

PRZEGLĄD SEJMOWY

DWUMIESIĘCZNIK

ROK XI

1(54)/2003



WYDAWNICTWO SEJMOWE

KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny WIESŁAW SKRZYDŁO

Zastępcy redaktora naczelnego WIESŁAW STAŚKIEWICZ

Sekretarz naukowy ANDRZEJ SZMYT

Członkowie LESZEK GARLICKI, JERZY GÓRAL, MIROSŁAW GRANAT,
MARCIN KUDEJ, WOJCIECH KULISIEWICZ, PAWEŁ SARNECKI,
ZBIGNIEW WITKOWSKI

Redaktor prowadzący ANDRZEJ SOŁOMIEWICZ

Tłumaczenia:

na język angielski ALBERT POL

na język rosyjski ANDRZEJ KUBIK

**W wypadku wykorzystania tekstów i informacji z „Przeglądu Sejmowego”
w innych publikacjach prosimy o powołanie się na nasze czasopismo.**

U w a g a. Artykułów nie zamówionych nie zwracamy.

Zastrzegamy sobie prawo do skrótów w tekstach nadesłanych do publikacji.

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 2003

ISSN 1230-5502

KANCELARIA SEJMU

Korekta techniczna, łamanie, druk i oprawa: Wydawnictwo Sejmowe
Arkuszy wydawniczych 16,5. Arkuszy drukarskich 12,25
Wydanie pierwsze
Warszawa, marzec 2003
Nakład 900 egz.

Adres redakcji: „Przegląd Sejmowy”, ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa, tel./fax 694-13-00
<http://wydawnictwo.sejm.gov.pl/ps/>
e-mail: przegsejm@sejm.gov.pl
andrzej.solomiewicz@sejm.gov.pl

SPIS TREŚCI

DZIAŁ I
STUDIA I MATERIAŁY

Dr hab. Jan Grajewski, profesor Uniwersytetu Gdańskiego
Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu 9
Summary 24

Dr Krzysztof Wojtyczek, adiunkt w Uniwersytecie Jagiellońskim
Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym 25
Summary 40

Dr hab. Mirosław Granat, profesor Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
Sądownictwo konstytucyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej z punktu widzenia modelu kontroli Kelsena 42
Summary 56

DZIAŁ II
OPINIE, GLOSY, RECENZJE, NOTY, POLEMIKI

A. OPINIE
W sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu (1. Marek Zubik, s. 57; 2. Andrzej Szmyt, s. 67; 3. Andrzej Bałaban, s. 69; 4. Mirosław Granat, s. 71; 5. Piotr Winczorek, s. 73) 57

B. GLOSY
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Agnieszka Kubiak, glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r. (sygn. akt P 9/01) 76

C. RECENZJE
Ustroje państw współczesnych, t. 2, pod red. Ewy Gdulewicz (Krzysztof Skotnicki) . . . 81
Heinz Kleger, Ireneusz Karolewski, Matthias Munke, Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung (Jan Galster) . . . 88
The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence, pod red. Harry’ego T. Dickinsona i Michaela Lyncha (Sebastian Kubas) 92

D. NOTY
Paweł Sarnecki, System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Tomasz Mroczek) 95
Stanisław Bożyk, System konstytucyjny Izraela (Magdalena Rączka) 98

E. VARIA
Sprawozdanie z konferencji z okazji 10-lecia „Przeglądu Sejmowego” (Jan Cofała) . 102

DZIAŁ III
DOKUMENTY
MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM

A. REGULAMINY PARLAMENTARNE
Regulamin Komisji Nadzwyczajnej do zbadania zażyć w Sejmie w dniu 31 października 1929 r. 119

B.	STANOWISKO SEJMU PREZENTOWANE PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM	127
C.	ZAGADNIENIA PARLAMENTARNE W ORZECZNICTWIE KONSTYTUCYJNYM INNYCH PAŃSTW	
	Francja: Funkcjonowanie prawa do zgłaszania poprawek do projektów ustaw (przekład i opracowanie <i>Mirosław Granat</i>)	134
 DZIAŁ IV INFORMACJE		
A.	Prace komisji sejmowych nad projektami ustaw i uchwał (wykazy)	139
B.	Wykonywanie funkcji kontrolnej Sejmu	
	Interpelacje poselskie (informacja statystyczna)	160
C.	Prace senackie (<i>Marzena Krysiak</i>).	161
D.	Wykaz wybranych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących ustaw	
	Wykaz za listopad i grudzień 2002 r. (<i>Kazimierz Nałaskowski</i>)	167
 DZIAŁ V WYKAZY AKTÓW PRAWNYCH SEJMU I SENATU ORAZ PUBLIKACJI SEJMU, SENATU, ZGROMADZENIA NARODOWEGO, RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH, TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI		
A.	AKTY PRAWNE SEJMU	
	Wykaz ustaw ogłoszonych	183
	Wykaz uchwał podjętych	184
	Wykaz ratyfikowanych umów międzynarodowych	185
B.	AKTY PRAWNE SENATU	
	Informacja	186
C.	BIBLIOGRAFIA PUBLIKACJI SEJMU, SENATU, ZGROMADZENIA NARODOWEGO, RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH, TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI	187

TABLE OF CONTENTS

SECTION I
STUDIES AND PAPERS

Dr. Habil. Jan Grajewski, Professor, University of Gdańsk
Statutory Conditions and Formal Requirements Related to Preliminary Motion for Bringing Specified Persons to Constitutional Accountability before the Tribunal of State 9
Summary 24

Dr. Krzysztof Wojtyczek, Lecturer, Jagiellonian University
The Application of Accusatorial Procedure to the Review of Legal Norms before the Constitutional Tribunal in Poland 25
Summary 40

Dr. Habil. Mirosław Granat, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin and Catholic University of Lublin
The Constitutional Judiciary in the Countries of Central and Eastern Europe from the Perspective of the Kelsenian Model of Constitutional Review 42
Summary 56

SECTION II
OPINIONS, GLOSSES, REVIEWS, NOTES AND DISCUSSIONS

A. OPINIONS
On Matters Concerning Access to Information in the Chancellery of the Sejm (1. Marek Zubik, p. 57; 2. Andrzej Szmyt, p. 67; 3. Andrzej Bałaban, p. 69; 4. Mirosław Granat, p. 71; 5. Piotr Winczorek, p. 73) 57

B. GLOSSES
The Rulings of the Constitutional Tribunal
Agnieszka Kubiak, Gloss to the Verdict of the Constitutional Tribunal of March 12, 2002 (Act Call No. P 9/01) 76

C. REVIEWS
The System of Government of Modern States, vol. 2, edited by Ewa Gdulewicz (Krzysztof Skotnicki) 81
Hainz Kleger, Ireneusz Karolewski, Matthias Munke, Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung (Jan Galster) . . . 88
The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence, edited by Harry T. Dickinson and Michael Lynch (Sebastian Kubas) 92

D. NOTES
Paweł Sarnecki, The System of the Sources of Law in the Republic of Poland (Tomasz Mroczek) 95
Stanisław Bożyk, The Constitutional System in Israel (Magdalena Rączka) 98

E. VARIA
The Proceedings from the Conference on the 10th Anniversary of “Przegląd Sejmowy” (Jan Cofałka) 102

SECTION III
DOCUMENTS

SOURCE MATERIALS FOR STUDIES ON PARLIAMENTARISM

A. PARLIAMENTARY RULES OF PROCEDURE
The Regulation of the Special Committee for the Inquiry of the Events in the Sejm on October 31, 1929 119

B.	SEJM STANDPOINT PRESENTED IN THE CONSTITUTIONAL COURT	127
C.	PARLIAMENTARY MATTERS IN THE CONSTITUTIONAL RULINGS OF OTHER STATES	
	France: The Operation of the Right to Propose Amendments to Bills (translation and preparation by <i>Mirosław Granat</i>)	134
 SECTION IV INFORMATION		
A.	Work of the Sejm Committees on Bills and Drafts of Resolutions (listings)	139
B.	The Execution of the Control Function of the Sejm Interpellations by Deputies (statistical information)	160
C.	Senate Work (<i>Marzena Krysiak</i>)	161
D.	A List of the Initiatives of the Ombudsman Concerning Laws List from November and December 2002 (<i>Kazimierz Nalaskowski</i>)	167
 SECTION V LISTS OF THE LEGAL ACTS OF THE SEJM AND THE SENATE AS WELL AS PUBLICATIONS OF THE SEJM, THE SENATE, THE NATIONAL ASSEMBLY, THE OMBUDSMAN, THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND THE SUPREME CHAMBER OF CONTROL		
A.	LEGAL ACTS OF THE SEJM	
	A List of Promulgated Laws	183
	A List of Adopted Resolutions	184
	A List of Ratified International Agreements	185
B.	LEGAL ACTS OF THE SENATE	
	Information	186
C.	BIBLIOGRAPHY OF PUBLICATIONS OF THE SEJM, THE SENATE, THE NATIONAL ASSEMBLY, THE OMBUDSMAN, THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND THE SUPREME CHAMBER OF CONTROL	187

СОДЕРЖАНИЕ

I ОТДЕЛ ИССЛЕДОВАНИЯ И МАТЕРИАЛЫ

Доктор наук Ян Граевский, профессор Гданьского университета

Законодательные обусловленности и формальные требования в отношении предварительного предложения о привлечении к конституционной ответственности перед Государственным Трибуналом	9
Резюме	24

Доктор Кшиштоф Войтычек, адъюнкт в Ягеллонском университете

Принцип внесения жалобы заинтересованным субъектом в процедуре контроля норм перед польским Конституционным Трибуналом	25
Резюме	40

Доктор наук Мирослав Гранат, профессор Университета Марии Кюри-Склодовской в Люблине и Католического Люблинского университета

Конституционная юстиция в государствах Центральной и Восточной Европы с точки зрения кельсеновской модели контроля	42
Резюме	56

II ОТДЕЛ ЭКСПЕРТИЗЫ, ГЛОССЫ, РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ, ПОЛЕМИКИ

A. ЭКСПЕРТИЗЫ

Относительно доступа к информации в Канцелярии Сейма (1. Марек Зубик, с. 57; 2. Анджей Шмыт, с. 67; 3. Анджей Балабан, с. 69; 4. Мирослав Гранат, с. 71; 5. Петр Винчорек, с. 73)	57
--	----

B. ГЛОССЫ

Судебная практика Конституционного трибунала

<i>Агнешка Кубяк, глосса к вердикту Конституционного Трибунала от 12 марта 2002 г. (шифр акт Р 9/01)</i>	76
--	----

C. РЕЦЕНЗИИ

Устройство современных государств, т. 2, под ред. Эвы Гдулевич (Кшиштоф Скотницкий)	81
--	----

Хайнц Клегер, Иренеуш Каролевский, Маттиас Мунке, Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung (Ян Гальстер)	88
---	----

The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence, под ред. Гарри Т. Дикинсона и Майкла Линча (Себастиан Кубас)	92
---	----

D. ОБЗОРЫ

Павел Сарнецкий, Система источников права в Конституции Республики Польша (Томаш Мрочек)	95
---	----

Станислав Божик, Конституционная система Израиля (Магдалена Рончка)	98
--	----

E. VARIA

Отчет о конференции по случаю 10-летия журнала „Пшеглонд Сейповы” (Ян Цофалка)	102
---	-----

III ОТДЕЛ ДОКУМЕНТЫ ИСТОЧНИКИ ПО ИССЛЕДОВАНИЮ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

A. ПАРЛАМЕНТСКИЕ УСТАВЫ

Устав Чрезвычайной комиссии по расследованию событий, имевших место в Сейме 31 октября 1929 г.	119
---	-----

В. ПОЗИЦИЯ СЕЙМА, ПРЕДСТАВЛЯЕМАЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ТРИБУНАЛЕ	127
С. ВОПРОСЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ	
Франция: Функционирование права вносить поправки к законопроектам (перевод и редакция <i>Мирослав Гранат</i>)	134

IV ОТДЕЛ СООБЩЕНИЯ

А. Работы комиссий Сейма по проектам законов и постановлений (списки) . .	139
В. Исполнение контрольной функции Сейма Интерпелляции депутатов (статистическая информация)	160
С. Работы Сената (<i>Мажена Крысяк</i>)	161
Д. Список обращений Уполномоченного по гражданским правам, касающихся законов Список за ноябрь и декабрь 2002 г. (<i>Казимеж Налясковский</i>)	167

V ОТДЕЛ СПИСКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ СЕЙМА И СЕНАТА, А ТАКЖЕ ПУБЛИКАЦИЙ СЕЙМА, СЕНАТА, НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ, УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ГРАЖДАНСКИМ ПРАВАМ, КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА И ВЕРХОВНОЙ ПАЛАТЫ КОНТРОЛЯ

А. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ СЕЙМА	
Список опубликованных законов	183
Список принятых постановлений	184
Список ратифицированных международных договоров	185
В. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ СЕНАТА	
Информация	186
С. БИБЛИОГРАФИЯ ПУБЛИКАЦИЙ СЕЙМА, СЕНАТА, НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ, УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ГРАЖДАНСКИМ ПРАВАМ, КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА И ВЕРХОВНОЙ ПАЛАТЫ КОНТРОЛЯ	187

WARUNKI USTAWOWE I WYMOGI FORMALNE WSTĘPNEGO WNIOSKU O POCIĄGNĘCIE DO ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ PRZED TRYBUNAŁEM STANU

1. Wprowadzenie do polskiego systemu ustrojowego instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz ustawy z tej samej daty o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 11, poz. 83 i 84) było efektem braku wystarczających procedur służących egzekwowaniu odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe. I choć trudno przypuszczać, by te modyfikacje ustawowe mogły w ówczesnych realiach politycznych zmienić totalitarny charakter państwa i doprowadzić do rzeczywistej odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenia prawa, stanowiły one jednak z pewnością wyraz potrzeby radykalniejszych rozwiązań w zakresie praworządnego działania organów państwowych. Dalsza ewolucja rozwiązań ustawowych dotyczących Trybunału Stanu świadczy o tym, że idea odpowiedzialności konstytucyjnej znalazła odzwierciedlenie również w procesie transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r.

O ile w dobie obecnej idea odpowiedzialności konstytucyjnej osób sprawujących najważniejsze funkcje w państwie nie straciła na aktualności, o tyle jej realizacja w ramach prawnych zakreślonych przez unormowania ustawy o Trybunale Stanu¹ (dalej

¹ Rozważania kwestii związanych z tytułową problematyką opierają się na obowiązującym tekście ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 925).

„ustawa o TS”) może budzić zastrzeżenia i wątpliwości. Dotyczy to zarówno zakresu uregulowań kompetencyjnych tego organu (możliwość orzekania również w kwestii odpowiedzialności karnej), jak i szczegółowych rozwiązań proceduralnych, sprzyjających wyjątkowej przewlekłości postępowania. Nie wolno również zapominać, że sam sposób uruchomienia postępowania i charakter prawny organu orzekającego odznaczają się wyraźną politycznością, co z pewnością nie jest zaletą². Ten aspekt znajduje również swój oddźwięk w posługiwaniu się — w celach populistycznych — „groźbą” uruchomienia postępowania przed Trybunałem Stanu przeciwko określonym osobom zajmującym wysokie stanowiska państwowe, których działalność publiczna z różnych względów nie odpowiada określonym opcjom politycznym. Nie bez znaczenia jest też wydźwięk społeczny takich akcji, zwłaszcza jeżeli łączy się je — np. w odniesieniu do członków Rady Ministrów — z wnioskami o uruchomienie postępowań w kwestii odpowiedzialności karnej. Jest to tendencja o tyle niepokojąca, że prowadzi do swoistej deprecjacji odpowiedzialności przed TS i do zacierania różnicy między odpowiedzialnością polityczną a odpowiedzialnością konstytucyjną. Warto więc poświęcić nieco uwagi założeniom ustawowym postępowania przed tym organem oraz wymogom formalnym wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej (i karnej), zwłaszcza że musi on również spełniać warunki określone w przepisach kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia. Wreszcie należy zasygnalizować niektóre problemy związane z odpowiednim stosowaniem przepisów k.p.k. przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Poza zakresem uwag związanych z wyżej określoną problematyką znalazły się zagadnienia dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej Prezydenta RP.

2. Dla uniknięcia nieporozumień wypada przypomnieć różnicę między odpowiedzialnością polityczną (parlamentarną) a odpowiedzialnością konstytucyjną. Przez odpowiedzialność polityczną zwykło się rozumieć „ustaloną prawnie lub zwyczajowo zasadę, według której osoba piastująca urząd państwowy obowiązana jest ustąpić lub może zostać odwołana w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią kontrolę. Istotą odpowiedzialności politycznej jest ponoszenie konsekwencji za celowość, zasadność czy trafność kierunków działań podejmowanych przez osobę jej podlegającą lub podejmowanych przez podporządkowane jej jednostki organizacyjne”³. Natomiast odpowiedzialność konstytucyjna to „przewidziane prawem konstytucyjnym konsekwencje postępowania osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe za naruszenie konstytucji lub innych ustaw w związku z wykonywaniem ich funkcji”⁴. Zakres przedmiotowy tej odpowiedzialności obejmuje więc tylko takie zachowania, których skutkiem jest złamanie obowiązującego prawa. W literaturze trafnie pod-

² Szerzej na ten temat zob.: D. Szumiło-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 91–106; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 332–334.

³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 437. Por. też L. Garlicki, *op. cit.*, s. 331.

⁴ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 438.

kreśla się, że sam fakt krytycznej z punktu widzenia ekonomicznego czy politycznego oceny działania urzędników państwowych nie uzasadnia odpowiedzialności konstytucyjnej, jeżeli nie można im postawić zarzutu nielegalności postępowania⁵. Odpowiedzialność konstytucyjna jest więc odpowiedzialnością za popełnienie tzw. deliktu konstytucyjnego⁶.

W polskim ustawodawstwie zakres przedmiotowy odpowiedzialności ponoszonej przed Trybunałem Stanu precyzują przepisy art. 145 ust. 1 i art. 156 ust. 1 konstytucji (oraz art. 3 ustawy o TS). Ustrojodawca rozróżnia dwie płaszczyzny odpowiedzialności prawnej przed tym organem: konstytucyjną za naruszenie konstytucji lub ustawy oraz karną za popełnienie przestępstwa. W świetle powołanych przepisów deliktem konstytucyjnym jest zawinione, chociażby nieumyślnie, zachowanie (działanie lub zaniechanie) podmiotu wymienionego w art. 198 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej (oraz w art. 1 ustawy o TS), pozostające w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania tego podmiotu, a polegające na nie zawierającym cech przestępstwa naruszeniu konstytucji lub ustawy. Nie oznacza to oczywiście, że delikt konstytucyjny nie może być jednocześnie przestępstwem rodzajem również odpowiedzialność karną przed Trybunałem Stanu niektórych podmiotów wymienionych w art. 198 ust. 1 konstytucji (o czym będzie mowa niżej).

3. Zakres podmiotowy odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu został określony w art. 198 ust. 1 i 2 konstytucji (oraz w art. 1 ustawy o TS). W sposób taksonomiczny wymieniono tam te podmioty, które „za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania” ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną. Są to następujące osoby:

- „1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów,
- 3) Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- 4) Prezes Najwyższej Izby Kontroli,
- 5) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- 6) osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem,
- 7) Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych”.

Zgodnie z art. 107 konstytucji za naruszenie zakazów, o których mowa w tym przepisie, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie. Zakazy te, których szczegółowy zakres musi wynikać z odrębnej regulacji ustawowej⁷, odnoszą się do prowadzenia przez nich działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz do nabywania

⁵ Zob.: B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1999, s. 357; Z. Świda, uwaga I do art. 198, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 303.

⁶ Zob.: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 336–337; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 256.

⁷ Takie regulacje zawierają ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. nr 73, poz. 350, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 106, poz. 679, z późn. zm.).

tego majątku. Powyższą odpowiedzialność określono w art. 198 ust. 2 konstytucji również mianem konstytucyjnej. Nie jest to jednak odpowiedzialność konstytucyjna *sensu stricto* w rozumieniu przytoczonej uprzednio definicji, umożliwia ona tylko zastosowanie swoistego wyłącznego trybu postępowania mającego na celu ustalenie naruszenia przez parlamentarzystów przepisów ustanawiających zasadę materialnej niepołączalności mandatu parlamentarnego. *Ratio legis* stworzenia tego postępowania szczególnego należy dopatrywać się w oddaniu Trybunałowi Stanu niezwykle dotkliwego środka prawnego w postaci pozbawienia mandatu poselskiego lub senatorskiego. Postępowanie w zakresie określonym w art. 107 nie wymaga uchylecia immunitetu parlamentarnego, ponieważ nie jest postępowaniem w kwestii odpowiedzialności karnej. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu w powyższym zakresie nie zamyka jednak drogi do odpowiedzialności karnej i cywilnej przed sądem powszechnym⁸.

Jest oczywiste, że dla sprecyzowania zarzutu naruszenia konstytucji lub ustawy istotne znaczenie ma rozróżnienie zakresu pojęć ustawowych: „w związku z zajmowanym stanowiskiem” oraz „w zakresie swojego urzędowania”. Pierwszemu z tych wyrażenń nadaje się szerszy zakres przyjmując, że „może obejmować każde zachowanie się, w którym podmiot dokonując określonych czynów wykorzystał w celach niezgodnych z prawem pełnioną funkcję lub zajmowaną pozycję”. Pojęciem „zakres urzędowania” obejmuje się „sprawy, w których dany podmiot realizuje (w różnych formach) przyznane mu kompetencje”⁹. W literaturze zwraca się również uwagę, że do zinterpretowania pojęcia „przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem” mogą okazać się pomocne sformułowania zawarte w art. 41 kodeksu karnego, dotyczące środka karnego zakazu zajmowania określonego stanowiska, przewidzianego w art. 39 pkt 2 k.k.¹⁰

4. Odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu może również łączyć się z odpowiedzialnością karą za przestępstwo. Taką możliwość statuuje konstytucja, jednakże w zakresie o wiele węższym niż czynią to regulacje ustaw zwykłych dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej. Łączną odpowiedzialność przewidziano w art. 145 ust. 1 konstytucji (oraz w art. 2 ust. 1 ustawy o TS) co do prezydenta, przy czym zgodnie z powołanym przepisem ustawy zasadniczej głowa państwa ma przywilej wyłącznej odpowiedzialności za przestępstwo przed Trybunałem Stanu. Nadto w myśl art. 156 ust. 1 konstytucji (i art. 2 ust. 4 ustawy o TS) członkowie Rady Ministrów oprócz odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszą przed Trybunałem Stanu odpowiedzialność również „za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem”. Ograniczając się w dalszych rozważaniach do problemów związanych z odpowiedzialnością członków Rady Ministrów należy podnieść, że z powyższego sformułowania w sposób oczywisty wynika, iż nie

⁸ Zob. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 140 i 256.

⁹ Zob.: Z. Świda, uwaga II do art. 198, [w:] *Konstytucje...*, s. 304; B. Naleziński, *op. cit.*, s. 366; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 336.

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. M. Filar, glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r. (sygn. akt P.12/2000), „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 191.

jest to wyłączenie tych osób spod jurysdykcji sądów powszechnych. Oznacza ono natomiast, że warunkiem *sine qua non* uruchomienia wszczęcia przed TS postępowania w kwestii odpowiedzialności karnej jest ustalenie, iż przestępstwo zostało popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem¹¹. Jurysdykcja sądów powszechnych jest zniesiona dopiero wówczas, gdy Sejm podejmie przewidzianą w art. 11 ust. 1 ustawy o TS uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej. W takiej sytuacji, po przekazaniu uchwały przez marszałka Sejmu przewodniczącemu Trybunału Stanu, powstaje stan zawisłości sprawy przed Trybunałem Stanu, a wówczas nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania karnego o ten sam czyn, natomiast postępowanie wcześniej wszczęte ulega zawieszeniu (zob. art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o TS). Jeżeli Sejm nie podjął uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, to członek Rady Ministrów za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem podlega odpowiedzialności przed sądem powszechnym¹². Nie może również ulegać wątpliwości, że członkowie Rady Ministrów odpowiadają przed sądami powszechnymi na zasadach ogólnych za przestępstwa nie mające związku z zajmowanym stanowiskiem¹³.

Reasumując poczynione uwagi należy stwierdzić, że zakres kompetencji orzeczniczych Trybunału Stanu w stosunku do członków Rady Ministrów może obejmować:

- a) zarzut popełnienia deliktu konstytucyjnego („czysta” odpowiedzialność konstytucyjna),
- b) zarzut popełnienia deliktu konstytucyjnego, który jest jednocześnie przestępstwem (łączna odpowiedzialność konstytucyjna i karna),
- c) zarzut popełnienia deliktu konstytucyjnego oraz czynu przestępnego nie mającego bezpośredniego związku z zarzucanym deliktem konstytucyjnym, ale popełnionego „w związku z zajmowanym stanowiskiem”.

Jak już wspomniano, przepis art. 156 ust. 1 konstytucji statuuje odpowiedzialność konstytucyjną oraz ograniczoną odpowiedzialność karną członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu. Kim są ci członkowie, sprecyzowano w art. 147 konstytucji, zgodnie z którym „Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów” (ust. 1), a ponadto „w skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów” (ust. 2) oraz „przewodniczący określonych w ustawach komitetów” (ust. 4). Ze zrozumiałych względów konstytucyjne określenie składu Rady Ministrów jest wyczerpujące i nie można go ani rozszerzać o osoby nie wymienione w cytowanym przepisie, ani też zawężyć¹⁴. Tak więc przy stosowaniu art. 156 ust. 1 ustawy zasadniczej należy każdorazowo ustalić, czy osoba, która ma być poddana jurysdykcji Trybunału Stanu, odpowiada statusowi członka Rady Ministrów w rozumieniu art. 147.

¹¹ Por.: R. Kmiecik, *Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach o przestępstwa członków Rady Ministrów*, PiP 2000, z. 1, s. 21; M. Filar, *op. cit.*, s. 190.

¹² Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P.12/2000, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 47.

¹³ Zob. M. Filar, *op. cit.*, s. 187.

¹⁴ Por.: B. Naleziński, *op. cit.*, s. 362; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 194; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 335.

5. Na tle problematyki odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej członków Rady Ministrów może powstać pytanie, jakie znaczenie dla tej odpowiedzialności ma sprawa udzielenia rządowi absolutorium przez Sejm. Rada Ministrów jest, zgodnie z art. 226 konstytucji, obowiązana przedłożyć Sejmowi, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm, po rozpatrzeniu tego sprawozdania i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli, podejmuje uchwałę o udzieleniu albo o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. O ile nie podlega dyskusji, że nieudzielenie absolutorium może m.in. stanowić podstawę do ewentualnego pociągnięcia winnych do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu¹⁵, o tyle mogą pojawić się wątpliwości, czy uchwała Sejmu o udzieleniu Radzie Ministrów absolutorium zamyka drogę do odpowiedzialności określonego ministra. Na tle ustawodawstwa poprzedzającego wejście w życie konstytucji z 1997 r. stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego w powyższej kwestii nie było jednolite. Z jednej strony prezentowano pogląd, że „globalny” charakter zarówno sprawozdania rządu z wykonania ustawy budżetowej, jak i uchwały Sejmu o udzieleniu absolutorium Radzie Ministrów, „nie wyklucza [...] odmiennych ocen co do działań dysponentów poszczególnych części budżetu Państwa”, a tym samym również możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu¹⁶. Z drugiej strony konstатовano, że „udzielenie absolutorium oznacza stwierdzenie przez Sejm, iż rząd nie naruszył ustawy budżetowej w trakcie jej wykonywania”. Taka ocena zamyka drogę do odpowiedzialności konstytucyjnej przed TS, jeśli zarzuty dotyczą wykonania ustawy budżetowej. Skoro ewentualna odpowiedzialność karna „przed Trybunałem Stanu osób wchodzących w skład Rady Ministrów [...] jest [...] ściśle związana z odpowiedzialnością konstytucyjną”, to w wyżej opisanej sytuacji nie może dojść do rozpatrywania kwestii odpowiedzialności zarówno konstytucyjnej, jak i karnej. Dopuszczalna jest jedynie odpowiedzialność za delikty konstytucyjne, „które nie mają związku z wykonywaniem budżetu w danym roku”¹⁷.

