest postrzegany na równi z komponentem społecznym, a co za tym idzie – głównym celem rozwoju gospodarczego w omawianym ujęciu nie jest rozwój *sensu stricto*. Kluczowe w tym wypadku jest utrzymanie równowagi pomiędzy celami społecznymi a wolnością gospodarczą, gdzie rolę aktywnego uczestnika rynku pełni państwo. Ma ono stać na straży zachowania równowagi pomiędzy aktywnością gospodarczą, prawem własności a solidarnością społeczną w celu określenia i nadzorowania ram rozwoju społeczno-gospodarczego.

3. Ochrona własności i prawa do dziedziczenia

Konstytucja RP w art. 21 wskazuje: „1. Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Dokonując analizy tego artykułu, można zauważyć, że ustrojodawca uznał za konieczne połączenie prawa własności z prawem do dziedziczenia, co wskazuje na występujący związek

między nimi. Wzajemna zależność, z jaką mamy w tym przypadku do czynienia, wynika z konieczności zachowania ciągłości istnienia własności. W art. 21 Konstytucji RP w pkt 2 ustrojodawca wskazał, iż istnieje możliwość, w ramach której można być pozbawionym swojej własności. Podkreślił jednocześnie szczególny charakter tej sytuacji, gdyż wywłaszczenie jest możliwe tylko w sytuacji, gdy dokonuje się go w związku z realizacją celu publicznego. Dodatkowo podjęcie decyzji o wywłaszczeniu implikuje konieczność wypłacenia z tego tytułu odškodowania w słusznej wysokości.

Wskazanie prawa do dziedziczenia w art. 21 Konstytucji RP podkreśla, iż należy je traktować jako jedno z fundamentalnych założeń prawnych stosowanych w polskim prawie. Prawo do własności i prawo dziedziczenia stanowią rozwinięcie zasady zawartej w art. 20 Konstytucji RP, gdzie jednym z kluczowych elementów społecznej gospodarki rynkowej jest prawo własności. Założenie dotyczące ochrony prawa własności ujęte w obu wymienionych artykułach oraz prawa do dziedziczenia (art. 21 ust. 1) nakłada na państwo szczególny obowiązek ochrony prawa do dziedziczenia. Omówiony sposób odczytania art. 21 ust. 1 Konstytucji RP pojawił się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż przepis ten „należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I Konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby”⁷. W opinii Krzysztofa Kozłowskiego reguła ta znajduje również zastosowanie w odniesieniu do prawa dziedziczenia⁸. Dokonanie wspólnej analizy prawa własności wraz z prawem do dziedziczenia wynika z faktu, iż wymienione prawa

⁷ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

⁸ K. Kozłowski, *Prawo dziedziczenia w świetle postanowień Konstytucji RP – zarys instytucji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, nr 4(22), s. 61

oparte są na wspólnej regulacji, a prawo do dziedziczenia można traktować jako szczególną formę prawa własności. Literatura przedmiotu wskazuje, iż prawo do dziedziczenia jest traktowane jako jeden z aspektów prawa własności⁹. Ma ono zapewnić przeniesienie prawa własności zgodnie z wolą spadkodawcy na inną osobą, umożliwiając zachowanie ciągłości praw majątkowych. Na bazie przedstawionych rozważań należy stwierdzić, iż prawo do dziedziczenia czyni własność prywatną instytucją trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby¹⁰. Dlatego też określenie w ustawie zasadniczej prawa do dziedziczenia daje gwarancje, iż spadkodawca może zadysponować swoim majątkiem i doprowadzić do jego przejścia na spadkobiercę.

Wywłaszczenie należy rozumieć jako przymusowe przejęcie własności ukierunkowane na realizację celów publicznych. Termin ten jest znany prawu administracyjnemu już od dawna, natomiast w prawie konstytucyjnym znajduje zastosowanie od końca XVIII w. Aktualnie niemal wszystkie konstytucje przewidują możliwość dokonania wywłaszczenia, uzależniając to od zaistnienia trzech przesłanek:

- wywłaszczenie wynika z konieczności realizacji celu publicznego,
- wywłaszczenie dokonuje się na podstawie ustawy z zachowaniem procedur w niej zawartych,
- wywłaszczenie wiąże się z uzyskaniem odszkodowania.

Konstytucja RP nie definiuje instytucji wywłaszczenia. W art. 21 ust. 2 wskazana jest tylko przesłanka, która musi zajść, żeby dopuszczalne było przeprowadzenie wywłaszczenia. Podobnie jest w przypadku określenia wartości odszkodowania. Ustrojodawca pozostawił w tym wypadku możliwość doprecyzowania w drodze ustawy, co należy rozumieć za słuszne odszkodowanie.

Podsumowując, należy zauważyć, że prawo własności i prawo do dziedziczenia są ze sobą ściśle połączone. Wskazuje się, że prawo do dziedziczenia jest jednym z aspektów prawa własności. Ujęcie prawa

⁹ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 34.

¹⁰ J. Piątkowski, A. Kawałko, H. Witczak, *Konstytucyjne założenia polskiego systemu spadkowego*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo spadkowe*, red. B. Kordasiewicz, Warszawa 2015, s. 54.

do dziedziczenia w Konstytucji RP daje gwarancje, iż majątek przekazywany przez spadkodawcę trafi po jego śmierci zgodnie z jego wolą do spadkobiercy. Analiza art. 21 Konstytucji RP w zw. z art. 20 wskazuje, iż własność prywatna jest traktowana w sposób szczególny, a jej ochrona jest jednym z priorytetów państwa. Konstytucja RP dopuszcza możliwość dokonania wywłaszczenia, podkreślając, iż sytuacja ta może zajść tylko w wyjątkowej sytuacji związanej z realizacją celu publicznego. Jeśli nastąpi przesłanka do przeprowadzenia wywłaszczenia, to musi się ono wiązać z uzyskaniem odszkodowania.

4. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej

Zgodnie z zasadą wolności gospodarczej stanowiącej podstawę rozwoju społecznego podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej są wolne dla każdego na równych prawach¹¹. Każdy może na równych prawach zdecydować się na podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w celu osiągnięcia zysku. Podmiotami, które mogą korzystać ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej, są zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. „Podmiotem wolności działalności gospodarczej nie mogą być organy państwa ani jego jednostki organizacyjne. Nawet jeśli prowadzą one działalność gospodarczą, to nie korzystają z konstytucyjnej wolności gospodarczej. W ich wypadku działalność taka ma ściśle określone przez prawo cele”¹².

Zasadę wolności gospodarczej podkreślają art. 20 i 22 Konstytucji RP. W myśl art. 22: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Wolność gospodarcza jest traktowana jako podstawowa zasada ustrojowa. Szczególną rolę odgrywa w tym kontekście art. 22 Konstytucji RP, który wskazuje, iż może zostać ona ograniczona tylko i wyłącznie w drodze ustawy, z zastrzeżeniem zachowania ważnego interesu

¹¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2024, poz. 236).

¹² P. Tuleja, *Komentarz do art. 22*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polski. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

społecznego. W opinii Stanisława Biernata i Andrzeja Wasilewskiego zasada wolności gospodarczej nie powinna być rozumiana w sposób absolutny, gdyż jej realizacja jest ograniczona przepisami ustawy, które powinny opierać się na ważnym interesie społecznym. Z ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej mamy również do czynienia w przypadku, gdy konieczne jest w demokratycznym państwie prawa zapewnienie bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób¹³.

Podsumowując, wolność gospodarcza przysługuje wszystkim podmiotom prywatnym budującym gospodarkę rynkową. Ograniczenie tej wolności w myśl art. 22 Konstytucji RP musi wynikać z ważnego interesu społecznego i zostać wprowadzone ustawą. Znamienne jest, iż zgodnie z art. 20 oraz 22 Konstytucji RP państwo jest odpowiedzialne za tworzenie instytucji gwarantujących istnienie swobody prowadzenia działalności gospodarczej dla każdej jednostki.

5. Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego państwa

Artykuł 23 Konstytucji RP określa: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowienia art. 21 i art. 22”. Powstaje ono w wyniku połączenia gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym. Sformułowanie *gospodarstwo rodzinne* świadczy o szczególnym charakterze prowadzonej działalności rolniczej opartej w głównej mierze na członkach najbliższej rodziny. Funkcjonowanie tego typu gospodarstwa w swoim założeniu powinno zapewnić utrzymanie osób w nim pracujących, w związku z czym jego wielkość powinna być dostosowana do potrzeb danej rodziny i możliwości wykonania określonej pracy w oparciu o dostępne możliwości technologiczne. Bardziej precyzyjną definicję gospodarstwa rodzinnego odnajdujemy w art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu

¹³ S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000, s. 142.

ustroju rolnego¹⁴: „gospodarstwo rolne: prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha”.

Wskazanie gospodarstwa rolnego jako podstawowej jednostki ustroju rolnego oczywiście nie zamyka możliwości prowadzenia działalności rolniczej w innych formach gospodarstw rolnych, np. osobom niebędącym osobami fizycznymi bądź rolnikom, którzy wykorzystują w swojej pracy pracę najemną. Działalność rolnicza tego typu jest dopuszczalna w myśl swobody prowadzenia działalności gospodarczej, ale to gospodarstwa rodzinne ze względu na swoją szczególną pozycję są kluczowe z punktu widzenia prawodawcy. Wybór w momencie tworzenia ustawy zasadniczej rodzinnego modelu gospodarstwa rolnego miał swój cel¹⁵. Wskazuje się w doktrynie, iż gospodarstwo rodzinne charakteryzuje się szczególnymi cechami¹⁶:

- większą odpornością na fluktuację cen na rynku, co wpływa na większe prawdopodobieństwo przetrwania okresów kryzysowych bez konieczności uzyskania pomocy z zewnątrz,
- produkcją bardziej elastyczną, a jednocześnie zgodną z ochroną środowiska,
- produkcją nieanonimową – pracujące osoby mają poczucie odpowiedzialności za swoje gospodarstwo,
- przyczynianiem się do utrzymania elementów narodowych w gospodarce.

Wszystkie wymienione cechy w połączeniu z argumentami ekonomicznymi sprawiają, iż gospodarstwa rodzinne są niezwykle ważnym czynnikiem kształtującym egzystencję państwa.

Takie podkreślenie roli gospodarstwa rodzinnego implikuje pewne konsekwencje, gdyż należy mieć na uwadze, iż nie jest ono celem

¹⁴ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2569 ze zm.).

¹⁵ Por. A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 12.

¹⁶ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 15.

samym w sobie. W myśl art. 23 Konstytucji RP gospodarstwo rodzinne powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, a co za tym idzie – nie tylko prowadzić produkcję rolną nastawioną na zapewnienie „godziwego” utrzymania rolnika i jego rodziny, ale również zaspakajając cele społeczne¹⁷. Tylko w taki sposób rozumiana działalność prowadzona przez gospodarstwa rodzinne może stanowić podstawę budowania ustroju rolnego państwa.

Podsumowując prowadzone rozważania, należy zauważyć, że ustrojodawca w drugim zdaniu analizowanego artykułu podkreśla, iż zasada w nim zawarta nie narusza postanowień art. 21 i 22. Szczególnie ważny aspekt w tym wypadku dotyczy prawa do dziedziczenia, gdzie dla ustawodawcy pozostawiona została dość duża swoboda. Jeśli uznać gospodarstwo rodzinne za szczególną formę prowadzenia działalności gospodarczej, to sposób dziedziczenia może stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy np. w kontekście zbyt dużego rozdrobnienia gospodarstw rolnych.

Reasumując, gospodarstwo rodzinne stanowiące podstawę ustroju rolnego państwa posiada określone cechy, które je identyfikują. Do najważniejszych zaliczyć należy to, iż kluczowe w prowadzeniu gospodarstwa rodzinnego jest zaangażowanie rodziny, która poprzez swoją pracę zapewnia sobie środki na utrzymanie. Nie mniej ważną cechą gospodarstwa rodzinnego jest fakt, iż jego produkcja powinna wykraczać poza potrzeby gospodarstwa, gdyż tylko w taki sposób będzie ono mogło budować efektywnie ustrój rolny państwa, a co za tym idzie – rozwijać gospodarkę narodową.

6. Ochrona pracy

W art. 24 Konstytucji RP ustrojodawca podkreślił rolę pracy, co wskazuje, iż należy ją traktować jako szczególne dobro publiczne, stanowiące podstawę funkcjonowania gospodarki, a co za tym idzie – i jej rozwoju. Stanowi ona również źródło godności człowieka, będąc jedną z najbardziej powszechnych podstaw zarobkowania.

¹⁷ *Ibidem*, s. 17.

Artykuł 24 Konstytucji RP brzmi następująco: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”. Przytoczony przepis wskazuje na priorytetowe traktowanie tego czynnika produkcji przez ustrojodawcę. Widać to w sposób szczególny w kontekście jego umiejscowienia w Konstytucji RP jako swoistego dopełnienia postanowień zawartych w art. 20–24 Konstytucji RP. Zrównanie pracy z wolnością gospodarczą oraz własnością podkreśla olbrzymią rolę, jaką spełnia ona w rozwoju społeczno-gospodarczym. Antoni Dral oraz Beata Bury, wskazując aksjologiczne uzasadnienie dla podkreślenia roli pracy, przywołali dwie przesłanki¹⁸:

- praca jest szczególnym dobrem publicznym, będąc zarazem jedną z kluczowych podstaw funkcjonowania gospodarki oraz jej rozwoju;
- praca jako najbardziej powszechna podstawa utrzymania dla większości obywateli stanowi źródło godności człowieka.

Mając na uwadze powyższe, państwo zobowiązuje się do nadzoru nad warunkami jej wykonywania, czyli szeroko pojętej ochrony pracobiorcy. Ochronę tę stanowi szereg różnego rodzaju instrumentów prawnych, politycznych oraz tych faktycznych, które mają za zadanie przeciwdziałać negatywnym skutkom występujących w relacji pracownik–pracodawca, w której silniejszą pozycję ekonomiczną ma zawsze dający pracę. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż ingerencja państwa w tym przypadku powinna się ograniczać do działań niezbędnych, związanych z zapewnieniem ochrony pracy, gdzie rola państwa jest defensywna, a nie kształtowaniem warunków pracy i przyjmowaniem przez państwo roli ofensywnej¹⁹. Konieczność ochrony pracowników jako słabszej strony w ramach stosunku pracy podkreśla Piotr Tuleja, wskazując, że państwo powinno m.in.²⁰:

- tworzyć instytucjonalne mechanizmy ochrony (Państwowa Inspekcja Pracy),
- gwarantować stałość stosunku pracy,

¹⁸ A. Dral, B. Bury, *Zasada ochrony pracy w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3, s. 236.

¹⁹ *Ibidem*, s. 237.

²⁰ P. Tuleja, *Komentarz do art. 24*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

- gwarantować dni wolne od pracy,
- gwarantować istnienie związków zawodowych i zapewnienie im minimum uprawnień.

Należy mieć na uwadze, że nadzór nad warunkami pracy stanowi dość szerokie pojęcie, gdyż obejmuje zarówno warunki, zakres oraz treść świadczenia i przyjmowania pracy w ramach stosunku pracy, jak i samo świadczenie pracy²¹. Mając na względzie powyższe oraz przypominając, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracownika będącego słabszą stroną stosunku pracy, należy pamiętać, że zakres tej ochrony powinien być stosunkowo szeroki, aczkolwiek bez nadmiaru obciążeń dla pracodawcy. Wynika to z faktu, że państwo powinno starać się chronić pracobiorców, ale bez nadmiernego obciążenia pracodawców, czyli właścicieli kapitału.

Podsumowując, praca stanowiąca jeden z kluczowych czynników rozwoju oraz źródło godności człowieka podlega ochronie w myśl art. 24 Konstytucji RP. Państwo, uznając, że praca stanowi szczególną wartość, powinno dokładać wszelkich starań, żeby w sposób kompleksowy zabezpieczyć ten czynnik produkcji. Zakres wspomnianej ochrony ze względu na ogólne brzmienie wskazanego artykułu powinien być doprecyzowany w drodze ustawy. Ustawodawca, formułując przepisy zabezpieczające świadczenie pracy, powinien zadbać o to, żeby nadzór nad warunkami świadczenia pracy w sposób odpowiedni zabezpieczał prawa pracownika jako słabszej strony stosunku pracy. Należy jednak pamiętać, że postawa państwa w tym wypadku powinna mieć charakter defensywny, gdyż tworząc odpowiednie regulacje, ustawodawca powinien również uwzględniać zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

7. Finanse publiczne

Zagadnienia związane z finansami państwa w ustawie zasadniczej zostały ujęte w rozdziale X *Finanse publiczne*. W art. 206 ustrojuodawca wskazuje, że:

1. „Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

²¹ Ibidem.

2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
3. Ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy.
4. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”.

Wprowadzenie zasady mówiącej o tym, że doprecyzowanie powyższych przepisów ma się znaleźć wyłącznie w ustawie, ma za zadanie zagwarantowanie tego, iż decyzje związane z finansami publicznymi będą podejmowane przez parlament wybrany w demokratycznych wyborach.

Środki publiczne to ogół środków będących w posiadaniu instytucji reprezentujących sektor publiczny, tj. Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego oraz podmiotów sektora finansów publicznych. Jako cel publiczny należy rozumieć ogół podejmowanych przez wymienione podmioty działań, które są realizowane w interesie publicznym wynikającym z potrzeb danej zbiorowości. W celu zaspokojenia tych potrzeb podmioty publiczne muszą pozyskiwać środki i gospodarować nimi w sposób jak najbardziej efektywny, uwzględniając oczekiwania społeczeństwa. Działania dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków na cele publiczne stanowią elementy gospodarki finansowej państwa. Omówione powyżej kwestie są regulowane obecnie w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W art. 216 ust. 2 ustrojodawca zawarł przepis mający za zadanie ochronę majątku państwowego oraz wskazał konieczność określenia sposobów gospodarowania tym majątkiem. Uregulowanie sposobu nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski

i inne instytucje spoczywa w tym wypadku na ustawodawcy. Jego rolą jest zabezpieczenie w drodze ustawy ogółu działań wskazanych w tym przepisie. W związku z tym, że zakres tego ustępu jest dość szeroki, uregulowania, o których mowa powyżej, zostały zwarte w kilku ustawach.

Kolejną kwestią podjętą w Konstytucji RP jest ustanowienie monopolu. Przez monopol należy rozumieć sytuację, gdy na rynku dane dobro jest wytwarzane i oferowane przez jeden podmiot gospodarczy, a jego pozycja uniemożliwia pojawienie się konkurencji. Ustanowienie monopolu w myśl art. 216 ust. 3 musi wynikać z ważnego interesu publicznego. Ustawodawca, podejmując decyzję o ustanowieniu monopolu, powinien mieć na względzie przesłanki, z których wynika możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

Przepis znajdujący się w art. 216 ust. 4 nakazuje ustawodawcy dokonać regulacji w drodze ustawy takich form aktywności państwa, jak zaciąganie pożyczek, udzielanie gwarancji oraz poręczeń. Konieczność ta wynika z tego, że prowadzenie polityki finansowej w omawianym zakresie powinno być realizowane w sposób legalny, z możliwością sprawowania nadzoru nad wskazanymi aktywnościami.

Ostatni z ujętych w art. 216 przepisów dotyczy ograniczenia wysokości długu publicznego. Dług ten jest rozumiany jako ogół zobowiązań władz państwowych wynikający z zaciągniętych pożyczek. Omawiana regulacja jest niezwykle istotna z punktu widzenia stabilności rozwoju gospodarczego państwa, gdyż nakazuje ustawodawcy wprowadzenie regulacji przeciwdziałających nadmiernemu zadłużeniu się państwa. Ustawodawca w przepisie tym określił, że maksymalny akceptowalny poziom zadłużenia nie powinien przekroczyć trzech piątych wartości rocznego produktu krajowego brutto, czyli rocznej wartości dodanej wytworzonej przez wszystkie podmioty wchodzące w skład gospodarki narodowej. Moniak Florczak-Wątor wskazuje, że adresatem omawianego zakazu jest rząd, który jest odpowiedzialny za planowanie polityki finansowej, oraz parlament, którego rolą jest uchwalenie ustawy budżetowej i rozliczenie rządu z jej realizacji²². Dodatkowo w ramach tego

²² M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 216, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

przepisu ustawodawca jest zobowiązany do określenia w drodze ustawy sposobu, w jaki będzie obliczana wartość rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego.

Podsumowując, art. 216 zawiera zobowiązania ustawodawcy do uregulowania przepisów w nim zawartych na mocy określonych ustaw w celu właściwego zabezpieczenia realizacji polityki finansowej państwa. Ma to wykluczyć arbitralność działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Dodatkowo aktywności ustawodawczej powinien w tym wypadku również przyświecać cel dbania o prawa i wolność jednostki, o której w działaniach podejmowanych w skali ogólnonarodowej również nie powinno się zapominać.

8. Nakładanie podatków i innych danin publicznych

Podejmowanie jakiejkolwiek aktywności przez instytucje publiczne, w tym Skarb Państwa, wymaga posiadania środków finansowych. Głównym źródłem pozyskiwania środków finansowych na rzecz budżetu państwa są podatki. Konieczność opracowania reguł tej formy „zarobkowania” przez państwo nakłada art. 217 Konstytucji RP, w myśl którego ustawodawca ustawą powinien uregulować „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”.

Poprzez daninę publiczną należy rozumieć ogół świadczeń na rzecz państwa, do których zalicza się m.in. podatki. Podatek w tym ujęciu rozumiemy jako publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe i bezzwrotne świadczenie publiczne na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z ustawy podatkowej²³. W przytoczonej definicji odnaleźć można kluczową zasadę odnoszącą się do omawianego świadczenia, a mianowicie chodzi tu o wyłączność ustawową, w myśl której ustawa powinna regulować możliwość nakładania podatków oraz innych danin publicznych. Podobnie rzecz się ma z podmiotami, przedmiotami opodatkowania i stawkami podatkowymi, które

²³ Ibidem.

również zgodnie z omawianym przepisem powinny być uregulowane w ustawie. Także przyznawanie ulg i umorzeń oraz wskazanie kategorii podmiotów zwolnionych od podatku implikuje konieczność uregulowania takich sytuacji w ustawie. Oczywiście w tym wypadku ustawodawca posiada dość dużą dowolność, gdyż w Konstytucji RP nie jest zapisana konieczność stosowania wspomnianych wykluczeń w ramach pobierania podatków. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do stawek nakładanych zobowiązań, gdyż art. 217 nie wskazuje ani minimalnej, ani maksymalnej wartości tego typu daniny. Oczywiście w tym przypadku ustawodawca nie ma całkowitej dowolności, gdyż musi pamiętać o poszanowaniu zawartych w Konstytucji RP praw i wolności.

Podsumowując, ustrojodawca w art. 217 Konstytucji RP nałożył zobowiązanie do uregulowania pobierania podatków na rzecz Skarbu Państwa bądź innej jednostki samorządu terytorialnego w ustawie. Ustawodawca w kształtowaniu stawek tego typu daniny posiada stosunkowo dużą swobodę, podobnie w przypadku stosowania wszelkiego rodzaju wykluczeń, jednak swoboda ta nie ma charakteru absolutnego, gdyż w swoich działaniach musi on zwracać uwagę na to, czy działania przez niego podejmowane są zgodne z innymi zapisami znajdującymi w Konstytucji RP, szczególnie z tymi dotyczącymi praw i wolności.

9. Organizacja Skarbu Państwa

Pojęcie *Skarb Państwa* pojawiło już w niniejszym rozdziale w kontekście rozważań dotyczących art. 216 i 217 Konstytucji RP. W art. 218 ustrojodawca nakłada konieczność określenia w drodze ustawy struktury organizacyjnej Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania majątkiem przynależnym tej instytucji. Odwołanie się w kilku artykułach ustawy zasadniczej do pojęcia *Skarb Państwa* wskazuje, iż należy traktować w sposób szczególny tę instytucję, pomimo iż ustrojodawca nie zdefiniował tego pojęcia. W oparciu o analizę omawianego przepisu możemy określić, iż Skarb Państwa posiada strukturę organizacyjną. Natomiast na podstawie art. 216 ust. 2 Konstytucji RP Skarb Państwa posiada możliwość nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, udziałów lub

akcji oraz emisji papierów wartościowych. Mając na uwadze powyższe, Skarb Państwa jest osobą prawną, która posiada status konstytucyjny, nie podlega obowiązkowi rejestracji oraz nie posiada swoich organów. W związku z tym, iż instytucja Skarbu Państwa w monecie wejścia w życie Konstytucji RP była już objęta regulacją ustawową, ustrojodawca wykorzystał ten termin jako zastany, funkcjonujący w ustawodawstwie.

Instytucją stojącą na straży praw i interesów Skarbu Państwa jest Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. Została ona powołana w 2005 r. Obecnie funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej²⁴.

10. Narodowy Bank Polski

Bankiem centralnym Rzeczypospolitej Polskiej jest Narodowy Bank Polski. Jego funkcjonowanie w sposób ogólny reguluje art. 227 Konstytucji RP. W przepisie tym wskazano jego kluczowe zadania, organizację oraz określono sposób powołania i kompetencje dwóch organów: Prezesa NBP oraz Rady Polityki Pieniężnej. Uszczegółowienie zasad funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego oraz jego organizacji w powiązaniu z intencjami ustrojodawcy zostało określone w ustawie.

Kluczowymi zadaniami Narodowego Banku Polskiego, wywodzącymi się wprost z Konstytucji RP, są: wyłączne prawo do emisji pieniądza oraz ustalenie i realizowanie polityki pieniężnej. Zakres odpowiedzialności nałożony na tę instytucję implikuje konieczność utrzymania niezależności tego organu celem właściwego wywiązywania się z powierzonej roli.

Wyłączne prawo do emisji pieniądza stawia Narodowy Bank Polski zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r.²⁵ w roli „władzy monetarnej sterującej działalnością całego systemu bankowego, posługując się instrumentami finansowymi. W tym zakresie partycypuje on w emisji tzw. pieniądza centralnego, przede wszystkim

²⁴ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1109 ze zm.).

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

w postaci depozytów a vista banków komercyjnych i budżetu państwa gromadzonych na ich rachunkach w banku centralnym oraz kredytów udzielanych państwu w celu sfinansowania deficytu budżetowego. Ponadto bankowi centralnemu powierza się znaczące funkcje makroekonomiczne, m.in. sprzedaż walut obcych oraz krajowych i stanowienie kursów walut obcych. Emitowanie tego pieniądza uznaje się w doktrynie prawa finansowego za funkcję uprzywilejowaną i kluczową w skali całego systemu bankowego”.

Drugim z zadań przypisanych konstytucyjnie Narodowemu Bankowi Polskiemu jest ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej. Organ ten, wykorzystując dostępne mu instrumenty, oddziałuje na politykę banków komercyjnych w celu dostosowania ich działalności kredytowej i lokacyjnej do przyjętych założeń. Bank centralny, podejmując się opisanych działań, powinien współpracować z Radą Ministrów celem prowadzenia polityki pieniężnej adekwatnej do potrzeb rozwojowych kraju i budowania ogólnie pojętego dobrobytu. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kształtowania wartości pieniądza, która powinna wprost wynikać z realiów gospodarczych.

W omawianym przepisie ustrojodawca wymienił trzy organy Narodowego Banku Polskiego: Prezesa NBP, Radę Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP. Dla dwóch z nich określił sposób ich powołania.

Prezes NBP zgodnie z Konstytucją RP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na 6-letnią kadencję. W art. 227 Konstytucji RP wskazano, iż Prezes NBP nie może być członkiem partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Zakazy te związane są tylko z okresem pełnienia funkcji Prezesa NBP. W związku z tym przesłanki te nie umożliwiają starania się o wskazane stanowisko przy założeniu złożenia rezygnacji w momencie objęcia funkcji. Aktualnie Prezesem NBP jest prof. Adam Glapiński, który pełni tę funkcję już drugą kadencję. Obecna rozpoczęła się 22 czerwca 2022 r.

Drugim z organów Narodowego Banku Polskiego, którego powołanie określa Konstytucja RP, jest Rada Polityki Pieniężnej, w skład której wchodzi Prezes NBP będący jednocześnie jej przewodniczącym oraz

osoby, które wyróżniają się wiedzą z zakresu finansów. Są one powoływane w równej liczbie przez Prezydenta RP, Sejm oraz Senat. Kadencja członka omawianego organu trwa 6 lat. Do kompetencji Rady Polityki Pieniężnej zgodnie z przyjętymi w Konstytucji RP założeniami należy ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej. Ustalania założeń tej polityki Rada dokonuje corocznie i przedkłada je do wiadomości Sejmowi z równoczesnym przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Następnie w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej.

Podsumowując, Narodowy Bank Polski pełni rolę władzy monetarnej oraz instytucji odpowiadającej za prowadzenie polityki pieniężnej, a w szczególność za kształtowanie wartości pieniądza. Ze względu na zakres swoich działań posiada niezależność w sferze finansowej, instytucjonalnej i funkcjonalnej. Najważniejszymi jego organami wymienionymi w Konstytucji RP są: Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP. Ustrojodawca w art. 227 Konstytucji RP określił sposób powoływania Prezes NBP oraz Rady Polityki Pieniężnej. Przewodniczącym Rady jest Prezes NBP, który wraz z pozostałymi członkami ustala coroczne założenia polityki pieniężnej.



ROZDZIAŁ 5. WYBORY I REFERENDUM

1. Wprowadzenie

System wyborczy to ogół norm i zasad postępowania określających sposób przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyborów odbywających się w celu odnowienia składu organów kolegialnych (Sejm, Senat, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego) oraz obsadzania jednoosobowych organów władzy (Prezydent RP, wójt, burmistrz i prezydent miasta). Obejmują one swoim zakresem zarówno prawne, jak i o charakterze pozaprawnym różnego rodzaju normy, zasady i zwyczaje, zwłaszcza zwyczaje i zasady polityczne.

Prawo wyborcze jest częścią systemu wyborczego i występuje w dwóch znaczeniach:

- podmiotowym: prawo obywatela do udziału w wyborach i związane z tym jego uprawnienia,
- przedmiotowym: system norm prawnych określających sposób zorganizowania i przebiegu procesu wyborczego.

2. Konstytucyjne zasady prawa wyborczego w Polsce

Robert Dahl określił elementy, które zabezpieczają system demokratyczny, i zaliczył do nich m.in.: powszechne prawo udziału w wyborach, równe i uczciwe wybory, swobodną rywalizację o głosy wyborców, dostęp do biernego prawa wyborczego, możliwość i wolność zakładania i działania ugrupowań politycznych, swobodną ekspresję poglądów i ocen politycznych¹.

¹ K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy*

Dzięki wyborom obywatele mają pośredni wpływ na sprawowanie władzy. Współczesne wybory są podstawowym i powszechnie stosowanym sposobem legitymizowania władzy. Obywatele mogą za ich pośrednictwem oddziaływać na stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie.

Konstytucja RP określa, że:

- wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 96 ust. 2);
- wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 97 ust. 2);
- Prezydent RP jest wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1);
- wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2).

Oprócz powyższych zasad obowiązywała wcześniej zasada wolnych wyborów². Jej zasadniczymi cechami są:

- pełna swoboda wyrażania przez wyborców ich woli w nieskrępowanym i wolnym od nacisku władz akcie głosowania;
- kampania wyborcza stwarzająca równość szans i gwarantująca uczciwą rywalizację kandydatów i opcji programowych wszystkich bez wyjątku komitetów wyborczych;
- ściśle i profesjonalne przeprowadzenie całej procedury wyborczej, a przede wszystkim rzetelne ustalenie wyników głosowania;
- bezstronność i neutralność organów państwowych w trakcie całego procesu wyborczego.

2.1. Zasada powszechności

Zasada powszechności określa krąg osób, które spełniając określone warunki, mają prawo wybierania i bycia wybranym do organów

publicznej a dobro wspólne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 151–152.

² G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 94.

przedstawicielskich. Nie jest ona tożsama z brakiem jakichkolwiek podmiotowych ograniczeń praw wyborczych. Zaznaczyć trzeba, że powinny mieć one jednak naturalny charakter, tj. wiek czy obywatelstwo, co oznacza zakaz stosowania cenzusów wyborczych o charakterze politycznym, społecznym albo dyskryminacyjnym³. Można tu wymienić takie ograniczenia, jak: majątek, wykształcenie, zasługi i zaufanie, płeć czy rasę.

Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom polskim, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat (art. 62 ust. 1). Wymóg ten dotyczy wyborów do Sejmu i do Senatu, prezydenckich, a także samorządowych, tj. do rad samorządu i do organów wykonawczych samorządu. Taka sama granica wieku ma zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w głosowaniach referendalnych ogólnokrajowym i lokalnym.

Przepisy Konstytucji RP wskazują również na pewne wyłączenia, mianowicie nie posiadają czynnego prawa wyborczego osoby, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione oraz pozbawione praw publicznych lub praw wyborczych⁴.

Istotne jest też, że w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej obywatele polscy posiadają także obywatelstwo Unii, co wiąże się z uzyskaniem prawa do wybierania w Polsce posłów do Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie czynne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego zostało przyznane obywatelom innych państw Unii, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Natomiast w wyborach do rady gminy prawo wybierania przysługuje najszerzszemu kręgowi podmiotów, tj. obywatelom polskim, obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi oraz obywatelom Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, którzy najpóźniej

³ J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 13.

⁴ M. Chmaj, *Prawo wyborcze*, Warszawa 2023, s. 62–63. Por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 47–48.

⁵ Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04, Dz.U. nr 130, poz. 1400.

w dniu głosowania kończą 18 lat i stale zamieszkują na obszarze tej gminy⁶.

Bierne prawo wyborcze jest ukształtowane różnie, w zależności od rodzaju wyborów. Przysługuje ono:

- w wyborach do Sejmu: każdemu obywatelowi polskiemu, który ma czynne prawo wyborcze i najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat,
- w wyborach do Senatu: każdemu obywatelowi polskiemu mającemu czynne prawo wyborcze, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat,
- w wyborach na Prezydenta RP: każdemu obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu,
- w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce: każdej osobie, która ma prawo do wybierania w tych wyborach, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w Polsce lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
- w wyborach do organów samorządu terytorialnego: każdej osobie, która ma prawo wybierania tych organów,
- w wyborach wójta: każdemu obywatelowi polskiemu, który ma prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, przy czym kandydat na wójta nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

Biernego prawa wyborczego nie posiadają osoby⁷, które:

- zostały skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności na podstawie ustawy z dnia 18

⁶ M. Chmaj, *Wybory do rady gminy*, [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 33.

⁷ R. Zych, T. Kowalczyk, *Pozbawienie praw publicznych jako środek karny w aspekcie realizacji praw wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 107–108.

października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, czyli tzw. ustawy lustracyjnej,

- obywatelowi Unii Europejskiej niebędącemu obywatelem polskim, pozbawionemu prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii, którego jest obywatelem.

Zasada powszechności posiada gwarancje jej realizacji, tj. system procedur i instytucji, które zapewniają możliwość oddania głosu każdej osobie do tego uprawnionej. Należą do nich m.in.:

- obowiązek wyznaczenia wyborów na dzień wolny od pracy⁸,
- prowadzenie rejestru wyborców i spisu wyborców,
- instytucja zaświadczeń o prawie do głosowania,
- protest wyborczy kwestionujący ważność wyborów.

Jedną z alternatywnych procedur głosowania jest głosowanie korespondencyjne. Jest to ważny aspekt systemu wyborczego, a jego jedną z zalet jest wzmocnienie zasady powszechności. Jego celem jest zniwelowanie barier organizacyjnych, które utrudniają udział w głosowaniu. Instytucja ta została wprowadzona w 2011 r. i od tego czasu kilkakrotnie zmieniano grupy obywateli, którzy mogli korzystać z tej formy. Początkowo dotyczyła dwóch grup wyborców:

- osób przebywających za granicą, które są ujęte w spisie wyborców sporządzonym przez właściwego terytorialnie konsula,
- niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w tym niewidomych.

Następnie w 2014 r. dokonano zmian, mianowicie ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego na wszystkich wyborców w wyborach do Sejmu i Senatu, w wyborach Prezydenta RP i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Kolejna zmiana, wprowadzona ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, po-

⁸ Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A ZU 2007, nr 3, poz. 26.

zostawiła głosowanie korespondencyjne tylko dla wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w odniesieniu do każdego z rodzajów wyborów.

Późniejsze zmiany regulacji dotyczących głosowania korespondencyjnego wprowadzone były w 2020 r. Wiązały się one z wyborami prezydenckimi i były wynikiem pandemii COVID-19.

Początkowo w marcu 2020 r. przyjęta nowelizacja Kodeksu wyborczego rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego na dwie kolejne grupy wyborców. Oprócz osób niepełnosprawnych prawo to otrzymali wyborcy podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, a także ci, którzy najpóźniej w dniu wyborów skończyli 60 lat. Jednak w kwietniu 2020 r. Sejm uchwalił ustawę, która wprowadziła głosowanie korespondencyjne w majowych wyborach prezydenckich jako jedyną formę głosowania. Ustawa ta została zawetowana przez Senat i finalnie weszła w życie dopiero 9 maja 2020 r. Kolejnym krokiem była ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. Przyjęła ona system głosowania hybrydowego w wyborach prezydenckich, tzn. każdemu wyborcy przysługiwała najpierw opcja głosowania w lokalu wyborczym lub głosowania korespondencyjnego⁹.

Zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca zgłasza komisarzowi wyborczemu do 15. dnia przed dniem wyborów. Wyborca przebywający na obowiązkowej kwarantannie, w izolacji lub izolacji w warunkach domowych zgłoszenia dokonuje nie później niż na 5 dni przed dniem wyborów. W sytuacji gdy kwarantannę, izolację lub izolację w warunkach domowych wyborca rozpoczął na mniej niż 5 dni przed wyborami, zgłoszenia dokonuje najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów. Zgłoszenie może być dokonane ustnie, pisemnie lub elektronicznie i musi ono spełniać określone wymogi ustawowe. Zgłoszenie komisarz przekazuje niezwłocznie właściwemu urzędnikowi wyborczemu. Jeżeli

⁹ M. Dobrowolski, *Wybory prezydenckie w czasie pandemii*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 6, s. 16–30.

głosowanie korespondencyjne ma dotyczyć wyborów Prezydenta RP albo wyborów wójta, zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy również ponownego głosowania. Procedura głosowania korespondencyjnego polega na tym, że wyborca, który zgłosił zamiar takiego głosowania, otrzymuje pakiet wyborczy najpóźniej na 6 dni przed dniem wyborów. W przypadku wyborcy podlegającemu obowiązkowej kwarantannie lub izolacji pakiet wyborczy przekazywany jest nie później niż 2 dni przed dniem wyborów. Wyborca, który głosuje korespondencyjnie, wypełnioną kartę do głosowania wkłada do koperty na kartę do głosowania, zakleja ją, a następnie wkłada ją do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i przesyła ją do właściwej obwodowej komisji wyborczej.

Z kolei wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie lub izolacji kopertę zwrotną przekazuje przedstawicielowi wyznaczonego operatora pocztowego. Uprawnienie takie przysługuje również wyborcom niepełnosprawnym oraz wyborcom, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 60 lat¹⁰.

Obecnie dopuszcza się również głosowanie przez pełnomocnika¹¹. Ściśle łączy się ono z zasadą powszechności prawa wyborczego i jest postrzegane jako jedna z jej gwarancji. Na przykładzie tego typu głosowania zauważalne są także zagrożenia dla procesu wyborczego, np. ryzyko polegające na tym, że pełnomocnik odda głos niezgodnie z wolą mocodawcy, albo też inicjowanie udzielenia pełnomocnictwa nastąpi ze strony potencjalnego pełnomocnika, a nie ze strony wyborcy.

Zgodnie z art. 54 k.w. z takiego sposobu głosowania może skorzystać wyborca znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz taki, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat. Nie można ustanowić pełnomocnika, jeśli wyborca głosuje w odrębnych obwodach głosowania, obwodach utworzonych za granicą oraz na polskich stat-

¹⁰ I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Alternatywne metody głosowania w opiniach Polaków. Postawy i poglądy względem wybranych form partycypacji w wyborach*, Poznań 2020, s. 57–62; A. Jackiewicz, *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A, s. 275–277.

¹¹ I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Alternatywne metody...*, s. 57–62.

kach morskich, a także w sytuacji, gdy zgłosił on chęć głosowania korespondencyjnego. Pełnomocnikiem może być osoba, która ma prawo wybierania. Zasadniczo może ona przyjąć pełnomocnictwo do głosowania tylko od jednej osoby. Przepisy Kodeksu wyborczego dopuszczają jednak możliwość przyjęcia pełnomocnictwa od dwóch osób w sytuacji, gdy co najmniej jednym z mocodawców jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika. Pełnomocnikiem nie może być osoba wchodząca w skład obwodowej komisji wyborczej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa, a także mąż zaufania oraz kandydat w danych wyborach.

Pełnomocnictwa do głosowania udziela się przed wójtem lub przed innym pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta do sporządzania aktów pełnomocnictwa do głosowania. Wyborca najpierw musi złożyć wniosek do wójta gminy, w której jest ujęty w obwodzie głosowania właściwym dla adresu zameldowania na pobyt stały lub adresu stałego zamieszkania, najpóźniej w 9. dniu przed dniem wyborów. Wniosek taki można złożyć ustnie, pisemnie lub elektronicznie, opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, przy użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego ds. informatyzacji. Pełnomocnictwo jest odwoływalne, ponieważ wyborca może je cofnąć przez oświadczenie złożone wójtowi najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów lub doręczone właściwej obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w dniu głosowania.

Pełnomocnictwo może też wygasnąć z mocy prawa w następujących przypadkach:

- śmierci lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwa lub pełnomocnika;
- braku przesłanek, od których zależy zdolność do bycia pełnomocnikiem, lub wystąpienia przesłanek wykluczających możliwość bycia pełnomocnikiem;
- wcześniejszego głosowania osobistego przez osobę udzielającą pełnomocnictwa.

W doktrynie prawniczej zarzuca się, że instytucja głosowania przez pełnomocnika narusza wymóg zachowania wyborów bezpośrednich. W tym zakresie wielokrotnie wypowiedział się Sąd Najwyższy¹², który stwierdził, że głosowanie przez pełnomocnika jest gwarancją korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego i w żadnym momencie nie oznacza przeniesienia na pełnomocnika praw wyborczych przysługujących osobie, która udzieliła pełnomocnictwa. Natomiast pełnomocnictwo obejmuje upoważnienie pełnomocnika do oddania głosu w wyborach zgodnie z wolą mocodawcy i w jego imieniu.

2.2. Zasada równości

Zasada równości prawa wyborczego rozumiana jest w znaczeniach formalnym i materialnym, które odnoszą się przede wszystkim do czynnego prawa wyborczego. W stosunku do biernego prawa wyborczego zastosowanie mają ogólne założenia wynikające z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. W aspekcie formalnym polega ona na tym, że wyborcy powinni mieć jednakową liczbę głosów, co w praktyce oznacza przyjęcie formuły: „jeden wyborca – jeden głos”. Natomiast w znaczeniu materialnym oznacza, że „siła” głosu każdego wyborcy jest jednakowa, tzn. wyborcy mają równy wpływ na skład wybieranego organu. Nie zostanie ona zapewniona, jeżeli w okręgach o różnej liczbie ludności będzie obsadzana jednakowa liczba mandatów albo różna liczba mandatów będzie obsadzana w okręgach o takiej samej liczbie ludności. Oznacza to, że równość w znaczeniu materialnym można osiągnąć, gdy liczba mandatów przypadających na okręg wyborczy jest zależna od liczby mieszkańców okręgu¹³.

¹² Postanowienie SN z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. III SW 67/11, Legalis 473648.

¹³ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2019, s. 198–200; T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 121–122.

2.3. Zasada bezpośredniości

Zasada bezpośredniości wyborów oznacza, że wyborca oddaje głos na swoich przedstawicieli do parlamentu, organów samorządu terytorialnego, Parlamentu Europejskiego czy głowę państwa. Przeciwnieństwem zasady bezpośredniości głosowania jest zasada pośredniości, według której wyborcy wybierają elektorów, czyli pośredników, którzy w ich imieniu będą dokonywać ostatecznego wyboru¹⁴. Dlatego też wybory można określić jako jednostopniowe. Zasada bezpośredniości gwarantuje takie ukształtowanie mechanizmu głosowania, aby wyborca oddawał głos na konkretnego, preferowanego przez siebie kandydata. Wyraża się ona również w głosowaniu osobistym, które polega na oddaniu głosu w lokalu wyborczym¹⁵.

2.4. Zasada tajności głosowania

Zasadę tajności głosowania należy odnieść do jednej fazy procedury wyborczej, mianowicie do sformułowania przez wyborcę swoich preferencji wyborczych¹⁶. Nie dotyczy ona innych czynności wyborczych. Ma na celu zapewnić wyborcy swobodę podjęcia decyzji, którą zna tylko on sam. I choć wyborca nie jest anonimowy, to anonimowe są jego poglądy. Dlatego też zasada ta gwarantuje poczucie bezpieczeństwa, ponieważ z powodu konkretnej treści decyzji wyborcę nie spotkają ujemne skutki. Do mechanizmów gwarantujących zachowanie zasady tajności możemy zaliczyć: zapewnienie odpowiednich warunków technicznych w loka-

¹⁴ Wybory pośrednie (dwustopniowe) stosowane są tylko w niektórych państwach przy wyborze prezydenta (np. Niemiec) lub jednej z izby parlamentu (np. w Wielkiej Brytanii), Zob. P. Biskup, *Skład, organizacja i funkcjonowanie Brytyjskiej Izby Lordów*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 2, s. 90–92.

¹⁵ A. Bień-Kacała, *Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 228–229.

¹⁶ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 203.

lach wyborczych, tj. obowiązek organizowania miejsc zapewniających tajność głosowania, odpowiednie zabezpieczenie kart do głosowania, zakaz otwierania urny przed zakończeniem głosowania czy też zakaz przerywania głosowania¹⁷.

2.5. Zasada proporcjonalności wyborów

Zasada proporcjonalności wyborów dotyczy rozdziału mandatów, czyli już końcowego etapu wyborów. Polega ona na tym, że mandaty rozdzielą się między zarejestrowane listy proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez te listy głosów. Stosowana jest ona wyłącznie przy wielomandatowych okręgach wyborczych. W Polsce w celu zapobieżenia rozdrobnienia partii w parlamencie wprowadzono tzw. próg wyborczy, który dla partii wynosi 5%, a dla koalicji – 8%.

Do zalet stosowania systemu proporcjonalnego należy zaliczyć m.in.:

- zapobieganie zbyt dużym deformacjom wyników wyborów, co można zauważyć w systemie większościowym,
- zapewnienie odzwierciedlenia w organach przedstawicielskich aktualnego układu sił politycznych w społeczeństwie,
- powstawanie rządów koalicyjnych, które uwzględniają interesy różnych grup społecznych; regułą jest w nich odpowiedzialność poszczególnych ministrów,
- zapewnienie lepszej równości siły głosu,
- zmniejszenie liczby tzw. głosów straconych.

W ramach modelu wyborów proporcjonalnych istnieją różne sposoby przeliczania głosów wyborców na mandaty poselskie. Wśród najpopularniejszych można wymienić metody D'Hondta, Hare'a-Niemeyera i Sainte-Laguë'a.

System wyborów większościowych polega on na tym, że mandat otrzymuje wyłącznie ugrupowanie bądź pojedynczy kandydat – zależnie od wyborów – który zdobył w danym okręgu największą liczbę głosów. W Polsce system wyborów większościowych występuje w dwóch odmianach:

¹⁷ M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 270.

1. System większości zwykłej, który występuje m.in. w wyborach do Senatu oraz w części wyborów do rad gmin. Do zdobycia mandatu konieczne jest uzyskanie przez kandydata największej liczby głosów spośród wszystkich kandydatów.
2. System większości bezwzględnej, który ma zastosowanie w wyborach Prezydenta RP oraz w wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Mandat zdobywa ten kandydat, który uzyska więcej niż połowę wszystkich ważnie oddanych głosów. Jeśli żaden z kandydatów nie uzyska takiej większości, to w 14. dniu po pierwszym głosowaniu przeprowadza się drugą turę głosowania, w której uczestniczą tylko dwaj kandydaci, którzy zdobyli najwięcej głosów w pierwszym głosowaniu i nie zrzekli się kandydowania. Za wybranego uznaje się tego, który uzyskał większość zwykłą¹⁸.

Jedną z podstawowych wad systemu większościowego jest to, że w głosowaniu pozostaje duża grupa głosów niewykorzystanych. Nie liczą się głosy dużej części wyborców, ponieważ zostały oddane nie na zwycięskich kandydatów. Natomiast do zalet można liczyć to, że efektem stosowania systemu większościowego jest wzmocnienie silnych ugrupowań, co przekłada się często na stabilność rządów.

3. Tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu

Wybory do Sejmu i Senatu zawsze odbywają się łącznie, a kompetencja do ich zarządzenia przysługuje Prezydentowi RP. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 1 Konstytucji RP jest to jego prerogatywa, która nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Długość kadencji Sejmu i Senatu ma znaczenie dla ustalenia terminu wyborów, stąd istotne wydaje się przypomnienie, jaka jest kadencja parlamentu i kiedy się rozpoczyna.

Trybunał Konstytucyjny, orzekł: „Na treść zasady kadencyjności składają się (...) trzy podstawowe elementy. (...) Po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych.

¹⁸ A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 231.

Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji”¹⁹.

Kadencja Sejmu i Senatu została określona poprzez wskazanie konkretnego okresu trwania pełnomocnictw. Zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji RP Sejm i Senat są wybierane na 4-letnie kadencje. Kadencja Sejmu rozpoczyna się z dniem zebrania się tej izby na pierwsze posiedzenie. Jego termin wyznacza Prezydent RP w ciągu 30 dni od dnia wyborów²⁰. Tego samego dnia rozpoczyna się również kadencja Senatu, niezależnie od tego, kiedy odbędzie się jego pierwsze posiedzenie. Kadencje obu izb trwają natomiast do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Jest to gwarancja ciągłości istnienia parlamentu, ponieważ kadencja poprzedniego nie może się zakończyć przed ukonstytuowaniem się nowego.

Zgodnie z przepisami Konstytucji RP kadencja Sejmu i Senatu może ulec skróceniu tylko wyjątkowo. Po pierwsze, może to być dokonane decyzją samego Sejmu. Konstytucja RP nie określa, z jakich przyczyn Sejm może dokonać samorozwiązania. Może to być konsekwencją każdego powodu. Jedynym wyjątkiem jest zakaz skracania kadencji w okresie obowiązywania jednego ze stanów nadzwyczajnych i w trakcie 90 dni po jego zakończeniu (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP).

Inicjatywa podjęcia uchwały o skróceniu kadencji należy do Prezydium Sejmu, komisji sejmowej lub co najmniej 15 posłów. Uchwałę taką Sejm musi podjąć większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby posłów. Pod rządami obecnej Konstytucji RP do samorozwiązania Sejmu doszło jeden raz, kiedy 7 września 2007 r. Sejm V kadencji podjął uchwałę o skróceniu kadencji, która trwała do 4 listopada 2007 r.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK 1998/4/48, Dz.U. 1998, nr 67, poz. 446, LEX nr 33149.

²⁰ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 129 i n.

Rozwiązanie Sejmu może także nastąpić w wyniku decyzji Prezydenta RP. Zanim podejmie on taką decyzję, musi – zgodnie z przepisem Konstytucji RP – zasięgnąć opinii Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu, które jednak nie mają charakteru wiążącego. Rozwiązanie to może nastąpić tylko w dwóch przypadkach, tj. obligatoryjnie w procesie tworzenia rządu – w razie niezdolności Sejmu do wyrażenia wotum zaufania rządowi powołanemu przez Prezydenta RP bądź niezdolności do wybrania własnego składu rządu (art. 155 Konstytucji RP), oraz fakultatywnie w procesie uchwalania ustawy budżetowej – w razie niezdolności izb do jej przyjęcia w okresie 4 miesięcy (art. 225 Konstytucji RP)²¹.

Zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji RP wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent RP nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, który przypada w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji.

Natomiast w przypadku skrócenia kadencji parlamentu Prezydent RP zgodnie z art. 98 ust. 3 i 5 Konstytucji RP zarządza wybory do Sejmu i Senatu oraz wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu lub odpowiednio – dnia podjęcia uchwały przez Sejm.

Wybory muszą zostać wyznaczone na dzień wolny od pracy, przez który należy rozumieć taki dzień, który został uznany za wolny na podstawie ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Warto zwrócić uwagę, że Kodeks wyborczy w art. 4 ust. 2 stanowił, iż organ zarządzający wybory mógł postanowić, że głosowanie w wyborach przeprowadzone zostanie w ciągu 2 dni, zostało to jednak zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny²², który orzekł, że biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 98 ust. 2 Konstytucji RP, który wskazuje, że wybory powinny się odbyć „w dniu wolnym od pracy”, wyklucza się możliwość ich przeprowadzenia przez czas dłuższy niż jeden dzień.

²¹ S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 222.

²² Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. K 9/11, OTK-A 2011/6/61, Dz.U. 2011, nr 149 poz. 889, LEX nr 936458.

Zgodnie z art. 194 k.w. Prezydent RP decyzję o zarządzeniu wyborów podejmuje w formie postanowienia, które ogłasza się w Dzienniku Ustaw najpóźniej w ciągu 5 dni od dnia zarządzenia wyborów i podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Postanowienie to wskazuje przede wszystkim termin wyborów oraz podstawę prawną ich zarządzenia. Głównym jego elementem jest kalendarz wyborczy, który określa terminy wykonania czynności wyborczych przez organy wyborcze, komitety, wyborców i innych uczestników procesu wyborczego. Prezydent RP w tej kwestii jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii Państwowej Komisji Wyborczej²³.

Istotne z punktu widzenia organizacji wyborów jest przedstawienie zasad tworzenia okręgów wyborczych i obwodów głosowania. Okręg wyborczy to jednostka terytorialna, w ramach której dokonywane jest obsadzenie określonej liczby mandatów, a więc wybór określonej liczby posłów czy senatorów. Okręg wyborczy w wyborach do Sejmu ma charakter wielomandatowy i zgodnie z art. 201 k.w. może obejmować całe województwo lub jego część, jednak jego granice nie mogą naruszać granic wchodzących w jego skład powiatów oraz miast na prawach powiatu. W każdym z nich jest wybieranych w drodze głosowania co najmniej 7 posłów. Zgodnie z art. 202 k.w. podział na okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu następuje według liczby obywateli w nich zamieszkujących, co oznacza, że ułamki liczby mandatów posłów przypadających na dany okręg wyborczy równe lub większe od jednej drugiej należy zaokrąglić w górę, do liczby całkowitej²⁴.

Jeżeli w wyniku przedstawionego przeliczenia liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych przewyższa ustawową liczbę posłów, tj. 460, mandaty nadwyżkowe odejmuje się tym okręgom wyborczym, które obejmują najmniej ludności. Natomiast w sytuacji, gdy liczba posłów jest mniejsza od ustawowej liczby posłów, dodatkowe mandaty przydziela się okręgom wyborczym, w których mieszka najwięcej wyborców.

²³ S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 194*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

²⁴ Ibidem, art. 201, 202.

Okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu mogą ulegać zmianie. Wniosek w tej sprawie może złożyć do Sejmu Państwowa Komisja Wyborcza, która może to zrobić w dwóch przypadkach: przy zmianie podziału terytorialnego państwa lub liczby mieszkańców w okręgu wyborczym albo w kraju.

W przypadku wyborów do Senatu zgodnie z art. 260 k.w. tworzone są jednomandatowe okręgi wyborcze, które obejmują obecnie część obszaru województwa, przy czym granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu.

Natomiast obwody głosowania są tworzone w celu przeprowadzenia w nich czynności oddania głosu. W wyborach do Sejmu i Senatu obwody te na obszarze każdej gminy są stałe, a ich podział przeprowadzany jest przez radę gminy na wniosek wójta, burmistrza (prezydenta miasta), tak aby obwód obejmował od 500 do 3000 mieszkańców. Tworzone są również odrębne obwody głosowania w domach studenckich, szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych.

Minister właściwy ds. zagranicznych i minister właściwy ds. gospodarki morskiej po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej tworzą również zagraniczne obwody wyborcze oraz obwody do głosowania na polskich statkach morskich.

Jednym z ważniejszych momentów procedury wyborczej jest zgłaszanie kandydatów²⁵. Zgodnie z art. 100 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 204 k.w. prawo zgłaszania kandydatów na posłów przysługuje komitetowi wyborczemu partii politycznej, koalicyjnemu komitetowi wyborczemu, komitetowi wyborczemu wyborców. Komitet wyborczy partii politycznej ma obowiązek zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetu w okresie od dnia ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do 48. dnia przed dniem wyborów. Koalicyjny komitet wyborczy może być utworzony w tym samym okresie, co komitet wyborczy partii politycznej, z tym że do zawiadomienia należy ponadto dołączyć umowę o zawiązaniu koalicji wyborczej.

²⁵ Zob. P. Uziębło, *Zgłaszanie kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wybrane problemy*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20, s. 35–51.

Natomiast komitet wyborczy wyborców może zostać utworzony po zebraniu co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo do wybierania do Sejmu. Następnie o utworzeniu komitetu należy zawiadomić Państwową Komisję Wyborczą. Komitet wyborczy może w każdym okręgu wyborczym zgłosić jedną listę kandydatów na posłów. Lista kandydatów powinna zostać poparta podpisami co najmniej 5 tys. wyborców, którzy stale zamieszkują w danym okręgu wyborczym. Od tego wymogu zwolnione są komitety wyborcze, które już zarejestrowały listy w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Nazwiska kandydatów umieszcza się na liście nie według kolejności alfabetycznej, ale zgodnie z kolejnością ustaloną przez komitet wyborczy. Listy okręgowe zgłaszane są do okręgowych komisji wyborczych, które dokonują ich rejestracji. W razie odmowy zarejestrowania Państwowa Komisja Wyborcza podejmuje rozstrzygnięcie, od którego przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (art. 218 § 2 k.w.)²⁶.

W przypadku wyborów do Senatu zgodnie z art. 100 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 263 k.w. prawo zgłaszania kandydatów na senatorów przysługuje, podobnie jak w wyborach do Sejmu, partiom politycznym, koalicjom tych partii i wyborcom, które tworzą w tym celu komitety wyborcze. Każda kandydatura musi być poparta podpisami co najmniej 2 tys. wyborców stale zamieszkujących na terenie danego okręgu wyborczego (art. 265 k.w.). Kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym. Nie wolno równocześnie kandydować do Sejmu i Senatu²⁷.

Głosowanie w wyborach do Sejmu i Senatu odbywa się w lokalu obwodowej komisji wyborczej od godz. 7.00 do godz. 21.00. Wyborca umieszczony w spisie wyborczym po sprawdzeniu tożsamości przez członków obwodowej komisji wyborczej otrzymuje karty do głosowania do Sejmu i do Senatu, potwierdzając ich odbiór własnoręcznym podpisem w spisie wyborców. Następnie – z zachowaniem wymogów tajności – oddaje głos, stawiając znak „x” w kratce obok nazwiska kandydata na posła tylko z jednej listy oraz na jednego senatora. Następnie wrzuca

²⁶ E. Maniewska, *Problemy orzecznictwa Sądu Najwyższego związanego z wyborami parlamentarnymi z 2011*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 35–56.

²⁷ M. Chmaj, *Prawo wyborcze*, s. 177–178.

kartę do głosowania do urny, która jest przezroczysta, w taki sposób, aby strona zadrukowana nie była widoczna dla innych osób. Głos uznaje się za nieważny, jeżeli wyborca postawił znak „x” przy więcej niż jednym nazwisku albo nie postawił go wcale.

Zgodnie z art. 228 k.w. obwodowa komisja wyborcza, ustalając wynik głosowania, oblicza liczbę wyborców, którzy są uprawnieni do głosowania, liczbę wyborców, którym w dniu wyborów wydano karty do głosowania, liczbę wyborców głosujących przez pełnomocnika, liczbę kart, które zostały wyjęte z urny, z podziałem na karty nieważne i ważne, liczbę głosów nieważnych z podaniem, dlaczego zostały za takie uznane, liczbę głosów ważnych, oddanych łącznie na wszystkie listy kandydatów i oddanych na poszczególne listy kandydatów, liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów z list.

Później obwodowa komisja wyborcza sporządza protokół głosowania w danym obwodzie, który następnie przesyła do okręgowej komisji wyborczej. Ta z kolei sumuje dane o wynikach głosowania w poszczególnych obwodach, sporządza protokół rezultatów głosowania w swoim okręgu wyborczym w dwóch jednakowo brzmiących egzemplarzach i przekazuje go do Państwowej Komisji Wyborczej, która następnie sumuje wyniki głosowania w skali kraju i ustala, które komitety wyborcze przekroczyły progi wyborcze upoważniające je do udziału w podziale mandatów (5% dla komitetów partyjnych i komitetów wyborczych wyborców, 8% dla koalicji). Na tej podstawie okręgowe komisje wyborcze, wykorzystując metodę D'Hondta, dokonują proporcjonalnego podziału mandatów pomiędzy listy okręgowe oraz przydzielają te mandaty kandydatom z poszczególnych list stosownie do kolejności otrzymanych głosów w ramach danej listy. Następnie Państwowa Komisja Wyborcza po sprawdzeniu, czy ustalenia są prawidłowe, ogłasza wyniki wyborów w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w formie obwieszczenia²⁸.

W przypadku wyborów do Senatu zastosowanie mają jednomandato-we okręgi wyborcze. Za wybranego na senatora w danym okręgu uważa

²⁸ K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 229*, [w:] B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

się tego kandydata, który otrzymał najwięcej oddanych głosów ważnych. Zastosowanie ma zasada większości względnej. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów. Dlatego też proces ustalania wyników wyborów do Senatu kończy się na czynnościach dokonanych przez okręgowe komisje wyborcze, na podstawie których Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje wymienionych wyżej czynności końcowych.

Po zakończeniu wszystkich prac Państwowa Komisja Wyborcza podaje do publicznej wiadomości wyniki wyborów do Sejmu i Senatu w formie obwieszczenia do publicznej wiadomości oraz ogłasza je w Dzienniku Ustaw. Jest ono również niezwłocznie publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej PKW. Z dniem ogłoszenia wyników wyborów posłowie uzyskują mandat, z czym wiąże się także objęcie ich immunitetem formalnym. Jednak sprawowanie mandatu rozpoczynają jednak dopiero od momentu złożenia przed Sejmem ślubowania²⁹.

Zgodnie z art. 247 § 1 k.w. (w stosunku do senatora analogiczne unormowanie zawiera art. 279 k.w.) wygaśnięcie mandatu posła i senatora następuje w przypadku:

- śmierci posła;
- utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów,
- pozbawienia mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;
- zrzeczenia się mandatu;
- zajmowania w dniu wyborów bądź objęcia już po wyborach, ale przed rozpoczęciem kadencji, stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła, jeżeli niełoży on Marszałkowi Sejmu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw wyników wyborów do Sejmu oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji;

²⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 66.

- objęcia urzędu Prezydenta RP (z chwilą złożenia przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego);
- powołania w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła;
- wyboru w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego.

Odmowa złożenia ślubowania poselskiego jest równoznaczna ze zrzeczeniem się mandatu.

Wygaśnięcie mandatu posła niezwłocznie stwierdza Marszałek Sejmu w drodze postanowienia, które wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie posłowi, któremu przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia, za pośrednictwem Marszałka Sejmu. Sąd Najwyższy rozpatruje odwołanie i orzeka w sprawie w terminie 7 dni w postępowaniu nieprocesowym. W przypadku gdy Sąd Najwyższy odwołania nie uwzględni, postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła staje się prawomocne, a Marszałek Sejmu ma obowiązek ogłosić je w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Po wygaśnięciu mandatu nie przeprowadza się wyborów uzupełniających, tylko Marszałek Sejmu zawiadamia, na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, kolejnego pod względem liczby otrzymanych głosów kandydata z tej samej listy kandydatów o przysługującym mu pierwszeństwie do mandatu.

Jeżeli chodzi o senatorów, to procedura stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, wniesienia ewentualnego odwołania jest określona na analogicznych zasadach jak w przypadku posła. Stanowią o tym art. 281 i 282 k.w.³⁰

Zgodnie z art. 101 Konstytucji RP ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy, przy czym wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Oznacza to, że procedura ta składa się z dwóch etapów: najpierw orzeka się o protestach wyborczych, a następnie o ważności wyborów.

³⁰ M. Poślednik, *Wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty unormowane w kodeksie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 107–134.

Zgodnie z art. 82 § 1 k.w. prawo wniesienia protestu ma każdy wyborca, a także przewodniczący właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnik każdego komitetu wyborczego. Podstawą protestu może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko głosowaniu lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

Protesty wyborcze wnosi się do Sądu Najwyższego na piśmie w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw. Nie ma możliwości skutecznego złożenia protestu przed ogłoszeniem wyników wyborów.

Jednym ze sposobów wniesienia protestu wyborczego jest bezpośrednie złożenie go w Sądzie Najwyższym. Można też nadać go w tym terminie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. 2022, poz. 896 ze zm.). Z kolei wyborcy przebywający za granicą lub na polskim statku morskim mogą złożyć protest odpowiednio właściwemu terytorialnie konsulowi lub kapitanowi statku. Należy wówczas dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju. Protest nadany do konsula, wysłany pocztą zagraniczną lub kurierem, musi wpłynąć do urzędu konsularnego przed upływem terminu do wniesienia protestu.

Osoba wnosząca protest powinna sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Jest on rozpatrywany przez skład trzech sędziów w ramach Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, który wydaje opinię w przedmiocie protestu³¹.

Następnie Sąd Najwyższy w całym składzie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów i opinii trójkowych składów do poszczególnych

³¹ M. Mistygacz, A. Materska-Sosnowska, *Dysfunkcjonalność protestów wyborczych w Polsce w świetle standardu uczciwych wyborów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 198–201, zob. A. Rakowska, *Postępowanie w sprawach protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 62 in.

protestów rozstrzyga o ważności wyborów. Uchwałę w tej sprawie wydaje on nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów, na posiedzeniu jawnym. Sąd Najwyższy, podejmując uchwałę o nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła, stwierdza wygaśnięcie mandatów w zakresie unieważnienia oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Uchwałę Sądu Najwyższego przedstawia się niezwłocznie Prezydentowi RP oraz Marszałkowi Sejmu, a także przesyła Państwowej Komisji Wyborczej. Uchwałę Sądu Najwyższego ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Tryb przeprowadzania wyborów na urząd Prezydenta RP

Zgodnie z art. 127 ust. 1 i 2 Konstytucji RP Prezydent RP wybierany jest przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym na 5-letnią kadencję. Ponownie może być wybrany tylko raz.

Wybory prezydenckie zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP oraz wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji. W przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta RP Marszałek Sejmu zarządza wybory nie później niż w 14. dniu po opróżnieniu urzędu i wyznacza datę wyboru na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów. Taka sytuacja miała miejsce po śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego – Marszałek Sejmu zarządził wybory 21 kwietnia 2010 r., czyli w 11. dniu po opróżnieniu urzędu. Marszałek Sejmu zarządza wybory postanowieniem, które ogłasza się w Dzienniku Ustaw najpóźniej w 3. dniu od dnia zarządzenia wyborów. Przed zarządzeniem wyborów Marszałek Sejmu jest zobowiązany zasięgnąć opinii Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie terminów wykonania czynności wyborczych, które są określone szczegółowo w kalendarzu wyborczym stanowiącym załącznik do postanowienia o zarządzeniu wyborów.

W sytuacji, gdy żaden z kandydatów na urząd Prezydenta RP nie uzyskał w pierwszej turze głosowania bezwzględnej większości ważnie oddanych głosów, przeprowadza się ponowne głosowanie 14. dnia po pierwszym głosowaniu. Wówczas wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów. Jeżeli jeden z kandydatów umrze, wycofa zgodę na kandydowanie lub utraci prawo wybieralności, to datę ponownego głosowania odracza się o kolejne 14 dni i dopuszcza się kandydata, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów.

Przy wyborze Prezydenta RP obowiązuje system wyborów większościowych. W pierwszej turze ma zastosowanie zasada większości bezwzględnej, gdyż do wyboru potrzebne jest uzyskanie co najmniej 50% + 1 ważnie oddanych, a w przypadku drugiej tury obowiązuje zasada większości zwykłej, tzn. za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał więcej głosów niż jego kontrkandydat. W wyborach na urząd Prezydenta RP do drugiej tury doszło np. w 1995 r., kiedy Aleksander Kwaśniewski pokonał Lecha Wałęsę, w 2005 r., kiedy Lech Kaczyński pokonał Donalda Tuska, w 2010 r., kiedy Bronisław Komorowski pokonał Jarosława Kaczyńskiego, w 2015 r., kiedy Andrzej Duda pokonał Bronisława Komorowskiego, a w 2020 r. Rafała Trzaskowskiego. Natomiast w 2000 r. Aleksander Kwaśniewski zapewnił sobie zwycięstwo już w pierwszej turze.

Zgłoszenia kandydata na urząd Prezydenta RP dokonuje komitet wyborczy kandydata na Prezydenta RP, którego utworzenie wymaga uzyskania pisemnej zgody kandydata na kandydowanie w wyborach, pisemnej zgody kandydata na utworzenie jego komitetu, pisemnego oświadczenia kandydata o posiadaniu prawa wybieralności. Po zebraniu co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu i popierających kandydata pełnomocnik wyborczy zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą o utworzeniu komitetu wyborczego.

W tego typu zawiadomieniu należy podać nazwę komitetu wyborczego oraz adres jego siedziby i dane osobowe, tj. imię i nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL pełnomocników. Rejestracji komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP dokonuje Państwowa Komisja Wyborcza w formie uchwały.

Jeżeli zgłoszenie wykazuje wady, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie wzywa pełnomocnika wyborczego do usunięcia wskazanych wad zgłoszenia w terminie 2 dni od daty podania do publicznej wiadomości informacji o wadach zgłoszenia. W razie nieusunięcia wad w terminie Państwowa Komisja Wyborcza obligatoryjnie postanawia o odmowie rejestracji kandydata. Zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP wymaga poparcia co najmniej 100 000 obywateli³².

Państwowa Komisja Wyborcza sporządza listę kandydatów zarejestrowanych, na której ich nazwiska umieszcza się w kolejności alfabetycznej, a następnie zarządza ich wydrukowanie i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewnia dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym.

Wyborca dokonuje wyboru kandydata na Prezydenta RP poprzez postawienie znaku „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska i imienia (imion) jednego z kandydatów. Za nieważny uznany zostanie głos, jeżeli na karcie do głosowania wyborca umieścił znak „x” przy więcej niż jednym nazwisku kandydata albo nie umieścił znaku „x” przy żadnym z nazwisk kandydatów.