Powyższa problematyka nie straciła na aktualności również na tle obecnego stanu prawnego. Nie negując ważkości argumentów obu przytoczonych poglądów należy jednak uznać, że przyjęcie tezy o wyłączeniu odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów w sytuacji uzyskania przez rząd absolutorium, o którym mowa w art. 226 konstytucji, musiałoby wynikać, jak się wydaje, z wyraźnej regulacji ustawowej. Takiego przepisu nie zawierają ani konstytucja z 1997 r., ani ustawa o TS. Pozostaje więc aktualne stanowisko wyrażone pod rząda-

¹⁵ Zob.: W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 1998, s. 199; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 533.

¹⁶ A. Gwiżdż, *Opinia w sprawie znaczenia i skutków prawnych udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 106.

¹⁷ P. Winczorek, *Opinia w sprawie konsekwencji udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium dla odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej przed Trybunałem Stanu prezesa Rady Ministrów i ministrów z tytułu wykonywania ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 110–112. Zob. tenże, *Komentarz...*, s. 283.

mi poprzednich regulacji konstytucyjnych, że żaden przepis prawny nie wyklucza ani nie ogranicza „możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członka rządu, któremu Sejm udzielił absolutorium”¹⁸.

Nie może jednak ulegać najmniejszej wątpliwości, że uchwała Sejmu o udzieleniu absolutorium nie może w jakimkolwiek zakresie wiązać sądu karnego. W procesie karnym obowiązuje bowiem zasada jurysdykcyjnej samodzielności sądu karnego, w myśl której rozstrzyga on „samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu” (art. 8 § 1 k.p.k.), bez względu na to, w jakim trybie i w jakiej formie rozstrzygnięcie to zostało wydane¹⁹. Wyjątki od tej zasady zostały określone w art. 8 § 2 k.p.k. W przypadku rozpoznawania sprawy członka Rady Ministrów sąd karny nie jest związany ustaleniami faktycznymi ani ocenami prawnymi zawartymi w uchwale Sejmu w przedmiocie udzielenia albo odmowy udzielenia absolutorium.

Powyższe, z oczywistych względów jedynie skrótowo przedstawione, założenia ustawowe nie mogą być ignorowane przy rozważaniu ewentualności podejmowania czynności zmierzających do uruchomienia postępowania w kwestii odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Należy również pamiętać, że zgodnie z art. 23 ust. 1 i 3 ustawy o TS wstępny wniosek przerywa bieg przedawnienia, który wynosi „10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo, 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”. Jeśli uwzględnić ważne konsekwencje uruchomienia postępowania przed Trybunałem Stanu, to nie może dziwić fakt, że ustawodawca sprecyzował wymogi odnoszące się do wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej.

6. Realizacja odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o TS (prezes i pozostali członkowie Rady Ministrów) — za naruszenie konstytucji lub ustawy, a także za popełnienie przestępstwa — przebiega w trzech zasadniczych stadiach:

a) stadium przed stałą sejmową Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która przeprowadza postępowanie przygotowawcze i uchwała sprawozdanie z dokonanych ustaleń, przedstawiane następnie Sejmowi z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej albo z wnioskiem o umorzenie postępowania w sprawie (zob. art. 9 ust. 4 ustawy o TS i art. 129 ust. 1 regulaminu Sejmu);

b) stadium przed Trybunałem Stanu, które rozpoczyna się w razie podjęcia przez Sejm na wniosek Prezydenta RP lub co najmniej 115 posłów, większością 3/5 ustawowej liczby posłów, uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu (zob. art. 156 ust. 2 konstytucji i art. 13 ust. 1b ustawy o TS); uchwała Sejmu, oprócz kwestii odpowiedzialności

¹⁸ A. Gwiżdż, *op. cit.*, s. 106. Stanowisko to afirmował B. Banaszak, *op. cit.*, s. 533.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. P. Hofmański, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego*, Katowice 1988 (jest to monograficzne opracowanie tej problematyki).

konstytucyjnej, może również, jeżeli Sejm uzna to za celowe, obejmować decyzję o łącznym pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej członka Rady Ministrów (zob. art. 2 ust. 5 ustawy o TS); „Trybunał Stanu jest sądem pierwszej instancji oraz sądem drugiej instancji” (art. 18 ust. 1 ustawy o TS); w pierwszej instancji skład orzekający stanowią przewodniczący i 4 członków, a w drugiej — przewodniczący i 6 członków, z wyłączeniem sędziów, którzy w danej sprawie uczestniczyli w orzekaniu w pierwszej instancji (zob. art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o TS);

c) stadium postępowania wykonawczego co do kar orzeczonych w prawomocnym wyroku Trybunału Stanu na podstawie art. 25 i 26 ustawy o TS w zw. z art. 198 ust. 3 konstytucji.

Ograniczając dalsze uwagi do pierwszego stadium należy przede wszystkim zwrócić uwagę na bardzo istotną okoliczność, że ustawodawca uzależnia uruchomienie postępowania od inicjatywy podmiotów określonych w ustawie. Nie istnieje więc możliwość wszczęcia postępowania z urzędu z własnej inicjatywy Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, a tym bardziej Trybunału Stanu. Warunkiem *sine qua non* dalszych czynności w sprawie jest złożenie przez uprawniony podmiot wniosku, o którym jest mowa w ustawie. Tym samym tryb postępowania w kwestii odpowiedzialności za delikt konstytucyjny upodabnia się do znanego w procedurze karnej trybu warunkowego z oskarżenia publicznego, zależnego od spełnienia przez określony podmiot warunku przewidzianego w przepisie ustawy (zob. art. 9 § 1 *in fine* k.p.k.)²⁰. Takie rozwiązanie powoduje, że w razie łącznej odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej ma zastosowanie tryb „ścigania na wniosek” przed Trybunałem Stanu za określone przestępstwo, za które w postępowaniu karnym przed sądem ściga się w trybie bezwarunkowym.

Wstępny wniosek jest więc inicjatywą uprawnionych podmiotów, zobowiązującą Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej do przeprowadzenia postępowania przygotowawczego co do zasadności sformułowanego zarzutu. Komisja ta nie jest uprawniona do wydania decyzji merytorycznej w sprawie; może jedynie na podstawie zebranego materiału dowodowego wystąpić do Sejmu z wnioskiem o postawienie danej osoby w stan oskarżenia albo o umorzenie postępowania w sprawie.

W ustawie nie tylko wyszczególniono, jakie podmioty są uprawnione do inicjowania postępowania, ale także zróżnicowano je w zależności od tego, o które osoby podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej chodzi. Ustawowo zostały też określone warunki formalne „wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej”.

Do złożenia wstępnego wniosku są uprawnione następujące podmioty:

- a) Prezydent RP — w stosunku do:
 - prezesa i pozostałych członków Rady Ministrów,
 - prezesa NBP,
 - prezesa NIK,

²⁰ Szerzej na temat trybów inicjowania postępowania zob. J. Grajewski, *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2001, s. 5 i n.

- członków KRRiT,
- osób, którym prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem,
- Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (zob. art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o TS);
- b) grupa posłów, w liczbie co najmniej 115 — w stosunku do tych samych osób, które zostały wymienione powyżej, w punkcie a (zob. art. 6 ust. 2 pkt 2);
- c) sejmowa komisja śledcza powołana na podstawie art. 111 konstytucji — w stosunku do osób wymienionych w punkcie a, z wyjątkiem prezesa oraz pozostałych członków Rady Ministrów (zob. art. 6 ust. 3);
- d) marszałek Sejmu — w stosunku do posła (zob. art. 6 ust. 4), w zakresie określonym w art. 107 konstytucji; w tym miejscu należy wspomnieć, że do odpowiedzialności konstytucyjnej senatorów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o TS odnoszące się do odpowiedzialności posłów („w tym zakresie kompetencje Sejmu i jego organów przysługują odpowiednio Senatowi i jego organom” — art. 26b ustawy o TS).

Z powołanego materiału normatywnego wynika więc, że w stosunku do prezesa Rady Ministrów i pozostałych jej członków postępowanie w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej przed Trybunałem Stanu może być uruchomione jedynie na wniosek Prezydenta RP lub grupy posłów liczącej co najmniej 115 osób. Już ten fakt powinien wykluczyć próby uzyskania doraźnych korzyści politycznych poprzez dążenie do skompromitowania członków innego ugrupowania politycznego w wyniku wszczęcia przeciwko nim postępowania „o łamanie ustawy”.

7. Jak już wspomniano, regulacją ustawową jest objęty również wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Wymogi formalne zawiera art. 6 ust. 5 ustawy o TS, zgodnie z którym wstępny wniosek musi:

- „spełniać warunki wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia”,
- „zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców”,
- „wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu”.

Szczególnie należy zaakcentować wymóg, by wstępny wniosek spełniał warunki stawiane aktowi oskarżenia, a to ze względu na znaczący wydzźwięk społeczny złożenia takiego wniosku, wynikający z wysokich stanowisk zarówno inicjatorów postępowania, jak i osób objętych wnioskiem. Wstępnego wniosku nie należy identyfikować jako przejaw realizacji obowiązku „zawiadomienia o popełnieniu deliktu konstytucyjnego”, podobnego do prawnego obowiązku zawiadomienia o przestępstwie (zob. art. 304 § 2 k.p.k.), ponieważ takiego nakazu nie sformułowano w ustawie pod adresem jakiegokolwiek podmiotu. Wymagania w zakresie podstawy faktycznej i prawnej wstępnego wniosku są znacznie większe w porównaniu z wymaganiami dotyczącymi zawiadomienia o przestępstwie, taki wniosek zawiera bowiem sprecyzowany zarzut popełnienia deliktu konstytucyjnego (i ewentualnie karnego) pod adresem określonej osoby. Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest postępowaniem *in personam*, a pozycję procesową osoby ujętej we wstępnym wniosku należy traktować podob-

nie jak pozycję osoby, co do której w postępowaniu karnym wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów (zob. art. 313 k.p.k.). Do takiej wykładni upoważnia art. 8 ustawy o TS, zawierający zobowiązanie przewodniczącego wspomnianej komisji do doręczenia osobie objętej wnioskiem odpisu wstępnego wniosku z pouczeniem o prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień i wniosków dowodowych w wyznaczonym terminie. Również treść art. 9 ust. 1 zd. drugie ustawy o TS wskazuje na status takiej osoby analogiczny do statusu podejrzanego w postępowaniu karnym (zob. art. 71 § 1 k.p.k.), skoro „osoba, której dotyczy wniosek, jest uprawniona do składania wyjaśnień i zgłaszania wniosków oraz do korzystania z pomocy obrońcy”.

W powołanych przepisach ustawy o TS zastosowano więc nazewnictwo przyjęte w kodeksie postępowania karnego w stosunku do podejrzanego. Osoba, której dotyczy wniosek, może składać *w y j a ś n i e n i a* (pisemne i ustne), podobnie jak w postępowaniu karnym podejrzanym i oskarżonym (zob. art. 175 § 1 w zw. z art. 71 § 3 k.p.k.), a nie jest obowiązana składać *z e z n a n i a* „w charakterze świadka” (art. 177 k.p.k.). Osoba objęta wstępnym wnioskiem jest uprawniona do korzystania z pomocy obrońcy, którego ustanawiają w postępowaniu karnym podejrzanym i oskarżonym (zob. art. 83 k.p.k.), a nie z pomocy pełnomocnika, którego ustanawia „strona inna niż oskarżony” (art. 87 k.p.k.). Skoro ponadto uwzględni się okoliczność, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej może dokonać czynności, które w postępowaniu karnym przysługują procesowemu organowi ścigania („może przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać od instytucji państwowych i społecznych okazywania wszelkich akt i dokumentów”), i — co więcej — może również „zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do [...] okoliczności sprawy” (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o TS), to w pełni zasadne jest potraktowanie postępowania przed tą komisją jako *sui generis* rodzaj postępowania przygotowawczego w rozumieniu kodeksu postępowania karnego²¹. Oznacza to również, że osobie, której dotyczy wniosek, przysługują wszelkie uprawnienia wynikające z zasady prawa do obrony, statutowanej w art. 42 ust. 2 konstytucji, z licznych przepisów k.p.k. oraz z zobowiązań prawnom międzynarodowych (zob. art. 14 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 ust. 3 lit. c europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Skoro w ramach postępowania w kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej może dojść do rozpoznania i osądzenia zarzutu popełnienia przestępstwa, przeto osoba, przeciwko której toczy się postępowanie przed TS, nie może mieć mniejszych uprawnień od tych, które miałyby w sądowym postępowaniu karnym.

Jest oczywiste, że ustawowy wymóg formułowania wstępnego wniosku zgodnie z przepisami k.p.k. dotyczącymi aktu oskarżenia musi być przestrzegany z uwzględnieniem specyfiki postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Należy przyjąć na przykład, że w postępowaniu opartym na regulacjach dotyczących Trybunału Stanu nie stosuje się uproszczeń charakterystycznych dla kodeksowych

²¹ Nie dziwi więc, że również w piśmiennictwie konstytucyjnym można spotkać się z terminem „śledztwo sejmowe” na określenie postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Por. J. Sobczak, *Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 346.

postępowań szczególnych²². Brak jest przepisów, które odnosiłyby uregulowania trybów szczególnych do ustawy o Trybunale Stanu. Z tego względu odniesienia do przepisów kodeksu postępowania karnego oznaczają, że należy stosować reguły postępowania zwyczajnego, jako modelowe dla kwestii odpowiedzialności karnej.

Reguły dotyczące aktu oskarżenia zostały ujęte w przepisach art. 331–333 w zw. z art. 119 k.p.k. Oprócz ogólnych warunków odnoszących się do każdego pisma procesowego (zob. art. 119 k.p.k.) w kodeksie postępowania karnego sprecyzowano szczególne warunki formalne, które akt oskarżenia powinien spełniać jako skarga zasadnicza, inicjująca postępowanie w kwestii odpowiedzialności karnej. Dostosowując te wymogi odpowiednio do wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej należy przyjąć, że powinien on zawierać:

1) tytuł — „Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej” (i ewentualnie karnej) — oraz datę sporządzenia wniosku;

2) oznaczenie osoby objętej wnioskiem, z podaniem jej dalszych danych identyfikacyjnych, łącznie ze wskazaniem stanowiska, z którego popełnieniem jest związana odpowiedzialność konstytucyjna;

3) dokładne określenie zarzucanego deliktu (konkluzja), ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz skutków, a zwłaszcza wysokości powstałej szkody;

4) wskazanie tzw. kwalifikacji prawnej zarzucanego czynu, czyli określenie przepisów konstytucji lub ustawy, które zostały naruszone, a w razie sformułowania zarzutu popełnienia przestępstwa również wskazanie przepisów odpowiedniej ustawy karnej;

5) uzasadnienie;

6) wnioski dowodowe — wskazanie osobowych i rzeczowych źródeł dowodowych, które w ocenie wnioskodawców mogą potwierdzić sformułowany zarzut.

Jeżeli wnioskodawca jest w posiadaniu określonej dokumentacji łączącej się z zarzutem, powinien ją przekazać wraz ze wstępnym wnioskiem (*argumentum ex art. 334 § 1 k.p.k.*).

Istotny wymóg wynika również z ustawy o TS, zgodnie z którą wstępny wniosek powinien „zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu” (art. 6 ust. 5).

Na tle omawianej problematyki należy jeszcze przypomnieć, że nie tylko w zakresie dotyczącym wstępnego wniosku, lecz również w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. (zob. art. 18 ust. 2 ustawy o TS oraz art. 127 ust. 1 *in fine* regulaminu Sejmu).

8. Przechodząc do uwag szczegółowych trzeba wskazać, że brak wyraźnego określenia, o jaki rodzaj wniosku chodzi, lub jego niewłaściwe oznaczenie nie są

²² W sprawach podlegających postępowaniu uproszczonemu akt oskarżenia nie wymaga uzasadnienia. Natomiast akt oskarżenia oskarżyciela prywatnego może ograniczyć się do oznaczenia osoby, zarzucanego jej czynu oraz wskazania dowodów, na których opiera się oskarżenie (por. odpowiednio art. 474 § 3 oraz art. 487 k.p.k.).

brakami formalnymi tego rodzaju, który uniemożliwiłby nadanie biegu sprawie. O tym, jaką czynność podejmuje uprawniony podmiot, decyduje bowiem rzeczywista treść złożonego oświadczenia, a nie jego niewłaściwe oznaczenie (*argumentum ex art. 118 k.p.k.*). Za oczywistą należy uznać konieczność sprecyzowania, jakie stanowisko, z którym związana jest odpowiedzialność konstytucyjna, zajmowała bądź zajmuje osoba objęta wnioskiem.

Niezwykle istotny jest wymóg dokładnego określenia zarzucanego czynu, i to zarówno deliktu konstytucyjnego, jak i czynu ocenianego w kategoriach naruszenia przepisów karnych. Podstawą sformułowania zarzutu we wstępnym wniosku są dokonane ustalenia, które w dostateczny sposób wskazują, że określona osoba dopuściła się deliktu. Przez „dokładne określenie zarzucanego czynu” należy rozumieć zwięzłe ujęcie, ze wskazaniem czasu i miejsca, na czym polegało działanie lub zaniechanie i jakie powstały szkody lub jaki inny skutek wywołał ten czyn. W literaturze procesowej, podobnie jak w orzecznictwie Sądu Najwyższego, nie podlega dyskusji, że nie czyni zadość wymaganiom ustawy sformułowanie zarzutu w sposób polegający jedynie na powtórzeniu ustawowych znamion przestępstwa, bez ich sprecyzowania i odniesienia do konkretnego zdarzenia. Wymagane w ustawie uzasadnienie wstępnego wniosku powinno wskazywać na sprawdzone i wiarygodne fakty i dowody, które stały się podstawą sformułowanego zarzutu, a także zawierać oceny, jakie z nich wynikają. Skoro z momentem skierowania przez marszałka Sejmu wniosku wstępnego do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej osoba objęta wnioskiem zyskuje prawo do aktywnej obrony (zob. art. 7 i 8 ustawy o TS), przeto zarzut i jego uzasadnienie muszą być na tyle precyzyjne, by umożliwiły tej osobie ustosunkowanie się do nich. Należyte uzasadnienie wstępnego wniosku nie oznacza rzecz jasna obowiązku oparcia się na wyczerpujących dowodach, potwierdzających zasadność sformułowanego zarzutu. Złożenie wniosku nie jest bowiem poprzedzone formalnym postępowaniem przygotowawczym (śledztwem lub dochodzeniem), mającym w postępowaniu karnym na celu m.in. zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów. Możliwości zebrania dowodów przez autora wstępnego wniosku są więc ograniczone. Materiały stanowiące podstawę uruchomienia postępowania muszą jednak dostatecznie uzasadniać podejrzenie, że określona osoba dopuściła się czynu sformułowanego w zarzucie. Jest to wymóg odpowiadający ustawowym warunkom wydania w postępowaniu karnym postanowienia o przedstawieniu zarzutów (zob. art. 313 § 1 k.p.k.). Do kompetencji Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej należy prowadzenie postępowania w sprawie badania zasadności skierowanego do niej wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Szerokie możliwości dokonywania przez tę komisję ustaleń dowodowych statuują przepisy art. 9 ust. 1 i 2 w zw. z art. 18 ustawy o TS oraz art. 128 regulaminu Sejmu²³.

²³ Na marginesie należy wspomnieć, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej ma nawet większe uprawnienia aniżeli organy prowadzące postępowanie karne, ponieważ w postępowaniu przed nią „oskarżeni, świadkowie i biegli zwolnieni są od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej” (art. 9 ust. 1 *in fine* w zw. z art. 18 ust. 5 ustawy o TS).

Oprócz konkluzji określającej przedmiotowe granice zarzutu, konkretyzującej, na czym polega istota zarzucanego naruszenia prawa, ustawa wymaga wskazania tzw. kwalifikacji prawnej czynu. Chodzi o wskazanie konkretnego przepisu konstytucji lub ustawy, który — w ocenie sporządzającego wniosek — został naruszony. Kwalifikacja prawna musi więc odzwierciedlać opis czynu zawarty w konkluzji wstępnego wniosku. Jeżeli zarzucany czyn (delikt konstytucyjny) stanowi również przestępstwo, to konkluzja musi obejmować także te elementy, które decydują o istocie danego przestępstwa (znamiona przestępstwa), a kwalifikacja prawna musi wskazywać przepisy ustawy karnej. Te same zasady obowiązują odpowiednio również w sytuacji, gdy oprócz zarzutu popełnienia deliktu konstytucyjnego sformułowano odrębny zarzut popełnienia przestępstwa nie mającego bezpośredniego związku z zarzucanym deliktem, ale popełnionego „w związku z zajmowanym stanowiskiem”.

Skoro do przedmiotowego zakresu działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej należy badanie zasadności skierowanego do niej wniosku wstępnego, przeto powinien on zawierać wnioski dowodowe (*argumentum ex art. 333 § 1 k.p.k.*). Chodzi o wskazanie tych osobowych i rzeczowych źródeł dowodowych, które mają potwierdzić sformułowany we wniosku zarzut popełnienia określonego deliktu. We wstępnym wniosku powinny więc być lista osób, które — zdaniem podmiotu inicjującego postępowanie — należy wezwać oraz wykaz innych dowodów, których przeprowadzenie ten podmiot postuluje. Oddalenie wniosku dowodowego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej może nastąpić jedynie w sytuacjach określonych w art. 170 k.p.k.

Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rady Ministrów powinien być podpisany przez podmiot ustawowo uprawniony do złożenia wniosku, a więc przez Prezydenta RP lub co najmniej 115 posłów (art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 5 ustawy o TS). Wniosek poselski musi więc być sygnowany podpisami co najmniej 115 posłów. Dla umożliwienia sprawdzenia tego wymogu przez marszałka Sejmu (zob. art. 6 ust. 6 ustawy o TS) oraz identyfikacji podpisujących, a tym samym uniknięcia złożenia więcej niż jednego podpisu przez tę samą osobę, co zdarzyło się w praktyce²⁴, wniosek wstępny powinien kończyć się listą posłów, wymienionych z imienia i nazwiska, oraz ich podpisami. Wymóg, by we wstępnym wniosku była wskazana osoba upoważniona do występowania w imieniu wnioskodawców, jest oczywisty ze względów pragmatycznych²⁵.

9. Na tle wymogów prawnych wstępnego wniosku wyłania się jeszcze jeden problem, który był przedmiotem rozważań i różnych ocen w jednej ze spraw toczących się przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej²⁶. Chodzi o pogląd, jako-

²⁴ Por. „Biuletyn z Posiedzenia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej” z dnia 1 kwietnia 1998 r., nr 341/III kad., *passim*.

²⁵ Wymóg ten został wprowadzony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 125, poz. 1372), ponieważ praktyka wyznaczania przedstawiciela przez wnioskującą grupę posłów była kwestionowana jako pozbawiona podstawy prawnej.

²⁶ Por. „Biuletyn z Posiedzenia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej” z dnia 17 lutego 1999 r., nr 1309/III kad., s. 3–4.

by z zasady indywidualizacji odpowiedzialności prawnej w razie występowania w jednej sprawie kilku osób wynikał obowiązek sporządzania dla każdej z nich odrębnego wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Tego rodzaju pogląd nie znajduje jednak oparcia w obowiązującym ustawodawstwie ani w doktrynie. Byłby on trafny tylko wówczas, gdyby jednym wstępnym wnioskiem chciano objąć nie pozostające ze sobą w ścisłym związku zachowania (czyny) dwóch lub więcej osób (brak tzw. łączności przedmiotowej). Tymczasem prawo karne materialne przewiduje, oprócz sprawstwa pojedynczego, również instytucję współsprawstwa (zob. art. 18 § 1 k.k.), polegającego na wspólnym wykonywaniu czynu zabronionego z inną osobą (innymi osobami), na działaniu objętym porozumieniem tych osób oraz na pewnych działaniach wspólnych, wypełniających znamiona określonego przestępstwa²⁷. Jest zrozumiałe, że z powodu tak ścisłych powiązań zachodzących pomiędzy przestępstwami kilku osób zasadne jest łączne rozpoznawanie sprawy tych osób przez sąd. Temu postulatowi odpowiadają przepisy art. 34 § 1 i § 2 k.p.k., zgodnie z którymi sprawy osób, których dotyczy łączność przedmiotowa, powinny być połączone we wspólnym postępowaniu. Odpowiedzialność za współsprawstwo nie ma jednak charakteru odpowiedzialności zbiorowej. Odnoszą się bowiem do niej, podobnie jak do formy zjawiskowej „jednosprawstwa”, naczelne zasady prawa karnego, unormowane w art. 1 § 3 oraz w art. 8, 9 i 21 k.k. Ponadto do współsprawstwa mają również zastosowanie dyrektywy wynikające z art. 20 k.k.²⁸

W literaturze procesowej nie była kwestionowana stosowana przez oskarżycieli publicznych praktyka ujmowania czynu współsprawców w j e d n y m akcie oskarżenia oraz w j e d n y m zarzucie aktu oskarżenia, podobnie zresztą jak praktyka sądowa ujmująca w jednym wyroku skazującym czyn przypisany oskarżonemu (zob. art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.). W piśmiennictwie procesowym wręcz postuluje się od wielu lat²⁹, by w razie sporządzenia jednego aktu oskarżenia w sprawach, w których oskarżeni działali wspólnie i w porozumieniu, ich czyn był opisany w jednym zarzucie³⁰. Skoro więc w ustawie o TS przewidziano, że w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz przed Trybunałem Stanu stosuje się (odpowiednio) przepisy kodeksu postępowania karnego, należy przyjąć, iż regulacje prawne nie wymagają odrębnych wniosków ani odrębnego dla każdej osoby sformułowania zarzutu deliktu konstytucyjnego, jeżeli w danej sprawie zachodzi wspomniana wyżej łączność przedmiotowa.

Wspomnieć jeszcze należy, że w postępowaniu przed Trybunałem Stanu obowiązują przewidziane przez prawo immunitety procesowe. Jeżeli więc przykładowo osobę

²⁷ Por. przykładowo: A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, Gdańsk 1999, s. 230 i n.; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 1998, s. 88–90.

²⁸ Por. A. Wąsek, *op. cit.*, s. 241.

²⁹ Por. przykładowo H. Furmankiewicz, S. Markowski, *Akty oskarżenia i rewizje oskarżyciela publicznego*, Warszawa 1961, s. 7. W dalszej części swojej pracy autorzy podają przykłady zarzutów (konkluzji) aktów oskarżenia.

³⁰ Zob. R.A. Stefański, uwaga 4 do art. 332, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. Z. Gostyńskiego, t. II, Warszawa 1998, s. 154–155.

objętą wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej chroni immunitet sędziowski przewidziany w art. 181 konstytucji, to po przekazaniu przez marszałka Sejmu wstępnego wniosku Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej powinna zwrócić się o zezwolenie na ściganie tej osoby do odpowiedniego sądu dyscyplinarnego. Immunitet procesowy obejmuje zarówno sędziów pełniących swój urząd w ramach stosunku służbowego, jak i sędziów pozostających w stanie spoczynku³¹.

10. Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej jest składany do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej za pośrednictwem marszałka Sejmu, który dokonuje wstępnej kontroli wniosku pod kątem spełnienia ustawowych wymogów określonych w art. 6 ust. 5 ustawy o TS. Jest to badanie wniosku pod względem formalnym, a nie merytorycznym. Stwierdzenie, że wstępny wniosek nie odpowiada warunkom określonym w ustawie, uprawnia marszałka Sejmu do wezwania reprezentantów wnioskodawców, aby w terminie 14 dni uzupełnili wniosek we wskazanym zakresie. Taka decyzja marszałka wymaga jednak uprzedniego zasięgnięcia opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz jest podejmowana w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu. Jeśli wstępny wniosek nie zostanie uzupełniony w ustawowym terminie lub dokonane zmiany będą niewystarczające, to marszałek Sejmu postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu (zob. art. 6 ust. 6 i 7 ustawy o TS oraz art. 127 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu). Chodzi o uniknięcie przekazywania do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej spraw, które nie są dostatecznie przygotowane, by nadać im bieg. Termin 14 dni na uzupełnienie wniosku nie jest terminem zawitym i nie podlega przywróceniu. Decyzja o pozostawieniu wstępnego wniosku bez biegu nie wyklucza jednak ponownego wniesienia poprawnego wniosku w tej samej sprawie, dopóki ściganie przed Trybunałem Stanu jest dopuszczalne zgodnie z terminami określonymi w art. 23 ust. 1 i 3 ustawy o TS, przy czym złożenie wstępnego wniosku odpowiadającego wymogom formalnym powoduje przerwanie biegu przedawnienia.

11. Wyjaśnienia wymaga jeszcze kwestia, czy wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej może być cofnięty. Odnosząc odpowiednio powyższą sytuację do odwołałości czynności stron w procesie karnym należy zauważyć, że w myśl rozwiązań przyjętych w kodeksie postępowania karnego jest regułą, iż strony są uprawnione do odwoływania uprzednio dokonywanych czynności procesowych będących oświadczeniem woli, chyba że ustawa takiej możliwości nie dopuszcza albo występują okoliczności wyłączające możliwość cofnięcia czynności. Taką okolicznością jest np. stan zaawansowania postępowania sądowego w sprawie o przestępstwo ścigane na wniosek (zob. art. 12 § 3 k.p.k.), a w odniesieniu do kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej — sytuacja, gdy Sejm podjął uchwałę o pociągnięciu do tej odpowiedzialności (art. 11 ust. 1 ustawy o TS)³².

³¹ Por.: T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 225–226; P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 236.

³² Szerzej na ten temat zob. I. Nowikowski, *Odwołałość czynności procesowych stron w polskim procesie karnym*, Lublin 2001.

12. Kończąc omawianie niektórych tylko zagadnień związanych z tytułową problematyką warto zwrócić ponadto uwagę, że do postępowania w kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej odnosi się również zasada szybkości procesowej, wyrażająca się w dyrektywie wyeliminowania z postępowania wszelkich niepotrzebnych zwłok i opóźnień oraz prowadzenia postępowania szybko i sprawnie. Znalazła ona swój ustawowy wyraz w art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k., w formule przejętej z art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie”). Jako norma konstytucyjna powyższa formuła znalazła się w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa o TS nie zawiera niestety przepisów chroniących przed przewlekłością postępowania, a z praktyki znamy przykłady wręcz nieprawdopodobnie długiego trwania postępowania. Wystarczy wskazać na sprawę ministrów Leszka Kubickiego i Zbigniewa Siemiątkowskiego, w której pierwsza czynność dokonana została w grudniu 1997 r., natomiast umorzenie postępowania toczącego się przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej nastąpiło uchwałą Sejmu dopiero w lipcu 2002 r. Z pewnością dotychczasowe doświadczenia w zakresie przestrzegania zasady szybkości nie dają argumentu do rąk zwolenników utrzymania tej formy odpowiedzialności za delikty konstytucyjne i przestępstwa osób sprawujących najważniejsze funkcje w państwie.

SUMMARY

of the article:

Statutory Conditions and Formal Requirements Related to Preliminary Motion for Bringing Specified Persons to Constitutional Accountability before the Tribunal of State

Despite numerous amendments to the Act of 26 March 1982 on the Tribunal of State, statutory regulations governing constitutional accountability of persons holding supreme state offices still stir up theoretical and practical controversies. Constitutional accountability of ministers before the Tribunal of State may be combined with their criminal responsibility for an offence committed in connection with the office held. However, the jurisdiction of common courts is excluded if the Sejm decides, by means of a special resolution, to jointly consider constitutional accountability and criminal responsibility.

The author describes in detail statutory conditions required for initiating proceedings before a special Sejm standing committee (the Constitutional Accountability Committee). This committee conducts preparatory proceedings and adopts a report on their findings, to be submitted to the Sejm, on whether to hold those persons constitutionally accountable or to discontinue the proceedings in the case. As concerns the accountability of the Prime Minister and other members of the Council of Ministers, such proceedings may be originated upon the motion of the President of the Republic of Poland or a group of at least 115 Deputies to the Sejm.

Later this article discusses formal requirements to be satisfied by preliminary motion related to bring (specified persons) to constitutional accountability. Such motion should satisfy the conditions specified in, both, the Act on the Tribunal of State and the Code of Criminal Procedure.

ZASADA SKARGOWOŚCI W PROCEDURZE KONTROLI NORM PRZED POLSKIM TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

Zasada skargowości jest zasadą, w myśl której postępowanie w określonej sprawie przed danym organem państwowym może zostać wszczęte wyłącznie na żądanie uprawnionego podmiotu. Wyklucza ona wszczynanie postępowania z urzędu, tj. z inicjatywy własnej organu prowadzącego postępowanie. Czynność inicjująca postępowanie wskazuje sprawę będącą przedmiotem postępowania, wyznaczając tym samym granice aktywności organu państwowego w danej procedurze. Zgodnie z zasadą skargowości zakazane jest prowadzenie postępowania w innej sprawie niż ta, która została wskazana przez podmiot wszczynający. Należy dodać, że czynność inicjująca postępowanie determinuje również jego uczestników (strony)¹.

Zasada skargowości postępowania jest powszechnie uważana za jedną z konstytutywnych cech sądu (prawnicy niemieccy często przypominają powiedzenie *kein Richter ohne Klage* — nie ma sędziego bez skargi). W poszczególnych rodzajach postępowań prowadzonych przed organami państwowymi została ona urzeczywistniona w różny sposób. Przedmiotem niniejszego artykułu jest omówienie sposobu, w jaki zasada skargowości jest realizowana w procedurze kontroli norm przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym². Poza zakresem rozważań pozostały inne postępowania prowadzone przed tym organem³, a także procedury przed innymi organami państwowymi.

1. Podstawowe zasady procedur przed organami państwowymi pozostają w ścisłym związku z przedmiotem i celem prowadzonych postępowań. Ustawodawca regulując dany rodzaj postępowania musi tak dostosować je do przedmiotu tegoż postępowania, aby umożliwić realizację założonych celów. Z kolei interpretacja już uchwalonych przepisów w tej dziedzinie nie może nie uwzględniać przedmiotu i celu danego postępowania. Z tych względów, omawiając zasadę skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim TK, należy przedstawić jej przedmiot i cel.

¹ Zob. (na gruncie postępowania karnego) B.T. Bieńkowska, *Wybrane aspekty wzajemnej relacji zasad skargowości i kontrydiktoryjności oraz ich wpływu na określenie formy procesu i kształtu sporu stron przed sądem*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 6, s. 49–50.

² Zasadę skargowości w postępowaniu przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym omawiają: Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 207–223; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku*, Warszawa 1999, s. 202–203. Zob. też M. Laskowska, *Zasada kontrydiktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna — prawo — praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, pod red. M. Kruk, J. Trzcińskiego i J. Wawrzyniaka, Warszawa 2002, s. 509–519.

³ Warto zwrócić uwagę, że zasada skargowości nie ma zastosowania w procedurze sygnalizowania przez Trybunał Konstytucyjny uchybień i luk w prawie.

W państwie prawnym organy państwowe mogą stanowić akty prawotwórcze tylko w granicach kompetencji prawodawczych przyznanych przez prawo⁴. Nie wdając się w szersze rozważania na temat norm przyznających kompetencje prawodawcze przyjmujemy, że kompetencję prawodawczą wyznaczają następujące elementy:

- 1) podmiot kompetencji, tj. podmiot uprawniony do stanowienia norm prawnych,
- 2) granice dopuszczalnej treści norm prawnych objętych daną kompetencją,
- 3) tryb stanowienia norm prawnych,
- 4) okoliczności, w jakich jest nakazane albo zakazane korzystanie z danej kompetencji,
- 5) konsekwencje realizacji danej kompetencji, tj. obowiązek przestrzegania ustanowionych norm prawnych.

Krótkiego wyjaśnienia wymaga czwarty z wymienionych elementów. Kompetencje prawodawcze mogą być udzielone w sposób bezwarunkowy, korzystanie z którejś z nich można jednak również uzależnić od zaistnienia określonych przesłanek. Dany organ może na przykład uzyskać kompetencję do stanowienia określonych aktów prawotwórczych wyłącznie w sytuacji zagrożenia porządku publicznego. Tak jest choćby z rozporządzeniami z mocą ustawy, które w polskim systemie prawnym mogą być stanowione tylko w czasie stanu wojennego.

Normy prawne udzielające kompetencji prawodawczych muszą określać wymienione wyżej elementy. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Alfa Rossa⁵ i rozwijanym w Polsce przez Zygmunta Ziemińskiego⁶ takie normy mogą zostać zredukowane do norm merytorycznych, regulujących zachowania adresatów prawa. W tym ujęciu norma kompetencji prawodawczej to norma, która nakazuje określonym podmiotom przestrzeganie norm prawnych, jeżeli wskazany podmiot ustanowi w określonej sytuacji i w określonym trybie normy prawne w określonych granicach treściowych. Obok norm udzielających kompetencji prawodawczej, adresowanych do podmiotów podległych tej kompetencji, obowiązują również normy prawne adresowane do podmiotów stanowiących prawo, regulujące zasady korzystania z kompetencji prawodawczych.

W procedurze kontroli norm sąd konstytucyjny ustala, czy dana norma prawna została ustanowiona z naruszeniem prawa. Przedmiotem postępowania przed tym sądem jest bowiem kwestia wadliwości określonej normy prawnej. Jest to przedmiot całkowicie różny od przedmiotu postępowania cywilnego, które służy realizacji praw podmiotowych prywatnych, a także od przedmiotu procesu karnego, w którym sąd rozstrzyga o odpowiedzialności karnej.

⁴ Na temat pojęcia „kompetencja” zob. w szczególności: A. Ross, *Directives and Norms*, London 1968, s. 118 i n. oraz s. 130 i n.; Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (dalej RPEiS) 1969, nr 4, s. 23–41; tenże, *Problemy podstawowe prawnoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 160 i n.; M. Matczak, *Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, pod red. A. Batora, Wrocław 1999, s. 201–221.

⁵ Zob. A. Ross, *op. cit.*, s. 118.

⁶ Zob. prace powołane w przyp. 4.

Kontrola praworządności działań prawodawczych obejmuje badanie, czy norma prawna (norma kontrolowana) ustanowiona przez dany organ mieści się w granicach treściowych wyznaczonych przez prawo (normy odniesienia, normy stanowiące podstawę kontroli), czy organ, który ją ustanowił, mógł w danej sytuacji skorzystać z kompetencji prawodawczej, i czy został zachowany określony przez prawo tryb stanowienia danej normy prawnej⁷. Norma ustanowiona z naruszeniem prawa jest normą wadliwą. Naruszenia prawa w procesie prawodawczym mogą mieć różny charakter. Przyczyną wadliwości normy prawnej może być niezgodność treści ustanowionej normy z treścią normy wyższego rzędu. Wadliwość może też wynikać z faktu, że dany organ nie posiadał kompetencji prawodawczych w danych okolicznościach, a także z naruszenia norm prawnych regulujących procedurę stanowienia danego aktu normatywnego⁸.

Do określenia przedmiotu postępowania w procedurze kontroli norm niezbędne jest wskazanie normy prawnej i ogólne postawienie kwestii jej wadliwości. Do uruchomienia owej procedury nie jest natomiast konieczne ani wskazanie naruszonych norm prawnych (norm odniesienia), ani wykazanie wadliwości kwestionowanej normy. Sąd konstytucyjny zna bowiem normy prawne regulujące proces stanowienia prawa, co pozwala mu odpowiedzieć na pytanie, czy dana norma została ustanowiona zgodnie z prawem.

Podstawowym celem kontroli norm jest ochrona konstytucji, rozumiana jako urzeczywistnianie norm i wartości konstytucyjnych. Istotnym elementem tak określonego celu jest ochrona praw człowieka, nie jest to jednak element jedyny. Po pierwsze bowiem, sąd konstytucyjny stoi również na straży wartości ogólnospołecznych, które mogą znajdować się w kolizji z wartościami znajdującymi się u podstaw praw człowieka. Konieczne jest zatem, w razie wystąpienia tych kolizji, rozstrzygnięcie stosowne do wagi poszczególnych wartości. Po drugie, sąd konstytucyjny stoi także na straży norm prawa przedmiotowego, z których nie wynikają prawa podmiotowe (chodzi tu m.in. o normy określające organizację aparatu państwowego).

Środkiem do realizacji tak określonego celu jest eliminowanie z systemu prawnego norm prawnych „wadliwych”. Orzeczenie sądu konstytucyjnego stwierdzające niezgodność normy kontrolowanej z normą odniesienia, wydane w ramach kontroli następczej, pociąga za sobą pozbawienie normy kontrolowanej mocy obowiązującej. Należy jednak zauważyć, że istnieją sytuacje, w których wyeliminowanie wadliwych norm z systemu prawnego nie stanowi adekwatnego środka do realizacji wartości konstytucyjnych. Następstwem utraty mocy obowiązującej przez normę prawną w wyniku orzeczenia sądu konstytucyjnego może być powstanie luki prawnej, której konsekwencją będzie naruszanie podstawowych wartości konstytucyjnych w stopniu dalej idącym niż miało to miejsce w czasie obowiązywania dotychczasowej niekon-

⁷ Szerzej na ten temat zob. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, RPEiS 1993, nr 1, s. 47–60.

⁸ Na temat wadliwych aktów normatywnych zob.: B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Konsekwencje wadliwości aktów normatywnych w polskim systemie prawnym*, RPEiS 1993, nr 4, s. 19–32; S. Wronkowska, *O wadliwych aktach normatywnych w ujęciu wiedeńskiej szkoły teorii prawa*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, pod red. J. Stelmacha, Kraków 2001, s. 207–218.

stytucyjnej regulacji prawnej. Najczęściej jednak utrata mocy obowiązującej przez wadliwą normę prawną stanowi postęp w realizacji norm i wartości konstytucyjnych.

2. Z punktu widzenia omawianej problematyki istotne znaczenie ma również rola uczestników procedury kontroli norm i ich związek z przedmiotem postępowania. W świetle przepisów konstytucji i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643, z późn. zm.; dalej „ustawa o TK”) uczestnikami postępowania są: z jednej strony podmiot, który inicjuje postępowanie kwestionując konstytucyjność danej normy prawnej, a z drugiej — podmiot, który wydał akt normatywny zawierający tę normę. W ustawie przewidziano ponadto udział innych uczestników. Prawo inicjowania kontroli norm przysługuje zarówno podmiotom publicznym (określonym organom państwowym lub organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego), jak i podmiotom prywatnym (jak np. związki zawodowe czy organizacje pracodawców), w tym osobom fizycznym wnoszącym skargę konstytucyjną. W konsekwencji spór o wadliwość normy prawnej może toczyć się między dwoma podmiotami publicznymi, np. między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Radą Ministrów, a także między podmiotem prywatnym a podmiotem publicznym, np. między jednostką, która wniosła skargę konstytucyjną, a Sejmem lub między związkiem zawodowym a ministrem pracy i polityki społecznej.

Podmioty publiczne mogą kwestionować akty prawotwórcze, które nie zawierają regulacji ich kompetencji, zadań ani obowiązków. Można tutaj podać przykład Rzecznika Praw Obywatelskich podważającego konstytucyjność przepisów dotyczących ustawowych uprawnień osób niepełnosprawnych. W takim przypadku spór o konstytucyjność normy prawnej nie wiąże się z żadnym stosunkiem prawnym łączącym oba podmioty. Podmioty publiczne mogą również inicjować postępowania w sprawie kontroli norm, kwestionując regulacje prawne dotyczące ich kompetencji, zadań lub obowiązków. Przykładem jest następująca sytuacja. W konstytucji i w ustawach znajdują się regulacje stosunków między Sejmem a prezesem Rady Ministrów, określające prawa i obowiązki tych dwóch organów względem siebie nawzajem. Można sobie wyobrazić, że Sejm uchwala regulamin ograniczający możliwość korzystania przez premiera z jego konstytucyjnej kompetencji do wystąpienia z wnioskiem o uchwalenie wotum zaufania dla rządu. Jeżeli premier wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności odpowiednich postanowień regulaminu Sejmu, to powstały spór będzie toczył się na tle stosunku materialnoprawnego łączącego oba te organy. W żadnym przypadku przedmiotem sporu między podmiotami publicznymi nie są jednak roszczenia, którymi podmioty te mogłyby dysponować; chodzi tu o realizację norm prawa przedmiotowego o charakterze bezwzględnie obowiązującym.

Podmioty prywatne mogą inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym z myślą o obronie swoich własnych interesów. Przykładem może być jednostka, która wnosi skargę konstytucyjną na ustawę ograniczającą jej prawo własności; może to też być związek zawodowy, który kwestionuje przepisy ustawy ograniczającej prawa organizacji związkowych w zakresie prowadzenia działalności gospodar-

czej. Podmioty prywatne mogą jednak również inicjować kontrolę konstytucyjności prawa z myślą o obronie interesu publicznego, jak np. związek zawodowy, który kwestionuje konstytucyjność przepisów obniżających poziom ochrony bezpieczeństwa pracy. Nawet wtedy, kiedy postępowanie zostało wszczęte przez dany podmiot z myślą o ochronie jego własnych interesów, rozstrzygnięcie ma znaczenie dla wszystkich pozostałych podmiotów, które znajdują się lub mogą się znaleźć w podobnej sytuacji. Orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą, a wyeliminowanie wadliwej normy wywołuje skutki odnoszące się do wszystkich organów państwowych i do wszystkich obywateli. Procedura kontroli konstytucyjności norm jest prowadzona zawsze w interesie publicznym⁹, chociaż może jednocześnie służyć dochodzeniu praw i obronie interesów prywatnych.

Należy w związku tym zauważyć, że prawa człowieka zagwarantowane w konstytucji mają znaczenie obiektywne ze względu na ochronę wartości o podstawowym znaczeniu nie tylko dla jednostki, ale również dla całego społeczeństwa¹⁰. Konstytucyjne prawa człowieka są niezbywalne. Jednostka nie może zrzec się tych praw, może natomiast decydować o sposobie korzystania z nich, a także o sposobie i zakresie ich egzekwowania. Dziennikarz może np. postanowić, że nie będzie krytykował określonych działań władzy, a właściciel nieruchomości może zrezygnować z dochodzenia swoich roszczeń z tytułu jej bezprawnego wywłaszczenia. Fakt, że właściciel postanowi zachować się w taki właśnie sposób, nie wywoła żadnych skutków z punktu widzenia oceny zgodności wywłaszczenia z prawem. Takie indywidualne decyzje co do sposobu korzystania ze swoich praw i dochodzenia ich przez dany podmiot nie rzutują w żadnej mierze na konstytucyjny zakres ochrony praw człowieka. W przypadku praw człowieka przedmiotem dyspozycji jest jedynie sposób ich realizacji, a nie samo ich posiadanie.

3. W myśl art. 66 ustawy o TK „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”. Nasuwa się w związku z tym pytanie o pojęcie owych granic (w dalszych rozważaniach będą one nazywane krótko granicami kontroli). Możliwe są trzy zasadnicze sposoby rozumienia tego pojęcia: 1) granice kontroli wyznaczają wyłącznie normy poddane kontroli; przy takim rozumieniu Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o normach, które nie zostały wskazane jako przedmiot kontroli przez podmiot inicjujący postępowanie, nie jest natomiast związany podstawą kontroli wskazaną przez inicjatora postępowania i może powoływać normy odniesienia nie wskazane przez ten podmiot; 2) granice zaskarżenia wyznaczają zarówno norma kontrolowana, jak i norma wskazana jako podstawa kontroli;

⁹ Zob.: L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 143–144; Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego i B. Banaszaka, Wrocław 1997, s. 63–64; M. Laskowska, *op. cit.*, s. 518.

¹⁰ Zob.: Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, PiP 1989, z. 3, s. 25–38; tenże, *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności, obowiązków człowieka i obywatela*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, pod red. Z. Kędzi, Poznań 1990, s. 7–35.

w takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny musi ograniczyć się do orzekania wyłącznie o niezgodnościach między normami wskazanymi przez inicjatora kontroli; przedmiotem postępowania jest wyłącznie zarzut niezgodności określonych norm kontrolowanych z określonymi normami odniesienia; TK nie może powołać jako podstawy kontroli normy nie wskazanej przez wnioskodawcę; 3) granice te wyznaczają trzy elementy: a) norma kontrolowana, b) norma stanowiąca podstawę kontroli, c) argumenty powołane w celu wykazania niezgodności między tymi normami; oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny nie może powoływać z urzędu argumentów nie wskazanych przez inicjatora kontroli; przedmiotem postępowania jest wówczas nie tyle kwestia niezgodności określonych norm z normami odniesienia, ile kwestia zasadności wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Należy dodać, że przy sposobach drugim i trzecim możliwe jest dopuszczenie pewnych wyjątków dotyczących kontroli „z urzędu” trybu stanowienia danego aktu normatywnego. Ta ostatnia kwestia stanowi przedmiot rozważań w punkcie 4 artykułu.

Ustalając wykładnię analizowanego przepisu należy zwrócić uwagę na przepisy określające wymogi, jakie muszą spełniać wnioski, pytanie prawne i skarga konstytucyjna. W myśl art. 32 ust. 1 ustawy o TK „wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

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

Wątpliwości może budzić pojęcie „zarzut”. Należy przyjąć, że jest nim twierdzenie o niezgodności normy zaskarżonej z inną z normą prawną, wskazaną jako podstawa kontroli. Sformułowanie zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą to przedstawienie twierdzenia o niezgodności danej normy prawnej ze wskazaną normą wyrażoną w akcie prawnym stanowiącym podstawę kontroli¹¹. Z ustawy wynika obowiązek uzasadnienia każdego z przedstawionych zarzutów.

Natomiast skarga konstytucyjna poza elementami wynikającymi z wymagań dotyczących pisma procesowego powinna zawierać:

„1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,

2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób — zdaniem skarżącego — zostały naruszone,

3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego” (art. 47 ust. 1 ustawy o TK).

¹¹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe...*, s. 220–221.

Ponieważ przedmiotem kontroli w przypadku skargi jest zawsze akt normatywny, wymóg wskazania, jakie wolności i prawa zostały naruszone, należy rozumieć jako wymóg wskazania norm konstytucyjnych, z którymi jest niezgodny zaskarżony akt normatywny, przy czym podstawę kontroli powinny stanowić normy konstytucyjne stanowiące źródło praw podmiotowych. Z kolei z wymogu wskazania, w jaki sposób zostały naruszone wolności i prawa, oraz z wymogu uzasadnienia skargi wynika, że skarżący powinien umotywować postawiony zarzut niezgodności kwestionowanych norm z normami konstytucyjnymi. Brzmienie przedstawionych przepisów, określających wymogi, jakie muszą spełniać wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, może *prima facie* sugerować przyjęcie trzeciego z przedstawionych wyżej sposobów rozumienia granic kontroli.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jak należy rozumieć pojęcie „granice kontroli”, trzeba zwrócić uwagę, że na gruncie przepisów obowiązujących przed dniem 17 października 1997 r., zgodnie z którymi Trybunał Konstytucyjny miał kompetencje do wszczynania postępowania z inicjatywy własnej¹², orzecznictwo dopuszczało badanie zgodności zaskarżonych przepisów z przepisami nie wskazanymi przez inicjatora kontroli. W jednym z orzeczeń z 1996 r. TK wyraził następujący pogląd: „W myśl sformułowań użytych w art. 2 i art. 22 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz w art. 20 ust. 1 uchwały Sejmu z 31 lipca 1985 r. istotą wniosku dotyczącego badania konstytucyjności ustawy jest zakwestionowanie zgodności wskazanej przez Wnioskodawcę ustawy (lub wskazanych fragmentów ustawy) z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wprawdzie rozważa i ustosunkowuje się w sentencji orzeczenia do zgłoszonych przez Wnioskodawcę zarzutów dotyczących niezgodności zaskarżonej ustawy (zaskarżonego fragmentu ustawy) z poszczególnymi, wskazanymi przez Wnioskodawcę przepisami rangi konstytucyjnej, jednak w badaniu konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawowych nie jest związany zakresem tych zarzutów. Trybunał Konstytucyjny jest związany wnioskiem w tym sensie, że bada konstytucyjność przepisów zakwestionowanych przez Wnioskodawcę”¹³.

Po wejściu w życie 17 października 1997 r. Konstytucji RP oraz nowej ustawy o TK problem rozumienia art. 66 tej ustawy był rozważany w kilku orzeczeniach. W wyroku z czerwca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny powtórzył pogląd, iż „jest związany wnioskiem w tym sensie, że bada konstytucyjność przepisów zakwestionowanych przez wnioskodawcę”¹⁴, należy jednak zwrócić uwagę, że rozważania TK dotyczyły wyłącznie kwestii kontroli dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu¹⁵. Kolejne orzeczenia przyniosły zasadniczą zmianę sposobu rozumienia granic wniosku, pytania prawnego i skargi konstytucyjnej. W postanowieniu z października 1998 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Granice zaskar-

¹² Zob. art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 109, poz. 470, z późn. zm.).

¹³ Orzeczenie z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K.18/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 1, s. 17.

¹⁴ Wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K.3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52, s. 336.

¹⁵ Kwestia ta została przedstawiona w dalszej części opracowania.

żenia przy skardze konstytucyjnej wyznaczają: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób — zdaniem skarżącego — zostały naruszone; oraz uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego (art. 47 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o TK)¹⁶. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z marca 2000 r. można przeczytać, że zgodnie z art. 66 ustawy o TK „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Bezpośrednim skutkiem powyższej regulacji jest zakaz rozszerzenia i uzupełniania — przez Trybunał Konstytucyjny działający z własnej inicjatywy — normatywnego wzorca wskazanego przez podmiot inicjujący postępowanie”¹⁷. Podobny pogląd został wyrażony w kilku dalszych orzeczeniach¹⁸.

Tak więc zgodnie z obecnym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego normy prawne nie wskazane przez inicjatora kontroli jako normy odniesienia nie mogą stanowić podstawy kontroli treści norm zakwestionowanych przez uprawniony podmiot. Stanowisko to nie wydaje się trafne. Wykładnia art. 66 ustawy o TK musi uwzględniać przede wszystkim fakt, że kontrola norm odbywa się w interesie publicznym i ma na celu ochronę konstytucji. Wolą inicjatora postępowania i celem wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej jest przede wszystkim wyeliminowanie z systemu prawnego wadliwej normy prawnej, a nie uzyskanie rozstrzygnięcia w kwestii zgodności określonych norm. Powołanie — jako normy odniesienia — normy nie wskazanej przez inicjatora kontroli nie stanowi orzekania ponad jego żądaniem i nie narusza zasady *ne ultra petita partium*. Z przedstawionych względów w krajach, w których funkcjonuje sądownictwo konstytucyjne, przyjmuje się najczęściej, że sąd konstytucyjny nie jest związany podstawą wskazaną przez inicjatora kontroli¹⁹.

W postępowaniu przed sądami powszechnymi przyjmuje się zasady *da mi facti, dabo tibi ius* oraz *iura novit curia*. Rola oskarżyciela w postępowaniu karnym polega na określeniu zarzucanego czynu i przedstawieniu odpowiednich dowodów, do sądu należy natomiast wskazanie podstawy normatywnej odpowiedzialności karnej. Sąd nie jest związany kwalifikacją prawną zarzucanego czynu. Z kolei w postępowaniu cywilnym powód musi określić żądanie pozwu i przytoczyć, a następnie udowodnić okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie. Również w tym przypadku do sądu

¹⁶ Postanowienie z dnia 13 października 1998 r., sygn. akt SK.3/98, OTK ZU 1998, nr 5, poz. 69, s. 435.