Kadencja Prezydenta RP rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu, czyli po złożeniu przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego. Przysięga składana jest w ostatnim dniu urzędowania ustępującego Prezydenta RP według konstytucyjnie ustalonej rotacji z możliwością dodania formuły: „Tak mi dopomóż Bóg”. Z chwilą złożenia tej przysięgi ustępujący Prezydent RP kończy urzędowanie. Natomiast w sytuacji opróżnienia urzędu przysięga składana jest w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o stwierdzeniu ważności wyborów w Dzienniku Ustaw.

Skrócenie kadencji następuje tylko wyjątkowo, w sytuacjach uregulowanych bezpośrednio w Konstytucji RP:

- śmierci Prezydenta RP,

³² K. Urbaniak, *Prawne i praktyczne aspekty obowiązku zbierania podpisów jako element prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 2016, vol. 42, s. 36–47; P. Czarny, *Komentarz do art. 127, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

- zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta RP,
- stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta RP przez Sąd Najwyższy lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze, np. z powodu odmowy złożenia przysięgi, obłożnej choroby uniemożliwiającej wykonywanie tego urzędu,
- uznania przez Zgromadzenie Narodowe niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia,
- złożenia Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

W art. 131 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca przewidział sytuację, w której Prezydent RP zawiadamia Marszałka Sejmu o przejściowych przeszkodach w sprawowaniu urzędu. Jego obowiązki wówczas tymczasowo przejmuje Marszałek Sejmu.

W sytuacji, gdyby Prezydent RP nie był w stanie zawiadomić o czasowej niemożności sprawowania urzędu, Marszałek Sejmu zwraca się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP i powierzenie mu wykonywania obowiązków głowy państwa.

Ważność wyboru Prezydenta RP stwierdza Sąd Najwyższy³³. Rozstrzyga on w składzie całej właściwej izby (obecnie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów.

Uchwałę w tej sprawie Sąd Najwyższy podejmuje nie później niż w 30 dni po podaniu przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów do publicznej wiadomości. Odbywa się to na posiedzeniu jawnym z obowiązkowym udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW. Następnie uchwała ta zostaje niezwłocznie przedstawiona Marszałkowi Sejmu, a także przesłana do Państwowej Komisji Wyborczej oraz ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

W przypadku podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzającej nieważność wyboru Marszałek Sejmu jest zobowiązany zarządzić

³³ Ł. Buczkowski, *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich na gruncie kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 208.

nowe wybory. Postanowienie Marszałka Sejmu podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw najpóźniej w 5. dniu od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego stwierdzającej nieważność wyboru Prezydenta RP. Nowe wybory odbywają się na takich zasadach przewidzianych, jak w przypadku opróżnienia urzędu, oraz w trybie przewidzianym w Kodeksie wyborczym.

Jeżeli chodzi o protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP, to jest on wnoszony na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Protest może być wniesiony w siedzibie Sądu Najwyższego lub przesłany w formie przesyłki nadanej w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Wyborca wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody.

Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protesty złożone po terminie, wniesione przez osoby nieuprawnione, a także dotyczące sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym jest przewidziana możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie trzech sędziów w postępowaniu nieprocesowym, a następnie wydaje opinię w formie postanowienia w sprawie protestu. Opinia powinna zawierać ustalenia co do zasadności zarzutów protestu, a w razie potwierdzenia zasadności zarzutów – ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego miało wpływ na wynik wyborów. Uczestnikami postępowania są: wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny³⁴.

5. Administracja wyborcza

Administracja wyborcza to zespół organów wyborczych, a więc organów odpowiedzialnych za przygotowanie, organizację i przeprowadza-

³⁴ W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7–8, s. 7–23.

nie wyborów. Stałymi organami wyborczymi są Państwowa Komisja Wyborcza oraz komisarze wyborczy. Natomiast do organów wyborczych o niestałym charakterze należy zaliczyć:

- okręgowe komisje wyborcze,
- rejonowe komisje wyborcze,
- terytorialne komisje wyborcze,
- obwodowe komisje wyborcze.

Organy te powoływane są na czas wykonania powierzonych im zadań.

Państwowa Komisja Wyborcza jest organem, który nie ma ugruntowania konstytucyjnego, a takie rozwiązanie dawałoby jej gwarancję niezależności i stabilności. Od 1990 r. w jej skład wchodził wyłącznie sędziowie. W 2018 r. dokonano nowelizacji i obecnie część jej członków wskazywana jest przez kluby parlamentarne. Rozwiązanie to nawiązuje do tradycji II RP.

Państwowa Komisja Wyborcza składa się z jednego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jednego sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazanych przez Prezesów tych sądów, oraz siedmiu osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm. Liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich, lecz nie więcej niż trzech na jeden klub. Członkowie będący sędziami Trybunału Konstytucyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego w Państwowej Komisji Wyborczej powoływani są na kadencję, która trwa 9 lat. Kadencja pozostałych członków trwa tyle co kadencja Sejmu. Wszyscy członkowie powoływani są przez Prezydenta RP w drodze postanowienia.

Państwowa Komisja Wyborcza ze swojego grona wybiera przewodniczącego oraz dwóch zastępców. Z kolei funkcję sekretarza PKW pełni szef Krajowego Biura Wyborczego, który uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym. Wygaśnięcie członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej następuje jedynie w przypadkach określonych w Kodeksie wyborczym, np. wskutek zrzeczenia się członkostwa, podpisania zgody na kandydowanie w wyborach bądź objęcia funkcji męża zaufania lub pełnomocnika, śmierci członka Komisji i odwołania przez Prezy-

denta RP na uzasadniony wniosek Prezesa, który wskazał sędziego jako członka Komisji.

Państwowa Komisja Wyborcza wykonuje różnego rodzaju zadania związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów. Należą do nich m.in.: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, powoływanie komisarzy wyborczych oraz okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, wydawanie wytycznych wiążących dla organów wyborczych niższych szczebli, rozpatrywanie skarg na działalność innych komisji oraz komisarzy wyborczych, ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów, przedstawianie po wyborach m.in. Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu czy Senatu i premierowi informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i ewentualnej propozycji zmian, prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania. Trzeba zaznaczyć, że Państwowa Komisja Wyborcza wykonuje zadania nie tylko wyborcze, ale i te wynikające z innych niż Kodeks wyborczy ustaw (np. ustaw referendalnych czy też ustawy o partiach politycznych w zakresie kontroli ich finansowania).

Komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonym na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa. Państwowa Komisja Wyborcza określa właściwość rzeczową i terytorialną komisarzy wyborczych³⁵ w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim, z uwzględnieniem zadań związanych z wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z przepisami obowiązującymi do 31 stycznia 2018 r. komisarze wyborczy, których było 51, musieli być sędziami. Kandydatów na komisarzy przedstawiał Minister Sprawiedliwości, a powoływała Państwowa Komisja Wyborcza. Takie rozwiązanie miało gwarantować właściwe i rzetelne wykonywanie czynności wyborczych oraz podkreślać niezależność organów wyborczych od innych władz państwowych.

³⁵ A. Frydrych-Depka, *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2019, t. 23, s. 57–63.

Obecnie Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych powołuje komisarzy wyborczych na okres 5 lat spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza.

Komisarzami wyborczymi nie mogą być kandydaci w wyborach, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi, mężowie zaufania, urzędnicy wyborczy, członkowie komisji wyborczej. Komisarz wyborczy nie może należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej „niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją”. Komisarzem wyborczym nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe³⁶.

Do zadań komisarza wyborczego należy m.in.:

- sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego;
- zapewnianie, we współdziałaniu z organami jednostek samorządu terytorialnego, organizacji wyborów do rad na obszarze województwa;
- powoływanie terytorialnych komisji wyborczych oraz rozwiązywanie terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego po wykonaniu ich ustawowych zadań;
- powoływanie obwodowych komisji wyborczych oraz w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego rozwiązywanie obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich ustawowych zadań;
- tworzenie i zmiana obwodów głosowania, w szczególności ustalenie ich numerów, granic oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych;
- zarządzanie wydrukowania kart do głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz zapewnienie ich przekazania właściwym komisjom wyborczym, dokonywanie

³⁶ K. Skłodowski, *Komentarz do art. 166*, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 153–154.

podziału odpowiednio gminy, powiatu, województwa na okręgi wyborcze, ustalenie ich granic, numerów, liczby radnych wybieranych w każdym okręgu w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego;

- rozpatrywanie skarg na działalność terytorialnych komisji wyborczych;
- wykonywanie innych czynności przewidzianych w ustawach lub zleconych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Biorąc pod uwagę powyższe, można zauważyć, że nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 r. zmieniła rolę komisarzy wyborczych. Rozszerzone zostały ich zadania, część kompetencji – wcześniej wykonywanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego – została przekazana komisarzom wyborczym. Mowa np. o zadaniu dotyczącym tworzenia, zmiany granic i liczby mandatów w danym okręgu³⁷.

Okręgowe komisje wyborcze nie mają charakteru trwałego i tworzone są dla poszczególnych wyborów. W ich skład wchodzi 4–10 członków powołanych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji, a także z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy. W skład komisji nie może być powołana osoba, która ukończyła 70 lat. Skład okręgowej komisji wyborczej jest powoływany przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek komisarza wyborczego właściwego dla miejscowości będącej siedzibą komisji najpóźniej w 48. dniu przed dniem wyborów.

Do zadań okręgowej komisji wyborczej należy m.in.:

- sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez odpowiednio rejonowe lub obwodowe komisje wyborcze;
- rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów i kandydatów na senatora oraz list kandydatów na posłów do Parlamentu

³⁷ A. Pyrżyńska, *Pozycja prawna i zadania komisarza wyborczego w polskim prawie wyborczym w świetle zmian dokonanych w 2018 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrżyńska, Warszawa 2021, s. 52. Zob. A. Chmielarz-Grochał, J. Sułkowski, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 2, s. 52–54.

Europejskiego oraz zarządzanie drukowania kart do głosowania w tych wyborach;

- ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym w zakresie określonym przepisami szczególnymi Kodeksu wyborczego;
- rozpatrywanie skarg na działalność odpowiednio rejonowych lub obwodowych komisji wyborczych;
- zapewnienie wykonania zadań wyborczych we współdziałaniu z wojewodą, urzędnikami wyborczymi i organami jednostek samorządu terytorialnego;
- zarządzanie drukowania kart do głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego;
- wykonywanie innych zadań przewidzianych w Kodeksie wyborczym lub zleconych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Natomiast w skład rejonowej komisji wyborczej wchodzi czterech członków powołanych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji, a także z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy. W skład komisji nie może być powołana osoba, która ukończyła 70 lat. Podobnie jak w przypadku okręgowych komisji wyborczych, są one powoływane przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek komisarza wyborczego właściwego dla miejscowości będącej siedzibą komisji najpóźniej w 48. dniu przed dniem wyborów.

Do ich zadań należy przede wszystkim:

- sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego;
- zapewnienie dostarczenia kart do głosowania obwodowym komisjom wyborczym;
- zapewnienie wykonania zadań wyborczych we współdziałaniu z urzędnikami wyborczymi i organami jednostek samorządu terytorialnego;
- rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych;
- ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania oraz przekazywanie ich właściwej okręgowej komisji wyborczej;

- wykonywanie innych zadań przewidzianych w Kodeksie wyborczym lub zleconych przez okręgową komisję wyborczą albo Państwową Komisję Wyborczą.

W przypadku terytorialnych komisji wyborczych zgłoszenia kandydatów na ich członków spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych dokonuje się najpóźniej w 45. dniu przed dniem wyborów. Następnie najpóźniej w 40. dniu przed dniem wyborów są one powoływane. Jeżeli chodzi o gminne i powiatowe komisje wyborcze, to powołanie należy do komisarza wyborczego, a w przypadku wojewódzkich komisji wyborczych – do komisarza wyborczego wykonującego czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim.

W skład terytorialnej komisji wyborczej wchodzi 9–15 osób wybranych przez komisarza wyborczego spośród osób zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych. Do jej zadań należy:

- rejestrowanie kandydatów na radnych;
- zarządzanie druku obwieszczeń wyborczych i podanie ich do publicznej wiadomości w trybie określonym w Kodeksie wyborczym;
- zarządzanie druku kart do głosowania i ich dostarczanie obwodowym komisjom wyborczym;
- rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych;
- ustalenie wyników głosowania i wyników wyborów do rady i ogłoszenie ich w trybie określonym w Kodeksie wyborczym;
- przesłanie wyników głosowania i wyników wyborów komisarzowi wyborczemu;
- wykonywanie innych czynności określonych w Kodeksie wyborczym lub zleconych przez komisarza wyborczego.

Obwodowe komisje wyborcze stanowią najniższy szczebel w strukturze organów wyborczych. Uczestniczą w przeprowadzaniu wszystkich rodzajów wyborów. Powoływane są one najpóźniej w 20. dniu przed dniem wyborów przez komisarzy wyborczych spośród kandydatów wskazanych przez pełnomocników poszczególnych komitetów wyborczych. W ich skład wchodzi 7–13 osób, a w odrębnych obwodach głosowania – 5–11 osób.

Do zadań obwodowej komisji wyborczej należy:

- przeprowadzenie głosowania w obwodzie;
- czuwanie w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania;
- ustalenie wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości;
- przesłanie wyników głosowania do właściwej komisji wyborczej.

6. Referendum

6.1. Referendum ogólnokrajowe

Jedną z form instytucji demokracji bezpośredniej jest referendum³⁸. Jest to sposób bezpośredniego wyrażania opinii przez wyborców w drodze głosowania o ważnych sprawach życia publicznego dotyczących całego państwa lub określonej części jego terytorium. Termin *referendum* pochodzi od łacińskiego słowa *refero*, co oznacza oddać, złożyć, przedstawić.

W literaturze konstytucyjnej występuje wiele klasyfikacji referendum opierających się na różnych kryteriach. Z uwagi na:

- zasięg terytorialny wyróżniamy referendum lokalne i ogólnokrajowe;
- moc wiążącą wyniku wyróżniamy referendum rozstrzygające i konsultacyjne;
- wymóg prawny przeprowadzenia wyróżniamy referendum obligatoryjne i fakultatywne;
- metodę głosowania wyróżniamy referendum konsultacyjne i ustawodawcze.

Konstytucja RP ustanawia dwa rodzaje referendum:

- ogólnokrajowe,
- lokalne.

Referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone:

³⁸ Zob. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w Polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 9–10.

- w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 ust. 1 Konstytucji RP);
- w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację określonej umowy międzynarodowej (art. 90 ust. 3 Konstytucji RP);
- w sprawie zatwierdzenia zmian w określonych przepisach Konstytucji RP (art. 236 ust. 6 Konstytucji RP).

Tryb i zasady przeprowadzania referendum ogólnokrajowego określone są w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. Istotne jest, że wszystkie referenda ogólnokrajowe przeprowadzane w Polsce mają charakter fakultatywny. Brak jest regulacji prawnych, które przewidywałyby sytuację, w której przeprowadzenie takiego głosowania byłoby obowiązkowe³⁹.

Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może zostać zarządzone przez Sejm uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub przez Prezydenta RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Zgodnie z przepisami ustawy o referendum ogólnokrajowym Sejm podejmuje taką decyzję z własnej inicjatywy, na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub grupy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskali poparcie co najmniej 500 tys. osób posiadających prawo udziału w referendum. Referendum z inicjatywy obywateli jest ograniczone, jeżeli chodzi o jego przedmiot, ponieważ nie może dotyczyć wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa, amnestii⁴⁰.

Referendum ogólnokrajowe może mieć również zastosowanie w sytuacji wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Zgodnie z art. 90 Konstytucji RP procedura wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej może być przeprowadzona na dwa alterna-

³⁹ S. Grabowska, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 53, s. 100–101.

⁴⁰ M. Wrzałik, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4, s. 39–43.

tywne sposoby. Po pierwsze, może zostać wydana ustawa uchwalana przez Sejm RP większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat RP większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Po drugie wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej może nastąpić w referendum ogólnokrajowym. Sejm decyduje, który tryb zostanie wybrany, co czyni w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W sytuacji zastosowania trybu referendum prawo do jego zarządzenia przysługuje Sejmowi, który podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, lub Prezydentowi RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Referendum może dotyczyć jedynie umów, w których Rzeczypospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy publicznej. Referendum takie odbyło się 7 i 8 czerwca 2003 r. Zobowiązało ono Prezydenta RP do ratyfikowania układu wprowadzającego Polskę do Unii Europejskiej.

Istotne jest, co zostało potwierdzone również przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2003 r., że w sytuacji, gdy wynik referendum okaże się niewiążący, Sejm może w drodze ponownej uchwały przyjąć parlamentarny tryb wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej.

Zgodnie z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP ustanowiono referendum zatwierdzające zmianę konstytucji, które może być zarządzane przez Marszałka Sejmu w sytuacji, gdy została uchwalona ustawa o zmianie konstytucji dotycząca przepisów I, II i XII rozdziału ustawy zasadniczej oraz gdy jeden z podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy o zmianie konstytucji, tj. jedna piąta posłów, Senat lub Prezydent RP, w ciągu 45 dni od dnia uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji zażądał przeprowadzenia referendum. Marszałek Sejmu niezwłocznie wydaje postanowienie o zarządzaniu referendum, wyznaczając jego datę na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od złożenia wniosku.

Prawo udziału w referendum ogólnokrajowym ma obywatel polski, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Nie mają prawa udziału w referendum osoby, które są pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym, pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu albo ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Referendum wyznacza się na dzień wolny od pracy, a głosowanie może być przeprowadzane w ciągu jednego lub dwóch dni, o czym decyduje podmiot zarządzający referendum. Jeżeli głosowanie w referendum przeprowadza się w ciągu 2 dni, termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający. Głosowanie odbywa się osobiście. Polega ono na postawieniu znaku „x” odpowiednio w kratce przy odpowiedzi „tak” lub „nie” albo na zaznaczeniu wariantu, za którym się opowiada. Głos uznaje się za nieważny, jeśli nie został oddany na urzędowo ustalonej i opatrzonej pieczęcią karcie do głosowania, jeśli karta do głosowania została w całości przedarta lub jeśli wyborca nie zaznaczył swojej odpowiedzi, lub też udzielił jednocześnie odpowiedzi „tak” oraz „nie”.

Organami właściwymi do przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego są:

- Państwowa Komisja Wyborcza,
- komisarze wyborczy,
- obwodowe komisje do spraw referendum.

Wynik referendum ogólnokrajowego jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.

Z kolei w przypadku referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa rozstrzygnięcie następuje, jeżeli w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość ważnych głosów pozytywnych lub negatywnych albo na jeden z proponowanych wariantów oddano najwięcej ważnych głosów. Natomiast rozstrzygnięcie w referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej następuje wówczas, jeśli większość głosów ważnych oddano za odpowiedzią pozytywną. Wtedy Prezydent RP uzyskuje zgodę na ratyfikację umowy. Rozstrzygnięcie w referendum w sprawie zatwierdzenia zmian

w konstytucji następuje wówczas, gdy za przyjęciem zmiany opowie się większość głosujących.

O ważności referendum ogólnokrajowego rozstrzyga Sąd Najwyższy w składzie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, w drodze uchwały, którą podejmuje nie później niż 60. dnia od dnia ogłoszenia wyniku referendum. Uchwałę tę ogłasza się w Dzienniku Ustaw.

Prawo wniesienia protestu przeciwko ważności referendum przysługuje tylko osobom uprawnionym do udziału w referendum, przewodniczącym obwodowych komisji ds. referendum oraz podmiotom uprawnionym do udziału w kampanii referendalnej. Protest może być wniesiony ze względu na zarzut dopuszczenia się przestępstwa przeciwko referendum lub naruszenie przepisów ustawy o referendum ogólnokrajowym w zakresie dotyczącym głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyniku referendum. Należy go wnieść na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od ogłoszenia wyniku referendum przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw⁴¹.

6.2. Referendum lokalne

Podstawą prawną referendum lokalnego jest art. 170 Konstytucji RP oraz ustawa z dnia 15 września 2000 r.⁴² Jest to instytucja, która jest obecna na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego, tj. w gminie, powiecie oraz województwie. Zgodnie z ustawową definicją pozwala mieszkańcom jako członkom wspólnoty samorządowej wyrazić swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty. Polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.

W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego i posiadające czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki.

⁴¹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 851 ze zm.).

⁴² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1317 ze zm.)

Referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu oraz na wniosek 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.

Referendum lokalne może odbyć się w przedmiocie:

- odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
- sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- innych istotnych spraw dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę;
- odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy⁴³.

Biorąc pod uwagę powyższe, w oparciu o kryterium wymagalności przeprowadzenia w danej sprawie referendum lokalnego należy wyróżnić referenda obligatoryjne i fakultatywne. Referendum obligatoryjne przeprowadza się z inicjatywy mieszkańców w sprawie odwołania organu pochodzącego z wyborów powszechnych, a także w sprawie samoopodatkowania mieszkańców gminy na cele publiczne. Wniosek o przeprowadzenie referendum o odwołanie organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego mogą złożyć mieszkańcy. Mogą to zrobić po upływie 10 miesięcy od dnia wyborów albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.

Rada gminy w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w tym zakresie. Taką decyzję rada gminy podejmuje w przypadku nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium. Rada gminy podejmuje uchwałę na sesji, nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Zapada ona bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu imiennym.

⁴³ Zob. M. Śliwa, *Referendum w sprawie samoopodatkowania – stan obecny i perspektywy zmian*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 12, s. 89–104.

Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta także z innej przyczyny niż odmowa udzielenia absolutorium. Taką uchwałę rada może podjąć po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji. Warunkiem, który musi zostać spełniony, aby cała procedura mogła się rozpocząć, jest złożenie pisemnego i uzasadnionego wniosku przez jedną czwartą ustawowego składu rady. Rada gminy podejmuje uchwałę większością co najmniej trzech piątych głosów swojego ustawowego składu. Tak jak przy nieudzieleniu absolutorium, również w tym przypadku głosowanie jest imienne, a podjęcie samej uchwały nie może nastąpić wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

Inicjatywa przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta także należy do mieszkańców. Na ich wniosek mogą wystąpić następujące podmioty:

- grupa co najmniej 15 osób, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu, z tym że w przypadku referendum gminnego grupa ta może wynosić 5 osób;
- statutowa struktura terenowa partii politycznej;
- organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

W tym przypadku uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum podejmuje również organ stanowiący jednostki samorządu, który jest związany treścią wniosku mieszkańców⁴⁴.

Natomiast referendum fakultatywne dotyczyć może wszelkich innych spraw istotnych dla wspólnoty lokalnej lub regionalnej, rozstrzygnięcie których nie musi zapaść w trybie głosowania wspólnoty samorządowej, ponieważ prawo przewiduje w tym celu odpowiednie procedury.

Referendum lokalne w Polsce co do zasady jest wiążące, a zatem wywołuje skutki prawne, pod warunkiem że osiągnięta zostanie minimalna

⁴⁴ Zob. M. Andrzejuk, *Regulacje prawne referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego na wniosek mieszkańców. Postulaty zmian legislacyjnych i systemowych w oparciu o praktykę referendum samorządowych w latach 1992–2020*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 10, s. 76–89.

frekwencja 30% wszystkich uprawnionych do głosowania. Wyjątek od tej reguły przewidziano w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organów samorządowych, które jest wiążące, gdy weźmie w nim udział co najmniej trzy piąte uprawnionych, którzy uczestniczyli w wyborze tego organu.

Natomiast wynik referendum ma charakter rozstrzygający w sytuacji, gdy za jednym z rozwiązań oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Wyjątkiem jest referendum gminne w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców, które staje się rozstrzygające, jeżeli opowie się za tym co najmniej dwie trzecie głosujących.

Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod głosowanie, to organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do niezwłocznego podjęcia czynności w celu jego realizacji.



ROZDZIAŁ 6. SEJM, SENAT, ZGROMADZENIE NARODOWE

1. Wprowadzenie

Polski parlament: Sejm i Senat to instytucja typowa dla ustroju współczesnego państwa demokratycznego, choć jednocześnie niepozbawiona specyfiki wynikającej z rodzimej tradycji ustrojowej. Jej podstawowe cechy określa obowiązująca Konstytucja RP, która ustanawia w tym zakresie cały szereg istotnych postanowień. W ich świetle Sejm i Senat to: 1) dwa odrębne organy władzy centralnej, które tworzą jednocześnie dwie odrębne izby rodzimego parlamentu; 2) instytucje przedstawicielskie kształtowane w drodze demokratycznych i wolnych wyborów; 3) podmioty realizujące władzę ustawodawczą, zaszeregowane strukturalnie w ramach segmentu legislatywy; 4) dysponenci ustrojowo doniosłych funkcji, takich jak: funkcja ustrojodawcza, ustawodawcza, kontrolna i kreacyjna; 5) ośrodki tworzące centrum decyzyjne państwa demokratycznego; 6) forum dialogu i rywalizacji partii politycznych działających jako obóz rządowy lub obóz opozycyjny.

2. Zasady funkcjonowania Sejmu i Senatu

2.1. Zasada autonomii

Zasada autonomii parlamentu oznacza, że Sejm i Senat pozostają niezależne w swoim działaniu i jako odrębne organy władzy państwowej zachowują – każdy z osobna – prawo do samodzielnego określenia spraw swojej wewnętrznej organizacji i sposobu pracy oraz dysponują możliwością swobodnego realizowania przyznaných im konstytucyjnie kom-

petencji. Istotą tej zasady jest więc wyeliminowanie wpływu podmiotów zewnętrznych, zwłaszcza organów władzy wykonawczej, na proces prac parlamentarnych i w ten sposób zagwarantowanie parlamentowi niezależności w podejmowanych decyzjach.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na kilka aspektów obowiązywania zasady autonomii parlamentu, do których należą: autonomia regulaminowa, organizacyjna, personalna, budżetowa, administracyjna, jurysdykcyjna oraz terytorialna. Kluczowe pośród nich znaczenie ma niewątpliwie autonomia regulaminowa, która zakłada, że Sejm i Senat zachowują wyłączną kompetencję w zakresie uchwalenia własnego regulaminu. O autonomii tej Konstytucja RP wspomina wprost w art. 112, głosząc, że organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu (dotyczy to również Senatu) 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.

2.2. Zasada kadencyjności

Kadencja parlamentu to ustalony w przepisach Konstytucji RP okres, w ramach którego funkcjonujący w określonym składzie parlament – Sejm i Senat – realizuje pełnomocnictwa udzielone mu w toku wyborów przez suwerena.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji RP Sejm i Senat są wybierane na 4-letnie kadencje, które rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.

Sejm może skrócić swoją kadencję, a przy okazji również i kadencję Senatu, uchwałą podjętą większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby posłów. Tak samo kadencję ma prawo skrócić Prezydent RP po uprzednim zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Decyzja Prezydenta RP jest dopuszczalna wyłącznie w konstytucyjnie określonych przypadkach. Pierwszy z nich dotyczy sytuacji fiaska procesu powoływania rządu w ramach art. 154 i 155

Konstytucji RP. Wówczas Prezydent RP pozostaje zobligowany do podjęcia postanowienia o skróceniu (art. 155 ust. 2 Konstytucji RP). Drugi natomiast wiąże się z nieprzedstawieniem Prezydentowi RP w terminie 4 miesięcy od chwili wykonania inicjatywy ustawodawczej skutecznie uchwalonej ustawy budżetowej. Tutaj mamy już do czynienia wyłącznie z uprawnieniem głowy państwa (art. 225 Konstytucji RP).

W art. 228 ust. 7 Konstytucja RP wspomina jeszcze o możliwości wydłużenia kadencji Sejmu i Senatu. Do takiej sytuacji dochodzi wówczas, gdy upływ kadencji nastąpi w czasie trwania jednego z konstytucyjnie uregulowanych stanów nadzwyczajnych lub 90 dni po jego zakończeniu.

2.3. Zasada dyskontynuacji

Istota zasady dyskontynuacji prac parlamentu polega na tym, że wyłoniony w nowej kadencji parlament pozostaje zwolniony z obowiązku kontynuowania prac swojego poprzednika. Dzięki temu, rozpoczynając swoją misję ustrojową, działa on wyłącznie na własny rachunek, bez jakichkolwiek obciążeń z przeszłości.

Wymaga podkreślenia, że w obecnym stanie prawnym zasada dyskontynuacji nie została wyartykułowana wprost w przepisach konstytucyjnych. Okoliczność ta powoduje, że charakter tej zasady wywołuje poważne wątpliwości. Dotyczą one tego, czy należy ją postrzegać jako normę prawa zwyczajowego, czy jednak normę ujętą w ustawie zasadniczej (konkretnie w tych jej postanowieniach, które regulują kwestie kadencji Sejmu i Senatu). Doktryna jest w tym względzie wyraźnie podzielona, co w konsekwencji prowadzi do tego, że można spotkać poglądy formułowane zarówno w jednym, jak i drugim kierunku.

Brak regulacji konstytucyjnej nie wyklucza jednak istnienia unormowań dotyczących przedmiotowej zasady na poziomie aktów prawnych niższego rzędu: ustaw i regulaminów izb. Ustanawiając takie unormowania, prawodawca wprowadza wyjątki od dyskontynuacji, tj. wskazuje, w jakich konkretnych sytuacjach – wbrew ogólnemu założeniu – upływ kadencji nie przerywa biegu prac parlamentarnych określonego rodzaju. Wyjątkami tymi są prace nad: 1) projektem ustawy zgłoszonym w ra-

mach inicjatywy ludowej; 2) sprawozdaniem sejmowej komisji śledczej; 3) wnioskiem wstępnym w sprawie pociągnięcia danej osoby do Trybunału Stanu; 4) sprawami procedowanymi w Komisji ds. Unii Europejskiej; 5) petycją wniesioną do Sejmu bądź Senatu; 6) wnioskiem złożonym do Trybunału Konstytucyjnego przez Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu.

2.4. Zasada jawności

Zasada jawności prac parlamentu zakłada przejrzystość i transparentność funkcjonowania tej instytucji wobec opinii publicznej. Ogólnie rzecz biorąc, oznacza ona możliwość obserwowania – online lub bezpośrednio – obrad parlamentarnych przez zainteresowane osoby, jak i swobodny dostęp do materiałów związanych z pracami parlamentu.

W obecnym stanie prawnym zasadę jawności formułuje art. 113 Konstytucji RP, który głosi wprost, że posiedzenia Sejmu i Senatu są jawne. Przepis ten łączy się logicznie z innym zawartym w ustawie zasadniczej uregulowaniem – art. 61 ust. 2, który statuuje prawo do uzyskiwania informacji obejmujące dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Należy pamiętać, że deklarowana przez polskiego ustrojodawcę zasada jawności nie ma bezwzględnego charakteru i w określonych przypadkach jej obowiązywanie może ulec wyłączeniu. Wynika to wprost z Konstytucji RP, która w art. 113 *in fine* przewiduje możliwość utajnienia obrad Sejmu i Senatu. Zgodnie z tym przepisem jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm (także Senat) ma prawo uchwalić tajność obrad bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Podkreślenia wymaga, że konstytucyjna regulacja nie rozciąga się na funkcjonowanie organów wewnętrznych izb parlamentu, w tym komisji parlamentarnych. Zachowanie jawności w ich przypadku zależy od postanowień regulaminowych, które pod tym względem ukształtowane bywają różnie. Niektóre organy działają jawnie, inne zaś swoje posie-

dzenia odbywają za zamkniętymi drzwiami (brak jawności dotyczy np. Prezydium Sejmu i Senatu oraz Konwentu Seniorów).

2.5. Zasada permanencji

Zasada permanencji prac parlamentu oznacza, że Sejm i Senat mogą zebrać się na posiedzenie w dowolnym momencie okresu trwania swojej kadencji i że decyzję w tej sprawie podejmują albo one same, albo ich wewnętrzny organ. W Polsce zasada ta obowiązuje od 1989 r. i jest konsekwentnie deklarowana przez wszystkie kolejne akty konstytucyjne, łącznie z Konstytucją z 1997 r.

Przyjmuje się, że konstytucyjną podstawę permanentnego trybu prac izb polskiego parlamentu stanowi art. 109 ust. 1 ustawy zasadniczej głoścący, że „Sejm i Senat obradują na posiedzeniach”¹. Przepis ten znajduje rozwinięcie w bardziej szczegółowych postanowieniach regulaminów Sejmu i Senatu. Zgodnie z nimi decyzję w sprawie zwoływania posiedzeń jednej i drugiej izby podejmują Marszałkowie (art. 10 ust. 1 pkt regulaminu Sejmu i art. 8 ust. 1 pkt 5 regulaminu Senatu).

Należy pamiętać, że wyjątkowy na tym tle jest jedynie sposób zwoływania pierwszego posiedzenia izb. W tym przypadku bowiem posiedzenie zwołuje nie Marszałek, lecz – co wynika wprost z Konstytucji RP – Prezydent RP. Kwestię tę reguluje konkretnie art. 109 ust. 2 ustawy zasadniczej głoścący, że Prezydent RP musi zwołać wskazane posiedzenie w dniu przypadającym w ciągu 30 dni od dnia wyborów, a w wypadku skrócenia przezeń kadencji izby – nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów (art. 98 ust. 5 Konstytucji RP).

Warto też wiedzieć, że zasada permanencji jest przeciwieństwem występującej w większości współczesnych systemów ustrojowych zasady sesyjności prac parlamentu. Treścią tej ostatniej jest założenie, że Sejm i Senat odbywają posiedzenia wyłącznie w ramach specjalnie wyznaczo-

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022; P. Radzewicz, *Komentarz do art. 109, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 332; P. Winczorek, *Komentarz do art. 109, [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 244.

nych w tym celu sesji, które z reguły zwołują, zamykają bądź odraczają organy władzy wykonawczej, najczęściej głowa państwa.

3. Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora oraz prawne uwarunkowania jego wykonywania

3.1. Mandat posła i senatora – ogólna charakterystyka

Mandat poselski tudzież mandat senatorski należy rozumieć jako polityczno-prawną więź o charakterze przedstawicielskim łączącą parlamentarzystę (posła lub senatora) i suwerena, ustanawianą przez suwerena w drodze wyborów, upoważniającą parlamentarzystę (posła lub senatora) do uczestnictwa w pracach parlamentu poprzez realizowanie praw i obowiązków wynikających z konstytucji, ustaw oraz regulaminu izby.

Konstytucja RP określa konstrukcję prawną mandatu posła i senatora w art. 104. Przepis ten stanowi, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Przyjmując wskazane rozwiązanie, ustrojodawca opowiada się wyraźnie za koncepcją mandatu wolnego i w ten sposób odrzuca więzi jakiejkolwiek zależności parlamentarzysty od elektoratu. W takim stanie rzeczy posłowie i senatorowie piastują swój mandat w sposób niezależny, co oznacza, że m.in. nie mogą zostać związani jakimikolwiek instrukcjami wyborców. W razie, gdy ich działania oceniane są negatywne, wyborcom pozostaje jedynie rezygnacja z dalszego poparcia w kolejnych wyborach.

Warto zauważyć, że na prawną więź, jaka łączy parlamentarzystę z suwerenem, wpływają ujemnie dwa zjawiska obserwowane w praktyce ustrojowej. Z jednej strony jest to zjawisko partykularyzmu elektorального polegające na skłonności do faworyzowania przez posłów i senatorów interesów wyborców swojego okręgu, a nie – jak wynika to z postanowień Konstytucji RP – Narodu jako całości. Z drugiej strony natomiast zjawisko partykularyzmu partyjnego, wyrażającego się w istnieniu dyscypliny partyjnej i związanym z tym poddawaniu posłów i senatorów presji głosowania według klucza wskazanego przez gremia

kierownicze jego macierzystej partii, nie zaś własnych opinii i poglądów. Oba te zjawiska kształtują się w sferze faktów, nie w sferze prawa, stąd przyjmuje się, że nie są one sprzeczne z przepisami obowiązującej ustawy zasadniczej².

3.2. Ramy czasowe wykonywania mandatu posła i senatora

Co do zasady posłowie i senatorowie nabywają swój mandat z chwilą ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą³. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy dochodzi do nabycia mandatu w trakcie kadencji, dokonywanego w ramach uzupełniania wakatu. W przypadku Sejmu nabycie to następuje w ten sposób, że mandat staje się udziałem posła z danej listy, który uzyskał kolejno najlepszy wynik. Jeśli ów kandydat wyrazi zgodę, wówczas Marszałek Sejmu wydaje postanowienie o obsadzeniu mandatu, co skutkuje jego automatycznym nabyciem. W przypadku Senatu do nabycia wakującego mandatu dochodzi natomiast w następstwie przeprowadzenia wyborów uzupełniających. Tutaj momentem nabycia jest chwila ogłoszenia wyników przez Państwową Komisję Wyborczą.

Nabycie mandatu nie jest jednak równoznaczne z możliwością wykonywania pełnego zakresu praw i obowiązków przez posła i senatora. W świetle obowiązujących uregulowań prawnych możliwość ta pojawia się dopiero z chwilą złożenia przez posła lub senatora ślubowania przed Marszałkiem Sejmu lub – stosownie – Senatu (art. 104 ust. 2 Konstytucji RP). Jeśli poseł lub senator uchyli się od złożenia ślubowania, to po upływie 3 miesięcy od pierwszego posiedzenia izby ma miejsce wygaśnięcie mandatu (art. 104 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 2 ust. 3 i 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Jeśli natomiast odmówi do-

² Zob. M. Pisz, *Dyscyplina partyjna na tle konstytucyjnej koncepcji mandatu wolnego*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 225–227 wraz z przywołaną literaturą.

³ W doktrynie moment nabycia mandatu wywołuje pewne wątpliwości. Zob. P. Chybalski, *Warunki wykonywania mandatu poselskiego*, Biuro Analiz Sejmowych, s. 14, [https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/20F314B3EFB02186C1257F03002F-8FD5/\\$File/Strony%20odwyklady-2.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/20F314B3EFB02186C1257F03002F-8FD5/$File/Strony%20odwyklady-2.pdf).

konania tego aktu, wówczas traci on mandat od razu (art. 2 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora)⁴.

3.3. Prawa i obowiązki posłów i senatorów

W procesie sprawowaniu mandatu posłowie i senatorowie realizują rozliczne prawa i obowiązki. Ich katalog znajdujemy w obowiązującej ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz obowiązujących regulaminach izb. Do obowiązków posła/senatora zaliczają się w szczególności: 1) obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu/Senatu oraz organów Sejmu/Senatu, do których został wybrany; 2) udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu/Senatu i w komisjach sejmowych/senackich; 3) informowanie wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego został wybrany. Z kolei prawa obejmują m.in.: 1) wyrażanie swojego stanowiska oraz zgłaszanie wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i Senatu tudzież ich organów; 2) wybieranie i bycie wybieranym do organów Sejmu i Senatu; 3) zwracanie się do Prezydium Sejmu lub Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm, Senat lub komisję sejmową, względnie senacką; 4) zwracanie się do komisji sejmowej lub komisji senackiej o rozpatrzenie określonej sprawy; 5) uczestniczenie w podejmowaniu poselskich lub senatorskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu i Senatu; 6) uczestniczenie w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub Senat, względnie komisje sejmowe bądź komisje senackie; 7) wnoszenie – w przypadku posłów – interpelacji i zapytań poselskich; 8) uzyskiwanie od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacji i wyjaśnień w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich; 9) tworzenie w Sejmie lub Senacie klubów, kół lub zespołów poselskich bądź senackich; 10) tworzenie wspólnie przez posłów i senatorów klubów, kół i zespołów parlamentar-

⁴ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339 ze zm.).

nych; 11) podejmowanie interwencji w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej w celu załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamianie się z tokiem jej rozpatrywania.

3.4. Podstawowe gwarancje wykonywania mandatu posła i senatora

3.4.1. Gwarancje wynikające z zasady niepołączalności mandatu (*incompatibilitas*)

Prawidłowe wykonywanie mandatu posła i senatora wymaga istnienia prawem przepisanej gwarancji. Jedną z nich są zakazy łączenia mandatu z niektórymi funkcjami i stanowiskami w aparacie państwa, a także z określonymi rodzajami działalności.

Do pierwszej grupy zakazów Konstytucja RP zalicza: 1) zakaz łączenia mandatu posła i senatora (art. 102); 2) zakaz łączenia mandatu posła i senatora z funkcją Prezesa NBP, Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii PR lub z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 ust. 1), a także z urzędem Prezydenta RP (art. 132); 3) zakaz łączenia mandatu posła i senatora z funkcją sędziego, prokuratora, urzędnika służby cywilnej, żołnierza pozostającego w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusza policji oraz funkcjonariusza służb ochrony państwa (art. 103 ust. 2).

Na marginesie warto zauważyć, że nie jest prawnie niedopuszczalne łączenie mandatu posła i senatora z funkcją członka Rady Ministrów i sekretarza stanu (art. 103 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP) oraz z funkcją zastępcy Prezydenta RP (art. 131 Konstytucji RP). W tym przypadku od *incompatibilitas* Konstytucja RP tworzy wyjątki.

Z kolei w ramach drugiej grupy zakazów Konstytucja RP zamieszcza: 1) zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści

z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego; 2) zakaz nabywania tego majątku (art. 107 ust. 1 i art. 108).

3.4.2. Gwarancje wynikające z immunitetu posłów i senatorów

Inną gwarancją, która przysługuje z mocy przepisów konstytucyjnych posłom i senatorom, jest immunitet parlamentarny. Instytucję tę reguluje art. 105 ustawy zasadniczej, który wskazuje na trzy postaci ochrony immunitetowej: 1) immunitet materialny; 2) immunitet formalny); 3) nietykalność poselską tudzież senatorską.

Immunitet materialny znosi całkowicie możliwość egzekwowania odpowiedzialności parlamentarzysty przed sądem (chodzi o wszelką odpowiedzialność: karną, cywilną, administracyjną etc.). Jego przedmiotowy zasięg jest jednak ograniczony i dotyczy wyłącznie działalności posła i senatora wchodzącej w zakres sprawowanego mandatu. Konstytucja RP ustanawia tutaj zasadę, że poseł i senator odpowiada za taką działalność wyłącznie przed Sejmem. Nie odnosi się to jedynie sytuacji, gdy dojdzie do naruszenia praw osób trzecich, wówczas bowiem pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej staje się możliwe, choć warunkiem jest zgoda Sejmu bądź Senatu (art. 105 ust. 1 Konstytucji RP).

Inny charakter prawny ma immunitet formalny. Wynikająca z niego ochrona polega na tym, że od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł lub senator nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu bądź Senatu do odpowiedzialności karnej (art. 105 ust. 2 Konstytucji RP), chyba że zgodę taką wyrazi sam (art. 105 ust. 4 Konstytucji RP), zaś w przypadku gdy postępowanie karne zostało wszczęte wobec posła lub senatora przed dniem jego wyboru (a więc wtedy, kiedy jeszcze parlamentarzystą nie był), to ulega ono zawieszeniu na żądanie Sejmu do czasu wygaśnięcia mandatu; w takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym (art. 105 ust. 3).

Z przedstawionych tu uregulowań wynika, że dla oskarżenia posła lub senatora konieczne jest uchylenie chroniącego go immunitetu. Pra-

wo do zgłoszenia wniosku w tym przedmiocie ma Prokurator Generalny bądź oskarżyciel prywatny. Wniosek taki trafia do Marszałka – stosownie – Sejmu lub Senatu, który kieruje go dalej do właściwej komisji (w Sejmie jest to Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, w Senacie natomiast Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich). Równocześnie Marszałek zawiadamia parlamentarzystę objętego wnioskiem, wskazując termin do złożenia oświadczenia o rzeknięciu się immunitetu (art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Wspomniana komisja przygotowuje sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku. Ostatecznie o wniosku decyduje właściwa izba, która podejmuje w tej sprawie uchwałę bezwzględną większością głosów ustawowej liczby swych członków (art. 7c ust. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

Odrębną instytucję stanowi uregulowana w art. 105 ust. 5 Konstytucji RP nietykalność poselska lub senatorska. Jej istotą jest zakaz zatrzymania lub aresztowania parlamentarzysty przez organy stosujące przymus bez zgody Sejmu bądź Senatu. Od zakazu tego przewiduje się wyjątki. Należy do nich sytuacja ujęcia posła, względnie senatora na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O dokonanym zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu lub Senatu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 105 ust. 5 Konstytucji RP).

3.4.3. Gwarancje socjalne wykonywania mandatu posła i senatora

Obowiązująca ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje kilka rodzajów gwarancji chroniących posła i senatora w wymiarze socjalnym. Należą do nich: 1) uposażenie parlamentarne wypłacane miesięcznie w wysokości wynagrodzenia sekretarza stanu; 2) dieta parlamentarna wynosząca 25% uposażenia i przeznaczana na pokrycie kosztów wynikających z wykonywania mandatu na terenie kraju; 3) odprawa wynosząca trzykrotność miesięcznego uposażenia, przyznawana każdemu posłowi i senatorowi, który nie został wybrany ponownie na

kolejną kadencję; 4) zakwalifikowanie okresu wykonywania mandatu jako okresu zatrudnienia; 5) urlop bezpłatny dla posłów i senatorów pozostających w stosunku pracy; 6) obowiązek przywrócenia do pracy po zakończeniu urlopu bezpłatnego lub – w razie okazanej przez posła bądź senatora gotowości – po wygaśnięciu mandatu na tym samym lub równorzędnym pod względem płacowym stanowisku pracy, z wynagrodzeniem, jakie posłem lub senator otrzymywałby, gdyby nie skorzystał z urlopu bezpłatnego; 7) prawo do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego lub przelotów w krajowym przewozie lotniczym, a także bezpłatnych przejazdów środkami publicznej komunikacji miejskiej; 8) prawo do otrzymywania bezpłatnych druków parlamentarnych oraz prawo do prowadzenia bezpłatnej korespondencji w ramach wykonywanego mandatu; 9) prawo do uzyskania darmowej merytorycznej pomocy ze strony – stosownie – Kancelarii Sejmu bądź Kancelarii Senatu.

4. Organizacja wewnętrzna i mechanizm działania Sejmu i Senatu

Organizację wewnętrzną oraz mechanizm działania Sejmu i Senatu normują niektóre postanowienia Konstytucji RP, przepisy regulaminów obu izb, a w określonym zakresie niektóre przepisy ustaw. Unormowania te mają niezmiernie istotne znaczenie, decydują bowiem o sprawności i efektywności działania polskiej legislatury.

4.1. Organy kierownictwa wewnętrznego Sejmu i Senatu

Przyjęty w Polsce model kierownictwa wewnętrznego Sejmu i Senatu zakłada istnienie dwóch organów spełniających funkcję kierowniczą: Marszałka i Prezydium. W obu przypadkach kluczowe kompetencje powierza on Marszałkowi, Prezydium wyposaża natomiast w kompetencje uzupełniające.

4.1.1. Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu

Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu są organami konstytucyjnymi, których ustrojowa rola – zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji RP – polega na przewodniczeniu obradom izby, strzeżeniu jej praw oraz reprezentowaniu na zewnątrz. Wybór Marszałka tak w Sejmie, jak i w Senacie następuje w drodze uchwały izby podejmowanej większością bezwzględną w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, przy czym wniosek w tej sprawie kieruje w przypadku izby pierwszej grupa 15, zaś izby drugiej – 10 jej członków. Bardziej restrykcyjne zasady dotyczą odwołania Marszałka z funkcji. W Sejmie wniosek w tej sprawie składany przez grupę co najmniej 46 posłów musi zawierać wskazanego z imienia i nazwiska kandydata na nowego piastuna tego urzędu. W Senacie wystarcza zwykły wniosek poparty przez grupę 34 senatorów. Podobnie jak przy wyborze, w obu izbach konieczne jest zachowanie większości bezwzględnej w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 10 regulaminu Sejmu oraz art. 6 ust. 3 regulaminu Senatu⁵).

Obaj Marszałkowie dysponują kluczowymi kompetencjami w dziedzinie kierowania pracami swoich izb. Do najważniejszych należy zaliczyć kompetencje: 1) zwoływania posiedzeń; 2) ustalania porządku dziennego; 3) przewodniczenie obradom; 4) nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym, wnioskom organów konstytucyjnych kierowanych do izby oraz petycjom składanym przez uprawnione podmioty; 5) przewodniczenia obradom; 6) czuwania w toku obrad nad powagą i porządkiem Sejmu i Senatu.

Warto dodać, że zgodnie z art. 131 Konstytucji RP rolą obu tych organów jest wykonywanie obowiązków Prezydenta RP w okresie przejściowej niemożności prawowania urzędu lub wystąpienia wakatu. Ściśle biorąc, prezydenckim zastępcą jest w pierwszej kolejności Marszałek Sejmu, a dopiero gdy on nie może – Marszałek Senatu.

⁵ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2024, poz. 10 ze zm.).

Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu to z kolei organy umocowane w postanowieniach regulaminowych. W jednym i drugim skład tworzą Marszałek oraz wicemarszałkowie (art. 11 regulaminu Sejmu oraz art. 5 regulaminu Senatu). W Sejmie liczba członków Prezydium nie została określona wprost w obowiązujących przepisach, w Senacie natomiast liczbę tę wskazano *expressis verbis*, zaznaczając, że maksymalnie skład Prezydium może wynosić czterech członków.

Pośród licznych kompetencji obu tych organów wyróżnić należy m.in.: 1) dokonywanie wykładni przepisów regulaminowych; 2) opiniowanie spraw wniesionych przez Marszałka; 3) ustalanie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z opinii i ekspertyz etc.

4.1.2. Marszałek Senior

W kręgu organów kierownictwa wewnętrznego Sejmu i Senatu wypada jeszcze wymienić Marszałka Seniora. Organ ten, powoływany przez Prezydenta RP, ma charakter tymczasowy i działa wyłącznie w ramach pierwszego posiedzenia izby. Jego jedyne zadanie polega na odebraniu ślubowania od nowo wybranych posłów i senatorów oraz przeprowadzeniu wyboru Marszałka Sejmu (art. 2 ust. 2 regulaminu Sejmu oraz art. 30 ust. 4 regulaminu Senatu).

4.2. Organy i instytucje pomocnicze Sejmu i Senatu

Za organy pomocnicze Sejmu i Senatu uważa się Konwent Seniorów oraz komisje sejmowe i senackie. Z kolei do instytucji pomocniczych zalicza się sekretarzy jednej i drugiej izby.

4.2.1. Konwent Seniorów

Funkcjonujące w Sejmie i Senacie Konwenty Seniorów są organami, których ustrojowe zadanie polega na zapewnieniu współdziałania klubów (w Sejmie) oraz klubów i kół (w Senacie) w sprawach związanych

z działalnością i tokiem prac izby (art. 14 regulaminu Sejmu oraz art. 16 ust. 1 regulaminu Senatu).

Skład Konwentu Seniorów w Sejmie i Senacie jest podobny. W Sejmie organ ten tworzą: Marszałek, wicemarszałkowie, przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień, a także klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej 15 posłów, oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą (art. 15 ust. 1 regulaminu Sejmu), w Senacie natomiast: Marszałek, wicemarszałkowie oraz senatorowie – przedstawiciele klubów senackich oraz przedstawiciele porozumień, a także klubów parlamentarnych, jeżeli skupiają co najmniej 7 senatorów (art. 16 ust. 2 regulaminu Senatu).

W obu izbach Konwent Seniorów pełni funkcję doradczą na rzecz Marszałka oraz Prezydium. Czyni to poprzez opiniowanie różnych spraw. W przypadku Sejmu opinie te dotyczą w szczególności: 1) projektów planów prac Sejmu; 2) projektów porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminów; 3) wniosków co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sejmu; 4) wniosków co do wyboru przez Sejm jego organów; 5) zadań i przebiegu pracy Kancelarii Sejmu; 6) innych spraw przekazane przez Marszałka lub Prezydium Sejmu. Z kolei w przypadku Senatu odnoszą się one do: 1) projektów porządku obrad Senatu; 2) planów pracy oraz wypowiedzania się w sprawie terminów posiedzeń Senatu; 3) wskazywania potrzebnych inicjatyw ustawodawczych; 4) rozpatrywania oraz przedstawiania wniosków w sprawie sposobu prowadzenia dyskusji lub obrad Senatu; 5) rozpatrywania innych spraw przedstawionych przez Marszałka Senatu.

4.2.2. Komisje sejmowe i senackie

Ustrojowa rola komisji działających w Sejmie i Senacie polega na merytorycznym przygotowaniu stanowisk oraz wyrażaniu opinii, które następnie, po przedstawieniu izbie, rozstrzygane są na forum plenarnym. W ten sposób komisje jako gremia mające zdolność do zajmowania się

wyznaczonymi obszarami tematycznymi i ze względu na swoją mniejszą liczebność bardziej operatywne ułatwiają pracę izbom, usprawniając przebiegający na ich forach proces decyzyjny.

Komisje sejmowe i senackie są wewnętrznymi organami izby powoływanymi w drodze podejmowanej przez nią uchwały. W ich skład wchodzi wyłącznie członkowie danej izby.

Wyróżniamy różne rodzaje komisji sejmowych i senackich. Na czoło wysuwają się tu tzw. komisje resortowe zajmujące się sprawami wchodzącymi w zakres działalności poszczególnych resortów rządowych. Jako przykład można wskazać występującą w obu izbach Komisję Finansów Publicznych (w Senacie jest to Komisja Budżetu i Finansów Publicznych), Komisję Obrony Narodowej, Komisję ds. Polityki Zagranicznej etc.

Dalej mamy komisje, których prace dotyczą spraw wewnętrznych izby. Są to w Sejmie: Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych oraz Komisja Etyki Poselskiej, a w Senacie – Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich.

Odrębną grupę tworzą komisje wykonujące stałe zadania związane z obsługą bieżących spraw. W przypadku izby pierwszej parlamentu zaliczają się do nich: Komisja Ustawodawcza i Komisja do Spraw Petycji, a w przypadku izby drugiej – Komisja Ustawodawcza i Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Istnieje jeszcze kategoria komisji o charakterze śledczym. Komisje te występują w Sejmie (jedna tylko jest komisją Zgromadzenia Narodowego) i pozostają odpowiedzialne za prowadzenie tzw. śledztw parlamentarnych. Są to konkretnie: komisja śledcza powoływana – jak głosi Konstytucja RP w art. 111 – do zbadania określonej sprawy, a także Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej obciążona obowiązkiem weryfikacji zasadności skierowanych do niej wniosków wstępnych o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej określonych osób.

Wspomnieć wreszcie trzeba o komisjach nadzwyczajnych, które powołuje się incydentalnie w celu opracowania projektu ustawy lub załatwienia określonej sprawy. Sejm i Senat tworzą takie komisje, jeśli parlamentarna większość z jakichś powodów uzna potrzebę ich funkcjonowania.

4.2.3. Sekretarze sejmowi i senaccy

Obowiązujące przepisy regulaminowe wyróżniają dwa rodzaje sekretarzy sejmowych i senackich: tymczasowych i stałych. Sekretarze tymczasowi wybierani są przez Marszałka Seniora, a ich zaangażowanie ogranicza się wyłącznie do pierwszego posiedzenia izby. Do przyznaných im zadań należy pomaganie Marszałkowi Seniorowi poprzez wykonywanie czynności technicznych podczas składania ślubowania przez nowo wybranych parlamentarzystów (art. 2 ust. 2 regulaminu Sejmu oraz art. 30 ust. 4 regulaminu Senatu). Sekretarzy stałych natomiast wybierają izby. W Sejmie dokonany wybór obejmuje najmłodszych wiekiem parlamentarzystów w liczbie 20, a w Senacie – 6–8. Powinnością sekretarzy stałych jest pomoc Marszałkowi w prowadzeniu obrad (art. 178 regulaminu Sejmu oraz art. 42 ust. 1 regulaminu Senatu), w tym m.in. prowadzenie listy mówców i protokołów posiedzeń, obliczanie liczby głosujących etc.

4.2.4. Kluby i koła poselskie, senatorskie i parlamentarne

Kluby i koła poselskie, senatorskie i parlamentarne są podmiotami umożliwiającymi obecnym w strukturach izby partiom politycznym udział w pracach parlamentarnych. Prawo ich tworzenia przez członków obu izb polskiego parlamentu zagwarantowane zostało w art. 17 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Szczegółowe przepisy normujące funkcjonowanie tych podmiotów znajdują się jednak w regulaminach Sejmu i Senatu.

W Sejmie do założenia klubu potrzeba co najmniej 15, koła zaś co najmniej 3 posłów, w Senacie natomiast – odpowiednio – co najmniej 7 i 3 senatorów. Procedura tworzenia tych podmiotów obejmuje przyjęcie wewnętrznego regulaminu, wyłonienie gremium kierowniczego oraz zakomunikowanie Marszałkowi (Sejm) tudzież Prezydium (Senat) faktu powstania klubu bądź koła (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu oraz art. 21 ust. 7 regulaminu Senatu). Marszałek, względnie Prezydium przyjmu-

je jedynie do wiadomości, że powstaje nowa frakcja, i nie ma żadnej możliwości skutecznego zablokowania tej decyzji. Regulaminy obu izb wymagają, aby kluby i koła były tworzone na zasadzie polityczności.

Kluby i koła w obu izbach korzystają z regulaminowo określonych uprawnień. Wspólnym uprawnieniem zarówno klubów, jak i kół poselskich jest: 1) prawo wydelegowania własnego przedstawiciela do Konwentu Seniorów; 2) prawo uczestniczenia w debacie sejmowej w ramach limitów czasowych przyznanych klubom i kołom albo w ramach specjalnych oświadczeń klubów i kół. Z kolei wyłącznym uprawnieniem klubów poselskich jest np.: 1) prawo wnioskowania do Konwentu Seniorów; 2) prawo do złożenia wniosku o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów informacji bieżącej. Wspólne uprawnienie klubów i kół senackich stanowi prawo do uczestniczenia w uzgadnianiu projektu uchwały Senatu. Jeśli zaś chodzi o uprawnienia znajdujące się w wyłącznej dyspozycji klubów, to należy tutaj wskazać prawo do wnioskowania o zwołanie Konwentu Seniorów i prawo do wnoszenia spraw do Konwentu Seniorów.

4.3. Mechanizm działania Sejmu i Senatu

4.3.1. Ustalenie porządku dziennego oraz przewodniczenie obradom

Decyzję w sprawie ustalenia porządku obrad w Sejmie podejmuje Marszałek po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów. Kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów mogą składać na ręce Marszałka wnioski o uzupełnienie porządku dziennego, przedstawiając je w formie pisemnej do godz. 21.00 dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu (art. 173 ust. 3 regulaminu Sejmu). Wnioski tego rodzaju nieuwzględnione przez Marszałka Sejmu stają się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sejm w terminie nieprzekraczającym 4 miesięcy od dnia ich złożenia (art. 173 ust. 5 regulaminu Sejmu). Tak samo przedmiotem rozstrzygnięcia stają się sporne punkty porządku dziennego posiedzenia, co do których brakuje jednolitej opinii Konwentu Seniorów. Głos-

wanie w rzeczonyj sprawie nie jest poprzedzone debatą ani zadawaniem pytań (art. 173 ust. 4 regulaminu Sejmu).

Nieco odmiennie procedura ustalania porządku obrad ukształtowana została w przepisach regulaminu Senatu. W tym przypadku Marszałek Senatu ustala jedynie projekt porządku obrad (art. 34 ust. 1 regulaminu Senatu), natomiast ostateczna decyzja należy do dokonującego jego zatwierdzenia Senatu (art. 43 ust. 1 regulaminu Senatu). Wcześniej Marszałek musi zasięgnąć opinii Konwentu Seniorów (art. 8 ust. 1 pkt 6 regulaminu Senatu), jak też rozważyć uwzględnienie lub nie w projektowanym porządku wniosków zgłoszonych nie później niż na 10 dni przed posiedzeniem przez komisje senackie i senatorów. Ich nieuwzględnienie wymaga skądinąd wyjaśnienia przy przedstawianiu Senatowi projektu porządku obrad (art. 34 ust. 3 regulaminu Senatu).

Obradom zarówno Sejmu, jak i Senatu przewodniczy Marszałek (art. 110 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 6 regulaminu Sejmu i art. 42 ust. 1 regulaminu Senatu), który w realizacji tego zadania może zostać zastąpiony przez któregoś z wicemarszałków. Na przewodniczącym ciąży obowiązek otwarcia i zamknięcia obrad, realizacji ustalonego porządku dziennego, dbania o sprawny przebieg debaty, czuwania nad porządkiem w sali obrad, a także nad przestrzeganiem przepisów regulaminowych.

Przewodniczący obradom Marszałek udziela głosu – stosownie – posłom bądź senatorom. Kolejność przemówień determinują zapisy na liście mówców prowadzonej przez sekretarza. Wystąpienia posłów i senatorów mają różną formę i są wygłaszane w różnym trybie. Obowiązujące regulaminy poddają je czasowym limitom.

W trakcie obrad Marszałek ma prawo stosować uprawnienia o charakterze porządkowym pozwalające mu na dyscyplinowanie parlamentarzystów (art. 175 ust. 1 regulaminu Sejmu i art. 47 ust. 1 regulaminu Senatu). Tak w Sejmie, jak i w Senacie Marszałek może dwukrotnie przywołać posła bądź senatora „do rzeczy”, łącznie z prawem odebrania głosu, jeśli ten w swoim przemówieniu odejdzie od procedowanego punktu porządku dziennego. Może też przywołać go „do porządku” w sytuacji, gdy poseł bądź senator uniemożliwia prowadzenie obrad.

W tym przypadku aktualizuje się prawo Marszałka do wykluczenia posła bądź senatora z obrad (art. 175 ust. 3–5 regulaminu Sejmu oraz art. 47 ust. 2–4 regulaminu Senatu).

4.3.2. Głosowanie w Sejmie i Senacie

Głosowanie w obu izbach, które w przebiegu prac parlamentarnych następuje po zamknięciu dyskusji plenarnej, ma co do zasady charakter jawny i odbywa się przez podniesienie ręki i równoczesne wykorzystanie urządzenia do liczenia głosów. Wyjątkowo zastosowanie może również znaleźć głosowanie imienne polegające na użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem parlamentarzysty. O przeprowadzeniu głosowania w tym trybie decyduje izba działająca na wniosek Marszałka lub grupy w przypadku Sejmu 30, zaś w przypadku Senatu 20 jej członków (art. 188 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu i art. 53 ust. 1, 2, 3 i 4 regulaminu Senatu).

Zasadą jest, że Sejm i Senat swoje uchwały podejmują większością zwykłą. Tylko w niektórych sytuacjach większość ta jest podniesiona do poziomu dwóch trzecich lub trzech piątych liczby parlamentarzystów biorących udział w głosowaniu. Warunkiem ważności głosowania w obu izbach jest zachowanie ustalonego w przepisach *quorum*, a więc obecność odpowiedniej liczby posłów lub senatorów. Co do zasady *quorum* wynosi co najmniej połowę ustawowej liczby członków danej izby.

Zarówno w Sejmie, jak i w Senacie istnieje możliwość powtórzenia głosowania nad określoną sprawą. Służy temu uregulowana w przepisach regulaminowych instytucja reasumpcji przyjmująca w obu izbach odmienny kształt normatywny. W Sejmie reasumpcja następuje na wniosek grupy co najmniej 30 posłów złożony jeszcze w trakcie tego samego postępowania, w sytuacji gdy „wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości” (art. 189 regulaminu Sejmu). W Senacie z kolei uruchamia się ją z wniosku jednego senatora w przypadku ujawnienia oczywistego błędu w podjętej uchwale (art. 56 regulaminu Senatu).

5. Funkcje i kompetencje Sejmu i Senatu

Z działalnością Sejmu i Senatu doktryna prawa konstytucyjnego łączy tradycyjnie określone funkcje. Według najbardziej rozpowszechnionego wśród naukowców stanowiska⁶ Sejm wykonuje: 1) funkcję ustrojodawczą; 2) funkcję ustawodawczą; 3) funkcję kontrolną i 4) funkcję kreacyjną, natomiast Senat: 1) funkcję ustrojodawczą; 2) funkcję ustawodawczą i 3) funkcję kreacyjną.

5.1. Funkcja ustrojodawcza

Funkcja ustrojodawcza wiąże się z prawem uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji. O jej istnieniu przesądza art. 235 Konstytucji RP, który przewiduje udział obu izb polskiego parlamentu w procedurze służącej realizacji tego prawa. W jego świetle projekt ustawy o zmianie konstytucji może przedłożyć co najmniej jedna piąta ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP. Zmiana konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie konstytucji może się odbyć nie wcześniej niż 30. dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy. Ustawę o zmianie konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeśli ustawa ta niesie ze sobą zmianę przepisów zawartych w rozdziałach I, II lub XII konstytucji, wówczas jej uchwalenie może mieć miejsce nie wcześniej niż 60. dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Co więcej – w odniesieniu do niej grupa co najmniej jednej piątej ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP mogą zażądać w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Se-

⁶ W literaturze można znaleźć różne propozycje ujęcia katalogu funkcji Sejmu i Senatu: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 167.

nat przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli opowiedziała się za nią większość głosujących. Po zakończeniu zarysowanego tutaj postępowania Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi RP uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent RP podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

5.2. Funkcja ustawodawcza

Funkcja ustawodawcza polega z kolei na uchwalaniu ustaw (potocznie zwanych ustawami zwykłymi). W jej realizację zaangażowane są obie izby polskiego parlamentu, choć zakres tego zaangażowania nie jest jednakowy. Należy podkreślić, że obowiązujące przepisy przyznają w tym obszarze szersze możliwości decyzyjne Sejmowi, Senat natomiast ograniczają do roli decydenta drugoplanowego. Uzasadnione jest więc twierdzenie, że mamy tutaj do czynienia z kompetencyjną asymetrią.

Proces ustawodawczy może być przeprowadzony w ramach standardowej procedury, ale też procedur szczególnych (tj. procedury: uchwalania ustaw w trybie pilnym, uchwalania ustawy budżetowej, uchwalania ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej). Rozpoczyna się on z chwilą wniesienia projektu ustawy do łaski marszałkowskiej, a więc tzw. wykonania prawa inicjatywy ustawodawczej. Prawo to przysługuje wąskiej grupie podmiotów, którą w art. 118 wskazuje Konstytucja RP. Należą do niej: posłowie, Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów oraz grupa co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Nie dotyczy to jedynie projektów takich ustaw, jak: 1) ustawa budżetowa; 2) ustawa o prowizorium budżetowym; 3) ustawa o zmianie ustawy budżetowej; 4) ustawa o zaciąganiu długu publicznego; 5) ustawa o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji RP). W ich przypadku jedynym podmiotem uprawnionym do wykonania inicjatywy ustawodawczej jest Rada Ministrów.

Uprawniony podmiot kieruje projekt ustawy w formie pisemnej do rąk Marszałka Sejmu. Dokonując tej czynności, wskazuje on swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Do projektu ustawy dołącza też uzasadnienie, które podlega kontroli formalnej dokonywanej przez Marszałka. Ten ostatni może zwrócić wnioskodawcy projekt, jeżeli nie odpowiada on wymogom znajdującym się w przepisach regulaminu, a w określonych przypadkach uznać nawet ów projekt za niedopuszczalny.

Postępowanie ustawodawcze na etapie prac sejmowych obejmuje łącznie trzy czytania. Pierwsze czytanie odbywa się albo na forum Sejmu, albo na forum właściwej komisji. Może do niego dojść nie wcześniej niż 7. dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej (art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu). W czasie trwania tej fazy następuje ustne przedstawienie przez wnioskodawcę uzasadnienia projektu, przeprowadzenie debaty nad ogólnymi założeniami projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy (art. 39 ust. 1 regulaminu Sejmu). W komisji (ewentualnie obradujących wspólnie komisjach) pierwsze czytanie kończy się przygotowaniem dla Sejmu sprawozdania, które zawiera wniosek o: 1) przyjęcie projektu bez poprawek albo 2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, albo wreszcie 3) odrzucenie projektu (art. 43 ust. 2 regulaminu Sejmu). W Sejmie natomiast kończy się ono skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości (art. 39 ust. 2 regulaminu Sejmu). Warto zaznaczyć, że w ramach prac komisyjnych po zakończeniu pierwszego czytania, a przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu, może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne. Uchwała w tej sprawie podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia (art. 70a ust. 2 i 4 regulaminu Sejmu).

Drugie czytanie, które co do zasady może się odbyć nie wcześniej niż 7. dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, obejmuje: 1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie i 2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek (te może zgłaszać m.in. grupa 15

posłów) i wniosków (art. 44 ust. 1 regulaminu Sejmu). W określonych regulaminowo przypadkach projekt może zostać skierowany z powrotem do komisji, które go rozpatrywały (art. 46 ust. 2 oraz 47 ust. 1 regulaminu Sejmu). Sejm ma prawo jednak podjąć uchwałę o przejściu do trzeciego czytania bez odsyłania projektu do komisji. Należy pamiętać, że w ramach drugiego czytania zamyka się możliwość podjęcia przez wnioskodawcę decyzji o wycofaniu projektu. W następnym stadium o losach projektu rozstrzyga już tylko izba.

Trzecie czytanie obejmuje: 1) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz 2) głosowanie (art. 49 regulaminu Sejmu). Porządek głosowania jest następujący: 1) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony; 2) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach; 3) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek. Uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu przekazuje następnie Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji RP).

Przekazanie ustawy otwiera stadium prac Senatu. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 Konstytucji RP).

Finalnie ustawa trafia na biurko Prezydenta RP. Zgodnie z art. 122 Konstytucji RP Prezydent RP podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Przed podpisaniem ustawy może jednak wystąpić do

Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z konstytucją, ewentualnie – jeśli tego nie uczynił – może przekazać ustawę z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. W razie złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę za zgodną z konstytucją, Prezydent RP podpisuje ustawę, gdy zaś uznał jej niekonstytucyjność, odmawia złożenia podpisu. Wyjątkiem jest jedynie sytuacja stwierdzenia niekonstytucyjności poszczególnych przepisów ustawy wraz ze wskazaniem, że nie są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą. W takim stanie rzeczy Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. W razie natomiast zastosowania weta głowa państwa musi poczekać na stanowisko Sejmu, ten ma bowiem prawo większością trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów weto odrzucić, a wówczas Prezydent RP w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

5.3. Funkcja kontrolna

Funkcja kontrolna zarezerwowana została przez polskiego ustrojodawcę wyłącznie dla Sejmu. Jej istotą jest kontrolowanie przez tę izbę działań Rady Ministrów i podlegającej mu administracji.

O istnieniu wskazanej funkcji Konstytucja RP wspomina w art. 95 ust. 2. Zgodnie z nim Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie ustalonym przepisami konstytucji i ustaw. Jednocześnie w szeregu innych postanowień ustawa zasadnicza określa instrumenty kontrolne, które znajdują się w dyspozycji pierwszej izby polskiego parlamentu oraz jej wewnętrznych organów. Postanowienia te znajdują rozwinięcie na poziomie z jednej strony obowiązujących ustaw, z drugiej zaś obowiązującego regulaminu Sejmu.