¹⁷ Wyrok z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P.5/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 60, s. 256.

¹⁸ W wyrokach: z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 85, s. 510; z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 165, s. 883; z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 19/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 53, s. 1288. Na takim rozumieniu granic kognicji opiera się również uzasadnienie wyroku z dnia 20 października 1998 r., sygn. akt K.7/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 504.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 148–152. Odmienne zagadnienie obowiązywania zasady skargowości w innych krajach przedstawił Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe...*, s. 214.

należy ustalenie podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Analogicznie należy przyjąć, że w postępowaniu mającym na celu kontrolę norm do inicjatora postępowania należy wskazanie normy kwestionowanej oraz przedstawienie i uzasadnienie żądania wyeliminowania jej z systemu prawnego, natomiast rolą sądu konstytucyjnego jest wskazanie w orzeczeniu odpowiedniej podstawy kontroli. Treść norm konstytucyjnych może stanowić przedmiot kontrowersji. Ustalenie wiążącej interpretacji ustawy zasadniczej należy do sądu konstytucyjnego i z tego względu nie można przerzucać na inicjatora postępowania ryzyka odmiennej jej interpretacji, wyrażonej w sposobie określenia podstawy kontroli.

Istotny argument stanowi również specyfika norm konstytucyjnych. Regulacja konstytucyjna stanowi pewną całość normatywną. Wykładnia konstytucji musi uwzględniać całokształt jej przepisów. Wiele norm ustawy zasadniczej ma charakter zasad, które mogą pozostawać ze sobą w kolizji. Ustalenie granic swobody regulacyjnej przysługującej w danym przypadku prawodawcy wymaga niejednokrotnie podejmowania rozstrzygnięć, która zasada konstytucyjna w razie wystąpienia kolizji ma pierwszeństwo. W tym celu niezbędne jest odwołanie się do wszystkich norm konstytucyjnych znajdujących się w kolizji z normą wskazaną jako podstawa kontroli.

Ustawowy obowiązek sformułowania zarzutu i jego uzasadnienia nie oznacza konieczności wyznaczenia granic kontroli w rozpoznawanej sprawie. Wymóg ten spełnia natomiast dwie inne funkcje. Po pierwsze, ułatwia bardziej precyzyjne określenie treści zaskarżonych norm prawnych stanowiących przedmiot kontroli, a tym samym bardziej precyzyjnie określenie tego przedmiotu. Po drugie, ma na celu zmuszenie uczestników postępowania do aktywnego udziału w nim, a tym samym ułatwienie sądowi konstytucyjnemu wszechstronnego rozpatrzenia okoliczności faktycznych oraz argumentów dotyczących norm i wartości. Funkcją tych przepisów jest zatem zapewnienie prawidłowego rozstrzygnięcia²⁰.

W konkluzji tej części rozważań należy stwierdzić, że ani normy odniesienia wskazane przez inicjatora kontroli, ani tym bardziej argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej nie wyznaczają granic kontroli. Trybunał Konstytucyjny może badać zgodność zaskarżonych norm prawnych z normami prawnymi nie wskazanymi przez inicjatora kontroli jako normy odniesienia. Może również takie nie wskazane normy powoływać w wyroku jako podstawę kontroli²¹.

Uznanie prawa Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności norm prawnych z normami nie wskazanymi jako podstawa kontroli nasuwa pytanie, kiedy TK powinien korzystać z tego prawa. Przede wszystkim należy zauważyć, że organ ten nie ma obowiązku rozważania z urzędu kwestii zgodności zaskarżonej normy z normami nie wskazanymi jako podstawa kontroli przez inicjatora danego postępowania. Jeżeli jednak skład orzekający po rozważeniu okoliczności sprawy dochodzi do

²⁰ Odmienne wnioski wyprowadził Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe...*, s. 219 i n.

²¹ Inaczej: Z. Czeszejko-Sochacki, tamże, s. 223; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *op. cit.*, s. 139–140.

wniosku, że zaskarżona norma jest niezgodna z normą prawną nie wskazaną przez wnioskodawcę, to nie powinien rezygnować ze stwierdzenia tej niezgodności w sentencji wyroku. Pominiecie owej kwestii przy orzekaniu może być jednak uzasadnione w szczególnej sytuacji, w której — ze względu na konsekwencje orzeczenia — stwierdzenie niezgodności nie prowadziłoby do pełniejszej realizacji konstytucji, ale przeciwnie, pociągałoby za sobą naruszenie podstawowych wartości konstytucyjnych, takich jak bezpieczeństwo prawne i pewność prawa.

4. Dla zrozumienia zasady skargowości w procedurze kontroli norm istotne znaczenie ma również art. 42 ustawy o TK. W myśl tego przepisu „orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”²². W art. 42 wskazano trzy aspekty kontroli: treść norm prawnych, kompetencję oraz tryb stanowienia danej normy. Wskazanie „kompetencji” do wydania normy jako odrębnego aspektu kontroli obok treści i trybu budzi poważne wątpliwości²³. Problem polega na tym, że kwestia kompetencji nie może być rozważana w oderwaniu od treści danej normy i trybu jej stanowienia. Kompetencja do ustanowienia danego aktu normatywnego jest bowiem zawsze kompetencją do ustanowienia przez dany organ aktu o określonym zakresie przedmiotowym, o określonych granicach treści i w określonym trybie. Rozporządzenie Rady Ministrów, w którym uregulowano sprawy nie przekazane jej do unormowania w upoważnieniu ustawowym, jest niezgodne z ustawą i z konstytucją. Z jednej strony bowiem treść takiego rozporządzenia jest niezgodna z treścią norm wyznaczających zakres upoważnienia, z drugiej — Rada Ministrów nie ma kompetencji do wydania takiego aktu. Nie ulega w każdym razie wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny ma prawo badać, czy dany akt prawny został ustanowiony zgodnie z normami prawnymi regulującymi procedurę jego stanowienia.

Ustawodawca użył w art. 42 ustawy trybu oznajmującego („Trybunał bada”). W polskim systemie prawnym tryb oznajmujący jest używany z reguły dla wyrażenia obowiązku, istnieją jednak sytuacje, w których jego użycie wiąże się nie z ustanowieniem obowiązku, ale jedynie z przyznaniem kompetencji do dokonania określonej czynności konwencjonalnej, stworzeniem pewnej możliwości działania. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy w myśl art. 42 TK ma obowiązek badania w każdym przypadku z urzędu, czy dana norma prawna została ustanowiona w odpowiednim trybie. Należy przyjąć, że takiego obowiązku nie ustanowiono. Jeżeli jednak zachodzą uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości zastosowanej procedury stanowienia prawa, to

²² Znaczenie tego przepisu analizowali m.in.: Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 253–266; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 138–144.

²³ Szerzej na ten temat zob. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka...*, s. 57–58. Odmienne kwestię tę ujmują m.in.: K. Działocha, *Problemy zgodności prawa z konstytucją*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne*, pod red. J. Trzecińskiego, Wrocław 1987, s. 64 i n.; Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa...*, s. 261–263.

Trybunał Konstytucyjny może zbadać tę kwestię z urzędu, a więc nawet wówczas, gdy inicjator postępowania nie przedstawił zarzutu naruszenia przepisów proceduralnych. Jeżeli TK dochodzi do wniosku, że prawodawca nie dochował wymaganego przepisami prawa trybu wydania danego aktu, to może stwierdzić w sentencji wyroku naruszenie norm regulujących procedurę stanowienia tego aktu bez względu na to, czy inicjator postępowania zwrócił na to uchybienie uwagę we wniosku, skardze czy pytaniu prawnym. Przyjęcie odmiennego rozwiązania pozostawałoby w sprzeczności z zasadniczym celem kontroli konstytucyjności prawa i mogłoby spowodować dalsze obowiązywanie aktów normatywnych po kontroli dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, pomimo ich niezgodności z konstytucją, umowami międzynarodowymi lub ustawami.

Unormowanie procedury stanowienia danego aktu może być jednolite dla wszystkich jego postanowień, ale może się zdarzyć, że jest odmienne dla niektórych przepisów w obrębie tego aktu. Prawo może bowiem przewidywać wprowadzanie szczególnych wymogów dotyczących procedury stanowienia określonych przepisów (np. wymogu skonsultowania pewnych spraw ze związkami zawodowymi), przy czym wymogi te nie będą miały zastosowania do stanowienia innych przepisów zawartych w tym samym akcie prawnym.

Niedochowanie wymaganego przepisami prawa trybu stanowienia danej normy prawnej daje podstawę do wydania orzeczenia stwierdzającego jej niezgodność z określoną podstawą kontroli bez względu na treść badanej normy. Zarzuty dotyczące treści stają się wówczas bezprzedmiotowe i nie ma potrzeby rozpatrywania ich. Niezgodność obejmuje przy tym również inne przepisy badanego aktu normatywnego, do których znajduje zastosowanie naruszona norma proceduralna. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy TK może orzekać o niezgodności z normami regulującymi procedurę prawodawczą tych norm prawnych, które nie zostały wskazane jako przedmiot kontroli we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej.

Art. 42 upoważnia Trybunał Konstytucyjny do badania dochowania właściwego trybu wydania danego aktu niezależnie od tego, czy inicjator kontroli przedstawił zarzut naruszenia norm regulujących procedurę stanowienia owego aktu prawnego. Omawiany przepis stanowi ponadto podstawę do kontroli przestrzegania procedury prawodawczej także w odniesieniu do tych norm prawnych, które nie zostały wskazane przez inicjatora. W konsekwencji wyrok stwierdzający naruszenie norm regulujących procedurę prawodawczą powinien odnosić się do wszystkich norm prawnych zawartych w badanym akcie normatywnym, do których ma zastosowanie określony wymóg dotyczący trybu prawodawczego. Zgodnie z art. 42 TK może rozszerzyć zakres kontroli proceduralnej na cały akt normatywny, który zawiera co najmniej jedną normę prawną kwestionowaną we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej. Za taką wykładnią przemawiają m.in. zasada nadrzędności konstytucji i interes publiczny²⁴.

²⁴ Podobnie zob.: Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa...*, s. 265–266; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *op. cit.*, s. 139–140 i s. 203; J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 2000, s. 98–99.

W podobny sposób omawiany przepis jest rozumiany w orzecznictwie. W cytowanym już wyroku z 24 czerwca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „przy badaniu konstytucyjności ustawy oceniać może nie tylko jej materialną (treściową) zgodność z normami wyższego rzędu, ale może badać — niezależnie od treści i zakresu wniosku, czy ustawy te doszły do skutku z dochowaniem trybu wymaganego przepisami prawa do ich wydania”. Sformułowania art. 42 ustawy o TK m.in. „dają [...] Trybunałowi Konstytucyjnemu legitymację do badania, czy [zostały] dochowane te wszystkie elementy trybu ustawodawczego, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny uważa, że badanie dochowania tych elementów jest jego obowiązkiem, niezależnie od zakresu zarzutów, jakie stawia wnioskodawca”²⁵.

5. Przedmiot i podstawę kontroli stanowią normy prawne. Przepisy prawne są powoływane pomocniczo dla wskazania norm prawnych o określonej treści, nie mogą jednak mieć decydującego znaczenia dla wyznaczenia przedmiotu ani podstawy kontroli. Ustalając przedmiot kontroli należy wziąć pod uwagę treści normatywne kwestionowane przez inicjatora kontroli. W tym celu trzeba uwzględnić, obok *petitum*, również uzasadnienie wniosku, pytania prawnego czy skargi. Jeżeli w uzasadnieniu inicjator kontroli wskazuje w sposób nie pozostawiający wątpliwości kwestionowaną normę, a jednocześnie błędnie wskazuje przepisy, z których wyprowadza tę normę, to taki błąd nie może wywoływać dla niego negatywnych konsekwencji. Trybunał Konstytucyjny powinien poddać kontroli kwestionowaną normę prawną, powołując w sentencji wyroku te przepisy, w których jest wyrażona owa norma, bez względu na fakt, czy zostały one poprawnie wskazane przez inicjatora kontroli.

Trybunał Konstytucyjny zwracał w orzecznictwie uwagę, że „bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna. W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie”²⁶. Z drugiej jednak strony TK stwierdzał, że „zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym «orzekając jest związany granicami [...] pytania prawnego». Grani-

²⁵ OTK ZU 1998, nr 4, s. 336.

²⁶ Orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K.25/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 52, s. 498. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał cytowany pogląd pod rządami konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy o TK z 1997 r. m.in. w wyroku z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P.4/98, OTZK ZU 1999, nr 5, poz. 98, s. 519, i w wyroku z dnia 19 marca 2001 r., sygn. akt K.32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50, s. 288.

ce te wyznacza tenor pytania prawnego, a samodzielne rekonstruowanie pytania z wywodów uzasadnienia prowadziłyby do działania Trybunału z inicjatywy własnej, czego obecne przepisy nie przewidują”²⁷.

6. Szczególne problemy związane z określeniem procesowych granic kognicji Trybunału Konstytucyjnego powstają w przypadku skargi konstytucyjnej. W świetle art. 79 ustawy zasadniczej skarga ta jest przede wszystkim środkiem ochrony praw konstytucyjnych. Podstawę skargi stanowi zawsze naruszenie praw podmiotowych wynikających z norm konstytucyjnych. Warunkiem dopuszczalności skargi jest wskazanie, dla każdej kwestionowanej normy prawnej, naruszonego prawa podmiotowego wynikającego z konstytucji. W przypadku skargi konstytucyjnej podstawę kontroli stanowią wyłącznie normy konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając taką skargę nie może badać zgodności zaskarżonej normy z normami ustawowymi ani podstawowymi.

Nasuwa się pytanie, czy obok konstytucyjnych praw podmiotowych podstawę kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej mogą stanowić normy konstytucyjne, z których takie prawa nie wynikają. Konstytucja i ustawa o TK nie wykluczają wskazania jako podstawy kontroli również tych innych norm konstytucyjnych. Fakt, że skarga konstytucyjna służy przede wszystkim ochronie praw konstytucyjnych, nie wyklucza orzekania — po rozpoznaniu takiej skargi — o naruszeniach prawa przedmiotowego. W jednej ze spraw wszczętych w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej, zakończonej wydaniem wyroku w kwietniu 2001 r., Trybunał Konstytucyjny badał — stosownie do *petitum* skargi — zgodność zaskarżonych przepisów m.in. z art. 176 ust. 2 konstytucji („ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”)²⁸. Trybunał Konstytucyjny może badać zgodność badanej normy z normami konstytucyjnymi, które nie stanowią źródła praw podmiotowych ani nawet nie kształtują w sposób bezpośredni statusu jednostki. Należy w związku z tym przyjąć, że TK może powołać jako podstawę kontroli normy konstytucyjne, które nie regulują statusu jednostki, choćby nie zostały wskazane w skardze konstytucyjnej jako podstawa kontroli. Rozszerzenie zakresu kontroli jest jednak możliwe tylko wtedy, kiedy badana regulacja dotyczy któregoś z konstytucyjnych praw podmiotowych.

Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym przez jednego sędziego TK, który bada, czy skarga spełnia warunki formalne i czy nie jest oczywiście bezzasadna. Jeżeli skarga nie odpowiada warunkom formalnym, to sędzia wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty zawiadomienia skarżącego o tym fakcie. Gdy skarga jest oczywiście bezzasadna lub braki nie zostały usunięte w określonym terminie, sędzia wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu. Może się zdarzyć, że skarga spełnia wymogi formalne w odniesieniu do niektórych norm prawnych wskazanych jako przedmiot kontroli, a jednocześnie nie spełnia tych wymogów w odniesieniu do innych wskazanych norm

²⁷ Postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., sygn. akt P.12/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67, s. 307.

²⁸ Zob. wyrok z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 52, s. 315 i n.

prawnych. W takim przypadku Trybunał Konstytucyjny nadaje skardze bieg tylko w odniesieniu do tych pierwszych norm, a odmawia nadania biegu w odniesieniu do norm pozostałych, mimo że zostały wskazane jako przedmiot kontroli. Ponieważ to przedmiot kontroli wyznacza granice skargi, przedmiot rozstrzygnięcia w ramach wstępnego rozpoznania stanowią zawsze normy wskazane jako przedmiot kontroli. Rozstrzygnięcie w ramach kontroli wstępnej może jednak mieć za przedmiot również podstawy kontroli, jeżeli skarżący wskazuje jako podstawę kontroli normy podkonstytucyjne. W takim przypadku TK powinien odmówić nadania skardze biegu w zakresie zarzutów naruszenia owych norm. Trybunał Konstytucyjny nie powinien natomiast wydawać rozstrzygnięcia, w którym nadaje skardze konstytucyjnej bieg w zakresie niektórych zarzutów naruszenia konstytucji, a jednocześnie odmawia nadania jej biegu w zakresie zarzutów niezgodności z innymi normami konstytucyjnymi, jeśli przedmiot kontroli stanowi ta sama norma prawna²⁹.

7. Z istoty zasady skargowości można wyprowadzić wniosek, że wycofanie aktu inicjującego postępowanie powinno pociągać za sobą niemożność prowadzenia postępowania. W myśl art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie [...] na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej”. Sposób rozumienia granic wniosku rzutuje na interpretację cytowanego przepisu.

Ustawa nie wyklucza częściowego wycofania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej przy jednoczesnym ich podtrzymaniu w pozostałym zakresie. Częściowe wycofanie wniosku może polegać na zawężeniu przedmiotu kontroli lub podstaw kontroli. Nasuwa się pytanie, czy i w jakim zakresie Trybunał Konstytucyjny powinien umorzyć postępowanie w opisanym przypadku. Należy przyjąć, że TK jest związany decyzją podmiotu inicjującego postępowanie o wycofaniu wniosku w odniesieniu do określonego przedmiotu kontroli. W razie zawężania przedmiotu zaskarżenia Trybunał Konstytucyjny musi umorzyć postępowanie w odniesieniu do norm prawnych, z których kwestionowania dany podmiot zrezygnował (co zresztą nie dotyczy kontroli dochowania wymaganego przepisami prawa trybu wydania danego aktu). Trybunałowi nie wiąże natomiast decyzja inicjatora postępowania o zawężeniu podstaw kontroli. W konsekwencji organ ten może powołać jako podstawę kontroli normę prawną, pomimo że autor wniosku (skargi, pytania prawnego) wycofał zarzut niezgodności z tą normą.

8. Nasuwa się pytanie, czy w polskim systemie prawnym zasada skargowości w procedurze kontroli norm łączy się z obowiązkiem rozpatrzenia każdego wniosku, każdego pytania prawnego i każdej skargi konstytucyjnej. Prawodawca konstytucyjny nie reguluje tej kwestii w sposób wyraźny. W konstytucji zostały określone krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania kontroli norm oraz warunki inicjowania tej kontroli, nie sformułowano w niej jednak *expressis verbis* obowiązku rozpatrzenia każdej

²⁹ Inne stanowisko TK zajął w postanowieniu z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. akt Ts 133/01, OTK ZU 2002, seria B, nr 1, poz. 99, s. 258 i n. Postanowieniem z dnia 29 stycznia 2002 r. (tamże, poz. 100, s. 261 i n.) w tej samej sprawie TK nie uwzględnił zażalenia.

sprawy wniesionej przez uprawniony podmiot. Nawet w art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej jest mowa jedynie o prawie wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten, inaczej niż art. 45 (dotyczący prawa do sądu), nie gwarantuje wyraźnie prawa do rozpatrzenia wniesionej skargi. Z kolei w konstytucji przewidziano wydawanie przez TK orzeczeń, które wywołują skutki prawne w niej określone. Żaden przepis konstytucyjny nie upoważnia tego organu do odmowy rozpatrzenia sprawy. Wynika stąd, że jeżeli nie zachodzą przeszkody formalne, to postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zakończyć się wydaniem orzeczenia. Skierowanie do TK wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej pociąga za sobą obowiązek ich rozpatrzenia. Trybunał nie ma prawa wyboru tylko niektórych spośród spraw zainicjowanych przez uprawnione podmioty. Każdy wniosek, każde pytanie prawne i każda skarga konstytucyjna, które spełniają wymogi formalne, podlegają rozpoznaniu merytorycznemu. Ustawa, w której ustanowiono by upoważnienie Trybunału Konstytucyjnego do odmowy rozpatrzenia sprawy, byłaby niezgodna z konstytucją.

Następnie należy rozważyć kwestię, czy żądanie zbadania zgodności zaskarżonej normy prawnej z określoną normą odniesienia wiąże Trybunał Konstytucyjny. Obowiązek rozpatrzenia sprawy pociąga za sobą konieczność ustosunkowania się do wszystkich zarzutów przedstawionych we wniosku. Trybunał nie może odmówić zbadania zgodności normy zaskarżonej z normą wskazaną jako podstawa kontroli, jeżeli wniosek, pytanie prawne lub skarga konstytucyjna spełniają wymogi określone przez prawo. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że podstawę kontroli stanowią normy prawne, a nie przepisy. Wyliczenie przez inicjatora kontroli przepisów, z których jego zdaniem wynika norma odniesienia, nie wiąże TK. Organ ten samodzielnie wskazuje przepisy stanowiące podstawę do dekodowania normy odniesienia. Skarżący wskazuje czasem jako podstawę kontroli dwie normy prawne, z których jedna stanowi konkretyzację drugiej, a jednocześnie z uzasadnienia wynika, że naruszenie normy bardziej ogólnej sprowadza się do naruszenia normy szczegółowej. Taka sytuacja może zachodzić np. wtedy, kiedy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej stanowi konsekwencję naruszenia zasady równości poprzez wprowadzenie arbitralnych różnicowań, albo wówczas, gdy naruszenie godności człowieka polega na naruszeniu jego nietykalności osobistej. W takim przypadku nie zachodzi potrzeba powoływania w wyroku normy bardziej ogólnej jako odrębnej podstawy kontroli³⁰.

Od opisanego przypadku należy odróżnić taki, w którym inicjator kontroli wskazuje jako podstawę kontroli normę bardziej ogólną i normę szczegółową, a jednocześnie naruszenie normy bardziej ogólnej nie wynika z naruszenia normy szczegółowej. Taka sytuacja ma miejsce, jeżeli np. inicjator stawia zarzut naruszenia zasady równości oraz zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości poprzez pozbawienie określonych osób prawa do minimum socjalnego. Trybunał Konstytucyjny musi wówczas ustosunkować się do każdego z zarzutów z osobna.

³⁰ Zob. zdanie TK na ten temat, wyrażone np. w wyroku z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 31, s. 190, oraz w wyroku z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01, OTK ZU 2002, seria A, nr 1, poz. 5, s. 89.

9. Zasady skargowości i *ne ultra petita partium*, obowiązujące w postępowaniu cywilnym, zapewniają ochronę interesów stron. Przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie są roszczenia, którymi uczestnicy postępowania mogliby dysponować. Zasada skargowości w procedurze kontroli norm spełnia inne funkcje.

Po pierwsze, pociąga ona za sobą rozdzielenie funkcji kwestionowania konstytucyjności regulacji oraz funkcji orzekania. Jeden podmiot stawia zarzut wadliwości normy prawnej, a inny podmiot ocenia zasadność tego zarzutu. Omawiana zasada stanowi warunek konieczny, chociaż nie wystarczający, zachowania przez TK odpowiedniego dystansu do rozpoznawanej sprawy i do uczestników postępowania, a tym samym jest jedną z gwarancji obiektywizmu i bezstronności tego organu³¹.

Po drugie, wszczynanie postępowań z urzędu wymagałoby selekcji spraw, które poddawano by rozpatrzeniu. Selekcja taka siłą rzeczy musiałaby być prowadzona na podstawie kryteriów politycznych. Zasada skargowości chroni Trybunał Konstytucyjny przed zarzutem „polityzacji”, wzmacniając tym samym legitymację tego organu³².

Po trzecie, zasada skargowości pozostaje w ścisłym związku z zasadą podziału władzy³³. Kontrola konstytucyjności prawa stanowi ingerencję władzy sądowniczej w sfery działania władz ustawodawczej i wykonawczej. Trybunał Konstytucyjny poprzez swoje orzecznictwo ustala wykładnię konstytucji, wyznaczając zakres swobody działania legislatury oraz egzekutywy w procesie stanowienia prawa. Przyznanie TK prawa do wszczynania postępowania z urzędu prowadziłoby do zachwiania równowagi między poszczególnymi władzami³⁴.

Po czwarte, kontrola konstytucyjności prawa stanowi zawsze formę ingerencji w procesy polityczne. W myśl zasady skargowości ingerencja taka jest możliwa tylko wtedy, jeżeli zażąda tego jeden z uprawnionych podmiotów. Zasada ta wyznacza więc granice ingerencji Trybunału Konstytucyjnego w sferę życia politycznego.

SUMMARY

of the article:

The Application of Accusatorial Procedure to the Review of Legal Norms before the Constitutional Tribunal in Poland

In accordance with the principle of accusatorial procedure, any proceedings in relation to a specified case may be instituted before a given State organ exclusively upon request of a person or an entity entitled to do so. Pursuant to Article 66 of the Constitutional Tribunal Act,

³¹ Por. B.T. Bieńkowska, *op. cit.*, s. 49–50.

³² Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 151–152.

³³ Por.: C. Pestalozza, *Verfassungsprozeßrecht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder mit einem Anhang zum internationalen Rechtsschutz*, München 1991, s. 47; E. Benda, E. Klein, *Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts*, Heidelberg 1991, s. 66.

³⁴ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 257.

this organ, while adjudicating, is bound by the limits of the application, question of law or complaint. From an analysis of Poland's Constitution and the above-mentioned Act, it follows that the limits of the review are exclusively determined by the norms subjected to such review.

Under Article 42 of the Act, the Tribunal is authorized to examine whether or not the procedure for the issuance of the act, as required by law, was observed, irrespective of whether or not the party initiating the review claimed the violation of the norms governing the procedure for the issuance of that act. Additionally, the above-mentioned provision provides the basis for the review of observance of the legislative procedure also in relation to those legal norms that have not been indicated as a basis for the review.

Special problems with determining procedural limits for the cognition of the Constitutional Tribunal arise in respect to complaints concerning constitutional infringements (the so-called constitutional complaints). When examining such a complaint, the Tribunal may apply as a basis of the review those norms of the Constitution which do not regulate the status of the individual, even if the complaint did not indicate them as a basis of the review. Any extension of the scope of such review is possible only where the regulation under examination concerns one of the constitutional rights.

The principle of accusatorial procedure performs various functions within the area of the review procedure.

Firstly, it involves separating the function of questioning the constitutionality of a given regulation from the function of adjudicating on such constitutionality. One entity challenges the legal norm, while the other one examines the grounds of that challenge. Under this principle Constitutional Tribunal can keep its distance from the matter under consideration and the parties to the proceedings, which provides a guarantee of fair and impartial functioning of that organ.

Secondly, an option in which proceedings are initiated by the operation of law would require selection of cases admitted to consideration. Naturally, such selection would be based on the political criteria. The principle of accusatorial procedure enables the Constitutional Tribunal to prove its lack of politicization, thereby strengthening its own legitimacy.

Thirdly, the principle of accusatorial procedure is closely linked to the separation of powers principle. The review of constitutionality of law is an interference in the spheres of activity of the legislative and executive powers. Granting to the Constitutional Tribunal the right to initiate proceedings (by the operation of law) would disturb the balance between individual branches of power.

Fourthly, the constitutional review always constitutes an interference in the political processes. Under the principle of accusatorial procedure, such interference is only admissible if it is requested by a person or an entity entitled to do so. Hence, this principle determines the limits for interference by the Constitutional Tribunal in the political life.

SĄDOWNICTWO KONSTYTUCYJNE W PAŃSTWACH EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ Z PUNKTU WIDZENIA MODELU KONTROLI KELSENA

W analizie kształtu sądownictwa konstytucyjnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej wychodzi się zwykle z założenia, że opiera się ono na modelu Kelsenowskim¹ lub na „repcji modelu Kelsena”². Taka, dość rozpowszechniona, ocena — w istocie słuszna — wymaga jednak koniecznego doprecyzowania.