Funkcja kontrolna obejmuje trzy płaszczyzny aktywności izby: 1) kontrolę wykonywaną przez Sejm *in pleno*; 2) kontrolę wykonywaną przez komisje sejmowe oraz 3) kontrolę wykonywaną przez posłów.

Wykonywanie kontroli przez Sejm *in pleno* wiąże się z wykorzystaniem takich instrumentów prawnych, jak konstruktywne bądź indywidualne wotum nieufności, a także absolutorium parlamentarne. Pozwalają one na egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu, przy czym dwa pierwsze dają realną i prawnie skuteczną możliwość odwołania – stosownie – całego rządu lub jego poszczególnych członków, ostatni zaś stwarza tylko sposobność do udzielenia temu organowi politycznej nagany. Taki stan rzeczy jest oczywiście konsekwencją przyjętych uregulowań prawnych, z których jasno wynika, że decyzja Sejmu w przedmiocie absolutorium nie została połączona z obowiązkową dymisją Rady Ministrów.

Wykonywanie z kolei funkcji kontrolnej przez komisje sejmowe opiera się przede wszystkim na formułowaniu przez te organy dezyderatów i opinii. Zgodnie z przepisami regulaminowymi dezyderat zawiera postulaty w określonych sprawach i może być zaadresowany do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków (swoją drogą, także do innych podmiotów). Z założenia ma on konkretny i interwencyjny charakter i zobowiązuje adresata do ustosunkowania się wobec niego. Dezyderat składa się na ręce Marszałka Sejmu. Obowiązek ustosunkowania się do jego treści winien być zrealizowany w ciągu 30 dni od jego zgłoszenia. Opinia natomiast służy do przedstawienia przez komisję własnego stanowiska w określonej sprawie. W przeciwieństwie do dezyderatu, winna być ona opracowana w sposób ujmujący opiniowane zagadnienie całościowo⁷. Co do zasady adresat opinii – rząd lub jego członek – nie jest zobligowany do udzielenia na nią odpowiedzi, chyba że komisja tego wyraźnie zażąda. Wówczas w terminie 30 dni musi on zaprezentować stanowisko w sprawach podniesionych w opinii, jak również poinformować o przebiegu realizacji wniosków wynikających z tej opinii (art. 159 ust. 2–6 regulaminu Sejmu i art. 160 ust. 1 i 2 regulaminu Senatu).

Wreszcie możliwa jest również kontrola wykonywana przez posłów, dokonująca się przy użyciu interpelacji i zapytań, a także pytań w sprawach bieżących i informacji bieżących, wywodząca swą podsta-

⁷ Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 205.

wę prawną z art. 115 Konstytucji RP i przepisów regulaminu Sejmu. Interpelację może złożyć każdy poseł w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa. Powinna ona zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego dotyczącego danej sprawy oraz wynikające zeń pytania. Kieruje się ją w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Rząd lub jego członek udziela odpowiedzi w terminie 21 dni od złożenia interpelacji. Bardzo podobnie skonstruowane jest zapytanie poselskie. Różnica w stosunku do interpelacji polega jedynie na tym, że zapytanie składa się w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową. Odminną charakterystykę mają natomiast pytania w sprawach bieżących. W odróżnieniu od dwóch wcześniejszych środków kontroli, zadawane są ustnie na każdym posiedzeniu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi. Wcześniej, do godz. 21.00 dnia poprzedzającego dzień posiedzenia, zadający je poseł musi poinformować Marszałka Sejmu o swoim zamiarze, wskazując na ogólną tematykę pytania i adresata. Instytucją bliźniaczą jest informacja bieżąca. Jej przedmiotem są sprawy mające zasadnicze znaczenie i odnoszące się do problemów polityki państwa. Prawo wykorzystania tego instrumentu ma klub lub grupa co najmniej 15 posłów. Odbyna się to w taki sposób, że wniosek w tej sprawie przedkłada się najpóźniej do godz. 21.00 w dniu poprzedzającym dzień posiedzenia wraz z uzasadnieniem i wskazaniem adresata. Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, ustala, która ze zgłoszonych propozycji informacji zostaje uwzględniona i rozpatrzona na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Dokonując wyboru tematu informacji, Prezydium Sejmu kieruje się przede wszystkim jej znaczeniem i aktualnością. Bierze także pod uwagę liczebność klubu lub koła, które zgłosiły propozycje tematyczne informacji. Rozpatrzenie informacji na posiedzeniu Sejmu obejmuje przedstawienie uzasadnienia wniosku przez posła wyznaczonego przez podmiot uprawniony do jego złożenia oraz udzielenie odpowiedzi przez przedstawiciela Rady Ministrów. Przedstawienie uzasadnienia wniosku nie może trwać dłużej niż 5 minut, udzielenie

odpowiedzi – dłużej niż 10 minut, a wystąpienie w dyskusji posłów – dłużej niż 2 minuty.

5.4. Funkcja kreacyjna

Funkcja kreacyjna polega na decydowaniu przez Sejm i Senat w sprawach związanych z obsadą niektórych stanowisk w aparacie państwa. Pod rządami obowiązującej Konstytucji RP jest ona szczególnie silnie rozbudowana, dając obu izbom szerokie możliwości decyzyjne w tym zakresie. Składające się na tę funkcję kompetencje podzielić można na: 1) kompetencje kreacyjne realizowane przez każdą z izb oddzielnie, takie jak np. wybór 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, wybór 18 członków Trybunału Stanu przez Sejm, wybór 4 posłów przez Sejm i 2 senatorów przez Senat do składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wybór 4 posłów przez Sejm i 2 senatorów przez Senat do składu Krajowej Rady Sądownictwa, wybór po 3 członków Rady Polityki Pieniężnej osobno przez Sejm i Senat; 2) kompetencje kreacyjne realizowane wspólnie przez obie izby: powołanie przez Sejm za zgodą Senatu Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Głównego Inspektora Danych Osobowych oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej; 3) kompetencje kreacyjne Sejmu i Senatu realizowane we współdziałaniu z innymi organami, np. wyłanianie Rady Ministrów w trybie art. 154, 155 oraz 158 Konstytucji RP przy jednoczesnym zaangażowaniu Prezydenta RP.

6. Zgromadzenie Narodowe

Osobnej uwagi wymaga Zgromadzenie Narodowe – instytucja uregulowana w art. 114 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że stanowi ono forum obradujących wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu izb parlamentu. Nie jest jednak jasne, czy można temu ciału przypisać cechy organu państwowego. W nauce dominuje pogląd, który akceptuje taką interpretację⁸,

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012,

ale nie brakuje też głosów sprzeciwiających się podobnemu myśleniu⁹.

Zgromadzenie Narodowe ma ograniczony zakres działania, który obejmuje łącznie pięć kompetencji: 1) odbieranie przysięgi od Prezydenta-elekta; 2) wysłuchanie orędzia Prezydenta RP; 3) stwierdzanie trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia; 4) stawianie Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu; 5) uchwalenie własnego regulaminu.

s. 202–203; P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 103–104; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 149; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 601.

⁹ Zob. np. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 149.



ROZDZIAŁ 7. RADA MINISTRÓW I ADMINISTRACJA RZĄDOWA

1. Wprowadzenie

Przepisy obowiązującej Konstytucji z 1997 r. wprowadziły w Rzeczypospolitej Polskiej system rządów parlamentarno-gabinetowych. Bliższe spojrzenie na poszczególne rozwiązania ustrojowe dotyczące władzy wykonawczej pozwalają na stwierdzenie, iż jest to odmiana tego systemu, która jest w doktrynie prawa konstytucyjnego określana jako zracjonalizowany system rządów parlamentarno-gabinetowych¹. Oznacza to, iż rozwiązania ustrojowe dotyczące przede wszystkim władzy wykonawczej prowadzą do wzmocnienia jej pozycji w stosunku do klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego. Dokładnie rzecz ujmując, każdy z elementów dualistycznej władzy wykonawczej (egzekutywy), tj. Prezydent RP i Rada Ministrów, posiada silniejszą pozycję ustrojową, niż ma to miejsce w klasycznym modelu wspomnianego systemu rządów.

Jeśli chodzi o Prezydenta RP, to jest on przede wszystkim wybierany w wyborach powszechnych przez Naród, posiada inicjatywę ustawodawczą, a także uprawnienia o charakterze osobistym (prerogatywy), których wykonywanie nie wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów (kontrasygnaty). Są to elementy systemu rządów prezyden-

¹ J. Jaskiernia, *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011, s. 57–61; S. Patyra, *Mechanizm racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 18 i n.

kich (półprezydenckich)². Z kolei Rada Ministrów nie tylko posiada prymat w zakresie kompetencji w stosunku do Prezydenta RP, ale również przyznano na jej rzecz kompetencje w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, a także domniemanie na rzecz tego organu spraw polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Już takie określenie kompetencji Rady Ministrów wyraźnie wskazuje na prymat tego organu w zakresie prowadzenia polityki państwa. Dodatkowym wzmocnieniem tego organu władzy wykonawczej jest silna pozycja Prezesa Rady Ministrów (premiera), który kieruje jej pracami oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W przeciwieństwie do klasycznego modelu systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, Prezes Rady Ministrów nie jest *primus inter pares* (pierwszy wśród równych)³. Ponadto na wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów wpływa to, iż to na jego wniosek są powoływani i odwoływani przez Prezydenta RP członkowie Rady Ministrów. Dodatkowo odwołanie samego Prezesa Rady Ministrów, które jest równoznaczne z odwołaniem całego składu Rady Ministrów, musi przybrać formę tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Oznacza to, iż może ono nastąpić jedynie przy jednoczesnym imiennym wskazaniu następcy. Innymi słowy, nie może dojść do sytuacji, gdy znajdzie się większość parlamentarna, która odwoła Prezesa Rady Ministrów bez równoczesnego powołania nowej osoby na to stanowisko⁴. Jest to rozwiązanie, które w oczywisty sposób przyczynia się do stabilizowania rządu oraz zapobiega sytuacji, w której państwo będzie funkcjonowało bez Rady Ministrów. Są to elementy właściwe dla systemu rządów kanclerskich⁵, będących również odmianą systemu parlamentarno-gabinetowego.

² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 427.

³ Ibidem, s. 428.

⁴ L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 141–142.

⁵ W. Skrzydło, *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 23–27.

2. Pozycja ustrojowa i funkcje Rady Ministrów

Rada Ministrów jako jeden z organów dualistycznej egzekutywy pełni istotne z punktu widzenia funkcjonowania państwa funkcje mające źródło w jej pozycji ustrojowej. Jako funkcje Rady Ministrów należy rozumieć ogólne obszary działania tego organu. W ramach każdej z funkcji można zaś wyróżnić zadania, które realizuje Rada Ministrów. Natomiast wśród poszczególnych zadań można wyróżnić konkretne kompetencje do działania w określonej sprawie. Taka konstrukcja pozwala co do zasady rozróżnić nie tylko obszary, ale również poszczególne uprawnienia do działania należące do Rady Ministrów oraz do drugiego z organów władzy wykonawczej, czyli Prezydenta RP. Co prawda niektóre obszary działania organów władzy wykonawczej (egzekutywy), takie jak choćby kwestie związane z bezpieczeństwem państwa oraz prowadzeniem polityki zagranicznej, są właściwe zarówno dla Rady Ministrów, jak i dla Prezydenta RP, ale prymat w tym zakresie należy do Rady Ministrów.

Mając na uwadze fakt, iż Rada Ministrów jest jednym z organów władzy wykonawczej, należy wskazać, iż realizuje ona funkcję wykonawczą. Zasadniczo oznacza to, iż wykonuje ona ustawy uchwalone przez parlament. Ponadto zapewnia wykonanie tych aktów prawnych przez ogół administracji rządowej. Kolejną funkcją Rady Ministrów jest funkcja rządzenia. Jest ona związana z ogólnym kierownictwem tego organu w zakresie prowadzenia polityki państwa we wszystkich obszarach jego działalności. Jest to związane z działaniami o charakterze politycznym mającym na celu nie tylko wytyczanie kierunków działania państwa, ale także zapewnianie instrumentów prawnych w celu ich realizacji, jak również podejmowanie w tym celu działań o charakterze politycznym zarówno na kierunku wewnętrznym, jak i zewnętrznym⁶.

Oprócz wskazanych powyżej funkcji Rady Ministrów duże znaczenie praktyczne ma też funkcja administrowania rozumiana jako kierowanie administracją rządową. W doktrynie prawa konstytucyjnego jest ona

⁶ P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 181 i n.

również określana jako funkcja kierowania. Można powiedzieć, iż funkcje administrowania oraz kierowania posiadają wspólne elementy i ich rozróżnienie, a także zdefiniowanie może napotkać praktyczne trudności. Administrowanie nie zawsze zawiera bowiem element władczy charakterystyczny dla kierowania. Ustawa zasadnicza wskazuje katalog uprawnień Rady Ministrów, który nie ma jednak charakteru zamkniętego. Należą do nich:

- zapewnienia wykonania ustaw; wydawanie rozporządzeń; koordynacja i kontrola pracy organów administracji rządowej;
- ochrona interesów Skarbu Państwa; uchwalanie projektu budżetu państwa;
- kierowanie wykonaniem budżetu państwa oraz uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu;
- zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego;
- zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa; sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;
- zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych;
- sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej;
- określenie organizacji i trybu swojej pracy⁷.

Jak widać, powyższy katalog wskazuje na szeroki zakres kompetencji Rady Ministrów i z uwagi na jego niezamknięty katalog oraz domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów oznacza w istocie, iż to Rada Ministrów oraz stojący na jej czele Prezes Rady Ministrów odpowiadają za kierowanie państwem.

⁷ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 349–353.

3. Prezes Rady Ministrów

W ramach funkcjonowania Rady Ministrów (rządu) Prezes Rady Ministrów (premier) posiada szczególną pozycję⁸. Jest ona widoczna już podczas tworzenia rządu czy też dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów, które jest za sprawą praktyki ustrojowej zwane rekonstrukcją rządu. Prezes Rady Ministrów ma za zadanie stworzenie składu Rady Ministrów, sformułowanie jego programu działania, a następnie znalezienie większości parlamentarnej w celu ubiegania się o wotum zaufania dla Rady Ministrów. Dlatego też trzeba uznać, iż pełni on niezwykle istotną rolę w zakresie ukształtowania programu, składu personalnego oraz zaplecza politycznego mającego większość w parlamencie. Oznacza to, iż jest zmuszony do podejmowania działań o charakterze konsultacji politycznych. W związku z tym tradycyjnie przyjmuje się, iż to lider ugrupowania politycznego, które wygrało wybory, otrzymuje od Prezydenta RP misję utworzenia rządu. Zasada ta, od której zresztą są wyjątki, nie ma oparcia w przepisach konstytucyjnych, a wynika z ukształtowanego przez praktykę ustrojową zwyczaju. Dlatego też desygnowanie przez Prezydenta RP kandydata na Prezesa Rady Ministrów zazwyczaj poprzedzone jest konsultacjami z liderami partii politycznych posiadających swoich przedstawicieli w parlamencie. Ważnym elementem działalności Prezesa Rady Ministrów jest również wnioskowanie do Prezydenta RP o dokonanie zmian w składzie Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów jest jedynym organem, który może wystąpić do Prezydenta RP o dokonanie takich zmian, które ten ma obowiązek uwzględnić. W sytuacji gdy zmianie ulega kilku lub też większość Rady Ministrów (bez zmiany Prezesa Rady Ministrów), można mówić o rekonstrukcji rządu⁹.

W toku działalności Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów koordynuje oraz kontroluje pracę ministrów, faktycznie zaś kieruje pracami

⁸ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 132 i n.

⁹ M. Grzesik-Kulesza, *Rada Ministrów*, [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2016, s. 212.

Rady Ministrów, stoi na jej czele, a także reprezentuje ją na zewnątrz. Do kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy również wydawanie rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustawy oraz zapewnianie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania. Dodatkowo do kompetencji szefa rządu należy sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach. Prezes Rady Ministrów jest też zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Na wniosek poszczególnych ministrów powołuje sekretarzy stanu oraz podsekretarzy stanu, którzy są również nazywani wiceministrami. Przyznanie Prezesowi Rady Ministrów tak szerokich kompetencji sprawia, iż winien on być traktowany jako samodzielny centralny organ administracji rządowej. Praktyka ustrojowa funkcjonowania rządów w ramach regulacji zawartych w Konstytucji RP wskazuje, iż istotne znaczenie w zakresie działalności Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów mają zarówno osobowość, jak i zaplecze polityczne premiera, może on bowiem być liderem zwycięskiego ugrupowania politycznego lub wywodzić się z tego ugrupowania czy też posiadać jego poparcie. Wpływa to na realną władzę oraz możliwości działania. Istotne znaczenie ma także to, czy premier posiada silne oraz stabilne zaplecze polityczne oraz czy większość parlamentarna, z której wywodzi się rząd, funkcjonuje w ramach koalicji, czy też większości posiadanej przez jedno ugrupowanie. Należy więc pamiętać, iż oprócz ram konstytucyjnych istotne znaczenie pełni praktyka ustrojowa oraz nieodłączne elementy o charakterze politycznym.

Zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi Prezes Rady Ministrów:

- reprezentuje Radę Ministrów;
- kieruje pracami Rady Ministrów;
- wydaje rozporządzenia; zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonania;
- koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów; sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach;
- jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

W porównaniu do katalogu uprawnień Rady Ministrów katalog uprawnień Prezesa Rady Ministrów ma charakter zamknięty. Ponadto nie istnieje domniemanie kompetencji na rzecz Prezesa Rady Ministrów.

4. Pozycja ustrojowa ministra

Można powiedzieć, że minister pełni zasadniczo podwójną rolę, z jednej bowiem strony jest członkiem Rady Ministrów jako ciała kolegialnego działającego pod kierownictwem Prezesa Rady Ministrów, z drugiej zaś strony jest jednocześnie centralnym organem administracji rządowej, który stoi na czele działu administracji rządowej. Minister jest powoływany i odwoływany przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W zakresie swoich kompetencji związanych z kierowaniem określonym działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia jako akty wykonawcze do ustawy. Są one wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu wykonania ustawy. Mogą być one na wniosek Prezesa Rady Ministrów uchylane przez Radę Ministrów. Funkcjonowanie ministra podlega kierownictwu oraz kontroli ze strony Prezesa Rady Ministrów¹⁰.

Jednocześnie minister ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem i odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Praktyka polityczna wskazuje, iż jak już wcześniej wspomniano, Prezesem Rady Ministrów zostaje osoba stojąca na czele zwycięskiej partii politycznej lub też wskazana przez tę partię. Na wicepremierów wybierani są zazwyczaj liderzy pozostałych ugrupowań wchodzących w skład koalicji rządowej, funkcje ministrów obejmują zaś osoby wskazane przez poszczególne partie tworzące większość rządową. W praktyce podział stanowisk ministerialnych jest przedmiotem umowy koalicyjnej, która zawiera postanowienia poczynione przez partie tworzące rząd w zakresie obsadzenia stanowisk ministerialnych oraz wspólnie ustalonego programu, który ma być realizowany przez rząd. Ministrów funkcjo-

¹⁰ R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 316 i n.

nujących w ramach rządu można podzielić na ministrów resortowych, czyli takich, którzy stoją na czele konkretnych ministerstw, oraz tzw. ministrów bez teki, którzy realizują konkretne zadania powierzone przez Prezesa Rady Ministrów. W ramach funkcjonowania poszczególnych ministerstw, na których czele stoją ministrowie, mamy również do czynienia z sekretarzami oraz podsekretarzami stanu. Są oni też określane mianem wiceministrów¹¹. Osoby te są powoływane przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra.

Minister kieruje określonym działem administracji rządowej lub wypełnia zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra, który kieruje działem administracji rządowej, określa ustawa. Wydaje on rozporządzenia i zarządzenia. Mogą być one uchylane przez Radę Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Przepisy dotyczące ministrów kierujących działami administracji rządowej stosuje się odpowiednio do przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów¹². Należy także zaznaczyć, iż przepisy Konstytucji RP wymagają, aby członek Rady Ministrów nie prowadził działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi. Regulacja ta ma na celu zapobieganie sytuacji ewentualnego konfliktu interesów.

5. Tryby powoływania Rady Ministrów

Konstytucja RP zawiera precyzyjne postanowienia, które regulują trzy tryby powoływania Rady Ministrów:

1. W sytuacji, kiedy znane są już wyniki wyborów parlamentarnych, Prezydent RP posiada prawo desygnowania Prezesa Rady Ministrów. W praktyce oznacza to, iż wskazuje jako premiera lidera zwycięskiego ugrupowania. Czasami może również wskazać osobę, która zostaje wyznaczona przez to zwycięskie ugrupowanie. Desygnowanie oznacza więc w istocie powierzenie konkretnej osobie misji tworzenia rządu, która polega na rozpoczęciu rozmów

¹¹ L. Jamróz, *Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, administracja*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 291.

¹² Ibidem, s. 292–293.

w celu zbudowania koalicji rządowej posiadającej w Sejmie większość. Jeśli uda się zbudować większość parlamentarną oraz ustalić wspomniane wyżej kwestie personalne i programowe, Prezes Rady Ministrów przedstawia Prezydentowi RP propozycję składu Rady Ministrów. W dalszej kolejności Prezydent RP powołuje Prezesa Rady Ministrów oraz pozostałych zaproponowanych członków Rady Ministrów. Ponadto odbiera od nich przysięgę („Obejmując urząd Prezesa Rady Ministrów (wiceprezesa Rady Ministrów, ministra), uroczystie przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji i innym prawom Rzeczypospolitej Polskiej, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem”) i wręcza nominacje. Dokonuje tego w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów. Następnie w ciągu 14 dni od powołania przez Prezydenta RP Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania. Przedstawienie programu działania rządu jest określane mianem *exposé* i w praktyce oznacza wystąpienie Prezesa Rady Ministrów na forum Sejmu, w którym prezentuje program swojego rządu. W dalszej kolejności ma miejsce głosowanie, w którym Sejm może uchwalić wotum zaufania rządowi bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oznacza to, iż rządu musi mieć poparcie większej liczby posłów niż liczba posłów, którzy głosowali przeciw lub wstrzymali się od głosu, przy jednoczesnym zachowaniu *quorum*, które wynosi w tym przypadku przynajmniej 230 posłów. Jeżeli w wyniku głosowania Rada Ministrów uzyska wotum zaufania, to tryb powoływania rządu kończy się i nowo powołany rząd zaczyna funkcjonować¹³.

2. W sytuacji zaś, gdy w opisanej powyżej procedurze nie uda się powołać Rady Ministrów lub też nie uda się uzyskać wymaganej

¹³ R. Mojak, *Władza wykonawcza-Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2015, s. 215.

większości głosów, czyli Rada Ministrów nie otrzyma wotum zaufania, rozpoczyna się drugi tryb powoływania Rady Ministrów. W jej ramach desygnowanie i powołanie Prezesa Rady Ministrów nie należy już do Prezydenta RP. To Sejm w ciągu 14 dni wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz wskazanych przez niego członków Rady Ministrów. Czyni to tak, jak miało to miejsce w pierwszym trybie, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W dalszej kolejności Prezydent RP powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

3. Jeśli również ta procedura nie przyniesie efektu w postaci powołania rządu, to inicjatywa w zakresie powołania Prezesa Rady Ministrów ponownie należy do Prezydenta RP (trzeci tryb), który w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Następnie Sejm w ciągu 14 dni od powołania Rady Ministrów przez Prezydenta RP udziela jej wotum zaufania. W przeciwnieństwie jednak do dwóch pierwszych procedur, udzielenie wotum zaufania wymaga większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹⁴. W praktyce oznacza to, iż przy zachowaniu identycznego jak w dwóch pierwszych procedurach *quorum* za powołaniem rządu musi opowiedzieć się więcej głosujących za niż przeciw jego powołaniu. Głosy wstrzymujące się nie są brane pod uwagę przy obliczaniu wyniku głosowania. W praktyce wskazuje to na dopuszczalność powołania i funkcjonowania tzw. rządu mniejszościowego¹⁵. Oznacza to, iż w zakresie koniecznej do uzyskania większości głosów ostatnia z procedur ma niższe wymagania niż dwie poprzednie. Udzielenie wotum zaufania następuje w formie uchwały Sejmu.

Należy wskazać, że druga izba parlamentu, czyli Senat, nie bierze udziału w powoływaniu rządu. W sytuacji gdy żadna z trzech opisanych powyżej procedur powoływania Rady Ministrów nie przyniesie rezulta-

¹⁴ Ibidem, s. 216.

¹⁵ L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 136–139.

tu, Prezydent RP skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory. Funkcjonowanie w ramach Konstytucji RP aż trzech procedur powoływania Rady Ministrów ma na celu zwiększenie szansy na skuteczne powołanie rządu oraz zapewnienie mu stabilnej większości w Sejmie.

Specyficzną formą powoływania rządu jest także uchwalenie wotum nieufności dla Rady Ministrów. W warunkach regulacji wynikających z Konstytucji RP jest to w istocie tzw. konstruktywne wotum nieufności. W praktyce oznacza to, iż funkcjonujący rząd utracił zaufanie większości sejmowej. Większość ta może doprowadzić do powstania nowego rządu. W tym celu należy wskazać imiennie kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów. W sytuacji, kiedy kandydat taki uzyska akceptację większości sejmowej, Prezydent RP przyjmuje dymisję dotychczasowej Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostających członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę¹⁶. Instytucja konstruktywnego wotum nieufności ma na celu zapewnienie stabilnego funkcjonowania rządu oraz zapobieganie sytuacji, w której dochodzi do odwołania Rady Ministrów bez jednoczesnego powołania jej nowego składu. Łatwiejsze jest bowiem w praktyce znalezienie większości „negatywnej”, która odwoła Radę Ministrów, niż większości „pozytywnej”, która z kolei doprowadzi do powołania nowej Rady Ministrów.

6. Skład i organizacja Rady Ministrów

Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów. W skład Rady Ministrów mogą również wchodzić wiceprezesi Rady Ministrów. Konstytucja RP nie wskazuje liczebności Rady Ministrów, oznacza to więc, że zarówno jej liczebność, jak i skład personalny zależą w istocie od decyzji Prezesa Rady Ministrów i są efektem ustaleń w ramach koalicji tworzącej większość sejmową. Analogicznie liczba wiceministrów w poszczególnych ministerstwach, a także tzw. ministrów bez teki nie jest określona. Można więc powiedzieć, że liczba i skład osobowy Rady Ministrów oraz poszczególnych ministerstw są zależne

¹⁶ Ibidem, s. 140–141.

od decyzji o charakterze politycznym. Przepisy Konstytucji RP wskazują jedynie na konieczność funkcjonowania w ramach Rady Ministrów:

- Prezesa Rady Ministrów,
- Ministra Obrony Narodowej,
- Ministra Sprawiedliwości,
- Ministra Spraw Zagranicznych (ministra właściwego w zakresie polityki zagranicznej).

Dlatego też w zależności od faktycznej potrzeby istnieje możliwość powoływania różnych ministerstw oraz wskazywania ich kompetencji. W praktyce politycznej stosunkowo często dochodzi do tworzenia lub likwidacji, a także łączenia i dzielenia poszczególnych ministerstw. Można też wyraźnie zauważyć, iż liczba ministerstw i ministrów, także tych „bez teki”, stale rośnie. W ramach Rady Ministrów funkcjonują również przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Są oni odpowiednikami ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej (ministerstwem).

7. Zmiany w składzie Rady Ministrów

Prezes Rady Ministrów w ramach sprawowanej przez siebie funkcji kierowniczej oraz kontrolnej w stosunku do ministrów wchodzących w skład Rady Ministrów może występować do Prezydenta RP z wnioskiem o dokonanie zmian w składzie Rady Ministrów. Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów. Oznacza to, iż jest związany treścią wniosku premiera. Zmiana w składzie Rady Ministrów może również nastąpić w związku z tym, iż Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może zostać zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. W sytuacji gdy Sejm wyraził ministrowi wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów, Prezydent RP odwołuje ministra. Instytucja wotum nieufności wobec ministra jest stosowana w praktyce politycznej stosunkowo często, gdyż dyskusja poprzedzająca głosowanie stanowi szczególnie dla opozycji parlamentarnej okazję do debaty nad pracą danego ministra i jej efektami. Aby jednak instytucja ta nie była

nadużywana do bieżącej walki politycznej, podobnie jak to ma miejsce w przypadku wotum nieufności w stosunku do Rady Ministrów, wniosek o wotum nieufności dla ministra może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia zgłoszenia. Powtórny zaś wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Jednak powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeśli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów¹⁷. Powyższa regulacja stanowi kompromis pomiędzy próbą zapewnienia Radzie Ministrów oraz jej członkom stabilnego działania a możliwością kontroli przez opozycję działalności rządu oraz dokonywania zmian w jego składzie. W praktyce politycznej bardzo trudne jest uchwalenie wotum nieufności w stosunku do ministra, jeśli rząd, w ramach którego funkcjonuje, posiada stabilną większość sejmową. Dlatego też należy traktować tę instytucję jako przejaw parlamentarnej kontroli ministrów sprawowanej przez opozycję parlamentarną.

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. Jeśli uchwała zostanie przyjęta przez Sejm, Prezydent RP 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. Wniosek o podjęcie powyższej uchwały może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny zaś wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być jednak zgłoszony przez upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów¹⁸.

Konieczność powołania Rady Ministrów może też mieć miejsce wówczas, gdy dojdzie do złożenia przez Prezesa Rady Ministrów dymisji w sytuacji, gdy rezygnuje on z dalszego pełnienia swojej funkcji.

¹⁷ Ibidem, s. 141–143.

¹⁸ J. Kuciński, *Legislatywa – egzekutywa – judykatywa. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 259 i n.

Należy pamiętać, że dymisja Prezesa Rady Ministrów pociąga za sobą dymisję całego rządu. Przyjmując dymisję Rady Ministrów, Prezydent RP powierza jej dalsze pełnienie obowiązków aż do czasu powołania nowego rządu. Ma to na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa, szczególnie gdy powołanie nowego rządu wymaga czasu lub też gdy nie uda się powołać rządu i zaistnieje konieczność zarządzenia przez Prezydenta RP wyborów. Może również dojść do sytuacji, w której potrzeba powołania nowej Rady Ministrów wyniknie z faktu, iż dotychczasowa Rada Ministrów nie uzyska wotum zaufania. Prezes Rady Ministrów może bowiem 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. W sytuacji braku udzielenia wotum zaufania funkcjonującej Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów składa dymisję, która pociąga za sobą dymisję całej Rady Ministrów¹⁹. Tak więc członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów. Jednocześnie też ponoszą przed Sejmem odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Istnieje także możliwość, iż Sejm wyrazi wotum nieufności ministrowi.

Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu. Czyni to również w sytuacji: nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności, rezygnacji Prezesa Rady Ministrów. Prezydent RP, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w przypadku rezygnacji Prezesa Rady Ministrów Prezydent RP może odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów.

¹⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 210–213.

8. Odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów oraz jej członków

Istota funkcjonowania w Rzeczypospolitej Polskiej systemu rządów parlamentarno-gabinetowych prowadzi do wniosku, iż Rada Ministrów jako jeden z organów dualistycznej egzekutywy podlega kontroli parlamentarnej. Ma ona charakter polityczny i jest ukierunkowana na czuwanie, aby Rada Ministrów prowadziła politykę zgodną z wolą większości parlamentarnej. Odpowiedzialność polityczna (parlamentarna) jest w warunkach ustroju Rzeczypospolitej Polskiej sprawowana tylko przez Sejm. Senat nie posiada kompetencji w tym zakresie. Przejawem kontroli Sejmu nad Radą Ministrów jest zarówno wyrażanie wotum nieufności Radzie Ministrów, jak i odmowa udzielenia wotum zaufania. Taki rodzaj odpowiedzialności należy uznać za odpowiedzialność solidarną całej Rady Ministrów. Może być ona spowodowana głównie brakiem aprobaty ze strony Sejmu dla sposobu oraz kierunków prowadzenia polityki państwa. Efektem wyrażania wotum nieufności lub też odmowy udzielenia wotum zaufania jest obowiązek złożenia przez rząd dymisji, którą Prezydent RP jest zobowiązany przyjąć. W trybie odpowiedzialności o charakterze indywidualnym Sejm może wyrazić wotum nieufności konkretnemu ministrowi. Uchwalenie takiego wotum skutkuje odwołaniem ministra przez Prezydenta RP. Instytucja ta ma na celu kontrolę nad pracą danego ministra²⁰.

Praktyka polityczna wskazuje, iż odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów ma na celu nie tylko kontrolę ich działalności przez opozycję parlamentarną, ale też uruchomienie debaty parlamentarnej nad działalnością rządu oraz poszczególnych ministrów. Niestety często wnioski o wotum nieufności, w szczególności w stosunku do poszczególnych ministrów, są oparte w przeważającej mierze na argumentach natury politycznej, a nie merytorycznej, jednak jest to ważny element kontroli parlamentarnej nad działalnością Rady

²⁰ S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 244–249.

Ministrów oraz poszczególnych ministrów przez opozycję parlamentarną.

9. Administracja rządowa

Przepisy ustawy zasadniczej w sposób niezwykle powierzchowny regulują kwestie związane z administracją rządową, która wydaje się być domeną prawa administracyjnego. Regulacje zawarte w Konstytucji RP wskazują jedynie, iż przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. spraw administracji publicznej. Jest on przedstawicielem rządu w województwie²¹. Ponadto jest zwierzchnikiem ze-spolonej administracji rządowej oraz reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie powierzonego mu mienia. Sprawuje on też nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego w województwie. W celu analizy struktury administracji rządowej konieczne jest wyjście poza ramy wskazane w Konstytucji RP. Można powiedzieć, że administracja rządowa składa się z: naczelných organów administracji, urzędów centralnych oraz organów administracji terenowej. Urzędy centralne są tworzone na podstawie ustaw, a ich szefowie są powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów. Do administracji rządowej należą: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, urzędy centralne oraz kierownicy urzędów centralnych. Wyróżniamy również administrację rządową w województwie, która składa się z organów administracji ze-spolonej oraz organów administracji niespolonej. Innym kryterium podziału jest natomiast wyróżnienie administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Część zadań administracji rządowej jest wykonywana jako zadania zlecone przez organy samorządu terytorialnego²².

Zadania administracji rządowej w województwie wykonują:

- Wojewoda;

²¹ W. Skrzydło, *Rada Ministrów...*, s. 359–361.

²² J. Ciapała, *Administracja rządowa w terenie*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 416 i n.

- organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży;
- organy niezespolonej administracji rządowej;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia;
- starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw;
- inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw²³.

W ramach regulacji ustawowych wojewoda jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
- zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
- organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
- organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności;
- organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
- reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
- organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego obowiązującym zapewnić gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki²⁴.

Ponadto wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej²⁵.

²³ Art. 2 u.w.a.r.w.

²⁴ Art. 3 u.w.a.r.w.

²⁵ Art. 3 ust. 2 u.w.a.r.w.

Dodatkowo nadzoruje wykorzystanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie w szczególności poprzez:

- zatwierdzanie sporządzanych przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz ich zmian;
- określanie stopnia szczegółowości planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
- inicjowanie zmiany obowiązującego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
- występowanie do starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej o sporządzenie w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 2 tygodnie, wykazu nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, będących przedmiotem rozporządzenia;
- występowanie do starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej o sporządzenie w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 2 tygodnie, wykazu postępowań sądowych, sądownoadministracyjnych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie²⁶.

Wojewoda posiada też kompetencje w zakresie stanów nadzwyczajnych, które są określone przepisami odpowiednich ustaw. Odrębne ustawy określają również zasady organizacji, funkcjonowania i zakres zadań organów rządowej administracji zespolonej w województwie oraz organów niezespolonej administracji rządowej.

Działalnością wojewody kieruje Prezes Rady Ministrów, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Oprócz tego minister właściwy ds. administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym pra-

²⁶ Art. 3 ust. 2a u.w.a.r.w.

wem, a także pod względem rzetelności i gospodarności. Wojewoda jest obowiązany do udzielania właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej w wyznaczonym terminie żądanych przez niego informacji i wyjaśnień²⁷.

Trzeba także zaznaczyć, iż wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Ponadto w celu usprawnienia działania organów rządowej administracji zespolonej w województwie może tworzyć delegatury urzędu wojewódzkiego, a w celu realizacji powierzonych mu zadań wydaje zarządzenia. Może też powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających na obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie.

Niezwykle istotne znaczenie ma fakt, iż wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności:

- dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;
- zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpie-

²⁷ Art. 8 u.w.a.r.w.

czeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego wynikające z odrębnych ustaw;

- przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego ds. administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
- wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów²⁸.

Warto także podkreślić, że w ramach swoich kompetencji wojewoda kontroluje:

- wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów;
- wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Dodatkowo w szczególnie uzasadnionych przypadkach może kontrolować sposób wykonywania przez organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych. Wskazana kontrola jest wykonywana pod względem:

- legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w odniesieniu do działalności organów administracji rządowej oraz innych podmiotów;
- legalności, gospodarności i rzetelności w odniesieniu do działalności organów samorządu terytorialnego²⁹.

Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie kieruje nią i koordynuje jej działalność, kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania, ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy

²⁸ Art. 22 u.w.a.r.w.

²⁹ Art. 28 u.w.a.r.w.

pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej.

W województwie funkcjonuje również niezespolona administracja rządowa. Jej organami są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie:

- szefowie wojskowych centrów rekrutacji,
- dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych,
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych,
- dyrektorzy okręgowych urzędów miar,
- dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych,
- dyrektorzy urzędów morskich,
- dyrektorzy urzędów statystycznych,
- dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej,
- graniczni i powiatowi lekarze weterynarii,
- komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej,
- państwowi graniczni inspektorzy sanitarni,
- regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespolonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części³⁰. Natomiast organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie są obowiązane do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez te organy na podstawie odrębnych przepisów. W zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W ramach sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów

³⁰ Art. 59 u.w.a.r.w.

nadzoru nad wojewodami uchyla on akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe, ustanowione przez wojewodę lub organy niezespółonej administracji rządowej, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może je uchylać z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności³¹.

³¹ Art. 61 u.w.a.r.w.



ROZDZIAŁ 8. PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Wprowadzenie

Urząd Prezydenta RP szczegółowo reguluje rozdział V Konstytucji RP *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*. Określona w nim została pozycja ustrojowa Prezydenta RP, jego znaczenie w systemie politycznym oraz zakres kompetencji¹. Zaznaczyć jednak należy, że do urzędu Prezydenta RP odnoszą się także inne regulacje. Analiza konstytucyjnych przepisów została uzupełniona w niniejszym rozdziale o wybrane przykłady korzystania przez Prezydenta RP z przysługujących mu kompetencji.

2. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP

Dla określenia pozycji ustrojowej Prezydenta RP istotne znaczenie mają art. 10 oraz 126 Konstytucji RP². Na podstawie art. 10 Konstytucji RP ustrój naszego państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Władzę wykonawczą sprawują Prezydent RP i Rada Ministrów³. W związku z tym Prezydent RP jest częścią dwuczłonowej egzekutywy, ale w art. 146 Konstytucja RP wyraźnie stwierdza, że to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa oraz należą do niej sprawy polityki państwa, które nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu

¹ W. Skrzydło, *Rozdział V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 162.

² D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, 2007, s. 170.

³ Art. 10 ust. 1, 2 Konstytucji RP.

terytorialnego⁴. Nie oznacza to jednak, jak słusznie zauważył Wiesław Skrzydło, że Prezydent RP „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”⁵.

Z kolei w art. 126 Konstytucja RP stwierdza, że Prezydent RP:

- jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej;
- czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium;
- wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji RP i ustawach⁶.

Omawiając treść art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, podkreślić należy, że stwierdzenie, iż Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest równoznaczne z tym, że uznajemy go za najwyższy organ władzy publicznej. Powyższego określenia nie powinniśmy zatem rozumieć w sensie politycznym, tylko symboliczno-protokolarnym, ponieważ Prezydentowi RP jako „pierwszemu obywatelowi Rzeczypospolitej” należy się pierwsze miejsce w tzw. precedencji stanowisk publicznych. Funkcję najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent RP wykonuje w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, a także „niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu”⁷. Konstytucja RP w powyższym przepisie stwierdza również, że Prezydent RP jest gwarantem ciągłości władzy państwowej. W sformułowaniu tym została odzwierciedlona koncepcja prezydenta będącego arbitrem, ale jest to też pewne zobowiązanie. Dotyczy ono wykorzystywania kompetencji przez Prezydenta RP w taki sposób, aby w sytuacji zagrożenia chronił ciągłość funkcjonowania państwa oraz jego konstytucyjnych or-

⁴ Art. 146 ust. 1, 2 Konstytucji RP.

⁵ W. Skrzydło, *Rozdział V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 162.

⁶ Art. 126 ust. 1–3 Konstytucji RP.

⁷ P. Czarny, *Komentarz do art. 126 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 373.

ganów. Jak podkreślił Leszek Garlicki, Prezydent RP powinien „w swojej działalności ciągłość tę uznawać i szanować”⁸.

Natomiast w art. 126 ust. 2 Konstytucja RP stwierdza, że zadaniem Prezydenta RP jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji RP. Stanowi to zatem obowiązek, aby podjął on reakcję w sytuacji, w której dostrzeże, że złożona mu do podpisu ustawa jest niekonstytucyjna. W takim przypadku może skorzystać z prawa weta ustawodawczego, odmawiając jej podpisania, lub skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego⁹. W przepisie tym zostały również zawarte zadania Prezydenta RP dotyczące ochrony takich podstawowych wartości państwa, jak: suwerenność, integralność terytorialna oraz bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Obowiązek ochrony tych wartości spoczywa na każdym organie władzy publicznej, jednak w przypadku Prezydenta RP zostało to bardzo wyraźnie zaakcentowane. Wynika to z tego, że Konstytucja RP przyznaje Prezydentowi RP przymiot najwyższego przedstawiciela państwa w sferze wewnętrznej oraz międzynarodowej¹⁰.

Z kolei z treści art. 126 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji RP i ustawach. Dokonano zatem rozdzielenia zadań (funkcji) Prezydenta RP, o których stanowi art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, od kompetencji Prezydenta RP, o których stanowią w szczególności art. 133–144 Konstytucji RP¹¹.

Z pozycją ustrojową Prezydenta RP związana jest także zasada *incompatibilitas* zawarta w art. 132 Konstytucji RP. To zakaz dla Prezydenta RP, ponieważ stanowi, że nie może on piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem¹². Zakłada ona więc „niepołączal-

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 262.

⁹ D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 170 i 171.

¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 262.

¹¹ Ibidem; J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 228.

¹² Art. 132 Konstytucji RP.

ność w jednym ręku funkcji należących do różnych władz”¹³. Zatem objęcie urzędu zobowiązuje Prezydenta RP do tego, aby zrezygnował z dotychczas zajmowanych urzędów oraz stanowisk (także mandatu posła i senatora). Należy podkreślić, że niepołączalność stanowisk nie zakazuje w tym wypadku wybieralności, a więc nie zabrania np. urzędującemu Prezydentowi RP kandydowania w wyborach parlamentarnych¹⁴. Celem zasady *incompatibilitas* jest również ochrona prestiżu związanego z urzędem Prezydenta RP oraz zagwarantowanie, że nie będzie się on angażował w poczynania, które mogłyby naruszać powagę urzędu Prezydenta RP¹⁵.

3. Zastępstwo Prezydenta RP

W Konstytucji RP uwzględniono też sytuacje dotyczące zastępstwa prezydenta, tzn. zastępstwa *sede vacante* związanego z opróżnieniem urzędu Prezydenta RP i zastępstwa *sede plena*, kiedy urząd Prezydenta RP jest obsadzony, ale nie może on tymczasowo sprawować urzędu¹⁶. Wygaśnięcie urzędu Prezydenta RP zazwyczaj związane jest z upływem 5-letniej kadencji, ale mogą pojawić się sytuacje, które mają charakter nadzwyczajny oraz trwałe i stosujemy do nich pojęcie *opróżnienie urzędu*. Skutkują one tym, że tymczasowo obowiązki Prezydenta RP do czasu wyboru nowego wykonuje Marszałek Sejmu¹⁷. Wymienione one zostały w art. 131 ust. 2 Konstytucji RP i dotyczą:

- śmierci Prezydenta RP;
- zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta RP;
- stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta RP lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze (np. odmowa złożenia przy-

¹³ A. Olechno, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 251.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 171.

¹⁶ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 308.

¹⁷ W. Mojski, *Władza wykonawcza – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009, s. 175.

sięgi, o której stanowi Konstytucja RP, czy rezygnacja z objęcia urzędu przez Prezydenta-elekta)¹⁸;

- uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia uchwałą podjętą większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego;
- złożenia Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu¹⁹.

Od powyższych sytuacji skutkujących trwałą niemożnością sprawowania urzędu przez Prezydenta RP odróżniamy sytuację związane z przejściową niemożnością wykonywania przez niego obowiązków²⁰. W art. 131 ust. 1 Konstytucja RP stanowi o zastępstwie Prezydenta RP w sprawowaniu urzędu, ponieważ przepis ten określa, że jeżeli Prezydent RP nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta RP²¹. Natomiast jeżeli Prezydent RP nie byłby w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, to Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP. Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna przejściową niemożność w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP²². Konstytucja RP poza art. 145 ust. 3²³ nie wymienia takich okoliczności, możemy jednak zaliczyć do nich np. przejściową, ale obłożną chorobę²⁴.

Jeżeli obowiązków Prezydenta RP nie może wykonywać Marszałek Sejmu, to przejmuje je Marszałek Senatu. Wykonując tymczasowo obo-

¹⁸ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 175.

¹⁹ Art. 131 ust. 2 Konstytucji RP.

²⁰ W. Mojski, *Władza wykonawcza...*, s. 175.

²¹ Art. 131 ust. 1 Konstytucji RP.

²² Ibidem; A. Olechno, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 251.

²³ Art. 145 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez niego ulega zawieszeniu. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio.

²⁴ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 174.

wiązki Prezydenta RP, Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu korzysta z kompetencji, jakie przysługują Prezydentowi RP, ale nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu²⁵.

4. Kompetencje Prezydenta RP

W następnych regulacjach omawianego rozdziału V Konstytucji RP przedstawiono kompetencje Prezydenta RP. W myśl art. 133 Prezydent RP został określony jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych. Konstytucja RP wyraźnie jednak stwierdza, że w kwestii polityki zagranicznej Prezydent RP współdziała z Prezesem Rady Ministrów oraz właściwym ministrem²⁶.

Na podstawie art. 133 Konstytucji RP Prezydent RP ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe. Ratyfikacja jest „ostatecznym potwierdzeniem w imieniu państwa zgody na związanie się z umową międzynarodową”²⁷. O ratyfikowaniu i wypowiedzeniu umowy międzynarodowej Prezydent RP zawiadamia Sejm i Senat. Przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może także zwrócić się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zgodności umowy międzynarodowej z regulacjami konstytucji. Zaznaczyć trzeba, że Konstytucja RP w art. 89 ust. 1 wymienia umowy międzynarodowe o szczególnym znaczeniu politycznym, których ratyfikacja i wypowiedzenie przez Prezydenta RP wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie²⁸.

W dodatku Prezydent RP jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

1. Mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej (np. ambasadorów, posłów) w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych²⁹. W tym przypadku możemy

²⁵ Art. 131 ust. 3, 4 Konstytucji RP; W. Mojski, *Władza wykonawcza...*, s. 176.

²⁶ Art. 133 ust. 1, 3 Konstytucji RP.

²⁷ D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 176.

²⁸ Art. 133 ust. 1, 2 Konstytucji RP; D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 176.

²⁹ Art. 133 ust. 1, Konstytucji RP; D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 176.

posłużyć się np. postanowieniem prezydenta Andrzeja Dudy z dnia 11 października 2023 r. w sprawie mianowania Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej, w którym mianował Andrzeja Jasionowskiego Ambasadorem Nadzwyczajnym i Pełnomocnym Rzeczypospolitej Polskiej w Bośni i Hercegowinie³⁰, oraz postanowieniem prezydenta Andrzeja Dudy z dnia 19 października 2023 r. w sprawie odwołania Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej, w którym odwołał Aleksandra Surdeja z dniem 31 października 2023 r. ze stanowiska Ambasadora Nadzwyczajnego i Pełnomocnego – Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w Paryżu³¹.

2. Przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych (np. nuncjuszy, ambasadatorów czy posłów)³². 26 października 2023 r. prezydent A. Duda przyjął w Belwederze listy uwierzytelniające od nowych ambasadatorów, którymi byli ambasadorzy: Królestwa Szwecji, Królestwa Norwegii, Republiki Armenii, Republiki Turcji i Nuncjusz Apostolski w Polsce³³.

Prezydent RP posiada także kompetencje w zakresie obronności państwa, ponieważ na podstawie art. 134 Konstytucji RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³⁴. W opinii Pawła Sarneckiego „określenie «najwyższy zwierzchnik» jest określeniem tradycyjnym, ale w gruncie rzeczy pleonazmem”³⁵. Konstytucja RP stwierdza również, że Prezydent RP w czasie pokoju sprawuje zwierzch-

³⁰ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 11 października 2023 r. w sprawie mianowania Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2023, poz. 1161).

³¹ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 19 października 2023 r. w sprawie odwołania Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2023, poz. 1197).

³² Art. 133 ust. 1, Konstytucji RP; D. Górecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 176.

³³ Kancelaria Prezydenta RP, *Listy uwierzytelniające od nowych ambasadatorów w Polsce*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/listy-uwierzytelniajace/listy-uwierzytelniajace-od-nowych-ambasadatorow-w-polsce,76669> (dostęp: 11.03.2024).

³⁴ Art. 134 ust. 1 Konstytucji RP.

³⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 134 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 1.

nictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej³⁶. Odnośnie do powyższego przepisu Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jego celem „jest wykluczenie sytuacji, w której Prezydent wykonuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi bezpośrednio, z pominięciem właściwego ministra”³⁷. Prezydent RP posiada także określone kompetencje kreacyjne związane z Siłami Zbrojnymi, ponieważ mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony, na czas wojny na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, na wniosek Ministra Obrony Narodowej nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe³⁸.

Omówiony powyżej art. 134 Konstytucji RP koreluje z inną konstytucyjną regulacją, a mianowicie art. 26. W przepisie tym mieszczą się trzy konstytucyjne zasady dotyczące Sił Zbrojnych:

- służebność w zakresie wykonywania zadań, do jakich Siły Zbrojne zostały przeznaczone, ponieważ służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic;
- neutralność polityczna;
- podległość cywilnej i demokratycznej kontroli³⁹.

Zakres kompetencji Prezydenta RP związanych ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi został szczegółowo określony w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Na jej podstawie Prezydent RP w szczególności:

- określa na wniosek Ministra Obrony Narodowej główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;
- zatwierdza na wniosek Ministra Obrony Narodowej w drodze postanowienia: narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony

³⁶ Art. 134 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁷ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. K 52/07, Dz.U. 2008, nr 122, poz. 798, s. 10.

³⁸ Art. 134 ust. 3–5 Konstytucji RP; W. Mojski, *Władza wykonawcza...*, s. 182.

³⁹ Art. 26 Konstytucji RP; K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016, s. 192.

państwa, organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi;

- wskazuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych;
- może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych; w procesie kierowania obroną państwa organem pomocniczym Prezydenta RP jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego⁴⁰.

Ponadto Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów postanawia o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa. O podjętym postanowieniu niezwłocznie powiadamia Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Natomiast jeżeli wymaga tego ochrona informacji niejawnych, postanowienie Prezydenta RP nie podlega ogłoszeniu⁴¹. Przykładem takiego postanowienia może być np. postanowienie prezydenta Andrzeja Dudy z dnia 8 października 2023 r. o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Państwie Izrael⁴². Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów postanowił o użyciu w okresie od 8 do 15 października 2023 r. Polskiego Kontyngentu Wojskowego o liczebności do 200 żołnierzy wraz z niezbędnym zabezpieczeniem i wyposażeniem. Kontyngent został użyty do ewakuacji naszych obywateli z Państwa Izrael w związku z koniecznością ochrony ich życia lub zdrowia⁴³.

⁴⁰ Art. 134 ust. 6 Konstytucji RP; art. 25 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obrocie Ojczyzny (Dz.U. 2022, poz. 655 ze zm.).

⁴¹ Art. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1117 ze zm.).

⁴² Postanowienie Prezydenta RP z dnia 8 października 2023 r. o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Państwie Izrael (M.P. 2023, poz. 1082).

⁴³ Ibidem. Art. 2 ust. 1 lit. d) ustawy o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa stwierdza, że użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w ewakuacji obywateli Rzeczypospolitej Polskiej z państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub państwem-stroną Traktatu Północnoatlantyckiego w przypadku konieczności ochrony ich życia lub zdrowia.

Prezydent RP w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa, jak stwierdza art. 136 Konstytucji RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴. W powyższym przepisie zawarte zostały niezwykle ważne kompetencje Prezydenta RP odnoszące się do sytuacji nadzwyczajnych. Są one konkretyzacją prezydenckiego zadania zawartego w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego Prezydent RP ma stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁴⁵.

Artykuł 137 Konstytucja RP stanowi, że Prezydent RP nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego⁴⁶. Nadanie obywatelstwa polskiego lub odmowa jego nadania przez Prezydenta RP ma formę postanowienia⁴⁷. Natomiast zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego Prezydent RP może wyrazić na wniosek polskiego obywatela. Również w formie postanowienia Prezydent RP wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub odmawia jej wyrażenia⁴⁸. Zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, potwierdzenia jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tych sprawach zostały określone w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁴⁹.

W kolejnej regulacji, a mianowicie art. 138, Konstytucja RP stanowi, że Prezydent RP nadaje ordery i odznaczenia⁵⁰. Ordery Prezydent RP nadaje z inicjatywy własnej lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a także Kapituł Orderów⁵¹. Najwyższym orderem w naszym państwie jest Order Orła Białego, a Prezydent RP jest Kawalerem Orderu Orła

⁴⁴ Art. 136 Konstytucji RP.

⁴⁵ P. Czarny, *Komentarz do art. 136 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 136.

⁴⁶ Art. 137 Konstytucji RP.

⁴⁷ Art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. 2012, poz. 161 ze zm.).

⁴⁸ Art. 47 ust. 1, art. 51 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim.

⁴⁹ Art. 1 ustawy o obywatelstwie polskim.

⁵⁰ Art. 138 Konstytucji RP.

⁵¹ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. nr 90, poz. 450 ze zm.).

Białego, Wielkim Mistrzem Orderu i przewodniczy Kapitulie Orderu Orła Białego⁵². Prezydent RP nadaje również odznaczenia z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dyrektora Instytutu Solidarności i Męstwa im. Witolda Pileckiego⁵³. Nadawanie orderów i odznaczeń szczegółowo reguluje ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach.

Kolejna kompetencja Prezydenta RP została zawarta w art. 139 Konstytucji RP i dotyczy stosowania przez Prezydenta RP prawa łaski⁵⁴. Poprzez prawo łaski Prezydent RP ma możliwość „całkowitego lub częściowego darowania sprawcy czynu kary”⁵⁵, która została orzeczona prawomocnym wyrokiem sądu. Prawa łaski Prezydent RP nie może stosować wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu, ponieważ odpowiedzialność konstytucyjną przed tym trybunałem za naruszenie konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania ponoszą: Prezydent RP, 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, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, a w zakresie określonym w art. 107 Konstytucji RP również posłowie i senatorowie⁵⁶.

Przykładem korzystania przez Prezydenta RP z tej kompetencji może być postanowienie prezydenta Andrzeja Dudy z dnia 18 grudnia 2023 r. o zastosowaniu wobec dwóch osób prawa łaski, które zostały skazane za zniesławienie za pomocą środków masowego komunikowania⁵⁷. Z wnio-

⁵² Art. 10 ust. 1, art. 23 ust. 1, 2 ustawy o orderach i odznaczeniach.

⁵³ Art. 2 ust. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach.

⁵⁴ Art. 139 Konstytucji RP.

⁵⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, 2009, s. 159.

⁵⁶ Art. 1 ust. 1, 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 1982, nr 11, poz. 84 ze zm.); W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 159.

⁵⁷ Kancelaria Prezydenta RP, *Komunikat w sprawie stosowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawa łaski* (PU. 117.38.2023), <https://www.prezydent.pl>.

skiem do Prezydenta RP o zastosowanie prawa łaski wystąpił Prokurator Generalny, a Prezydent RP skorzystał z tej kompetencji poprzez darowanie kar grzywnien, a także zarządzenie zatarcia skazań. Stosując prawo łaski, Prezydent RP „miał na uwadze zasady sprawiedliwości oraz racjonalności represji karnej, a także incydentalny charakter czynu osób skazanych” – przekazano w komunikacie⁵⁸.

Prezydent RP może zwracać się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego. Poprzez orędzie ma możliwość wyrażania swojego stanowiska w istotnych sprawach związanych z polityką wewnętrzną lub zagraniczną państwa. W związku z tym, że orędzie ma na celu zaznajomienie członków Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego z poglądem Prezydenta RP, art. 140 Konstytucji RP stwierdza, że nie czyni się go przedmiotem debaty⁵⁹. Prezydent RP wygłasza orędzie przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu swojego zaprzysiężenia, co miało miejsce np. 6 sierpnia 2020 r. i dotyczyło prezydenta Andrzeja Dudy⁶⁰. Prezydent RP wygłasza orędzie także w związku z ważnymi wydarzeniami państwowymi, np. 13 lipca 2018 r. na Zamku Królewskim w Warszawie prezydent Andrzej Duda wygłosił orędzie przed Zgromadzeniem Narodowym z okazji 550-lecia parlamentaryzmu Rzeczypospolitej⁶¹.

Prezydent RP sprawach szczególnej wagi może zwołać Radę Gabinetową. Artykuł 141 Konstytucji RP stanowi, że tworzy ją Rada Ministrów, która obraduje pod przewodnictwem Prezydenta RP⁶². Konstytucja RP,

pl/aktualnosci/prawo-laski/2023/prezydent-zastosowal-prawo-laski-wobec-dwoch-osob,78998 (dostęp: 14.03.2024).

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Art. 140 Konstytucji RP, W. Skrzydło, *Komentarz do art. 140 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 178.

⁶⁰ Kancelaria Prezydenta RP, *Orędzie Prezydenta przed Zgromadzeniem Narodowym*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/orędzie-prezydenta-przed-zgromadzeniem-narodowym,4331> (dostęp: 15.03.2024).

⁶¹ Kancelaria Prezydenta RP, *Orędzie Prezydenta przed Zgromadzeniem Narodowym z okazji 550-lecia parlamentaryzmu Rzeczypospolitej*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/prezydent-za-angazowanie-obywateli-w-sprawy-publiczne-i-podejmowanie-decyzji-najwazniejszych-dla-calego-narodu-przez-jego,3678> (dostęp: 15.03.2024).

⁶² Art. 141 ust. 1 Konstytucji RP.

używając pojęcia *sprawa szczególnej wagi*, daje Prezydentowi RP swobodę jego interpretacji, gdyż Prezes Rady Ministrów lub Rada Ministrów nie mają możliwości zakwestionowania decyzji Prezydenta RP dotyczącej zwołania Rady Gabinetowej. O temacie obrad Rady Gabinetowej Prezydent RP także decyduje samodzielnie⁶³. Konstytucja RP stwierdza jednak, że Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów. Oznacza to, że ustalenia, jakie zostały podjęte podczas Rady Gabinetowej, nie mają mocy prawnej, a jej zwołanie „nie jest również środkiem, poprzez który prezydent może formalnie wymusić na rządzie podjęcie określonych działań”⁶⁴. Natomiast fakt, że odbyło się posiedzenie Rady Gabinetowej, której temat jest przekazywany opinii publicznej, może się przyczynić do tego, iż Rada Ministrów przychyli się do części postulatów, które zostały przedstawione przez Prezydenta RP⁶⁵.

Przykładem skorzystania przez Prezydenta RP z tego konstytucyjnego przepisu może być zwołanie Rady Gabinetowej 13 lutego 2024 r. Została ona zapowiedziana przez prezydenta Andrzeja Dudę 1 lutego 2024 r., gdyż poinformował on o wydaniu postanowienia w tej sprawie⁶⁶. Tematem Rady Gabinetowej były realizowane oraz planowane w naszym państwie inwestycje rozwojowe, tzn. Centralny Port Komunikacyjny, elektrownie atomowe, modernizacja armii i rozwój portów⁶⁷. Prezydent Andrzej Duda ocenił obrady Rady Gabinetowej jako merytoryczne, ale zapewnił, że omawiane na niej tematy „są i będą – przedmiotem mojego nieustannego zainteresowania politycznego, bo uważam je za fundamentalne”⁶⁸.

⁶³ B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016, s. 154.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem, s. 155.

⁶⁶ Kancelaria Prezydenta RP, *Prezydent RP: Zwołuję Radę Gabinetową na 13 lutego*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-rp-zwoluje-rade-gabinetowa-na-13-lutego,80566> (dostęp: 12.03.2024).

⁶⁷ Kancelaria Prezydenta RP, *Posiedzenie Rady Gabinetowej*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/posiedzenie-rady-gabinetowej,81277> (dostęp: 12.03.2024).

⁶⁸ Ibidem.

5. Akty prawne i akty urzędowe Prezydenta RP

W art. 142 Konstytucja RP wymienia akty prawne wydawane przez Prezydenta RP. Za Wiesławem Skrzydło wyróżniamy takie akty prawne, jak: rozporządzenia z mocą ustawy oraz rozporządzenia, zarządzenia i postanowienia (wymienia je wspomniany art. 142 Konstytucji RP)⁶⁹. O wydawaniu rozporządzenia z mocą ustawy stanowi art. 234 Konstytucji RP odnoszący się do stanu wojennego. Rozporządzenia to z kolei akty prawne, które są wydawane na zasadach, które określa art. 92 Konstytucji RP. Są to zatem akty prawne, które mają charakter wykonawczy. Rozporządzenia wydawane są przez organy, które wskazuje Konstytucja RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania⁷⁰. Z kolei zarządzenia wydawane są na zasadach, które zostały określone w art. 93 Konstytucji RP. To akty prawne mające charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty⁷¹. Natomiast postanowienia są wydawane przez Prezydenta RP w zakresie wykonywania przysługujących mu kompetencji⁷².

Oprócz omówionych już aktów prawnych Prezydenta RP w art. 144 Konstytucja RP stanowi o aktach urzędowych, które wydaje on, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji⁷³. Akty urzędowe Prezydenta RP, które podlegają kontrasygnacie, to te akty urzędowe, których nie zaliczamy do prerogatyw Prezydenta RP wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Kontrasygnata odnosi się do aktów urzędowych w postaci dokumentów pisanych. Poprzez pojęcie kontrasygnaty należy rozumieć współpodpisanie przez Prezesa Rady Ministrów aktu urzędowego Prezydenta RP. Aby akt urzędowy Prezydenta RP, który nie jest jego prerogatywą, był prawnie ważny, musi być

⁶⁹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 166.

⁷⁰ Art. 92 Konstytucji RP; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 166.

⁷¹ Art. 93 Konstytucji RP.

⁷² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 166.

⁷³ Art. 144 ust. 1 Konstytucji RP.

podpisany przez Prezesa Rady Ministrów, który za podpisany akt urzędowy ponosi odpowiedzialność przed Sejmem⁷⁴.

W art. 144 ust. 3 Konstytucja RP wymienia natomiast prerogatywy Prezydenta RP, czyli akty urzędowe, które są wolne od wymogu kontrasygnaty⁷⁵. Dotyczą one:

- zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu;
- zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu;
- skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji RP;
- inicjatywy ustawodawczej;
- zarządzania referendum ogólnokrajowego;
- podpisywania albo odmowy podpisania ustawy;
- zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej;
- zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego;
- wniosku do Trybunału Konstytucyjnego;
- wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli;
- desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów;
- przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków;
- wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów;
- odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności;
- zwoływania Rady Gabinetowej;
- nadawania orderów i odznaczeń;
- powoływania sędziów;
- stosowania prawa łaski;
- nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego;

⁷⁴ Art. 144 ust. 2 Konstytucji RP; W. Mojski, *Władza wykonawcza...*, s. 179.

⁷⁵ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 222.

- powoływania Pierwszego Prezesa SN;
- powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK;
- powoływania Prezesa NSA;
- powoływania Prezesów SN oraz wiceprezesów NSA;
- wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa NBP;
- powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej;
- powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego;
- powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji;
- nadawania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powoływania i odwoływania Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej;
- wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93;
- zrzeczenia się urzędu Prezydenta RP⁷⁶.

Jak widać, powyższe kompetencje Prezydenta RP wykonywane przez wydawanie aktów urzędowych wolnych od kontrasygnaty dotyczą niemalże wszystkich jego aktywności⁷⁷.

6. Organy doradcze i pomocnicze Prezydenta RP

W zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa organem doradczym Prezydenta RP, jak stanowi art. 135 Konstytucja RP, jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego⁷⁸. W związku z tym, iż pełni ona funkcję doradczą, uprawniona została „wyłącznie do wyrażania opinii Prezydentowi RP i rekomendowania sposobu rozwiązywania przez niego ewentualnie zaistniałych problemów”⁷⁹. Ponadto nie została wyposażona w uprawnienia stanowiące, przez co należy rozumieć, że stanowiska przez nią wyrażane nie są wiążące dla Prezydenta RP⁸⁰.

⁷⁶ Art. 144 ust. 3 Konstytucji RP.

⁷⁷ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, s. 222.

⁷⁸ Art. 135 Konstytucji RP.

⁷⁹ Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R. B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2017, s. 241.

⁸⁰ Ibidem.

Konstytucja RP nie określa również kwalifikacji, jakie powinni posiadać członkowie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, w związku z tym Prezydent RP ma możliwość powołania jej członków w dowolnej liczbie, odwołując się do swojego przekonania o potrzebie zasiadania powołanych osób w Radzie⁸¹. Podkreślić należy, że członkowie Rady Bezpieczeństwa Narodowego za rady, które udzielili Prezydentowi RP, nie ponoszą odpowiedzialności⁸². Działalność Rady określa prezydenckie zarządzenie i takim przykładem może być zarządzenie prezydenta Andrzeja Dudy z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie składu i trybu działania RBN. Na jego podstawie Rada obraduje na posiedzeniach, które zwołuje Prezydent RP, określając ich tematykę. Przewodniczy on również posiedzeniom Rady, a w sytuacji jego nieobecności wskazany przez niego członek Rady. Miejsce, w którym odbywają się posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, ale Prezydent RP może postanowić inaczej. Sekretarzem Rady Bezpieczeństwa Narodowego jest Szef BBN, który z godnie z wytycznymi Prezydenta RP określa szczegółowy porządek obrad Rady. W zarządzaniu Prezydent RP określił również skład Rady⁸³.

Potwierdzeniem korzystania przez Prezydenta RP z wyżej wymienionej regulacji Konstytucji RP może być posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego 11 marca 2024 r., które odbyło się w związku z wizytą Prezydenta RP w USA. W posiedzeniu Rady uczestniczyli: Marszałek Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynator Służb Specjalnych, reprezentanci ugrupowań politycznych, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, ministrowie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁴. Podczas

⁸¹ K. Nowak, *Kompetencje głowy...*, s. 252.

⁸² Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 241.

⁸³ Kancelaria Prezydenta RP, *Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie składu i trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego*, Archiwum Prezydenta RP.

⁸⁴ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*

posiedzenia Rady prezydent Andrzej Duda mówił, że „w 25. rocznicę wstąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego spotykamy się, by w symboliczny sposób porozmawiać o strategicznych wyzwaniach, jakie stoją dzisiaj przed bezpieczeństwem Polski w aspekcie naszej obecności w NATO”⁸⁵.

Organem pomocniczym Prezydenta RP na podstawie art. 143 Konstytucji RP jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent RP nadaje jej statut oraz powołuje i odwołuje Szefa KPRP⁸⁶. Przykładem nadania statutu Kancelarii może być zarządzenie prezydenta Andrzeja Dudy z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu KPRP⁸⁷. Statut, określając, że Kancelaria jest organem pomocniczym Prezydenta RP, stwierdza, że wykonuje ona zadania wynikające z kompetencji Prezydenta RP, o których stanowi Konstytucja RP. Kancelaria działa zgodnie z decyzjami oraz poleceniami Prezydenta RP, a na jej czele stoi Szef KPRP, który kieruje jej pracami oraz wydaje zarządzenia, decyzje, a także polecenia. Statut Kancelarii zawiera również wykaz komórek organizacyjnych, które wchodzi w jej skład, jak np. Biuro Gabinetu Prezydenta, Biuro Szefa Kancelarii, Biuro Polityki Międzynarodowej, Biuro Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Biuro Obsługi Organizacyjnej Prezydenta, Biuro Obywatelstw i Prawa Łaski, Biuro Odznaczeń i Nominacji, Biuro Prasowe, Biuro Prawa i Ustroju, Biuro Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą czy Archiwum Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁸.

Powołanie i odwołanie Szefa KPRP przez Prezydenta RP ma formę postanowienia.

przed wizytą w USA, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/9823,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego-przed-wizyta-w-USA.html> (dostęp: 15.03.2024).

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Art. 143 Konstytucji RP.

⁸⁷ Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2021, poz. 338).

⁸⁸ § 1 ust. 1–3, § 2 ust. 1, § 3 ust. 1, § 4 załącznika do zarządzenia Prezydenta RP z dnia 1 kwietnia 2021 r. (poz. 338), Statut Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.



ROZDZIAŁ 9. SAMORZĄD TERYTORIALNY

1. Wprowadzenie

W ramach państw współczesnych samorząd terytorialny odgrywa bardzo istotną rolę ustrojową, ponieważ stanowi jeden z filarów demokratycznego państwa prawnego służący decentralizacji państwa, działający z mocy prawa i w granicach prawa krajowego¹. Charakteryzuje go posiadanie osobowości prawnej, demokratyczna organizacja pochodząca częściowo z wyborów powszechnych, wykonywanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność ściśle określonych zadań z zakresu administracji publicznej, względna samodzielność podlegająca nadzorowi i kontrolowana przez niezawisłe sądownictwo oraz obligatoryjne członkostwo wszystkich mieszkańców samorządu terytorialnego².

Konstytucja RP zawiera przepisy, które wskazują najwyższe normy prawne w polskim porządku prawnym, w tym regulacje dotyczące właśnie samorządu terytorialnego. Znajdują się one w dwóch rozdziałach Konstytucji RP: w rozdziale I *Rzeczpospolita* (art. 15 i 16) oraz w rozdziale VII *Samorząd terytorialny* (art. 163–172), który w całości został poświęcony instytucji samorządu terytorialnego. Podkreślić należy, że preambuła również wskazuje na zasadę pomocniczości odnoszącą się w znacznym stopniu do samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Art. 16

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, LEX/el. 2016, rozdz. I.

² J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 664.

ust. 2 Konstytucji RP wskazuje na regułę, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Tym samym województwo, powiat, gmina są traktowane jako związek mieszkańców danego obszaru. Co istotne, tak ustanowioną wspólnotę samorządową z mocy prawa tworzy ogół mieszkańców, a w jej skład wchodzi nie tylko obywatele, ale również cudzoziemcy i bezpaństwowcy³.

Pojęcie *samorząd terytorialny* nie jest rozumiane jednolicie. Wpływ na taki stan rzeczy miały z reguły konkretne warunki polityczne, w jakich tworzone poszczególne definicje. Przyjmowano, że samorząd terytorialny to jeden ze sposobów decentralizowania administracji państwowej, co w konsekwencji doprowadziło do uznania, iż obok głównego ośrodka centralnej władzy państwowej istnieje jeszcze wiele innych ośrodków, które wykonują samodzielnie administrację⁴.

Institucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji. Obecne regulacje prawne są wzorowane na aktach prawa międzynarodowego, tj. Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego uchwalonej 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro, gdzie samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. W ramach deklaracji potwierdzono, iż samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie, wykonuje bowiem zadania państwa niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji publicznej.

³ Por. P. Sarnecki, *Idea samorządowości w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 19.

⁴ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53. Zob. G. Harc, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013, s. 24.

Bardzo zbliżoną definicję samorządu terytorialnego znajdziemy w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., uchwalonej w Strasburgu, która potwierdziła, iż wspólnoty lokalne stanowią jedną z zasadniczych podwalin każdego ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi jest częścią demokratycznych zasad, wspólnych wszystkim państwom członkom Rady Europy.

Ponadto w art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wskazano, iż samorząd lokalny to „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”⁵.

Samorząd terytorialny stanowi element władzy wykonawczej państwa, wykonuje on bowiem część zadań należących do tej władzy. Teza ta znajduje potwierdzenie w systematyce Konstytucji RP, gdyż zasadnicze regulacje dotyczące samorządu terytorialnego są umieszczone po regulacjach odnoszących się do Prezydenta RP, Rady Ministrów i administracji rządowej.

Ponadto po pierwsze, przedmiot działania samorządu, tj. sprawy stanowiące zakres działania samorządu, należą do dziedziny władzy wykonawczej. Po drugie, stosowane środki działania są środkami administracyjnymi, a nie ustawodawczymi czy sądowymi. Po trzecie, samorząd nie działa suwerennie, lecz tylko na podstawie ustaw i w ramach przez nie wytyczonych, a zgodność jego działania z prawem podlega nadzorowi organów państwowych⁶.

⁵ Tekst polski Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego opublikowano we wkladce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 r. Z kolei Europejska Karta Samorządu Lokalnego została opublikowana w Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem błędu – zmieniono tytuł przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. nr 154, poz. 1107), wskazując, iż w polskim przekładzie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r., prostuje się m.in. następujący błąd: w tytule umowy zamiast wyrazu *Terytorialnego* powinien być wyraz *Lokalnego*.

⁶ Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P. 16/2004, Legalis nr 392853, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

Pierwszych polskich regulacji w ramach konstytucji z zakresu samorządu terytorialnego można doszukać się w Konstytucji z 3 maja 1791 r., gdzie w ramach prawa o miastach, które stanowiło integralną część Konstytucji, ustanowiono przywileje dla mieszczan w zakresie chociażby doradzania przed sejmem w sprawach swojego miasta.

Następne regulacje dotyczące samorządu terytorialnego we współczesnym rozumieniu na ziemiach polskich można było zaobserwować początkiem XIX w. i związane to było z potrzebą przebudowania życia społecznego. Samorząd terytorialny pojawiał się w zaborze pruskim oraz w zaborze austriackim wraz z elementami autonomii – konstytucja Księstwa Warszawskiego, konstytucje Królestwa Polskiego czy konstytucje Rzeczypospolitej Krakowskiej, które to w różnym zakresie uwzględniały zagadnienia samorządu terytorialnego⁷.

Po odzyskaniu niepodległości ustrój państwa wyznaczały dwie ustawy zasadnicze: Konstytucja marcowa z 1921 r. oraz Konstytucja kwietniowa z 1935 r. W art. 3 Konstytucji marcowej w ramach zasad ustrojowych wskazano, iż „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”⁸. Z kolei w art. 65 Konstytucji marcowej wskazano, iż jednostkami samorządu terytorialnego są województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Stanowienie prawa w sprawach należących do zakresu działania samorządu zgodnie z art. 67 Konstytucji marcowej należało do rad obieralnych. Ustrój oraz organizację ówczesnego samorządu terytorialnego dopełniła ustawa z 1933 r.

⁷ Z. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001; M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002.

⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267). Zob. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 96.

23 kwietnia 1935 r. uchwalono Konstytucję kwietniową, która w ramach zasad ustrojowych w art. 4 wskazywała, iż państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego. Zgodnie z art. 72 ust. 2 pkt b Konstytucji kwietniowej stwierdzono, że samorząd terytorialny sprawuje administrację państwową. Z kolei w art. 75 wskazano, iż stosownie do podziału państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny⁹.

Następnie ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o jednolitych organach władzy państwowej uznano, iż samorząd terytorialny stanowi zagrożenie dla monopolu władzy i w jego miejsce powołano system rad narodowych. W latach 1972–1975 powrócono w podziale terytorialno-administracyjnym do gmin, które zastąpiły wcześniejsze gromady.

Utworzenie obecnego modelu samorządu terytorialnego w Polsce było procesem wieloletnim i wieloetapowym. W 1990 r. w pierwszym etapie utworzono samorząd terytorialny w gminie¹⁰. W ramach drugiego etapu w 1998 r. utworzono samorząd terytorialny w powiecie oraz województwie¹¹.

Dopełnieniem reformy samorządu terytorialnego było wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, z jednoczesną likwidacją zarządów i umocnieniem władzy wykonawczej w gminach oraz rozszerzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych na wszystkie gminy z wyjątkiem miast na prawach powiatu dokonany w 2011 r. Należy pamiętać, iż obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w swej treści wskazuje na jedną jednostkę samorządu terytorialnego, tj. gminę, przy czym w zakresie innych jednostek odsyła do ustawy. Regulacja konstytucyjna w kwestii samorządu terytorialnego ma charakter ramowy.

⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 40 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 107); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2094 ze zm.).

2. Ustrój samorządu terytorialnego

W ramach zasad normujących organizację oraz kompetencje samorządu terytorialnego w Polsce wskazać należy: zasadę subsydiarności (pomocności), zasadę podziału zadań samorządowych na zadania własne i zadania zlecone, zasadę dualistycznego systemu organów, zasadę niepołączalności „wolnego mandatu” radnego, zasadę jawności funkcjonowania samorządu, zasadę domniemania kompetencji gminy oraz zasadę nadzoru działalności jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności¹².

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej. Choć zawiera bardzo istotną w tym względzie zasadę oznaczającą przyjęcie decentralizacji władzy państwowej, nie określa jednak jej stopnia ani zakresu.

Decentralizacja władzy publicznej to ustawowa ochrona przekazania istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym organom funkcjonującym na różnych szczeblach podziału terytorialnego kraju. Dodatkowo w obecnym kształcie oznacza ona brak hierarchiczności organów niższego stopnia względem organów wyższego stopnia oraz realizację nałożonych zadań w ramach samodzielności i niezależności przy założeniu, że taka działalność jest oceniana wedle kryterium legalności.

Przekazane w wyniku decentralizacji zadania publiczne wykonywane są w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez zdecentralizowane podmioty władzy publicznej. Tym samym do zakresu działania wspólnot samorządowych należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone przez konstytucję i ustawy na rzecz innych podmiotów¹³.

Artykuł 163 Konstytucji RP wprowadza zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla or-

¹² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 663.

¹³ M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019, s. 72–85. Zob. Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 114.

ganów innych władz publicznych”. Z zasady tej wynika, że inne organy władzy publicznej powinny mieć w zakresie administracji terenowej kompetencje wyraźnie określone i sprecyzowane. W przypadku powstania sporu odnoszącego się do zadań z tego zakresu należy przyjąć domniemanie, że w 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.

Samorząd terytorialny jest samodzielny i niezależny przy realizowaniu zadań publicznych związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej na obszarze jego funkcjonowania. Zasada samodzielności samorządu bezpośrednio wynika z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Wśród najważniejszych wyznaczników samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wskazać należy przyznanie im wyłączności w realizacji ich zadań, posiadanie przez nie odrębnej struktury organizacyjnej, nadanie im osobowości prawnej oraz prawa do posiadania własnego mienia, zapewnienie im środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań, ograniczenie ingerencji w ich działalność przez administrację rządową tylko i wyłącznie do procedur nadzoru, zagwarantowanie im sądowej ochrony ich praw.

Ponadto samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wynikająca z postanowień Konstytucji RP to możliwość kształtowania ich ustroju wewnętrznego, samodzielność finansowa poprzez możliwość wykonywania powierzonych im zadań publicznych i prowadzenia przez nie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, samodzielność podatkowa dzięki prawu do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych według zasad określonych w ustawodawstwie, samodzielność majątkowa dzięki prawu dysponowania osobowością prawną, w tym prawem własności i innymi prawami majątkowymi, samodzielność publicznoprawna dzięki prawu do samodzielnego wykonywania zadań publicznych¹⁴.

¹⁴ E. Denek, *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001, s. 15; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 209 i n.; *Samorząd*

Innymi słowy, samorząd terytorialny to ustanowiona w konstytucji forma udziału mieszkańców jednostek podziału terytorialnego państwa w rządzeniu. Umacnia to ideę społeczeństwa obywatelskiego i dzięki temu następuje swoista samorealizacja, branie spraw w swoje ręce, doprowadzanie do ich urzeczywistnienia własnymi siłami przy wykorzystywaniu własnych możliwości¹⁵.

Ogół mieszkańców jednostek podziału terytorialnego państwa tworzy z mocy prawa wspólnoty samorządowe. W przypadku województw jego mieszkańcy tworzą regionalną wspólnotę samorządową. Tym samym samorząd terytorialny ma charakter przymusowy i obligatoryjny, gdyż podmiot znajduje się w samorządzie z woli ustawodawcy, a nie wskutek chociażby wstąpienia.

Obecny kształt ustrojowy samorządu terytorialnego jest gwarantowany i normowany przez Konstytucję RP, Europejską Kartę Samorządu Lokalnego Rady Europy z 1985 r. (ratyfikowaną przez Polskę w 1994 r.) oraz trzy ustawy: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, na podstawie których organy stanowiące gminy, powiatu i województwa uchwalają statuty publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Zgodnie z art. 169 ust.1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Jednocześnie za ich pośrednictwem mieszkańcy gminy, powiatu i województwa podejmują rozstrzygnięcia. Ustrój samorządu terytorialnego ma charakter dualistyczny. W każdej jednostce samorządu terytorialnego działają organy przedstawicielskie (organy stanowiące) oraz organy wykonawcze (art. 169 ust. 1).

Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (rada miejska, jeżeli siedziba rady znajduje się w mieście). Organ ten składa się z radnych gminnych. Ich liczba zależy od liczby mieszkańców gminy

terytorialny – ustrój i gospodarka, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 37 i n.

¹⁵ P. Sarnecki, *Idea samorządowości w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 19.

(15–45 radnych). Wybiera on ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących. W powiecie organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu. Składa się ona z radnych powiatowych, których liczba zależy od liczby mieszkańców powiatu (25–29 radnych). Wybiera ze swojego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących. W województwie organem stanowiącym i kontrolnym jest sejmik województwa. W jego skład wchodzi radni wojewódzcy. Ich liczba zależy od liczby mieszkańców województwa: 30 w województwach liczących do 2 mln oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. Sejmik wybiera ze swojego grona przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących.

Działalność organów samorządu jest jawna i obejmuje m.in. prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady (sejmiku) i posiedzenia jej komisji, dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów i komisji. Kadencja organu stanowiącego trwa 5 lat i liczy się od dnia wyboru.

Organ stanowiący obraduje na sesjach zwoływanych nie rzadziej niż raz na kwartał. Przewodniczący rady (sejmiku) organizują prace rady (sejmiku) oraz prowadzą obrady. Organ stanowiący może powoływać stałe i doraźne komisje do realizacji określonych zadań. Obligatoryjnymi komisjami w ramach rad (sejmików) są: komisja rewizyjna oraz komisja skarg, wniosków i petycji.

Do zadań rady (sejmiku) zaliczamy przede wszystkim: stanowienie aktów prawa miejscowego oraz uchwalanie statutu, ustalanie wysokości wynagrodzenia organom wykonawczym, powoływanie i odwoływanie skarbnika, uchwalanie budżetu, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu i udzielanie absolutorium, uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie w granicach określonych ustawami przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych, uchwalanie zasad współdziałania z innymi jednostkami samorządu. Opiniowanie wykonania budżetu obejmuje ocenę zrealizowania planu przychodów, wydatkowania środków, przestrzegania dyscypliny budżetowej.

Ponadto rada powiatu oraz sejmik województwa wybierają i odwołują członków zarządu powiatu oraz województwa. Sejmik województwa uchwała też strategię rozwoju województwa, określa zasady udzielania

dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa, powierza zadania samorządu województwa pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego. Co do zasady uchwały rady (sejmiku) zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu w głosowaniu jawnym. Przepisy w tym zakresie przewidują odstępstwa i wymagają np. większości kwalifikowanej w zakresie odwołania zarządu powiatu lub zarządu województwa. Rada (sejmik) przy pomocy komisji rewizyjnej kontroluje działalność organu wykonawczego oraz wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne.

Organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz w mieście lub prezydent w mieście powyżej 100 tys. mieszkańców i mieście, gdzie taki organ funkcjonował do wejścia w życie reformy samorządowej). Wybierany jest w wyborach bezpośrednich na 5-letnią kadencję, która rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady i upływa z dniem upływu kadencji rady. Dla zapewnienia ciągłości władzy po upływie kadencji pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybraną osobę. Objęcie obowiązków przez organ wykonawczy w gminie następuje z chwilą złożenia wobec rady gminy (miasta) ślubowania według roty ustalonej w ustawie o samorządzie gminnym. Wójt (burmistrz, prezydent) w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje zastępcę lub zastępców oraz ustala ich liczbę. Liczba zastępców jest uzależniona od liczby mieszkańców, przy czym przepisy pozwalają na powołanie do czterech zastępców. Wygaśnięcie mandatu wójta, burmistrza lub prezydenta przed upływem kadencji jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców¹⁶.

Organem wykonawczym w powiecie jest zarząd powiatu. Jest to kolegialny organ składający się z co najmniej trzech członków, a nie więcej niż pięciu. Decyzję w zakresie liczebności podejmuje rada powiatu. W skład zarządu powiatu wchodzi starosta, wicestarosta i członkowie zarządu.

Z kolei organ wykonawczy województwa to zarząd województwa z marszałkiem jako przewodniczącym. Jest to kolegialny organ składa-

¹⁶ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławacki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2012, s. 275.

jący się z pięciu członków. W przypadku samorządu województwa ustawodawca ustala liczbę członków, nie pozostawiając radnym wojewódzkim decyzji w tym zakresie. W skład zarządów województwa wchodzi do dwóch wicemarszałków oraz członkowie zarządu. Zwrócić uwagę należy na fakt, że członkowie zarządu powiatu i województwa mogą być wybrani także spoza składu rady lub sejmiku. Uchwały zarządu zapadają w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu. Zarząd powiatu oraz zarząd województwa działają do dnia wyboru nowego zarządu.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wykonuje uchwały rady (sejmiku), przygotowuje projekty uchwał tych organów, określa sposób wykonania uchwał, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników jednostek organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto zarząd województwa przygotowuje projekt strategii rozwoju województwa i regionalnych programów operacyjnych.

Wójt (burmistrz, prezydent), starosta powiatu oraz marszałek województwa co do zasady kierują bieżącymi sprawami jednostki samorządu terytorialnego oraz reprezentują ją na zewnątrz. Ponadto wydają decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Wójt (burmistrz, prezydent) oraz starosta opracowują plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłaszają i odwołują pogotowie i alarm przeciwpowodziowy oraz zarządzają ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych.

Wójt (burmistrz, prezydent), starosta powiatu oraz marszałek województwa wykonują wyżej wskazane zadania przy pomocy odpowiednio urzędu gminy (miasta), starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych. Wójt (burmistrz, prezydent), starosta powiatu oraz marszałek województwa kierują podległymi im urzędami oraz wykonują zadania zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu.

3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP zadania publiczne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na dwie kategorie: zadania własne i zadania zlecone. Zadania własne służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, finansowane są przez jednostkę samorządu terytorialnego i powinny stanowić trzon, główny element zadań samorządowych. Zadania zlecone z kolei to zadania przekazane jednostkom samorządu terytorialnego do wykonania, wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa. W ramach ustaw można nakładać na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zadania z zakresu administracji rządowej terytorialna wspólnota samorządowa może również wykonywać na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Zlecenie zadań jednostce samorządu terytorialnego jest równoznaczne z przekazaniem środków finansowych w wysokości koniecznej do wykonania zleconych jej zadań. Efektywność realizacji spraw przez administrację samorządową jest kryterium decydującym o przekazaniu zadań publicznych do realizacji samorządowi terytorialnemu. Małym, zintegrowanym społecznościom najłatwiej dokonać rozeznania w potrzebach lokalnych, jak również oszczędniej gospodarować powierzonymi im środkami finansowymi.

Pamiętać należy, iż nie wszystkie zadania publiczne mogą być przekazane do realizacji samorządowi terytorialnemu. Poza zasięgiem korporacji samorządowych są sprawy mające znaczenie dla państwa jako całości, o charakterze strategicznym, jak np. prowadzenie polityki zagranicznej czy fiskalnej.

Samorząd gminny w ramach zadań własnych zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty, którą reprezentuje. Zadania samorządu gminnego zostały określone w ramach ustawy o samorządzie gminnym i są to m.in. sprawy z zakresu: gminnych dróg, ulic i mostów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ochrony środowiska i przyrody,

gospodarki nieruchomościami, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, ochrony zabytków i opieki nad nimi, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, promocji gminy, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Obecne przepisy dają możliwość uchwalenia strategii rozwoju gminy. Jest to istotne, gdyż dotychczas strategie rozwoju w ramach jednostek samorządu terytorialnego były zastrzeżone dla samorządu województwa. Strategia rozwoju gminy nie jest obligatoryjna.

Samorząd gminny zobowiązany jest do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Przekazanie samorządowi gminnemu nowych zadań może być dokonane tylko na podstawie ustawy. Polski model samorządu terytorialnego statuuje zasadę domniemania kompetencji gminy. Tym samym zadanie, które nie ma przypisanego konkretnego organu państwowego, winno być realizowane przez samorząd gminny¹⁷.

Samorząd powiatowy realizuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zostały one określone w ramach ustawy o samorządzie powiatowym i są to m.in. sprawy z zakresu: ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa i leśnictwa, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpozarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi, kultury fizycznej i turystyki, gospodarki wodnej, przeciwdziałania bezrobociu, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁸.

¹⁷ Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 122.

¹⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 86.

Samorząd województwa realizuje zadania o charakterze wojewódzkim określone w ustawie o samorządzie województwa. Są to m.in. sprawy z zakresu: ochrony środowiska, gospodarki wodnej, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, edukacji publicznej (również w zakresie szkolnictwa wyższego), promocji i ochrony zdrowia, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego. Co istotne, zadania i zakres działania samorządu wojewódzkiego nie mogą naruszać samodzielności i zakresu działania gminy i powiatu.

Samorząd województwa obligatoryjnie uchwała strategię rozwoju województwa, która zawiera następujące elementy: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, cele strategiczne polityki rozwoju województwa, kierunki działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa, listę projektów infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia celów strategicznych rozwoju województwa oraz prognozę wysokości środków publicznych służących realizacji projektów infrastrukturalnych. Przy uchwalaniu strategii rozwoju województwa samorząd województwa ma obowiązek uwzględnić m.in. takie cele, jak: pielęgnowanie polskości, rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez regionalne programy operacyjne oraz inne instrumenty prawne i finansowe. Samorząd województwa może występować w ramach uchwalonych strategii o ich dofinansowanie środkami z budżetu państwa, budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych¹⁹.

Ustawy nakładają na gminę, powiat oraz województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych

¹⁹ Por. J. Boć, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 190–212.

oraz referendów. Wspólnoty gminne i powiatowe mogą wykonywać też zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia z organami tej administracji²⁰.

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu, który jest uchwalany przez organy stanowiące na rok kalendarzowy. Zgodnie z Konstytucją RP i ustawami na ich dochody składają się: udziały w podatkach stanowiące dochód budżetu państwa, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa, dochody z majątku, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów, dotacji i subwencji. Dochodami mogą być m.in. spadki, zapisy i darowizny oraz wpływy z samoopodatkowania mieszkańców. Konstytucja RP gwarantuje wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do realizowanych zadań²¹.

Gminne, powiatowe oraz wojewódzkie jednostki samorządu terytorialnego posiadają mienie samorządowe. Mieniem jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych jednostek samorządu, ich związków oraz mienie innych samorządowych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Jednostki samorządu terytorialnego nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania innych samorządowych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania jednostek²².

Na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze ich właściwości lub jego części, które regulują m.in. ustrój wewnętrzny jednostki samorządowej, organizację urzędów i instytucji samorządowych, zasady zarządu mieniem samorządowym oraz zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń uży-

²⁰ M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 97. Zob. Z. Gromek, V. *Samodzielność w zakresie wyboru organów jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.

²¹ Orzeczenie TK z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK 2003, nr 119, poz. 1118.

²² Zob. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK ZU 1994, nr 2, poz. 46.

teczności publicznej. Akty prawa miejscowego ustanawia rada (sejmik) w formie uchwały. W skrócie są one określone jako przepisy: gminne, powiatowe oraz wojewódzkie. W sprawach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent) lub starosta w formie zarządzenia. Podlega ono zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy lub powiatu. Akty prawa miejscowego podpisuje przewodniczący rady (sejmiku) niezwłocznie po ich uchwaleniu oraz kieruje do publikacji. Wszystkie akty prawa miejscowego podlegają publikacji we właściwym terytorialnie, wydawanym przez wojewodę wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz publikacji w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

4. Wybory samorządowe

Konstytucja RP w art. 169 ust. 2 wskazuje, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb wyborów samorządowych precyzuje ustawa – obecnie jest to ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. W ujęciu ustawowym wybory do rad gmin są powszechne, równe, bezpośrednie, większościowe oraz odbywają się w głosowaniu tajnym, a wybory do rad powiatów i sejmików województw są powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Wójt (burmistrz, prezydent) wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym oraz w systemie większości bezwzględnej. W przypadku gdy żaden z kandydatów nie uzyskał większości bezwzględnej, odbywa się druga tura wyborów z dwoma kandydatami, którzy w pierwszej turze uzyskali najlepszy wynik. W drugiej turze wyborów występuje system większości względnej.

Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów zarządza łącznie w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Prezes Rady Ministrów wyznacza również datę wyborów i wymaga to współdziałania z Państwową Komisją Wyborczą.

Wybory do rad zarządza się nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad. Rozporządzenie w zakresie wyborów podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nie później niż w terminie 2 dni od dnia zarządzenia wyborów. Wybory samorządowe odbywają się w dniu wolnym od pracy. W razie konieczności przeprowadzenia wyborów przedterminowych przed upływem kadencji wybory zarządza się i przeprowadza w ciągu 90 dni od daty wystąpienia przyczyny. Wyborów nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadałaby w terminie 12 miesięcy przed upływem kadencji²³.

Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy organizują i sprawują nadzór nad przebiegiem wyborów samorządowych. Przeprowadzenie wyborów należy do terytorialnych komisji wyborczych gminnych, powiatowych, wojewódzkich oraz przede wszystkim do obwodowych komisji wyborczych.

Czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) w wyborach do rady gminy ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Czynne prawo wyborcze w wyborach do rady powiatu i sejmiku województwa ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tego powiatu lub województwa. Czynne prawo wyborcze w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta) ma każdy obywatel polski i obywatel Unii Europejskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania rady tej gminy. Osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu oraz ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu nie mają czynnego prawa wyborczego i są pozbawione prawa do udziału w wyborach samorządowych.

²³ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2408 ze zm.).

Polskie regulacje prawne przewidują alternatywne formy głosowania w ramach wyborów samorządowych, analogiczne jak w przypadku wyborów powszechnych na urząd Prezydenta RP, wyborów parlamentarnych. Osoby, które ukończyły 75. rok życia, oraz osoby niepełnosprawne mogą głosować przez pełnomocnika oraz korespondencyjnie. Dodatkowo karty do głosowania muszą umożliwiać stosowanie nakładek alfabetu Braille'a dla osób niewidzących czy niedowidzących²⁴.

Bierne prawo wyborcze (prawo wybieralności) do rady (sejmiku) przysługuje osobie mającej prawo wybierania do danej rady (sejmiku). Z kolei bierne prawo wyborcze na wójta (burmistrza, prezydenta) posiada obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że nie musi on stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

Pozbawione biernego prawa wyborczego są osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności w związku z kłamstwem lustracyjnym na podstawie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Biernego prawa wyborczego nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który został pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem. W ostatnim czasie pozbawiono również biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta) w danej gminie osobę, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie²⁵.

²⁴ K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 93.

²⁵ Zob. M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 48–48; M.P. Gapski, *Czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 188.

Kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta) nie może jednocześnie kandydować na to samo stanowisko w innej gminie, może natomiast równocześnie startować do organu stanowiącego gminy, w której ubiega się o funkcję wójta (burmistrza, prezydenta).

Radny, wójt, burmistrz i prezydent są wybierani w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. Na jednego kandydata wyborca może oddać tylko jeden głos. W gminach niebędących miastami na prawach powiatu o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów. W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybiera się jednego radnego. W wyborach do rady gminy będącej miastem na prawach powiatu, rady powiatu i sejmiku województwa podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy. W podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na które skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. Dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się 5–10 radnych. W każdym okręgu wyborczym do rady powiatu wybiera się 3–10 radnych, a w każdym okręgu wyborczym do sejmiku wojewódzkiego – 5–15 radnych.

Konstytucja RP nie reguluje statusu prawnego radnego, pozostawiając tę kwestię ustawom. Charakter prawny, prawa i obowiązki radnego określają ustawy dotyczące ustroju jednostek samorządu terytorialnego oraz przepisy Kodeksu wyborczego. W polskim systemie prawnym nie ma regulacji normatywnej, która określałaby moment nabycia mandatu radnego. Doktryna wypracowała pogląd, zgodnie z którym mandat przedstawicielski, a takim jest mandat radnego, nabywa się z chwilą stwierdzenia wyboru danej osoby, czyli od dnia ogłoszenia wyników wyborów.

W świetle przepisów Kodeksu wyborczego za moment nabycia mandatu radnego uznaje się podanie przez właściwą komisję wyborczą do publicznej wiadomości wyników głosowania. Dowodem uzyskania mandatu radnego jest zaświadczenie o wyborze wydawane przez odpo-

wiednio gminną, powiatową lub wojewódzką komisję wyborczą według wzoru określonego przez Państwową Komisję Wyborczą.

Złożenie roty ślubowania na pierwszej sesji rady (sejmiku) umożliwia radnemu nabycie pełni uprawnień i obowiązków i rozpoczęcie pełnienia funkcji. Nabycie mandatu związane jest ze stwierdzeniem wyboru danej osoby, a nie złożeniem ślubowania. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu. Akt ślubowania, a nie sam akt wyboru, powoduje, że radny może skutecznie dokonywać rozstrzygnięć w postaci aktu głosowania na sesjach i komisjach rady²⁶.

Bardzo istotnym zagadnieniem z punktu widzenia mandatu jest ustalenie momentu jego wygaśnięcia. Z ustaw samorządowych wynika, że okres wykonywania mandatu radnego jest tożsamy z czasem trwania kadencji organu stanowiącego samorządu terytorialnego i wynosi 5 lat, licząc od dnia wyboru. Od tej generalnej zasady ustawodawca wprowadza wyjątki.

Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w ośmiu przypadkach enumeratywnie wyliczonych Kodeksie wyborczym: śmierci, utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów, odmowy złożenia ślubowania, pisemnego zrzeczenia się mandatu, naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, objęcia urzędu Prezydenta RP, wyboru na wójta, posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego, niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym.

Wygaśnięcie mandatu radnego w przypadku utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów, odmowy złożenia ślubowania, naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym stwierdza odpowiednio rada (sejmik) w drodze uchwały w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Natomiast wygaśnięcie mandatu rad-

²⁶ M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 157.

nego w przypadku śmierci, pisemnego zrzeczenia się mandatu, objęcia urzędu Prezydenta RP, wyboru na wójta, posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego stwierdza komisarz wyborczy w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu²⁷.

Wybór kandydata do organu stanowiącego samorządu terytorialnego przez wyborców jest aktem o charakterze konstytutywnym. Powoduje on nabycie przez kandydata mandatu radnego. Zawiązuje się wówczas więź prawna pomiędzy radnym a wyborcami polegająca na tym, że radny staje się reprezentantem wszystkich wyborców. Radnego łączy z wyborcami mandat przedstawicielski, który można jednoznacznie sklasyfikować jako mandat wolny.

Mandat radnego co do zasady sprowadza się do tego, że radny wyraża wolę społeczności lokalnej, a nie tylko określonej jego części. Radny jest niezależny i nie jest związany jakimikolwiek obowiązkami prawnymi wobec konkretnych wyborców lub ich grup, organizacji społecznych oraz partii politycznych. Nie jest też związany żadnymi instrukcjami, nakazami czy dyrektywami wyborców. Pomimo iż ma obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, nie musi jednak realizować żadnych konkretnych ich postulatów. Brak utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami nie powoduje indywidualnych negatywnych skutków dla radnego, gdyż przepisy nie przewidują możliwości odwołania go przez mieszkańców.

W ostatnich latach można zaobserwować zjawisko postępującego upartyjnienia samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim i powiatowym oraz w dużych gminach i miastach. Spowodowane jest to szerokim zakresem kompetencji oraz stale zwiększającymi się środkami finansowymi będącymi w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto wymagania dotyczące 5-procentowego progu wyborczego dla komitetów, które chcą mieć swoich reprezentantów, zapewne nie są łatwe do zrealizowania bez zaangażowania się poszczególnych partii politycznych.

²⁷ M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe...*, s. 105–117.

Niezależne wypełnianie mandatu zostało zagwarantowane w zasadzie niepołączalności mandatu radnego (*incompatibilitas*)²⁸. Tym samym jednoczesne sprawowanie mandatu radnego oraz zajmowanie niektórych urzędów lub wykonywanie niektórych czynności stoi w sprzeczności. Instytucja ta ma na celu wyeliminowanie zjawisk korupcyjnych i konfliktu interesów oraz powstawania i istnienia powiązań typu majątkowego. W istocie oznacza wprowadzenie przez ustawodawcę w odniesieniu do radnych dwóch rodzajów zakazów. Pierwszy polega na zakazie łączenia mandatu radnego z mandatem radnego w innych jednostkach samorządu terytorialnego, członkostwem w organie innej jednostki samorządowej oraz określonymi funkcjami lub stanowiskami publicznymi. Wszystkie ustawy regulujące ustrój jednostek samorządu terytorialnego przyjęły podobne ujęcie zasady niepołączalności mandatu radnego z pracą w urzędzie obsługującym dany organ samorządowy. Wyjątek od tej reguły dotyczy wyłącznie członków zarządu powiatu i województwa, z którymi stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie wyboru. W zakresie administracji samorządowej niedopuszczalne jest zatem łączenie mandatu radnego z funkcją wójta, burmistrza lub prezydenta oraz funkcją kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa. Natomiast w obszarze administracji rządowej niedopuszczalne jest łączenie mandatu radnego z funkcją wojewody oraz wicewojewody. Niemożliwe jest także łączenie mandatu radnego z mandatem posła i senatora. Ponadto radny ma zakaz prowadzenia określonej działalności, w tym działalności gospodarczej. Tym samym nie może m.in. brać udziału w głosowaniu w radzie (sejmiku) ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu, prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał

²⁸ Zob. D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 252; B. Banaszak, *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 10.

mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Przywilejem wiążącym się z nabyciem mandatu radnego jest ochrona prawna, której podlegają osoba radnego i stosunek pracy radnego. Radny nie jest chroniony immunitetem materialnym czy formalnym, ustawodawca dopuszcza zatem możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej za działanie na forum rady (sejmiku) zarówno w toku kadencji, jak i po jej upływie. Jeżeli chodzi o ochronę prawną, to radny korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ochronie prawnej podlega również stosunek pracy radnego. Istota ochrony polega na tym, że rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady (sejmiku), której jest członkiem. Ponadto w przypadku, gdy radny korzystał z prawa do bezpłatnego urlopu na czas wykonywania mandatu, po jego wygaśnięciu pracodawca został zobowiązany przez ustawodawcę do przywrócenia radnego do pracy.

W ramach obowiązków radnego można wyróżnić co najmniej dwie kategorie. Pierwsza obejmuje obowiązki radnego w radzie (sejmiku), a druga składa się z pozostałych obowiązków. Odnosząc się do pierwszej kategorii, wskazać należy m.in. takie obowiązki, jak: aktywny udział w pracach rady (sejmiku), udział w pracach komisji stałych i doraźnych powoływanych przez radę (sejmik), udział w pracach innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany. W ramach pozostałych obowiązków wymienić należy wyżej przytoczone obowiązki związane m.in. z zasadą niepołączalności mandatu radnego oraz obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, obowiązek złożenia oświadczenia o zawartych umowach cywilnoprawnych, obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzonej działalności gospodarczej. Informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym radnego są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Niezłożenie przez radnego oświadczeń lub informacji w ustawowo określonym terminie skutkuje utratą diety do czasu złożenia oświadczenia lub informacji, a w przypadku wójta, burmistrza i prezydenta – utratą wynagrodzenia. Uprawnienia radnego to m.in.: składanie interpelacji

i zapytań kierowanych do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz tworzenie komisji problemowych, klubów radnych, otrzymywanie diet oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

5. Nadzór nad samorządem terytorialnym

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wykonywany przez odpowiednie organy państwa został ustanowiony również w ramach obecnie obowiązującej Konstytucji RP²⁹. Zgodnie z jej art. 171 ust. 2 organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: Prezes Rady Ministrów, wojewoda, regionalna izba obrachunkowa, przy czym tylko i wyłącznie w zakresie spraw finansowych³⁰. Powyższa konstrukcja przepisu bezspornie wskazuje, że nadzór sprawowany jest przez ściśle określone organy administracji rządowej. Dodatkowo Konstytucja RP określa precyzyjnie ramy przedmiotowego nadzoru, stanowiąc, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności³¹.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego jest elementem ograniczającym konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność, w tym również samodzielność finansową. Na marginesie dodać należy, że wskazany nadzór nie został przez ustrojodawcę zdefiniowany, dlatego w zrozumieniu tego pojęcia należy posłużyć się wypracowanymi rozwiązaniami doktrynalnymi, bacząc na odmiennność od kontroli, której także jednostki samorządu terytorialnego są poddane³².

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego mieści w sobie zarówno kompetencje organu nadzorującego do ustalania zgodności stanu faktycznego z przyjętymi kryteriami, jak i uprawnienia do zastosowania władczych środków korygujących (wzruszających) podję-

²⁹ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; idem, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 479 i n.

³⁰ B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 60–74.

³¹ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 725.

³² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

te przez podmiot nadzorowany akty lub czynności. Nadzór w tym rozumieniu ma charakter prewencyjny i represyjny. Z jednej strony z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego wyznacza i potwierdza granice gwarantowanej przez ustrojodawcę ich samodzielności. Z drugiej strony tak sprawowany nadzór przez organy administracji rządowej gwarantuje integrację funkcjonowania wszystkich podmiotów sprawujących władzę publiczną.

Instytucja nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego została również wskazana w przepisach ustaw samorządowych, stanowiąc niejako rozwinięcie przepisów konstytucyjnych, tj. w art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. oraz art. 78 ust. 1 u.s.w.

Tryb i formy nadzoru co do zasady nie zostały określone w Konstytucji RP, lecz w ustawach samorządowych. Konstytucja RP w swojej treści wymienia tylko jeden, ale za to bardzo rygorystyczny środek nadzoru, w ramach którego uprawnia Sejm do rozwiązania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Przedmiotowy środek nadzoru może zostać zastosowany w przypadku, gdy organ samorządu terytorialnego narusza w sposób rażący konstytucję lub ustawy. Taka konstrukcja Konstytucji RP wskazuje, iż nie chodzi o jednorazowe naruszenie tych aktów prawnych, ale o działalność powtarzającą się, oznaczającą, iż rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa często nie przestrzegają zasady legalności, o czym świadczą stale powtarzające się przypadki naruszeń³³.

Konstytucja RP w sposób enumeratywny wymienia organy uprawnione do wykonywania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ograniczając ich krąg do Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych. Ustawodawca już na poziomie ustawy zasadniczej wskazuje zamknięty katalog organów nadzoru³⁴.

Przyjąć należy, że organy wskazane w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz w ustawach samorządowych, tj. art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p.

³³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

³⁴ G. Węgrzyn, *Organy nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – zagadnienia ogólne, Komentarz*, Warszawa 2011.

i art. 78 ust. 1 u.s.w., jako jedyne w obecnie obowiązującym stanie prawnym wypełniają kryteria organów wykonujących nadzór. Tym bardziej jeżeli przyjmiemy, że istotą nadzoru jest kontrola połączona z możliwością władczej ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego w celu usunięcia stwierdzonych uchybień, to kompetencje do wykonywania tak rozumianego nadzoru posiadają tylko: wojewoda, Prezes Rady Ministrów i regionalna izba obrachunkowa³⁵. Wszystkie inne organy pozbawione prawa do kontroli lub chociażby prawa do władczej ingerencji nie spełniają istoty nadzoru, dlatego nie można im przypisać przymiotu organów nadzoru.

Właściwość organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oparta jest na rozdziale kompetencji pomiędzy Prezesa Rady Ministrów i wojewodę, określanym w literaturze mianem organów o charakterze politycznym, a regionalną izbą obrachunkową uważaną za organ nadzoru „wyspecjalizowany” w realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych wynikających wprost z ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Co do zasady kompetencje wymienionych organów są rozłączne i w tym zakresie przytoczyć można zasadę prawną wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, tj. zasadę legalizmu obligującą organy władzy publicznej do przestrzegania swojej właściwości z urzędu³⁶.

5.1. Wojewoda

Wojewoda pełni funkcję przedstawiciela Rady Ministrów w terenie i jest jednocześnie głównym organem administracji rządowej w województwie. Ponadto pełni funkcję zwierzchnika rządowej administracji zespolonej i organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami³⁷. Zakres kompetencji nadzorczych wojewody określony został w ustawach samorządowych i obejmuje:

³⁵ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Kraków 2003, s. 175.

³⁶ G. Węgrzyn, *Organy nadzoru...*

³⁷ Zob. art. 3 u.w.a.r.w.; M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 171.

- nadzór bieżący nad uchwałami i zarządzeniami organów samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone do właściwości innych organów nadzoru;
- współuczestnictwo w procedurze odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego polegające na wystąpieniu z wezwaniem do zaprzestania naruszeń prawa oraz wnioskowaniu o odwołanie;
- współuczestnictwo w procedurze zawieszenia organów samorządu polegające na wnioskowaniu o powołanie komisarza rządowego;
- nadzór nad realizacją przez samorząd określonych obowiązków związanych z wygaśnięciem mandatu lub naruszeniem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,

5.2. Prezes Rady Ministrów

Konstytucyjne kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym zostały określone w art. 148 pkt 6 Konstytucji RP. Może on stosować środki nadzoru o charakterze nadzwyczajnym, kwalifikowane jako środki personalne³⁸, a jego zakres kompetencji nadzorczych obejmuje:

- odwołanie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w przypadku powtarzającego się naruszania konstytucji i ustaw;
- zawieszenie organów samorządu w przypadku braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, gdzie według ustaw samorządowych w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę, przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej może zawiesić organy samorządu terytorialnego i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organu stanowiącego oraz organu wykonawczego.

³⁸ G. Węgrzyn, *Organy nadzoru...*

Warunkiem koniecznym ustanowienia zarządu komisarycznego jest uprzednie przedstawienie zarzutów organom jednostki samorządu terytorialnego i wezwanie ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji jednostki samorządu terytorialnego. Komisarza rządowego Prezesowi Rady Ministrów wskazuje wojewoda za pośrednictwem ministra właściwego ds. administracji publicznej. Ustawy samorządowe stanowią, że komisarza wskazanego przez wojewodę powołuje Prezes Rady Ministrów.

W literaturze można też spotkać się ze stanowiskiem, iż Prezes Rady Ministrów sprawuje bieżący nadzór nad samorządem terytorialnym, ponieważ posiada uprawnienia do uzgadniania projektu statutu gminy liczącej ponad 300 tys. mieszkańców i statutu województwa³⁹. Jest to środek korygujący o charakterze wiążącym dla organu, wywołujący skutki o charakterze materialno-prawnym⁴⁰.

Uzgodnienie jest wymagane nie tylko przy samym uchwalaniu statutu, ale także przy wszelkich jego uzupełnieniach, poprawkach lub zmianach. Wątpliwości budzi charakter rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów, w szczególności zaś to, czy jest ono ostateczne i czy określonej jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo złożenia na nie skargi do sądu administracyjnego, ustawodawca jednak tego wyraźnie nie reguluje⁴¹. Pamiętać należy, że uzgadnianie to nie wyłącza późniejszych uprawnień nadzorczych wojewody do stwierdzenia nieważności statutu w całości lub części, ponieważ wojewoda odnosi się do przyjętej uchwały, a nie projektu. Zaprezentowane stanowisko potwierdza orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 marca 2009 r. (sygn. IV SA/GI 904/08), w którym stwierdzono, iż na etapie przedstawiania do uzgodnienia projektu statutu, o którym mowa w art. 3 ust. 2 u.s.g., wojewoda nie ingeruje rozstrzygnięciem nadzorczym, a jego rola jako organu nadzoru zacząć się może dopiero od momentu podjęcia przez radę gminy uchwały o przyjęciu uzgodnionego projektu statutu.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ T. Lewandowski, *Tryb uchwalania statutu gminy, powiatu oraz województwa – komentarz*, Warszawa 2012.

⁴¹ *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

Kolejna kompetencja nadzorcza Prezesa Rady Ministrów w zakresie bieżącego nadzoru dotyczy uchwał i zarządzeń podjętych w ramach współdziałania w formie międzygminnych porozumień i związków, przy czym musi ona zostać wyraźnie zastrzeżona w porozumieniu międzygminnym lub statucie związku, a zasięg terytorialny podmiotu wykracza poza granice województwa⁴².

5.3. Regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, o czym stanowi art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz cytowane powyżej przepisy ustaw samorządowych.

Zakres kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych obejmuje w szczególności uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- budżetu i jego zmian;
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej;
- absolutorium;
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Oprócz enumeratywnie wymienionych w Konstytucji RP organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego należy także wspomnieć o podmiotach uczestniczących w nadzorze nad działalnością samorządu terytorialnego. Z całą pewnością są nimi Sejm oraz minister właściwy ds. administracji publicznej.

⁴² *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Warszawa 2005, s. 473.

Sejm przez ustawodawcę został uprawniony w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP do rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego, przy czym uchwała Sejmu nie jest środkiem nadzorczym, nie podlega też zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁴³.

Omawiając instytucję nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, należy również wspomnieć o roli sądów administracyjnych sprawujących kontrolę legalności działalności administracji publicznej, w tym organów samorządu terytorialnego. Sądownictwo administracyjne z całą pewnością w sprawowaniu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie uczestniczy.

Sądy administracyjne sprawują sądową kontrolę administracji publicznej (art. 3 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), w tym aktów i czynności podejmowanych przez organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Kompetencje sądu administracyjnego, nawet jeżeli odnoszą te same skutki wobec aktów organów gminy jak rozstrzygnięcia nadzorcze, nie są aktami nadzoru z uwagi na powyższe.

W ramach prawnych regulacji instytucji nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie znajdziemy regulacji dotyczących postępowania na wypadek sporu kompetencyjnego pomiędzy organami nadzoru. Tym samym jeżeli taki spór wystąpi, to organy nadzoru muszą się posilkować przepisami ustrojowymi właściwymi dla organów pozostających w sporze.

⁴³ Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., sygn. W 1/94, OTK 1994, nr 2, poz. 47.



ROZDZIAŁ 10. SĄDOWNICTWO

1. Wprowadzenie

Wymierzanie sprawiedliwości oraz rozstrzyganie sporów prawnych zawsze stanowiło istotny przejaw funkcji władczych, na których opierało się funkcjonowanie życia społecznego. Działo się tak bez względu na okres historyczny i panujące w nim czynniki natury politycznej, społecznej czy też ekonomicznej. Istnienie podmiotu lub organu, który realizuje zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości, jak choćby rozstrzyganie sporów czy też karanie osób, które popełniły czyn zabroniony, jest bowiem warunkiem koniecznym dla sprawnego funkcjonowania każdego społeczeństwa. W oczywisty sposób jego istnienie wzmacnia także poczucie i poziom bezpieczeństwa. Jest to równie istotne zarówno z punktu widzenia państwa, jak i z perspektywy indywidualnych jednostek, potrzeba zapewnienia sprawiedliwości stanowi bowiem jedną z podstawowych ludzkich wartości, ale także istotną przyczynę powstania państwa oraz życia zbiorowego. W pewnym stopniu inne potrzeby, oczekiwania i korzyści wynikają z istnienia wymiaru sprawiedliwości dla państwa i jego organów, inne zaś dla poszczególnych obywateli. Świadomość powyższego skłania zatem do poszukiwania odpowiedzi na pytania o status i funkcję wymiaru sprawiedliwości we współczesnych państwach demokratycznych. Wiąże się to choćby z tak fundamentalnymi, również w kontekście edukacji obywatelskiej, zagadnieniami, jak: znaczenie pojęcia wymiaru sprawiedliwości i jego struktura, znajomość celów, jakim służy, sposobów, w jakie przyczynia się do funkcjonowania republiki demokratycznej, oraz tego, jakie jest jego realne znaczenie dla obywateli.

2. Sądownictwo w historii polskiego prawa konstytucyjnego

Właściwe zrozumienie istoty i funkcji sądownictwa w demokratycznym państwie prawnym wymaga choćby skrótowego spojrzenia na tę problematykę z perspektywy historyczno-doktrynalnej. Nie da się wszak zrozumieć współczesnych instytucji bez historycznego i ideowego kontekstu. Oczywiście rozważania tej natury wskazują jedynie na kontekst aktualnych rozwiązań prawnych i nie zastąpią ich współczesnych interpretacji, ale też bez nich byłyby one co najmniej uproszczone.

Pozycja ustrojowa sądownictwa w Polsce, określona przepisami zawartymi w rozdziale VII Konstytucji RP, zdeterminowana została brzmieniem jej art. 10 ust. 1. Zgodnie z jego treścią urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W ten sposób polski ustrojodawca wprost nawiązuje do teorii rozdziału władzy. Jej źródła poszukiwać można już w rozważaniach starożytnych myślicieli dotyczących teorii ustroju mieszanego czy też ustroju równowagi. Wystarczy tu wspomnieć choćby dorobek Platona, Arystotelesa, Polibiusza czy Cicerona. Nie ulega zatem wątpliwości, że teoria ta stanowi efekt wielowiekowego rozwoju myśli polityczno-prawnej, ale jej nowoczesny kształt nadały prace Johna Locke’a, a przede wszystkim Monteskiusza.

W historii polskiego konstytucjonalizmu zasada podziału władzy znalazła swoje odzwierciedlenie już na gruncie Konstytucji z 3 maja 1791 r., której art. V–VIII nie tylko wyodrębniły władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, ale określając ich istotę i funkcjonowanie, wskazywały na cel przyświecający tej konstrukcji, tj. zachowanie jedności państwa, wolności obywatelskich i porządku społecznego. Również Konstytucja uchwalona ustawą z 17 marca 1921 r., proklamując w art. 2, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, odwoływała się do zasady podziału władzy, stanowiąc, że organami Narodu są:

- w zakresie ustawodawstwa Sejm i Senat;

- w zakresie władzy wykonawczej Prezydent RP wraz z odpowiedzialnymi ministrami;
- w zakresie wymiaru sprawiedliwości niezawisłe sądy.

Zgoła odmiennie sprawę tę uregulowano w tzw. Konstytucji kwietniowej przyjętej ustawą z dnia 23 kwietnia 1935 r. W myśl jej art. 2 na czele państwa stał Prezydent RP odpowiedzialny za losy państwa wobec Boga i historii. W nim skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa, a sądy wraz z innym organami państwa, takimi jak: rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, kontrola państwowa, pozostawały pod jego zwierzchnictwem. Z kolei ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. choć formalnie w art. 2 wprowadzała ponownie do polskiego porządku prawnego zasadę podziału władzy, to z uwagi na inne jej przepisy oraz praktykę ustrojową bardziej odpowiadała koncepcji jednolitości władzy niż jej podziału. Z Natomiast w świetle Konstytucji z 22 lipca 1952 r., zgodnie z jej art. 15 ust. 1, najwyższym organem władzy państwowej był Sejm, który miał sprawować kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Mimo że takie rozwiązanie z uwagi na pozycję partii komunistycznej w Polsce przed 1989 r. miało funkcję czysto mistyfikacyjną, to jednak w sposób jawny zrywało z zasadą podziału władzy. Jej powrót do polskiego prawa konstytucyjnego nastąpił po wejściu w życie ustawy z 17 października 1992 r., zwanej Małą Konstytucją. Zgodnie z jej art. 1 organami państwa w zakresie władzy ustawodawczej były Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent RP i Rada Ministrów, a w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy. Wreszcie już bez żadnych wątpliwości i literalnie zasada podziału władzy wymieniona została w art. 10 ust. 1 aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Natomiast w myśl ust. 2 tego samego artykułu władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą – sądy i trybunały.

3. Władza sędziowska

Aktualna pozycja ustrojowa władzy sędziowskiej, określona brzmieniem Konstytucji RP, wprost wynika z przyjęcia do polskiego porządku prawnego zasady trójpodziału władzy. Co warto zauważyć, jedynie w odniesieniu do władzy sędziowskiej Konstytucja RP wskazuje wprost na jej odrębność i niezależność. W myśl zatem art. 173 Konstytucji RP sądy i trybunały w Polsce są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Tak wyrażona reguła oznacza, że ingerencja władzy wykonawczej i ustawodawczej w odniesieniu do władzy sędziowskiej możliwa jest jedynie w granicach unormowań konstytucyjnych i tylko wtedy, gdy Konstytucja RP wprost to przewiduje. Odrębność i niezależność władzy sędziowskiej zapewniać ma jej odseparowanie od czynników natury politycznej zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i w zakresie orzecznictwa. Wiąże się to wprost z kwestiami praworządności i ochrony praw człowieka oraz prawem do sądu rozumianym jako uprawnienie obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 Konstytucji RP)¹. Na tak określone prawo do sądu składają się następujące elementy:

- dostęp do sądu, a więc możliwość wszczęcia procedury sądowej,
- odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej z zachowaniem zasad sprawiedliwości i jawności,
- uzyskanie wiążącego rozstrzygnięcia sprawy w formie orzeczenia sądowego².

Dbłość o zachowanie niezależności sądownictwa jest kluczowa dla systemu prawnego i pozwala na funkcjonowanie sądów bez nieuprawnionych wpływów na ich działalność. Zarówno przepisy prawa, w tym przede wszystkim Konstytucji RP, jak i zasady oraz reguły wytworzone

¹ B. Naleziński, *Komentarz do art. 173*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

² P. Tuleja, *Komentarz do art. 45*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

wraz z rozwojem idei demokratycznego państwa prawnego ustanawiają szereg gwarancji umożliwiających zachowanie władzy sądowniczej jako odrębnej i niezależnej. Warto przy tym zauważyć, że część z tych gwarancji ma historycznie ugruntowaną pozycję, ale rozwój i ewolucja instytucji demokratycznych wymusza niejako ciągłą ich aktualizację. Najważniejszymi zabezpieczeniami niezależności i odrębności władzy sądowniczej są:

- zakaz wykonywania, ale także ingerencji ze strony organów innych władz w wykonywanie zadań powierzonych sądom i trybunałom,
- organizacyjne wydzielenie władzy sądowniczej od organów innych władz,
- samodzielność w decydowaniu, czy dana sprawa należy do kompetencji sądu lub trybunału,
- funkcjonowanie samorządu sędziowskiego, w tym jego udział w wybieraniu prezesów sądów,
- realna, nieograniczona ingerencją organów innych władz możliwość realizacji przez obywatela prawa do sądu,
- zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania, w tym środków finansowych na realizację powierzonych zadań,
- możliwość ingerencji organów innych władz jedynie w zakresie tych działań, które nie dotyczą orzekania³,
- szczególna pozycja zawodowa sędziów (m.in. procedury mianowania oraz system awansowy, autonomia w podejmowaniu decyzji, system wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych, nieusuwalność, odpowiedzialność dyscyplinarna, immunitet, zakaz dodatkowego zatrudnienia czy też prowadzenia określonej działalności publicznej).

Autonomia i niezależność władzy sądowniczej nie powodują jednak jej zupełnej separacji od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Podzielenie władzy nie oznacza wszak, że stają się one wzajemnie niezależnymi elementami ustroju państwa. W rzeczywistości stanowią więc jedną konstrukcję, a jednym z ich obowiązków, określonych zresztą w preambule do Konstytucji RP, jest nakaz współdziałania dla zacho-

³ B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 871.

wania sprawności działania instytucji publicznych. A zatem odrębność i niezależność sądów oraz trybunałów nie prowadzi do zniesienia idei zachowania równowagi między władzami. Natomiast każda z nich musi dysponować prawnie określonymi instrumentami, które pozwalają na skuteczne powstrzymywanie i hamowanie działania pozostałych władz⁴.

Dodatkowym elementem, który wzmacnia pozycję ustrojową władzy sądowniczej oraz legitymizuje niezależność sądów i niezawisłość sędziów, jest art. 174 Konstytucji RP. Zgodnie z jego brzemieniem sądy i trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Przez termin *sądy* należy rozumieć Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne i wojskowe. Trybunały zaś to Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny. Tak jednoznacznie zawarte stwierdzenie w treści art. 174 Konstytucji RP oznacza, że zgodnie z polskim porządkiem prawnym tylko te podmioty są uprawnione do wydawania wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Wydany wyrok stanowi merytoryczne rozstrzygnięcie wydawane w przedmiocie danego postępowania, a jego treść zależy od rodzaju sądu, który dany wyrok wydaje. Sądy karne rozstrzygają o odpowiedzialności karnej danej osoby, a w postępowaniu cywilnym sąd orzeka o zasadności zgłoszonego roszczenia. Sądy administracyjne w wyroku przesądzają o legalności aktów administracyjnych wydawanych przez organy administracji. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygają o zgodności z konstytucją aktów prawnych lub przepisów oraz wydawane są w sprawach skarg konstytucyjnych, a także w zakresie zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Z kolei Trybunał Stanu wydaje wyroki, rozstrzygając o odpowiedzialności osób sprawujących najwyższe urzędy państwowe (np. Prezydenta RP, członków rządu) za naruszenie konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania⁵.

⁴ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03.

⁵ P. Karlik, P. Wiliński, *Komentarz do Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 972–974.

4. Struktura sądownictwa i podstawowe zasady funkcjonowania

4.1. Rodzaje sądów

Konstytucja RP w art. 175 wymienia cztery rodzaje sądów, którym przypisana jest kompetencja sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Są to:

- Sąd Najwyższy,
- sądy powszechne,
- sądy administracyjne,
- sądy wojskowe.

Wyliczenie powyższe ma charakter zamknięty, co oznacza, że tworzenie w ramach struktury organów państwowych sądów, które nie znajdują się w tym katalogu, jest niedozwolone. Oprócz tych czterech rodzajów w strukturze sądownictwa znajduje się również kategoria sądu wyjątkowego oraz możliwość stosowania trybu doraźnego, ale mogą one być stosowane jedynie w czasie wojny (art. 175 ust. 2 Konstytucji RP).

4.2. Sąd Najwyższy

Sąd Najwyższy pełni podstawową rolę w strukturze wymiaru sprawiedliwości. Sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz wykonuje inne czynności określone w konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Sprawowanie przez Sąd Najwyższy nadzoru w zakresie orzekania nie dotyczy sądów administracyjnych, wobec nich jurysdykcję taką sprawuje bowiem Naczelny Sąd Administracyjny. Pracami Sądu Najwyższego kieruje i reprezentuje ten sąd na zewnątrz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Jest on powoływany przez Prezydenta RP na 6-letnią kadencję.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym jest on organem władzy sądowniczej, a do jego zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości należy:

- zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez:

- rozpoznawanie środków odwoławczych (kasacji, skarg kasacyjnych, zażaleń),
- podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne;
- kontrola nadzwyczajna prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych.

Kasacja to nadzwyczajny środek zaskarżenia składany w postępowaniu karnym od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie oraz od prawomocnego postanowienia sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego określonego w art. 93a k.k. Z kolei skarga kasacyjna to nadzwyczajny środek zaskarżenia składany w postępowaniu cywilnym od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie. W kompetencjach Sądu Najwyższego znajduje się też możliwość podejmowania uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Podejmowane są one wtedy, gdy dla zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojсковych zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości lub rozstrzygnięcia rozbieżności w dotychczasowym orzecznictwie. Skarga nadzwyczajna to nadzwyczajny środek zaskarżenia, który można złożyć od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie w sytuacji, gdy nie ma możliwości ich uchylecia lub zmiany poprzez inne nadzwyczajne środki zaskarżenia. W takim przypadku Sąd Najwyższy ma możliwość poddania takiego orzeczenia kontroli z uwagi na potrzebę zapewnienia jego zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Poza sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości Sąd Najwyższy jest powołany także do:

- rozpatrywania spraw dyscyplinarnych w zakresie określonym w ustawie o Sądzie Najwyższym;
- rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta RP, wyborów do

Parlamentu Europejskiego oraz rozpoznawania protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego, a także stwierdzania ważności referendum;

- opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego;
- prowadzenia działalności edukacyjnej, naukowej, wydawniczej oraz muzealnej w zakresie historii polskiego sądownictwa, ze szczególnym uwzględnieniem historii sądownictwa najwyższej instancji;
- wykonywania innych czynności określonych w ustawach.

4.3. Sądy powszechne

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶ sądami powszechnymi są sądy:

- rejonowe,
- okręgowe,
- apelacyjne.

Sądy powszechne na podstawie art. 177 Konstytucji RP są domyślnie właściwe do rozpoznawania wszelkich spraw, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji na rzecz innych sądów, tj. administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Oznacza to, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to sądy powszechne są właściwe do rozpostrzenia sprawy⁷. W strukturze polskiego sądownictwa to właśnie one stanowią fundament wymiaru sprawiedliwości i to na nich spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Właściwość sądów powszechnych jest bardzo szeroka i obejmuje różnorodne dziedziny prawa. Główne obszary, które należą do ich kompetencji, to sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego, rodzin-

⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 334 ze zm.).

⁷ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02.

nego i opiekuńczego, handlowego, własności intelektualnej oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Sądy powszechne wykonują również inne zadania z zakresu ochrony prawnej powierzone w drodze ustaw lub przez wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe lub prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy wynika, że jest ono stosowane bezpośrednio (art. 1 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych).

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości pozwala na realizację prawa do sądu. W tym kontekście konieczne jest m.in. stosowanie procedur sądowych, które skutecznie to prawo zagwarantują. Jednym z takich elementów gwarancyjnych jest prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP). Jednocześnie w myśl art. 176 Konstytucji RP postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. W ten sposób przepisy prawa gwarantują kontrolę orzeczeń sądowych, a tym samym minimalizują ryzyko arbitralności i pomyłek. Elementami składającymi się na konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego są w szczególności:

- dostęp do sądu drugiej instancji, a zatem przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia;
- powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji sądowi wyższego szczebla (co do zasady);
- takie ukształtowanie procedury, aby sąd drugiej instancji mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne⁸.

Instancyjność powoduje, że konkretne postępowanie sądowe składa się z co najmniej dwóch etapów:

- pierwszego kończącego się wydaniem orzeczenia przez sąd niższej instancji;
- drugiego polegającego na weryfikacji wydanego orzeczenia przez sąd wyższej instancji.

Realizacja konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności wymaga w praktyce ustanowienia szczeblowej struktury sądownictwa, w ramach której sprawy mogą być przekazywane od sądów niższych instancji do instan-

⁸ Wyrok TK z dnia 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13.

cji wyższych. Taka hierarchiczna struktura jest niezbędna dla efektywnego funkcjonowania systemu sądowego i ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwości procesowej. Sprzyja także utrzymaniu porządku prawnego, względnej przewidywalności orzeczeń sądowych, pozwala na bardziej zrównoważone rozpatrywanie spraw, a stronom daje możliwość skutecznego zaskarżenia orzeczeń, tworząc składowe demokratycznego państwa prawnego.

Sądownictwo powszechne oparte jest na trójszczeblowej konstrukcji, w skład której wchodzi:

1. Sądy rejonowe – tworzy się je dla jednej lub większej liczby gmin, a w uzasadnionych przypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy. Są to sądy, które wydają orzeczenia w pierwszej instancji.
2. Sądy okręgowe – tworzy się je dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych (tzw. okręg sądowy). Są to sądy odwoławcze w sprawach rozpatrywanych w pierwszej instancji przez sąd rejonowy oraz sądy rozpoznające w pierwszej instancji sprawy o poważnym charakterze (np. dotyczące zbrodni określonych w Kodeksie karnym lub o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa 100 tys. zł).
3. Sądy apelacyjne – tworzy się je dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych. Są to sądy odwoławcze w sprawach rozpatrywanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy.

4.4. Sądy administracyjne

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z treścią art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP należy również do sądów administracyjnych, które sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje też orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Podstawowe zagadnienia związane z ustrojem sądów administracyjnych, w tym sprawy dotyczące ich struktury, funkcji, kryteriów kontroli

oraz pozycji sędziów sądów administracyjnych, znajdują się w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁹, a regulacje dotyczące postępowania sądowego w sprawach sądowoadministracyjnych – w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰.

W skład struktury sądów administracyjnych wchodzi:

1. Wojewódzkie sądy administracyjne – tworzy się dla jednego województwa lub dla większej liczby województw w formie rozporządzenia wydanego przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na czele wojewódzkiego sądu administracyjnego stoi jego prezes, który kieruje tym sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności przewidziane w Prawie o ustroju sądów administracyjnych. Wojewódzkie sądy administracyjne w pierwszej instancji rozpatrują sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych.
2. Naczelny Sąd Administracyjny – ma siedzibę w Warszawie i na jego czele stoi Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, który kieruje jego pracami i reprezentuje ten sąd na zewnątrz. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw.

Zgodnie z art. 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez:

- kontrolę działalności administracji publicznej, np. orzekając w sprawach skarg na:

⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2492 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1634 ze zm.).

- decyzje administracyjne (np. w sprawie decyzji o warunkach zabudowy),
 - postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie (np. w sprawie zwolnienia z egzekucji składników majątkowych zobowiązanego),
 - akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (np. w sprawie uchwały rady gminy dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego);
- rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

Ze względu na fakt, iż sądy administracyjne w znacznej mierze zajmują się rozstrzyganiem sporów między obywatelami a organami administracji publicznej, ich rola w systemie prawnym demokratycznego państwa należy do kluczowych. W praktyce oznacza to, że jeżeli obywatel lub inny podmiot prawa uważa, że działanie lub decyzja jakiegoś organu administracji narusza jego prawa lub jest niezgodna z prawem, może poprzez złożenie stosownej skargi skutecznie ochronić swój interes prawny. Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego przyczynia się zatem do trwałego budowania demokratycznego państwa prawnego, którego nieodłącznym elementem jest sądowa kontrola działalności organów państwa.

4.5. Sądy wojskowe

Z uwagi na rodzaj spraw oraz podmioty podległe jurysdykcji szczególnym rodzajem sądów są sądy wojskowe. Sprawują one wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych w stosunku do osób należących do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja RP w art. 175 wymienia sądy wojskowe jako jedną z kategorii sądów, których zadaniem jest sprawowanie wymiaru sprawie-

dliwości. Ustrój sądów wojskowych określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych¹¹, a ich wewnętrzną organizację i sposób funkcjonowania reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2006 r. w sprawie organizacji sądów wojskowych oraz ustalenia regulaminu wewnętrznego urzędowania tych sądów¹². Reguły związane z przebiegiem postępowania karnego należącego do właściwości sądów wojskowych określone zostały także w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹³.

Sądy wojskowe sprawują w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych w stosunku do:

- żołnierzy w czynnej służbie wojskowej;
- pracowników wojska w sprawach o niektóre przestępstwa (np. przeciwko mieniu wojskowemu);
- żołnierzy sił zbrojnych państw obcych, przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz członków ich personelu cywilnego o przestępstwa popełnione w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej).
- Sądami wojskowymi są:
- wojskowe sądy garnizonowe orzekające w pierwszej instancji we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw przekazanych ustawą do właściwości innego sądu;
- wojskowe sądy okręgowe będące sądami odwoławczymi (drugiej instancji) od orzeczeń sądów garnizonowych oraz orzekające w pierwszej instancji w określonych sprawach (np. o przestępstwa popełnione przez żołnierzy posiadających stopień majora i wyższy).

¹¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2250).

¹² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2006 r. w sprawie organizacji sądów wojskowych oraz ustalenia regulaminu wewnętrznego urzędowania tych sądów (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1455).

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 37 ze zm.).

Ponadto w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych orzeczenia wydaje także Sąd Najwyższy (Izba Karna), który rozpoznaje:

- środki odwoławcze od orzeczeń i zarządzeń wydanych w pierwszej instancji w wojskowym sądzie okręgowym;
- kasacje;
- sprawy przewidziane w Kodeksie postępowania karnego dla sądu wyższego rzędu nad wojskowym sądem okręgowym;
- inne sprawy przekazane przez Kodeks postępowania karnego Sądowi Najwyższemu.

Sądy wojskowe tworzy, znosi, określa ich siedziby i obszary właściwości Minister Obrony Narodowej, wydając w tej sprawie stosowne rozporządzenie w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Działalnością sądów wojskowych kierują odpowiednio: prezes wojskowego sądu okręgowego i prezes wojskowego sądu garnizonowego, a koszty funkcjonowania tych sądów są finansowane z wyodrębnionych środków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej.

5. Pozycja ustrojowa i status sędziów

Niezależność i odrębność władzy sądowniczej wymagają nie tylko organizacyjnego wyodrębnienia, ale również zapewnienia specjalnego statusu sędziów. Dlatego też rozwiązania konstytucyjne poświęcają tej problematyce stosunkowo dużo uwagi. W Konstytucji RP znajdują się zatem przepisy dotyczące sędziów i ich niezawisłości (art. 178 ust. 1), warunków pracy oraz wynagrodzeń (art. 178 ust. 2), nakazu zachowania apolityczności (art. 178 ust. 3), powoływania (art. 179), nieusuwalności (art. 180), immunitetu (art. 181) oraz stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186).

W demokratycznym państwie realna i rzeczywista niezawisłość sędziów stanowi istotny element, na którym opiera się wymiar sprawiedliwości. Razem z takimi zasadami, jak: bezstronność, niezależność sądów, instancyjność oraz udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, stanowi solidny fundament ustroju państwa. Warto przy tym podkreślić, że niezawisłość sędziowska nie ma charakteru absolutnego

i podlega ograniczeniu w zakresie, w jakim wprost wskazuje art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem sędziowie podlegają tylko konstytucji i ustawom, a to oznacza, że wszelkie decyzje sędziów podejmowane w związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości muszą pozostawać w zgodzie z konstytucją i ustawami.

Zasada sędziowskiej niezawisłości, przy braku legalnej definicji tego pojęcia, skłania do traktowania jej jako zespołu cech, elementów, które razem tworzą pewien model oparty na niedopuszczalności ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego w związku z wykonywanymi przez niego czynnościami zawodowymi. W takim ujęciu na model ten składają się cztery elementy:

- całkowita niezależność sędziego od wszelkich wpływów i wskazówek ubocznych;
- całkowita niezależność w podejmowaniu wszelkich postanowień i wyroków;
- całkowita niezależność w podejmowaniu czynności zmierzających do rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy;
- wyłączenie odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej za orzeczenia wydane na podstawie przepisów prawa, w granicach swobodnej oceny dowodów i zgodnie z własnym sumieniem.

Należyta realizacja zasady niezawisłości sędziowskiej wymaga jednak poza warstwą deklaratywną również konkretnych gwarancji, które będą umożliwiać jej urzeczywistnienie. Wśród bezpośrednich gwarancji wyróżnić można trzy grupy:

- ustrojowe,
- procesowe,
- socjalne.

Pierwsza z tych kategorii – gwarancje ustrojowe – to przede wszystkim: pozycja władzy sądowniczej (będąca wynikiem zasady podziału władz), niezależność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej (w tym w zakresie organizacji, sposobu finansowania i określania potrzeb związanych z jej funkcjonowaniem), ostateczność i wykonalność orzeczeń sądowych, zasady awansu zawodowego, zasady naboru do zawodu, zasady sprawowania urzędu, ograniczenia i za-

kazy innej niż sędziowska aktywności zawodowej, immunitet, odpowiedzialność dyscyplinarna. Z kolei gwarancje procesowe to: jawność procedowania, tajność narady sędziowskiej, sposoby wyłaniania składów orzekających, reguły dotyczące właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej, instytucja wyłączenia sędziego, swobodna ocena dowodów, obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć, kontrola instancyjna. Wreszcie, wśród gwarancji socjalnych wymienić należy: wynagrodzenia i wszelkie formy uposażenia, uprawnienia rentowe, uprawnienia emerytalne, zasady zmiany wynagrodzeń i ich waloryzacji, inne uprawnienia (urlopy, urlopy zdrowotne, wychowawcze, na naukę).

Z uwagi na rangę ustawy zasadniczej szczególną rolę należy przypisać tym rozwiązaniom prawnym, które na mocy Konstytucji RP chronią niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Przepisy zawarte w jej art. 178 ust. 1 i ust. 2 zawierają dwie kategorie gwarancji:

- uprawniające, zgodnie z którymi sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków;
- zobowiązujące, zgodnie z którymi sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁴.