Próba dyskusowania nad sądową kontrolą konstytucyjności prawa w państwach postkomunistycznych z punktu widzenia Kelsenowskiego modelu tej jurysdykcji nie wiąże się z potrzebą przeprowadzenia tu całościowej rekonstrukcji poglądu Kelsena. Jego założenia są znane i nie byłoby celowe szczegółowe ich omawianie³. Z uwagi na rozległość tej doktryny, nawet tylko w tej części, która dotyczy sądowej kontroli konstytucyjności prawa, skoncentruję się na omówieniu, z tego punktu widzenia, niektórych zagadnień organizacji i funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Chodzi o pozycję trybunału* w danym w państwie (pkt 1), o typy kontroli (pkt 2) oraz zwłaszcza o problem znaczenia modelu Kelsena w państwach tego regionu (pkt 3).

1. Sądownictwo konstytucyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ma charakter scentralizowany. Do pewnego stopnia „rozproszone” jest ono tylko w Estonii. Trybunały konstytucyjne są niezależne od innych organów państwowych, aczkolwiek pozostają z nimi w wielorakich związkach organizacyjnych i funkcjonalnych⁴. Za podstawę takiej ich pozycji należy uznać fakt, iż mają one status organów konstytucyjnych. Zmiana takiego statusu, wyrażająca się choćby w modyfikacji ich

¹ Por. np., w odniesieniu do polskiego Trybunału Konstytucyjnego, A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 98.

² Por. np. M. Granat, *Droga do sądownictwa konstytucyjnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, PiP 2001, z. 12, s. 24.

³ Hans Kelsen wyłożył swoją doktrynę m.in. w następujących dziełach: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925; *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, Berlin–Grunewald 1931; *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice Constitutionnelle)*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger” 1928, nr 2; *Le contrôle de constitutionnalité des lois. Une étude comparative des Constitutions autrichienne et américaine*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” 1990, nr 1.

* Wyraz „trybunał” (bez dodatkowego określenia) w tym artykule oznacza zawsze organ sądownictwa konstytucyjnego, niezależnie od tego, jaką nazwę nosi ten organ w danym państwie (*przyp. red.*).

⁴ Ujęcie organizacyjnych i funkcjonalnych związków między sądem konstytucyjnym a systemem organów państwa w warunkach państw demokratycznych przedstawia L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 68–81.

uprawnień, jest z reguły niemożliwa bez akceptacji zarówno rządzącej większości, jak i opozycji. Wymagałaby ona zwykle dokonania rewizji konstytucji⁵.

Sąd konstytucyjny jest uznawany za instytucję władzy sądowniczej w Czechach, Słowacji i Rosji. Podobnie rysuje się konstytucyjne określenie pozycji Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, aczkolwiek precyzyjniejsze jej ujęcie jest przedmiotem dyskusji⁶. Z kolei w Bułgarii, Rumunii czy na Litwie regulacje dotyczące trybunałów są umieszczone w konstytucjach wśród przepisów o gwarancjach konstytucyjności i praworządności. Na Węgrzech zaś, wobec dość osobliwej systematyki konstytucji, Trybunał Konstytucyjny został usytuowany w samodzielnym rozdziale IV, zupełnie poza regulacją ustroju sądów, której jest poświęcony rozdział X. Tego typu „luźne” umiejscowienie TK w ustawie zasadniczej sprzyja, moim zdaniem, łatwości wyposażenia go w rozległe kompetencje lub modyfikowaniu jego statusu w rozmaity sposób.

Mimo niejednakowego miejsca trybunałów w konstytucjach i zróżnicowanego stosunku tych organów do władzy sądowniczej w doktrynie prawnej uznaje się powszechnie specyfikę sądownictwa konstytucyjnego wobec innych sądów. Jednoznaczne umieszczenie tej instytucji w schemacie trójpodziału władzy jest, wbrew pozorom, dość skomplikowane. Zarazem, jak podnoszę dalej za Hansem Kelsenem, tym trudnościom nie należy nadawać zbyt wielkiego znaczenia, ponieważ z punktu widzenia modelu Kelsenowskiego istotne jest samo oddzielenie sądownictwa konstytucyjnego od władz ustawodawczej i wykonawczej.

Trybunały konstytucyjne, jeśli stanowią część władzy sądowniczej, to są umiejscowione poza systemem sądownictwa powszechnego. Takie ich wyodrębnienie z tej władzy nie oznacza braku powiązań o charakterze funkcjonalnym z sądami powszechnymi (na przykład poprzez procedurę pytań prawnych) i z sądami najwyższymi (na przykład poprzez możliwość inicjowania kontroli przez te sądy). Stosunki między trybunałami a sądami najwyższymi w państwach Europy Środkowej i Wschodniej kształtują się w sposób nie pozbawiony problemów. Kontrowersje między nimi stanowią, jak można sądzić, chorobę „wieku rozwojowego” systemu władzy sądowniczej, która występowała w swoim czasie także w niektórych innych państwach demokratycznych⁷ i mogą być — patrząc z punktu widzenia trybunału — następstwem szerokiego zakresienia jego kompetencji (na przykład do wiążącej wykładni przepisów konstytu-

⁵ Za charakterystyczny pod tym względem można uznać art. 149 konstytucji Bułgarii. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu ustawą zwykłą nie można rozszerzać ani ograniczać kompetencji Sądu Konstytucyjnego.

⁶ W tej sprawie zob. m.in. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku*, Warszawa 1999, s. 6–7. Por. też A. Zoll, *op. cit.*, s. 93 i n.

⁷ Problemy takie miały miejsce na przykład w RFN w latach 50. ubiegłego wieku, w latach 90. natomiast występowały na Węgrzech, gdzie Sąd Najwyższy — według niektórych opinii — prezentował się jako „małe bóstewko”, które ma czuwać nad jednolitością prawa. O relacjach między SN a TK w Polsce zob. m.in. wypowiedzi Andrzeja Zolla i Adama Strzembosza, opublikowane w pracy *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum*. Lublin, 16 XII 1995, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 1996. Zob. też: A. Zoll, *op. cit.*, s. 93 i n.; tenże, *Podiumsdiskussion. Die Bedeutung der westeuropäischen Verfassungsrechtsprechung in Mittel- und Osteuropa*, [w:] *Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*, pod red. J.A. Froweina i T. Marauhna, Berlin–Heidelberg–New York 1998, s. 560 (głos w dyskusji).

cji) lub niedoprecyzowania któregoś z uprawnień z zakresu kontroli konkretnej (na przykład takiej instytucji, jak skarga konstytucyjna). Na Węgrzech, gdzie wspomniane kontrowersje były stosunkowo silne, przedstawiciele doktryny wiązali „łamanie ram istniejącego systemu sądownictwa” z kompetencjami właśnie TK, a nie SN⁸.

Zdaniem H. Kelsena z wszystkich punktów widzenia (poza „prawnoteoretycznym”), z których rozpatrywałoby się pozycję sądu konstytucyjnego, problem, czy jest on „sądem”, a spełniana przez niego funkcja „prawdziwym wymiarem sprawiedliwości”, jest „mało znaczący”. Dlaczego? Dlatego, że najważniejsza jest „pełna niezależność” trybunału wobec rządu i parlamentu. To z racji tej niezależności funkcja spełniana przez trybunał nazywa się „sądowniczą”⁹. Ujęcie trybunału jako instytucji niedemokratycznej stanowiłoby — według Kelsena — „śmiertelny cios dla idei sądownictwa konstytucyjnego”. Tymczasem, i to Kelsen wykazuje w swojej polemice z Carlem Schmittem, nie można twierdzić, że trybunał nie może być tworzony tak samo demokratycznie jak inny organ; nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby — na przykład — pozwolić narodowi wybierać jego skład (tak jak wybiera się głowę państwa) lub nadać jego członkom status zawodowych urzędników (tak jak nadaje się go głowie państwa)¹⁰. Nie ma żadnych powodów do uznania, iż niezależność wybranej głowy państwa należy oceniać wyżej aniżeli niezależność sędziego. Głowa państwa nie jest wobec niezależnego sędziego kimś, kto miałby wyższy stopień. Sędzia ma nawet pewną przewagę, która polega na tym, iż już przez swoją e t y k ę z a w o d o w ą jest on zmuszony do niezależności, a tym samym do neutralności¹¹. Dla Kelsena znaczenie miało to, iż konkretną instytucją, która strzeże konstytucji, jest właśnie sąd — trybunał konstytucyjny, a nie „rząd”¹² (jak w poglądzie C. Schmitta o państwie totalnym) lub sądownictwo jako takie. Sądownictwo powszechne, i tu Kelsen zdawał się podzielać pogląd Schmitta, jest „nieznośnie obciążone” (na nie spycha się zadania, przy których są pożądane „polityczna niezależność” i „partyjna neutralność”), dlatego potrzebna jest specjalna instancja sądownicza¹³. Podbudowę stanowiska, iż rząd powinien być „strażnikiem konstytucji”, było zaś to, iż: a) w przypadku, gdy treść jednej normy jest konfrontowana z inną, nie dokonuje się ich wzajemnej subsumpcji; nie jest więc możliwa — uważał C. Schmitt — jurysdykcja ustawy konstytucyjnej nad ustawą zwykłą i nie jest możliwa jurysdykcja jednaj normy nad inną; strażnikiem ustawy nie może być zatem inna ustawa; b) prezydent nie może być „strażnikiem”, gdyż jest wybierany przez naród i jest powołany do, między innymi, zachowywania jedności narodu, a także „tworzenia przeciwwagi wobec pluralizmu grup społecznych i gospodarczych”;

⁸ Por. G. Halmai, *Wiengierskij konstitucyonnyj sud — zakonotworiec ili czast’ sudiebnoj sistemy?*, [w:] *Konstitucionnoje pravosudije w postkommunistycznych stranach. Sbornik dokładow*, pod red. I.G. Szablinskogo, Moskwa 1999, s. 136.

⁹ Zob. H. Kelsen, *Wer soll...*, s. 12.

¹⁰ Zob. tamże, s. 50.

¹¹ Zob. tamże, s. 45.

¹² „Rząd” według Kelsena to organ, który składa się z „głowy państwa i z kontrasygnujących jego akty ministrów” (tamże, s. 38).

¹³ Zob. tamże, s. 46.

c) trybunał, w ramach „demokracji parlamentarno-plebiscytarnej” byłby wymierzony przeciwko parlamentowi; stanowiłby specjalną przeciwwagę dla parlamentu, i z tego względu również nie mógłby stać na straży konstytucji¹⁴.

Dla Kelsena „główną zaletą sądu konstytucyjnego” było to, iż organ ten dzięki podziałowi władzy nie stoi w żadnej sprzeczności w stosunku do parlamentu lub rządu, nie uczestniczy w sprawowaniu władzy i jest niezależny¹⁵. Powierzenie funkcji sądownictwa konstytucyjnego trybunałowi wydaje się nam dziś może zbyt oczywiste, aby rozważać przekazanie ich innemu organowi, lecz nie było to takie jednoznaczne jeszcze kilkadziesiąt lat temu, w okresie, gdy uchwalano konstytucje państw „powersalskich” (np. konstytucję Republiki Weimarskiej).

Warto odnotować przykładowo niektóre relacje między obecnie działającymi trybunałami a innymi władzami. Na Węgrzech Trybunał Konstytucyjny ma prawo wezwać parlament (Zgromadzenie Krajowe), aby wydając ustawę w terminie określonym przez TK usunął sprzeczność z konstytucją wynikłą ze swego zaniechania. Podobna uwaga nasuwa się w przypadku stosowania przez trybunały techniki wykładni „w zgodzie z konstytucją”, w której sąd konstytucyjny może wskazywać parlamentowi, jak powinien być rozwiązany problem konstytucyjności uchwalonej ustawy. Ową paradoksalność dałoby się także zauważyć w zakresie stosunku trybunału do władzy wykonawczej. Kilka trybunałów występuje w charakterze sądu stanu wobec głowy państwa, a w Czechach przewiduje się, w określonej sytuacji, powództwo prezydenta do Sądu Konstytucyjnego o uchylenie uchwały Izby Poselskiej i Senatu.

Niezależność trybunałów od innych organów władzy sądowniczej oraz od organów ochrony prawa, a także od organów pozostałych władz — nader cenna właściwość w warunkach transformacji ustrojowej — jest wyrażona przez kilka zasadniczych rozwiązań. Niektóre z nich dotyczą organizacji trybunałów (na przykład wyodrębnienie budżetu, ustawowe określenie siedziby, określona autonomia wewnętrzna, możliwość składania zdań odrębnych), inne zaś — szczególnego statusu zawodowego sędziów (nieusuwalność, zasada nieodnawiania mandatu, niepołączalność urzędu z innymi stanowiskami czy funkcjami, immunitety). Istotę wspomnianych rozwiązań, z których część ma znaczenie dość formalne (jak chociażby ustawowe wskazywanie siedziby trybunału), trzeba traktować bardzo poważnie. Chodzi o dążenie do zapewnienia — jak postulował to Kelsen — „obiektywności najwyższej instancji” w zakresie badania konstytucyjności prawa. Obiektywność ta musi być „poza wszelkim możliwym podważeniem”¹⁶.

2. W sądownictwie konstytucyjnym państw Europy Środkowej i Wschodniej jest realizowany postulowany przez Kelsena typ kontroli abstrakcyjnej, o charakterze zarówno prewencyjnym (uprzednim), jaki i represyjnym (następczym). Kelsen utrzymywał, iż taki typ kontroli „leży w interesie porządku konstytucyjnego”. Jest

¹⁴ Zob. tamże, s. 20, 42 i 51–52 (Kelsen przedstawia tam poglądy C. Schmitta).

¹⁵ Zob. tamże, s. 38.

¹⁶ Zob. H. Kelsen, *La garantie...*, s. 229.

ona z reguły inicjowana przez organy o charakterze politycznym (np. przez głowę państwa) albo przez mniejszości parlamentarne¹⁷.

Wydaje się, iż kontrola abstrakcyjna w nowo powstałym sądownictwie konstytucyjnym odgrywa generalnie dużą rolę¹⁸. W niektórych krajach, jak na przykład na Węgrzech lub w Rumunii, ustrój tego sądownictwa wyróżnia się na tle innych państw, właśnie — jak się wydaje — ukierunkowaniem na kontrolę abstrakcyjną. Na Węgrzech Trybunał Konstytucyjny dokonuje wykładni przepisów ustawy zasadniczej, rozpatruje skargi na sprzeczności z konstytucją wynikłe z zaniechania prawodawcy, wreszcie sprawuje kontrolę abstrakcyjną na skutek *actio popularis*, której może zażądać każdy. Natomiast, co charakterystyczne, kontrola konkretna w formie skargi konstytucyjnej nie istnieje. Przypuszczalnie w związku z takim stanem rzeczy trybunał starał się, w toku działalności orzeczniczej, „przesunąć” swą kompetencję w kierunku kontroli konkretnej. W doktrynie węgierskiej także postuluje się zmniejszenie roli kontroli abstrakcyjnej kosztem zwiększania zakresu kontroli konkretnej, co wynika z faktu, iż proces transformacji demokratycznej państwa i prawa dobiega już końca. Z doświadczenia węgierskiego wynikałoby, iż dotychczasowy szeroki zakres kontroli *in abstracto* nie był przypadkowy. W odniesieniu zaś do Rumunii trzeba wziąć pod uwagę oddziaływanie rozwiązań francuskich w rozłożeniu proporcji między kontrolą abstrakcyjną a pozostałymi jej rodzajami.

Jak zauważyła Anna Ludwikowska, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej dość powszechny jest typ kontroli prewencyjnej następującej po uchwaleniu aktu prawnego, ale przed jego promulgacją. Występują tam także i inne formy kontroli prewencyjnej, znane z sądownictwa konstytucyjnego na zachodzie Europy¹⁹. Na Węgrzech, poza kontrolą ustaw po ich uchwaleniu, ale przed podpisaniem przez prezydenta, przedmiotem kontroli prewencyjnej mogą być p r o j e k t y ustaw (przy czym w 1991 r. TK samoograniczył się w możliwości dokonywania takiej kontroli), a także regulamin parlamentu i umowy międzynarodowe. Kontrola projektów ustaw i regulaminu może być inicjowana wyłącznie przez parlament, przez grupę co najmniej 50 deputowanych lub przez komisję, kontrola umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją jest dokonywana z inicjatywy parlamentu, rządu lub prezydenta, natomiast prewencyjna kontrola u s t a w może być inicjowana wyłącznie przez głowę państwa.

Kontrola prewencyjna aktów prawnych ma ponadto miejsce przed Sądem Konstytucyjnym Rumunii. Nie ma on natomiast prawa decydowania o konstytucyjności już obowiązujących ustaw (chyba że odbywa się to w związku z już toczącym się postępowaniem sądowym) ani ratyfikowanych umów międzynarodowych. Równole-

¹⁷ Zob. tamże, s. 230.

¹⁸ Por. W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, PiP 2000, z. 10, s. 40.

¹⁹ W państwach Europy Zachodniej znane są m.in. takie formy kontroli prewencyjnej, jak poddawanie kontroli projektów aktów ustawodawczych, czyli aktów jeszcze nie uchwalonych (na przykład we Francji), czy aktów, które zostały już ostatecznie uchwalone, ale jeszcze nie weszły w życie (na przykład w Austrii i w Niemczech). Szerzej na ten temat zob. A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2002, s. 82.

gle do kontroli abstrakcyjnej (w obydwu jej typach) w większości państw badanego regionu funkcjonuje kontrola konkretna; jest ona w zasadzie nieznana jedynie w Bułgarii. Nawet przedkładanie bułgarskiemu Sądowi Konstytucyjnemu przez najwyższe instancje sądownicze „problemów dotyczących niekonstytucyjności ustaw”, choć jest rozwiązaniem ułomnym, nie funkcjonuje w praktyce.

W Europie Środkowej i Wschodniej nie spotykamy takiego systemu kontroli, w którym jednocześnie byłaby ona silna *a priori* i *a posteriori*. W ocenie niektórych teoretyków (np. Louisa Favoreu) takie ukształtowanie zakresu kontroli nie jest wręcz możliwe. Czasami jednak w literaturze przytacza się, co prawda z innych powodów, przykład rozwiązań przyjętych w Portugalii. Jeśli nawet taką konstrukcję udało się tam wprowadzić do systemu prawnego, to i tak w praktyce liczba wniosków składanych w trybie *a priori* jest znikoma.

3. Przyjęcie Kelsenowskiego modelu sądownictwa konstytucyjnego *in extenso* nie wchodziło w grę z paru powodów. Nie podejmując się analizy filozoficznej doktryny prawnej Kelsena należy uwzględnić fakt, iż sądownictwo konstytucyjne jest jej integralną częścią. Jurysdykcja konstytucyjna jest elementem całościowej konstrukcji określonego systemu prawa — systemu norm prawnych charakteryzujących się wewnętrzną spójnością i wzajemnym powiązaniem, na którego szczycie stoi ustawa zasadnicza. W systemie tym funkcjonuje idea regularności. Polega ona na tym, iż każdy stopień porządku prawnego stanowi określoną całość, reprodukowaną od stopnia wyższego, przekazywaną stopniowi niższemu. Idea regularności jest stosunkiem korespondencji stopnia niższego do stopnia wyższego porządku prawnego²⁰. System ten ma obiektywną moc obowiązującą. Absolutnym początkiem systemu jest norma podstawowa (*Grundnorm*). Jest ona teoretycznie założona, a nie faktycznie ustanowiona. Sprawia ona, iż prawo jest obowiązującym systemem, a nie tylko zwykłym faktem motywacyjnym. Teoria normy podstawowej ma — co zauważał w naszej literaturze jeszcze Czesław Martyniak — wszystkie braki swojego pierwowzoru, tj. imperatywu kategorycznego Kanta. Norma ta jest pojęciem metafizycznym, rodzajem „imperatywu w sobie”, analogicznym do rzeczy samej w sobie²¹. Jest hipotetyczna, ale zarazem stanowi fundament mocy obowiązującej całego systemu²². Z powodu umowności *Grundnorm* (była ona umowna, ale nie podlegająca dyskusji), jak wiadomo, sam Kelsen porównywał założenie *Grundnorm* do zaistnienia umowy społecznej na gruncie teorii prawa natury²³. Takie porównanie może być dla konstytu-

²⁰ Szerzej na ten temat zob. H. Kelsen, *La garantie...*, s. 201.

²¹ Zob. C. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938, s. 111. Zob. też A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 1998, s. 95 i n.

²² Jak pisał C. Martyniak, człowiek patrzący na nią z boku może uważać ją za dowolny i nieuzasadniony wytwór wyobraźni autora.

²³ „Jest to zasadniczo ta sama potrzeba (tj. wymóg, jaki stawia sobie Kelsen — przyp. M.G.) ujednoliconego założenia (punktu wyjścia), na którym opiera się jednolitość porządku państwowego w różnorodności państwowych aktów prawnych, z którego to punktu wyjścia czysto faktyczne relacje władzy ujmowane są jako relacje prawne, a więc ta sama potrzeba prowadzi do zaistnienia normy podstawowej, tak jak w teorii prawa natury prowadzi to do zaistnienia umowy społecznej” (H. Kelsen, *Allgemeine...*, s. 250).

cjonalisty znaczące, zwłaszcza gdy chodzi o ocenę możliwości praktycznego realizowania modelu państwa opartego na owym pakcie założycielskim. Znaczenie owego porównania jest tym większe, że o ile umowa społeczna miała swoją konkretną treść, o tyle „norma podstawowa nie ma żadnej absolutnej treści, a nawet nie ma żadnej treści, lecz jedynie orientuje się ona na materiał, wobec którego pełni wyłączną funkcję jednolitej interpretacji”²⁴. W teoriach umowy społecznej pojawiał się jako instancja najwyższa naród, a norma podstawowa zakłada umowny stan rzeczy.

Kelsen, po polemice z Erichem Kaufmannem i innymi, przyznawał, że w jego teorii podstawą mocy obowiązującej porządku prawnego jest nie czysta, pozbawiona treści powinność, lecz norma podstawowa, która ma konkretną treść. Jej treść ogranicza wszystkie inne normy na niej oparte; nie mogą one pozostawać z normą podstawową w sprzeczności. Gdyby *Grundnorm* była czystą zasadą delegacji, to gwarantowałyby moc obowiązującą, poprzez ideę regularności, treści każdej normy delegowanej (a więc nawet norm sprzecznych ze sobą, wykluczających się nawzajem, byleby tylko pochodzących od normy delegującej). Taki system, zdaniem C. Martyniaka, nie mógłby mieć żadnego znaczenia, nie tworzyłby całości zdolnej być przedmiotem poznania, gdyż łamałby zasadę niesprzeczności. Dlatego norma podstawowa nie tylko określa, kto może stanowić prawo, ale i wyznacza granice temu, co prawo może stanowić. Dzięki takiemu założeniu prawo pozytywne nie jest czystym systemem delegacji; jest ono porządkiem logicznym i przymusowym.

Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w modelu Kelsena, z jednej strony, stanowi gwarancję wspomnianej idei regularności stopni porządku prawnego, który sam reguluje swoje własne wytwarzanie i egzekwowanie²⁵. Z drugiej strony, i to stanowi element istotniejszy, jest ona gwarancją obiektywności mocy obowiązującej norm. Moc obowiązująca prawa oznacza zaś specyficzne istnienie normy lub uznanie, że podstawą mocy obowiązującej prawa jest moc obowiązująca normy podstawowej. Przypomnijmy raz jeszcze, iż *Grundnorm*, stojąca na najwyższym stopniu porządku prawnego, jest tylko teoretycznie założona, a nie ustanowiona jako faktyczna norma podstawowa systemu²⁶. Można konkludować, w pewnym uproszczeniu, iż postulat „repcji Kelsena” musiałby mieć taki sam status jak postulat realizacji którejś z teorii umowy społecznej.

Kelsen był, jak wiadomo, przedstawicielem radykalnego nurtu pozytywizmu prawniczego. W jego ujęciu sędzia konstytucyjny w podejściu do ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli tylko konstatuje istnienie w niej normy prawnej. Sam niczego nie tworzy. Sens badania konstytucyjności prawa polegałby na określeniu tego, czy akt ustawodawczy odpowiada wszystkim parametrom zawartym w konstytucji. Kel-

²⁴ Tamże, s. 251.

²⁵ Zob. tamże, s. 250. Był to ten aspekt sformułowanej przez Kelsena koncepcji kontroli konstytucyjności, który stanowczo odrzucał C. Schmitt. W przeciwieństwie do Kelsena uważał on bowiem, że nie jest możliwa jurysdykcja ustawy konstytucyjnej nad ustawą zwykłą, nie jest możliwa jurysdykcja danej normy nad innymi normami, a jedna ustawa nie może być strażnikiem innej ustawy (por. H. Kelsen, *Wer soll...*, s. 20).

²⁶ Por. H. Kelsen, *Allgemeine...*, s. 250.

senowski model sądownictwa konstytucyjnego — należy to sobie wyraźnie uświadomić przed dalszymi wywodami o tej jurysdykcji w Europie Środkowej i Wschodniej — czyni z sędziego technicznego eksperta formalnej strony konstytucyjności ustawy, nie zaś jej analityka z punktu widzenia demokratycznego ideału prawnego lub takich czy innych wartości. Należy tu także przypomnieć, że w teorii Kelsena nie istnieje problem wartości ponadpozytywnych w konstytucji; niemożliwe też są, na przykład, luki w ustawie zasadniczej. W grę wchodzi tylko normatywna interpretacja prawa pozytywnego, wyłączona jest zaś jego interpretacja z pozycji prawa takiego, jakim ono być powinno.

Kelsen za „radikalnie wykluczone” uważał odwołanie się w toku kontroli konstytucyjności prawa do „jakichkolwiek norm ponadpozytywnych”. Czasami twierdzi się — pisał nie skrywając sceptycyzmu — „że ponad konstytucją każdego państwa znajdują się pewne reguły prawa naturalnego, które także powinny być stosowane przez władze państwowe, które mają stosować prawo”. Wyróżniał tu jednak dwie sytuacje: a) *casus* „niezależnych reguł prawa”, czyli zasad wyrażonych w konstytucji lub na innym szczeblu porządku prawnego, które wyodrębnia się z treści porządku prawnego „drogą abstrakcji”; taką praktykę uważał za dopuszczalną (dosłownie za „nieszkodliwą”); zasady te są stosowane jedynie razem z normami prawa, w których są wyrażone; b) *casus* zasad, które nie były wyodrębnione z norm prawa pozytywnego, ale które zdaniem stosujących je „powinny nimi (czyli tymi zasadami — *przyp. M.G.*) być, ponieważ byłyby sprawiedliwe”; protagoniści takich zasad uważają je już za prawo; tymczasem są to po prostu postulaty, które nie są prawnie obowiązujące, a w rzeczywistości wyrażają tylko interesy poszczególnych grup, i które formułuje się pod adresem organów obarczonych tworzeniem prawa (nie tylko ustawodawcy, ale i organów niższych, podporządkowanych ustawodawcy); nie można im nadać treści „mniej więcej jednoznacznej” i nie da się ich zastosować. Jako przykład zasad drugiego rodzaju Kelsen przytaczał konstytucyjne „ideały słuszności, sprawiedliwości, wolności, równości, moralności etc.”²⁷. W konstytucji są do nich odwołania, ale bez sprecyzowania „w najmniejszym stopniu”, co należy rozumieć przez te ideały. „Jeśli te formuły nie wyrażają niczego więcej niż tylko bieżącą ideologię polityczną, którą stara się przybrać każdy porządek prawny, to przekazanie takich pojęć, jak równość, wolność, sprawiedliwość, moralność etc. [...] oznacza jedynie to, że z braku sprecyzowania tych wartości ustawodawca jako organ wykonania ustawy jest upoważniony do dyskrecyjnego wypełnienia dziedziny, jaka jest mu pozostawiona przez konstytucję i ustawy”²⁸.