Kolejny z przepisów Konstytucji RP – art. 179 – wskazuje na tryb powoływania sędziów. Zgodnie z normą tam zawartą sędziów (sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych) powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony. Na podstawie art. 44a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁵ Rada ta po przeprowadzeniu stosownego postępowania przedkłada Prezydentowi RP uchwałę zawierającą wniosek o powołanie do pełnienia urzędu sędziego wraz z uzasadnieniem i informacją o pozostałych kandydatach na stanowisko sędziowskie wraz z oceną wszystkich kandydatów. Decyzję w sprawie powołania na stanowisko sędziego Prezydent RP

¹⁴ P. Karlik, P. Wiliński, *Komentarz do Konstytucji RP...*

¹⁵ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2021, poz. 269 ze zm.).

podejmuje w formie postanowienia i ma ona charakter bezterminowy. Regulacja ta, stabilizując sytuację zawodową sędziego, pozostaje w spójności z normami Konstytucji RP zawartymi w art. 180, które przewidują istotne gwarancje dotyczące statusu sędziów. Należą do nich:

- przyjęcie zasady nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1);
- ograniczenia dotyczące składania sędziego z urzędu (art. 180 ust. 2);
- ograniczenia dotyczące zawieszenia sędziego w urzędowaniu, przeniesienia go do innej siedziby lub na inne stanowisko, a także do innego sądu (art. 180 ust. 2 i 5);
- regulacje dotyczące przejścia i przeniesienia sędziego w stan spoczynku (art. 180 ust. 3–5)¹⁶.

Równie istotnym gwarantem niezawisłości sędziów, a tym samym stabilizatorem całego systemu prawnego, jest kwestia immunitetu oraz nietykalności osobistej sędziów. Zgodnie z brzemieniem art. 181 Konstytucji RP sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być też zatrzymany lub aresztowany z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. W przypadku zatrzymania należy niezwłocznie powiadomić prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Ważne jest, aby nie traktować tej instytucji jako swoistego przywileju sędziowskiego, a postrzegać ją jako jeden ze środków zapewniających należyte funkcjonowanie niezależnego wymiaru sprawiedliwości. Konstytucja RP w art. 181 określa zarówno zakres podmiotowy immunitetu (dotyczy wszystkich mających status sędziego), jak i przedmiotowy (dotyczy jedynie spraw karnych). Gwarancyjny charakter immunitetu polega także na tym, że ma on charakter względny, tzn. nie stanowi nieusuwalnej przeszkody do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej, a jedynie wymaga wszczęcia stosownej procedury mającej na celu uzyskanie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności¹⁷.

¹⁶ P. Karlik, P. Wiliński, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 1049.

¹⁷ Ibidem, s. 1067–1070.

Zgodnie z Konstytucją RP swoistym strażnikiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest Krajowa Rada Sądownictwa (art. 180 ust. 1). Przypisana w ten sposób jej pozycja ustrojowa staje się jednym z elementów chroniących określony Konstytucją RP ustroj państwa, w szczególności zasadę trójpodziału władzy i konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu. Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:

- Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta RP;
- 15 członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych;
- 4 członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz 2 członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa 4 lata (art. 187 ust. 3) W sposób szczegółowy kompetencje, tryb wyboru członków, ustroj i postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa określa ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Wśród najważniejszych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa znajdują się:

- rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych, a także na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych;
- przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz o powołanie asesorów sądowych w sądach administracyjnych;
- uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych oraz czuwanie nad ich przestrzeganiem;
- wypowiadanie się o stanie kadry sędziowskiej i asesorskiej;
- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie;

- rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku;
- rozpatrywanie wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie;
- wyrażanie opinii w sprawie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojewódzkiego.

6. Miejsce wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym

Niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej wymiar sprawiedliwości jest nie tylko konstytucyjną wartością samą w sobie, ale przede wszystkim fundamentem ustroju demokratycznego, rozwoju ekonomicznego państwa i społecznej sprawiedliwości. Niezawisłość i bezstronność wymiaru sprawiedliwości to podstawa demokratycznego państwa prawnego. Wzmacnia państwo oraz wpływa w ten sposób także na jego pozycję na arenie międzynarodowej. Sądy, które kontrolowane byłyby przez władzę wykonawczą, utraciłyby zdolność do podtrzymywania legalności istniejącego porządku, co byłoby równoznaczne z ograniczeniem sprawowania władzy zwierzchniej w państwie przez suwerena. Niezależność władzy sądowniczej zapobiega więc przekształceniu demokracji konstytucyjnej w uproszczony model prymatu większości, a przez to suwerenności Narodu w wyborczą dyktaturę¹⁸.

Związki wymiaru sprawiedliwości z ustrojem demokratycznym są zatem wielowymiarowe i mają charakter fundamentalny. Kluczowymi aspektami roli, jaką odgrywa wymiar sprawiedliwości w państwie, są:

1. Zapewnienie sprawiedliwości – niezależne sądownictwo gwarantuje, że sprawy sądowe są rozstrzygane sprawiedliwie i jawnie przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Orzeczenia zapadające bez wpływów zewnętrznych (np. w formie nacisków

¹⁸ R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2016, s. 22.

- politycznych) czy osobistych zwiększają zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości i całego państwa.
2. Ograniczenie i kontrola władzy – niezależne sądy pełnią kluczową rolę w zachowaniu reguł wynikających z przyjętego w Konstytucji RP systemu trójpodziału władzy. Wykonując powierzone im kompetencje, zapobiegają autorytaryzmowi i chronią demokrację poprzez utrzymanie równowagi między różnymi rodzajami władzy.
 3. Ochrona praw obywatelskich i porządku publicznego – niezależne sądy pełnią kluczową rolę w systemie ochrony praw jednostkowych i zapewnienia porządku publicznego. Chronią prawa obywatelskie przed nadużyciami zarówno ze strony innych obywateli, jak i organów władzy publicznej.
 4. Pewność prawa i stabilność orzecznicza – niezależne sądownictwo umożliwia stałe i stosunkowo przewidywalne wyniki stosowania obowiązującego w państwie prawa. Działalność orzecznicza staje się w ten sposób fundamentem stabilności prawnej, społecznej i gospodarczej. Jest ona równie ważna dla obywateli i przedsiębiorców (umożliwia planowanie podejmowanych działań w oparciu o stałe zasady) oraz innych organów władzy w państwie.
 5. Rozstrzyganie sporów – sądy, pełniąc rolę arbitra rozstrzygającego spory prawne, wpływają na utrzymanie porządku i stabilności społecznej. Rozwiązując konflikty poprzez stosowanie prawa, przyczyniają się do harmonijnego rozwoju życia społecznego i budowania wspólnoty społecznej.
 6. Edukacja prawna społeczeństwa – działalność orzecznicza sądów pomaga wpływać na zwiększenie świadomości prawnej obywateli i poszanowanie prawa przez pojedyncze jednostki.
 7. Wpływ na rozwój gospodarczy i inwestycje zagraniczne – stabilny i przewidywalny system prawny, a także efektywny system wymiaru sprawiedliwości zwiększa szanse na szybszy wzrost gospodarczy oraz wpływa na atrakcyjność inwestycyjną państwa. Zagraniczne podmioty gospodarcze częściej angażują swój kapitał w tym krajach, gdzie w przypadku ewentualnego sporu prawnego

mogą liczyć na sprawnie przebiegający proces i sprawiedliwie wydane orzeczenie.

8. Wpływ na pozycję międzynarodową – państwa zapewniające w sposób realny funkcjonowanie niezależnego wymiaru sprawiedliwości mają wyższą pozycję na arenie międzynarodowej, co z kolei wpływa na ułatwienie współpracy między państwami oraz czerpanie korzyści wynikających z podzielenia tych samych demokratycznych wartości.



ROZDZIAŁ 11. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

1. Wprowadzenie

Współcześnie na świecie sądowa kontrola zgodności ustaw z konstytucją stanowi jedną z podstawowych gwarancji konstytucji. Przeważająca część państw kontynentalnej Europy przyznała tę kompetencję szczególnemu organowi władzy sądowniczej, który określany jest jako sąd konstytucyjny lub trybunał konstytucyjny¹.

Trybunał Konstytucyjny zajmuje istotną pozycję w systemie organizacji władz państwowych, a jego ustrojowa rola – typowa dla większości państw demokratycznych bazujących na kontynentalnym modelu kontroli konstytucyjności prawa – polega na trosce o poszanowanie nadrzędności norm konstytucyjnych oraz zabezpieczeniu praw jednostki przed bezprawną ingerencją władz publicznych².

Ponieważ konstytucja została najwyżej usytuowana w hierarchii źródeł prawa, pozostałe normy funkcjonujące w ramach systemu prawa powinny być zgodne z normami konstytucyjnymi. Owa zgodność ma występować w zakresie trybu ustanawiania takich norm, jak również w odniesieniu do treści, jakie zawierają. Dzięki mechanizmowi mającemu na celu zapobieganie wprowadzaniu do systemu prawnego norm, które są sprzeczne z konstytucją, nazywanemu kontrolą następczą lub kontrolą represyjną, możliwe jest osiągnięcie takiej zgodności³.

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 402.

² S. Patyra, T. Zalasinski, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 2, s. 35.

³ A. Michalak, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red.

W Polsce obowiązująca Konstytucja RP w ramach władzy sądowniczej oprócz sądów wskazuje na funkcjonowanie dwóch trybunałów. Są to: Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu⁴. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że Trybunał Konstytucyjny nie jest organem sprawującym wymiar sprawiedliwości⁵ w jakimkolwiek rozumieniu tego pojęcia⁶, zatem nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP⁷.

2. Podstawy prawne funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

Obecnie funkcjonowanie i sposób organizacji Trybunału Konstytucyjnego regulują przepisy znajdujące się w następujących aktach prawnych: Konstytucji RP, ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁸, ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁹, a także uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego¹⁰.

D. Górecki, Warszawa 2020, s. 264; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 113.

⁴ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 327.

⁵ W tym kontekście Marek Zubik zauważa jednak, że „ewentualnie poza oceną konstytucyjności działalności konkretnej partii politycznej”. Ibidem, s. 330.

⁶ Zgodnie z art. 175 Konstytucji RP: „1. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. 2. Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny”. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 405; A. Michalak, *Polski Trybunał Konstytucyjny wobec europejskich standardów prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3(31), s. 329.

⁷ B. Naleziński, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 336.

⁸ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072 ze zm.), dalej: u.o.t.k.

⁹ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2073 ze zm.).

¹⁰ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 767).

Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej przepisy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego znajdują się w rozdziale VIII *Sądy i trybunały*, a konkretnie w podrozdziale dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego – są to art. 188–197. Oprócz tego ustrojodawca umieścił w obrębie Konstytucji RP przepisy odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego także w różnych innych jej częściach. Chodzi o art. 122 ust. 3, art. 122 ust. 4, art. 131, art. 189 oraz art. 224 ust. 2¹¹.

3. Kontrola konstytucyjności prawa

Konstytucja, która została usytuowana na szczycie hierarchii źródeł prawa w Polsce (przesądza o tym art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), jest szczególnym aktem prawnym, który powinien być chroniony przed naruszeniami¹². Sądowa kontrola konstytucyjności prawa stanowi jedną z podstawowych gwarancji nadrzędności konstytucji w ramach systemu źródeł prawa. Na gruncie literatury przedmiotu wyróżnia się dwa modele tego rodzaju kontroli: model amerykański oraz model europejski (kontynentalny)¹³.

W Polsce zastosowano rozwiązania charakterystyczne dla modelu kontynentalnego, w którym tworzy się specjalny organ, a jego zadaniem jest orzekanie o zgodności prawa z konstytucją¹⁴. Organ ten jest uprawniony do dokonywania zarówno kontroli konkretnej, jak i kontroli abstrakcyjnej. Zasadniczo sądy konstytucyjne posiadają również kom-

¹¹ B. Naleziński, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 336; *idem*, *Komentarz do art. 188*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 559.

¹² M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 595.

¹³ G. Kryszewski, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 351. Zob. też: P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 53 i n.; M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5, s. 44 i n.; A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1126 i n.

¹⁴ P. Tomke, *Prawo konstytucyjne*, Gliwice 2006, s. 70.

petencje do sprawowania kontroli prewencyjnej. Wydawane przez nie orzeczenia cechuje bezwzględny charakter. Oznacza to, że są one ostateczne, co w konsekwencji powoduje usunięcie wadliwej normy prawnej z porządku prawnego¹⁵.

Aby dokonać kontroli konstytucyjności prawa, należy sprawdzić zgodność konkretnego przepisu ze znajdującym się w konstytucji wzorcem kontroli. Kontrola tego rodzaju dokonywana jest wyłącznie po uprzednim złożeniu wniosku przez uprawniony podmiot do odpowiedniego organu sprawującego kontrolę w tym zakresie. Z reguły w takim wniosku wskazuje się wzorzec kontroli oraz przedmiot kontroli¹⁶.

Kontrola konstytucyjności prawa zmierza w pierwszej kolejności do tego, aby potwierdzić, że zaskarżony przepis jest zgodny z konstytucją. Jeżeli tak nie jest, w dalszej kolejności należy rozważyć, czy kwestionowany przepis nie stoi w sprzeczności z ustawą zasadniczą. W ramach wykonywanej kontroli ustalana jest zatem prokonstytucyjna wykładnia przepisu, zaś w przypadku stwierdzenia niezgodności przepisu z konstytucją – jego uchylenie¹⁷.

Trybunał Konstytucyjny w Polsce w głównej mierze zajmuje się realizacją następczej¹⁸ kontroli konstytucyjności prawa. Oznacza to zatem, że przedmiot kontroli stanowią te przepisy prawa, które są już uchwalone oraz posiadają moc obowiązującą bądź są jeszcze w okresie spoczynowania ustawy, czyli tzw. *vacatio legis*. Zasadniczo kontrola tego rodzaju sprawowana jest przez każdy sąd konstytucyjny¹⁹.

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP wskazuje na trzy formy, za pomocą których można zainicjować kontrolę następczą przed Trybu-

¹⁵ G. Kryszewski, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 351; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 114.

¹⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 113–114; M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 595–596.

¹⁷ Tego rodzaju kompetencja jest wyłączną kompetencją leżącą w gestii TK. Zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 596.

¹⁸ Inaczej zwaną również represyjną kontrolę konstytucyjności prawa. Zob. *ibidem*, s. 629.

¹⁹ A. Michalak, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 264; M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 629.

nałem Konstytucyjnym: skargę konstytucyjną²⁰, wniosek²¹ oraz pytania prawne²².

Drugi rodzaj kontroli stanowi kontrola prewencyjna (uprzednia). Taką formułę stosuje się przed wejściem danego aktu prawnego w życie. Na gruncie doktryny prawa w stosunku do kontroli prewencyjnej formułowane są jednak pewne wątpliwości. Mianowicie pojawia się obawa ingerencji sądu konstytucyjnego w zarezerwowaną dla prawodawcy sferę tworzenia prawa. Jednak, jak się podkreśla, powyższe zarzuty są w pewien sposób neutralizowane z uwagi na to, że kontrola prewencyjna może zostać zrealizowana wyłącznie na skutek złożenia wniosku do sądu konstytucyjnego²³. Z kolei zaletą kontroli prewencyjnej będzie z pewnością to, że jej zastosowanie zapobiega wejściu w życie przepisów, które są sprzeczne z konstytucją. Ponadto nie należy zapominać, że zastosowanie tego rodzaju kontroli nie wyklucza badania tego samego przepisu w ramach następcej kontroli konstytucyjności prawa²⁴.

Forma kontroli uprzedniej (prewencyjnej) w myśl postanowień art. 133 ust. 2 Konstytucji RP odnosi się do sytuacji przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej oraz zgodnie z art. 122 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP do sytuacji przed podpisaniem ustawy. W przypadku inicjatyw głowy państwa będącej jedynym uprawnionym podmiotem do wszczęcia tego rodzaju kontroli Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek, by

²⁰ Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP: „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”.

²¹ Mogą go skierować do TK uprawnione do tego organy wymienione w art. 191 Konstytucji RP.

²² Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP: „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”.

²³ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188...*, s. 1126; M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 629.

²⁴ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 630–631.

rozpoznać jej wnioski w pełnym składzie orzekającym. W takim wypadku wyłącznie przepisy konstytucji mogą stanowić wzorzec kontroli. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi sprzeczność ustawy lub umowy międzynarodowej z konstytucją, rodzi to wówczas konsekwencje w postaci zakazu podpisania ustawy lub zakazu ratyfikacji umowy międzynarodowej²⁵.

4. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego

Orzekanie o hierarchicznej zgodności norm prawnych stanowi podstawową kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. Sąd konstytucyjny ocenia zatem to, czy przepis, który jest usytuowany na niższym szczeblu w ramach hierarchicznego systemu źródeł prawa, tj. przedmiot kontroli, jest zgodny z wzorcem kontroli, czyli przepisem znajdującym się w akcie normatywnym, który jest zlokalizowany na wyższym szczeblu w obrębie źródeł prawa²⁶.

W myśl postanowień art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do orzekania o:

- zgodności ustaw z konstytucją (art. 188 ust. 1);
- zgodności umów międzynarodowych z konstytucją (art. 188 ust. 1);
- zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, do których ratyfikacji wymagane było uprzednie wyrażenie zgody w drodze ustawy (art. 188 ust. 2);
- zgodności przepisów prawa, które wydawane są przez centralne organy państwowe, z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz ustawami (art. 188 ust. 3);
- zgodności z konstytucją celów bądź działalności partii politycznych (art. 188 ust. 4), a także w przedmiocie skargi konstytucyjnej (art. 188 ust. 5).

Ponadto zgodnie z art. 131 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w kwestii czasowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP. Dotyczy to sytuacji, gdy głowa państwa przejścio-

²⁵ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 334.

²⁶ Ibidem.

wo nie może sprawować swojego urzędu. W takich okolicznościach na Prezydencie RP ciąży obowiązek powiadomienia o tym fakcie Marszałka Sejmu. Na skutek tego działania przewodniczący pierwszej izby parlamentu przejmuje tymczasowo obowiązki Prezydenta RP. Jeżeli jednak głowa państwa nie byłaby w stanie powiadomić Marszałka Sejmu o zaistniałych okolicznościach, wtedy Trybunał Konstytucyjny (w postępowaniu zainicjowanym na wniosek Marszałka Sejmu) rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP. W przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie stwierdzające przejściową niemożność sprawowania urzędu przez Prezydenta RP, wówczas tymczasowe wykonywanie jego obowiązków sąd konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu²⁷.

Kolejne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego znajdują się w art. 189 oraz art. 224 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 189 Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencje w zakresie rozstrzygania sporów kompetencyjnych zachodzących między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, natomiast w myśl postanowień art. 224 ust. 2 w przypadku, gdy Prezydent RP zainicjuje postępowanie w ramach kontroli prewencyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności z konstytucją ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym, wówczas sąd konstytucyjny ma obowiązek wydać orzeczenie w tej sprawie w ściśle określonym terminie, tj. nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia, w którym złożony został wniosek w Trybunale²⁸.

O zadaniach Trybunału Konstytucyjnego jest mowa także w art. 193 Konstytucji RP. Przepis ten określa, że prawo do zainicjowania postępowania przez Trybunałem na skutek przedstawienia pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi

²⁷ Art. 131 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁸ Polski sąd konstytucyjny nie posiada kompetencji w zakresie rozstrzygania „wertikalnych” sporów kompetencyjnych. W związku z przyjętą w Rzeczypospolitej Polskiej unitarną strukturą państwa nie jest to konieczne. Mianowicie organy jednostek samorządu terytorialnego posiadają prawo do zainicjowania postępowania przed TK w ramach procedury abstrakcyjnej kontroli norm. <https://trybunal.gov.pl/o-trybunale/trybunal-konstytucyjny-w-polsce/kompetencje-trybunalu-konstytucyjnego> (dostęp: 1.03.2024).

umowami międzynarodowymi bądź ustawą ma każdy sąd. Przepis ten jednak zastrzega, że może to mieć miejsce, wyłącznie gdy od odpowiedzi na skierowane do Trybunału pytanie prawne uzależnione jest rozstrzygnięcie sprawy, która jest w toku postępowania sądowego²⁹.

Uzupełnienie przepisów dotyczących kompetencji Trybunału, zawartych w Konstytucji RP, stanowią przepisy ustawowe (art. 1 oraz art. 33 ust. 1). Artykuł 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa, że Trybunał Konstytucyjny „jest organem władzy sądowniczej powołanym w celu wykonywania kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach”.

5. Kontrola norm realizowana przez Trybunał Konstytucyjny

Wszczęcie procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym zawsze wymaga zainicjowania jej w drodze złożenia przez uprawnione podmioty wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Oznacza to zatem, że sąd konstytucyjny nie wydaje orzeczeń z urzędu³⁰.

Podmioty, które są uprawnione do zainicjowania kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym na skutek złożenia przez nie wniosku, zostały podzielone na gruncie przepisów Konstytucji RP na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią podmioty uprawnione generalnie, natomiast do drugiej zalicza się podmioty uprawnione indywidualnie³¹. W myśl postanowień art. 191 ust. 1 Konstytucji RP w pierwszej grupie znalazły się podmioty posiadające uprawnienie do tego, aby skierować do kontroli Trybunału Konstytucyjnego każdy akt prawny, pod warunkiem że kontrola takiego aktu jest objęta kognicją Trybunału³². Z kolei zgodnie

²⁹ Zob. J. Królikowski, *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla sądu występującego z pytaniem prawnym*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa. Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. XLVIII, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 139.

³⁰ Ibidem.

³¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 646.

³² Do wnioskodawców uprawnionych generalnie zalicza się następujące podmioty: Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Mini-

z art. 191 ust. 1 pkt 2–5 do drugiej grupy należą podmioty wyposażone w prawo złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie aktów prawnych dotyczących spraw, które są objęte zakresem działania takich podmiotów³³.

5.1. Pytanie prawne

Inną formą umożliwiającą uruchomienie procedury dotyczącej kontroli konstytucyjności oraz legalności aktów normatywnych przed Trybunałem Konstytucyjnym jest pytanie prawne³⁴. Jest to forma kontroli konkretnej. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów w możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym zostały wyposażone wyłącznie sądy – według art. 193 Konstytucji RP: „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”³⁵.

5.2. Skarga konstytucyjna

Skarga konstytucyjna uznawana jest za szczególny środek prawny, który może zostać zainicjowany przez jednostkę lub inny podmiot w celu dokonania przez sąd konstytucyjny weryfikacji rozstrzygnięć o ostatecznym charakterze, wydanych przez władze publiczne, jeżeli stanowią one

strów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich. Ibidem, s. 646–647.

³³ Do wnioskodawców uprawnionych indywidualnie zalicza się następujące podmioty: Krajową Radę Sądownictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych, a także organizacji pracodawców oraz organizacji zawodowych, Kościoły oraz inne związki wyznaniowe. Zob. ibidem.

³⁴ B. Naleziński, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 345, B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 127–128.

³⁵ Ibidem.

naruszenie wolności lub praw skarżącego, które zostały mu zagwarantowane w przepisach konstytucji³⁶.

Przepisy prawne dotyczące skargi konstytucyjnej znajdują się zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 79 Konstytucji RP: „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. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56”. Z kolei w art. 53 u.o.t.k. ustawodawca wskazał na elementy skargi konstytucyjnej. Zgodnie z postanowieniami tego przepisu (ust. 1) skarga konstytucyjna powinna zawierać:

- wskazanie kwestionowanego przez skarżącego przepisu ustawy bądź innego aktu normatywnego, który stanowił podstawę wydania przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, które określone są w Konstytucji RP, a wobec którego skarżący żąda stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją RP;
- określenie przez skarżącego, która z konstytucyjnych wolności lub które prawo skarżącego, a także w jaki sposób – w jego ocenie – zostało naruszone;
- przedstawienie uzasadnienia zarzutu dotyczącego niezgodności zakwestionowanego przepisu ustawy bądź innego aktu normatywnego (uzasadnienie to powinno określać konstytucyjną wolność lub prawo skarżącego, a także zawierać argumenty bądź dowody na jego poparcie);
- nakreślenie przez inicjatora postępowania stanu faktycznego;

³⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 419–420; J. Sułkowski, *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla postępowania ze skargi konstytucyjnej*, [w:] *Trybunał Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa. Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. XLVIII, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 151.

- udokumentowanie przez skarżącego daty doręczenia wyroku, decyzji bądź innego rozstrzygnięcia stanowiącego podstawę ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego;
- informację podaną przez skarżącego odnośnie do tego, czy od wydanego wyroku, decyzji bądź innego ostatecznego rozstrzygnięcia wniósł nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Oprócz wskazanych wymagań w myśl art. 53 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie funkcjonowania przed Trybunałem Konstytucyjnym inicjujący postępowanie powinien dołączyć do skargi konstytucyjnej:

- wyrok lub decyzję bądź inne rozstrzygnięcie, które wydano na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu;
- wyroki lub decyzje bądź inne rozstrzygnięcia, które stanowią potwierdzenie wyczerpania przez inicjatora postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym drogi prawnej;
- pełnomocnictwo szczególne.

6. Pozostałe funkcje Trybunału Konstytucyjnego

6.1. Spory kompetencyjne

W Konstytucji RP ustrojodawca nie sformułował definicji sporu kompetencyjnego. O treści tego pojęcia przesądziła regulacja ustawowa³⁷. Zgodnie z art. 85 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne, w przypadku, gdy: 1) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia; 2) co najmniej dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy”. Spór kompetencyjny polega na rozbieżności stanowisk dotyczących zakresu kompetencji uczestniczących w tym sporze stron. Oznacza to zatem, że zawsze mamy do czynienia z postępowaniem, którego istotą jest rozsądzenie przez Trybunał Konstytucyjny w kwestii dotyczącej stojących w sprzeczności stanowisk prezentowanych przez

³⁷ B. Naleziński, *Komentarz do art. 189*, s. 189.

strony³⁸. Zgodnie z art. 189 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencje do rozstrzygania sporów kompetencyjnych zachodzących wyłącznie pomiędzy centralnymi organami państwowymi³⁹.

Kolejny przepis Konstytucji RP – art. 192 – wymienia podmioty, które są uprawnione do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Są to: Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, a także Prezes NIK⁴⁰.

6.2. Orzekanie w sprawie zgodności z Konstytucją RP celów bądź działalności partii politycznych

Zgodnie z art. 188 pkt 4 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny posiada również kompetencje w zakresie orzekania o zgodności zarówno celów, jak i działalności prowadzonej przez partię politycznej⁴¹.

Konstytucja RP w art. 11 zd. 2 określa, że „partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Wskazane wymagania zostały skonkretyzowane na poziomie ustawowym, tj. w art. 8 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁴². W myśl postanowień tego przepisu „partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów”.

Głównym celem tego rodzaju postępowania przed Trybunałem jest dokonanie ustaleń pozwalających na stwierdzenie tego, czy cele oraz działalność danej partii politycznej nie stoją w sprzeczności z przepisa-

³⁸ A. Michalak, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 272; M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, s. 660; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 424.

³⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 424.

⁴⁰ Art. 192 Konstytucji RP.

⁴¹ Art. 188 Konstytucji RP.

⁴² Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. nr 98, poz. 604 ze zm.)

mi Konstytucji RP. W tym przypadku punktem odniesienia przy dokonywaniu oceny przez Trybunał są wyłącznie przepisy Konstytucji RP⁴³.

6.3. Orzekanie w kwestii czasowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP

Zgodnie z postanowieniami art. 131 Konstytucji RP w przypadku, gdy Prezydent RP nie może przejściowo sprawować urzędu, wówczas w takich okolicznościach jest zobowiązany powiadomić o tym przewodniczącego pierwszej izby parlamentu, następnie zaś Marszałek Sejmu, tymczasowo obejmuje obowiązki głowy państwa. Jeżeli jednak Prezydent RP nie ma możliwości, aby powiadomić Marszałka Sejmu o tym, że sprawowanie przez niego urzędu nie jest możliwe, wówczas Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP. Ponadto Konstytucja RP określa także, że w przypadku uznania przez Trybunał przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP sąd konstytucyjny powierza przewodniczącemu pierwszej izby parlamentu tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa. Zatem właściwość sądu konstytucyjnego w zakresie orzekania o czasowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP ma subsydiarny charakter⁴⁴.

7. Skład i organizacja Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, a konkretnie art. 194 ust. 1, w skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi 15 sędziów, którzy są wy-

⁴³ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 425–426.

⁴⁴ B. Naleziński, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 355. Ustrojodawca nie sprecyzował na gruncie Konstytucji RP okoliczności, które mogłyby być przyczyną przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa, jednak z istoty przejściowej niemożności sprawowania urzędu można wywieść to, że w momencie, gdy przeszkoda ustaje, głowa państwa wraca do pełnienia obowiązków. Zob. A. Michalak, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 274–275; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 143; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 137.

bierani na 9-letnią kadencję spośród osób „wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Organem uprawnionym do dokonania indywidualnego wyboru sędziów jest Sejm. Wskazane wymagania zostały skonkretyzowane w przepisach rangi ustawowej, mianowicie zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego sędzią Trybunału może być „osoba, która wyróżnia się wiedzą prawniczą oraz spełnia wymagania niezbędne do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego⁴⁵ lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁶”. Z kolei w przepisach uchwały Sejmu Rzeczypospolitej

⁴⁵ Wymagania te znajdują się w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1093, 1532, 1672). Zgodnie z jej art. 30 ust. 1: „Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego może być powołana osoba, która: 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i publicznych; 2) nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub wobec której nie wydano prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego; 3) ukończyła 40 lat; 4) jest nieskazitelnej charakteru; 5) ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej; 6) wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy prawniczej; 7) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego; 8) posiada co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, prokuratora, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa, radcy, albo przez co najmniej dziesięć lat wykonywała w Polsce zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza; 9) nie pełniła służby, nie pracowała ani nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu”.

⁴⁶ Wymagania te zostały określone w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1995, nr 74, poz. 368 ze zm.). Zgodnie z jej art. 12 ust. 1 ustawy: „Na stanowisko sędziego Sądu może być powołany ten, kto: 1) posiada obywatelstwo polskie i korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, 2) jest nieskazitelnej charakteru, 3) ukończył wyższe studia prawnicze i uzyskał tytuł magistra prawa, 4) ukończył 35 lat życia, 5) pozostawał co najmniej przez dziesięć lat na stanowisku sędziego bądź prokuratora albo przynajmniej przez dziesięć lat wykonywał zawód adwokata, notariusza albo radcy prawnego lub w instytucjach publicznych pozostawał na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, 6) wykazuje się wysokim poziomem wie-

Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej art. 30 stwierdza: „Wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26 i 29 mogą zgłaszać Marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów, z tym, że na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego – Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów, a na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka – Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, grupa co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Art. 4 ust. 2 zdanie drugie stosuje się odpowiednio”, natomiast zgodnie z art. 31 ust. 1 wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego dokonywany jest bezwzględną większością głosów⁴⁷.

Nie ma możliwości reelekcji na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przesądza o tym Konstytucja RP w art. 194 ust. 1 zd. 2: „Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”. Powyższy zakaz uzasadniany jest między innymi stosunkowo długim okresem kadencji przewidzianej dla osób piastujących ten urząd⁴⁸.

Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 5) określa, że organami Trybunału są: Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału oraz Prezes TK.

7.1. Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego

W skład Zgromadzenia Ogólnego wchodzi urzędujący sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, którzy złożyli ślubowanie przed Prezydentem RP. Zgodnie z ustawą (art. 6) Zgromadzenie Ogólne ma następujące kompetencje:

- zatwierdza informację, która jest składana Sejmowi i Senatowi (raz w roku) przez Prezesa TK w zakresie istotnych problemów, które wynikają z orzecznictwa oraz działalności Trybunału;
- przedstawia kandydatury na urząd Prezesa i Wiceprezesa TK;

dzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej”.

⁴⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2022, poz. 1204).

⁴⁸ B. Naleziński, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 336–337.

- wyraża zgodę w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, a także na pozbawienie wolności sędziego Trybunału Konstytucyjnego;
- stwierdza wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego;
- podejmuje decyzje w sprawie przeniesienia w stan spoczynku sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który jest trwale niezdolny do dalszego sprawowania urzędu;
- stwierdza o tym, że sędzia utracił status sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku;
- uchwała regulamin Trybunału Konstytucyjnego;
- uchwała statut Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego;
- uchwała statut Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego;
- uchwała projekt w sprawie dochodów oraz wydatków Trybunału Konstytucyjnego;
- uchwała Kodeks Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego;
- realizuje inne czynności, które wynikają z postanowień zawartych w ustawach oraz regulaminie Trybunału Konstytucyjnego.

7.2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z ustawą Prezes TK powoływany jest na 6-letnią kadencję przez Prezydenta RP. Kandydatów na ten urząd Prezydentowi RP przedstawia Zgromadzenie Ogólne (art. 10 ust. 1 u.o.t.k.). Wskazaną kompetencję Zgromadzenie Ogólne ma obowiązek zrealizować w terminie miesiąca, licząc od dnia, w którym powstał wakat na stanowisku Prezesa TK (art. 11 ust. 1 u.o.t.k.).

Do najważniejszych kompetencji Prezesa TK należą:

- kierowanie pracami Trybunału Konstytucyjnego (art. 12 ust. 1 u.o.t.k.);
- reprezentowanie Trybunału Konstytucyjnego na zewnątrz (art. 12 ust. 1 u.o.t.k.);
- realizowanie innych czynności przewidzianych w ustawach oraz w regulaminie Trybunału Konstytucyjnego (art. 12 ust. 1 u.o.t.k.);

- składanie co roku parlamentowi informacji dotyczącej istotnych problemów, które wiążą się z działalnością i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (art. 13 ust. 1 u.o.t.k.)⁴⁹.

8. Status prawny sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla określenia statusu prawnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma zasada niezawisłości sędziowskiej. W przepisach Konstytucji RP znajduje się katalog gwarancji dotyczących realizowania wskazanej zasady. Zatem do konstytucyjnych gwarancji realizowania zasady niezawisłości sędziów Trybunału należą:

1. Immunitet formalny, który oznacza, że bez wyrażenia uprzedniej zgody przez Trybunał Konstytucyjny sędzia Trybunału nie może zostać pozbawiony wolności i nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Ponadto nie można zatrzymać ani aresztować sędziego Trybunału. Konstytucja RP przewiduje od tego wyjątek, który dotyczy sytuacji ujęcia sędziego na gorącym uczynku przestępstwa, w przypadku gdy zatrzymanie sędziego jest niezbędne po to, aby zapewnić prawidłowy tok postępowania. W tego rodzaju okolicznościach należy niezwłocznie zawiadomić Prezesa TK o zatrzymaniu sędziego. Prezes TK może wówczas nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego sędziego (art. 196).
2. Zakaz przynależności sędziów Trybunału Konstytucyjnego w okresie zajmowania przez nich stanowiska do partii politycznej, związku zawodowego oraz zakaz prowadzenia w tym czasie działalności o charakterze publicznym, której nie można pogodzić z zasadą niezależności sądów oraz zasadą niezawisłości sędziów (art. 195 ust. 3).

⁴⁹ Art. 13 ust. 3 dodatkowo określa, że tę informację „Prezes Trybunału przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu-Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego”.

3. Gwarancje o charakterze materialnym, zgodnie z którymi sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mają mieć zapewnione przez władze publiczne warunki pracy oraz wynagrodzenie, które odpowiadają godności sprawowanego przez nich urzędu i zakresowi wykonywanych przez nich obowiązków (art. 195 ust. 2).
4. Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z zajmowaniem stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 103 ust. 2: „Sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa nie mogą sprawować mandatu poselskiego”)⁵⁰.

Wymienione zasady określające status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego jasno pokazują, że jest on zbliżony, lecz nie identyczny, ze statusem prawnym sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych (art. 175 ust. 1). Różnica o kluczowym znaczeniu polega na tym, że w przeciwieństwie do sędziów wyżej wymienionych sądów, sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu podlegają w myśl postanowień art. 195 ust. 1 wyłącznie Konstytucji RP. Przesłanką o charakterze funkcjonalnym odnoszącą się do tej zasady jest zatem umożliwienie dokonywania prawnie legitymowanego badania zgodności ustaw z Konstytucją RP przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁵¹.

⁵⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 117.

⁵¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 624.



ROZDZIAŁ 12. TRYBUNAŁ STANU I ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTYTUCYJNA

1. Wprowadzenie

Trybunał Stanu jest organem sądowym powołanym specjalnie w celu rozstrzygania spraw związanych z odpowiedzialnością konstytucyjną osób zajmujących wysokie urzędy w państwie. Swoimi korzeniami sięga aż Konstytucji z 3 maja 1791 r., która przewidywała odpowiedzialność konstytucyjną ministrów oraz komisarzy przed sądem sejmowym. Kolejna polska konstytucja z 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267) powołała do życia Trybunał Stanu, którego zadaniem było orzekanie w sprawach związanych z odpowiedzialnością konstytucyjną Prezydenta RP, Rady Ministrów, parlamentarzystów i Prezesa NIK. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 59, poz. 415) określała jego skład. Składał się on z Pierwszego Prezesa SN pełniącego funkcję przewodniczącego oraz 12 członków wybieranych na czas kadencji Sejmu spoza parlamentu – 8 przez Sejm i 4 przez Senat.

Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227) wyłączyła spod odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP. Przewodniczącym Trybunału Stanu był Pierwszy Prezes SN. Ponadto Trybunał składał się z sześciu członków i sześciu ich zastępców powoływanych przez Prezydenta RP spośród czynnych sędziów sądów powszechnych, których kandydatury w podwójnej liczbie zgłaszał Sejm i Senat. Szczegółowe zasady postępowania regulowała ustawa o Trybunale Stanu z dnia 15 lipca 1936 r. (Dz.U. nr 56, poz. 403), która jednak nie została zastosowana w praktyce.

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 18, poz. 71) przywracała regulacje z 1921 r., jednak nie uchwalono ustawy regulującej tryb funkcjonowania organów właściwych do orzekania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, tak więc przepis ten miał tylko propagandowy charakter. Kolejna Konstytucja z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232) nie przewidywała takiej instytucji jak Trybunał Stanu. Dopiero ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 11, poz. 83) przywróciła instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej oraz Trybunał Stanu. W tym samym dniu parlament uchwalił także ustawę o Trybunale Stanu, która była kilkakrotnie nowelizowana. Najistotniejszą nowelizacją była ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, która uściśliła przepisy dotyczące m.in. immunitetu członków Trybunału Stanu, łącznego rozpatrywania przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej przestępstwa i deliktu konstytucyjnego¹.

Aktualna Konstytucja z 1997 r. przewiduje istnienie Trybunał Stanu jako instytucji uprawnionej do przeprowadzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Zgodnie ze wskazaniem art. 10 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Stanu jest organem władzy sądowniczej odrębnym od sądów. Świadczy o tym zakres powierzonych zadań czy też uprawnienia oraz skład i kompetencje członków².

2. Skład Trybunału Stanu

Przepis art. 199 ust. 1 Konstytucji RP precyzyjnie wskazuje skład osobowy Trybunału Stanu. Składa się on z 19 osób, którymi są: Przewodniczący Trybunału Stanu, dwóch zastępców Przewodniczącego oraz 16 członków. Są oni powoływani przez Sejm, z wyjątkiem przewodniczącego, którym jest Pierwszy Prezes SN sprawujący tę funkcję z urzędu.

¹ S. Grabowska, *Trybunał Stanu*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. VI: *Prawo konstytucyjne*, red. A. Łabno, Warszawa 2016, s. 400–401.

² W. Sokolewicz, *Czy rak może być rybą a Trybunał sądem?*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999, s. 246–250.

Sejm nie może delegować tego uprawnienia do innego organu Sejmu, nie może też poszerzyć procedury powoływania członków Trybunału Stanu o inne organy państwa, np. Senat czy Prezydenta RP. Tym samym, jak pokazała praktyka, skład Trybunału Stanu jest odzwierciedleniem składu politycznego Sejmu, co jest przedmiotem krytyki wśród przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego³.

W związku z tym, że przepisy Konstytucji RP i ustawy o Trybunale Stanu nie regulują procedur związanych z wyborem jego członków, wybór odbywa się zgodnie z przepisami regulaminu Sejmu. Przepisy art. 26 ust. 2 przewidują łączny wybór członków Trybunału Stanu, chyba że Sejm postanowi inaczej, a zatem możliwe jest głosowanie *en bloc*⁴. Wybór następuje na czas kadencji Sejmu, a więc czas jej trwania jest tożsamy dla wszystkich wybieralnych członków Trybunału Stanu.

Wnioski w sprawie wyboru zastępców przewodniczącego oraz członków Trybunału Stanu zgodnie z art. 30 ust. 1 regulaminu Sejmu mogą zgłaszać Marszałek Sejmu albo grupa co najmniej 35 posłów. Kandydatury na członków Trybunału Stanu są prezentowane przez przedstawicieli wnioskodawców. Wybór następuje bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów zgodnie z art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu.

Do objęcia funkcji członka Trybunału Stanu nie wystarczy sam wybór przeprowadzony przez Sejm. Dopiero po złożeniu przyrzeczenia sędziowskiego możemy mówić, iż dana osoba objęła stanowisko członka Trybunału Stanu. Przyrzeczenie jest składane przed Marszałkiem Sejmu, czyli inaczej niż w przypadku sędziów sądów powszechnych czy Trybunału Konstytucyjnego. Taka praktyka jest zasadna, gdyż członkowie Trybunału Stanu nie posiadają pełni uprawnień, jakie przysługują np. sędziom sądów powszechnych, Sądu Najwyższego czy Trybunału Konstytucyjnego. Odmowa złożenia przyrzeczenia sędziowskiego jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska członka Trybunału Stanu.

³ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy Sędziego Trybunału Stanu*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 535–536.

⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 662.

W przypadku opróżnienia stanowiska członka Trybunału Stanu Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego, stosując wyżej omówione przepisy o Trybunale Stanu. Wybór uzupełniający na poszczególne stanowiska odbywa się oddzielnie, chyba że Sejm postanowi inaczej.

Kompetencje przewodniczącego Trybunału Stanu nie zostały określone w Konstytucji RP i w ustawie o Trybunale Stanu, a jedynie w regulaminie Trybunału Stanu. Zgodnie z § 4 regulaminu Trybunału Stanu Przewodniczący Trybunału Stanu kieruje całokształtem prac Trybunału, a w szczególności: wyznacza składy orzekające działające w pierwszej instancji oraz poza rozprawą główną, w tym przewodniczących tych składów, wyznacza sędziów sprawozdawców oraz protokolantów, kieruje sprawą na posiedzenia i rozprawy oraz wyznacza ich terminy i ustala porządek dzienny, wydaje zarządzenia poza rozprawą, a także załatwia korespondencję Trybunału⁵.

3. Status członków Trybunału Stanu

Przepisy art. 199 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 15 ustawy o Trybunale Stanu określają wymogi, jakie powinien spełniać kandydat na członka Trybunału. Nie może być on posłem, senatorem, pracownikiem organów administracji rządowej, a także sprawować urzędu Prezydenta RP. Oczywiście niepołączalność nie dotyczy osób, które są byłymi posłami, senatorami czy ministrami.

Kolejnym warunkiem wprowadzonym w art. 199 ust. 1 Konstytucji RP jest wymóg, by zastępcy Przewodniczącego oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu posiadali kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Wymóg ten został wprowadzony w celu zapewnienia Trybunałowi Stanu zdolności do właściwego proceduralnie i merytorycznie rozpatrywania spraw, czyli wzmocnienia jego jurydyczności⁶.

⁵ Na temat sugerowanych zmian tej instytucji zob. B. Banaszak, *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1, s. 9–22.

⁶ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 112.

Następnym wymogiem dla kandydata na członka Trybunału Stanu jest posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego. Dotyczy on wszystkich członków Trybunału Stanu. Tym samym ustawodawca pozbawił możliwości kandydowania osoby będące cudzoziemcami lub apadrydami (bezpaństwowcami), a także osoby posiadające podwójne obywatelstwo.

Kandydat na członka Trybunału Stanu musi posiadać pełnię praw publicznych. Pełnię praw publicznych posiada – co do zasady – osoba pełnoletnia, jednak prawa te mogą być ograniczone, np. przez ubezwłasnowolnienie. Korzystanie z pełni praw publicznych oznacza przede wszystkim posiadanie praw wyborczych, prawa udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego, zdolność do posiadania i zachowania stopni wojskowych, orderów i odznaczeń⁷.

Ponadto do wymogów w stosunku do kandydata ubiegającego się o wybór na członka Trybunału Stanu należy zaliczyć posiadanie nieskażitelno-go charakteru. Pozbawienie praw publicznych czy też skazanie prawomocnym wyrokiem może budzić wątpliwości co do spełniania przez kandydata na członka Trybunału Stanu tego wymogu, czego efektem może być brak akceptacji kandydata w Sejmie.

Członek Trybunału Stanu może utracić stanowisko zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu w przypadku: 1) zrzeczenia się funkcji; 2) trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności oraz 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu. Pojęcia *utrata stanowiska* nie należy traktować jako synonimu terminu *wygaśnięcie mandatu*. Wygaśnięcie mandatu jest skutkiem utraty stanowiska. Jak słusznie zauważa Agnieszka Gajda, „utracić stanowisko może jedynie osoba, która je piastuje, a zatem może do tego dojść tylko przed upływem czasu, na który została jej powierzona funkcja⁸”. Tak więc wskazane przypadki utraty sta-

⁷ A. Gajda, *Komentarz do art. 15*, [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Warszawa 2020, s. 286.

⁸ A. Gajda, *Komentarz do art. 17*, [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Warszawa 2020, s. 305–306.

nowiska należy uzupełnić o utratę obywatelstwa polskiego, utratę pełni praw publicznych oraz podjęcie zatrudnienia w organach administracji rządowej. Ponieważ są to wymagania, które musi spełniać kandydat na członka Trybunału Stanu, należy przyjąć, że musi je spełniać również członek Trybunału. Natomiast wygaśnięcie mandatu następuje, oprócz wymienionych przypadków utraty stanowiska, wraz z końcem kadencji Sejmu, a także z chwilą śmierci członka Trybunału⁹.

Zgodnie z art. 199 ust. 3 Konstytucji RP członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji RP i ustawom. Niezawisłość jest uznawana za główną cechę każdego organu sądowego. Formułując analizowany przepis, ustrojodawca upodobnił status członka Trybunału Stanu sprawującego funkcję sędziego do innych sędziów sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja RP nie zawiera definicji niezawisłości. Ustrojodawca posłużył się terminem „zastany”, którego treść funkcjonuje w prawodawstwie i literaturze przedmiotu od dawna. Jak zauważa Małgorzata Masternak-Kubiak, na niezawisłość składają się następujące elementy: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; 5) wewnętrzna niezależność sędziego¹⁰. Przedstawiciele doktryny są zgodni, iż poszanowanie i obrona wskazanych elementów składających się na pojęcie niezawisłości jest konstytucyjnym obowiązkiem sędziego, a także innych osób i organów państwa¹¹.

Przepisy art. 199 ust. 3 nakładają na członków Trybunału Stanu obowiązek przestrzegania Konstytucji RP oraz ustaw. Oznacza to, że tak samo jak w przypadku sędziów, ciąży na nich obowiązek przestrzegania i stosowania Konstytucji RP i ustaw, ale również umów międzynaro-

⁹ S. Grabowska, *Komentarz do Konstytucji RP Art. 198, 199, 200, 201*, Warszawa 2023.

¹⁰ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 178*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

¹¹ M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 59.

dowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz aktów, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP¹².

4. Immunitet członków Trybunału Stanu

Zgodnie z przepisami art. 200 Konstytucji RP członek Trybunału Stanu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez wcześniejszej zgody Trybunału Stanu. Tym samym ustrojodawca objął członków Trybunału Stanu immunitetem.

Immunitet to wyłączenie określonych osób spod obowiązywania niektórych przepisów prawnych, zwłaszcza prawa karnego, rzadziej: cywilnego, administracyjnego, pracy lub przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną lub zawodową ze względu na sprawowane funkcje publiczne, zajmowane stanowisko lub wykonywany zawód. Wy różniamy dwa rodzaje immunitetu: materialny i formalny. Immunitet materialny polega na wyłączeniu osoby spod działania prawa karnego materialnego za czyny ściśle związane z pełnioną funkcją, stanowiskiem czy zawodem, które mają znamiona czynów zabronionych. Natomiast immunitet formalny (immunitet nietykalności, immunitet osobisty) polega na zakazie wszczynania postępowania karnego (*sensu largo*), pociągnięcia do odpowiedzialności sądowej (tzw. immunitet jurysdykcyjny) i wykonywania już zapadłych orzeczeń oraz zakazie zatrzymywania i aresztowania (tzw. nietykalność uważana przez część doktryny za trzeci, odrębny rodzaj immunitetu¹³) za czyny zabronione popełnione w trakcie sprawowanej funkcji publicznej. Ma szerszy zakres niż immunitet materialny. Obejmuje również czyny niezwiązane z pełnieniem funkcji.

Immunitet formalny (procesowy) jest przywilejem chroniącym wolność decyzji członka Trybunału Stanu przed nieformalnymi naciskami ze strony innych organów władzy, zwłaszcza Policji, prokuratury i sądów, za pomocą środków przewidzianych w postępowaniu karnym. Tak

¹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 353.

¹³ K. Grajewski, *Komentarz do art. 15a*, [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Warszawa 2020, s. 295.

więc immunitet procesowy wraz z przywilejem nietykalności są – w założeniu – jednymi z elementów gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie Trybunału Stanu. Co istotne, członek Trybunału nie może indywidualnie zrezygnować z ochrony immunitetowej, a do jej uchylenia niezbędna jest decyzja Trybunału Stanu.

W stosunku do członka Trybunału Stanu nie można wszcząć postępowania karnego, jednak brak jest przeszkód dla wszczęcia innych rodzajów postępowań¹⁴. Immunitet członka Trybunału Stanu nie obejmuje postępowań: 1) cywilnych; 2) sprawie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; 3) dyscyplinarnych oraz dotyczących odpowiedzialności zawodowej członka Trybunału Stanu; 4) lustracyjnych; 5) przed sądami administracyjnymi, a także 6) w sprawach odpowiedzialności porządkowej (choć ich efektem jest karanie) o nałożenie kary porządkowej na członka Trybunału wezwanego w charakterze świadka lub biegłego w postępowaniu karnym, cywilnym oraz administracyjnym¹⁵.

W art. 200 zd. 2 i 3 ustrojodawca uzupełnił immunitet formalny o nietykalność osobistą członków Trybunału, czyli zakaz zatrzymania lub aresztowania, z wyjątkiem ujęcia członka Trybunału Stanu na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania.

Zarówno immunitet formalny, jak i nietykalność członka Trybunału Stanu ma charakter ograniczony czasowo (nietrwały). Obowiązują one tylko w trakcie trwania kadencji członka Trybunału, tj. od dnia wyboru do zakończenia kadencji bądź zrzeczenia się lub utraty funkcji.

5. Organizacja Trybunału Stanu

Organizacja Trybunału Stanu została uregulowana w art. 199 Konstytucji RP oraz w art. 18, 19, 20e ustawy o Trybunale Stanu. Trybunał

¹⁴ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.

¹⁵ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 200, [w:] Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1352.

jako organ władzy sądowniczej¹⁶ zgodnie z art. 173 Konstytucji RP jest w swych działaniach odrębny i niezależny od innych władz¹⁷.

Trybunał Stanu jest sądem pierwszej instancji oraz sądem drugiej instancji¹⁸. W pierwszej instancji orzeka w składzie: Przewodniczący i czterech członków¹⁹, a w drugiej instancji – w składzie: Przewodniczący i sześciu członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej instancji²⁰. Poza rozprawą Trybunał Stanu orzeka w składzie: Przewodniczący i dwóch członków²¹. Jeżeli przy rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał Stanu wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, Trybunał może odroczyć rozpatrywanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Trybunału Stanu²².

Działalność Trybunału Stanu finansowana jest ze środków budżetowych Sądu Najwyższego²³. Biuro Prezydialne Sądu Najwyższego zapewnia obsługę kancelaryjną oraz czynności sekretariatu Trybunału Stanu.

6. Postępowanie przed Trybunałem Stanu

Postępowanie przed Trybunałem Stanu w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe moż-

¹⁶ M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie” 2002, nr 1, s. 154–155.

¹⁷ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 219–220.

¹⁸ J. Zaleśny, *Charakter prawny Trybunału Stanu. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 7–8, s. 50–57.

¹⁹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 114–115.

²⁰ B. Opaliński, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 113–114.

²¹ H. Zięba-Załucka, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010, s. 237.

²² S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 131, 132.

²³ § 10 regulaminu Trybunału Stanu.

na podzielić na trzy etapy: 1) postępowanie wstępne (przygotowawcze), które przeprowadza się w Sejmie, a w przypadku Prezydenta RP – w Zgromadzeniu Narodowym²⁴; 2) dwuinstancyjne postępowanie przed Trybunałem Stanu oraz 3) postępowanie wykonawcze.

Postępowanie przygotowawcze obejmuje:

1. Złożenie do Marszałka Sejmu wniosku wstępnego przez uprawnione do tego podmioty²⁵, czyli grupę 140 członków Zgromadzenia Narodowego w przypadku wniosku o postawienie w stan oskarżenia Prezydenta RP; grupę 115 posłów lub Prezydenta RP w przypadku wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów; grupę 115 posłów, komisję śledczą lub Prezydenta RP w przypadku wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; Marszałka Sejmu w przypadku wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej posłów; Marszałka Senatu w przypadku wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej senatorów.
2. Skierowanie takiego wniosku do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej.
3. Postępowanie wyjaśniające przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej²⁶. Jest to komisja stała. Przeprowadza postępowanie wyjaśniające w sprawie zasadności złożonego wniosku wstępnego o postawienie w stan oskarżenia danej osoby, w tym zapoznaje się z zarzutami, zeznaniami osoby objętej zarzutami, wzywa świadków i biegłych. Może również żądać od instytucji przekazania dokumentów²⁷. Może zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub

²⁴ Rozdział 10, art. 127–130 regulaminu Sejmu.

²⁵ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 94.

²⁶ D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6, s. 36.

²⁷ A. Szmyt, *Niektóre z aspektów ograniczenia jawności prac komisji sejmowych i ich dokumentacji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2007, nr 3, s. 42–48.

- Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do określonych okoliczności sprawy²⁸,
4. Uchwalenie sprawozdania z prac Komisji w formie uchwały²⁹. Komisja uchwała sprawozdanie o wystąpieniu do Zgromadzenia Narodowego z wnioskiem o postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia lub o umorzenie postępowania w sprawie³⁰. W stosunku do pozostałych osób Komisja uchwała sprawozdanie o wystąpieniu do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie tych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu lub o umorzenie postępowania w sprawie³¹. Wniosek o postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powinien spełniać warunki wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia, a wniosek o umorzenie postępowania – zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne,
 5. Podjęcie przez Sejm lub Zgromadzenie Narodowe uchwały dotyczącej postawienia w stan oskarżenia³². Zgromadzenie Narodowe podejmuje uchwałę większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków³³. *Per analogiam* należy traktować Marszałka Sejmu

²⁸ J. Mordwiłko, *Opinia prawna o propozycji zmiany Regulaminu Sejmu w części dotyczącej postępowania w sprawach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, załącznik nr 4 do protokołu 57 posiedzenia KOK w dniu 9 października 1996 r., s. 2.

²⁹ B. Szepietowska, *Opinia na temat kognicji Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (Sejmu II kadencji) w sprawie kontynuowania postępowań wszczętych a nie zakończonych podczas biegu X i I kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2(6), s. 115–119.

³⁰ R. Mojak, J. Sobczak, *Zgromadzenie Narodowe*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 22–25.

³¹ P. Tuleja, *Sposób umorzenia przez Sejm postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej lub odpowiedzialności karnej przez trybunał Stanu*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Kraków 19 stycznia 1999, s. 2.

³² E. Gdulewicz, *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 747–748.

³³ R. Grabowski, *Uchwała Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 592–593.

i Senatu, gdy przejmuje obowiązki Prezydenta RP. Sejm podejmuje uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów większością trzech piątych głosów ustawowej liczby posłów. W przypadku Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, oraz osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem i posłów, Sejm podejmuje uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Analogiczne uprawnienia posiada Senat wobec senatorów. Po podjęciu uchwały o postawieniu w stan oskarżenia lub pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu odpowiednio Zgromadzenie Narodowe, Sejm lub Senat wybiera spośród swoich członków w terminie 3 miesięcy dwóch oskarżycieli, z których co najmniej jeden posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego.

6. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie podejmie uchwały o postawieniu w stan oskarżenia Prezydenta RP, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego umarza postępowanie w sprawie. Gdy Sejm nie podejmie uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej wymaganą większością głosów, Marszałek Sejmu umarza postępowanie w sprawie. Analogicznie postępuje Senat i Marszałek Senatu w sprawie oskarżonych senatorów³⁴.

Postępowanie przed Trybunałem Stanu obejmuje:

1. Rozpatrzenie sprawy w granicach określonych w akcie oskarżenia³⁵. Oskarżyciel nie może zarzucić oskarżonemu innych czynów niż objęte aktem oskarżenia³⁶. Wymagany jest udział w postępowaniu

³⁴ B. Szepietowska, *Opinia w sprawie skutków prawnych umorzenia przez Sejm postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 83.

³⁵ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 263–269.

³⁶ J. Mordwiłko, *Sprawa wyboru przez Sejm oskarżycieli w postępowaniu przed Trybunałem Stanu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2005, nr 3, s. 37.

profesjonalnego obrońcy. Zastosowanie w postępowaniu mają odpowiednio przepisy ustawy o Trybunale Stanu oraz Kodeksu postępowania karnego. Powództwo cywilne jest niedopuszczalne. Trybunał Stanu może zlecić Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie w określonym zakresie postępowania co do czynu wypełniającego znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego. Oskarżeni, świadkowie i biegli zwolnieni są od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej. Wykluczenie jawności rozprawy przed Trybunałem Stanu może uzasadnić wyłącznie wzgląd na bezpieczeństwo państwa lub tajemnicę państwową. Jeżeli przy rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał Stanu wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, Trybunał może odroczyć rozpatrywanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Trybunału Stanu³⁷. W pierwszej instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: Przewodniczący i czterech członków.

2. Wydanie orzeczenia w sprawie³⁸. Wobec sprawcy deliktu konstytucyjnego Trybunał Stanu orzeka utratę zajmowanego stanowiska. Może również orzec inne kary przewidziane ustawą o Trybunale Stanu. Jeżeli czyn posiada znamiona deliktu, orzekane są kary przewidziane w ustawach karnych. Trybunał Stanu może też jedynie orzec o winie oskarżonego, odstąpić natomiast od wymierzenia kary.
3. Wniesienie apelacji, której termin wynosi 30 dni i biegnie dla każdego uprawnionego od daty doręczenia mu odpisu wyroku z uzasadnieniem³⁹. Termin do wniesienia zażalenia wynosi 14 dni. W drugiej instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: Przewodniczący i sześciu członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej instancji. Od wyroku Trybunału Stanu wydanego w drugiej instancji nie przysługuje kasacja. Prezydentowi RP nie przysługuje prawo łaski w stosunku osób skazanych wyrokiem Trybunału Stanu.

³⁷ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności...*, s. 137.

³⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 392.

³⁹ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 279.

4. Umorzenie albo warunkowe umorzenie postępowania przed Trybunałem Stanu, które może nastąpić jedynie na rozprawie.

Postępowanie wykonawcze orzeczeń Trybunału Stanu zarządza Przewodniczący Trybunału Stanu. Do niego należy też nadzorowanie ich wykonania przez inne organy państwowe⁴⁰. Postępowanie wykonawcze przeprowadza Sąd Okręgowy w Warszawie⁴¹.

7. Pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej

Nauka prawa wyróżnia odpowiedzialność karną, odpowiedzialność cywilną, odpowiedzialność konstytucyjną i inne. Podmioty prawa mogą także ponosić odpowiedzialność odmiennego rodzaju, wynikającą z naruszenia przepisów prawa administracyjnego, prawa pracy oraz pozostałych przepisów. Jednocześnie instytucja odpowiedzialności ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania prawa jako regulatora stosunków społecznych⁴². Odpowiedzialność konstytucyjna jest formą odpowiedzialności prawnej, jest ona bowiem definiowana na gruncie prawa.

Przedmiotem odpowiedzialności konstytucyjnej jest delikt konstytucyjny lub przestępstwo popełnione w związku ze sprawowaniem urzędu. Odmiennosc sposobu realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej polega na wyłączeniu jej spod właściwości sądów powszechnych.

Odpowiedzialność konstytucyjną charakteryzuje także odrębny system kar. Jest to związane z faktem, iż współcześnie jest ona nakierowana przede wszystkim na pozbawienie urzędu oraz – ewentualnie – uniemożliwienie pełnienia funkcji publicznych w przyszłości⁴³.

Odpowiedzialność konstytucyjną należy wyraźnie oddzielić od odpowiedzialności politycznej. Zdaniem Jacka Zalesnego oba rodzaje odpowiedzialności odnoszą się do jakości pełnienia ról politycznych. Dlatego też może się zdarzyć, że ktoś zostanie pociągnięty do odpowiedzialności politycznej z konstytucyjnych powodów bądź też do od-

⁴⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 666.

⁴¹ § 5 regulaminu Trybunału Stanu.

⁴² S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności...*, s. 10.

⁴³ S. Grabowska, *Odpowiedzialność prawna*, [w:] *Nauka o państwie i prawie. Wybrane zagadnienia*, red. S. Grabowska, Rzeszów 2017, s. 206.

powiedzialności konstytucyjnej z politycznych powodów, a także nie zostanie pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej w imię politycznych racji⁴⁴. Spośród trzech wymienionych przypadków pierwszy i trzeci dowodzą jedynie współlistnienia instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej oraz odpowiedzialności politycznej we współczesnych państwach. Przypadek drugi można natomiast traktować jako przykład mylenia tych instytucji bądź też świadomego wykorzystywania przez polityków instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej w złej wierze⁴⁵.

8. Przedmiot odpowiedzialności konstytucyjnej

Trybunał Stanu to organ sądowy specjalnie powołany w celu rozstrzygania spraw związanych z odpowiedzialnością konstytucyjną osób zajmujących wysokie urzędy w państwie. Orzeka co do trzech rodzajów odpowiedzialności:

- odpowiedzialność tylko za delikt konstytucyjny, który oznacza naruszenie konstytucji lub ustawy, jednak nie posiada znamion przestępstwa kryminalnego;
- odpowiedzialność karna *sensu stricto*, niekoniecznie powiązana z deliktem konstytucyjnym – ten rodzaj odpowiedzialności przewidziany jest wobec Prezydenta RP, w przypadku którego tylko Trybunał Stanu może orzekać odnośnie do przestępstw pospolitych;
- odpowiedzialność karna za delikt konstytucyjny posiadający równocześnie znamiona przestępstwa kryminalnego popełnionego w związku z zajmowanym stanowiskiem⁴⁶.

Delikt konstytucyjny to przesłanka pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jest to czyn, którego dopuściła się osoba zajmująca wysokie stanowisko publiczne, wskazana w art. 198 Konstytucji RP i w art. 1 ustawy o Trybunale Stanu. Polega na naruszeniu konstytucji

⁴⁴ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 43.

⁴⁵ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności...*, s. 22.

⁴⁶ S. Grabowska, *Trybunał Stanu*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 587–588.

lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania⁴⁷. Konstytucja RP definiuje tylko formalne przesłanki deliktu konstytucyjnego (delikt konstytucyjny formalny), pomijając natomiast przesłanki materialne, dając tym samym możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej nawet za najdrobniejsze naruszenia prawa o znikomej szkodliwości. Niestety ustawodawca nie ograniczył zasięgu deliktu konstytucyjnego do takich naruszeń konstytucji i ustaw, które wyrządziły znaczne szkody interesom państwowym lub nawet naraziły samo państwo na niebezpieczeństwo (delikt konstytucyjny materialny)⁴⁸.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 lutego 2001 r. (sygn. P 12/00)⁴⁹ stwierdził: „Naruszenie konstytucji lub ustawy może przybrać postać przestępstwa, ale nawet w takim przypadku pojęcia «delikt konstytucyjny» i «przestępstwo» nie mogą być uznane za tożsame. Pojęcia «deliktu konstytucyjnego» nie można również traktować jako pojęcia szerszego, «konsumującego» niejako przestępstwo. Odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność «za przestępstwo» to dwa różne reżimy odpowiedzialności, które mogą być w pewnych, określonych konstytucją sytuacjach, stosowane jednocześnie przez Trybunał Stanu w stosunku do tych samych osób”.

9. Przesłanki pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej

Artykuł 198 Konstytucji RP formułuje przesłanki, których zaistnienie może prowadzić do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osób jej podlegające. Są nimi czyny:

- naruszające konstytucję lub ustawy;
- zaistniałe w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania;

⁴⁷ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 198*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

⁴⁸ S. Grabowska, *Delikt konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 135–136.

⁴⁹ OTK 2001, nr 3, poz. 47.

- popełnione wyłącznie przez osoby zajmujące wymienione *express verbis* w przepisach prawnych stanowiska państwowe;
- które nie są przestępstwem.

Deliktem konstytucyjnym może być tylko czyn. Czyn to świadome zachowanie się podmiotu prawa, które rodzi skutki prawne, nawet wówczas, gdy do wywołania tych skutków podmiot swym zachowaniem nie zmierzał⁵⁰. Czyn można popełnić przez świadome działanie (sterowane wolą zachowanie przejawiające się w formie kompleksu ruchów) lub zaniechanie („bezczynność kierunkowa” – powstrzymanie się od działania, które nakazuje norma prawna zawarta w konstytucji lub ustawie)⁵¹. Zaniechanie, czyli niespełnienie nałożonego obowiązku podjęcia konkretnego działania⁵², jest traktowane jako równoprawna postać czynu⁵³. Natomiast nie należą do czynów w rozumieniu prawniczym zachowania człowieka w stanie wyłączającym świadomość, np. podczas snu.

Wątpliwości nie budzi przypisanie odpowiedzialności konstytucyjnej za określone działania naruszające normy konstytucji lub ustaw. Natomiast analizując to, czy osoba popełniła delikt konstytucyjny poprzez zaniechanie określonego działania, należy wziąć pod uwagę, czy jest ono świadomym niewykonaniem określonego w przepisach prawa rangi konstytucyjnej bądź ustawowej działania, czy też wiąże się z niemożliwością jego wykonania spowodowaną wadliwą konstrukcją przepisu⁵⁴.

Co istotne, odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter indywidualny. Oznacza to, że za delikt konstytucyjny może zostać pociągnięta do odpowiedzialności konstytucyjnej wyłącznie osoba, na której ciąży obowiązek lub uprawnienie zgodnie z przepisami konstytucji bądź ustawy. Tak więc nie można jej egzekwować od osoby, np. urzędnika minister-

⁵⁰ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 71–73.

⁵¹ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Warszawa 2020, s. 19.

⁵² B. Opaliński, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 122.

⁵³ J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 208.

⁵⁴ B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 122–123.

stwa, której zlecono wykonanie danego działania. Ponadto ten rodzaj odpowiedzialności nie może być ponoszony solidarnie, gdyż jej celem jest wskazanie osoby winnej popełnienia konkretnego czynu i jej ukaranie⁵⁵.

Ani przepisy Konstytucji RP, ani przepisy ustawy o Trybunale Stanu nie formułują wprost przesłanki winy, jednak ze względu na prawny charakter odpowiedzialności konstytucyjnej, w przeciwieństwie do np. odpowiedzialności politycznej, zawiniony charakter czynu naruszającego konstytucję lub ustawy jest nieodzowny. Trybunał Stanu w pełnym składzie w uchwale z dnia 10 czerwca 1998 r. (sygn. TS ZP1/98)⁵⁶ stwierdził: „Odpowiedzialności konstytucyjnej podlegają osoby wymienione w ustawie o Trybunale Stanu, które naruszyły konstytucyjną lub inną ustawę umyślnie, jak i nieumyślnie, to znaczy nie mając zamiaru naruszenia konstytucji lub ustawy, dokonały takiego naruszenia na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość dokonania takiego naruszenia przewidywały albo mogli przy zachowaniu należytej ostrożności”.

Kolejną przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osób wskazanych w art. 198 ust. 1 jest naruszenie przepisów konstytucji lub ustaw. Może ono przybrać postać:

- naruszenia norm prawnych wyrażonych tylko w konstytucji;
- naruszenia norm prawnych wyrażonych tylko w ustawie (ustawach);
- naruszenia norm prawnych wyrażonych w konstytucji i ustawie (ustawach)⁵⁷.

Zasadne jest twierdzenie Wojciecha Sokolewicza że pojęcia *konstytucja* oraz *ustawa* należy traktować szerzej, jako grupę przepisów zajmujących wysokie miejsce w systemie źródeł prawa. Takie rozumienie analizowanych pojęć obejmuje swym zakresem akty prawotwórcze zajmujące w hierarchii źródeł prawa miejsce równe ustawie, a także stojące powyżej niej. Mowa tu przede wszystkim o ratyfikowanych umowach

⁵⁵ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności...*, s. 23.

⁵⁶ Uchwała pełnego składu sędziów TS z dnia 10 czerwca 1998 r., sygn. TS ZP-1/, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4, s. 167–169.

⁵⁷ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004, s. 169.

międzynarodowych oraz o prawie stanowionym przez organizacje międzynarodowe, z którymi Rzeczpospolita Polska ratyfikowała umowy konstytuujące te organizacje zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Wojciech Sokolewicz poszerzył ten katalog również o umowy międzynarodowe, których ratyfikacja nie wymagała uprzedniej zgody parlamentu, a także uznał, że naruszenie zwyczajowego prawa międzynarodowego, wiążącego państwo polskie zgodnie z art. 9 Konstytucji RP, jest deliktem konstytucyjnym.

Wykluczyć natomiast należy jako przesłankę popełnienia deliktu konstytucyjnego naruszenie aktów stojących poniżej ustawy, czyli rangi tzw. podustawowej, np. rozporządzenia.

Naruszenie przepisów konstytucji lub ustawy może nastąpić poprzez:

- akt stanowienia prawa,
- akt stosowania prawa,
- wykonywanie działań należących do kompetencji osób wskazanych w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP,
- akt nadzoru i kontroli⁵⁸.

Zatem deliktem konstytucyjnym będzie wydanie aktu prawnego powszechnie obowiązującego lub wewnętrznego, który narusza postanowienia konstytucji lub ustawy (w zakresie tworzenia prawa – forma prawotwórcza), a także wydanie decyzji naruszającej przepisy konstytucji lub ustawy czy też niewykonanie obowiązku nałożonego przepisami (w zakresie stosowania prawa – forma decyzyjna)⁵⁹.

Kolejną przesłanką pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej jest naruszenie przepisów konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Jej treść nie budzi kontrowersji w doktrynie prawa konstytucyjnego. W związku z tym do zaistnienia tej przesłanki konieczne jest, aby czyn naruszający przepisy konstytucji lub ustawy był efektem działania osoby w zakresie posiadanych kompetencji, jakie daje stanowisko, które piastuje. Analizowany przepis zawiera dwie możliwe sytuacje określające okoliczno-

⁵⁸ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 169–170.

⁵⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 313.

ści popełnienia deliktu konstytucyjnego. Ponadto wyklucza możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osób wskazanych w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP za działalność niezwiązaną z zajmowanym stanowiskiem lub zakresem urzędowania⁶⁰. Określa również okres, w którym czyny naruszające konstytucję lub ustawę będą stanowić delikt konstytucyjny, ograniczając go do czasu sprawowania urzędu. Ustawa o Trybunale Stanu w art. 23 ust. 1 stwierdza, że „ściganie jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania”, co jest zasadne, bo pozbawia osoby piastujące dany urząd możliwości uniknięcia odpowiedzialności za delikt konstytucyjny poprzez rezygnację z jego sprawowania.

Określenie *w związku z zajmowanym stanowiskiem* obejmuje swoim zakresem czyny wskazane w art. 198 ust. Konstytucji RP osób, które nie mają związku z ich obowiązkami urzędowymi, ale są efektem wykorzystywania zajmowanego stanowiska w sposób prowadzący do naruszenia konstytucji lub ustaw⁶¹. Zakres tego sformułowania jest szerszy w stosunku do drugiego, tj. *w zakresie sprawowanego urzędu*, gdyż może obejmować każdego rodzaju nieurzędową działalność danej osoby, przy której wykorzystuje ona swoją pozycję w systemie organów państwowych.

Deliktem konstytucyjnym będzie czyn popełniony „w zakresie urzędowania” przez osoby wymienione w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, gdy naruszyły konstytucję lub ustawę poprzez niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie przyznanych tym osobom kompetencji. Zakres urzędowania osoby ponoszącej odpowiedzialność konstytucyjną to całokształt wyodrębnionych przedmiotowo spraw, w zakresie których może ona podejmować decyzje i prowadzić działania⁶², czyli sprawy:

⁶⁰ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, red. A. Safian, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1329.

⁶¹ K. Działocha, T. Zalasinski, *Komentarz do art. 198*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

⁶² M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 105.

- organizacyjne i przygotowawcze,
- realizacyjne, koordynacyjne i nadzorcze,
- decyzyjne, rozumiane w kategorii rozstrzygania, jak i w kategorii oświadczenia woli za państwo⁶³.

Czynem dokonany w zakresie urzędowania będzie pozorowanie wykonywania obowiązków służbowych w celu uzyskania korzyści materialnej⁶⁴ czy też stanowanie przepisów prawa niezgodnie z posiadanymi kompetencjami lub zawierających przepisy sprzeczne z konstytucją lub ustawami⁶⁵. Deliktem konstytucyjnym w zakresie urzędowania będzie niepodjęcie działań, do których organy władzy publicznej są zobowiązane. Zdaniem Lecha Garlickiego będzie nim wydanie przez ministra rozporządzenia bez należytego upoważnienia w ustawie, a także rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta RP mimo braku przesłanek konstytucyjnych ku temu, a także wydanie rozporządzenia bez upoważnienia zawartego w ustawie⁶⁶.

10. Podmioty odpowiedzialności konstytucyjnej

Ze względu na charakterystyczne cechy lub procedurę przeprowadzania, zgodnie z art. 198 Konstytucji RP i art. 1 ustawy o Trybunale Stanu, podmioty podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej można podzielić na cztery grupy⁶⁷. Do pierwszej z nich należy zaliczyć Prezydenta RP i Marszałków Sejmu i Senatu, gdy tymczasowo zastępują Prezydenta RP w pełnieniu jego obowiązków (art. 131 i 145 w zw. z art. 198 Konstytucji RP). Prezydent RP może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Trybunałem Stanu. Wstępny wniosek o pociągnięcie do

⁶³ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198*, s. 1330.

⁶⁴ Orzeczenie SN z dnia 25 maja 1950 r., sygn. K 333/50, OSN (K) 1951, nr 1, poz. 6.

⁶⁵ Z. Świda-Łagiewska, *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łagiewska, Warszawa 1983, s. 12.

⁶⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 436.

⁶⁷ S. Grabowska, *Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 305.

odpowiedzialności konstytucyjnej może złożyć grupa 140 posłów lub senatorów. Zgromadzenie Narodowe może uchwałą podjętą większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków postawić w stan oskarżenia Prezydenta RP. *Per analogiam* należy traktować Marszałka Sejmu i Senatu, gdy wykonuje obowiązki Prezydenta RP.

Drugą grupę stanowią: Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów (art. 156 i 198 w zw. z art. 198 Konstytucji RP). Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej może złożyć grupa 115 posłów lub Prezydent RP. Sejm może uchwałą podjętą większością trzech piątych głosów ustawowej liczby posłów pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej wyżej wymienione osoby.

W skład trzeciej grupy wchodzi: Prezes NBP, Prezes NIK, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych (art. 198 i 206 Konstytucji RP). Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej może złożyć grupa 115 posłów, komisja śledcza lub Prezydent RP. Sejm może uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej wyżej wymienione osoby.

Ostatnia, czwarta grupa obejmuje posłów (art. 107 w zw. z art. 198 Konstytucji RP) i senatorów (art. 108 w zw. z art. 107 w zw. z art. 198 Konstytucji RP). Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej składa Marszałek Sejmu. Sejm może uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej wyżej wymienione osoby. Analogiczne uprawnienia wobec senatorów posiadają Marszałek Senatu i Senat⁶⁸.

Katalog osób podlegających kognicji Trybunału Stanu przepisy Konstytucji RP określili precyzyjnie w art. 198 ust. 1. Natomiast przepisy ustawy o Trybunale Stanu w art. 2 ust. 3 poszerzyły krąg osób o Marszałka Sejmu i Senatu, którzy tymczasowo wykonują obowiązki Prezydenta RP. Zagadnienie to budzi kontrowersje w doktrynie prawa konstytucyjnego⁶⁹.

⁶⁸ Ibidem, s. 306.

⁶⁹ Zob. M. Pietrzak, *Opinia o projekcie nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, 1 marca 1999, s. 2.

10.1. Prezydent RP

Odpowiedzialność głowy państwa polskiego unormowana została w art. 145 ust. 1 i art. 198 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Stanu. Prezydent RP może zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu za naruszenie konstytucji lub ustawy, czyli za delikt konstytucyjny⁷⁰. Przepisy art. 145 Konstytucji RP określają jedynie formalne przesłanki deliktu konstytucyjnego (delikt konstytucyjny formalny)⁷¹, jednak regulacje art. 198 Konstytucji RP doprecyzowują je stwierdzeniem, iż delikt powinien zostać popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania (delikt konstytucyjny materialny)⁷².

Zakres przedmiotowy konstytucyjnej odpowiedzialności Prezydenta RP obejmuje czynności urzędowe⁷³ oraz akty prawne⁷⁴. W nauce prawa konstytucyjnego nie budzi zastrzeżeń fakt objęcia odpowiedzialnością konstytucyjną prerogatyw Prezydenta RP⁷⁵. Ze względu na sposób unormowania można je podzielić na dwie grupy: pierwszą, w której sposób wykonywania uprawnień Prezydenta RP jest ściśle uregulowany (kompetencje tzw. związane⁷⁶), i drugą, w której korzystanie z danej kompetencji leży w sferze uznania Prezydenta RP⁷⁷. Natomiast w przypadku

⁷⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 175, poz. 1692).

⁷¹ S. Grabowska, *Delikt konstytucyjny*, s. 135–136.

⁷² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 145*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 1–2.

⁷³ Za czynność urzędową uznaje się oświadczenia, wywiady, orędzia oraz inne czynności faktyczne i prawne związane ze sprawowaniem urzędu. Odpowiedzialności konstytucyjnej podlegają tylko te czynności urzędowe, których zamiarem jest wywołanie skutków prawnych.

⁷⁴ Akty prawne są fizycznym skutkiem czynności urzędowych Prezydenta RP i mają postać określonego dokumentu.

⁷⁵ R. Mojak, *Pozycja ustrojowa prezydenta RP w świetle nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 57–62.

⁷⁶ Np. art. 98 ust. 2, 4, 5, art. 125 ust. 2, art. 154, art. 155, art. 156 ust. 2, art. 158 ust. 1, art. 159 ust. 2, art. 161, art. 162 ust. 3, 4 Konstytucji RP.

⁷⁷ Np. art. 118 ust. 1, art. 122 ust. 3, art. 137–141 Konstytucji RP.

pozostałych kompetencji Prezydenta RP, które wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, należy stwierdzić, iż są to formalnie akty urzędowe Prezydenta RP⁷⁸, choć dochodzą do skutku dzięki aprobachie premiera⁷⁹. Akt urzędowy Prezydenta RP do chwili kontrasygnowania go przez premiera jest nieważny, choć może wywołać skutki prawne⁸⁰. W takiej sytuacji mamy do czynienia z odpowiedzialnością konstytucyjną dwóch osób: Prezydenta RP, który wydał akt urzędowy sprzeczny z konstytucją lub ustawą, oraz premiera, gdyż to dzięki jego akceptacji akt ten stał się prawnie wiążący⁸¹.

Innym rodzajem odpowiedzialności prawnej Prezydenta RP jest odpowiedzialność karna. Prezydent RP zgodnie z art. 145 ust. 1 Konstytucji RP za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności jedynie przed Trybunałem Stanu. Immunitet procesowy głowy państwa nie ma charakteru trwałego⁸². Upływ kadencji skutkuje ponownym objęciem osoby Prezydenta RP jurysdykcją sądów powszechnych. Odpowiedzialność tego rodzaju dotyczy wszystkich czynów karalnych popełnionych zarówno przed objęciem urzędu Prezydenta RP, w trakcie jego sprawowania, jak i po upływie kadencji. O niedopuszczeniu trwałego wyłączenia Prezydenta RP spod ogólnych zasad wymierzania sprawiedliwości stanowi art. 2 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu, zgodnie z którym w okresie piastowania urzędu Prezydenta RP nie biegnie przedawnienie karalności przestępstw lub przestępstw skarbowych, za które osoba sprawująca urząd nie została postawiona

⁷⁸ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 133–139.

⁷⁹ Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 53.

⁸⁰ M. Kruk, *Kontrowersje wokół instytucji kontrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 375 i n.

⁸¹ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.

⁸² Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2000, s. 309.

w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Należy zgodzić się ze zdaniem Ryszarda Mojaka, który stwierdził, iż uregulowania Konstytucji RP są nieprecyzyjne, gdy chodzi o odpowiedzialność karną Prezydenta RP. Brak spójnych rozwiązań dotyczących zakresu i trybu odpowiedzialności karnej Prezydenta RP i parlamentarzystów, ponieważ art. 105 Konstytucji RP nie zapewnia Prezydentowi RP, tak jak posłom i senatorom, immunitetu materialnego oraz formalnych gwarancji nietykalności⁸³.

10.2. Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów

Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów zgodnie z przepisami art. 156 w zw. z art. 198 Konstytucji RP ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za czyny, które – nie stanowiąc przestępstwa – naruszają konstytucję lub ustawy⁸⁴. Zgodnie z art. 156 ust. 1 *in fine* mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

Co istotne, delikt konstytucyjny nie jest objęty immunitetem parlamentarnym. Uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rady Ministrów za przestępstwo jest równoznaczna z wnioskiem o uchylenie immunitetu parlamentarnego, co nie dotyczy uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności za delikt konstytucyjny⁸⁵.

Ponadto warto nadmienić, że immunitet parlamentarny nie chroni członków Rady Ministrów będących jednocześnie parlamentarzystami przed ponoszeniem odpowiedzialności konstytucyjnej zgodnie z art. 198 ust. 1 w zw. z art. 107 Konstytucji RP, tzn. za prowadzenie niedozwolonej działalności gospodarczej.

Wszczęcie postępowania przed Trybunałem Stanu blokuje możliwość wszczęcia postępowania karnego dotyczącego tego samego przestępstwa

⁸³ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2003, s. 301.

⁸⁴ K. Eckhardt, *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa Rady Ministrów*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 2, s. 525–536.

⁸⁵ J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego ministra sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 74.

oraz wyklucza jego kontynuowanie⁸⁶. Czyny członków Rady Ministrów wyczerpujące znamiona ustawy karnej, które jednocześnie stanowią delikty konstytucyjne, nie są wyłączone spod jurysdykcji sądów powszechnych⁸⁷. Jednak w przypadku umorzenia przez Trybunał Stanu postępowania w sprawie o przestępstwo z uwagi na fakt, że zabroniony czyn nie został popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem, nie ma przeszkody, aby postępowanie w tej sprawie prowadził sąd powszechny⁸⁸. W miejsce jurysdykcji „trybunalskiej” automatycznie wchodzi wówczas jurysdykcja sądów powszechnych. W literaturze taka właściwość Trybunału Stanu określana jest mianem częściowej i konkurencyjnej w stosunku do członków Rady Ministrów w sprawach o przestępstwo⁸⁹.

10.3. Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych oraz osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem

Przedmiotem odpowiedzialności Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz osób, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, jest zgodnie z przepisem art. 198 ust. 1 Konstytucji RP popełnienie deliktu konstytucyjnego. Osoby te przed Trybunałem Stanu ponoszą wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną. Natomiast odpowiedzialność karna wskazanych osób za popełnione przestępstwa zgodnie z regułą ogólną leży w kognicji sądów powszechnych.

Osób tych nie można pociągnąć do odpowiedzialności karnej w sytuacji, gdy do Trybunału Stanu wpłynie uchwała Sejmu w sprawie pociągnięcia którejś z nich do odpowiedzialności konstytucyjnej. Postę-

⁸⁶ R. Kmiecik, *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 1, s. 19–23.

⁸⁷ A. Sakowicz, S. Steinborn, *Komentarz do art. 198*, s. 1334.

⁸⁸ B. Janusz-Pohl, *O spornym problemie właściwości Trybunału Stanu w zakresie pociągania do odpowiedzialności karnej członków Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 3, s. 83–96.

⁸⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 402.

powania toczące się przed sądami powszechnymi zostają zawieszone na czas prowadzenia postępowania przez Trybunał Stanu, aż do jego zakończenia. Sytuację, w której to samo zdarzenie jest podstawą odpowiedzialności konstytucyjnej i odpowiedzialności karnej, reguluje art. 11 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu, który stwierdza, że nie można wszcząć postępowania karnego o ten sam czyn, a postępowanie wcześniej wszczęte ulega zawieszeniu.

10.4. Posłowie

Odpowiedzialność konstytucyjna posłów (art. 107 w zw. z art. 198 Konstytucji RP) oraz senatorów (art. 108 w zw. z art. 107 w zw. z art. 198 Konstytucji RP) przed Trybunałem Stanu obejmuje swym zakresem zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakaz nabywania tego majątku⁹⁰. Ponadto zawężenia zakresu odpowiedzialności posłów i senatorów dokonuje sformułowanie *w zakresie określonym ustawą* (art. 107 Konstytucji RP)⁹¹.

Przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowią⁹², że poseł ani senator nie może:

- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 34 ust. 1);
- być członkiem władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikiem handlowym przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (art. 34 ust. 2);

⁹⁰ Szerzej na ten temat: M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 105, 106, 107, 108*, Warszawa 2020.

⁹¹ D. Dudek, *Biznes i (nie)odpowiedzialność konstytucyjna posła*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 235.

⁹² Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29 ze zm.).

- posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (art. 34 ust. 4).

Jak można zauważyć, regulacje ustawowe tylko częściowo uwzględniają przepisy art. 107 Konstytucji RP⁹³. Ustawodawca uwzględnił jedynie dwa z czterech zakazów objętych przepisami art. 107 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego też, jak stwierdza Krzysztof Grajewski, ze względu na niesamowytokonalny charakter norm zawartych w art. 107 ust. 1 Konstytucji RP w stosunku do parlamentarzystów nie funkcjonuje zakaz nabywania majątku Skarbu Państwa i majątku samorządu terytorialnego⁹⁴. I choć ustawodawca w treści przepisu 34 ust. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie wspomina o odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu za naruszenie wskazanych zakazów, a stwierdza tylko, że parlamentarzyści ponoszą odpowiedzialność regulaminową, to przepis art. 198 ust. 2 Konstytucji RP jednak przesądza o tym, że parlamentarzyści ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu w zakresie określonym w art. 107 ust. 1 Konstytucji RP.

11. Kary orzekane przez Trybunał Stanu

Zgodnie z art. 23, 25 i 26 ustawy o Trybunale Stanu za czyny będące deliktem konstytucyjnym⁹⁵, jeśli nie wypełniają znamion przestępstwa lub przestępstwa skarbowego⁹⁶, Trybunał Stanu wymierza łącznie lub osobno następujące kary:

⁹³ C. Kosikowski, *Jak w świetle art. 107 Konstytucji powinny być określone przepisy dotyczące ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez posłów?*, BBSiE, Ekspertyzy i Opinie Prawne 1999, nr 5.

⁹⁴ K. Grajewski, *Komentarz do art. 1, [w:] Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Warszawa 2020, s. 33.

⁹⁵ Szerzej zob. M. Dąbrowski, *Sankcje konstytucyjne. Istota, funkcje oraz rodzaje*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 9–28.

⁹⁶ W. Szyszkowski, *Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 438–439.

- utratę czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach Prezydenta RP, do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz organów samorządu terytorialnego;
- zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych;
- utratę wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych⁹⁷.

Kary te mogą być orzekane na czas od 2 do 10 lat⁹⁸.

Trybunał Stanu orzeka pozbawienie mandatu poselskiego lub senatorskiego, gdy udowodniono naruszenie przez posła lub senatora zakazów, o których mowa w art. 107 ust. 1 Konstytucji RP.

W przypadku uznania za sprawcę winnego popełnienia deliktu Trybunał Stanu orzeka w odniesieniu do Prezydenta RP złożenie z urzędu, a w odniesieniu do pozostałych osób – utratę zajmowanego stanowiska. Za czyny stanowiące przestępstwo lub przestępstwo skarbowe Trybunał Stanu orzeka kary lub środki karne przewidziane w ustawach karnych. Może też poprzestać tylko na uznaniu winy oskarżonego z powodu znikomego stopnia szkodliwości społecznej czynu lub szczególnych okoliczności sprawy⁹⁹. Co istotne, zgodnie z przepisem art. 139 Konstytucji RP osobom skazanym przez Trybunał Stanu nie przysługuje prawo łaski stosowane przez Prezydenta RP.

Ściganie przed Trybunałem Stanu jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania. Natomiast zgodnie z przepisami art. 23 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu złożenie przez uprawniony podmiot wstępnego

⁹⁷ Zob. J. Sobczak, *Sądy i trybunały*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2003, s. 418–419.

⁹⁸ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1986, s. 184.

⁹⁹ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności...*, s. 146.

wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób wskazanych w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP powoduje przerwanie biegu przedawnienia¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Szerzej: S. Steinborn, *Przedawnienie ścigania przed Trybunałem Stanu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 966–967.



ROZDZIAŁ 13. KONSTYTUCYJNE ORGANY OCHRONY PRAWNEJ

1. Wprowadzenie

Rozdział IX Konstytucji RP *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa* zawiera art. 202–215, które regulują kolejno: postanowienia dotyczące Najwyższej Izby Kontroli (sześć artykułów), Rzecznika Praw Obywatelskich (pięć artykułów) i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (trzy artykuły). Te postanowienia bezpośrednio lub pośrednio dotyczą polskich obywateli.

2. Najwyższa Izba Kontroli

Już ponad stuletnia historia polskiego organu kontrolnego¹, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli, dała asumpt do ugruntowania pozycji i potrzeby istnienia naczelnego organu kontroli państwowej (art. 202 ust. 1 Konstytucji RP) podległego Sejmowi² i działającego na zasadzie kolegiałości (wspólne podejmowanie decyzji). Doktryna stoi na stanowisku, że Najwyższa Izba Kontroli należy do odrębnej kategorii organów funkcjonującej obok tradycyjnego podziału władz³. Umiejscowienie tej

¹ Najwyższa Izba Kontroli Państwa powstała na mocy dekretu Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r.; A. Sylwestrzak, *Historia NIK i jej miejsce w konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1, wydanie specjalne, s. 7; *Idem*, *Najwyższa Izba Kontroli w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, nr 2, s. 197; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1000.

² P. Daniel, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 202, 203*, Warszawa 2000, s. 47.

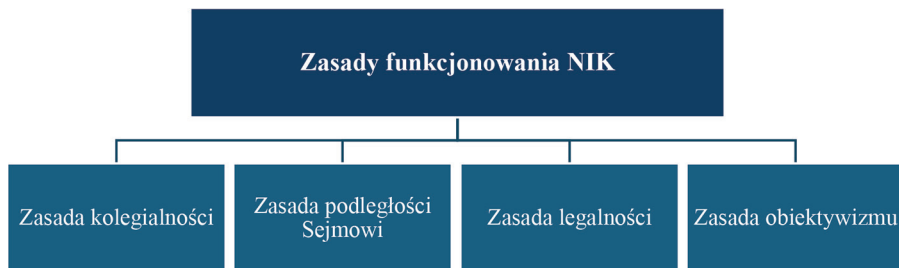
³ I. Lipowicz, *Pozycja ustrojowa NIK*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1, wy-

instytucji jest postrzegane jako kłopotliwe w tradycyjnym monteskiuszowskim trójpodziale władzy, co prowadzi do wniosku, że zasadne byłoby wyodrębnienie osobnej funkcji dla tej władzy kontrolującej.

Dzięki uregulowanej pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli w Konstytucji RP organ ten jest odrębnym organem konstytucyjnym, powołanym do kontroli tak Rady Ministrów i ministrów, jak i poszczególnych jednostek organizacyjnych będących składowymi administracji rządowej⁴, nie będąc jednocześnie podporządkowana. Innymi słowy: Najwyższa Izba Kontroli kontroluje władzę wykonawczą, ale jej nie sprawuje.

Jak wskazuje *Encyklopedia prawa*, termin *kontrola* to rodzaj działalności, na który składa się ustalenie stanu obowiązującego i stanu rzeczywistego oraz relacji pomiędzy oboma, ewentualnie niezgodności i przedstawienia wyników tego ustalenia odpowiedniemu podmiotowi⁵. Słusznie podkreśla tę rangę Marek Zubik: „Jest ona – obok jawności i kontroli społecznej – nieodłącznym elementem demokratycznego sposobu zorganizowania systemu organów państwa”⁶. Cztery zasady, na jakich opiera się działalność Najwyższej Izby Kontroli, zobrażowano na schemacie 1.

Schemat 1. Zasady działalności Najwyższej Izby Kontroli



Źródło: opracowanie własne.

danie specjalne, s. 43; Z kolei A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2006, s. 19 postuluje wyodrębnienie tego organu.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 139.

⁵ *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 1999, s. 278.

⁶ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2023, s. 342.

Kontrola przeprowadzana przez Najwyższą Izbę Kontroli odbywa się na podstawie czterech kryteriów: legalności, rzetelności, gospodarności i celowości, a ponadto ma charakter obligatoryjny (zobowiązujący) lub fakultatywny (dobrowolny)⁷. Ta pierwsza dotyczy jednostek państwowych, które Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek kontrolować.

Kontrola obligatoryjna jest wykonywana w stosunku do wszystkich organów administracji rządowej (np. ministrowie, ministerstwa, urzędy centralne), państwowych osób prawnych (przedsiębiorstwa państwowe, gminy, spółki Skarbu Państwa), Narodowego Banku Polskiego, innych państwowych jednostek organizacyjnych (szkoły, inspekcje, sądy). Kryteria kontroli pozwalają dokonywać także kontroli takich podmiotów, jak Sejm i Senat, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i inne.

Do kontroli fakultatywnej może dochodzić z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności (schemat 2). Kto może zostać podmiotem kontroli? Otóż organy samorządu terytorialnego (np. gmina, powiat, starostwo etc.), komunalne osoby prawne (np. miejskie spółki wodne, oczyszczalnie lub inne), inne komunalne jednostki organizacyjne. Mając na uwadze kryterium legalności i gospodarności, Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować majątek jednostki, środki państwowe lub mienie komunalne.

Schemat 2. Kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli



Źródło: opracowanie własne.

⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 584.

Prezes NIK po uprzednim przedłożeniu Sejmowi podaje do wiadomości publicznej analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdanie z działalności Izby. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności działalność jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. W kontekście legalności i gospodarności można skontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie wykorzystywania środków lub majątku państwowego lub komunalnego⁸.

Schemat 3. Organy uprawnione do zlecenia kontroli Najwyższej Izbie Kontroli



Źródło: opracowanie własne.

Wyżej wymienione organy otrzymują sprawozdania z przeprowadzonych kontroli.

Prezes NIK kierują Izbą i odpowiada za jej działania przed Sejmem. Jest powoływany na 6-letnią kadencję z możliwością reelekcji przez Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu⁹. Do zgłaszania kandydatów na stanowisko Prezesa NIK uprawniony jest Marszałek Sejmu lub grupa minimum 35 posłów.

Istnieje pięć powodów, dla których Sejm¹⁰ może odwołać Prezesa NIK: ponieważ zrzekł się stanowiska, został prawomocnie skazany wyrokiem sądu, złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania stanowisk kierowni-

⁸ Ibidem.

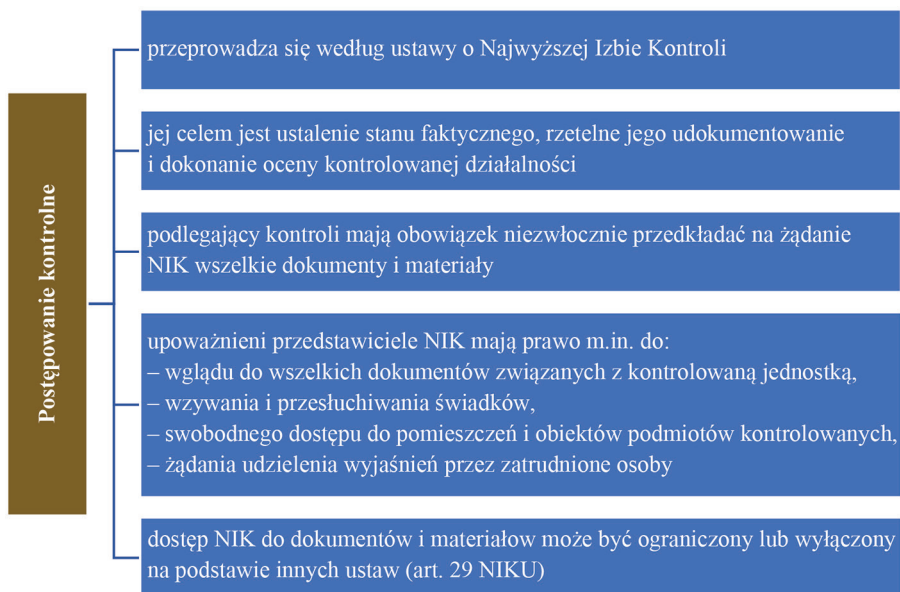
⁹ W sytuacji, gdy Senat odmówi wyrażenia zgody, Sejm powołuje inną osobę; A. Jackiewicz, K. Składowski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 204, 205, 206, 207*, Warszawa 2022, s. 103–104.

¹⁰ Zgodę musi wyrazić Senat.

czych lub pełnienia funkcji oraz sam uznał, że stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków.

Prezes NIK nie może zajmować innego stanowiska (z wyjątkiem profesora szkoły wyższej), podejmować innych zajęć, należeć do partii politycznej i związku zawodowego czy prowadzić działalności publicznej, której charakter trudno pogodzić z godnością urzędu¹¹.

Schemat 4. Postępowanie kontrolne



Źródło: opracowanie własne.

Prezes NIK posiada immunitet¹² i nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody Sejmu. Nie może również zostać zatrzymany lub aresztowany, chyba że

¹¹ Ze stanowiskiem Wiceprezesa i Dyrektora Generalnego nie można łączyć mandatu posła i senatora. A. Jackiewicz, K. Składowski, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 114–116.

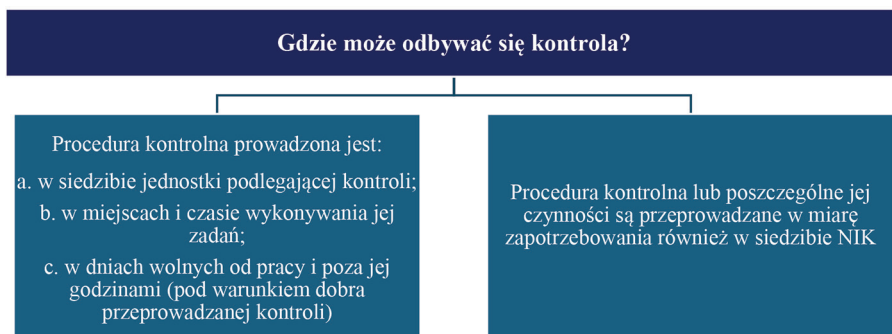
¹² J. Jagielski, *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr jubileuszowy, s. 82. Immunitet służy ochronie niezależności od wpływów i różnorodnych nacisków ze strony polityków i mediów.

został ujęty na gorącym uczynku. W sytuacji zatrzymania Konstytucja RP nakazuje niezwłoczne powiadomienie Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie¹³. Ustawa przewiduje, że na wniosek Prezesa NIK Marszałek Sejmu powołuje i odwołuje Wiceprezesów (od 2 do 4) i Dyrektora Generalnego.

W strukturze NIK działa Kolegium NIK jako organ uchwałodawczo-opiniotwórczy, w którego skład wchodzi Prezes NIK, Wiceprezesi, Dyrektor Generalny oraz 14 członków (3-letnia kadencja) powoływanych przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK. Na szczeblu centralnym działają departamenty, a w terenie delegatury¹⁴.

Prezes NIK, Wiceprezesi, Dyrektor Generalny i kontrolerzy (dyrektorzy, wicedyrektorzy, radcowie Prezesa NIK, doradcy prawni, ekonomiczni i techniczni) przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, a pozostali kontrolerzy (główni specjaliści kontroli państwowej, inspektorzy kontroli państwowej i młodszy inspektorzy) na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

Schemat 5. Miejsca odbywania kontroli



Źródło: opracowanie własne.

Zadaniem kontrolera jest ustalenie stanu faktycznego na podstawie zebranych w ramach postępowania dowodów, czyli dokumentów, zabezpieczonych przedmiotów, wyników oględzin, opinii biegłych, zeznań,

¹³ P. Daniel, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 41.

¹⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 585.

pisemnych oświadczeń i wyjaśnień. Ponadto kontroler jest uprawniony do wezwania pracowników jednostki kontrolowanej celem przesłuchania w charakterze świadków (z wyjątkiem obrońców i duchownych). Wystąpienia pokontrolne i protokoły stanowią podstawę do opracowania przez Naczelną Izbę Kontroli informacji o wynikach kontroli. Kontroler nie może być członkiem partii politycznej oraz nie może manifestować poglądów politycznych. Jest to osoba, która posiada polskie obywatelstwo, ma zdolność do czynności prawnych, korzysta z pełni praw publicznych i nie była karana za przestępstwo umyślne. Ponadto ma wyższe wykształcenie, a jej stan zdrowia pozwala na zatrudnienie.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że Najwyższa Izba Kontroli nie ma możliwości zastosowania władczych środków w stosunku do kontrolowanych podmiotów, co skłania do oczywistych wniosków, aby znowelizować przepisy dotyczące uprawnień Izby. Z całą pewnością ta instytucja jest ważnym elementem budowania transparentności w wydatkowaniu środków publicznych i wzmacniania zasad państwa demokratycznego, jednak w społecznym odczuciu organ ten ma charakter odległego i niedostępnego. Naturalne w tym przypadku wydaje się położenie większego nacisku na edukację obywatelską i informacyjną, która zbuduje rzeczywiste wyobrażenie o istocie funkcjonowania tego organu ochrony prawnej.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁵ to jednoosobowy urząd centralny pełniący funkcję ombudsmana¹⁶. Urząd ten, powołany w Polsce w 1987 r.

¹⁵ Rządziej nazywany ombudsmanem. Do dziś Rzecznikiem Praw Obywatelskich w Polsce byli: Ewa Łętowska Tadeusz Zieliński, Adam Zieliński, Andrzej Zoll, Janusz Kochanowski, Irena Lipowicz, Adam Bodnar, Marcin Wiącek (obecnie). Większość z nich to profesorowie prawa. Osobliwy jest fakt, że w przypadku wyboru Ewy Łętowskiej do chwili wyboru nikt z nią nawet nie porozmawiał... Zob. E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992, s. 8; eadem, *Jak zaczął Rzecznik Praw Obywatelskich*, Łódź 1992.

¹⁶ W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Pięćdziesiąt lat norweskiego Ombudsmana - przyczynek do analizy porównawczej*, [w:] *Państwo i prawo wobec wyzwań u pro-*

(rozpoczął działalność w 1988 r.), stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych¹⁷. Historia powstania tego szwedzkiego urzędu pod nazwą ombudsmana sięga początków XVIII w.¹⁸ W polskiej Konstytucji odnajdujemy Rzecznika Praw Obywatelskich jako organ monokratyczny¹⁹ i obejmujący swoim działaniem teren całego państwa, a swoje zadania wykonuje on przy pomocy Biura RPO²⁰.

Rzecznik praw Obywatelskich powoływany jest na 5-letnią kadencję (art. 5 ust. 1 u.r.p.o.) przez Sejm za zgodą Senatu²¹ (art. 209 ust. 1 Konstytucji RP). Ponownie może zostać wybrany tylko raz²². Wniosek o jego powołanie przedstawia Marszałek Sejmu albo 35 posłów.

Schemat 6. Wymogi dla kandydata na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich

Kto może zostać Rzecznikiem Praw Obywatelskich? (art. 2 RPOU)			
osoba posiadająca polskie obywatelstwo	osoba wyróżniająca się wiedzą prawniczą	osoba wyróżniająca się doświadczeniem zawodowym	osoba wyróżniająca się wysokim autorytetem ze względu na swoje walory moralne i wrażliwość społeczną

Źródło: opracowanie własne.

gu trzeciej dekady XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin profesora Jerzego Jaskierni, t. II, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 270.

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1018; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 12.

¹⁸ A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 30.

¹⁹ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 74.

²⁰ Biuletyn Informacji Publicznej RPO (brpo.gov.pl)

²¹ Senat w ciągu miesiąca od dnia przekazania uchwały sejmowej podejmuje uchwałę o wyrażeniu zgody na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich. Niepodjęcie uchwały oznacza wyrażenie zgody. Odmowa Senatu rozpoczyna procedurę od nowa. Procedurę powtarza się do skutku.

²² A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 92.

Trafnego wyliczenia kwalifikacji, jakie powinna mieć osoba obejmująca ten urząd, dokonała Aldona Domańska²³, a metodyki postępowania w rozpoznawaniu spraw zebrał Tadeusz Zieliński²⁴.

Marszałek Sejmu może powołać na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do trzech zastępców, a jeśli Sejm wyrazi zgodę, to Rzecznik może powołać swoich pełnomocników terenowych. Organ podejmuje działania mające na celu ochronę praw i wolności człowieka (obywatela), jeśli tylko uzyska wiedzę o ich naruszeniu.

Zakresem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich są objęte wszystkie osoby fizyczne podlegające władzy Rzeczypospolitej Polskiej, lecz tylko w odniesieniu do przysługujących im praw. W jednej ze swoich uchwał Trybunał Konstytucyjny²⁵ wskazał również osoby prawne (np. spółki, stowarzyszenia, związki zawodowe, partie polityczne, fundacje, samorządy zawodowe). Uprawnieniom kontrolnym Rzecznika Praw Obywatelskich podlegają niemal wszystkie podmioty (nawet niebędące składowymi aparatu państwowego), których działalność wiąże się z realizacją praw i wolności jednostki.

Konstytucja RP wprost artykułuje kwestię niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich od innych organów państwa. Niezależność ta oznacza, że żaden z organów nie może mu nic nakazać ani zakazać²⁶. Niezawisłość Rzecznika odnosi się do wszystkich faz jego działalności związanych z rozpatrywaniem spraw, tj. podejmowania czynności z własnej inicjatywy albo na podstawie złożonego wniosku, rozpoznania sprawy lub realizacji uprawnień po zbadaniu sprawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich może zostać odwołany przez Sejm przed końcem kadencji pod warunkiem, że zrzeknie się urzędu, stanie

²³ Ibidem, s. 74–75. Na szczególną uwagę zasługuje postulat nie tylko posiadania adekwatnego wykształcenia prawniczego, ale przede wszystkim doświadczenia w zakresie ochrony praw człowieka.

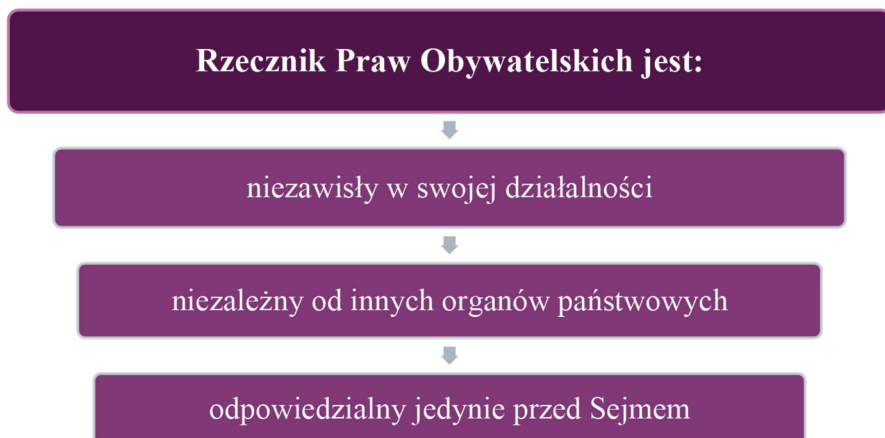
²⁴ T. Zieliński, *Rzecznik Praw Obywatelskich w okresie przemian ustrojowych w RP*, „Biuletyn RPO – Materiały” 1993, nr 19, s. 34.

²⁵ Uchwała TK z dnia 24 czerwca 1992 r., sygn. W 11/91, OTK 1992, nr 1, poz. 18.

²⁶ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. K 35/10, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77.

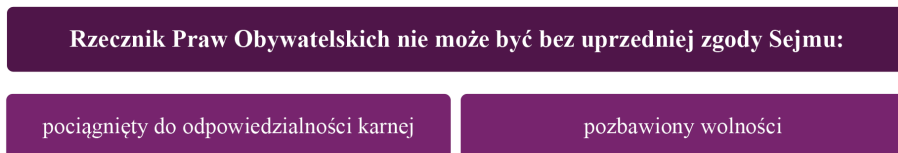
się niezdolny do wykonywania obowiązków wskutek choroby, sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu albo złoży niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne (stwierdzone prawomocnym wyrokiem)²⁷.

Schemat 7. Pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich



Źródło: opracowanie własne.

Schemat 8. Immunitet Rzecznika Praw Obywatelskich



Źródło: opracowanie własne.

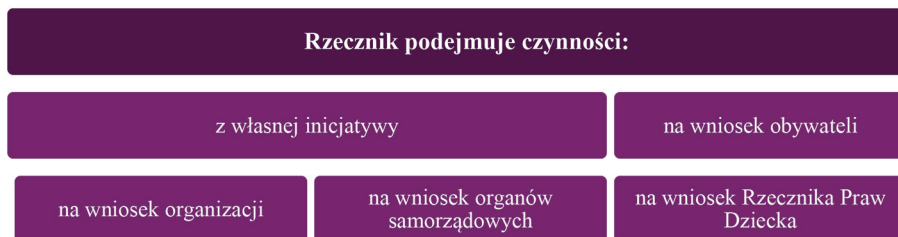
Artykuł 211 Konstytucji RP ustanawia immunitet formalny (procesowy), który zakazuje pociągnięcia do odpowiedzialności karnej Rzecznika Praw Obywatelskich. Ten immunitet funkcjonuje w tej samej formule co immunitet poselski. Należy dodać, że Rzecznik nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku i pod warunkiem, że jego zatrzymanie jest konieczne do zapewnienia prawi-

²⁷ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 76 i n.; *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 367.

dłowego toku postępowania. O tym fakcie niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe jego zwolnienie.

Przepisy Konstytucji RP (art. 209 ust. 2) jasno wskazują na obowiązywanie zasady niepołączalności funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich z innym stanowiskiem, z wyjątkiem stanowiska profesora wyższej szkoły. Ponadto Rzecznik nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu. W tym ostatnim przypadku chodzi o to, by osoba piastująca stanowisko nie podejmowała się aktywności, które mogą podważyć zaufanie do jej niezawisłości i niezależności.

Schemat 9. Czynności Rzecznika Praw Obywatelskich – inicjowanie



Źródło: opracowanie własne.

Wyżej wymieniony wniosek jest wolny od opłat, ale musi zawierać oznaczenie osoby składającej wniosek i określać przedmiot sprawy. Ponadto nie jest przewidziana szczególna forma. Rzecznik Praw Obywatelskich może podjąć interwencję w sprawie osoby, której prawa i wolności zostały naruszone nawet w sytuacji, w której ta osoba nie wyraziła zgody na tego rodzaju działania²⁸.

Należy odróżnić podjęcie czynności (tj. wstępne zapoznanie się ze sprawą) od podjęcia sprawy (następuje po uzasadnionym podejrzeniu naruszenia wolności i praw) przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który nie jest zobowiązany do podejmowania każdej sprawy.

Z wnioskiem o pomoc może zwrócić się każdy, tzn. nie tylko polski obywatel, ale również cudzoziemiec (zob. art. 80 Konstytucji RP),

²⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 1020.

w każdej sytuacji, kiedy znajduje się pod polską jurysdykcją²⁹. Wniosek nie musi zawierać szczególnej formy i może zostać wniesiony za pośrednictwem tradycyjnej poczty, e-maila, ustnie czy faksem. Ustawodawca ustanowił zasadę subsydiarności, która stanowi, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie zastępuje i nie wyręcza wnioskodawców w prowadzeniu ich sprawy, a wskazuje możliwości prawne, jakie im przysługują. Wniosek do Rzecznika składane anonimowo nie są w ogóle rozpatrywane.

Schemat 10. Czynności Rzecznika Praw Obywatelskich – podejmowane działania



Źródło: opracowanie własne.

Rzecznik Praw Obywatelskich, prowadząc sprawę samodzielnie, może badać ją na miejscu. Jest uprawniony do żądania wyjaśnień i przedstawienia akt każdej sprawy. Może również żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sąd i prokuraturę lub inne organy ścigania³⁰.

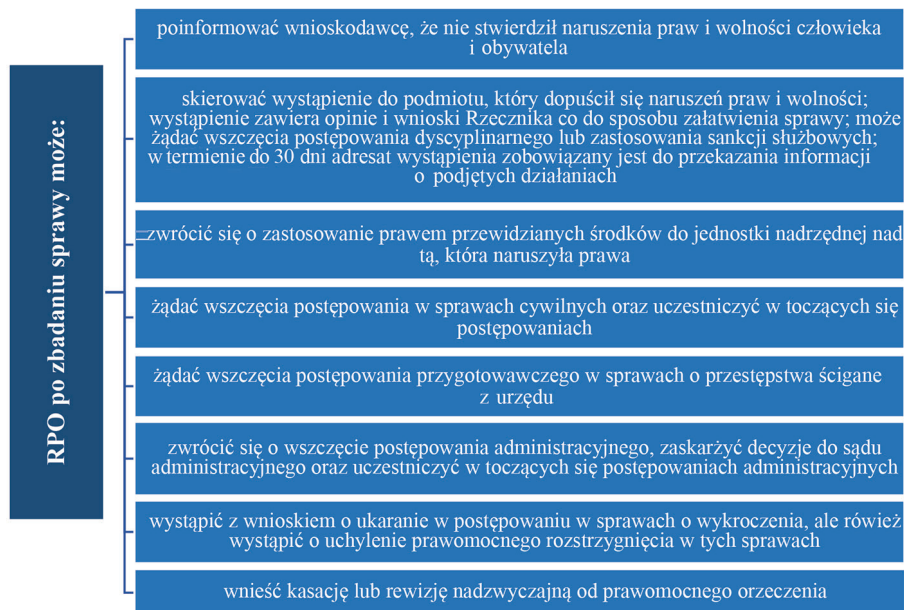
Zasadniczo sposób i zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa, a także ustawy dotyczące postępowania administracyjnego, sądowno-administracyjnego, cywilnego, karnego oraz postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³¹.

²⁹ A. Deryng, *Prawo do wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich*, 45_Aнна_Deryng.pdf (dostęp: 10.03.2024), s. 865; A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 132.

³⁰ *Ibidem*, s. 140. Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma uprawnień kontrolnych wobec prokuratury.

³¹ Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do występowania przed TK

Schemat 11. Czynności Rzecznika Praw Obywatelskich – rozstrzygnięcia



Źródło: opracowanie własne.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest zobowiązany do składania Sejmowi i Senatowi corocznej informacji o swojej działalności i stanie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela. Weryfikuje on, czy prawa obywateli (prawa człowieka) są respektowane przez instytucje państwowe. Sprawdza, czy działania urzędów i różnych instytucji wobec obywatela były zgodne z prawem. Bada, czy urzędnicy, sądy, szpitale, szkoły i inne służby nie zaniedbały spraw zgłaszanych im przez obywateli. Z tych m.in. względów jest on niezwykle istotnym organem kontroli państwa, który pozostaje najbliżej spraw obywateli, co znakomicie potwierdził w tysiącach spraw związanych z kredytami frankowymi czy dotyczących Ubezpieczeniowych Funduszy Kapitałowych (UFK).

z wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, zgodności przepisów prawa wydawanego przez centralne organy państwowe z konstytucją oraz zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

4. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji³² wykonuje kompetencje odnoszące się do polityki państwa w zakresie ładu medialnego. Zobowiązana jest do czuwania nad przestrzeganiem praw i wolności jednostki mających podstawowe znaczenie w sferze masowej komunikacji. Uprawniona jest do przeciwdziałania za pomocą środków prawnych wszelkim działaniom skierowanym przeciwko podstawom i interesom społeczeństwa demokratycznego³³.

Schemat 12. Misja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji



Źródło: opracowanie własne.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest usytuowana poza klasycznym trójpodziałem władzy, a faktycznie zajmuje miejsce pomiędzy egzekutywą a legislaturą, zachowując jednocześnie wyraźny dystans wobec rządu³⁴. W ramach posiadanych kompetencji należy wskazać możliwość wydawania rozporządzeń³⁵, a w sprawach indywidualnych podejmowanie uchwał³⁶. Te pierwsze kierowane są do podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie i obywateli, a uchwały wyłącznie do spraw indywidualnych. Tak rozporządzenia, jak i uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego, a pozostałe

³² R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 199 i n. Dyskusja wokół konstytucjonalizacji KRRiT doprowadziła do tego, że przepisy jej dotyczące znalazły się w Konstytucji RP, co było wzmocnieniem wagi wolności słowa i mediów.

³³ Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (www.gov.pl).

³⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 336.

³⁵ E. Czarny-Drożdżewski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 114. Autor wskazuje na 24 przypadki, na podstawie których upoważniono KRRiT do wydawania rozporządzeń.

³⁶ K. Eckhardt, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 213, 214, 215*, Warszawa 2023, s. 68–69.

czynności administracyjne – kontroli sądowej (sądom administracyjnym lub gospodarczym).

Skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stanowi pięciu członków, z których Sejm powołuje dwóch, Senat jednego, Prezydent RP dwóch. Powołane osoby powinny wyróżniać się wiedzą i doświadczeniem w tematyce środków masowego przekazu³⁷. Kadencja wynosi 6 lat³⁸ i jest liczona jako kadencja dla całego organu, a nie dla każdego członka oddzielnie – członkowie są ograniczeni do jednej kadencji.

Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie mogą należeć do partii politycznej³⁹, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji. Ponadto w okresie trwania kadencji członkostwo we władzach stowarzyszeń, związków pracodawców, organizacji kościelnych i związków zawodowych ulega zawieszeniu⁴⁰. Zgodnie z art. 103 ust. 1 Konstytucji RP członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może piastować mandatu parlamentarnego (art. 103 w zw. z art. 108 Konstytucji RP). Nie bez znaczenia jest kwestia swobodnego odwołania⁴¹ przed upływem kadencji, co podkreśla postanowienie Trybunału Konstytucyjnego⁴².

³⁷ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 354; *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 374. Ważne stanowisko zawarł: A. Szmyt, *Opinia: w sprawie odpowiedzi na pytania: Czy przepisy art. 144 ust. 3 pkt 27 oraz art. 214 ust. 1 Konstytucji RP przesądzają o: – ogólnej liczbie członków KRRiT; – liczbie członków KRRiT powoływanych odpowiednio przez Prezydenta RP, Sejm, Senat*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 99 i n.

³⁸ Sprzeczność konstrukcyjną kadencji trafnie skomentowali: J. Szymanek, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2008; idem, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ kontroli i ochrony prawa*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 5.

³⁹ M. Miżewski, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji organem politycznej kontroli nadawców w Polsce*, „Politeja” 2014, nr 6, s. 216; wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.

⁴⁰ Dalsze ograniczenia w wykonywaniu funkcji członka KRRiT wymienia: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1462.

⁴¹ E. Czarny-Drożdżejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 101.

⁴² Postanowienie z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 24.

Schemat 13. Zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji



Źródło: opracowanie własne.

Najważniejszą kompetencją Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest podejmowanie decyzji dotyczących rozprzestrzeniania programów radiowych i telewizyjnych, sprawowanie kontroli nad działalnością dostawców usług medialnych oraz ustalanie wysokości opłat abonament i udzielanie koncesji⁴³.

Na Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji spoczywa obowiązek przedstawienia rocznego sprawozdania ze swej działalności za rok poprzedzający Sejmowi i Senatowi. Obie izby parlamentu mogą przyjąć lub odrzucić sprawozdanie. W przypadku odrzucenia go przez obie izby kadencja Rady wygasa w terminie 14 dni, chyba że Prezydent RP nie wyda postanowienia o odrzuceniu sprawozdania⁴⁴.

Sposób sformułowania art. 215 Konstytucji RP pozostawia szeroki margines swobody w określaniu zasad i trybu działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizacji i zasad powoływania⁴⁵. Uchwalenie ustawy o powołaniu równoległej Rady Mediów Narodowych odebrało Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji część najistotniejszych jej kompetencji i stanowi poważny dysonans w sferze radiofonii i telewizji.

Wbrew obiegowym poglądom Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji spełnia istotną rolę w zakresie realizowania misji publicznej, której zadaniem jest oferowanie zróżnicowanych programów i usług w dziedzinie informacji, kultury, publicystyki, rozrywki, edukacji. Będąc jednym z organów ochrony prawa, jest ona odpowiedzialna za równoważenie wolności informacyjnych jednostek z potrzebą odpowiedniego ukształtowania formy i treści przekazu publicznych mediów. Nie bez znaczenia jest funkcja regulacyjna rady, która pozwala zachować ład i pluralizm w przedmiocie prezentacji programów oraz przeciwdziałać zjawiskom niepożądanym w eterze⁴⁶.

⁴³ Wyrok TK z dnia 9 września 2004 r., sygn. K 2/03, OTK-A 2004, nr 8, poz. 83.

⁴⁴ *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1461.

⁴⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 1020.

⁴⁶ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 352. Więcej na ten temat: K. Eckhardt, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 135–137.



ROZDZIAŁ 14. PROKURATURA

1. Wprowadzenie

We współczesnych państwach prokuraturze została powierzona władza związana z odpowiedzialnością za realizację funkcji oskarżycielskich. Jej pozycję ustrojową wyznacza umiejscowienie w Konstytucji RP i relacje z pozostałymi organami władzy publicznej, w tym również władzą sądowniczą, a także węzłowe zasady procesu karnego, takie jak zasada skargowości, zasada oportunistu i zasada legalizmu. Na kształt modelu ustrojowego wpływa również rola, jaką prokurator pełni w postępowaniu przygotowawczym, formy przedmiotowe (śledztwo i dochodzenie) tego stadium procesu oraz zakres uprawnień służb policyjnych i uprawnienia w zakresie oskarżania przed sądem. O modelu prokuratury decydują także wzajemne relacje pomiędzy jednostkami organizacyjnymi w ramach hierarchicznie zbudowanej prokuratury, istnienie i zakres poleceń wydawanych prokuratorom oraz status prawny prokuratora.

2. Prokuratura pod rządem Prawa o prokuraturze z 28 stycznia 2016 r.

Obecny kształt ustrojowy prokuratury wynika z ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹, która doprowadziła do zasadniczych zmian w podstawach organizacji, strukturze i działaniu prokuratury. Jej mocą przywrócono ściśle powiązanie prokuratury z władzą wykonawczą, którego wyrazem jest połączenie urzędu Prokuratora Generalnego z funk-

¹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2024, poz. 390), dalej: PoP.

cją Ministra Sprawiedliwości. Przy czym Prokurator Generalny pozostał naczelnym organem prokuratury (art. 1 § 2 PoP). Pomimo włączenia prokuratury w ramy władzy wykonawczej pod względem ustrojowym zachowano jej odrębność, w szczególności poprzez wyeksponowanie pozycji ustrojowej pierwszego zastępcy Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego, faktycznie kierującego prokuraturą. Ukształtowany model ustrojowy prokuratury oparty jest na unii personalnej urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

Tradycyjnie ustrój prokuratury został skonstruowany w oparciu o zasadę hierarchicznego podporządkowania. Określenie Prokuratora Generalnego jako naczelnego organu prokuratury przesądza o tym, że Prokurator Generalny jest jej częścią. Rozstrzyga również o tym, że istnieć muszą organy terenowe. Zgodnie z art. 1 § 1 PoP prokuraturę stanowią: Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratorzy prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych) oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Po blisko 100 latach odrębności prokuratury wojskowej została ona włączona w strukturę prokuratury powszechnej.

3. Zadania prokuratury

Zadania prokuratury jako całości obejmują ściganie przestępstw i stanie na straży praworządności. Obowiązki te zobowiązani są wykonywać wszyscy prokuratorzy poprzez:

- prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami;
- wytaczanie powództw w sprawach cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli;

- podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę;
- sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych decyzji o pozbawieniu wolności;
- prowadzenie badań w zakresie problematyki przestępczości oraz jej zwalczania i zapobiegania oraz współpracę z jednostkami naukowymi w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie w systemach informatycznych danych, w tym danych osobowych, pochodzących z prowadzonych lub nadzorowanych na podstawie ustawy postępowań oraz z udziału w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia lub innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę, przekazywanie danych i wyników analiz właściwym organom, w tym organom innego państwa, jeżeli przewiduje to ustawa lub umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską;
- zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji;
- koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw lub przestępstw skarbowych, prowadzonej przez inne organy państwowe;
- współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa;
- współpracę z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych;
- współpracę i udział w działaniach podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe działające na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską;

- opiniowanie projektów aktów normatywnych;
- współpracę z organizacjami zrzeszającymi prokuratorów lub pracowników prokuratury, w tym współfinansowanie wspólnych projektów badawczych lub szkoleniowych;
- podejmowanie innych czynności określonych w ustawach (art. 3 § 1 PoP).

Pominięcie milczeniem w Konstytucji RP określenia podstawowych zasad organizacji i działania prokuratury, pomimo prowadzenia (lub nadzorowania) przez prokuratorów około miliona spraw rocznie, doprowadziło do tego, że ustrój prokuratury kształtowany jest w zasadzie jedynie w formie ustawowej. Jednak odnotować należy uprawnienia konstytucyjne Prokuratora Generalnego. Konstytucja RP w art. 191 ust. 1 kształtuje uprawnienia związane z inicjowaniem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, upoważniając Prokuratora Generalnego do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie:

- zgodności ustaw i umów międzynarodowych z konstytucją;
- zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;
- zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Prokurator Generalny posiada więc legitymację ogólną do wszczynania postępowania w przedmiocie badania hierarchicznej zgodności przepisów oraz w przedmiocie zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych². Jest to również jedyny przepis ustawy zasadniczej, który odnosi się do urzędu Prokuratora Generalnego oraz przesądza jego nazwę i istnienie.

Ustawodawca ponownie, wprowadzając unię personalną Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, określił warunki formal-

² Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 191 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 13.

ne dla objęcia funkcji Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny musi spełniać następujące warunki:

- posiadać wyłącznie obywatelstwo polskie i korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, a także nie być prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego;
- być nieskazitelnego charakteru;
- ukończyć wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskać tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce;
- nie pełnić służby zawodowej, nie pracować lub nie być współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 2016, poz. 152) ani też nie być sędzią, który orzekając, uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej, co zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem (art. 1 § 2 PoP).

Podkreślenia wymaga, że Prokuratorowi Generalnemu jako naczelnemu organowi prokuratury przysługują wszystkie uprawnienia prokuratora. Materialnie Prokurator Generalny dysponuje uprawnieniami prokuratora, każdego prokuratora, co wynika z zasady dewolucji, ponieważ jako prokurator przełożony może przejmować do prowadzenia sprawy prowadzone przez podległych mu prokuratorów (*arg. ex* art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 PoP). Zgodnie z art. 3 § 1 PoP Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności poprzez m.in. prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela przed sądami. Nadto Prokurator Generalny sprawuje nadzór instancyjny w sprawach prowadzonych w Prokuraturze Krajowej (art. 29 § 1 PoP). Jako prokurator przełożony może wydawać polecenia co do treści każdej czynności procesowej, zmiany lub uchylenia decyzji każdego prokuratora podległego (art. 7 § 3 i art. 8 § 1 PoP).

Określenie wymogów formalnych do objęcia urzędu Prokuratora Generalnego wiąże się z poważnymi konsekwencjami i komplikacja-

mi. Otóż w przypadku wakatu na stanowisku Ministra Sprawiedliwości funkcję tę pełni Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez niego członek Rady Ministrów³, przy czym z uwagi na możliwość nieposiadania przez niego niezbędnego wykształcenia prawniczego, co mogłoby rodzić wątpliwości co do możliwości prawnych wykonywania obowiązków, w razie nieobsadzenia urzędu Prokuratora Generalnego lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków Prokuratora Generalnego zastępuje Prokurator Krajowy (art. 13 § 4 PoP).

4. Organizacja prokuratury

Ukształtowana struktura organizacyjna prokuratury ma charakter hierarchiczny i jest zbudowana z dwóch pionów, naruszając zasadę jednolitości prokuratury:

- prokuratury powszechnej, która składa się z czterech szczebli:
 - Prokuratura Krajowa, którą kieruje Prokurator Krajowy (art. 18 § 1 PoP),
 - prokuratury regionalne,
 - prokuratury okręgowe,
 - prokuratury rejonowe;
- Prokuratury Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, którą tworzą:
 - Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu,
 - komisje oddziałowe,
 - Biuro Lustracyjne,
 - oddziałowe biura lustracyjne.

Na uwagę zasługuje procedura powoływania i odwoływania zastępców Prokuratora Generalnego. Otóż zgodnie z art. 14 § 1 PoP Prokuratora Krajowego jako pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej i odwołuje z pełnienia tych funkcji Prezes

³ Zob. art. 36 ustawy z dnia 6 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2022, poz. 1188 ze zm.).

Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Powołanie następuje po uzyskaniu opinii Prezydenta RP, a odwołanie za jego pisemną zgodą. Udział Prezydenta RP w procedurze kreacyjnej stanowi działanie wykraczające poza uprawnienia wynikające z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, zaś wyżej wymienione formy jako akty urzędowe dla swej ważności podlegają kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Ustawa reguluje kwestię obligatoryjnego powołania zastępców Prokuratora Generalnego:

- do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji;
- do Spraw Wojskowych (powołanie i odwołanie wymagają uzgodnienia z Ministrem Obrony Narodowej);
- Dyrektora Głównej Komisji (o powołaniu i odwołaniu Dyrektora Prokurator Generalny powiadamia niezwłocznie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej).

Pod rządami ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. zniesiono kadencyjność stanowisk kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury (i ich zastępców). Likwidacji uległa Prokuratura Generalna, zastąpiona przez Prokuraturę Krajową, oraz prokuratury apelacyjne, których następcami stały się prokuratury regionalne. Odstąpienie od powiązania nazw prokuratur terenowych z jednostkami organizacyjnymi sądownictwa powszechnego stanowi odejście od tradycji sięgającej dwudziestolecia międzywojennego. Nadmienić należy, że centralizacji uległy sprawy należące do właściwości wydziałów zamiejscowych Prokuratury Krajowej ulokowanych przy prokuraturach regionalnych, których zadania obejmują prowadzenie i nadzorowanie postępowań w zakresie ścigania przestępczości zorganizowanej, najpoważniejszej przestępczości korupcyjnej oraz przestępczości o charakterze terrorystycznym (art. 20 § 1 i 2 PoP). Prokuratora regionalnego, okręgowego, rejonowego powołuje, po przedstawieniu właściwemu zgromadzeniu prokuratorów, i odwołuje Prokurator Krajowy (art. 15 § 1 PoP).

Przy Prokuratorze Generalnym przewidziano istnienie Krajowej Rady Prokuratorów, której zadaniem jest stanie na straży niezależności prokuratorów. Wyraża ona opinię w sprawach podejmowanych z własnej inicjatywy lub przedstawionych przez Prokuratora Generalnego, a w szczególności dotyczących:

- projektów aktów normatywnych dotyczących prokuratury oraz projektów wytycznych Prokuratora Generalnego;
- stanu i rozwoju kadry prokuratorskiej oraz kierunków szkolenia prokuratorów i asesorów prokuratury;
- okresowych ocen realizacji zadań prokuratury;
- kierunków działań w celu doskonalenia kwalifikacji zawodowych prokuratorów oraz poziomu ich pracy;
- kandydatów na Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Krajowa Rada Prokuratorów ustala także ogólną liczbę członków sądów dyscyplinarnych oraz wskazuje liczbę członków sądów dyscyplinarnych wybieranych przez zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej i zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach regionalnych oraz opiniuje kandydatury członków Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury wskazywanych przez Prokuratora Generalnego. Nadto opiniuje wnioski o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po osiągnięciu przez prokuratora wieku uprawnionego do przejścia w stan spoczynku. Uchwala zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów i czuwa nad ich przestrzeganiem (art. 43 § 1–6 PoP).

Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym składa się z:

- Prokuratora Krajowego;
- czterech przedstawicieli wybranych przez zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej, w tym co najmniej jednego wykonującego czynności w Departamencie do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji oraz jednego wykonującego czynności w Departamencie do Spraw Wojskowych;
- przedstawiciela wybranego przez zebranie prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej;
- przedstawicieli wybranych przez zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach regionalnych – po jednym z każdej prokuratury regionalnej;
- pięciu prokuratorów powołanych przez Prokuratora Generalnego, w tym co najmniej jednego w stanie spoczynku.

Przewodniczącym Krajowej Rady Prokuratorów jest Prokurator Generalny. Kadencja Krajowej Rady Prokuratorów trwa 2 lata (art. 42 § 1, 3 i 5 PoP).

Aktualnie obowiązujące Prawo o prokuraturze po raz pierwszy zinstytucjonalizowało samorząd prokuratorski, nazywając tak zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz zgromadzenia prokuratorów w prokuraturach regionalnych, choć uprawnienia tych organów materialnie statuują je w obszarze instytucji konsultacyjnych czy też opiniodawczych⁴.

Zadania zebrania prokuratorów w Prokuraturze Krajowej obejmują:

- wysłuchanie informacji Prokuratora Krajowego o działalności Prokuratury Krajowej i pracy prokuratorów oraz wyrażenie opinii w tym zakresie;
- wybór przedstawicieli do Krajowej Rady Prokuratorów;
- wybór członków Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym;
- wyrażanie opinii w innych sprawach przedstawionych przez Prokuratora Krajowego (art. 45 pkt 1–4 PoP).

Zadania zgromadzenia prokuratorów obejmują:

- wysłuchanie informacji prokuratora regionalnego o działalności prokuratur i pracy prokuratorów oraz wyrażanie opinii w tym zakresie;
- wybór dwóch trzecich liczby członków kolegium prokuratury regionalnej;
- wybór przedstawiciela do Krajowej Rady Prokuratorów;
- wybór członków Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym;
- rozpatrzenie sprawozdania z działalności kolegium prokuratury regionalnej;
- wyrażanie opinii w innych sprawach przedstawionych przez pro-

⁴ Zob. M. Mistygacz, *Współczesne rady prokuratorskie – organ ochrony niezależności czy ustrojowy ornament?*, [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021, s. 92–94.

kuratora regionalnego lub kolegium prokuratury regionalnej (art. 47 pkt 1–6 PoP).

5. Podstawy organizacji i działania prokuratury

Całokształt regulacji dotyczących prokuratury pozwala na wyróżnienie czterech sfer jej działalności, które obejmują:

- ściganie przestępstw (prowadzenie postępowania przygotowawczego);
- udział prokuratora w postępowaniu sądowym i innych postępowaniach;
- współdziałanie w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości;
- nadzór nad wykonywaniem decyzji o pozbawieniu wolności.

Zasady organizacji i działania prokuratury są głównymi determinantami wyznaczającymi jej kształt ustrojowy. Do podstawowych zasad wyznaczających organizację prokuratury należą:

- zasada jednolitości,
- zasada centralizmu,
- zasada jednoosobowego kierownictwa,
- zasada hierarchicznego podporządkowania,
- zasada niezależności prokuratora.

Natomiast do zasad działania prokuratury należą już tradycyjnie:

- zasada legalizmu,
- zasada bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli,
- zasada obiektywizmu,
- zasada działania z urzędu,
- zasada współpracy z organami władzy państwowej,
- zasada substytucji,
- zasada dewolucji,
- zasada indyferencji,
- zasada jednoosobowego wykonywania czynności⁵.

⁵ M. Mistygacz, J. Onyszczyk, M. Szeroczyńska, *Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce – nowe spojrzenie*, Warszawa 2023.

Prokuratura organizacyjnie jest jednością. Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury, który w swojej osobie ogniskuje uprawnienia do wykonywania funkcji ścigania i nadzoru nad przestrzeganiem prawa. Wyróżnianie poszczególnych szczebli prokuratury ma charakter wewnętrzny, usprawniający pracę i dostosowujący jej kształt do wymogów prawa procesowego.

Kolejną zasadę stanowi centralizm, a więc podporządkowanie wszystkich organów prokuratury jednemu organowi centralnemu – Prokuratorowi Generalnemu, który jest organem działającym jednoosobowo, dysponującym władztwem na obszarze całego państwa. Prokurator Generalny wykonuje swoje zadania bezpośrednio bądź za pośrednictwem podległych mu organów. Konsekwencją zasady centralizacji prokuratury jest zasada jednoosobowego kierownictwa. Zarówno centralną jednostką organizacyjną prokuratury (Prokuratura Krajowa), jak i terenowymi jednostkami prokuratury (prokuratury regionalne, okręgowe i rejonowe) kierują jednoosobowo prokuratorzy określonego szczebla.

Węzłową kwestią rzutującą na kształt ustrojowy prokuratury jest zagadnienie niezależności prokuratorów, która znajduje ograniczenia wynikające z zasady hierarchicznego podporządkowania. Prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego, w tym polecenie co do treści czynności procesowej wydawane przez prokuratora przełożonego. Aspektem o istotnym znaczeniu jest to, aby pozycja ustrojowa prokuratora gwarantowała neutralne, niepolityczne i niearbitralne podejmowanie decyzji w procesie stosowania prawa karnego w sprawach indywidualnych, a więc w zakresie realizacji uprawnień o charakterze władczym. Niezależność w odniesieniu do prokuratury jako instytucji polega na takim ukształtowaniu relacji między organami władzy czyniącym niemożliwe udzielanie przez organy administracji organom prokuratury poleceń co do formy i sposobu działania. Niezależność prokuratury winna więc stanowić atrybut tej instytucji, który logicznie wynika z funkcji przez nią pełnionych⁶. Tym samym ściganie przestępstw i stanie na straży praworządności wymaga

⁶ M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2013, s. 221.

zapewnienia niezależności w wymiarze zewnętrznym, wyjścia poza ścisłe podporządkowanie władzy wykonawczej. Natomiast w stosunkach wewnętrznych w ramach prokuratury mamy do czynienia z niezależnością prokuratora, którą niewątpliwie kształtuje pozycja całej prokuratury z jej naczelnym organem – Ministrem Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Z niezależnością prokuratora organicznie związane jest pojęcie bezstronności.

W ścisłym związku z zasadą niezależności prokuratora pozostaje instytucja nieprzenoszalności prokuratora. Tym samym delegowanie bez zachowania uczciwych i bezstronnych procedur stanowi zagrożenie dla niezależności prokuratora, umożliwiając wywieranie bezprawnego wpływu na niego. Zgodnie z art. 106 § 1 PoP Prokurator Generalny może delegować prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości zgodnie z kwalifikacjami prokuratora. Delegowanie na okres dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu roku może nastąpić tylko za zgodą prokuratora. Nadto Prokurator Generalny lub Prokurator Krajowy może delegować prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury do innej jednostki organizacyjnej prokuratury. Delegowanie na okres dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu roku może nastąpić tylko za zgodą prokuratora (§ 2). W uzasadnionych przypadkach, z uwagi na potrzeby kadrowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Prokurator Generalny lub Prokurator Krajowy może delegować prokuratora bez jego zgody na okres 12 miesięcy w ciągu roku do prokuratury mającej siedzibę w miejscowości, w której zamieszkuje delegowany, lub do prokuratury w miejscowości, w której znajduje się prokuratura będąca miejscem zatrudnienia delegowanego (§ 3). Delegowanie na okres do 2 miesięcy w ciągu roku może zarządzić również prokurator regionalny lub okręgowy (§ 6). Tym samym przymusowe delegowanie może pełnić funkcję kary dyscyplinarnej. Niewątpliwie delegowanie prokuratora bez jego zgody, nieuzasadnione dobrem służby (sytuacją kadrową), na czas pokrywający się z okresem, na który wymierzana jest najsurowsza kara dyscyplinarna w postaci przeniesie-

nia na inne miejsce służbowe (z wyjątkiem wydalenia ze służby)⁷, czy też osobisty stosunek do delegowanego prokuratora mogą być oceniane z punktu widzenia nadużycia władzy.

Wspomniana uprzednio likwidacja kadencyjności prokuratorów pełniących funkcję w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, a w konsekwencji powierzenie pełnienia władzy w zakresie ich powoływania i odwoływania Prokuratorowi Generalnemu, wzmacnia jego pozycję ustrojową (uprawnienia kierownicze) i tym samym osłabia niezależność prokuratorów.

Pojęcie neutralności politycznej (apolityczność) związane jest z założeniem, zgodnie z którym funkcjonariusze publiczni nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniami politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi. Apolityczność powinna być więc rozumiana w ten sposób, że funkcjonariusz nie uczestniczy w grze politycznej, jest niezależny od jakiejkolwiek partii politycznej, ideologii czy religii. Neutralność polityczna powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale też uniezależnienie od wpływów innych organizacji.