²⁷ Zob. tenże, *La garantie...*, s. 239–240.

²⁸ Tamże, s. 240. Kelsen powołuje się dalej na relewantność takich wartości, jak sprawiedliwość czy moralność, pisząc: „W sytuacji, gdy koncepcje sprawiedliwości, wolności, równości, moralności itd. są z punktu widzenia zainteresowanych bardzo różne od siebie, a więc jeśli prawo pozytywne nie uświęca którejsz z tych zasad, każda reguła prawa może być usprawiedliwiona przez jedną z tych możliwych koncepcji. Ale w każdym przypadku przekazanie (delegowanie) wymienionych tu wartości nie może znaczyć przymuszania prawa pozytywnego do przyjęcia ich koncepcji osobistej wolności, równości etc., gdyż nie może nigdy rozgrzeszać organów tworzenia prawa z ich zastosowania”.

Kelsen konstytucyjne odwołania do wymienionych wyżej zasad (wartości) zdawał się po prostu lekceważyć, pisząc: „Formuły te nie mają [...] ogólnie biorąc wielkiego znaczenia. Nie dodają nic do rzeczywistego stanu prawa”²⁹. Co więcej, uważał, że w sądowej kontroli konstytucyjności prawa zasady te „mogą odgrywać rolę skrajnie niebezpieczną”, nie mogą bowiem pełnić funkcji „kierunkowskazu odnoszącego się do treści ustaw”³⁰. Niemożliwe jest więc, aby trybunał — powołany do decydowania o konstytucyjności ustawy — anulował ją z tego powodu, iż jest, na przykład, „niesprawiedliwa”, ponieważ „koncepcja sprawiedliwości większości sędziów tego trybunału mogłaby być w pełnej opozycji do koncepcji sprawiedliwości większości populacji i byłaby oczywiście w opozycji do koncepcji większości parlamentarnej, która uchwaliła ustawę”³¹. W przypadku zasad (wartości) w grę wchodzi w istocie arbitralne, powodowane względami politycznymi, stosowanie dobrej woli. W takiej roli występowałby sąd konstytucyjny.

Konstytucja jako wzorzec kontroli norm, szczególnie w przypadku, w którym przewidziano w niej sądową kontrolę norm, powinna być wolna od tego typu frazeologii. Jeśli natomiast ustrojodawca chce umieścić w niej zasady dotyczące treści ustaw, to powinien sprecyzować je w sposób możliwie ścisły³². Takie podejście do wzorca kontroli konstytucyjności prawa stanowi przesłankę uniknięcia „przemieszczenia się władzy” z parlamentu do sądu konstytucyjnego, czyli do instancji obcej dla ustawodawcy. Inaczej mówiąc, trybunał mógłby stać się reprezentantem sił politycznych, w dodatku całkiem innych niż te, które są reprezentowane w parlamencie albo które dominują „w populacji”.

Konkludując należy stwierdzić, że Kelsen był przeciwnikiem poszukiwania przez trybunały wyższego ponadnormatywnego porządku wartości.

Obecnie spróbuję zarysować zagadnienie, jak problem „norm ponadpozytywnych” (używając terminologii Kelsena) wygląda w orzecznictwie niektórych trybunałów.

Na Węgrzech można chyba dostrzec dwie strony tego zagadnienia. P i e r w s z a przejawia się w podejściu trybunału do podstawowych praw człowieka i obywatela. Już po pierwszych wyrokach węgierskiego TK — jak pisał László Sólyom — „zarzucano nam, że nie są one wyprowadzane z tekstu konstytucji”. O niektórych z tych orzeczeń mówiono, iż są „sobiepańskie” i „uznaniowe”³³. Stąd organ ten tym chętniej na początku lat 90. posiłkował się powoływaniem się na orzecznictwo innych sądów dotyczące podstawowych praw człowieka i obywatela. Sędziowie podnosili, że prawa te są wartościami (mają wartość same w sobie), tyle że są ubrane w formę prawną³⁴. W stosunku do istoty takich praw, jak wolność słowa, wolność religijna

²⁹ Tamże, s. 241.

³⁰ Tamże. Mogłoby tak być tylko wówczas, gdyby w konstytucji określono precyzyjnie kierunek, gdyby zawierała ona wskazanie jakiegokolwiek kryterium obiektywnego.

³¹ Tamże.

³² Zob. tamże, s. 242.

³³ L. Sólyom, *Podiumsdiskussion. Die Bedeutung...*, s. 564 (głos w dyskusji).

³⁴ Zob. tamże.

lub prawa osobiste sędziowie wykazywali podejście aktywistyczne³⁵. Druga strona wspomnianego zagadnienia polega na tym, że trybunał węgierski stale „akcentował swój pozytywizm prawniczy” i „unikał powoływania się” na system wartości konstytucyjnych³⁶. Nie traktował konstytucji jako „wyrażenia porządku wartości”. Treść wartości „wyprowadzał zawsze z przepisów o konkretnych prawach”. W konsekwencji uważał za błędne takie podejście do prawa, które polegałoby na różnym traktowaniu przepisów konstytucyjnych w zależności od sytuacji. Może ona być albo „normalna” (tj. „gdy można sobie pozwolić na państwo prawa”)³⁷, albo sytuacją „przełomu” (ta druga to stan, w którym np. nadzwyczajna, jednorazowa sytuacja historyczna uzasadniałaby wyjątki od obowiązku bezwzględnego przestrzegania gwarancyjnych przepisów konstytucji). Na Węgrzech, ale zapewne także w innych państwach przechodzących transformację ustrojową, istniało nacechowane emocjami żądanie, aby „najpierw zaspokoić długi”, tj. zastosować uprawniony odwet, „a później niech nadejdzie czas państwa prawa”³⁸. Takie „rozdzielenie” w podejściu do konstytucji jest dla praktyki sądu konstytucyjnego w okresie transformacji na pozór wygodne. Węgierski TK miał przynajmniej kilka poważnych okazji do „zrelatywizowania norm konstytucji”, na przykład przy rozważaniu problemów budżetowych wynikających z kryzysu gospodarczego w państwie (problem zakresu praw socjalnych obywateli) albo przy „rozliczaniu się” ze spadkiem po poprzedniej formacji ustrojowej (choćby sprawy związane z restytucją stosunków własnościowych sprzed ponad 40 lat czy odpowiedzialność zbrodniarzy komunistycznych). Trybunał konsekwentnie zajmował stanowisko, że rozstrzyganie tych kwestii nie może usprawiedliwiać żadnych przypadków naruszenia konstytucji. Jego członkowie rozumieli, iż sytuacje wyjątkowe mogą pojawić się zawsze³⁹.

Z analizy piśmiennictwa rysuje się więc następujący, przynajmniej częściowy, obraz stosunku węgierskiego TK do konstytucji. Z jednej strony, nawet w obliczu sytuacji wyjątkowej, trybunał trwał przy — jak to określił L. Solyom — „pozytywizmie konstytucyjnym”. Bezpieczeństwo prawne organ ten podniósł do najważniejszego elementu konstytucyjnego państwa prawa⁴⁰, uważając, że konstytucję należy stosować w jednorodny sposób w każdych warunkach. „Traktowaliśmy Węgry, od samego początku, jak «dojrzałe państwo prawa». I tak musiało pozostać”⁴¹. Z drugiej strony trybunał ten inaczej postępował w zakresie praw człowieka, wydobywając niektóre z nich z przepisów konstytucyjnych. Rekonstruując tu przynajmniej częściowo stanowisko węgierskiego trybunału w odniesieniu do wartości w konstytucji można zatem stwierdzić, iż nie było ono jednolite. Moim zdaniem TK był tu raz

³⁵ Zob. tenże, *Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit*, „Osteuropa-Recht” 2000, nr 3–4, s. 236.

³⁶ Zob. tamże.

³⁷ Tenże, *Podiumsdiskussion. Die Bedeutung...*, s. 556 i 564 (wypowiedzi w dyskusji).

³⁸ Tenże, *Aufbau...*, s. 235.

³⁹ Por. tamże.

⁴⁰ Zob. tamże.

⁴¹ Tenże, *Podiumsdiskussion. Die Bedeutung...*, s. 564 (głos w dyskusji).

„niekelsenowski”, raz „kelsenowski”. Generalnie jednak, jak podkreślał jego prezes L. Sólom na sesji w Heidelbergu w 1997 r., deklarował swój pozytywizm (i czynił to w zdecydowanym przeciwstawieniu do praktyki polskiego Trybunału Konstytucyjnego)⁴².

W związku z dyskusją o konstytucji jako wzorcu kontroli norm należy zasygnalizować przynajmniej jeszcze dwa problemy.

Jeden z nich da się zawrzeć w pytaniu, jakie znaczenie dla sądu konstytucyjnego może mieć wstęp (preambuła) do konstytucji — czy jej przepisy stanowią furtkę umożliwiającą odniesienie się do wartości ponadpozytywnych i czy mogłyby one stanowić podstawę decyzji trybunału⁴³. Nie potrafię w tym momencie udzielić na nie odpowiedzi. Po pierwsze, jak wiadomo, problem znaczenia prawnego wstępu do ustawy zasadniczej jest dyskusyjny i w swej istocie przypuszczalnie nierozstrzygalny. Po wtóre, można tu wspomnieć o praktyce funkcjonowania europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.; stosujące ją organy powołują się na wstęp do tej umowy, w którym deklaruje się „głęboką wiarę w te podstawowe wolności, które są fundamentem sprawiedliwości i pokoju na świecie”.

Drugi problem w dyskusji o normach ponadpozytywnych jako podstawie kontroli konstytucyjności prawa wiąże się z faktem, iż niektóre trybunały (na przykład węgierski czy — do 1997 r. — polski) dysponowały jedynie fragmentarycznymi przepisami konstytucyjnymi. Część norm w ustawach zasadniczych miała rodowód jeszcze stalinowski. Spotyka się wypowiedzi w literaturze, z którymi nie sposób nie zgodzić się, iż w takiej sytuacji sądy konstytucyjne były zmuszone do „działania ponadpozytywnego”⁴⁴.

Znając cechy modelu Kelsena, a także mając w świadomości przybliżony obraz jego teorii prawa należy postawić pytanie o to, czy zbudowany przezeń model sądownictwa konstytucyjnego może być recypowany w Europie Środkowej i Wschodniej. Moim zdaniem nie jest to możliwe. W grę wchodzi przejmowanie — i taka sytuacja miała miejsce w praktyce — jedynie poszczególnych rozwiązań z tego modelu. Przejmowanie to polegało na „realistycznej korekcie” idealistycznych rozwiązań Kelsena. Korekta taka, nawiasem mówiąc, została już wcześniej przeprowadzona przy kształtowaniu tzw. austriacko-niemieckiego modelu sądownictwa konstytucyjnego. Poszczególne ustrojodawcy z Europy Środkowej i Wschodniej wykorzystali — i to raczej nie precyzując, jakiej teorii jest to fragment — wypróbowane rozwiązania praktyczne stosowane już w Europie Zachodniej. Podstawowe cechy modelu Kelsena przejmowano więc w sposób pośredni z rozwiązań zachodnioeuro-

⁴² Por. tamże, s. 557 i 565 (wypowiedzi w dyskusji).

⁴³ Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu powoływał się na preambułę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wielokrotnie. Podkreślał, iż właśnie z preambuły wynika, jakie cele przyświecały sygnatariuszom konwencji. Zdaniem Jochena A. Froweina, byłego sędziego ze Strasburga, „katalogi praw podstawowych nie dadzą się czysto pozytywnie interpretować i stosować” (więcej na ten temat zob. wypowiedzi J.A. Froweina, opublikowane w *Podiumsdiskussion. Die Bedeutung...*, s. 563 i 566).

⁴⁴ Por. M. Hofmann, *Podiumsdiskussion. Die Bedeutung...*, s. 576 (głos w dyskusji).

pejskich. Przy owej recepcji pośredniej siłą rzeczy nie było miejsca na automatyczne lub całościowe przejęcie tego modelu.

Przedstawione powyżej stanowisko zakłada przynajmniej pośrednią zgodę na oderwanie założeń modelu sądownictwa konstytucyjnego od pozytywizmu Kelsena. Obie teorie wiążą się jednak ze sobą. Sądownictwo konstytucyjne stanowi gwarancję dla określonego rozumienia konstytucji, które bez owego sądownictwa przypomina „życzenia bez mocy obowiązującej”⁴⁵.

Oczekiwanie od ustrojodawców pełnej realizacji założeń Kelsena było oczywiście, z uwagi na zarysowaną złożoność i dyskusyjność jego modelu, bezzasadne. Zarazem odstąpienie od realizacji którejś z konkretnych idei Kelsena dotyczących sądownictwa (na przykład z urzędu obrońcy konstytucji) nie musi oznaczać dezaprobaty wobec całości zaproponowanej przez niego konstrukcji ani zasadności określania zmodyfikowanego modelu mianem „niekelsenowskiego”. Zastrzeżenie takie wyda się banalne albo wręcz przypominające sofistykę marksistowską o możliwości „specyficznych” odstępstw od „obiektywnych prawidłowości w budowie socjalizmu”, niemniej jest faktem, iż część sądów konstytucyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej wykazuje, czy to w swej organizacji, czy w kognicji lub procedurze, pewną specyfikę. Taki stan rzeczy co do jurysdykcji konstytucyjnej mieścił się jednak w metodologii Kelsena („nie można proponować rozwiązania jednolitego dla wszystkich możliwych konstytucji: organizacja sądownictwa konstytucyjnego będzie musiała kształtować się na potrzeby każdego konkretnego przypadku”⁴⁶). Owa doza profetyzmu Kelsena usprawiedliwia, jak się wydaje, nieco swobodniejsze posługiwanie się przymiotnikiem „kelsenowski” w doktrynie konstytucyjnej.

Pomimo takiego a nie innego kształtu modelu Kelsena wśród ustrojodawców państw Europy Środkowej i Wschodniej w toku konstruowania podstaw sądownictwa konstytucyjnego nie było jakichkolwiek wahań w kwestii, do którego wzorca tej jurysdykcji się odwołać: do modelu Kelsena (nazwijmy go austriacko-niemieckim) czy do systemu *judicial review*. Dla ustrojodawców w tych państwach system *judicial review* nie stanowił rzeczywistej alternatywy. Nawiasem mówiąc, chyba żaden system prawny państw Europy Środkowej i Wschodniej nie byłby przygotowany na absorpcję modelu sądownictwa amerykańskiego. Model Kelsena był swoistą antytezą amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa, jak się wydaje, we wszystkich jego aspektach⁴⁷. Przykładowo, by nie powtarzać podręcznikowych rozróżnień, zaznaczmy tylko, iż o ile model amerykański powstał na drodze praktycznej, o tyle model Kelsena jest rezultatem analizy teoretycznej — poszukiwania prawnych gwarancji dla najwyższej mocy przepisów konstytucji, zgodnie z ideą hierarchii norm prawnych. Obydwa modele

⁴⁵ H. Kelsen, *Allgemeine...*, s. 250.

⁴⁶ Cyt. za: L. Favoreu, *Les Cours constitutionnelles*, Paris 1996, s. 27.

⁴⁷ Na przykład G. Brunner (*Sind verfassungswidrige Gesetze nichtig oder vernichtbar? Anmerkungen zur bevorstehenden Reform des polnischen Verfassungsgerichtshofsgesetzes*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcińskiego i B. Banaszaka, Wrocław 1997, s. 22) nazywa te modele „biegunowymi”, a A. Zoll (*Trybunał...*, s. 98) określa je jako „alternatywne”, które „nie mogą funkcjonować w ramach jednego porządku konstytucyjnego”.

stanowią pewne całościowe koncepcje porządku prawnego lub wręcz filozoficznego. Kelsen proponował wizję porządku prawnego, którego wewnętrzna hierarchia wywodzi się konsekwentnie z jednego źródła, tj. z ustawy zasadniczej. Jest to koncepcja całkowicie pozytywna, w przeciwieństwie do opartego na precedensach systemu amerykańskiego. Model austriacko-niemiecki oraz *judicial review* są więc różne od siebie, i to bynajmniej nie tylko w aspekcie organizacji lub procedury, jak mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać. Są one różne co do swojej istoty.

Co więcej, Kelsen w konkretnych rozwiązaniach właściwych dla *judicial review* widział wręcz „wielkie niebezpieczeństwo dla autorytetu konstytucji”⁴⁸. Z dezaprobatą odnosił się do braku jednolitego stanowiska sądów co do konstytucyjności danej ustawy, skoro bowiem różne sądy mogą mieć różne opinie w takiej sprawie, to w konsekwencji „jakiś organ może zastosować ustawę, ponieważ uważa ją za zgodną z konstytucją, podczas gdy inny może odmówić jej zastosowania, motywując to jej niekonstytucyjnością”⁴⁹. „Największą różnicę” między obydwojema systemami widział on w procedurze wszczynania kontroli. W *judicial review* w zasadzie tylko naruszenie interesu strony uruchamia procedurę kontroli, a przecież interes posiadania ustawy zgodnej z konstytucją powinien być interesem publicznym, który nie zawsze w sposób nieunikniony przystaje do interesu prywatnego zainteresowanych stron⁵⁰.

Pewna wątpliwość co do wyboru systemu kontroli zarysowała się w Rosji. W ocenie Władimira A. Tumanowa (byłego przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, obecnie sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu) większość zwolenników sądownictwa konstytucyjnego w tym kraju opowiedziała się za modelem amerykańskim; zwolennicy *judicial review* uważali, iż jest to system dobrze zorganizowany, opierający się na pracy już funkcjonujących sądów, który — w razie jego przyjęcia — nie potrzebowałby nowych instytucji. Górę wziął jednak argument, iż system ten jest właściwy dla krajów *common law*. „Gdybyśmy wprowadzili w Rosji system amerykański, oznaczałoby to, iż sądownictwo konstytucyjne uległoby wpływowi mentalności sędziów sądów powszechnych, którzy określają się jako *bouche de la loi*. Tymczasem w okresie przejściowym potrzebowaliśmy czegoś innego: nowych decyzji, nowych możliwości, a te wydawał się otwierać system europejski”⁵¹.

Dość złożony system ochrony konstytucyjności prawa, z elementami kontroli zdecentralizowanej, funkcjonuje w Estonii. Rozwiązanie przyjęte w tym państwie zasługuje na uwagę dlatego, iż bywa przedstawiane jako wzorowane na systemie amerykańskim lub co najmniej wynikające z „wpływów skandynawskich” (a w nich przejawiają się elementy modelu amerykańskiego). Moim zdaniem tak nie jest. W Estonii nie powstała europejska paralela *judicial review*. Kontrolę konstytucyjności powierzono tam sądom powszechnym, które mają prawo odmówić zastosowania przepisu niezgodnego z konstytucją. Zarazem, na mocy ustawy z 5 maja 1993 r.

⁴⁸ H. Kelsen, *Le contrôle...*, s. 19.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ „Jest to interes publiczny — pisał H. Kelsen (*Le contrôle...*, s. 25) — którego ochrona wymaga zabezpieczenia przez specjalną procedurę”.

⁵¹ W.A. Tumanow, *Podiumsdiskussion. Die Bedeutung...*, s. 558 (głos w dyskusji).

o nadzorze konstytucyjnym, w Sądzie Państwowym (tj. w najwyższym organie sądowniczym w państwie, rozpatrującym orzeczenia sądów w trybie kasacyjnym) utworzono Izbę Konstytucyjną, która zajmuje się kontrolą konstytucyjności prawa, w tym sprawuje kontrolę abstrakcyjną. Do owego sądu z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności prawa w trybie kontroli prewencyjnej może wystąpić prezydent państwa. Z kolei Kanclerz Sprawiedliwości może wystąpić do Sądu Państwowego w ramach kontroli następczej, zarówno abstrakcyjnej, jak i konkretnej.

Amerykański system kontroli próbowano, jak wiadomo, parokrotnie zastosować w kilku różnych państwach Europy. Nawet jeżeli w niektórych z nich powstały rozwiązania stosunkowo bliskie pierwowzorowi (dotyczy to np. Danii, Szwecji, Norwegii i Grecji), to jednak system ten w porządku *civil law* nie przyjął się.

* * *

W związku z wykorzystaniem w państwach Europy Środkowej i Wschodniej doświadczeń praktycznych z Europy Zachodniej, a za ich pośrednictwem założeń Kelsenowskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa (nawet przy zastosowaniu w poszczególnych państwach rozwiązań szczególnych), zasadna wydaje się ocena, iż utworzone w nich sądownictwo konstytucyjne w swoich podstawowych cechach wyraża ciągłość kształtowania się tam typowo europejskiej odmiany tego sądownictwa. Pewnego rodzaju wahanie, jakie miało miejsce w Rosji co do wyboru systemu kontroli, lub nawet przypadek rozwiązania estońskiego nie dają podstaw do poglądu, iż w państwach tych uformował się system choćby bliski *judicial review*.

Zewnętrznym wyrazem procesu, który zachodził w omawianej dziedzinie we wspomnianym regionie w latach 90. ubiegłego wieku, stało się szybkie przyjęcie większości sądów konstytucyjnych z Europy Środkowej i Wschodniej do Europejskiej Konferencji Sądów Konstytucyjnych⁵². Polski Trybunał Konstytucyjny został przyjęty do tej organizacji w 1990 r., zaś trybunał węgierski w 1991 r., przy czym oba uzyskały status sądów współzałożycielskich owej konferencji (trybunałów o takim statusie jest 11). Obecnie pełnoprawnymi jej członkami są także sądy konstytucyjne Bułgarii, Chorwacji, Czech, Litwy, Rosji, Rumunii, Słowacji i Słowenii. Sądy konstytucyjne Białorusi oraz Bośni i Hercegowiny mają status członka stowarzyszonego, natomiast sąd konstytucyjny Ukrainy — status obserwatora.

Silna pozycja sądów konstytucyjnych rodzi pytania o to, czy nadal mieszczą się one w schemacie trójpodziału władzy. Wydaje się, iż obecnie główny punkt ciężkości w dyskusjach nad jurysdykcją konstytucyjną spoczywa nie na tym, czy jest ona dopuszczalna czy nie, lecz na tym, jak wyjaśnić czy wręcz uzasadnić — wobec znaczenia trybunałów — ich demokratyczną legitymację. Szczególnie sprawowanie przez te organy

⁵² Europejska Konferencja Sądów Konstytucyjnych zaczęła się kształtować na początku lat 70. z inicjatywy trybunałów takich państw, jak Austria, Włochy, Szwajcaria i Jugosławia. Pierwsze zebranie założycielskie odbyło się w 1972 r. w Dubrowniku. Posiedzenia konferencji odbywają się zasadniczo co trzy lata i są poświęcone dyskusji nad problemami określonymi przez porozumienie sądów założycielskich. X posiedzenie odbyło się w Budapeszcie w 1996 r., a XI — w Warszawie w dniach 17–21 maja 1999 r.

abstrakcyjnej kontroli norm (w formie na przykład wykładni przepisów ustawowych lub nawet konstytucyjnych) powoduje, że pojawiają się kwestie dotyczące rozdzielenia kompetencji między trybunałami a demokratycznymi ustawodawcami. Według niektórych autorów ta sfera aktywności sądów konstytucyjnych, która jest określana jako abstrakcyjna kontrola norm prawnych, z uwagi na brak relacji między normą a stanem faktycznym należy do funkcji ustawodawcy, w żadnym zaś razie nie jest to kwestia stosowania prawa⁵³. Część autorów podejrzewa trybunały, iż „konkurują” z ustawodawcami, szczególnie w zakresie abstrakcyjnej kontroli norm. Nieufność ta traci jednak podstawy w przypadku sprawowania kontroli konkretnej. Problem polega wszakże na tym, iż w sądownictwie konstytucyjnym państw Europy Środkowej i Wschodniej występuje, jak się wydaje, przewaga kontroli abstrakcyjnej nad kontrolą konkretną⁵⁴.

SUMMARY

of the article:

The Constitutional Judiciary in the Countries of Central and Eastern Europe from the Perspective of the Kelsenian Model of Constitutional Review

An analysis of the form of the constitutional judiciary in the countries of Central and Eastern Europe mostly starts from the assumption that it is based on the Kelsenian model (or on the reception of this model). Such a fairly widespread, and — in fact — accurate, opinion requires additional explanation.

The adoption of the Kelsenian model in full was not applicable, because under this model the constitutional judiciary constitutes an integral part of the entire law doctrine devised by the legal theoretician. Therefore, only selected solutions of the Kelsenian model were drawn on by the countries of Central and Eastern Europe. The process of adoption of such solutions was accompanied by a “realistic adjustment” of some of them. By the way, such adjustment had already taken place when the so-called Austro-German model of constitutional judiciary was established. Particular countries of Central and Eastern Europe applied practical solutions that had proved their practicability in Western Europe (no specific information was given about the theory from which they were adopted). Hence, basic attributes of the Kelsenian model were employed indirectly, via the West European solutions, proved in practice of the states with a long-established democratic tradition.

Due to the complexity of the model, there are, naturally, no grounds for expectations that the founders of the system of government would fully realize the assumption of the Kelsenian model. At the same time, however, the refusal to implement any concrete concepts of Kelsen regarding the judicial power (e.g. the office of the defender of the Constitution) does not necessarily mean a disapproval of the entire structure proposed by him, or the acceptance of defining the model so modified as a “non-Kelsenian” one.

When creating the foundations of the system of constitutional judiciary, the countries of Central and Eastern Europe did not hesitate about what model should be chosen, the Kelsenian one or the system of judicial review. The latter, typical of the common law countries, was not able to provide a real alternative for the countries of the Continental law tradition.

⁵³ Krytycznie — z tego punktu widzenia — o sądownictwie konstytucyjnym zob. J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main 1992, s. 292 i n. W literaturze polskiej pisał ostatnio na ten temat W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 40.

⁵⁴ Por. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 40.



OPINIE, GLOSY, RECENZJE, NOTY, POLEMIKI

A. OPINIE

W SPRAWIE DOSTĘPU DO INFORMACJI W KANCELARII SEJMU

1*

1. W konstytucji prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne zostało sformułowane wprost w art. 61. W myśl postanowień ustawy zasadniczej prawo to obejmuje uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 zd. 2). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2). W terminologii konstytucyjnej oraz w doktrynie tak sformułowane prawo zwane jest *p r a w e m d o i n f o r m a c j i*.

Powyższe rozumienie pojęcia prawa do informacji koresponduje z rozumieniem tego prawa na gruncie regulacji międzynarodowych, przede wszystkim z prawem wyrażonym w art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

* Opinia została napisana 1 lipca 2002 r. (*przyp. red.*).

Podmiotem dysponującym prawem do informacji konstytucja czyni wyłącznie obywateli. Jest to zgodne z logiką rozwiązań ustawy zasadniczej, gdyż prawo to, jak i pozostałe prawa uregulowane w podrozdziale zatytułowanym wolności i prawa polityczne, powiązane jest z obywatelstwem. Ustrojodawca wskazał także szczególne okoliczności, mogące uzasadniać ograniczenie prawa do informacji. Ograniczenie to może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Jak się wydaje, jest to rozwiązanie szczegółowe w stosunku do ogólnego przepisu zawartego w art. 31 ust. 3 konstytucji, określającego warunki ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Przepis szczegółowy nie wyłącza zastosowania przepisu ogólnego w pozostałym zakresie, również co do kwestii sposobu ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z prawa do informacji¹.

Na marginesie warto wspomnieć, że przedmiotowy zakres prawa do informacji, na poziomie regulacji konstytucyjnych, dopełnia jeszcze art. 74 ust. 3 konstytucji, który stanowi, że *k a ż d y* (a zatem nie tylko obywatel) ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. W myśl art. 81 Konstytucji, prawa tego można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie.

2. Art. 61 ust. 4 konstytucji stanowi, że tryb udzielania informacji, objętych zakresem przedmiotowym prawa do informacji, określić mają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Regulacja powyższa odnosi się, w mojej ocenie, wyłącznie do proceduralnego aspektu korzystania z prawa do informacji. W szczególności art. 61 ust. 4 nie daje podstaw do ingerencji ustawodawcy w materialny kształt tego prawa lub redukowania prawa do informacji poniżej poziomu wynikającego z jego „istoty”, w rozumieniu art. 31 ust. 3 zd. 2 konstytucji.

Wydaje się, że regulacja zawarta w art. 61 ust. 4 konstytucji ma odmienny charakter i znaczenie, niż w przypadku art. 81 konstytucji. Art. 81 konstytucji dotyczy dochodzenia praw zawartych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74–76 ustawy zasadniczej i dopuszcza realizację wskazanych praw tylko w granicach określonych w ustawie. Art. 61 ust. 4 konstytucji mówi tylko o *t r y b i e* udzielania informacji. Posługując się słownikowym znaczeniem pojęcia „trybu”, należy przyjąć, iż tak użyte w art. 61 ust. 4 konstytucji, obejmuje zarówno sposób udzielania informacji jak i określenie stosownej procedury.

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na regulację przyjętą w art. 51 ust. 5 konstytucji, mówiącą o *z a s a d a c h i t r y b i e* gromadzenia oraz udostępniania informacji przez władze publiczne. Różnica w stylistyce wskazywanych tu przepisów powinna być interpretowana jako świadoma decyzja ustrojodawcy odnosząca się do zróżnicowania zakresu zastosowania obu przepisów. Tym samym należy przyjąć (szczególnie że brak jest dostatecznego uzasadnienia dla odmiennego rozumowania), iż poza przedmiotem normowania art. 61 ust. 4 konstytucji pozostaje

¹ Por. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP 2001, z. 10, s. 8–9.

z a k r e s udzielania informacji. Kwestię tę regulują bowiem wprost art. 61 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 ustawy zasadniczej, wskazując przesłanki ograniczające korzystanie z tego prawa. Oznacza to, między innymi, że do wyłączności ustawy pozostawiona została sprawa ustanawiania ograniczeń prawa do informacji. Nie można natomiast tego uczynić w drodze regulaminów Sejmu albo Senatu, nawet w stosunku do informacji dotyczących parlamentu. Trudno byłoby bowiem znaleźć dostateczną podstawę konstytucyjną dla takiego zakresu materii regulaminowej. Niewątpliwie nie stanowi jej art. 61 ust. 4 konstytucji, skoro, jak wskazałem, przepis ten odnosi się wyłącznie do aspektów proceduralnych, a nie zakresu przedmiotowego tego prawa.

Zaznaczyć jednak należy, że nie ma konstytucyjnego obowiązku rozgraniczenia ustaw, na te, które uregulują ograniczenia w korzystaniu z prawa do informacji, oraz na ustawy regulujące jedynie tryb uzyskiwania informacji. Takie rozdzielenie materii przekazanej do uregulowania nastąpiło — w świetle art. 61 ust. 4 — jedynie w zakresie trybu udzielania informacji publicznej o działalności Sejmu i Senatu. Ta ostatnia sprawa należy do wyłącznej materii regulaminowej.

3. Przepisy art. 61 ust. 4 konstytucji, wraz z art. 112 i art. 123 ust. 2, powinny być postrzegane jako regulacje składające się na instytucję autonomii regulaminowej parlamentu.

Autonomia regulaminowa rozumiana jest w nauce prawa konstytucyjnego jako zasada polegająca na uznaniu wyłącznej właściwości parlamentu do podejmowania pewnych rozstrzygnięć, w formie uchwał, dotyczących zwłaszcza jego wewnętrznej organizacji i sposobu działania².

Tak widziana autonomia stanowi współcześnie — czemu dał wyraz także Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie — „jedną z podstawowych, niekwestionowanych zasad określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych”³. Art. 112 konstytucji stanowi ograniczenie przedmiotowego zakresu normowania przez ustawodawcę. Ustawa nie może zatem dowolnie wkraczać w materię przekazane konstytucją do unormowania regulaminem izby⁴. Jeżeli konkretna ustawa wejdzie zakresem swojej regulacji w konstytucyjnie określoną materię regulaminową i stwierdzona zostanie rzeczywista sprzeczność między regulaminem izby a ustawą otwarty zostanie problem stwierdzenia zgodności ustawy z konstytucją⁵. Ponadto TK stwierdził, iż nie można postrzegać regulaminu Sejmu jako aktu wykonawczego do ustawy. Regulamin musi być widziany jako akt samoistny wydawany wprost w oparciu o konstytucję i stanowiący akt wykonawczy do ustawy zasadniczej. Ze względu na zakres autonomii parlamentarnej, relacja między regulaminem izby a ustawą rozpatrywana być powinna w aspekcie aktu ogólnego do szczególnego, tzn. regulaminu izby do konkretnej ustawy dotyczącej materialnie parlamentu⁶.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 155.

³ Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U. 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 23.

⁴ Por. tamże, s. 24.

⁵ Por. tamże, s. 25.

⁶ Por. tamże.

Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu stanowią akty wykonawcze do Konstytucji, a ustawa nie powinna wkraczać w konstytucyjnie określoną materię regulaminową. W sytuacji jednak, gdy dojdzie do sprzeczności norm ustawy i regulaminu — w zakresie materii regulaminowej — to regulacja ustawowa musi ustąpić przed rozwiązaniami regulaminu.

W powyższym świetle art. 61 ust. 4 konstytucji wprost stanowi o wyłączeniu spod regulacji ustawowej — na rzecz regulaminu Sejmu oraz Senatu — regulacji trybu realizacji prawa do informacji, w kształcie, w jakim to prawo zostało ukształtowane w tym artykule ustawy zasadniczej.

Art. 61 ust. 4 konstytucji ma charakter wyjątku w prawie. Nie powinien w związku z tym podlegać wykładni rozszerzającej, w szczególności co do swojego zakresu. Zauważyć warto jednak, że w sporej mierze przepis ten normuje sprawy, które i tak tradycyjnie zaliczane były do sfery autonomii regulaminowej. Kwestia np. wstępu na posiedzenia Sejmu i jego komisji (art. 61 ust. 2 konstytucji) należała niemal zawsze do materii konstytucyjnej lub regulaminowej.

W tym miejscu zauważyć należy jeszcze jeden problem. Art. 61 ust. 4 konstytucji odnosi się jedynie do regulaminu Sejmu oraz regulaminu Senatu. Nie normuje on sprawy regulaminu Zgromadzenia Narodowego (art. 114 ust. 2 konstytucji). Można, co prawda, stawiać tezę, że Zgromadzenie Narodowe nie jest samodzielnym organem państwa, a wyłącznie wspólnymi obradami Sejmu oraz Senatu. Jednakże nawet przy tym podejściu nie wiadomo do końca np. czy tryb udzielania informacji o działalności Zgromadzenia Narodowego, bądź wstępu na jego obrady powinien być uregulowany w regulaminie Sejmu, regulaminie Senatu, a może w ustawie (skoro art. 61 ust. 4 ma charakter wyjątku) i jakie są (będą) relacje, między regulaminem Zgromadzenia Narodowego, a regulaminami izb w tym zakresie?

4. Tryb udzielania informacji publicznej uregulowany ma być, co do zasady, w ustawie. W myśl art. 61 ust. 4 konstytucji tryb korzystania przez obywateli z prawa do informacji w odniesieniu do Sejmu i Senatu określić mają ich regulaminy. Jak wskazywałem, moim zdaniem, zakres zastosowania całego ustępu czwartego tego artykułu konstytucji dotyczy jedynie trybu udzielania informacji. W tym miejscu zastanowić się jednak należy, nad zakresem przedmiotowym tego wyjątku. Regulaminy izb mają regulować, w myśl postanowień ustawy zasadniczej, tryb udzielania informacji w odniesieniu do Sejmu i Senatu. Wydaje się, że wyrażenie „Sejmu i Senatu” należy tu rozumieć szeroko, a zatem chodzi nie tylko o całe izby, ale też o ich organy.

Powstaje jednak pytanie, czy regulaminy izb powinny uregulować również tryb dostępu do informacji odnośnie do działalności samych parlamentarzystów. Jest to jednak problem bardzo złożony; dotyczy bowiem kwestii, czy i na ile prawo do informacji dotyczyć ma działalności posłów i senatorów. Wydaje się, że należy tu udzielić odpowiedzi twierdzącej, przynajmniej w zakresie sprawowania mandatu. Posłowie i senatorowie utożsamieni mogą być z konstytucyjnym pojęciem „osoby pełniące funkcję publiczną”, użytym w art. 61 ust. 1 zd. 1 konstytucji. Regulaminy izb byłyby

wówczas właściwe do uregulowania dostępu do informacji w odniesieniu do posłów i senatorów. Musiałyby jednak zostać uwzględnione, co najmniej dwie sprawy. Po pierwsze, kwestia zapewnienia niezależności sprawowania mandatu. Po drugie, ze względu na przyczyny natury praktycznej, regulacja trybu udzielania informacji dotyczyć mogłaby tylko wewnątrzparlamentarnego zakresu sprawowania mandatu. W polskiej praktyce ustrojowej zakres pojęcia „sprawowanie mandatu” ujmuje się bardzo szeroko. Mieszczą się w nim również działania, które nie są bezpośrednio wykonywane na rzecz całej izby lub jej organów, czy też z ich zlecenia. Podejmowane działania niekiedy są realizowane w taki sposób, że Sejm (Senat) i jego organy nie mają wiedzy na temat tej działalności. Wówczas w ogóle powstaje pytanie, czy tak rozumiana działalność „pozaparlamentarna” deputowanych, w ramach sprawowania mandatu, odnosi się wprost do Sejmu i Senatu w rozumieniu art. 64 ust. 4 konstytucji, a tym samym należy do materii regulaminowej. W każdym jednak razie trudno byłoby stwierdzić, że pozaparlamentarna działalność deputowanego, wykonywana w ramach sprawowania mandatu miałaby być, sama przez się, wyłączona spod prawa obywateli do uzyskiwania informacji publicznej. Nie jest wykluczone, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby wówczas uregulowanie sprawy dostępu obywateli do informacji o działalności parlamentarzystów w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Problem ten wymaga głębszego rozważenia.

5. Tryb realizacji prawa do informacji uregulowała ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198; dalej jako „udip”). Należy wskazać, że jeszcze nie wszystkie jej przepisy weszły w życie. Ustawa definiuje pojęcie „informacji publicznej” (art. 1 ust. 1). W założeniu jest ustawą ogólną, jednak, na co wyraźnie wskazuje art. 1 ust. 2, jej regulacje nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Ustawa z 6 września 2001 r. precyzuje niektóre problemy związane z udzielaniem informacji. Art. 2 ust. 1 stanowi, iż każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem wyraźnie określonych sytuacji, prawo dostępu do informacji publicznej, a od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 udip). W myśl art. 3 tej ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania aktualnej informacji publicznej, w tym przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (pkt 1), wglądu do dokumentów urzędowych (pkt 2), oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (pkt 3).

Art. 4 udip określa podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, które takie informacje posiadają. Jest to katalog otwarty. Podmiotami tymi są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialne-

go oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej są również związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2 udiip).

Art. 5 udiip określa przypadki ograniczeń w uzyskiwaniu prawa do informacji. Art. 6 udiip wskazuje (i w tym wypadku jest to katalog otwarty) zakres informacji podlegających udostępnieniu w ramach realizacji prawa do informacji. Art. 7 określa natomiast sposób udostępniania informacji publicznych, który jest, co do zasady, bezpłatny. Udostępnianie informacji publicznych odbywać się ma w drodze ogłaszania tychże informacji, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 1), udostępniania na wniosek obywatela (art. 10 udiip) bądź w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnodostępnych albo przez zainstalowanie w takich miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacjami publicznymi (art. 11 udiip) oraz wreszcie przez wstęp na posiedzenia organów zobowiązanych do udzielania informacji publicznych, a także udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia (art. 7 ust. 1 pkt 3 udiip).

Art. 8 udiip określa warunki prawne konieczne do stworzenia i działania urzędowego publikatora teleinformatycznego, zwanego „Biuletynem Informacji Publicznej”. Publikowane mają być tam zbiorczo informacje publiczne, udostępniane przez wszystkie podmioty posiadające takie informacje, w zakresie określonym przez ustawę o dostępie do informacji publicznej. Zobowiązane ustawowo podmioty mają również obowiązek udostępniania informacji o sposobie dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu, a nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej (ust. 4).

Art. 9 ust. 1 zobowiązuje ministra właściwego do spraw administracji publicznej do stworzenia strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej, która winna zawierać wykaz podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami. Podmioty te tworzyć mają własne strony Biuletynu Informacji Publicznej, na których udostępniają informacje podlegające udostępnieniu w tej drodze (ust. 2) i są one zobowiązane przekazać ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej informacje niezbędne do zamieszczenia na stronie głównej tego biuletynu (ust. 3). Ustęp 4 tego artykułu stanowi upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wydania rozporządzenia, w którym określi on szczegółowe standardy ujednoliconego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej, zakres i tryb przekazywania informacji oraz standardy zabezpieczania treści informacji publicznych udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej.

6. Podstawą działania Kancelarii Sejmu jest, przede wszystkim, regulamin Sejmu, chociaż odnoszące się do niej regulacje znajdują się zarówno w konstytucji (art. 103 ust. 1), jak i w ustawach (np. art. 83 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

W myśl regulaminu Kancelaria Sejmu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów (art. 199 ust. 1 regulaminu Sejmu)⁷. Celem działania Kancelarii Sejmu jest stworzenie posłom warunków do wykonywania mandatu poselskiego, a w szczególności przekazywanie druków sejmowych oraz innych opracowań i materiałów związanych z pracami Sejmu, w tym tekstów ujednoliconych projektów ustaw; umożliwienie korzystania z opracowań fachowych, literatury i ekspertyz; stworzenie posłom warunków uczestniczenia w pracach Sejmu i jego organów, a także zapewnianie techniczno-organizacyjnych i finansowych warunków działalności biur poselskich lub innych jednostek organizacyjnych do obsługi terenowej działalności posłów (art. 199 ust. 2 regulaminu Sejmu).

„Kancelarią Sejmu kieruje Szef Kancelarii Sejmu” (art. 200 ust. 1 regulaminu Sejmu), powoływany i odwoływany przez Marszałka Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Szef Kancelarii Sejmu jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Kancelarii Sejmu i ponosi odpowiedzialność za ich działania. Szef Kancelarii Sejmu jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu Kancelarii Sejmu (jest on dysponentem części budżetowej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) oraz za majątek Skarbu Państwa będący w zarządzie Kancelarii Sejmu (art. 201 regulaminu Sejmu). Szczegółową „organizację Kancelarii Sejmu określa statut [...], nadany na wniosek Szefa Kancelarii Sejmu” (art. 202 regulaminu Sejmu).

Szefa Kancelarii Sejmu ani samej Kancelarii Sejmu nie zalicza się do organów państwa, organów władzy publicznej czy podmiotów wykonujących zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.dip, gdyż nie wykonują w sposób samodzielny żadnego imperium władzy publicznej. Podmioty te nie są także organami Sejmu (por. art. 9 regulaminu Sejmu). Nie reprezentują też izby na zewnątrz. Jest to struktura administracyjna powołana w celu obsługi Sejmu. Sama natomiast izba posiada swój własny organ — Marszałka Sejmu, któremu konstytucja, w art. 110 ust. 2, wprost powierzyła zadanie reprezentacji Sejmu na zewnątrz.

Szefa Kancelarii Sejmu można by, co najwyżej — i to z pewnymi zastrzeżeniami — uznać w świetle art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji niejawnych, za podmiot reprezentujący Skarb Państwa w zakresie majątku Skarbu Państwa będącego w zarządzie Kancelarii Sejmu. W żadnej wszakże mierze nie może być on postrzegany jako podmiot reprezentujący Sejm pełniący rolę organu władzy ustawodawczej.

W tym świetle wydaje się, że na gruncie obowiązującego prawa Szef Kancelarii Sejmu, a tym bardziej sama Kancelaria Sejmu jako taka, w ogóle nie mieszczą się w katalogu podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej w ro-

⁷ W opinii posługuję się numeracją przepisów regulaminu Sejmu zgodną z tekstem jednolitym, opublikowanym w M.P. z 2002 r. nr 23, poz. 398.

zumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie jest natomiast wykluczone, aby w drodze odpowiedniego postanowienia regulaminu Sejmu, określającego tryb dostępu do informacji publicznych dotyczących izby, Szef Kancelarii Sejmu został zobowiązany do udzielania takich informacji. Nie może tego jednak czynić, moim zdaniem, ustawa.

7. W świetle powyższych rozważań dotyczących zasady autonomii regulaminowej parlamentu powstają dwa zasadnicze pytania. Po pierwsze, na ile obowiązki określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej, związane z Biuletynem Informacji Publicznej, odnoszą się do Sejmu; po drugie, czy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej wiąże Sejm i jego organy.

Odpowiedź na pierwsze pytanie nie jest prosta, przede wszystkim ze względu na zasadę autonomii regulaminowej izby. Tryb udzielania informacji w odniesieniu do Sejmu ma określać jego regulamin, a nie ustawa. Jednakże nie jest jasny, na gruncie konstytucji, charakter prawny samego regulaminu, a tym samym kwestia dopuszczalności regulowania w nim sytuacji obywateli względem izby. Równocześnie istnieją poważne argumenty przemawiające za tym, aby dostęp do informacji publicznej odbywał się w sposób ujednolicony. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej dobrze służą temu celowi.

Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że pojęcie „organ władzy publicznej”, jakim posługuje się ustawa o dostępie do informacji publicznej, odnosi się również do Sejmu, jako organu władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 konstytucji). Ustawowe pojęcie organu władzy publicznej obejmuje bowiem, jak się wydaje, m.in. wszystkie organy państwa, w tym właśnie i Sejm.

Sejm w swoim regulaminie, przynajmniej jak do tej pory, nie określił żadnego trybu udzielania informacji publicznej. Zawarte są w nim tylko fragmentaryczne regulacje w tym zakresie, jak np. dotyczące jawności posiedzeń izby (w tym przypadku mamy do czynienia z przejęciem rozwiązania z art. 113 konstytucji) oraz komisji, sporządzania sprawozdań itp. Mimo tego trudno byłoby twierdzić, że Sejm uregulował sprawy przekazane, w myśl art. 61 ust. 4 konstytucji do unormowania w drodze regulaminu izby, w sposób satysfakcjonujący. W tym zakresie mamy do czynienia z sytuacją, która powinna być oceniana w sposób jednoznacznie negatywny.

W konstytucji nie znajdujemy odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwości normowania przez regulamin sytuacji obywateli względem Sejmu. Relacje między obywatelem a Sejmem w sprawach, które tradycyjnie należą do materii regulaminowej normują ustawy: o sejmowej komisji śledczej, o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawa o referendum. Należy jednak zauważyć, że wyłączenie materii regulaminowej nastąpiło tu z mocy samej konstytucji. W pierwszym przypadku czyni to art. 111 ust. 2 konstytucji, w drugim art. 118 ust. 2 zd. 2 konstytucji, a w trzecim art. 125 ust. 5 konstytucji. Natomiast stosowanie ustawy — Kodeks postępowania karnego w przypadku postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej ma oparcie w ustawie o Trybunale Stanu, jak również

(a może przede wszystkim) znajduje swoje zakotwiczenie w regulaminie Sejmu (art. 127 ust. 1 regulaminu Sejmu).

W mojej ocenie, w świetle całokształtu przepisów konstytucyjnych odnoszących się do zasady autonomii regulaminowej izby, tryb udostępniania informacji publicznej określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w jego obecnym kształcie, nie wiąże Sejmu, jego organów ani Kancelarii Sejmu. Uwaga ta dotyczy odpowiednio Senatu. Tryb udzielania informacji odnoszący się do Sejmu (w konstytucji pozostawiony do wyłącznego unormowania w drodze regulaminu), aby nakładał obowiązki na organy izby, musi być określony w regulaminie. Moim zdaniem zasada rozdzielenia materii między regulamin i ustawę, w tym zakresie, ma jednoznaczną podstawę konstytucyjną i nie budzi wątpliwości.

Sądzę jednak, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby regulamin Sejmu przyjął — regulując tryb udzielania informacji odnoszących się do działalności izby — takie rozwiązania jakie są zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Byłoby to nawet rozwiązanie pożądane. Jednakże stosowanie tej ustawy do udzielania informacji dotyczących Sejmu musi mieć wyraźną podstawę regulaminową. Do czasu uregulowania trybu udostępniania informacji dotyczących działalności Sejmu w regulaminie Sejmu, rozwiązania ustawy o dostępie do informacji publicznej w tym zakresie nie wiążą Sejmu, ani jego organów (nie mówiąc już o Kancelarii Sejmu, o czym wspomniałem wcześniej). Sejm i jego organy wiążą postanowienia Konstytucji, stosowane bezpośrednio, oraz rozwiązania regulaminu izby w obecnym jego kształcie, które już dzisiaj odnoszą się do udostępniania informacji publicznej (w tym i wstępu na posiedzenia izby i jej organów).

Powyższa konkluzja przesądza jednoznacznie, że Sejm nie jest związany — przynajmniej w obecnym stanie prawnym — do uwzględnienia zasad dotyczących funkcjonowania i kształtu Biuletynu Informacji Publicznej, uregulowanych w przywołanym już rozporządzeniu z 17 maja 2002 r. Skoro bowiem izby nie wiążą postanowienia ustawy w zakresie określenia trybu udostępniania informacji, a rozporządzenie to reguluje właśnie tak rozumiany „tryb”, wkraczałoby ono, podobnie jak sama ustawa, w materię regulaminową.

8. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek zainteresowanego (art. 10 udiip). Udostępnianie informacji publicznej na wniosek nastąpić ma, co do zasady, bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 udiip). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiada-

nia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust. 2 udiip).

Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji (art. 16 udiip). Do decyzji tych mają być stosowane przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni, a uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Rozwiązanie powyższe stosuje się odpowiednio do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, nie będących organami władzy publicznej. Jednakże wnioskodawca może wystąpić w takim przypadku do podmiotu o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się wówczas odpowiednio przepisy dotyczące odwołania (art. 17 udiip).

Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej ustawa o dostępie do informacji publicznej nakazuje stosować przepisy ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 21 udiip) z tym, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, i jest ona rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Natomiast podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji (art. 22 ust. 1 udiip). Sądem właściwym do orzekania w tych sprawach jest sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udostępnienia informacji publicznej (art. 22 ust. 3 udiip).

9. Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że udostępnianie informacji o działalności Sejmu, bez względu na stosowany tryb, powinno podlegać kontroli sądowej. Jest to bowiem realizacja konstytucyjnego prawa obywateli podlegającego tym samym rygorom, jak każde inne prawo lub wolność, w tym zakazowi zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw (art. 77 ust. 2 konstytucji) oraz możliwości zaskarżania decyzji (art. 78 konstytucji).

Sprawa zaskarżania decyzji dotyczących odmowy udostępnienia informacji o działalności Sejmu mieści się w pojęciu trybu, o którym mowa w art. 61 ust. 4 konstytucji. Tym samym wszystkie uwagi podniesione w punkcie 7 opinii, a dotyczące regulacji odnoszących się do Biuletynu Informacji Publicznej w pełnym zakresie mogą być odniesione do regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, co do sądowej kontroli reali-

zacji prawa do informacji. Także i tutaj, w mojej ocenie, wystarczającym byłoby — jeśli będzie taka decyzja izby — postanowienie regulaminu, o odpowiednim stosowaniu tej ustawy do udzielania informacji o działalności Sejmu w zakresie procedury odwoławczej, albo wprost o odpowiednim stosowaniu kodeksu postępowania administracyjnego.

10. Na zakończenie chciałbym odnieść się do jeszcze jednego problemu. W regulaminie Sejmu powinno zostać wyraźnie wskazane, jaki podmiot wydaje decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej o działalności Sejmu. Zapewne powinien to być Marszałek Sejmu, choćby z racji jego konstytucyjnego zadania — określonego w art. 110 ust. 2 — polegającego na reprezentowaniu Sejmu na zewnątrz.

Marek Zubik

2*

Przepis art. 61 konstytucji przewiduje, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne; prawo to dotyczy również uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji oznacza dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3). Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy (ust. 4).

Przywołanie przepisu konstytucji jest konieczne, ponieważ zostało postawione pytanie o zakres zobowiązań Kancelarii Sejmu wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. Odpowiedź na to pytanie musi pozostawać w ścisłym związku z przepisem art. 61 konstytucji¹.

Ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198) należy traktować jako ustawę wykonawczą do wskazanego prze-

* Opinia została napisana 2 lipca 2002 r. (*przyp. red.*).

¹ Zwracam uwagę, że art. 61 konstytucji był już przedmiotem opublikowanych ekspertyz, wyjaśniających szereg kwestii rysujących się na jego tle, w tym zwłaszcza problemów wynikających z treści ust. 4, który dotyczy trybu udzielania informacji. Por. m.in. A. Bałaban i A. Szmyt, opinie *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 62–73.

pisu konstytucyjnego. Natomiast aktem wykonawczym do tej ustawy jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. nr 67, poz. 619). Na tle tych regulacji zrodziło się pytanie o zakres wynikających z nich zobowiązań Kancelarii Sejmu.

Analiza przepisów ustawy wyraźnie wskazuje, że reguluje ona problematykę prawa do informacji publicznej w dwóch wymiarach — materialnoprawnym i proceduralnym. W pierwszym obszarze mieszczą się przepisy rozdziału 1. („Przepisy ogólne”) oraz przepis art. 6 z rozdziału 2. („Dostęp do informacji publicznej”). Dalsze przepisy ustawy poczynając od art. 7, odnoszą się do zagadnień proceduralnych, ściślej mówiąc szeroko rozumianych zagadnień trybu udzielania informacji (form, technik, postępowania). Do tej części „proceduralnej” należy m.in. przepis o ustanowieniu urzędowego publikatora teleinformatycznego, jakim jest Biuletyn Informacji Publicznej (art. 8 ust. 1) oraz przepis zobowiązujący ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia w drodze rozporządzenia szeregu kwestii wykonawczych (art. 9 ust. 4) związanych z funkcjonowaniem tego biuletynu.

Przepisy ustawowe w sferze materialnoprawnej w zasadzie konkretyzują przepisy art. 61 ust. 1–3 konstytucji. Znajdujemy tu pojęcie „informacji publicznej”, sformułowanie prawa do informacji publicznej, doprecyzowanie form korzystania z uprawnienia, określenie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji (m.in. organy władzy publicznej), wskazanie ograniczeń prawa do informacji, obszerne rozwinięcie przedmiotowego zakresu udostępnianych informacji i pojęcie dokumentu urzędowego w rozumieniu ustawy. Nie dostrzegam żadnych argumentów, które nakazywałyby uznać, że obowiązki płynące z materialnoprawnych przepisów ustawy, będąc wprost konkretyzacją przepisów konstytucyjnych, które mogą być stosowane bezpośrednio (art. 8 ust. 2 konstytucji), nie miałyby wyznaczać zakresu związania nimi także Kancelarii Sejmu.