6. Status prawny prokuratora

Status prawny prokuratora, jak uprzednio wskazywano, jest jednym z elementów wpływających na pozycję ustrojową prokuratury. Ze stosunkiem służbowym, w którym pozostaje prokurator, wiąże się szereg praw i obowiązków, które w części trwają także po przejściu w stan spoczynku. Wygaśnięcie stosunku służbowego i przeniesienie prokuratora na inne miejsce służbowe zostało ściśle określone.

Prokuratorowi przysługuje immunitet, którego zadaniem jest zapewnienie prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych. Immunitet prokuratorski *sensu largo* tworzą trzy instytucje:

- immunitet materialny obejmujący swym zakresem czyny związane z nadużyciem wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków

⁷ Por. art. 142 § 1 pkt 4 i 5 PoP.

służbowych, stanowiące ściganą z oskarżenia prywatnego zniwagę strony, jej pełnomocnika lub obrońcy, kuratora, świadka, biegłego lub tłumacza oraz wykroczenie;

- immunitet formalny obejmujący zakaz pociągnięcia prokuratora do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego;
- zakaz zatrzymania (nietykalność osobista) prokuratora bez zgody przełożonego dyscyplinarnego oraz tymczasowego aresztowania bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego.

Uzupełnieniem statusu prawnego prokuratora jest przyjęty model odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora. Za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu prokurator odpowiada dyscyplinarnie (przewinienia dyscyplinarne)⁸. Nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym (art. 137 § 1 i 2 PoP). Wprowadzony swoisty kontratyp nieodpowiadania prokuratura za działanie bądź zaniechanie podjęte wyłącznie w interesie społecznym stanowi szczególne zagrożenie dla rzetelności procesu karnego, a w szczególności postępowania dowodowego. Możliwości nieponoszenia odpowiedzialności za działanie, które wykracza poza ramy kryterium legalności dokonywanych czynności procesowych, stanowi zagrożenie dla uczciwości postępowania. Możliwe przejawy pozaprawnego oportunistu obejmują nie tylko brak staranności czy zwykłe niedbalstwo, ale również działania umyślne.

Mankamentem obecnego modelu ustroju prokuratury jest brak minimalnych współczesnych form odpowiedzialności nie jako odpowiedzialności dyscyplinarnej (*responsibility*), ale „rozliczalności” działalności prokuratora (*accountability*). Aktualnie obowiązujące Prawo o proku-

⁸ Prokuratorów, analogicznie jak sędziów, dotyczą ograniczenia wynikające z tzw. przepisów kagańcowych. Prokurator odpowiada więc również dyscyplinarnie za: – działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub prokuratury; – działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego lub prokuratora, skuteczność powołania sędziego lub prokuratora, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej; – działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadą niezależności prokuratora (art. 137 § 1 pkt 2–4 PoP).

raturze zrezygnowało z okresowej oceny pracy prokuratora obejmującej ocenę efektywności wykonywania zadań oraz kompetencje zawodowe prokuratora.

Prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na stanowisko prokuratorskie powołuje Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego. O powołaniu prokuratora do spraw wojskowych, będącego żołnierzem zawodowym, Prokurator Generalny informuje Ministra Obrony Narodowej (art. 74 1 i 3 PoP).

Prawo o prokuraturze określiło warunki formalne, których spełnienie wymagane jest do powołania na stanowisko prokuratora. Zgodnie z art. 75 § 1 PoP na stanowisko prokuratora może być powołany ten, kto:

- 1) posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, a także nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego;
- 2) jest nieskazitelnego charakteru;
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce;
- 4) jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków prokuratora,
- 5) ukończył 26 lat;
- 6) złożył egzamin prokuratorski lub sędziowski;
- 7) był zatrudniony na stanowisku asesora prokuratorskiego lub sędowskiego co najmniej rok albo odbył w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury okres służby przewidziany w przepisach o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych;
- 8) nie pełnił służby zawodowej, nie pracował lub nie był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa⁹ ani też nie był sędzią, który orzekając, uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej, co zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem¹⁰.

⁹ Dotyczy organów wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 2023, poz. 102).

¹⁰ Wymagania określone w pkt 6 i 7, nie dotyczą: 1) profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych w polskich szkołach wyższych, w Polskiej Akademii

Regulacja, zgodnie z którą prokurator musi posiadać wyłącznie obywatelstwo polskie, budzi wątpliwości co do zgodności z art. 60 Konstytucji RP, mocą którego obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ustawodawca konstytucyjny nie pozostawił ustawodawcy zwykłemu miejsca na ograniczanie tego prawa.

Odnosząc się do wymogów formalnych, które powinna spełnić osoba pretendująca do stanowiska Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, należy wskazać, że nastąpił w tym zakresie regres w stosunku do stanu uprzednio obowiązującego. Otóż na gruncie ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, po nowelizacji z 2009 r., na stanowisko Prokuratora Generalnego mogła zostać powołana osoba będąca prokuratorem w stanie czynnym powszechnej lub wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o co najmniej 10-letnim stażu na stanowisku prokuratora, sędziego Izby Karnej lub Izby Wojskowej Sądu Najwyższego w stanie czynnym, sędzią sądu powszechnego lub sędzią sądu wojskowego w stanie czynnym, o co najmniej 10-letnim stażu sędziowskim w sprawach karnych. Zatem obecne wymogi formalne dla objęcia urzędu Prokuratora Generalnego określone zostały poniżej wymogów dotyczących choćby asesora prokuratorskiego.

Prawo o prokuraturze wprowadziło jako zasadę procedurę konkursową jedynie na pierwsze stanowisko prokuratorskie bez udziału Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, ale i tu przewidziano możliwość odstąpienia od przeprowadzenia procedury konkursowej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego powołuje na pierwsze stanowisko prokuratorskie bez przeprowadzenia procedury konkursowej (art. 80 PoP). W zakresie pozostałych szczebli organizacyjnych prokuratury Prokurator Generalny działający na wniosek Prokuratora Krajowego dysponu-

Nauk oraz w instytutach naukowo-badawczych i innych placówkach naukowych; 2) sędziów; 3) adwokatów, radców prawnych oraz prezesa, wiceprezesa, starszego radcy i radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, którzy wykonywali ten zawód lub zajmowali takie stanowisko przez co najmniej 3 lata. Natomiast wymagania określone w pkt 7 nie dotyczą notariuszy. Zob. art. 75 § 2 i 3 PoP.

je pełną dowolnością. Pomimo pozornych wymogów stażu pracy przy powołaniu odpowiednio na stanowiska: 1) prokuratora prokuratury okręgowej wymagany jest 3-letni staż na stanowisku prokuratora prokuratury rejonowej; 2) prokuratora prokuratury regionalnej wymagany jest 6-letni staż pracy na stanowisku prokuratora, w tym nie mniej niż 3-letni staż pracy na stanowisku prokuratora prokuratury okręgowej; 3) prokuratora prokuratury krajowej wymagany jest 8-letni staż pracy na stanowisku prokuratora, w tym nie mniej niż 5-letni staż pracy na stanowisku prokuratora prokuratury apelacyjnej, regionalnej, okręgowej (art. 76 § 1–3 PoP), w szczególnie uzasadnionych przypadkach w celu zapewnienia realizacji ustawowych zadań prokuratury Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego może powołać prokuratora do pełnienia obowiązków w Prokuraturze Krajowej, prokuraturze regionalnej i prokuraturze okręgowej z pominięciem wymogów dotyczących stażu pracy (art. 76 § 4 PoP). Tym samym Prokurator Generalny dysponuje pełną uznaniowością w zakresie prowadzenia polityki kadrowej bez uwzględnienia kryteriów merytorycznych.

Z ustawowo określonym statusem prokuratora spleta się zagadnienie dotyczące zakazu łączenia urzędu prokuratora ze sprawowaniem mandatu poselskiego. Zgodnie z art. 97 § 1 PoP w okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej. Paragraf 2 cytowanej ustawy stanowi zaś, że prokuratorowi ubiegającemu się o urząd Prezydenta RP, mandat posła, senatora albo radnego lub wójta udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej. Nie dotyczy to prokuratora w stanie spoczynku, co stanowi nawiązanie do rozwiązań z dwudziestolecia międzywojennego. Ukształtowana regulacja budzi jednak zastrzeżenia co do zgodności z art. 103 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 6 lutego 1996 r. (sygn. W 11/95) wskazał, że „zakaz łączenia mandatu poselskiego z piastowaniem określonych stanowisk państwowych stanowi konsekwencję podstawowych zasad określających oparty na zasadzie podziału władzy ustrój państwa i służyć ma realizacji tych zasad, w tym niezależności władzy ustawodawczej od wykonawczej, niezawisłości sędziowskiej, neutralności politycznej

określonych służb państwowych”. Zgodnie z art. 103 ust. 2 Konstytucji RP prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego.

Biorąc pod uwagę określone w art. 103 ust. 2 Konstytucji RP ograniczenia, konieczne jest odróżnienie od niepołączalności pojęcia *niewybieralność*, z którym łączy się wyłączenie zdolności osób pełniących określone stanowiska lub funkcje państwowe do nabycia mandatu parlamentarnego. Mamy więc do czynienia z częściowym ograniczeniem biernego prawa wyborczego, ponieważ osoba pełniąca określoną funkcję nie może kandydować w wyborach do parlamentu bez uprzedniego złożenia pełnionego stanowiska lub funkcji.

Ustrojodawca używa w art. 103 ust. 1 Konstytucji RP konstrukcji, zgodnie z którą mandatu posła nie można łączyć z określonymi funkcjami czy też zatrudnieniem, natomiast w art. 103 ust. 2 Konstytucji RP określono, kto nie może sprawować mandatu posła. Tym samym mamy do czynienia z ustrojodawczym rozróżnieniem. Argumentem przemawiającym za uznaniem, że ustawa zasadnicza wprowadza instytucję niewybieralności prokuratora na posła albo senatora jest nałożenie na prokuratora obowiązku unikania wszystkiego, co mogłoby osłabiać zaufanie do jego bezstronności. Właśnie integralnym składnikiem pojęcia *bezstronność prokuratora* jest jego apolityczność, która nie oznacza braku poglądów politycznych, lecz ich niemanifestowanie w pracy zawodowej¹¹.

Z uczestnictwem prokuratora przed sądem¹² związana jest kwestia miejsca zajmowanego na sali sądowej przez prokuratora jako oskarżyciela publicznego czy też działającego w interesie społecznym w postępowaniu cywilnym. Problem lokacji prokuratora na sali sądowej pojawił się już u zarania kształtowania się instytucji prokuratury w XIX w. w Polsce. Od 1808 r. do przełomu ustrojowo-politycznego w 1989 r. prokurator zajmował miejsce przy stole sędziowskim. Okres dwudziestolecia międzywojennego doprowadził do petryfikacji tej tradycji. Kwestia ta znalazła pierwotnie miejsce w reskrypcie ministra sprawiedliwości

¹¹ Wyrok TK z dnia 17 listopada 1998 r., sygn. K 42/97.

¹² M. Mistygacz, *Usytuowanie i strój urzędowy prokuratora w postępowaniu sądowym*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 10.

z dnia 16 maja 1808 r. wydanego Prokuratorowi Generalnemu przy Sądzie Kasacyjnym. Ze streszczenia reskryptu ministra hrabiego Feliksa Łubieńskiego wynikało: „Względem zaś miejsca nadogodniej byłoby, gdyby w równi z stolikiem prezesa, mógł być drugi osobny dla prokuratora; prokurator albowiem winien mieć księgi praw pod ręką, żeby mógł za wprowadzeniem każdego interesu zważać, czy zachowane są formalności, czy do przypadku stosowane prawa. Sąd jest wolny i nie-dependujący w swoim zdaniu. Prokurator nic imponować sądowi nie może, lecz widząc, iż formalność nie zachowana, iż prawo zgwałcone, czyni raport wszystkiego, końcem żeby sąd kasacyjny mógł przez inny sąd zwrócić rzecz do właściwej kolei”¹³. Zajmowanie przez prokuratora miejsca przy stole sędziowskim nawiązywało do tradycji francuskiej. Obecnie miejsce prokuratora w czasie rozpraw i posiedzeń sądowych wyznaczone jest po prawej stronie, patrząc od strony sądu, niezależnie od roli procesowej, w jakie przychodzi uczestniczyć prokuratorowi.

Jednym z elementów określających status prawny prokuratora jest jego strój urzędowy – toga. W Polsce strój urzędowy prokuratora w postaci togi w zasadzie kształtował się w okresie międzywojennym, po odzyskaniu niepodległości. W Polsce przedrozbiorowej „żupan czy koniusz były tak naturalnym w sądzie strojem, jak toga w Rzymie”¹⁴.

Ze strojem, jakim jest toga, wiążą się nie tylko walory estetyczne, ale przede wszystkim dostojność (*dignitas*) i powaga (*gravitas*). Samo noszenie stroju urzędowego togi w czasie rozprawy sądowej pozostaje w zgodzie z wieloletnią tradycją. Stanowi oznakę godności sprawowanego urzędu, a jej noszenie jest jednocześnie zobowiązaniem do prezentowania określonych postaw¹⁵.

Czerwony kolor żabotu prokuratorowskiego nawiązuje do używanej, tuż po odrodzeniu w 1917 r. urzędników Królestwa Polskiego, przy wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości przez prokuratorów przy Sądzie

¹³ A. Heylman, *Historia organizacyi sądownictwa w Królestwie Polskiem*, t. 1, Warszawa 1861, s. 129–131.

¹⁴ A. Bogucki, *Z powodu kwestji togi i biretu – uwagi i wnioski*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1920, nr 24, s. 194.

¹⁵ K. Żmijewska, *Toga. Symbol statusu społeczno-politycznego i religijnego w świecie rzymskim*, Poznań 2010, s. 7.

Najwyższym oraz prokuratorów i podprokuratorów przy Sądzie Apelacyjnym wstęgi ciemnoamarantowej. Aktualnie strój urzędowy prokuratorów jest jednolity. Toga jest suknią fałdzistą z lekkiego czarnego materiału wełnianego lub wełnopodobnego, sięgającą powyżej kostek, z wszytym przy kołnierzu togi żabotem, który wraz z kołnierzem i mankietami ma kolor czerwony.

7. Podsumowanie

Wyznacznikami pozycji ustrojowej prokuratury na czele z Prokuratorem Generalnym są przede wszystkim nałożone na nią zadania, wzajemne relacje z innymi organami władzy publicznej, wewnętrzna struktura organizacyjna, zasady organizacji i działania, a także status prawny prokuratora, a w szczególności zakres i gwarancje niezależności. Specyfika zadań, które są tradycyjnie nakładane na prokuraturę, implikuje oparcie działania prokuratury na zasadach charakterystycznych dla tego typu organów państwowych.

Rezygnacja z konstytucyjnego określenia statusu i pozycji ustrojowej prokuratury w trakcie prac konstytucyjnych pozostawiła nierozstrzygnięte pytania o podstawowym znaczeniu. Po wejściu w życie Konstytucji RP przedstawione zostały projekty jej zmiany dotyczące określenia pozycji ustrojowej i zadań prokuratury. Niestety, są one dalekie od spójności aksjologicznej i poprawności legislacyjnej¹⁶.

Prokuratura w Polsce obecnie nie znalazła swojego ustrojowego odzwierciedlenia w ustawie zasadniczej. Ostatnie sto lat doświadczeń to okres naznaczany licznymi zmianami ustrojowymi tej instytucji, przeszła ona bowiem ewolucję od funkcjonowania prokuratury przy sądach (od powiązania z Ministrem Sprawiedliwości jako Naczelnym Prokuratorem) do ukształtowania Urzędu Generalnego Prokuratora RP na gruncie obowiązywania ustawy o prokuraturze z 1950 r. i w końcu podporządkowania Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej Radzie Państwa. W trakcie transformacji ustrojowej prokuratura została podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości jako Prokuratorowi Gene-

¹⁶ M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce...*, s. 293–305.

ralnemu, co wepchnęło ją niejako pod polityczną kuratelę. Następnie odnotować należy 6-letni okres rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz szerokie gwarancje niezależności prokuratury. Powrót do unii personalnej tych dwóch urzędów świadczy o braku konsensusu politycznego co do modelu ustrojowego prokuratury. Aktualnie ukształtowana pozycja ustrojowa prokuratury w Polsce ma charakter endemiczny, z niespotykaną w występujących w zachodniej hemisferze kultury prawnej modelach prokuratury pozycją ustrojową i procesową politycznie odpowiedzialnego przed Sejmem RP oraz Prezesem Rady Ministrów Prokuratora Generalnego.

Nie istnieje jeden idealny system ustrojowy prokuratury, stąd mechaniczne przenoszenie rozwiązań ustrojowych z innych państw jest niewłaściwe. Wprowadzenie odpowiedniego systemu uzależnione jest od warunków społeczno-politycznych, kultury politycznej i prawnej czy też tradycji, a w szczególności tradycji demokratycznej. Umieszczenie Prokuratora Generalnego w rządzie grozi nadużywaniem władzy i instrumentalizacją polityczną. Z kolei ukształtowanie jako organu niezależnego i pozostawienie poza kontrolą parlamentu może rzutować na efektywność jego działania¹⁷.

Niezależnie od wyboru modelu ustrojowego prokuratury niezbędne jest jej konstytucyjne „zakotwiczenie”, określenie podstawowych zasad organizacji prokuratury, relacji z innymi organami władzy państwowej, a nadto określenie podstawowych praw i obowiązków (statusu prawnego) prokuratora z uwagi na fakt, iż prokurator staje się „potencjalnie najpotężniejszą postacią w procesie karnym w państwie”¹⁸. O ile to policja zatrzymuje, o tyle to prokurator ostatecznie decyduje o przedstawieniu zarzutów, o ile sąd kieruje rozprawą i wydaje wyrok, o tyle dotyczy to osób, które oskarży prokurator¹⁹.

¹⁷ M. Mistygacz, *Konstytucjonalizacja prokuratury*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, red. S. Sulowski, J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 139–150.

¹⁸ M. Tonry, *Prosecutors and Politics in Comparative Perspective*, [w:] *Prosecutors and Politics: A Comparative Perspective*, red. M. Tonry, Chicago–London 2012, s. 1.

¹⁹ Ibidem.



ROZDZIAŁ 15. WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA

1. Wprowadzenie

Rozdział II Konstytucji RP poświęcony został materii dotyczącej praw i wolności człowieka i obywatela, a zatem regulacjom kształtującym status prawny jednostki w państwie. Problematyka praw człowieka jest niezwykle istotna z punktu widzenia egzystencji jednostki oraz demokratyzacji danego państwa – zagwarantowanie i przestrzeganie praw i wolności jednostki to fundament demokratycznego porządku prawnego, czynnik determinujący istnienie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Ustrojodawca już w preambule do Konstytucji RP mówi o zagwarantowaniu praw obywatelskich, natomiast w art. 5 (rozdział I) wyraźnie stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela. Ustrojodawca pozostawił zdecydowanie konsekwentny w przywołanych zapowiedziach – Konstytucja RP zawiera szeroki katalog praw i wolności, które pełnią szczególne funkcje. Funkcje praw człowieka odnoszą się do ich roli w zapewnieniu jednostce prawidłowego funkcjonowania w organizacji, jaką jest państwo.

Zagwarantowanie praw i wolności w ustawie zasadniczej jest warunkiem *sine qua non* zapewnienia sprawiedliwego ładu państwowego, można więc powiedzieć, że są gwarantem tego ładu (funkcja socjotechniczna). Ponadto prawa człowieka uświadamiają społeczeństwu zakres podstawowych wartości demokratycznych i integrują społeczeństwo wokół istotnych dla niego wartości (funkcja aksjologiczna i integracyjna) oraz chronią te wartości, które są cenne zarówno dla jednostki, jak i całego społeczeństwa (funkcja ochronna, która sprowadza się do zapewnienia

jednostkom ochrony przed nadużyciami ze strony aparatu państwowego). Z kolei w ramach funkcji politycznej prawa człowieka wskazują kierunki działalności państwa, a w ramach funkcji gospodarczej – zasady funkcjonowania systemu gospodarczego. Funkcja socjalna natomiast sprowadza się do określania zasad podziału dochodu narodowego¹.

2. Podstawy regulacji praw jednostki

Zagwarantowane w Konstytucji RP prawa człowieka dotyczą przede wszystkim relacji jednostka–państwo, czyli działają w tzw. płaszczyźnie wertykalnej, co oznacza, że jednostka jest beneficjentem tych praw (podmiotem uprawnionym), a państwo jest podmiotem zobowiązanym do ich realizacji. W zakresie materii konstytucyjnej dotyczącej praw człowieka ustrojodawca posługuje się w pojęciach *wolność* i *prawo*, które nie są tożsame i wymagają wyjaśnienia. Pod pojęciem *prawo* należy rozumieć konkretne prawo podmiotowe jednostki polegające na możliwości żądania przez podmiot uprawniony (jednostkę) określonego zachowania ze strony podmiotu zobowiązanego (państwa) z takim skutkiem, że podmiot zobowiązany ma obowiązek żądanie spełnić. Jest to tzw. prawo pozytywne (prawo *sensu stricto*)².

Obowiązek państwa może polegać na spełnieniu konkretnego roszczenia albo podjęciu określonych działań na rzecz jednostki³. Uprawnienia jednostki, które składają się na dane prawo *sensu stricto*, wynikają bezpośrednio z prawa przedmiotowego (konkretnego przepisu konstytucyjnego, który znajduje rozwinięcie w ustawodawstwie zwykłym), a rola prawodawcy sprowadza się do określenia podmiotu uprawnionego, podmiotu zobowiązanego oraz przesłanek, jakie podmiot musi spełnić, aby mógł wystąpić z konkretnym żądaniem wobec państwa (np. prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych, prawo odszkodowania

¹ K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 90 i n.

² B. Szmulik, *Prawa człowieka – pojęcie, geneza oraz klasyfikacja*, [w:] *Dylematy praw człowieka*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2008, s. 446.

³ J. Hołda, *Prawa człowieka. Wiadomości wstępne*, [w:] *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, red. J. Hołda, Warszawa 2014, s. 11.

za działania organów państwa). Realizacja praw *sensu stricto* w praktyce wymaga aktywności różnych podmiotów⁴.

W przypadku sporu na tle określonego prawa podmiot zainteresowany wskazuje podstawę prawną, z której wywodzi swoje prawo. Z kolei pod pojęciem *wolność* należy rozumieć tzw. prawa negatywne (prawa wolnościowe), które dają jednostce możliwość podejmowania działań zgodnie ze swoją wolą w określonej dziedzinie życia, mieszczących się we wskazanej sferze zachowań, a państwo zobowiązuje do powstrzymania się od ingerencji, jeżeli zachowania jednostki nie wykraczają poza granicę tej sfery. Obowiązek państwa w tym przypadku ma charakter negatywny i polega na powstrzymaniu się od działania, a prawo przedmiotowe wskazuje jedynie granice wolności. O ile w przypadku prawa *sensu stricto* należy wymienić wszystko, co komuś przysługuje, o tyle w przypadku wolności wymienia się to, co jest zakazane (np. zawarta w art. 40 wolność od tortur) albo dozwolone (dobrym przykładem jest zagwarantowana w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wolność słowa, która daje jednostce możliwość swobodnego wyrażania własnych poglądów; w tym przypadku ingerencja państwa jest możliwa tylko i wyłącznie wtedy, gdy nasza wypowiedź wykracza poza sferę swobodnego wyrażania poglądów, a polega np. na pomawianiu innego podmiotu)⁵. W przypadku sporu na tle określonej wolności to nie jednostka podaje podstawę prawną gwarantującą prawo wolnościowe, tylko organ państwowy wskazuje podstawę prawną ograniczającą wolność.

3. Godność człowieka, zasada wolności i zasada równości

Podstawą praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji RP jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, na co wskazuje art. 30 mówiący o tym, że wartość ta stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela oraz że jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona

⁴ L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 29.

⁵ A. Bisztyga, *Wolności i prawa jednostki w stuletniej perspektywie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 165.

jest obowiązkiem władz publicznych⁶. Ustrojodawca już w preambule odwołuje się do godności ludzkiej, wzywając wszystkich, którzy będą stosować Konstytucję RP, 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”. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne, czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję RP, a zarazem fundament całego porządku prawnego w państwie⁷. Chodzi tu o godność osobową⁸, której Konstytucja RP przyznaje cechę przyrodzoności niezbywalności. Cecha przyrodzoności wiąże się z faktem bycia człowiekiem, co oznacza, że przysługuje każdej istocie ludzkiej i nie podlega różnicowaniu. Natomiast niezbywalność godności oznacza, że człowiek nie może się jej zrzec w żadnych okolicznościach. Ponadto godność jest wartością nienuiszaną, której nikt nie może jednostki pozbawić ani jej ograniczyć – jest to bezwzględny zakaz dotyczący wszystkich. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania nie mogą go tej godności pozbawić ani jej naruszyć⁹. „Polski ustrojodawca uznając przyrodzoność godności osobowej, przesądził o tym, że w ramach polskiego systemu prawnego godność ta nie może być traktowana jako fikcja prawna, ale że tak klauzula z art. 30, jak i konstytucyjne pojęcie godności będące jej znaczeniem, są w relacji do czegoś na – tak lub inaczej pojętej – płaszczyźnie przedmiotowej «poza» systemem prawa”¹⁰.

W doktrynie wskazuje się, że godność osobowa to najwyższa wartość, która jest sumą niepowtarzalnych cech, takich jak świadomość,

⁶ Ibidem.

⁷ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 358.

⁸ Zob. stanowisko TK dotyczące pojęcia godności osobistej: wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU 2007, nr 3, poz. 24.

⁹ Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU 2003, nr 3A, poz. 19.

¹⁰ M. Piechowiak, *Wyrażenie „godność” – pojęcie godności – godność*, „Przegląd Praw Konstytucyjnego” 2022, nr 6, s. 25.

rozum, uczucia, na podstawie których można rozpoznać przynależność do gatunku ludzkiego¹¹. Godność ludzka jest tym, co najpełniej określa istotę człowieczeństwa¹². Konstytucja RP nakłada na władze publiczne obowiązek poszanowania i ochrony godności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w konsekwencji oznacza to, że wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie a z drugiej strony działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności¹³.

W katalogu ogólnych zasad dotyczących praw i wolności człowieka oprócz zakazu naruszania godności ludzkiej znalazła się też zasada wolności oraz równości obywateli wobec prawa i w prawie. Przepis art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poddaje pod ochronę wolność człowieka i z jednej strony nakazuje każdemu szanować wolność i prawa innych a z drugiej strony zakazuje zmuszania kogokolwiek do podejmowania działań i zachowań, których prawo mu nie nakazuje. Przepis ten statuuje prawo jednostki do postępowania zgodnie z własnym wyborem w granicach ustanowionych przez państwo w ramach obowiązujących przepisów prawnych. Można powiedzieć, że przestrzenią, w której jednostka może samodzielnie decydować o sposobie swojego postępowania, jest to, co nie jest prawem zakazane ani też nakazane. Inaczej natomiast wyglądają decyzje państwa i jego organów w zakresie podejmowania działań, ponieważ w przypadku tych podmiotów jest to możliwe tylko wtedy, gdy tak stanowi prawo – wyraźnie przesądza o tym art. 7 Konstytucji RP wyrażający zasadę legalizmu. W konsekwencji organy władzy publicznej mogą działać tylko wówczas, gdy prawo je do tego upoważnia, wskazując wyraźnie ich zadania, zakres kompetencji i tryb działania.

¹¹ K. Complak, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku prawnym RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 65 i 68.

¹² L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 243.

¹³ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 358.

Zasadę równości wyraża przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiąc, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nakaz równego traktowania skierowany do organów władzy publicznej dotyczy zarówno stosowania prawa (równość wobec prawa), jak i tworzenia prawa (równość w prawie). Chodzi zatem o jednakowe traktowanie wszystkich w procesie stosowania prawa przez sądy i organy administracji publicznej oraz o jednakowe traktowanie wszystkich w procesie stanowienia prawa, czyli kształtowanie sytuacji prawnej jednostki w ramach norm prawnych w sposób wolny od dyskryminacji i przyznawania nieuzasadnionych przywilejów w imię partykularnych interesów¹⁴.

Zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być uzasadnione względami racjonalnymi. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych¹⁵.

Różnicowanie sytuacji prawnej jednostek jest zatem dopuszczalne pod warunkiem, że pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Z zasady równości wynika też zakaz dyskryminacji zawarty w art. 32 ust. 2, który wyraża generalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym, jak i gospodarczym – oraz określa granice

¹⁴ M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 121.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK A2003, nr 4, poz. 28.

dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych i dyskryminujących określone podmioty. Zakaz ten dotyczy wszystkich bez wyjątku i obejmuje wszystkie dziedziny życia¹⁶. Klauzula niedyskryminacji zawarta w art. 32 ust. 2 nie wymienia enumeratywnie powodów niedozwolonej dyskryminacji. Wśród niedozwolonych kryteriów wymienia się najczęściej: płeć, rasę, kolor skóry, narodowość, język, pochodzenie społeczne, majątek, urodzenie, wyznawaną religię, przekonania polityczne, przynależność do mniejszości narodowej.

Dyskryminacja występuje w dwóch postaciach: bezpośredniej i pośredniej. Dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce w sytuacji, gdy przepis prawny lub podjęte działanie wprost powołuje się na niedozwolone kryterium albo jeżeli prawodawca jednakowo traktuje sytuacje, mimo że okoliczności, w których znajdują się jednostki, wymagają ich zróżnicowania. Z dyskryminacją pośrednią mamy natomiast do czynienia w przypadku, gdy przepis prawny lub podjęte działanie powołuje się na inne niż zakazane kryteria dyskryminujące, ale dzięki temu osiąga efekt dyskryminacyjny¹⁷.

Wśród przepisów Konstytucji RP odnoszących się do zasady równości i konkretyzujących tę zasadę należy wskazać:

- art. 6 (przyznający każdemu równy dostęp do dóbr kultury);
- art. 11 (stanowiący o równości w zakresie tworzenia partii politycznych i wpływania przez obywateli za ich pośrednictwem na kształtowanie polityki państwa);
- art. 33 (statuujący zasadę równości kobiet i mężczyzn);
- art. 60 (zakładający równy dostęp do służby publicznej);
- art. 64 ust. 2 (statuujący równą ochronę prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia);
- art. 68 ust. 2 (statuujący równy dostęp do świadczeń publicznej opieki zdrowotnej);
- art. 70 ust. 4 (statuujący równy dostęp do wykształcenia);

¹⁶ A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 42.

¹⁷ M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego...*, s. 130.

- art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 (statuujące zasadę równości w zakresie prawa wyborczego) – ustawa zasadnicza przewiduje też wyjątki od zasady równości, wprowadzając przywileje dla określonych podmiotów: art. 27 zd. 2 i art. 35 ust. 2 (statuujące dodatkowe uprawnienia dla mniejszości narodowych);
- art. 68 ust. 3 (statuujący szczególną opiekę zdrowotną dla dzieci, kobiet w ciąży, osób z niepełnosprawnościami i osób w podeszłym wieku);
- art. 69 (przyznający szczególną pomoc dla osób z niepełnosprawnościami);
- art. 71 ust. 1 zd. 2 (przewidujące szczególną pomoc dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej);
- art. 71 ust. 2 (przewidujący szczególną opiekę nad matką i dzieckiem).

4. Środki ochrony praw jednostki

Oprócz ogólnych zasad stanowiących płaszczyznę dla interpretacji poszczególnych praw i wolności ustawa zasadnicza zawiera też szereg środków służących ochronie podstawowych praw człowieka:

1. Prawo do odszkodowania za działania organów państwa. Odpowiedzialność odszkodowawcza dotyczy wszelkich organów władzy publicznej każdego szczebla, jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów realizujących zadania z zakresu władzy publicznej w przypadku wyrządzenia szkody w związku z działaniem niezgodnym z prawem.
2. Prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych. Dotyczy ono orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.
3. Prawo do skargi konstytucyjnej. Instytucja skargi przysługuje każdemu – tzn. zarówno obywatelom RP, bezpaństwowcom, jak i cudzoziemcom w przypadku, gdy organ administracji publicznej orzekł o ich konstytucyjnych prawach, wolnościach albo obowiązkach na podstawie ustawy lub innego aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP. Skargę wnosi się w terminie 3

miesiący od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W przypadku skargi obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, co oznacza, że może zostać sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych. Skarga jest wolna od opłaty sądowej).

4. Prawo do wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie naruszonych praw. Zadaniem Rzecznika jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych. Każdy, czyje wolności lub prawa zostały naruszone przez organy władzy publicznej, ma prawo wystąpić z wnioskiem do Rzecznika o pomoc w ich ochronie. Zakres działania Rzecznika pod względem przedmiotowym obejmuje wolności i prawa określone nie tylko w ustawie zasadniczej, ale i pozostałych aktach normatywnych powszechnie i wewnątrznie obowiązujących. Rzecznik bada, czy skutek działań bądź zaniechań działania organów państwowych, organizacji i instytucji nie nastąpiło naruszenie prawa, zasad współżycia społecznego i zasad sprawiedliwości społecznej. Poza obywatelami polskimi ochroną Rzecznika objęte są również znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, a zatem bezpaństwowcy i cudzoziemcy.

5. Katalog praw i wolności w Konstytucji RP

Rodzaj i zakres konstytucjonalnych praw i wolności stanowi efekt oddziaływania międzynarodowych unormowań z zakresu praw człowieka¹⁸. Chodzi tu o międzynarodowe standardy w zakresie ochrony praw jednostki służące kompleksowej ochronie tych praw, które wykształci-

¹⁸ M. Jabłoński, *Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 18.

ły się w drugiej połowie XX w., takie jak: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych – uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r., a także tzw. standard europejski, czyli Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. i Europejską Kartę Społeczną z 1961 r.

Rozdział II Konstytucji RP podzielony został na następujące części: zasady ogólne, wolności i prawa osobiste, wolności i prawa polityczne, wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, środki ochrony wolności i praw, obowiązki. Systematyka wolności i praw jednostki dokonana została na podstawie kryterium przedmiotowego, czyli chronionych sfer życia człowieka. Z kolei na podstawie kryterium podmiotowego zawarte w ustawie zasadniczej wolności i prawa można podzielić na wolności i prawa człowieka przysługujące każdemu z uwagi na fakt, że jest człowiekiem (np. prawo do życia, prawo własności), oraz wolności i prawa obywatela związane z faktem przynależności jednostki do państwa i przysługujące tylko obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej oraz umożliwiające współkształtowanie woli państwa i oddziaływanie na państwo (np. czynne i bierne prawo wyborcze, prawo równego dostępu do służby publicznej).

5.1. Prawa i wolności osobiste

Wyodrębnione w Konstytucji RP wolności i prawa osobiste to fundamentalne prawa, które gwarantują jednostce autonomię w płaszczyźnie psychicznej, fizycznej i prawnej. Do praw osobistych o charakterze powszechnym Konstytucja RP zalicza:

1. Prawo do życia, które zapewnia człowiekowi prawną ochronę życia. Biorąc pod uwagę kwestię uznania konkretnego momentu za początek życia człowieka, przepis ten wymaga doprecyzowania i uregulowania konkretnych przejawów tej ochrony w bieżącym ustawodawstwie.
2. Wolność od eksperymentów naukowych bez zgody osoby zainteresowanej. Chroni ona jednostkę przed nieświadomym pełnieniem

roli osoby, na której przeprowadza się eksperymenty naukowe. W przypadku przeprowadzania takich eksperymentów niezbędna jest indywidualna zgoda uczestnika.

3. Wolność od tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania oraz stosowania kar cielesnych. Zakaz ten dotyczy zarówno dopuszczalnego systemu kar, jak i wszelkich stosunków międzyludzkich, w ramach których wskazane w tym przepisie zachowania z uwagi na ich niehumanitarny charakter zostały zakazane.
4. Prawo do nietykalności i wolności osobistej, w tym prawo do poinformowania o pozbawieniu wolności rodziny albo osoby wskazanej, prawo do informacji o przyczynach zatrzymania, prawo zatrzymanego do humanitarnego traktowania, prawo do odszkodowania za bezpodstawne pozbawienie wolności. Pozbawienie wolności czy też ograniczenie wolności może nastąpić, tylko gdy spełnione zostaną przesłanki określone w ustawie oraz na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Kwestię zatrzymania osoby reguluje Kodeks postępowania karnego.
5. Wolność od pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za czyn niestanowiący czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia (zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*). Funkcją tej zasady jest ochrona jednostki przed karaniem za czyny, które w momencie ich popełnienia nie były zabronione przez prawo.
6. Prawo do obrony. Przysługuje we wszystkich stadiach postępowania karnego i oznacza możliwość posiadania obrońcy w postaci fachowego pełnomocnika w przypadku pociągnięcia do odpowiedzialności karnej oraz przedstawiania dowodów.
7. Prawo do sądu i zasada jawności postępowania sądowego. Jest to prawo jednostki do dochodzenia swoich praw przed właściwym, niezawisłym, niezależnym i bezstronnym sądem. Jawność oznacza informowanie stron i uczestników o dacie i godzinie posiedzenia oraz polega na dopuszczeniu do udziału w rozprawie osób trzecich, w szczególności dziennikarzy¹⁹.

¹⁹ P. Kuczma, *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012, s. 86.

8. Prawo do uznania za niewinnego do czasu stwierdzenia winy prawomocnym wyrokiem (tzw. zasada domniemania niewinności). Zasada ta może zostać obalona tylko w drodze prawomocnego wyroku sądowego. Gwarantuje ona jednostce odpowiednie traktowanie w przypadku podejrzenia jej o popełnienie przestępstwa.
9. Zakaz przedawnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości. Zbrodnie wojenne to przestępstwa zabronione w ramach porozumień międzynarodowych regulujących prowadzenie działań wojennych i okupacji oraz powszechnie uznawanych zasad prawa międzynarodowego²⁰, jak np. konwencje haskie czy konwencje genewskie. W świetle tego zakazu nie stosuje się do tych czynów instytucji przedawnienia, czyli uwolnienia od odpowiedzialności karnej po upływie określonego w przepisach prawa czasu.
10. Zakaz biegu przedawnienia przestępstw nieściganych z powodów politycznych. Przepis ten daje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, które nie były ścigane z uwagi na aktualną politykę państwa²¹.
11. Wolność od orzekania o przepadku rzeczy poza prawomocnym orzeczeniem sądu. Przepadek rzeczy jest dolegliwością dla sprawcy danego czynu polegającą na pozbawieniu go własności danej rzeczy. Konstytucja RP dopuszcza możliwość odebrania własności, ale tylko i wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu i tylko w przypadkach wskazanych w ustawie²².
12. Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o własnym życiu osobistym. Przepis ten wyznacza zakres ochrony prywatności, na którą składają się następujące komponenty: życie prywatne, czyli nieformalne relacje i więzi z inną osobą wolne od ingerencji zewnętrznej, życie

²⁰ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 43 pkt 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el.

²¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 44 Bieg przedawnienia*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el.

²² M. Haczkowska, *Komentarz do art. 46 Przepadek rzeczy*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el.

rodzinne, życie osobiste, które dotyczy decyzji związanych wyłącznie z osobą jednostki, cześć człowieka oznaczającą dobre imię, czyli opinię innych o jednostce, i godność rozumianą jako poczucie własnej wartości²³.

13. Prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, w tym wychowania i nauczania moralnego i religijnego. Przepis ten daje możliwość wychowywania dzieci bez nadmiernego wpływu podmiotów zewnętrznych²⁴, przy czym ustawodawca może wprowadzić pewne ograniczenia tego prawa z uwagi na dobro dziecka przy uwzględnieniu dobra społecznego i zasad współżycia społecznego, np. obowiązek szkolny²⁵.
14. Wolność od pozbawienia praw rodzicielskich bez prawomocnego orzeczenia sądu. Tylko sąd może ograniczyć lub pozbawić rodziców praw rodzicielskich i tylko w przypadkach określonych w ustawie.
15. Wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się. Oznacza zakaz wchodzenia w proces komunikowania się jednostki z innymi podmiotami i dotyczy nie tylko relacji państwo–obywatel, ale też stosunków międzyludzkich. Chodzi o wszystkie dostępne formy komunikowania się, czyli korespondencję, rozmowy telefoniczne, pocztę elektroniczną.
16. Nienaruszalność mieszkania (tzw. ochrona miru domowego), która oznacza, że nikt nie może wchodzić do mieszkania ani w nim przebywać bez zgody użytkownika²⁶.
17. Prawo do ochrony danych osobowych. Jest to szczególny instrument ochrony tych interesów podmiotu, które są związane z ochroną życia prywatnego, dzięki któremu ma on prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji o swo-

²³ J. Uliasz, *Konstytucyjna ochrona prywatności w świetle standardów międzynarodowych*, Rzeszów 2018, s. 147.

²⁴ M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 48*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

²⁵ P. Kuczma, *Prawa człowieka...*, s. 87.

²⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 68.

im życiu²⁷. Zobowiązanie kogokolwiek do ujawniania informacji dotyczących jego osoby musi wynikać z ustawy).

18. Prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów dotyczących zainteresowanego. Chodzi o urzędowe dokumenty i zbiory danych, które są pozyskiwane i gromadzone na podstawie ustawy przez uprawnione organy władzy publicznej i instytucje publiczne²⁸.
19. Prawo do żądania sprostowania i usunięcia informacji niezgodnych z prawdą, niepełnych lub zebranych w sposób naruszający ustawę, dzięki któremu każdy może wpłynąć na prawidłowość dotyczących go informacji gromadzonych zgodnie z ustawą.
20. Wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i opuszczenia go, wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Każdy ma prawo samodzielnie decydować o tym, gdzie i jak długo zamierza mieszkać lub przebywać.
21. Wolność sumienia i religii. Wolność religii daje możliwość wyznawania lub przyjmowania religii według własnego uznania, uzewnętrzniania swoich przekonań religijnych, uprawiania kultu i uczestniczenia w obrzędach, posiadania świątyń i innych miejsc kultu, natomiast wolność sumienia oznacza możliwość przyjęcia innego światopoglądu niż religijny²⁹.
22. Wolność od przymusowego uczestnictwa lub nieuczestniczenia w praktykach religijnych.
23. Wolność wypowiedzi, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz zakaz cenzury prewencyjnej i koncesjonowania prasy. Wolność wyrażania poglądów dotyczy sfery życia zarówno prywatnego, jak i publicznego i ma fundamentalne znaczenie dla swobodnej debaty publicznej w państwie demokratycznym, a zakaz cenzury prewencyjnej wszystkich środków społecznego przekazu i koncesjonowania prasy ma charakter bezwzględny³⁰.

²⁷ J. Uliasz, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 176, 178.

²⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji ...*, s. 70.

²⁹ P. Kuczma, *Prawa człowieka...*, s. 91–92.

³⁰ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 54, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el.

24. Prawo cudzoziemców do azylu oraz do przyznania statusu uchodźcy. Cudzoziemcom oraz bezpaństwowcom prześladowanym we własnym kraju ze względów politycznych przysługuje prawo do azylu. Cudzoziemcy i bezpaństwowcy szukający schronienia przed prześladowaniami mogą też ubiegać się o status uchodźcy³¹. Powody i procedury przyznania tych statusów określa ustawa i umowy międzynarodowe.

Do wolności i praw osobistych przyznanych tylko obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ustawa zasadnicza zalicza natomiast:

1. Wolność od wydalenia z kraju i prawo powrotu do kraju. Oznacza, że obywateli polskich nie można przymusowo wydalić z kraju oraz zakazać im powrotu do kraju – zakaz tzw. banicji.
2. Wolność od zbierania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Organy władzy publicznej nie mogą w dowolny sposób ustalić zasobu informacji, który chcą uzyskać od obywateli³².
3. Wolność od ekstradycji. Ekstradycja polega na wydaniu przez władze jednego państwa władzom drugiego państwa osoby przez nie poszukiwanej z uwagi na zarzut popełnienia przestępstwa lub osoby skazanej za popełnienie przestępstwa w celu pociągnięcia jej do odpowiedzialności karnej albo wykonania orzeczonej kary³³. Zakaz ekstradycji nie ma charakteru bezwzględnego – ekstradycja może zostać dokonana, jeżeli wynika to z umowy międzynarodowej albo ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, a także na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.

³¹ M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 112–113.

³² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 48.

³³ M. Florczak-Wątor, *Art. 55 Zakaz ekstradycji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el.

5.2. Prawa i wolności polityczne

Kolejną grupą praw i wolności wymienionych w ustawie zasadniczej są wolności i prawa polityczne, czyli te, które dotyczą sfery życia publicznego jednostki i są niezwykle istotne dla funkcjonowania społeczeństw demokratycznych. Dają one jednostce możliwość udziału w rządzeniu państwem i podejmowaniu decyzji państwowych, a więc kształtowaniu polityki państwa³⁴. Wśród tych praw, z których mogą korzystać tylko obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucja RP wymienia:

1. Prawo równego dostępu do służby publicznej. Przepis ten statuuje prawo dostępu do służby publicznej rozumianej jako praca w instytucjach publicznych realizujących zadania władzy publicznej. Osoby pretendujące do służby publicznej powinny mieć stworzone takie same reguły rekrutacji i zakazane są wszelkie działania o charakterze dyskryminującym. Prawo to nie ma jednak charakteru roszczeniowego i daje jednostce ubiegającej się o przyjęcie do takiej służby możliwości wystąpienia z roszczeniem w przypadku odmowy jej przyjęcia³⁵.
2. Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej. Chodzi o możliwość uzyskiwania informacji o działalności wszelkich organów i ich jednostek organizacyjnych wykonujących zadania władzy publicznej i gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym podmiot nie ma obowiązku wykazywać, że ma w tym interes prawny czy faktyczny. Jest to nieodzowne prawo w ustroju demokratycznym, które umożliwia świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa oraz kontrolę opinii publicznej nad działalnością organów i władz³⁶. Szczegółowy tryb uzyskiwania i udzielania tych informacji określa ustawa o dostępie do informacji publicznej.

³⁴ B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 28.

³⁵ M. Chmaj, *Wolności i prawa...*, s. 134.

³⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 59–60.

3. Prawo do udziału w referendum i uczestnictwa w wyborach do parlamentu, głowy państwa i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. To prawa, które warunkują świadomy udział w życiu publicznym i realizację zasady zwierzchnictwa Narodu, a także realizację aktywności osobistej w życiu społeczno-politycznym państwa³⁷.

Natomiast prawa i wolności polityczne o charakterze powszechnym to:

1. Wolność zgromadzeń. Gwarantuje wolność organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Istotą tej wolności jest możliwość swobodnego gromadzenia się w celu zmanifestowania poglądów lub wyrażenia stanowiska³⁸, a obowiązkiem państwa jest zabezpieczenie realizacji tej wolności. Konstytucja RP chroni nie tylko zgromadzenia polityczne, ale również zgromadzenia prywatne które nie są związane ze sferą życia politycznego.
2. Wolność zrzeszania się. Jest to ważny element wolności politycznej, który kształtuje społeczeństwo obywatelskie i umożliwia mu organizowanie się w celu prowadzenia działalności i przedsięwzięć w różnych sferach życia. Rodzaje zrzeszeń, tryb rejestracji oraz formy nadzoru określa ustawa. Są to m.in. partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje zawodowe, stowarzyszenia i ruchy obywatelskie.
3. Prawo petycji, wniosków i skarg. Przepis ten statuuje prawo do wnoszenia różnych środków, za pomocą których jednostka komunikuje się z podmiotami realizującymi zadania publiczne w celu wywarcia wpływu na działania podejmowane przez adresata³⁹. Adresatem mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, a środki te można składać zarówno w interesie publicznym, jak i własnym lub innej osoby za jej zgodą. Poprzez petycje, skargi i wnioski społeczeństwo utrzymuje więź z aparatem

³⁷ B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 194.

³⁸ R. Grabowski, *Ewolucja ustawowych regulacji wolności zgromadzeń w Polsce*, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 27.

³⁹ M. Chmaj, *Wolności i prawa...*, s. 148.

państwowym, nabywa świadomość polityczną i zwalcza różnego rodzaju nieprawidłowości w działalności administracji⁴⁰.

5.3. Prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne

W katalogu praw człowieka znalazły się też wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Prawa i wolności ekonomiczne chronią stan posiadania i zapewniają jednostce warunki materialne niezbędne do jej egzystencji. Prawa i wolności socjalne chronią jednostki, które z różnych powodów nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie warunków materialnych niezbędnych do egzystencji – dają możliwość korzystania z różnych świadczeń publicznych o charakterze pomocowym⁴¹. Prawa i wolności kulturalne z kolei umożliwiają rozwój duchowy poprzez zaspakajanie kulturalnych potrzeb człowieka⁴².

Do grupy tych praw i wolności, z których może skorzystać każdy człowiek, Konstytucja RP zaliczyła:

1. Prawo do własności i innych praw majątkowych oraz do ochrony tych praw, które nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom dopuszczalnym pod warunkiem, że nie ograniczają istoty tego prawa. Oznacza to, że nie mogą osiągnąć takiego rozmiaru, który niweczy podstawowe składniki prawa własności, pozbawia je rzeczywistej treści i przekształca w pozór tego prawa⁴³.
2. Prawo do dziedziczenia. Przepis ten zapewnia każdemu samą możliwość stania się następcą prawnym osoby zmarłej, ale nie przesądza o porządku dziedziczenia po konkretnej osobie i nie gwarantuje nikomu uzyskania praw majątkowych w drodze dziedziczenia po określonym spadkodawcy⁴⁴.

⁴⁰ P. Kuczma, *Prawa człowieka...*, s. 127.

⁴¹ A. Kulig, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 155.

⁴² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 367.

⁴³ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU 2013, nr 6A, poz. 85.

3. Wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Przepis ten nie gwarantuje każdemu prawa do pracy, ale zobowiązuje państwo do prowadzenia takiej polityki gospodarczej, ekonomicznej i socjalnej, która będzie zmierzać do generowania produktu krajowego brutto przez zasoby ludzkie w ramach zatrudnienia⁴⁵. Ustawodawca może natomiast określić warunki dopuszczania do zawodu i wyznaczania jego ram w celu ochrony interesów innych podmiotów – i taka reglamentacja w rozwiniętym społeczeństwie demokratycznym jest niezbędną⁴⁶.
4. Prawo do minimalnego wynagrodzenia za pracę. Określenie minimalnego wynagrodzenia za pracę i sposób ustalania jego wysokości musi następować w drodze ustawy, przy czym obowiązek określenia minimalnego wynagrodzenia na poziomie ustawowym powinien dotyczyć nie tylko pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ale także szerzej – osób wykonujących pracę na innych podstawach. Ustawodawca może też w niektórych przypadkach określić wynagrodzenie maksymalne, np. dla osób pełniących funkcje kierownicze w podmiotach dysponujących majątkiem publicznym⁴⁷.
5. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Nie jest ono ograniczone wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy, ale obejmuje też osoby wykonujące pracę w innych formach zatrudnienia. Zadaniem ustawodawcy jest takie ukształtowanie tego prawa, aby w miejscu pracy osiągnąć stan niezagrażający życiu lub zdrowiu pracowników, biorąc pod uwagę specyfikę zatrudnienia⁴⁸.
6. Prawo do dni wolnych od pracy oraz urlopu (wymiar płatnego corocznego urlopu, dni wolne od pracy i maksymalne normy czasu pracy określa ustawa), prawo do ochrony zdrowia, z którego należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz

⁴⁵ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 64.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.

⁴⁷ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Komentarz do art. 65*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. K 18/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 165.

obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji tego prawa, oraz możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności⁴⁹.

7. Prawo do ochrony osób z niepełnosprawnością. Celem tego przepisu jest zniesienie barier utrudniających takim osobom udział w życiu zawodowym lub społecznym poprzez przyjęcie odpowiednich regulacji określających zakres, formy oraz środki służące realizacji tego celu. Obowiązkiem władz publicznych jest przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które zapewnią osobom z niepełnosprawnością realną pomoc w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.
8. Prawo do nauki, które dotyczy nie tylko dzieci i młodzieży, ale również osób dorosłych, jeżeli decydują się na zdobywanie wykształcenia. Umożliwia ono zdobywanie wiedzy w zorganizowanych formach nauczania oraz zdobycie dokumentów poświadczających kształcenie i umożliwiających kontynuowanie nauki albo wykonywanie określonego zawodu.
9. Prawo rodziny do ochrony. Przepis ten zobowiązuje państwo, aby uwzględniało w bieżącej i długofalowej polityce społeczno-gospodarczej dobro rodziny, z tym że nie tylko w ramach założeń tej polityki, ale przede wszystkim w praktyce politycznej i obowiązującym prawodawstwie – adresatem tego przepisu jest przede wszystkim ustawodawca. Ponadto zobowiązuje państwo do udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, czyli pomocy wyróżniającej się wśród innych form pomocy udzielanej przez państwo⁵⁰.
10. Prawo dziecka do ochrony. przepis ten nakłada na wszystkie władze publiczne⁵¹ obowiązek zapewnienia ochrony prawom dziecka

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 38.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU 2015, nr 3A, poz. 29.

⁵¹ L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do art. 72*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el.

i wprowadza prawo każdego do żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyiskiem i demoralizacją.

11. Wolność twórczości artystycznej i badań naukowych, nauczania oraz korzystania z dóbr kultury. Przepis ten zobowiązuje państwo do powstrzymania się od ingerencji w przypadku, gdy jednostka korzysta z przyznanych wolności, a ponadto daje możliwość wystąpienia z prawnie skutecznym roszczeniem – skargą konstytucyjną w przypadku naruszenia tych praw⁵².
12. Prawa w zakresie środowiska naturalnego. Przepis ma charakter normy programowej, która wytycza kierunek polityki państwa w zakresie środowiska naturalnego – prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne obecnemu oraz przyszłym pokoleniom, a także wspieranie działań społecznych na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, ale też konkretyzuje prawo podmiotowe jednostki do informacji o stanie i ochronie środowiska. Ochrona środowiska jest jednym z elementów bezpieczeństwa ekologicznego, ale zadania państwa obejmują ponadto działania na rzecz poprawy obecnego stanu środowiska i programujące jego dalszy rozwój⁵³.
13. Prawo do ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Przepis ten nie ustanawia prawa podmiotowego jednostki, lecz formułuje obowiązek władzy publicznej polegający na objęciu ochroną konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami, które mogą zagrażać ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu, oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, ustanawiając stosowne regulacje prawne w tym zakresie.

Do praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, które w świetle Konstytucji RP przysługują tylko obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa zasadnicza zalicza:

⁵² G. Pastuszko, *Wolność twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania oraz korzystania z dóbr kultury*, [w:] *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 r.*, Rzeszów 2018, s. 222.

⁵³ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 62.

1. Prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy oraz pozostawania bez pracy nie z własnej woli. Przepis ten z jednej strony wskazuje przesłanki zabezpieczenia społecznego – niezdolność obywatela do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego oraz pozostawanie obywatela bez pracy nie z własnej woli, a z drugiej strony zobowiązuje ustawodawcę do stworzenia mechanizmów finansowania i wspomagania tej grupy obywateli⁵⁴. Zakres i formy świadczeń przyznawanych w ramach ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej określa ustawa.
2. Prawo do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Przepis ten wyraża prawo obywatela do uzyskania świadczeń opieki zdrowotnej skonkretyzowanych w ustawodawstwie i nakłada na państwo obowiązek przeznaczenia w ramach budżetu odpowiednich środków finansowych na ich pokrycie. Świadczenia te są realizowane przez publiczną służbę zdrowia z możliwością przekazywania zadań podmiotom niepublicznym⁵⁵.
3. Prawo zakładania szkół. Przepis ten daje możliwość zakładania wszystkich typów szkół oraz przewiduje możliwość partycypacji w finansowaniu szkół niepublicznych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz zasady nadzoru nad tego typu szkołami określa ustawa.
4. Prawo do ochrony potrzeb mieszkaniowych. Nie jest to prawo do mieszkania w znaczeniu prawa podmiotowego, lecz zadanie państwa dotyczące sfery mieszkalnictwa przez wskazanie wartości, które ustawodawca ma chronić⁵⁶. Obowiązkiem władz publicznych jest przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, popieranie aktywności obywateli, która zmierza

⁵⁴ Zob. H. Zięba-Załużka, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 r.*, red. H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2018, s. 98 i 99.

⁵⁵ J. Trzciński, M. Wiącek, *Art. 68*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el

⁵⁶ Wyrok TK z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU2008, nr 2A, poz. 27.

do uzyskania własnego mieszkania, oraz ochrona praw lokatorów. Państwo powinno prowadzić zatem politykę promieszkaniową.

5. Prawo do ochrony konsumentów, użytkowników i najemców. Przepis ten wyraża zasadę ustawowej ochrony wymienionych podmiotów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

6. Ograniczenia praw i wolności

Zagwarantowane w ustawie zasadniczej prawa i wolności wymagają w pewnych okolicznościach ingerencji organów władzy i ich ograniczenia. Analizując kwestię możliwości ograniczania konstytucyjnych praw i wolności przez organy władzy publicznej, można wskazać następujące kategorie tych praw.

6.1. Prawa i wolności, których nigdy nie można ograniczać

Prawa i wolności, których nigdy nie można ograniczać, to:

- zakaz naruszania godności ludzkiej (art. 30);
- obywatelstwo polskie oraz prawo do opieki konsularnej (art. 34 i art. 36);
- prawo do ochrony życia (art. 38);
- zakaz eksperymentów naukowych bez zgody osoby zainteresowanej, zakaz tortur, okrutnego traktowania i stosowania kar cielesnych oraz prawo do humanitarnego traktowania (art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4);
- prawo do obrony (art. 42);
- prawo do sądu (art. 45);
- prawo do ochrony prywatności (art. 47);
- wolność sumienia i religii (art. 53);
- prawo petycji, wniosków i skarg (art. 63);
- prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami i ochrona praw dziecka (art. 48 i art. 72).

Są to prawa i wolności, które nie podlegają ograniczeniom w żadnych okolicznościach i są bezwzględnie chronione.

6.2. Prawa i wolności niewymienione w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP

Prawa i wolności niewymienione w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP mogą zostać ograniczone, ale tylko w zakresie wynikającym z art. 31 ust. 3, który wyraźnie stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Pierwszą przesłanką dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jest uregulowanie tych kwestii tylko i wyłącznie w ustawie, co nie oznacza, że w sprawach organizacyjnych czy technicznych ustawodawca nie może odsyłać do rozporządzenia. Druga przesłanka wymaga, aby ograniczenie w korzystaniu z danego prawa czy wolności nie skutkowało naruszeniem ich istoty – oznacza to, że wartość leżąca u podstaw tego prawa musi być w minimalnym stopniu chroniona, a to z kolei stanowi o tym, że jednostka może w minimalnym zakresie korzystać z tego prawa czy wolności⁵⁷.

Ponadto ograniczenia są możliwe, jeżeli są konieczne w państwie demokratycznym, co oznacza, że ustawodawca, ustanawiając przepisy prawne wprowadzające ograniczenia, powinien uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej⁵⁸.

Ostatnia konstytucyjna przesłanka stanowi, że ograniczenia mogą być wprowadzone tylko i wyłącznie dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna albo prawa i wolności innych osób. Z uwagi na

⁵⁷ Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

⁵⁸ Ibidem.

enumeratywne wyliczenie tych wartości rozszerzająca interpretacja tego przepisu jest niedopuszczalna (ustawodawca nie może wprowadzić ograniczeń dla innych celów w drodze rozszerzenia). Z kolei przesłanką, którą muszą spełniać ograniczenia praw i wolności, sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny, jest zasada proporcjonalności, która wymaga, aby istniała rzeczywista potrzeba dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres praw lub wolności jednostki, podjęte środki skutecznie służyły realizacji zamierzonych celów, aby stosować środki niezbędne i jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności są ograniczane, a także aby ograniczenie pozostawało w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ograniczenie danego prawa lub wolności⁵⁹.

6.3. Prawa i wolności, które można ograniczać w czasie stanów nadzwyczajnych w państwie

W przypadku praw i wolności, które można ograniczać w czasie stanów nadzwyczajnych w państwie, ustawy o poszczególnych stanach nadzwyczajnych określają zakres możliwych ograniczeń, a szczegółowe wskazanie, które prawa i wolności ewentualnie mogą zostać ograniczone, powinno się znaleźć w rozporządzeniu o wprowadzeniu danego stanu nadzwyczajnego.

Konstytucja RP w art. 228 ust. 5 wyraźnie wskazuje, że wszelkie działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W czasie stanu wyjątkowego i stanu wojennego niektóre prawa i wolności można ograniczać w szerszym zakresie, niż wynika to z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (np. art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym oraz art. 22 ustawy w stanie wojennym przewidują możliwość zawieszenia prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń).

Natomiast przepis art. 233 ust. 3 Konstytucji RP enumeratywnie wymienia, które wolności i prawa mogą zostać ograniczone w czasie stanu

⁵⁹ Ibidem.

klęski żywiołowej; wolność działalności gospodarczej, wolność osobista, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do strajku, prawo własności, wolność pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku. W warunkach obowiązywania jakiegokolwiek stanu nadzwyczajnego niedopuszczalne jest wprowadzanie ograniczeń praw i wolności wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

7. Obowiązki konstytucyjne jednostki

Rozdział II Konstytucji RP obok regulacji poświęconych wolnościom i prawom zawiera również te dotyczące obowiązków jednostki. Przepisy Konstytucji RP wyznaczające obowiązki określają tylko ramy tych powinności, natomiast kwestia wyznaczenia wzorców zachowania podmiotów wypełniających te obowiązki w określonych okolicznościach leży w gestii ustawodawcy. Wśród obowiązków ciążących na wszystkich Konstytucja RP wymienia:

1. Obowiązek przestrzegania prawa polskiego. Dzięki niemu prawo może spełniać swoją funkcję regulatora procesów społecznych, politycznych i ekonomicznych i może być stosowane. Ustanowione przez państwo w ramach demokratycznych mechanizmów normy prawne powinny odpowiadać interesom i dążeniom społeczeństwa⁶⁰.
2. Obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków. Dzięki nim państwo zasilane jest w środki niezbędne do realizacji swoich funkcji we wszelkich dziedzinach, ponieważ to na nim ciąży obowiązek podejmowania pewnych aktywności w celu zaspakajania potrzeb jednostki. Brak realizacji tego obowiązku prowadzi do sytuacji, że państwo nie jest w stanie realizować stojących przed nim zadań.
3. Obowiązek dbałości o stan środowiska. Polega on na powstrzymaniu się od zachowań i działań szkodzących środowisku, ale też

⁶⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 80.

podejmowaniu działań i przedsięwzięć zapobiegających i przeciwdziałających niszczeniu środowiska.

Wśród powinności nałożonych wyłącznie na obywateli Rzeczypospolitej Polskiej ustrojodawca wskazuje następujące obowiązki:

- obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej oraz troski o dobro wspólne (każdy zobowiązany został do powstrzymania się od wszelkich działań, które szkodzą państwu albo jego interesom)⁶¹;
- obowiązek obrony ojczyzny i obowiązek służby wojskowej (szczegółowy zakres tego obowiązku określa ustawa).

Katalog obowiązków jest znacznie węższy niż ten dotyczący praw i wolności, ale odpowiada współczesnej koncepcji powinności jednostki wobec innych członków społeczeństwa i państwa. Każdy powinien się przyczyniać do zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa demokratycznego, dobrobytu i suwerenności. Realizację obowiązków gwarantują środki prawne i środki o charakterze instytucjonalnym, a także czynniki pozaprawne, takie jak świadomość prawna, kultura polityczna czy tradycja⁶².

⁶¹ Ibidem, s. 79.

⁶² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 425.



ROZDZIAŁ 16. STANY NADZWYCZAJNE

1. Wprowadzenie

Każde współcześnie istniejące państwo funkcjonuje w obliczu rozmaitych niebezpieczeństw, które mogą doprowadzić do poważnych kryzysów. Uporanie się z nimi niekiedy nie jest możliwe bez wykorzystania specjalnych rozwiązań, które w normalnych warunkach nie znalazłyby akceptacji w państwach demokratycznych. Wobec specyficznych zagrożeń i wywołanych przez nie kryzysów państwo może posługiwać się instytucją stanu nadzwyczajnego¹.

W literaturze definiuje się stan nadzwyczajny w odniesieniu do państwa demokratycznego jako „reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze. Reżim ten cechuje się przede wszystkim ograniczeniem (zawieszeniem) określonych wolności i praw jednostki. Może również wystąpić przesunięcie kompetencji między organami władzy publicznej lub nadanie im szczególnych uprawnień służących usunięciu powstałego zagrożenia”².

Polskie rozwiązania ustrojowe po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. przewidywały możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Charakterystyka przepisów dotyczących niniejszej materii ulegała przeobrażeniom. Działo się tak ze względu na uwarunkowania charakterystyczne dla tamtych czasów oraz zmieniające się ustawy zasadnicze i przepisy rangi ustawowej. Współcześnie stanom nadzwyczajnym został poświę-

¹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 9.

² Ibidem.

cony rozdział XI Konstytucji RP. Obecne przepisy stanowią o możliwości wprowadzenia trzech odrębnych stanów nadzwyczajnych: stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej³.

W art. 228 Konstytucja RP traktuje o regułach, które dotyczą stosowania stanów nadzwyczajnych. Są to zasady: 1) wyjątkowości; 2) legalności; 3) proporcjonalności; 4) celowości; 5) ochrony podstaw systemu prawnego; 6) ochrony organów przedstawicielskich⁴.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego powinna dotyczyć sytuacji (szczególnych zagrożeń), której nie można opanować za pomocą zwykłych środków konstytucyjnych. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może odbywać się tylko na podstawie ustawy, za pomocą rozporządzenia, które w skuteczny sposób powinno zostać upublicznione. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela nie może następować w dowolny sposób, a wyłącznie na podstawie właściwej ustawy poświęconej określönemu stanowi nadzwyczajnemu. Ponadto tożsama zasada dotyczy reguł działania organów władzy publicznej. Dodatkowo w ustawie zasadniczej wskazano, że właściwe przepisy rangi ustawowej mogą określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych będących konsekwencją ograniczenia w trakcie obowiązywania stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁵.

Sprawujący władzę politycy nie mogą w dowolny sposób korzystać z podyktowanych wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego rozwiązań. Ich zastosowanie musi wynikać ze stopnia zagrożenia i powinno być ukierunkowane na przywrócenie stanu, w którym państwo będzie funkcjonowało w normalny sposób. Za takie okoliczności można uznać sytuację przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Konstytucja RP stanowczo wskazuje, że podczas obowiązywania tego reżimu prawnego nie można dokonać zmian: konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego. Ponadto w art. 228 wskazano, że ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych i przepisy usta-

³ Art. 228 Konstytucji RP.

⁴ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 17.

⁵ Art. 228 Konstytucji RP.

wy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej nie mogą wówczas zostać zmodyfikowane⁶.

Każdy z wymienionych wyżej stanów nadzwyczajnych został szczegółowo uregulowany na poziomie ustawowym. Tematyce tej zostały poświęcone:

- ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁷;
- ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym⁸;
- ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁹.

Warto dodać, że o problemie stanów nadzwyczajnych, a konkretnie kwestii odszkodowań, traktuje ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela¹⁰.

Niniejsza tematyka stanowi złożone zagadnienie, które wywołuje często negatywne emocje, a niekiedy przypomina trudne doświadczenia. Są one szczególnie związane z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹¹. W dziejach III Rzeczypospolitej na podstawie obowiązującej Konstytucji RP i ustaw tylko raz sięgano po stan wyjątkowy, co miało miejsce 2 września 2021 r.¹²

⁶ Ibidem.

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2022, poz. 2091), dalej: ustawa o stanie wojennym.

⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2017, poz. 1928), dalej: ustaw o stanie wyjątkowym.

⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2017, poz. 1897), ustawa o stanie klęski żywiołowej.

¹⁰ Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. nr 233, poz. 1955).

¹¹ Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. nr 29 poz. 154).

¹² Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612).

2. Stany nadzwyczajne w polskich rozwiązaniach ustrojowych po 1918 r.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości 11 listopada 1918 r. w formującym się państwie z czasem uregulowano również kwestię stanów nadzwyczajnych. Pierwszym aktem prawnym, który dotyczył tej problematyki, był dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Na mocy tych przepisów Rada Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, posiadała prawo do wprowadzenia na okres nie przekraczający 3 miesięcy stanu wyjątkowego. Mógł on być ogłoszony „w każdej miejscowości, w której ze względu na bezpieczeństwo publiczne zastosowanie tego środka okaże się nieodzownemu”¹³. Wprowadzenie stanu wyjątkowego łączyło się też z tworzeniem wojskowych sądów doraźnych. Rada Ministrów w drodze uchwały także decydowała o zakończeniu obowiązywania tego reżimu prawnego¹⁴.

Stan wyjątkowy po raz pierwszy wprowadzono na okres 3 miesięcy 6 stycznia 1919 r. na obszarze Warszawy oraz powiatu warszawskiego¹⁵. Stało się tak z powodu zamachu stanu mającego na celu odsunięcie od władzy rządu Jędrzeja Moraczewskiego. Starania spiskowców zakończyły się niepowodzeniem¹⁶.

Na poziomie konstytucyjnym stany nadzwyczajne uregulowano w tzw. Konstytucji marcowej¹⁷. Ustawa zasadnicza z 1921 r. wyróżniała stan wyjątkowy oraz stan wojenny w art. 123 i 124¹⁸. Wynikające z art. 124 Kon-

¹³ Art. 1 dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 1, poz. 79).

¹⁴ Art. 5 i art. 9 dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w st. m. Warszawie i w pow. Warszawskim (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 2, poz. 82).

¹⁶ J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918–16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, nr 2, s. 134–135.

¹⁷ M. Kruk, *Siła i słabość Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. rozważania w 100-lecie uchwalenia polskiej konstytucji marcowej*, „Ius Novum” 2021, t. 15, nr 2, s. 9.

¹⁸ Art. 123 i 124 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267).

stytucji marcowej zawieszenie praw obywatelskich, takich jak: wolność prasy, nietykalność mieszkania czy prawo zrzeszania się i zgromadzeń, mogło nastąpić ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa publicznego. Ograniczenie wskazanych praw dopuszczalne było na części lub całym obszarze państwa, a decyzję w tej sprawie mógł podejmować tylko rząd za zgodą Prezydenta RP. Właściwe zarządzenie powinno zostać przekazane Sejmowi do zatwierdzenia¹⁹. Szczegółowe zasady zarówno stanu wyjątkowego, jak i stanu wojennego miały regulować właściwe ustawy, których ostatecznie nie przyjęto. Sprawę stanu wyjątkowego i wojennego unormowano za sprawą rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej w 1928 r.²⁰

Prezydent Ignacy Mościcki 23 kwietnia 1935 r. złożył podpis pod nową ustawą zasadniczą, która nazywana jest Konstytucją kwietniową²¹. Dokonana zmiana wpłynęła również na uregulowanie stanów nadzwyczajnych, o których traktował rozdział XII nowej ustawy zasadniczej zatytułowany *Stan zagrożenia państwa*, w którym wyróżniono stan wyjątkowy i stan wojenny²². Wprowadzenie stanu wyjątkowego mogło nastąpić z powodu rozruchów wewnętrznych lub rozległych knoń o charakterze zdrady stanu zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli²³.

Uprawnienia do zarządzenia stanu wyjątkowego posiadała Rada Ministrów za zgodą Prezydenta RP, na obszarze całego państwa lub jego części. Konstytucja kwietniowa nie wskazywała katalogu praw, które

¹⁹ P.K. Marszałek, *Prawo stanów szczególnych w II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich*, „Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2011, t. 7, s. 51–52.

²⁰ Stan wyjątkowy i stan wojenny uregulowano na mocy rozporządzeń. Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym (Dz.U. nr 8, poz. 54); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 32, poz. 307).

²¹ M. Zakrzewski, *Konstytucja kwietniowa, czyli ustroj prezydencki*, <https://krakow.ipn.gov.pl/pl4/edukacja/przystanek-historia/95856,Konstytucja-kwietniowa-czyli-ustroj-prezydencki.html> (dostęp: 2.02.2024).

²² Art. 78 i 79 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).

²³ Art. 78 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.

z powodu wprowadzenia stanu wyjątkowego ulegały ograniczeniom. Szczegółowe regulacje miały się znaleźć we właściwej ustawie²⁴.

Stan wojenny na mocy Konstytucji kwietniowej mógł być stosowany w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa. Zarządzenie stanu wojennego, który mógł obowiązywać na całym obszarze państwa lub jego części, stanowiło prerogatywę Prezydenta RP²⁵. Mógł on bez upoważnienia parlamentu wydawać dekrety. Ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela także miało zostać określone we właściwej ustawie²⁶. Przepisy rangi ustawowej dotyczące stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego zostały przyjęte odpowiednio w 1937 i 1939 r.²⁷ Na ich podstawie wprowadzono stan wyjątkowy, a następnie stan wojenny w związku z wybuchem II wojny światowej 1 września 1939 r.²⁸ W drodze zarządzenia Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. uchylono obowiązujący od 1 września 1939 r. stan wojenny²⁹.

Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej: Konstytucja PRL) wprowadziła też zmiany w obszarze stanów nadzwyczajnych. Przepisy Konstytucji PRL w art. 28 ust. 2 wskazywały wyłącznie na istnienie stanu wojennego. Rada Państwa mogła wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium PRL ze względu na obronność lub bezpieczeństwo państwa³⁰.

W okresie PRL raz wprowadzono stan wojenny 13 grudnia 1981 r., który obowiązywał na obszarze całego państwa³¹. Decyzja ówczesnych władz wynikała z wielu przyczyn, do których należy zaliczyć trudną sytuację gospodarczą, rosnący w siłę niewygodny dla ówczesnych władz Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i postawę

²⁴ Ibidem.

²⁵ Art. 79 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Zob. ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 17, poz. 108); ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym (Dz.U. nr 57, poz. 366).

²⁸ P. Hac, *Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce*, „Wiedza Obronna” 2022, vol. 278, nr 1, s. 195.

²⁹ Art. 1 zarządzenia Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. o uchyleniu stanu wojennego (Dz.U. nr 57, poz. 320).

³⁰ Art. 28 Konstytucji PRL (Dz.U. nr 33, poz. 232 ze zm.).

³¹ Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. nr 29, poz. 154).

Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Stan wojenny był przyczyną represji społeczeństwa. Wprowadzono m.in. godzinę policyjną, większą cenzurę i ograniczono możliwość poruszania się. Został on zniesiony 22 lipca 1983 r.³² Po wielu latach wyrokiem z dnia 16 marca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że stan wojenny wprowadzony 13 grudnia 1981 r. był niezgodny z ówczesną konstytucją³³. Jeszcze w okresie PRL podjęto reformy w zakresie stanów nadzwyczajnych. W związku z nowelizacją Konstytucji PRL przyjęto ustawę z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym³⁴, która formalnie obowiązywała do 2002 r.

3. Stan wojenny

W praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej stan wojenny do tej pory nie znalazł zastosowania. Do niedawna trudno było brać pod uwagę realną możliwość wybuchu wojny na kontynencie europejskim. Niestety doświadczenia z ostatnich lat wynikające z rosyjskiej agresji zbrojnej dokonanej przeciwko Ukrainie utwierdzają w przekonaniu, że wojna w XXI w. nie jest tylko zjawiskiem historycznym lub teoretycznym założeniem.

W art. 229 Konstytucji RP wskazano na przesłanki, które mogą stanowić podstawę do wprowadzenia stanu wojennego. Należy do nich zaliczyć:

- zewnętrzne zagrożenie państwa;
- zbrojną napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych do wspólnej obrony przeciwko agresji³⁵.

³² F. Kowalska, *Wprowadzenie stanu wojennego w kontekście debaty historycznej*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2019, nr 19–20, s. 39.

³³ *Dekret o stanie wojennym*, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2468-dekret-o-stanie-wojennym> (1.02.2024).

³⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 66, poz. 297).

³⁵ Art. 229 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że ustawodawca w ramach ustawy o stanie wojennym w art. 2 wskazał, że zewnętrzne zagrożenie państwa może również dotyczyć działań terrorystycznych oraz działań w cyberprzestrzeni³⁶. Wskazane w Konstytucji RP przesłanki właściwe dla stanu wojennego są zbliżone do tych, które przewidziano na wypadek stanu wojny. Oba stany są w dużej mierze od siebie zależne, ale jak podkreśla Krzysztof Prokop, nie należy obu pojęć traktować wymiennie, ponieważ stan wojny jest pojęciem z obszaru prawa międzynarodowego, do którego stanu wojennego nie można zaliczyć. Różnica dotyczy także zasad wprowadzenia i zakończenia każdego ze stanów oraz konsekwencji, jakie za sobą niosą zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i krajowym³⁷.

O wprowadzeniu stanu wojennego decyduje Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Zasięg terytorialny stanu wojennego może obejmować część państwa lub jego całe terytorium³⁸. W art. 231 wskazano, że rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego Prezydent RP przedstawia w ciągu 48 godz. od jego podpisania Sejmowi, który zobowiązany jest do jego niezwłocznego rozpatrzenia. Sejm za sprawą bezwzględnej większości głosów może uchylić rozporządzenie Prezydenta RP w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³⁹.

W trakcie obowiązywania stanu wojennego Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów posiada prerogatywę do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w sytuacji, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Rozporządzenia podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu⁴⁰.

Zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w ustawie poświęconej stanowi wojennemu nie wskazano na czas obowiązywania tego reżimu prawnego oraz możliwość jego przedłużenia. Przesłanki uprawniające do wprowadzenia stanu wojennego powodują, że zadaniem skrajnie trudnym jest określenie czasu trwania tego stanu. Jak podkreśla Michał Brzeziń-

³⁶ Art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 2091).

³⁷ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 44.

³⁸ Art. 231 Konstytucji RP.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Art. 234 Konstytucji RP.

ski, w Konstytucji RP nie wskazano trybu zniesienia stanu wojennego, aczkolwiek należy domniemywać, że jest on zbieżny z procedurą jego wprowadzenia. Specyfika sytuacji determinującej wprowadzenie stanu wojennego pozwala uznać za zasadne, że może być on znoszony na poszczególnych obszarach państwa wraz z ustawianiem zagrożenia, które uprawniło władzę do zastosowania tego rozwiązania⁴¹.

Pozycja Prezydenta RP w zakresie decydowania o wprowadzeniu stanu wojennego podyktowana jest uprawnieniami, które mu przysługują w przedmiocie suwerenności oraz integralności państwa. W zbliżony sposób można rozumieć wpływ Rady Ministrów na decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego. Rząd wykonuje szereg zadań w dziedzinie zapewnienia zarówno bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa, jak i porządku publicznego⁴².

W trakcie obowiązywania stanu wojennego ograniczeniu nie mogą podlegać następujące prawa i wolności: 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)⁴³.

Wprowadzenie stanu wojennego może skutkować znacznym ograniczeniem wolności i praw człowieka i obywatela, co uregulowano w ustawie o stanie wojennym. Katalog możliwych ograniczeń dotyczy:

- dostępu do towarów konsumpcyjnych poprzez całkowitą lub częściową reglamentację zaopatrzenia ludności: swobody uzgadniania cen przez strony umowy poprzez zakazanie okresowego podwyższania cen na towary lub usługi określonego rodzaju albo nakazanie stosowania cen ustalonych na towary lub usługi mające podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumentów;
- wolności działalności gospodarczej poprzez nakazanie okresowego zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej określone-

⁴¹ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 203–204.

⁴² Ibidem, s. 182.

⁴³ Art. 233 Konstytucji RP.

- go rodzaju albo ustanowienie obowiązku uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- działalności edukacyjnej poprzez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach, włącznie ze szkołami wyższymi, z wyjątkiem szkół duchownych i seminariów duchownych;
 - obrotu krajowymi środkami płatniczymi, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej;
 - funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej poprzez nakazanie wyłączenia urządzeń łączności lub zawieszenia świadczenia usług na czas określony, a także poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający bezpieczeństwu lub obronności państwa;
 - prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów poprzez nakazanie niezwłocznego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej albo zakazanie noszenia;
 - dostępu do informacji publicznej⁴⁴.

Wskazany zakres możliwych ograniczeń nie został w tym miejscu wyczerpany, ponieważ ustawa o stanie wojennym dopuszcza również zawieszenie prawa do zrzeszenia się i organizowania zgromadzeń. Dopuszczalne jest też wdrożenie cenzury oraz kontroli przesyłek i korespondencji. Przepisy tej ustawy pozwalają poza tym na wprowadzenie określonych nakazów i zakazów. Dotyczyć mogą one zarówno osób fizycznych, jak i podmiotów gospodarczych⁴⁵.

4. Stan wyjątkowy

Stan wyjątkowy jest jedynym z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, który został wprowadzany w dziejach III Rzeczypospolitej, co miało miej-

⁴⁴ Art. 24 ustawy o stanie wojennym.

⁴⁵ Zob. art. 21, art. 22, art. 23, art. 25, art. 26, art. 28 ustawy o stanie wojennym.

sce 2 września 2021 r. Stało się tak z powodu kryzysu migracyjnego, do którego doszło na granicy polsko-białoruskiej. Decyzja Prezydenta RP była szeroko dyskutowana i wywołała szereg kontrowersji ze względu na przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego i samo podjęcie takiej decyzji⁴⁶.

W art. 230 ustawy zasadniczej wskazano, że stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego⁴⁷. Podobnie jak w przypadku stanu wojennego, przyczyną wprowadzenia tego stanu mogą być działania terrorystyczne i te prowadzone w cyberprzestrzeni⁴⁸. Zarówno dla stanu wojennego, jak i stanu wyjątkowego obowiązuje ten sam katalog wolności i praw człowieka, które nie mogą zostać ograniczone w przypadku ich wprowadzenia⁴⁹.

Wskazane w Konstytucji RP przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego odnoszą się do zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w odróżnieniu od regulacji przewidzianych dla stanu wojennego⁵⁰. Lech Mażewski wskazuje, że wprowadzenie stanu wyjątkowego może nastąpić wówczas, gdy dojdzie do zaistnienia wszystkich trzech przesłanek, a także w momencie, gdy pojawią się dwie lub jedna z nich⁵¹.

Podobnie jak w przypadku stanu wojennego, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy. W tym przypadku wskazano, że czas obowiązywania tego reżimu prawnego może wynosić 90 dni. Zakres terytorialny dotyczyć może części lub całego obszaru państwa. Przepisy pozwalają na przedłużenie tego stanu tylko raz za zgodą Sejmu, na czas nie dłuży niż 60 dni⁵².

⁴⁶ K. Piękoś, *Ograniczenia praw człowieka w okresie stanu wyjątkowego: ujęcie teoretyczno-praktyczne na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. G. Pawlikowski, K. Żarna, M. Milczanowski, Rzeszów 2023, s. 143.

⁴⁷ Art. 230 Konstytucji RP.

⁴⁸ Art. 2 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁴⁹ Art. 233 Konstytucji RP.

⁵⁰ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 241.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego może skutkować ograniczeniami wolności i praw człowieka i obywatela, co określono w ustawie o stanie wyjątkowym. Większość z nich jest taka sama jak w przypadku rygorów przewidzianych dla stanu wojennego. Dodatkowo należy do nich zakwalifikować ograniczenie dotyczące transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych i na morzu terytorialnym, a także na śródlądowych drogach wodnych⁵³.

Decyzja Prezydenta RP z 2 września 2021 r. o wprowadzenia stanu wyjątkowego ukazała praktykę ustrojową w tym zakresie. Obowiązkiwanie tego reżimu prawnego zostało rozciągnięte na obszar części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, który dotyczył 183 miejscowości położonych przy granicy polsko-białoruskiej⁵⁴.

W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w uzasadnieniu wskazano: „W związku ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z obecną sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi, zarządzam wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego na okres 30 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia”⁵⁵.

Wobec podjętej decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego zdecydowano się na wdrożenie następujących ograniczeń, które dotyczyły:

- zawieszenia prawa do organizowania i przeprowadzania na obszarze objętym stanem wyjątkowym zgromadzeń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2019, poz. 631);

⁵³ Art. 21 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁵⁴ M. Strzymiński, *Teoretyczne i praktyczne aspekty obowiązywania stanu wyjątkowego w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022, nr 4130, s. 199–200.

⁵⁵ § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612).

- zawieszenia prawa do organizowania i przeprowadzania na obszarze objętym stanem wyjątkowym imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. 2019, poz. 2171) oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych niebędących imprezami masowymi;
- obowiązku posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osoby, które ukończyły 18 lat, przebywające w miejscach publicznych na obszarze objętym stanem wyjątkowym, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat – legitymacji szkolnej;
- zakazu przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na terenie objętym stanem wyjątkowym;
- zakazu utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów położonych na terenie objętym stanem wyjątkowym;
- ograniczenia prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez wprowadzenie zakazu ich noszenia na obszarze objętym stanem wyjątkowym;
- ograniczenia dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji⁵⁶.

Stan wyjątkowy na granicy polsko-białoruskiej na wniosek Rady Ministrów z dnia 28 września 2021 r. skierowany do Prezydenta RP został przedłużony o kolejne 60 dni. W uzasadnieniu rządu wskazywano na nasilającą się presję migracyjną. Następnie Prezydent RP przychylił się do wniosku, który został skierowany do Marszałka Sejmu. 30 września 2021 r. Sejm wyraził zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego w drodze uchwały, którą poparło 237 posłów⁵⁷.

⁵⁶ § 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r.

⁵⁷ M. Strzymiński, *Teoretyczne i praktyczne aspekty...*, s. 203.

Osoby mieszkające w strefie objętej stanem wyjątkowym zmagają się z utrudnieniami, które wynikały z panującej wówczas sytuacji. Po-wszechnym zjawiskiem były kontrole pojazdów, ograniczenia w zakresie przemieszczania się i problemy z zasięgiem. Wprowadzone rygory spowodowały również trudności dla przedsiębiorców, którzy w przypadku określonych działalności utracili możliwość zarobkowania. Ograniczenia dotyczyły też dziennikarzy, którzy nie mogli wykonywać swojej pracy w strefie stanu wyjątkowego⁵⁸.

5. Stan klęski żywiołowej

Ostatnim konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym (uważanym za naj-lagodniejszy) jest stan klęski żywiołowej, o którym głównie traktuje art. 232 Konstytucji RP. W przedmiotowym przepisie wskazano, że omawiany stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia⁵⁹. Ustawodawca określił, że stan klęski żywiołowej może być wprowadzony ze względu na katastrofy naturalne i awarie techniczne. Dodatkowo podkreślono, że wyżej wskazane zdarzenia mogą wynikać z działań prowadzonych w cyberprzestrzeni i terroryzmu⁶⁰.

Odmienne niż w omawianych wcześniej przypadkach, za wprowadzenie stanu klęski żywiołowej odpowiada Rada Ministrów, która może ustanowić go na czas oznaczony nie dłuższy niż 30 dni, zarówno na obszarze całego państwa, jak i jego części. Przedłużenie stanu klęski żywiołowej jest możliwe za zgodą Sejmu⁶¹. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może nastąpić na podstawie inicjatywy Rady Ministrów lub na wniosek właściwego wojewody⁶².

Ustawodawca konstytucyjny zastosował odwrotną konstrukcję wobec rygorów dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, po-

⁵⁸ K. Piękoś, *Ograniczenia praw...*, s. 150–151.

⁵⁹ Art. 232 Konstytucji RP.

⁶⁰ Art. 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Art. 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

nieważ wskazał, które z nich można ograniczyć. Należy do nich: art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku⁶³).

Mimo występowania na obszarze Polski zdarzeń naturalnych (wicher, powodzi i suszy), które mogły stanowić przyczynę wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, nigdy nie skorzystano z tej instytucji prawnej⁶⁴. Szczególnym przykładem była epidemia COVID-19, kiedy to wprowadzone wówczas ograniczenia wolności i praw człowieka bez zastosowania konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego przypominały rozwiązania charakterystyczne dla stanu klęski żywiołowej⁶⁵.

W trakcie obowiązywania stanu klęski żywiołowej możliwe jest wprowadzenie ograniczeń dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, które mogą polegać na:

- zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców;
- nakazaniu pracodawcy oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego prowadzonymi działaniami;
- obowiązku poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych;
- obowiązku poddania się kwarantannie;
- obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin;

⁶³ Art. 232 Konstytucji RP.

⁶⁴ K. Piękoś, *Stan klęski żywiołowej jako przedmiot aktywności poselskiej w latach 2005–2019*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2021, vol. 70(2), s. 63–64.

⁶⁵ S. Czarnow, *Miedzy stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 3, s. 25.

- obowiązku stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt;
- dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części;
- nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;
- nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się⁶⁶.

W trakcie obowiązywania stanów nadzwyczajnych nie przewidziano możliwości ograniczenia wolności sumienia i religii wynikającej z art. 53 Konstytucji RP⁶⁷. Kwestia ta została podniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich w marcu 2020 r. Wskazał on wówczas na to, że Minister Zdrowia nie posiadał podstaw do ograniczenia praktyk religijnych i określenia, ilu wiernych mogło uczestniczyć w nabożeństwach religijnej⁶⁸.

Przewidziane w Konstytucji RP rozwiązania określone mianem stanów nadzwyczajnych mają realne znaczenie dla życia obywateli. Państwo czuwa nad zapewnieniem bezpieczeństwa wszystkim Polakom, wobec czego w wyjątkowych sytuacjach dla dobra ogółu może okazać się konieczne ograniczenie niektórych swobód i praw obywatelskich. Współczesny świat jest pełen zagrożeń, których wyeliminowanie niekiedy wymaga zastosowania szczególnych rozwiązań. Konstytucyjne stany nadzwyczajne mają za zadanie chronić jednostkę przed niebezpieczeństwami oraz zapewnić ochronę podstawowych praw. W demokratycznych republikach, do jakich należy Rzeczpospolita Polska, stany nadzwyczajne stanowią rozwiązanie szczególne, których wprowadzenie i obowiązywanie jest obwarowane wieloma wymogami. Wydarzenia

⁶⁶ Art. 21 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁶⁷ M. Ożóg, *Wolność sumienia i religii w stanach nadzwyczajnych w polskim systemie prawnym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4(36), s. 50.

⁶⁸ *Koronawirus. RPO: rozporządzenia Ministra Zdrowia bez podstawy w specustawie o COVID-19. To łamanie Konstytucji*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa> (dostęp: 1.02.2024). Zob. K. Warchałowski, *Ograniczenia wolności religijnej podczas pandemii COVID-19 w wybranych państwach Europy. Pierwsze doświadczenia*, „Prawo i Więź” 2021, t. 10, nr 4(38).

ostatnich lat, do których należy zaliczyć światową pandemię COVID-19 i wojnę w sąsiadującej z Polską Ukrainie, pokazują, że w szczególnych sytuacjach konieczne jest zastosowanie stanów nadzwyczajnych.



ROZDZIAŁ 17. ZASADY ZMIANY KONSTYTUCJI

1. Wprowadzenie

Przez zmianę konstytucji należy rozumieć uchylenie lub nadanie odmiennej niż dotychczas obowiązująca treści wszystkim lub wybranym postanowieniom konstytucji, a także uchwalenie nowych norm konstytucyjnych w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji¹. Specyficzny tryb zmiany konstytucji jest jedną z cech odróżniających ją od ustaw zwykłych. Stanowi konsekwencję jej szczególnej mocy prawnej wynikającej z hierarchii w systemie źródeł prawa. Jest także gwarancją zachowania trwałości przyjętych rozwiązań konstytucyjnych. Niewątpliwie stabilność konstytucji przyczynia się do ochrony utrwalonego porządku prawnego, ekonomicznego i społecznego, a dzięki temu buduje poczucie zaufania do instytucji państwa oraz stwarza podstawy do podejmowania długofalowych działań. Jednak nie może być ona utożsamiana z niezmiennością regulacji konstytucyjnych. Pod wpływem dynamicznie zachodzących zjawisk społecznych i zmieniającej się rzeczywistości ustawa zasadnicza może wymagać modyfikacji, a utrzymywanie *statusu quo* grozi stagnacją lub rodzi negatywne skutki.

Gdy obywatele udzielają mocnego i szerokiego poparcia dla wprowadzenia zmian konstytucyjnych, zachodzi wówczas tzw. moment konstytucyjny, czyli okoliczności, które sprawiają, że suweren nie tylko wyraża wolę, ale przede wszystkim dąży do modyfikacji regulacji konstytucyjnych². W pierwszej kolejności potrzeba zmian musi zostać zasygnali-

¹ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 24.

² Formuła podręcznika wyklucza szczegółowe przedstawienie tego problemu,

zowana i wyartykułowana, aby następnie mogła stać się przedmiotem powszechnej debaty i być wprowadzona przez uprawnionych decydentów³. Pamiętać należy, że zmiany konstytucji bezpośrednio oddziałują na życie obywateli, wpływając na kluczowe aspekty praw i wolności jednostki, metody sprawowania władzy i ogólne zasady działania państwa. Poprzez modyfikowanie podstawowych praw, takich jak wolność słowa, prawo do prywatności czy dostęp do sądownictwa, definiują one kontekst wykonywania przez nich praw i obowiązków. To z kolei odgrywa istotną rolę w kształtowaniu jakości życia oraz wzmocnieniu poczucia sprawiedliwości i bezpieczeństwa w obrębie społeczeństwa.

Na koniec warto przypomnieć, że proces zmiany konstytucji będzie się różnił w zależności od kraju i przyjętego w nim systemu prawnoustrojowego⁴.

2. Klasyfikacja zmian konstytucji

Klasyfikacja zmian konstytucji może być przeprowadzona z różnych perspektyw. Najczęściej za kryterium służy zakres i charakter wprowadzanych zmian, a także tryb, którego należy przestrzegać podczas ich dokonywania.

2.1. Zakres i charakter wprowadzanych zmian

Przyjmując zakres zmian jako kryterium, można odróżnić całkowitą zmianę konstytucji od zmiany częściowej.

Zmiana całkowita zachodzi wówczas, gdy zastępuje się obowiązującą konstytucję zupełnie nowym aktem prawnym o randze konstytucyjnej, ale też jeśli uchynieniu dotychczasowej konstytucji nie towarzyszy wpro-

zagadnienie to zostało jednak kompleksowo przedstawione przez A. Młynarską-Sobaczewską. Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Wokół pojęcia momentu konstytucyjnego*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 133–141.

³ Ibidem, s. 135.

⁴ Zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacyjne konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.

wadzenie nowej⁵. Uchwalenie nowej konstytucji najczęściej ma miejsce wówczas, gdy dochodzi do zerwania z dotychczasowym ustrojem i zasadami naczelnymi, uzyskaniem lub też odzyskaniem suwerenności, zmianą demokratycznej formy państwa lub formy rządów oraz występowaniem norm konstytucyjnych o charakterze pozornym, które nie znajdują odzwierciedlenia w faktycznych zasadach działania państwa oraz jego organów, a także wpływają na definiowanie statusu jednostki⁶.

Z kolei zmiana częściowa dotyczy modyfikacji konstytucji poprzez dodanie lub usunięcie poszczególnych jej przepisów, lub też nadanie innej treści regulacjom już obowiązującym. Podkreślić należy, iż w sytuacji, gdy zmiana dotyczy kluczowych postanowień konstytucji, takich chociażby, jak zasady naczelne, bądź ma rozległy charakter czy też polega na istotnym uzupełnieniu treści dotychczasowej konstytucji, wówczas określa się ją mianem rewizji konstytucji.

Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na podział zmian konstytucji na formalne i materialne (nieformalne). Pierwsza kategoria odnosi się do zmian dokonanych zgodnie z przewidzianymi procedurami. Proces ten jest przejrzysty i weryfikowalny, ponieważ polega na bezpośredniej modyfikacji przepisów – poprzez dodanie nowych, usunięcie istniejących czy też zmianę ich treści. Nie zawsze jednak dochodzi do zastąpienia istniejących przepisów. Zdarza się, że proces zmiany konstytucji ogranicza się jedynie do odmiennego rozumienia i stosowania jej norm, będąc tym samym reakcją na orzecznictwo konstytucyjne, praktykę prawną, zmiany w doktrynie prawnej lub ewolucję norm społecznych⁷. Wówczas mamy do czynienia ze zmianami o charakterze materialnym. Pokusa odwoływania się do zmian nieformalnych jest

⁵ Za przykład takiego rozwiązania służą niektóre państwa Ameryki Południowej w okresie przewrotów wojskowych i rządów dyktatorskich. Zob. *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 42.

⁶ M. Jabłoński, *Art. 235 jako podstawa zmiany i uchwalenia nowej Konstytucji RP*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 32.

⁷ D. Lis-Staranowicz, K. Doktor-Bindas, *Constitutional Priorities as an Example of Substantive Amendment of the Constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, vol. XVII, s. 108 i n.

skorelowana ze skalą trudności wprowadzenia zmian formalnych. Im trudniejsze są formalne zmiany konstytucyjne, tym silniejsza wydaje się być tendencja do stosowania nieformalnych rozwiązań.

2.2. Szczególny tryb zmiany konstytucji

W większości państw zmiana konstytucji leży w gestii parlamentu. Warunkiem jej przeprowadzenia jest uzyskanie odpowiedniej większości parlamentarnej, a w niektórych przypadkach – również potwierdzenie zmiany konstytucji przez kolejny parlament lub rozwiązanie dotychczasowego. Zwłaszcza w państwach o federalnym charakterze konieczne jest współdziałanie parlamentu centralnego z legislaturami lokalnymi.

W niektórych państwach zmiana konstytucji wymaga obligatoryjnego przeprowadzenia referendum. Przykładowo obowiązkowo referendum zarządza się w Austrii – o ile zmiana konstytucji ma charakter całościowy, na Litwie – gdy dotyczy najważniejszych przepisów, a we Włoszech – gdy domaga się tego określona grupa deputowanych lub wyborców.

W niektórych konstytucjach przewidziano kilka procedur zmiany ustawy zasadniczej, zazwyczaj kierując się potrzebą rozróżnienia wprowadzenia pojedynczych poprawek od rewizji konstytucji. W wielu państwach zmiana konstytucji jest zabroniona w okresie stanu wyjątkowego lub wojennego bądź w sytuacji obiektywnego zagrożenia dla państwa lub innych sytuacjach szczególnych.

Oprócz wspomnianych wyżej wymagań o charakterze proceduralnym istnieją także pewne ograniczenia materialne. Za takie uznać należy normy niezmiennialne, które zgodnie z wolą ustrojodawcy konstytucyjnego nie mogą być przedmiotem zmiany. W literaturze podkreśla się, że w istocie mają one charakter norm relatywnie niezmiennialnych, ponieważ mogą zostać wyeliminowane w drodze uchwalenia zupełnie nowej konstytucji.

3. Procedura zmiany Konstytucji RP

Tryb nowelizacji Konstytucji RP został szczegółowo uregulowany w rozdziale XII Konstytucji, a dokładniej w art. 235. Uzupełniając materia ta jest również regulowana w art. 119–122 Konstytucji RP, tj. w przepisach odnoszących się do kwestii trybu ustawodawczego, a także regulaminach Sejmu i Senatu oraz ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym⁸.

W literaturze dominuje pogląd, iż zmiana konstytucji, o której mowa w art. 235 Konstytucji RP, rozciąga się nie tylko na nowelizację istniejących przepisów, ale także na wszelkie inne działania legislacyjne, takie jak wprowadzanie nowych rozwiązań do obecnego porządku prawnego oraz uchwalenie nowej konstytucji⁹.

Gwoli ścisłości należy powiedzieć, iż w art. 235 Konstytucji RP przewidziano *de facto* dwa warianty proceduralne zmiany konstytucji. Nie zmienia to faktu, że w każdym z nich uchwalenie poprawki do konstytucji wymaga przyjęcia ustawy o zmianie konstytucji. Pierwszy tryb ma znaczenie zasadnicze i znajduje zastosowanie w stosunku do norm zmienianych na zasadach ogólnych, natomiast drugi stosowany jest jedynie wobec poprawek zmieniających lub dotyczących przepisów zawartych w rozdziale I (*Rzeczpospolita*), II (*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*) oraz XII (*Zmiana Konstytucji*). Wybór tych rozdziałów nie jest przypadkowy. Wprowadzenie dodatkowych utrudnień proceduralnych uzasadnia doniosłość przepisów, które są nimi objęte. W rozdziale I i II zlokalizowano większość zasad naczelnych Konstytucji RP oraz wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela wraz z ich gwarancjami. Natomiast modyfikacja rozdziału XII mogłaby pozwolić na późniejsze wprowadzenie zmian do rozdziału I i II, a tym samym

⁸ Zob. A. Bisztyga, D. Wojtczak, *Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 68.

⁹ M. Jabłoński, *Art. 235 jako podstawa...*, s. 41.

– ominięcie ustrojowych zabezpieczeń chroniących przed liberalizacją trybu zmiany konstytucji.

Polska konstytucja nie zawiera przepisów niezmiennych, wprowadza za to pewne mechanizmy chroniące jej stabilność. Zgodnie z art. 228 ust. 6 w czasie trwania stanu nadzwyczajnego zabronione jest dokonywanie w niej zmian, a także prowadzenie dalszych działań legislacyjnych polegających na jej modyfikacji. Zasadniczo prace nad projektami już wniesionymi powinny zostać wstrzymane¹⁰.

3.1. Wariant podstawowy zmiany konstytucji

Procedura zmiany ustawy zasadniczej ma charakter wieloetapowy. Krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia projektu został zawężony do Prezydenta RP, Senatu oraz jednej piątej ustawowej liczby posłów. Pod rządami obowiązującej Konstytucji RP nie ma prawnie wiążącej możliwości inicjowania procedury zmiany ustawy zasadniczej przez obywateli. Warto o tym wspomnieć, zważywszy na fakt, że rozwiązanie takie przewidywała ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z 1992 r.

Obecnie nowelizacja konstytucji następuje w drodze ustawy przyjętej w jednakowym brzmieniu przez Sejm¹¹, a następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat. Niedochowanie tego terminu skutkuje wygaszeniem całej procedury. W Sejmie do przyjęcia ustawy wymagana jest większość dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, natomiast w Senacie – bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że po pierwsze, termin na uchwalenie ustawy przez Senat został wydłużony, w normalnym trybie ustawodawczym wynosi on bowiem 30 dni¹², a po drugie, osłabieniu uległa w tym

¹⁰ A. Bisztyga, D. Wojtczak, *Teoretyczne i komparatystyczne uwagi...*, s. 70.

¹¹ Pierwsze czytanie projektu o zmianie konstytucji następuje nie wcześniej niż po upływie 30 dni od momentu jej przedłożenia Sejmowi. Jest to wystarczający czas na zapoznanie się z tekstem przez posłów. Zob. M. Jabłoński, *Art. 235 jako podstawa...*, s. 44.

¹² Zob. art. 122 Konstytucji RP.

procesie rola Sejmu. Został on pozbawiony decydującego głosu w kwestii ostatecznego kształtu ustawy.

Obowiązkiem Prezydenta RP jest podpisanie ustawy zmieniającej konstytucję. Głowa państwa nie może skorzystać w tym przypadku z prawa weta. Gdyby jednak pojawiły się poważne wątpliwości dotyczące zachowania wymogów proceduralnych przy jej uchwalaniu, dopuszczalne jest skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej. W razie wydania przez Trybunał orzeczenia o naruszeniu trybu uchwalania ustawy o zmianie konstytucji Prezydent RP odmawia jej podpisania w całości.

3.2. Wariant zmiany wybranych norm konstytucji

W przypadku poprawek zmieniających lub dotyczących przepisów zawartych w rozdziałach I, II lub XII zachowuje się opisane powyżej wymogi, z tym że uchwalanie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziału I, II i XII może się odbyć nie wcześniej niż 60. dnia po pierwszym czytaniu projektu ustawy.

Rozwiązanie to w rezultacie służy wydłużeniu procedury i przyznaniu dodatkowego czasu na zapoznanie się z postulowanymi zmianami. Ponadto podmioty uprawnione do inicjowania zmian konstytucji mają prawo żądania przeprowadzenia referendum.

Po instytucję referendum można sięgnąć jedynie już po przyjęciu poprawki konstytucyjnej przez parlament. Jest to zawsze rozwiązanie o charakterze fakultatywnym. Nie zastępuje ono, lecz jedynie uzupełnia procedurę parlamentarną¹³.

Referendum przeprowadza się w oparciu o przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym¹⁴, natomiast wniosek w tej sprawie powinien być zgłoszony nie później niż w ciągu 45 dni po uchwaleniu ustawy zmieniającej przepisy rozdziału I, II i XII przez Senat. Uznaje się, że Prezydent RP

¹³ J. Szymanek, *Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*, „Prawo i Polityka” 2015, t. 6, s. 19.

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

nie powinien zatem podpisywać ustawy przed upływem wspomnianego terminu.

Na koniec warto zaznaczyć, że zmiana konstytucji zostaje przyjęta, o ile opowie się za nią większość biorących udział w referendum. Frekwencja głosujących nie ma w tym przypadku znaczenia.

4. Dotychczasowe zmiany obowiązującej Konstytucji RP

W dotychczasowej 25-letniej historii obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dokonano jedynie dwóch nowelizacji i jednego sprostowania. Niewielki zakres ingerencji w pierwotnie uchwalony tekst ustawy zasadniczej wiązać należy przede wszystkim z wysoko postawionymi wymaganiami formalnopolitycznymi. Nie brakowało bowiem propozycji wprowadzenia zmian do Konstytucji RP. Liczba projektów, zarówno złożonych w przewidzianej procedurze, jak i będących wynikiem prowadzonego dyskursu polityczno-społecznego, może być liczona w dziesiątkach¹⁵. Ostatnia istotna próba zmiany Konstytucji RP została podjęta w 2018 r. przez Prezydenta RP. Inicjatywa ta została poprzedzona ogólnopolską debatą. Prezydent RP zaproponował przeprowadzenie referendum konsultacyjnego w sprawie zmiany Konstytucji RP, działania te nie spotkały się jednak z życzliwym przyjęciem ugrupowań parlamentarnych. Wydaje się, że nie przyniosły również oczekiwanego odbioru społecznego.

4.1. Pierwsza nowelizacja Konstytucji RP

Chronologicznie rzecz ujmując, pierwsza zmiana do Konstytucji RP została wprowadzona po niemalże 10 latach jej obowiązywania. Nowelizacja weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 7 listopada 2006 r., i dotyczyła art. 55¹⁶. Zmiana wynikała z potrzeby ujednolicenia prawa w od-

¹⁵ A. Łabno, *O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Część I*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2023, vol. 15, no. 2, s. 58.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 200, poz. 1471).

niesieniu do Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) uregulowanego w decyzji ramowej uchwalonej przez Radę Unii Europejskiej 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania osób między państwami członkowskimi.¹⁷ Dzięki nowelizacji usunięto wątpliwości dotyczące konstytucyjności omawianych przepisów. Wprowadzona zmiana dała gwarancję przestrzegania przepisów unijnych oraz zachowania ciągłości stosowania przez krajowe sądy instytucji europejskiego nakazu aresztowania.

4.2. Druga nowelizacja Konstytucji RP

Druga zmiana ustawy zasadniczej została uchwalona przez Sejm 7 maja 2009 r. i dotyczyła rozszerzenia przesłanek biernego prawa wyborczego poprzez dodanie do art. 99 nowego ust. 3. Stanowi on: „Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Wprowadzone zmiany stanowiły odpowiedź na oczekiwania społeczne wobec zaostreżenia konstytucyjnych wymagań wobec parlamentarzystów – zwłaszcza w zakresie niekaralności. Wylimitowanie osób skazanych z grona posłów i senatorów miało się przyczynić do poprawy wizerunku polskiego parlamentu, a także przeciwdziałać sytuacji, w której prawo jest uchwalane przez osoby o wątpliwej moralności. Nowelizacja weszła w życie 21 października 2009 r. i zaczęła obowiązywać od następnej kadencji parlamentu.

Należy zaznaczyć, że ani nowelizacja z 2006 r., ani ta z 2009 r. nie wywołały większych kontrowersji. W obu przypadkach uzyskano niezbędną większość w parlamencie. Ostatecznie sztywność polskiej konstytucji jest pochodną konieczności wypracowania konsensusu, który umożliwia zdobycie niezbędnego poparcia dla jej zmiany. To właśnie

¹⁷ Warto nadmienić, że wcześniej TK w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. (sygn. P 1/05) uznał przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim zezwala na ekstradycję obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie ENA, za niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP.

brak szerokiego poparcia przyczynił się do niepowodzenia wielu inicjatyw zmierzających do nowelizacji konstytucji.

Na koniec prowadzonych rozważań warto podkreślić znaczenie instytucji zmiany konstytucji dla funkcjonowania państwa i obywateli. Procedura zmiany konstytucji stanowi konieczny mechanizm adaptacji prawnego fundamentu państwa do szybko zmieniającego się otoczenia społecznego i nowych wyzwań. Zmiany te mogą sprzyjać rozwojowi demokracji poprzez wprowadzanie nowych form uczestnictwa obywatelskiego i wzmocnienie ochrony praw jednostki, dostosowując je do globalnych standardów praw człowieka. Ponadto umożliwiają reformę instytucji państwowych, zapewniając ich lepsze dopasowanie do zmieniających się potrzeb i wyzwań.



ROZDZIAŁ 18. SYMBOLE NARODOWE I PAŃSTWOWE

1. Wprowadzenie

Znaczenie symboli narodowych i państwowych wynika z faktu, że pełnią one istotne funkcje społeczne jako znaki rozpoznawcze oraz wyróżniki narodu i państwa. Pozwalają na identyfikację społeczności, ułatwiają budowanie wspólnoty, pozwalają manifestować przynależność do określonego narodu lub państwa, umożliwiają uzewnętrznienie postawy patriotycznej, a niekiedy wyrażenie stosunku – pozytywnego lub negatywnego – do działań innego narodu lub państwa. Obecnie w Polsce mamy do czynienia jedynie z symbolami państwowymi, gdyż tak stanowią obowiązujące przepisy Konstytucji RP z 1997 r. oraz ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej¹. Widoczne są jednak tendencje do łagodzenia przepisów regulujących używanie niektórych symboli, co ma upowszechnić posługiwanie się nimi przez obywateli².

Ochrona polskich symboli narodowych i państwowych na gruncie prawa ma stosunkowo krótką historię. Pierwszy akt prawny dokonujący regulacji zagadnienia barw narodowych został przyjęty w 1831 r., godeł i flag – w 1919 r., a hymnu – w 1980 r. Zagadnienia symboli narodowych i państwowych są uregulowane w przepisach prawa, jednak zanim to nastąpiło, ewoluowały wraz z narodem i państwem. Ich pełne zrozumienie wymaga wiedzy z zakresu historii oraz znajomości podstawowych reguł heraldyki, weksykologii, sfragistyki oraz dziejów literatury i muzyki. Utrwalony w polskim systemie prawnym podział symboli

¹ Dz.U. 1980, nr 7 poz. 18.

² R. Grabowski, *Polskie symbole narodowe i państwowe. Geneza, ewolucja, stan prawny*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXVII, s. 33–52.

państwowych według schematu „godło – barwy – hymn” odpowiada realiom stosowania symboli w praktyce.

2. Godło

Polskim godłem heraldycznym jest biały orzeł w koronie, określany jako Orzeł Biały. Korona jest w heraldyce symbolem jedności państwa oraz jego suwerenności, a nie monarchicznej formy państwa – jak błędnie uważa wiele osób. Wizerunek ten był używany już we wczesnym okresie funkcjonowania państwa, np. na denarach *Princes Polonie* bitych na polecenie Bolesława Chrobrego około 1005 r.

Przyjmuje się, że jako godło państwowe wizerunek Orła Białego jest używany od 1295 r., czyli od czasów króla Przemysła II. Można zatem mówić o ponad 1000-letniej tradycji orła jako symbolu państwa polskiego oraz ponad 700-letniej tradycji Orła Białego³. Trwanie przy symbolu orła odzwierciedlało ciągłość narodu i państwa, a modyfikacje stylizacji godła – zachodzące zmiany.

W czasach monarchii godło i herb zmieniały się często, zwykle wraz ze zmianą osoby panującej. Obecnie zmiany herbu państwowego zdarzają się rzadko i zwykle towarzyszą przemianom ustrojowym zachodzącym w państwie. Dlatego jako wyjątek trzeba traktować niezmienną symbolikę państwa polskiego – aktualnie obowiązujące w Polsce godło i herb są używane od niemal 100 lat. W tym czasie podlegały wprowadzeniu modyfikacjom, ale ich zakres był niewielki mimo kilkunastu znaczących przemian ustrojowych, jakim podlegała Polska w XX w. Kolejne, odmienne ideologicznie państwa – II Rzeczpospolita Polska, władze polskie na uchodźstwie, Polska Rzeczpospolita Ludowa, III Rzeczpospolita Polska – wprowadziły bardzo zbliżony herb państwowy. Często dodaniu jakiegoś elementu bądź jego usunięciu przypisywano istotne znaczenie, co wzbudzało duże emocje wśród Polaków, jednak jest najdłużej stosowanym polskim herbem państwowym w historii.

Obowiązujący wzór herbu Polski, czyli godło Orzeł Biały umieszczony na tarczy heraldycznej barwy czerwonej, stanowi modyfikację wzoru

³ A. Jaworska, *Orzeł Biały. Herb państwa polskiego*, Warszawa 2003, s. 5.

wprowadzonego w 1927 r. Zastąpienie wówczas godła nawiązującego do symboliki utrwalonej w XIX w. nowym wzorem wzbudziło kontrowersje. Krytykowano zarówno legalność zmian wprowadzonych rozporządzeniem Prezydenta RP bez udziału Sejmu i Senatu, jak i wizerunek orła. Zaprojektowany przez prof. Zygmunta Kamińskiego herb został specjalnie opracowany, a jego stworzenie poprzedziła analiza polskich historycznych herbów państwowych, nawiązując stylizacją do orłów renesansowych epoki jagiellońskiej, a zwłaszcza do godła z okresu panowania Stefana Batorego⁴.

Szczegółowego unormowania problematyki godła dokonano w ustawie o godle, barwach i hymnie RP. Analogicznie jak w przypadku konstytucji, nie uchwalono nowego aktu prawnego, a jedynie dokonano zmian w treści obowiązującej ustawy. Przepisy art. 2 ust. 1 otrzymały następujące brzmienie: „Godłem Rzeczypospolitej Polskiej jest wizerunek orła białego ze złotą koroną na głowie zwróconej w prawo, z rozwiniętymi skrzydłami, z dziobem i szponami złotymi, umieszczony w czerwonym polu tarczy”⁵. Wzór godła Rzeczypospolitej Polskiej określa załącznik nr 1 do ustawy. Przedstawia on wizerunek orła białego ze złotym dziobem i szponami na czerwonej tarczy heraldycznej typu francuskiego, według wzoru z XVIII w. Na głowie orła znajduje się złota korona będąca w polskiej tradycji heraldycznej symbolem suwerenności państwa⁶. Orzeł przedstawiony został w pozycji bojowej, z rozchylonym dziobem i rozłożonymi skrzydłami. Na skrzydłach orła umieszczona jest przepaska z zakończeniami w kształcie trójliścia z dwoma dodatkowymi szczątkowymi płatkami. Taki kształt zakończeń przepaski nie był wcześniej spotykany w polskich godłach i herbach. Wprowadzono go w 1990 r., gdyż zakończenia przepaski w kształcie pięciolistnej roze-ty (1927 i 1955 r.), a zwłaszcza w kształcie pięcioramiennych gwiazd (1980 r.), wywoływały skojarzenia z symbolami komunistycznej Rosji.

⁴ *Orzeł Biały. Źródła do historii herbu państwa polskiego (1815–2015)*, t. II: *Orzeł Biały 1914–1944*, red. M. Adamczewski, I. Florczak, Warszawa 2021, s. 871.

⁵ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 9 lutego 1990 r. o zmianie przepisów o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990, nr 10, poz. 60).

⁶ A. Jaworska, *Orzeł Biały...*, s. 6–7.

Usunięto także złote obramowanie tarczy herbowej, tzw. skraj. W ten sposób skorygowano elementy herbu poddawane największej krytyce, a jednocześnie zrealizowano postulat przywrócenia tradycyjnego wyglądu Orła Białego, natomiast w wymiarze symbolicznym – istotnym dla Polaków – zerwano z ideologią Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

3. Flaga

Flaga to „weksylium używane głównie na lądzie, mocowane do drzewca (masztu) lub liny. Flaga jest znakiem dwustronnym umieszczonym na pojedynczym płacie materiału. Wzór na stronie głównej (awers) ma lustrzane odbicie na stronie odwrotnej (rewers). Chcąc opisać flagę zawsze prezentujemy stronę główną rozpoczynając od strony drzewca lub liny. Niemal zawsze flaga ma kształt prostokąta. Flaga jest najmłodszym, lecz najbardziej rozpowszechnionym rodzajem weksyliów. Najczęściej występujące rodzaje flag to: państwowa, narodowa, głowy państwa, urzędowa, rangowa, funkcyjna (premiera, ministrów, szefów służb), rodzajów sił zbrojnych”. W XIX w. kolory biały i czerwony stały się symbolem polskości używanym również poza ziemiami polskimi. Polskie symbole oraz barwy towarzyszyły rodakom walczącym podczas Wiosny Ludów w 1848 r. na Węgrzech, w Austrii, Niemczech czy Francji. Podobnie było w trakcie wojny turecko-rosyjskiej w latach 50. XIX w. Podczas powstania styczniowego 1863 r. postawę patriotyczną wyrażano, eksponując polskie symbole narodowe zakazane przez władze Cesarstwa Rosyjskiego. Ciekawostką jest, że wiele flag i chorągwi z tamtego okresu miało barwę czerwoną umieszczoną na górnym pasie, białą na dolnym.

Biało-czerwone flagi w takiej samej formie jak obecnie pojawiły się podczas obchodów 125. rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 maja, w 1916 r.⁷ Ich organizatorzy przypomnieli znaczenie tych barw dla Polaków oraz dołożyli starań, aby flagi były zgodne z regułami, tj. składały się z dwu poziomych pasów – górnego białego i dolnego czerwonego.

⁷ A. Znamierowski, *Insygnia, symbole i herby polskie. Kompendium*, Warszawa 2003, s. 159.

Taki wzór flagi nawiązuje do średniowiecznych zasad heraldyki, które pozostają w użyciu. Chorągwie, flagi i proporce powstają poprzez zastosowanie barw występujących w herbie. Kolor godła uznaje się za główny i umieszcza na miejscu zaszczytnym, czyli w przypadku flagi składającej się z poziomych pasów na pasie górnym. Z kolei kolor tarczy jako mniej zaszczytny umieszczany jest poniżej⁸.

Szczegółowych regulacji dotyczących barw i flagi dokonano w ustawie o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Zmiany ustrojowe, do których doszło w 1989 r., nie doprowadziły do zmiany barw ani wzoru flagi państwowej. Zmianom poddano natomiast flagę z herbem, wprowadzając nowy wzór herbu państwowego zgodny z wzorem z 1990 r. Podobne zmiany objęły flagi wojskowe, lotnictwa, marynarki wojennej oraz inne flagi specjalne¹⁰. Zmieniły się również zasady używania flag, gdyż należało uwzględnić zmiany w strukturze organów państwowych. Przepisy art. 7 ust. 1 nakazały podnoszenie flagi państwowej na budynkach lub przed budynkami będącymi siedzibą lub miejscem obrad Sejmu, Senatu, Prezydenta RP oraz Rady Ministrów i jej prezesa, a także innych organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych z okazji uroczystości, świąt i rocznic państwowych.

Ustawą z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ poszerzono katalogu podmiotów uprawnionych do posługiwania się białą-czerwoną flagą o obywateli w brzmieniu: „Każdy ma prawo używać barw Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w celu podkreślenia uroczystości, świąt lub innych wydarzeń”. Taka nowelizacja przepisów była postulowana od lat, nie towarzyszyła jej jednak kampania społeczna przybliżająca Polakom znaczenie flagi i zachęcająca do jej używania, stąd zapewne brak widocznych rezultatów tych zmian. W opinii Pawła Sarneckiego: „Fakt, że konstytucja reguluje symbole państwowe, nie może prowadzić do

⁸ R. Grabowski, *Status prawny polskich symboli narodowych i państwowych*, Toruń 2023.

⁹ Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 1990 r. o zmianie przepisów o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰ A. Znamierowski, *Insygnia, symbole...*, s. 162–183.

¹¹ Dz.U. 2004, nr 49, poz. 467.

wniosku, że posługiwanie się tymi symbolami zostało zastrzeżone jedynie dla podmiotów publicznych czy też może nawet dla organów władzy państwa polskiego. Wręcz odwrotnie – to posługiwanie się jest otwarte dla wszystkich obywateli, których przecież Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem, którzy tę Rzeczpospolitą w jej konstytucyjnym kształcie stworzyli. Można się nawet zastanawiać, czy nie mamy tu do czynienia z pewnym konstytucyjnym prawem obywateli¹². Dodano też art. 6a w brzmieniu: „Ustanawia się dzień 2 maja Dniem Flagi Rzeczypospolitej Polskiej”.

Z ustaleń Jerzego Wrony wynika, że „Polska jest jedynym państwem na świecie, w którym są dwie flagi państwowe, lecz oficjalnie nie ma flagi narodowej. Jeśli w danym państwie istnieje jedna flaga, której mogą używać zarówno władze i instytucje państwowe, jak i obywatele oraz instytucje prywatne, jest to flaga państwowa. Jednakże prawodawstwo wielu państw rozróżnia flagę «państwową» od «narodowej». Różnica polega m.in. na tym, że flagi narodowej może używać (przy respektowaniu określonych reguł) każdy obywatel państwa, podczas gdy flaga państwowa – z założenia – służy do celów oficjalnych. Posługiwanie się nią jest prawnie zastrzeżone przede wszystkim dla instytucji i urzędów państwowych. Obie flagi różnią się od siebie zwykle tym, że na państwowej umieszcza się herb państwa (lub niektóre charakterystyczne jego detale), podczas gdy flagi narodowe są proste, bez herbu¹³.

4. Hymn narodowy i hymn państwowy

Oba pojęcia zostały zdefiniowane łącznie jako „ustalona przez tradycję pieśń patriotyczna, stanowiąca wyraz jedności narodowej i będąca oficjalną formą społecznej manifestacji uczuć narodowych¹⁴. Historia

¹² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 28, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2.

¹³ J. Wrona, *Najnowsze dzieje symboli państwowych i narodowych Polski*, „Flaga. Biuletyn polskiego towarzystwa weksylogicznego” 2016, nr 9, s. 10.

¹⁴ Hasło: *hymn*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/hymn%20narodowy.html> (27.03.2024).

polskich pieśni hymnicznych jest bogata. Można wskazać liczne utwory, które pełniły rolę hymnu, jednak status hymnu narodowego zyskały nieliczne, a tylko jedna została oficjalnie uznana za hymn państwowy¹⁵.

Prawdopodobnie najstarszą jest *Gaude Mater Polonia* (tj. Raduj się, Matko Polsko) pochodząca z XIII w., uznawana za hymn dynastii Piastów. Jej autorem był polski poeta i kompozytor Wincenty z Kielczy bądź z Kielc¹⁶. Dokładna data powstania utworu nie jest znana, jego pierwsze wykonanie miało miejsce w XIII w. Hymn *Gaude Mater Polonia* powstał prawdopodobnie wcześniej niż *Bogurodzica*. Najdawniejsze jego przekazy są wcześniejsze niż dwa najstarsze znane zapisy *Bogurodzicy*, kcyński i krakowski, oba sporządzone około 1410 r.¹⁷

Gaude Mater Polonia jest wciąż wykonywana w Polsce, m.in. jest stałym elementem ceremoniału akademickiego i towarzyszy najbardziej podniosłym uroczystościom w polskich uniwersytetach. W przeciwieństwie do innych symboli historycznych, jak np. herby, pieśni hymniczne nie są zastępowane nowymi, ale pozostają w użyciu pomimo upływu czasu. „Dzisiaj o hymnie *Gaude, mater Polonia* wspomina się najczęściej jako o pieśni rozbrzmiewającej w uniwersyteckich aulach z okazji uroczystych inauguracji nowego roku akademickiego. Ale tradycja ta jest stosunkowo nowa – pierwsze jego wykonanie na Uniwersytecie Jagiellońskim (w czterogłosowej harmonizacji Teofila Klonowskiego z połowy XIX w.) miało miejsce w roku 1895 z okazji otwarcia Collegium Medicum, zaś pierwsze wykonanie w czasie inauguracji roku akademickiego – w roku 1900, w trakcie uroczystości pięćsetlecia odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego”¹⁸.

Najstarszym napisanym i wykonywanym w języku polskim utworem hymnicznym jest pieśń *Bogurodzica*. Jej pierwszy zachowany rękopis

¹⁵ R. Grabowski, *Hymn państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wielka Encyklopedia prawa*, t. VI: *Prawo konstytucyjne*, red. A. Łabno, Warszawa 2016, s. 98–99.

¹⁶ W. Panek, *Hymny polskie*, Poznań 1996, s. 5, 11.

¹⁷ R. Mazurkiewicz, *Gaude mater Polonia. Z dziejów hymnu, jego badań i przekładów*, [w:] *Antiphonarium Kielcense. Antyfonarz kolegiaty kieleckiej (ok. 1372 r.)*. Wydanie fototypiczne z komentarzem, red. K. Bracha, Kielce 2020, s. 71.

¹⁸ Ibidem, s. 74.

pochodzi z początku z 1408 r., jednak przyjmuje się, że hymn ten jest starszy i pochodzi z przełomu XII i XIII w.¹⁹ Od XV w. pełnił on rolę pobudki rycerskiej śpiewanej przed bitwami. Według przekazów kronikarskich (m.in. Jana Długosza) *Bogurodzicę* miały odśpiewać wojska polskie przed bitwą pod Grunwaldem w 1410 r.

„Począwszy od końca XVIII w. hymnom zaczęto nadawać zupełnie nowe znaczenie. Stawały się one symbolem zbiorowości (narodu lub państwa). Wraz z innymi symbolami państwowości (flaga, godło) wyrażały poczucie wspólnoty oraz etnicznej odrębności. Symbolizując godność narodu, hymn był zarazem świadectwem jego tożsamości i ciągłości historycznej. (...) To właśnie głęboka symbolika tkwiąca w tym utworze, jak również jego uroczysty i podniosły, a niekiedy wręcz patetyczny ton oraz treść, w połączeniu z prawnym usankcjonowaniem nadają tej pieśni walor hymnu, utworu jedyne w swoim rodzaju zarówno w wymiarze państwowym, jak i indywidualnym”²⁰. W kolejności chronologicznej – uwzględniając jedynie utwory pretendujące później do roli hymnu państwowego – można wymienić: *Pieśń Legionów Polskich we Włoszech*, czyli *Mazurek Dąbrowskiego* z 1797 r., *Pieśń narodową za pomyślność króla*, czyli *Boże, coś Polskę* z 1816 r., oraz *Rotę* z 1908 r.

Autorem *Mazurka Dąbrowskiego* był Józef Wybicki – dramatopisarz, kompozytor, prawnik i dyplomata. Okoliczności napisania utworu są dokładnie znane – powstał 17–20 lipca 1797 r. w Reggio nell’Emilia we Włoszech, gdzie Wybicki współorganizował walczące u boku armii Napoleona Bonapartego Legiony Polskie, dowodzone przez gen. Henryka Dąbrowskiego. Melodia jest prawdopodobnie zmodyfikowaną wersją utworu ludowego popularnego na Pomorzu Gdańskim w XVIII w. Pieśń, która powstała dla uświetnienia wymarszu Legionów Polskich z Reggio, rozpowszechniła się wśród Polaków tak bardzo, że już w okresie Księstwa Warszawskiego traktowano ją jako polski hymn narodowy²¹.

¹⁹ M. Matla, *Carmen Patrium Bogurodzica – czas powstania, kontekst historyczny i inspiracje*, „Kwartalnik Historyczny” 2015, R. CXXII, s. 39–71.

²⁰ D. Szeleszczuk, *Polski hymn państwowy i jego prawnokarna ochrona*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4, s. 149.

²¹ W. Panek, *Hymny polskie*, s. 24.

Kolejna polska pieśń hymniczna, znana powszechnie jako *Boże, coś Polskę*, została napisana w 1816 r. przez Alojzego Felińskiego jako hymn na cześć Aleksandra I, cara rosyjskiego panującego w Królestwie Polskim (Kongresowym), z okazji pierwszej rocznicy proklamowania nowego państwa. Z racji inspiracji hymnem brytyjskim na cześć monarchy *God Save the King* oraz treści zatytułowany został *Boże, zachowaj króla*, ale w 1818 r. nazwę zmieniono na *Pieśń narodowa za pomyślność króla*. Pierwotna treść utworu zawierała liczne fragmenty sławiące monarchę, braterstwo z Rosją i jej zwierzchność, wzbudzając negatywne odczucia.

Rota, utwór autorstwa Marii Konopnickiej, została napisana jako pieśń protestu przeciwko germanizacji polskich dzieci w zaborze pruskim. Dokładna data jej powstania nie jest znana. Po raz pierwszy została opublikowana w 1908 r.²², a jej pierwsze wykonanie – wówczas jeszcze pod tytułem *Hasło. Uroczysta pieśń na obchód grunwaldzki* – miało miejsce z okazji odsłonięcia pomnika Grunwaldzkiego w Krakowie w 1910 r. Kilkuset chórzystów reprezentujących wszystkie regiony Polski odśpiewało utwór podczas świętowanego jubileuszu 500-lecia zwycięstwa nad krzyżakami. *Rota* błyskawicznie zyskała popularność.

Ustanowienie *Mazurka Dąbrowskiego* hymnem państwowym w trybie adekwatnym dla problematyki symboli narodowych i państwowych, tj. na mocy ustawy uchwalonej przez Sejm, a także objęcie hymnu – wraz z innymi najważniejszymi symbolami – ochroną prawną nastąpiło w Polsce w ramach nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej w 1976 r.²³

Szczegółowego unormowania symboli narodowej i państwowej dokonała ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wskazana w tytule ustawy problematyka została uporządkowana. Należy również docenić podniesienie rangi szczegółowych regulacji dotyczących symboli państwowych do

²² „Pierwodruk utworu ukazał się w odcinkach (po jednej zwrotce – na przełomie sierpnia i września) w poznańskim «Głosie Wielkopolanek», a w całości został wydrukowany w listopadzie 1908 r. na łamach «Gwiazdki Cieszyńskiej» i krakowskiej «Przodownicy». Szerzej: <https://muzeumzarnowiec.pl/rota-polska-piesn-patriotyczna/> (dostęp: 18.04.2024).

²³ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976, nr 5, poz. 29).

poziomu ustawowego. W art. 12 ustawy powtórzono za Konstytucją, że *Mazurek Dąbrowskiego* jest hymnem państwowym, ustalono tekst literacki hymnu oraz tekst muzyczny.

Z uwagi na funkcje, jaką pełnią symbole narodowe i państwowe, podlegają one ochronie prawnej. Wykluczone jest używanie ich w sposób dowolny, a przepisy wskazują, które z symboli w jakich okolicznościach mogą zostać użyte, a także jaki podmiot może się nimi posłużyć. Tego rodzaju reglamentacja ma na celu wymuszenie użycia symboli państwa w ściśle określonych celach oraz w należyty sposób. W przypadku symboli narodowych celem unormowań powinno być jedynie ustalenie zasad używania, gdyż optymalnym rozwiązaniem jest wolność posługiwania się nimi. W przypadku obydwu kategorii symboli istotne jest natomiast wymuszenie przez przepisy ich poszanowania.

WYBRANA LITERATURA



- Adamczyk Z., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985.
- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Augustyniak M., Bielecki L., Ruczkowski P., *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszaw 2012.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Banaszak B., *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany?* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1.
- Banaszak B., *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. G. Pawlikowski, K. Żarna, M. Milczanowski, Rzeszów 2023.
- Biszytyga A., *Wolności i prawa jednostki w stuletniej perspektywie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.
- Błaszczak M., Jankowski W., Zbrojewska M., *Prawo i postępowanie w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2013.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012.

- Borucki M., *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002.
- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014.
- Bożyk S., *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Brzozowski W., *O potrzebie reformy konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 12.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 105, 106, 107, 108*, Warszawa 2020.
- Chmaj M., *Prawo wyborcze*, Warszawa 2023.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Chmaj M., *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., Jaworski S.J., Zbieganek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Czaplicki K., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Czarnow S., *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 3.
- Czarny-Drożdziejko E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Daniel P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 202, 203*, Warszawa 2000.
- Dąbrowski M., *Sankcje konstytucyjne. Istota, funkcje oraz rodzaje*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5.

- Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997.
- Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010.
- Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- Długosz T., *Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII.
- Dobrowolski M., *Wybory prezydenckie w czasie pandemii*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 6.
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.
- Dral A., Bury B., *Zasada ochrony pracy w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3.
- Dudek D., *Biznes i (nie)odpowiedzialność konstytucyjna pośta*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrżyńska, Warszawa 2021.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Eckhardt K., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 213, 214, 215*, Warszawa 2023.
- Eckhardt K., *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa Rady Ministrów*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 2.
- Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznik, Warszawa 1999.
- Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Garlicki L., *Klauzula demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2014, nr 2.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Gendźwiłł A., Wiszejko-Wierzbička D., *Polki i Polacy o samorządności*.

- W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*, Warszawa 2022.
- Goclon J., *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918–16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, nr 2.
- Grabowska S., *Komentarz do Konstytucji RP Art. 198, 199, 200, 201*, Warszawa 2023.
- Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- Grabowska S., *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 53.
- Grabowski R., *Polskie symbole narodowe i państwowe. Geneza, ewolucja, stan prawny*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXVII.
- Grabowski R., *Status prawny polskich symboli narodowych i państwowych*, Toruń 2023.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacyjne konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.
- GUS, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2022 r. – wyniki wstępne*, Warszawa 2023.
- GUS, *Uczestnictwo ludności w kulturze w 2019 roku*, Warszawa–Kraków 2020.
- Gutowski M., Kardas P., *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5.
- Hac P., *Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce*, „Wiedza Obronna” 2022, vol. 278, nr 1.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w Polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Jackiewicz A., *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A.

- Jackiewicz A., Składowski K., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 204, 205, 206, 207*, Warszawa 2022.
- Jagielski J., *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr jubileuszowy.
- Jaworska A., *Orzeł Biały. Herb państwa polskiego*, Warszawa 2003.
- Kapsa I., Musiał-Karg M., *Alternatywne metody głosowania w opiniach Polaków. Postawy i poglądy względem wybranych form partycypacji w wyborach*, Poznań 2020.
- Karpiuk M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, nr 4.
- Kleczkowska A., *Użycie siły zbrojnej między państwami w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego*, Warszawa 2018.
- Klinowski M., Smoleń R., *Postęp w nauce prawa konstytucyjnego. Ewolucja poglądów dotyczących (nie)konstytucyjności zmian konstytucji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 4.
- Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: Art. 1–86, red., M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, red., M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

- Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2015.
- Kowalczyk T., *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2.
- Kozłowski K., *Prawo dziedziczenia w świetle postanowień Konstytucji RP – zarys instytucji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, nr 4.
- Kruk M., *Kontrowersje wokół instytucji kontrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Kruk M., *Siła i słabość Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. rozważania w 100-lecie uchwalenia polskiej konstytucji marcowej*, „Ius Novum” 2021, t. 15, nr 2.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Kuczma P., *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012.
- Leszczyński L., Maroń G., *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25, nr 1.
- Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.
- Lipowicz I., *Pozycja ustrojowa NIK*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1, wydanie specjalne.
- Lis – Staranowicz D., *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6.
- Lis-Staranowicz D., Doktor-Bindas K., *Constitutional Priorities as an Example of Substantive Amendment of the Constitution*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, vol. XVII.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

- Łabno A., *O potrzebie zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Część I*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2023, vol. 15, nr 2.
- Łaszewska-Hellriegel M., Malinowska E., *Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 4.
- Maroń G., *Instytucja „uchwał problemowych” organów samorządu terytorialnego na wybranym przykładzie*, „Prawo i Więź” 2018, nr 4.
- Maroń G., *References to Natural Law in the Constitutions of Modern States*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5.
- Maroń G., *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Michalak A., *Polski Trybunał Konstytucyjny wobec europejskich standardów prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3.
- Mistygać M., *Konstytucjonalizacja prokuratury*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, red. S. Sulowski, J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Mistygać M., Materska-Sosnowska A., *Dysfunkcjonalność protestów wyborczych w Polsce w świetle standardu uczciwych wyborów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5.
- Mistygać M., Onyszczyk J., Szeroczyńska M., *Zasady ustrojowe i działania prokuratury w Polsce – nowe spojrzenie*, Warszawa 2023.
- Mistygać M., *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2013.
- Mistygać M., *Współczesne rady prokuratorskie – organ ochrony niezależności czy ustrojowy ornament?*, [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygać, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021.
- Miżewski M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji organem politycznej kontroli nadawców w Polsce*, „Politeja” 2014, nr 6.

- Młynarska-Sobaczewska A., *Wokół pojęcia momentu konstytucyjnego*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa prezydenta RP w świetle nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Mojak R., Sobczak J., *Zgromadzenie Narodowe*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2.
- Morawski L., *Prawa jednostki a dobro wspólne (Liberalizm versus komunitaryzm)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 11.
- Nauka o państwie i prawie. Wybrane zagadnienia*, red. S. Grabowska, Rzeszów 2017.
- Niczyporuk J., *Kontrola sądowa aktów prawa miejscowego*, „Teka Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie” 2010, t. III.
- Nowak K., *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016.
- Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2020, nr 3.
- Opaliński B., *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4.
- Opaliński B., *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego. Władza sądownicza w państwach europejskich” 2011, nr 2.
- Orzeł Biały. Źródła do historii herbu państwa polskiego (1815–2015)*, t. II: *Orzeł Biały 1914–1944*, red. M. Adamczewski, I. Florczak, Warszawa 2021.
- Ożóg M., *Wolność sumienia i religii w stanach nadzwyczajnych w polskim systemie prawnym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4.
- Panek W., *Hymny polskie*, Poznań 1996.

- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Patyra S., Zalasinski T., *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 2.
- Piechowiak M., *Wyrażenie „godność” – pojęcie godności – godność*, „Przegląd Praw Konstytucyjnego” 2022, nr 6.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
- Piękoś K., *Stan klęski żywiołowej jako przedmiot aktywności poselskiej w latach 2005–2019*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2021, vol. 70(2).
- Pisz M., *Dyscyplina partyjna na tle konstytucyjnej koncepcji mandatu wolnego*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5.
- Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Poślednik M., *Wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty unormowane w kodeksie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.
- Prawa człowieka. Zarys wykładu*, red. J. Hołda, Warszawa 2014.
- Prawa i wolności obywatelskie konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Prawo Konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009.
- Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006.
- Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013.
- Precedens sądowy w polskim porządku prawnym*, red. L. Leszczyński, B. Liżewski, A. Szot, Warszawa 2018.
- Precedens w polskim systemie prawa*, red. M. Wyrzykowski, A. Śledzińska-Simon, Warszawa 2010.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.

- Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Rakoczy B., Bień-Kacała A., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Rakowska A., *Postępowanie w sprawach protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 3.
- Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław 2014.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa. Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, t. XLVIII, Warszawa 2013.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., *Czy rak może być rybą a Trybunał sądem?*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999.

- Spółeczna gospodarka rynkowa*, red. R.W. Włodarczyk, Warszawa 2010.
- Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Steinborn S., *Przedawnienie ścigania przed Trybunałem Stanu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Strzymiński M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty obowiązywania stanu wyjątkowego w Polsce*, Wrocław 2022.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2006.
- System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2008.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- System prawa prywatnego. Prawo spadkowe*, Warszawa 2015.
- System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- Szczurowski B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016.
- Szeleszczuk D., *Polski hymn państwowy i jego prawnokarna ochrona*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4.
- Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.
- Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998.
- Szmyt A., *Niektóre z aspektów ograniczenia jawności prac komisji sejmowych i ich dokumentacji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2007, nr 3.
- Szymanek J., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ kontroli i ochrony prawa*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 5.
- Szymanek J., *Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*, „Prawo i Polityka” 2015, t. 6.
- Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.
- Ściborek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Toruń 2017.
- Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łagiewska, Warszawa 1983.

- Tuleja P., *Sposób umorzenia przez Sejm postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej lub odpowiedzialności karnej przez trybunał Stanu*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Kraków 19 stycznia 1999.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- Uliasz J., *Konstytucyjna ochrona prywatności w świetle standardów międzynarodowych*, Rzeszów 2018.
- Urbaniak K., *Prawne i praktyczne aspekty obowiązku zbierania podpisów jako element prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Politologiczne” 2016, vol. 42.
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Warszawa 2020.
- Uziębło P., *Zgłaszanie kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wybrane problemy*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wiśniewski L., *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.
- Wrona J., *Najnowsze dzieje symboli państwowych i narodowych Polski*, „Flaga. Biuletyn polskiego towarzystwa weksylogicznego” 2016, nr 9.
- Wrzałik M., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zaleśny J., *Charakter prawny Trybunału Stanu. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 7–8.

- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.
- Zasacka Z., Chymkowski R., *Stan czytelnictwa w Polsce w 2022*, Warszawa 2023.
- Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2008.
- Zdyb M., *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019.
- Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999.
- Znamierowski A., *Insignia, symbole i herby polskie. Kompendium*, Warszawa 2003.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2023.
- Zych R., Kowalczyk T., *Pozbawienie praw publicznych jako środek karny w aspekcie realizacji praw wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Żmijewska K., *Toga. Symbol statusu społeczno-politycznego i religijnego w świecie rzymskim*, Poznań 2010.

ISBN 978-83-8180-917-7



9 788381 809177