W świetle przepisu art. 61 ust. 4 konstytucji jest jednak bezsporne, że w odniesieniu do Sejmu tryb udzielania informacji, o których mowa w konstytucyjnych przepisach art. 61 ust. 1–3, określa regulamin Sejmu. Przepisy ustawowe o dostępie do informacji publicznej w ich części proceduralnej nie mogą samoistnie wyznaczać tu zobowiązań Kancelarii Sejmu. W konsekwencji to samo dotyczy przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wykonawczych do przepisów ustawowych o charakterze „proceduralnym”. Zagadnienia „trybu” w ujęciu konstytucyjnym nie należy interpretować jako tylko „toku” postępowania. Przepisy regulaminowe tryb ten mogą — w odniesieniu do Sejmu — ukształtować inaczej niż uczyniono to w przepisach ustawowych i wykonawczych, choć należałoby zastanowić się nad celowością (funkcjonalnością) takiego rozwiązania. Przepis regulaminowy mógłby także, czyniąc zadość wymogowi konstytucyjnemu, odsyłać do przepisów ustawy, tylko, ewentualnie, inaczej regulując pewne odrębności. Odesłanie do ustawy w zakresie przepisów o Biuletynie Informacji Publicznej zaktualizowałoby też regulację zawartą we wskazywanym rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Andrzej Szmyt

3*

Prawne podstawy prawa do informacji publicznej zawarte są w konstytucji potwierdzającej polskie zobowiązania z tego zakresu, przyjęte w umowach międzynarodowych, których stroną jesteśmy. Obszernie problem ten omawia w swojej książce Teresa Górzyńska¹. Prawo do informacji w najogólniejszej postaci zawarte jest w art. 54 konstytucji jako element wolności poglądów oraz prawa do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. W artykule tym nie ma ograniczeń związanych z publicznym charakterem informacji, a użyte określenie „każdy” wpisuje na listę beneficjentów tego prawa nie tylko „człowieka i obywatela”, ale także podmioty mające osobowość prawną, a nawet li tylko byt ustawowy.

Art. 54 w zestawieniu z art. 61 konstytucji ma charakter węższy, skupiając się na problematyce informacji o organach władzy publicznej i osobach pełniących funkcje publiczne sprawujące władzę lub funkcje w swym całym zakresie działania lub tylko obok swej działalności (np. statutowej). Konstytucja zawiera też specjalne prawo do informacji w zakresie stanu ochrony środowiska naturalnego zamieszczone w art. 74. Wymienione przepisy konstytucji mogą być samoistną podstawą roszczeń i skarg sądowych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych (do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu), a także skargi konstytucyjnej kwestionującej stan regulacji ustawowych (i regulaminowych).

W obrębie prawa do informacji wynikającego z art. 61, które nas tu najbardziej interesuje, konstytucja odsyła do ustaw (a zatem także do ewentualnych rozporządzeń) oraz przewiduje właściwość regulaminów Sejmu i Senatu w zakresie normowania trybu udzielania informacji. W tym przypadku regulaminy owe, z mocy konstytucji na zasadzie wyjątku, uzyskują w sprawach wskazanych charakter aktu powszechnie obowiązującego, wykonawczego do konstytucji i równorzędnego ustawie.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198) regulując zakres prawa do informacji nie może naruszać ani konstytucji, ani właściwości regulaminów Sejmu i Senatu co do unormowania trybu udzielania informacji odnoszących się do nich. Sama konstrukcja Biuletynu Informacji Publicznej, w świetle tych nie budzących wątpliwości reguł prawnych, rysuje się jako rozwiązanie o charakterze wtórnym w stosunku do reguł udzielania informacji przyjętych w regulaminie Sejmu i odnosi się do rozwiązań techniczno-organizacyjnych (techniki informatyczne). Konstytucja w sposób wyraźny wprowadziła ochronę odrębnego systemu prac Sejmu (i Senatu) także w zakresie trybu udzielania informacji. W tej sytuacji istnieje nie tylko problem obowiązywania rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej w odniesieniu do Sejmu i Senatu, ale i problem relacji postanowień w sprawie tego biuletynu do aktów wewnętrznych Sejmu, opartych na regulaminie.

* Opinia została napisana 4 lipca 2002 r. (przyp. red.).

¹ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.

W tym k l u c z o w y m p u n k c i e analizowania pytania przedstawionego do zaopiniowania istotnego znaczenia nabiera problem współpracy, bądź ewentualnego sporu, wokół stopnia związania Sejmu i Senatu postanowieniami rozporządzenia. Moim zdaniem, pomijając nawet niewątpliwą dobrą wolę stron tej współpracy, potencjalny spór o prawo do własnego trybu informacji traci na znaczeniu wobec faktu, że Biuletyn Informacji Publicznej ma charakter „publikatora teleinformatycznego” (art. 8 ust. 1 ustawy), co pozwala dość swobodnie włączać do jego zasobów zasoby informatyczne Sejmu i Senatu. Oba te organy od lat, w tym systemie, oferują każdemu zainteresowanemu informacje w ilości i kategoriach przewyższających wymagania stawiane nawet obecnie przez ustawę o dostępie do informacji publicznej. Kwestią techniczną jest elektroniczne zgranie portali informacyjnych Sejmu i Senatu ze stronami Biuletynu Informacji Publicznej.

Omawiana ustawa i rozporządzenie dotyczą wszakże i innego problemu leżącego tym razem w sferze ich wyłącznej właściwości, a mianowicie zakresu prawa do informacji. Życie przynosi tu wiele nietypowych sytuacji, z których wynikają rozszczenia względem organów Sejmu i Senatu, jak choćby te zawarte w piśmie Business Centre Club z dnia 16 listopada 1998 r. do wicemarszałka Sejmu². W tym zakresie zwrócić warto uwagę na szereg nowych elementów prawa do informacji:

1. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy prawo do informacji uprawnia do uzyskania i n f o r m a c j i p r z e t w o r z o n e j. Wymóg „przetworzenia” zakłada zarówno obowiązek organu informującego, jak i prawo ubiegającego się do określania zakresu „przetworzenia” — w granicach „szczególnie istotnych dla interesu publicznego”.

2. Ustawa w art. 3 ust. 2 wprowadza też pojęcie „niezwłoczności” w uzyskaniu informacji i nakaz dostarczania „aktualnej wiedzy” w sprawach publicznych.

3. Nowym określeniem ustawowym jest przewidziane w art. 6 informowanie o „zamierzeniach władzy ustawodawczej”, „projektowaniu aktów prawnych”, „programach (dotyczących — *przyp. A.B.*) zadań publicznych”.

4. Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy organ państwowy nie może ograniczyć informacji do danych zawartych w Biuletynie Informacji Publicznej, lecz winien je udostępniać dodatkowo, jeśli mają charakter publiczny.

5. Art. 12 ust. 2 nakłada obowiązek stworzenia możliwości kopiowania informacji, jej wydruku lub przeniesienia na odpowiedni nośnik przesłania.

6. Specjalnym trybem udzielania informacji przewidzianym w art. 10, 11, 13 i następnych jest informacja „na wniossek”, najdalej w terminie 14 dni od złożenia wniosku.

Reasumując, nowa ustawa o dostępie do informacji publicznej rozwija to prawo w duchu standardów europejskich dzisiejszej doby zarówno przez poszerzanie jego postaci, jak i umacnianie sposobów jego egzekwowania. Z tego też wynikają nowe obowiązki organów Sejmu. W zakresie trybu udzielania informacji ustawa stwarza

² Por. stosowne analizy w opiniach P. Winczorka, A. Szmyta i A. Bałabana *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 59–73.

pewien standard postępowania, który nie może ani naruszać specyfiki informacyjnej Sejmu (z mocy konstytucji objętej regulacją regulaminową), ani też nie wyczerpuje zakresu obowiązków informacyjnych Sejmu (art. 8 ust. 4 ustawy).

W zakresie trybu udzielania informacji elektronicznej Sejm od dawna spełnia wymogi stawiane obecnie przez Biuletyn Informacji Publicznej. Istnieją jedynie techniczne problemy stworzenia zgodnego systemu informatycznego Sejmu i owego biuletynu.

Andrzej Bałaban

4*

1. Konstytucja ustanowiła w art. 61 ust. 1 obywatelskie prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Przepis ten w swoim ust. 2 określa formy dostępu obywateli do informacji. Są nimi:

a) dostęp do dokumentów — z tym że jest on możliwy tylko w zakresie ustalonym w art. 61 ust. 1 zd. 2,

b) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Z przepisu o możliwych formach dostępu do informacji wynika, iż podmiotem objętym uzyskiwaniem informacji jest sam Sejm RP. Jest to bowiem kolegialny organ władzy publicznej pochodzący z wyborów powszechnych. Forma ta nie obejmuje więc dostępu do obrad np. Prezydium Sejmu, Konwentu Seniorów lub komisji sejmowych¹.

Również analiza pojęcia „organ władzy publicznej”, jakim posługuje się art. 61 Konstytucji RP wskazuje, iż — moim zdaniem — organem takim jest w danym przypadku Sejm jako całość, a nie jego poszczególne organy.

Z dotychczasowych wywodów wynika, iż sam Sejm jest podmiotem objętym obywatelskim prawem dostępu do informacji publicznej. Jest bowiem kolegialnym organem władzy publicznej pochodzącym z powszechnych wyborów. Natomiast podmiotem owego prawa obywatelskiego nie są już poszczególne organy Sejmu, tj. Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje albo, tym bardziej, Kancelaria Sejmu. Nie jest ona bowiem organem władzy publicznej, lecz w myśl art. 125 ust. 1 regulaminu Sejmu² „Kancelaria Sejmu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów”.

* Opinia została napisana 4 lipca 2002 r. (*przyp. red.*).

¹ Wypowiedź zmierzającą w tym samym kierunku zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 84.

² Obecnie art. 199 — zgodnie z numeracją przepisów regulaminu Sejmu w tekście jednolitym, opublikowanym w M.P. z 2002 r. nr 23, poz. 398 (*przyp. red.*).

2. Z przepisu art. 61 ust. 4 konstytucji jasno wynika, iż sam tryb udzielania informacji publicznej przez Sejm jest określany samodzielnie przez izbę na mocy swojej uchwały, tj. w regulaminie Sejmu. W tym zakresie (trybu) ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ma zastosowania do Sejmu, właśnie z mocy wyłączenia ustanowionego w samej konstytucji. Jest to materia do regulacji pozostawiona samej izbie. We wspomnianym *Komentarzu do Konstytucji...* (s. 84) zauważa się — wręcz przesadnie, moim zdaniem — iż regulaminy izb zostały w danym przepisie potraktowane na równi z innymi aktami prawa powszechnie obowiązującego.

3. Ustęp 3 art. 61 konstytucji dotyczy ograniczeń prawa do uzyskiwania informacji. Przepis ten wskazuje przyczyny, dla których mogą nastąpić ograniczenia prawa do uzyskiwania informacji. Są nimi;

a) ustawowo ujęte względy ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych,

b) ustawowo ujęte względy ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198) informacje publiczne są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, którego status prawny jest określony w art. 8 ustawy i w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. nr 67, poz. 619). W myśl § 9 ust. 2 rozporządzenia w przypadku, gdy organ władzy publicznej objęty obowiązkiem udzielania informacji publicznej posiada własny internetowy serwis informacyjny, to podmiotową stroną Biuletynu Informacji Publicznej może być strona (serwis) tego organu państwowego.

5. Informacja publiczna udostępniana przez Sejm RP powinna zawierać dane określone w art. 6 ustawy. Wydaje się, iż obecny serwis internetowy Sejmu — w bardzo dużym stopniu — odpowiada wymogom treści „informacji publicznej” precyzowanym w tym przepisie. Na przykład informacją publiczną są projekty aktów normatywnych, informacje o statusie prawnym Sejmu, informacje o organizacji i kompetencjach izby itd.

6. Określenie trybu udostępniania informacji publicznej w regulaminie Sejmu nie stoi, moim zdaniem, w sprzeczności z art. 16 ustawy, w którym określono, że w przypadku procedury wniosku o udzielenie informacji publicznej, odmowa udostępnienia informacji może nastąpić w drodze decyzji organu władzy publicznej. Uprawniony podmiot — wydający taką decyzję w imieniu organu władzy publicznej (Sejm) — będzie opierał się na art. 16 ustawy, a nie na regulaminie Sejmu. Regulamin Sejmu określałby tylko tryb udzielania informacji: natomiast dla decyzji o odmowie podstawa jest określona w samej ustawie. Do decyzji takiej, zgodnie z ustawą będzie się stosować dalej przepisy k.p.a.

WNIOSKI

1) Prawo do uzyskiwania informacji publicznej dotyczy — w rozpatrywanym tu przypadku — Sejmu RP jako organu władzy publicznej pochodzącego z wyborów powszechnych.

2) Biuletyn Informacji Publicznej może obejmować istniejące już bazy danych sejmowych.

3) Przedmiotem odrębnej analizy winno być:

a) zestawienie informacji zawartych w już istniejących bazach sejmowych z wymogami, jakie dla informacji publicznej stawia art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z możliwymi ograniczeniami w prawie do uzyskiwania informacji, jakie wynikają z art. 61 ust. 3 konstytucji;

b) zaprojektowanie stosownych przepisów regulaminu izby o trybie uzyskiwania dostępu do informacji publicznej dotyczącej Sejmu.

Mirosław Granat

5*

Odpowiedź na pytanie o zobowiązania jakie dla Kancelarii Sejmu wynikają z ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198), a także z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. nr 67, poz. 619) poprzedzić trzeba innym, bardziej fundamentalnym: Czy i w jakim zakresie wobec Kancelarii Sejmu mają zastosowanie wymienione akty normatywne?

Art. 112 konstytucji przewiduje, iż organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz działalność jego organów określa regulamin Sejmu. Przepis ten stanowi główną normatywną podstawę zasady autonomii parlamentu wobec innych organów państwa. Zasada ta oznacza, że funkcjonowanie izby i jej organów wyznacza, poza konstytucją, akt normatywny uchwalany w sposób niezależny od innych organów państwa przez sam Sejm. Takim aktem jest uchwała Sejmu RP — jego regulamin.

Z kolei art. 61 ust. 4 konstytucji stanowi, że tryb udzielania informacji, o jakich mowa w art. 61, określają w odniesieniu do Sejmu i Senatu nie ustawy, jak w przypadku innych organów władzy publicznej, lecz regulaminy każdej z izb.

Postanowienie to należy, moim zdaniem, odczytywać w ten sposób, że w sprawie podmiotowego i przedmiotowego zakresu udostępniania obywatelom informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, rozstrzygające znaczenie ma konstytucja (m.in. art. 61 ust. 1–3) a także ustawy. Do ustaw tych należy zaliczyć ustawę o ochronie informacji niejawnych, a w szczególności ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 4 wyznacza krąg podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji obywatelom. Na liście tych podmiotów znajdują się organy władzy publicznej (por. art. 4 ust. 1 pkt 1), a zatem i Sejm. Bio-

* Opinia została napisana 4 lipca 2002 r. (*przyp. red.*).

rac pod uwagę treść art. 61 ust. 4 konstytucji (także w kontekście art. 113 zd. 1 konstytucji) oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy nie ma najmniejszej wątpliwości, że Sejm, jego organy i jednostki organizacyjne istniejące na mocy Regulaminu Sejmu są objęte obowiązkiem udostępniania informacji publicznych. Taką jednostką organizacyjną (choć nie organem Sejmu lub, tym bardziej, samodzielnym organem władzy publicznej) jest Kancelaria Sejmu działająca na podstawie art. 125 regulaminu¹. Obowiązki, jakie ciążyą na Sejmie w rezultacie postanowienia art. 61 ust. 1 i 2 konstytucji oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, mogą i powinny być od strony realizacyjnej wykonywane w odpowiedniej mierze przez Kancelarię Sejmu.

Krąg przedmiotowy informacji, do których obywatel ma prawo dostępu, jest wyznaczony przez art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przy czym ust. 2 określa jednocześnie, w oparciu o jakie źródła i jakimi środkami informacje te można uzyskiwać. Podobnie postrzegać należy postanowienia art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sejm ma zatem obowiązek udostępniać obywatelom wszystkie informacje, o jakich mowa w tych przepisach. Warto także pamiętać, że podstawowa zasada jawności działań Sejmu ujęta została wprost przepisem art. 113 konstytucji, znajdującym rozwinięcie w art. 98 regulaminu Sejmu².

Odrębną sprawą jest tryb udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej. Ustala ten tryb ustawa z dnia 6 września 2002 r. (art. 7 i n.). Między innymi powołuje ona Biuletyn Informacji Publicznej jako organ publikacyjny, w którym zobowiązane podmioty mają umieszczać wiadomości podlegające upowszechnianiu. W art. 9 ust. 4 ustawy na ministra właściwego do spraw administracji publicznej został nałożony obowiązek wydania rozporządzenia określającego: szczegółowe standardy ujednoliconego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej, zakres i tryb przekazywania informacji, standardy zabezpieczeń treści informacji udostępnianych w owym biuletynie. Na mocy tego artykułu wydane zostało rozporządzenie, o którym mowa na wstępie niniejszej opinii.

Postanowienie art. 61 ust. 4 konstytucji wyłącza wobec Sejmu i Senatu możliwość ustawowego regulowania trybu udzielania informacji publicznej i przenosi te regulacje do zakresu postanowień regulaminów każdej z izb. Trzeba jednak stwierdzić, że regulamin Sejmu w swej obecnie obowiązującej postaci nie zawiera przepisów, które mogą być potraktowane jako równoważnik postanowień ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 7 i n.) oraz szczegółowych rozwiązań znajdujących się w rozporządzeniu. Można, ewentualnie, pewnych elementów takich uregulowań dopatrywać się w § 20 regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu wydanego w drodze zarządzenia przez Szefa Kancelarii Sejmu na podstawie § 6 statutu Kancelarii Sejmu, który z kolei jest zarządzeniem Marszałka Sejmu opartym na art. 11³ ust. 1 pkt 14 regulaminu Sejmu. Nie można jednak, moim zdaniem, równoważyć

¹ Obecnie art. 199 — zgodnie z numeracją przepisów regulaminu Sejmu w tekście jednolitym, opublikowanym w M.P. z 2002 r. nr 23, poz. 398 (*przyp. red.*).

² Obecnie art. 172 (*przyp. red.*).

³ Obecnie art. 10 (*przyp. red.*).

tych unormowań, ponieważ zarządzenie Szefa Kancelarii Sejmu jest aktem prawa wewnętrznego, a omawiane rozporządzenie aktem prawa powszechnie obowiązującego. Wprawdzie status uchwały Sejmu, jaką jest regulamin Sejmu, nie jest w hierarchii źródeł prawa do końca jasny, jest to jednak mimo wszystko akt wysokiej rangi, skoro wydany został bezpośrednio w oparciu o konstytucję i w celu wykonania jej postanowień.

Konkludując powyższe wyjaśnienia można stwierdzić:

1) wskazane względy nakazywałyby uzupełnić regulamin Sejmu o przepisy odnoszące się do trybu udzielania informacji o działalności izby precyzując w tym zakresie zadania Kancelarii Sejmu; należałoby to uczynić w sposób szerszy niż ma to miejsce obecnie;

2) sądzę, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej są częściowo wyłączone wobec Sejmu i instytucji działających na mocy jego regulaminu; wyłączenie to dotyczy tylko przepisów o t r y b i e udostępniania informacji, a nie tych, które określają krąg informacji podlegających upowszechnieniu (por. art. 6 ww. ustawy); wydane na podstawie przepisów ustawy rozporządzenie z dnia 17 maja 2002 r. w całości odnosi się do tego trybu, a zatem w całości nie znajduje tu zastosowania.

Piotr Winczorek

B. GLOSY**Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego****GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

z dnia 12 marca 2002 r. (sygn. akt P 9/01)*

Trybunał Konstytucyjny [...]

o r z e k a:

1. Art. 125 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296, zm. Dz.U. z 1965 r. nr 15, poz. 113, Dz.U. z 1974 r. nr 27, poz. 157 i nr 39, poz. 231, Dz.U. z 1975 r. nr 45, poz. 234, Dz.U. z 1982 r. nr 11, poz. 82 i nr 30, poz. 210, Dz.U. z 1983 r. nr 5, poz. 33, Dz.U. z 1984 r. nr 45, poz. 241 i 242, Dz.U. z 1985 r. nr 20, poz. 86, Dz.U. z 1987 r. nr 21, poz. 123, Dz.U. z 1988 r. nr 41, poz. 324, Dz.U. z 1989 r. nr 4, poz. 21 i nr 33, poz. 175, Dz.U. z 1990 r. nr 14, poz. 88, nr 34, poz. 198, nr 53, poz. 306, nr 55, poz. 318 i nr 79, poz. 464, Dz.U. z 1991 r. nr 7, poz. 24, nr 22, poz. 92 i nr 115, poz. 496, Dz.U. z 1993 r. nr 12, poz. 53, Dz.U. z 1994 r. nr 105, poz. 509, Dz.U. z 1995 r. nr 83, poz. 417 i nr 141, poz. 692, Dz.U. z 1996 r. nr 24, poz. 110, nr 43, poz. 189, nr 73, poz. 350 i nr 149, poz. 703, Dz.U. z 1997 r. nr 43, poz. 270, nr 54, poz. 348, nr 75, poz. 471, nr 102, poz. 643, nr 117, poz. 752, nr 121, poz. 769 i 770, nr 133, poz. 882, nr 139, poz. 934, nr 140, poz. 940 i nr 141, poz. 944, Dz.U. z 1998 r. nr 106, poz. 668 i nr 117, poz. 757, Dz.U. z 1999 r. nr 52, poz. 532, Dz.U. z 2000 r. nr 22, poz. 269 i 271, nr 48, poz. 552 i 554, nr 73, poz. 852, nr 94, poz. 1037, nr 114, poz. 1191 i nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322 oraz Dz.U. z 2001 r. nr 4, poz. 27, nr 49, poz. 508, nr 63, poz. 635, nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, nr 123, poz. 1353, nr 125, poz. 1368 i nr 138, poz. 1546) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 126 § 2 kodeksu postępowania cywilnego w zakresie obowiązku oznaczenia zawodu jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Art. 130¹ § 1 kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, zm. Dz.U. z 1994 r. nr 36, poz. 175 i 176, Dz.U. z 1995 r. nr 36, poz. 177 oraz Dz.U. z 1998 r. nr 147, poz. 962) i nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Art. 130¹ § 3 kodeksu postępowania cywilnego jest zgodny z art. 32 ust. 1 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Pełny tekst wyroku wraz z uzasadnieniem opublikowano w „Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2002, seria A, nr 2, poz. 14. Numery stron w glosie po cytowanych fragmentach uzasadnienia odnoszą się do tej właśnie publikacji (przyp. red.).

5. Art. 503 § 2 kodeksu postępowania cywilnego jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2000 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu udostępniania stronom urzędowych formularzy pism procesowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. nr 81, poz. 911) jest niezgodne z art. 45 ust. 1 i jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

7. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustala, że utrata mocy obowiązującej rozporządzenia, o którym mowa w pkt 6, nastąpi z dniem 30 czerwca 2002 r.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643, zm. Dz.U. z 2000 r. nr 48, poz. 552 i nr 53, poz. 638 oraz Dz.U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie art. 130¹ § 2 i § 4 oraz art. 394 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania cywilnego w związku z niedopuszczalnością wydania orzeczenia.

Głosowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł po dokonaniu analizy konstytucyjności wskazanych przepisów k.p.c. i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20 września 2000 r. na skutek przedstawienia pytań prawnych przez sądy rejonowe w Poznaniu, Krakowie i Bydgoszczy oraz sądy okręgowe w Krakowie i Łodzi. Zasadnicze wątpliwości pytających sądów wzbudziła kwestia zgodności z konstytucyjnym prawem do sądu art. 130¹ § 1 k.p.c., obligującego przewodniczącego do zwrotu pisma (i to bez wzywania do jego poprawienia lub uzupełnienia), a sąd do odrzucenia sprzeciwu od wyroku zaocznego, zarzutów od nakazu zapłaty lub sprzeciwu od nakazu zapłaty, jeżeli powinny one być wniesione na urzędowym formularzu, a nie zostały na nim wniesione, formularz został nieprawidłowo wypełniony lub zawierał braki formalne. W ocenie pytających sądów kwestionowane unormowanie stawia w zdecydowanie gorszej sytuacji stronę pozwaną w postępowaniu „formularzowym” niż w postępowaniu, w którym formularze nie są wymagane, ponieważ w tym drugim postępowaniu w razie braków formalnych pisma sąd wzywa stronę do ich usunięcia i dopiero w braku reakcji na wezwanie pismo odrzuca. Co więcej, w poddanej kontroli Trybunału Konstytucyjnego regulacji dopatrzono się także sprzeczności z zasadą równego traktowania stron postępowania, skoro powód, któremu pozew został zwrócony, może w terminie tygodniowym wnieść go ponownie ze skutkiem od daty pierwotnego złożenia (art. 130¹ § 4 k.p.c.), natomiast pozwany nie ma możliwości usunięcia popełnionego błędu, gdyż odrzucenie środka zaskarżenia kończy postępowanie w sprawie. Jak podkreślono, szczególnie widoczne jest naruszenie przez zaskarżone przepisy zasady prawa do wysłuchania, stanowiącej z jednej strony wyraz równości stron, z drugiej zaś — element prawa do sprawiedliwej procedury.

W mojej ocenie powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego zasługuje na uwagę z kilku względów. Oto bowiem, w zasadzie po raz pierwszy, TK miał sposobność wy-

rażenia poglądu na niezwykle istotne z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu kwestie właściwego ukształtowania procedury sądowej, tak aby uzasadniało przekonanie, iż w rachubę wchodzi rzeczywiste „rozpatrzenie” sprawy, bez którego prawo do sądu jest w istocie fikcją. Ponadto głosowany wyrok stanowi kolejny dowód na to, że orzecznictwo konstytucyjne postrzega prawo do sądu jako prawo o treści materialnej. Jak zatem widać, Trybunał Konstytucyjny, notabene kontynuując dotychczasową linię orzeczniczą, hołduje zasadzie, iż prawo do sądu powinno oznaczać skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, a nie tylko możliwość uruchomienia właściwej procedury. Wreszcie wyrok ten jest nader ciekawy także z tego względu, iż ukazuje wciąż istniejący — jak się okazuje — problem niedoskonałości tych rozwiązań prawnych, które dotyczą tak istotnej sfery praw człowieka, jak prawo do sądu. Mimo zatem w zasadzie ugruntowanych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i doktryny prawa konstytucyjnego na istotę tej zasady i warunki konstytucyjności ustaw w tym zakresie, istotne naruszenia prawa do sądu nadal się zdarzają. Analizowany wyrok, jak się wydaje, stanowi kolejny i znaczący krok w drodze do realizacji postulatów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP — do zapewnienia realnej ochrony sądowej każdemu, kto się o to ubiega.

Komentując wyrok z 12 marca 2002 r. skoncentrowałam uwagę na argumentacji TK dotyczącej zagadnienia zgodności z konstytucyjną zasadą prawa do sądu art. 130¹ § 1 k.p.c., kwestia ta stanowi bowiem istotę prezentowanych w orzeczeniu poglądów Trybunału Konstytucyjnego. Wywód zawarty w uzasadnieniu, co prawda niewątpliwie słuszny i zasługujący na aprobatę, zachęca do rozwinięcia podjętych w nim rozważań. Pozostałe argumenty pojawiające się w uzasadnieniu nie wymagają, moim zdaniem, szerszego komentarza, dlatego — przekonana o ich zasadności i z uwagi na wąskie ramy niniejszej glosy — ograniczyłam się wyłącznie do wskazanego zagadnienia.

Stwierdzenie niezgodności budzące największe kontrowersje w praktyce przepisu art. 130¹ § 1 k.p.c. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zasługuje, moim zdaniem, na pełną aprobatę. W szczególności nie budzi wątpliwości zasadność rozważań podjętych w przeświadczeniu, iż nierówność stron w postępowaniu przed sądem wyklucza przekonanie, że nastąpiło „rozpatrzenie” sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jak słusznie podkreślił bowiem Trybunał Konstytucyjny, zróżnicowanie sytuacji stron postępowania poprzez zapewnienie korzystniejszej sytuacji w dostępie do sądu powodowi (zob. art. 130¹ § 1 zd. 1 w zestawieniu z § 3 i 4) i wypływające z art. 130¹ § 1 zd. 2 zróżnicowanie sytuacji pozwanych „w zależności od tego, czy postępowanie jest prowadzone przy użyciu urzędowych formularzy czy też bez ich zastosowania” (s. 202) nie tylko oznaczają naruszenie konstytucyjnej zasady równości (zob. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), lecz jednocześnie godzą w zasadę kontradyktoryjności postępowania poprzez pozbawienie jednej ze stron możliwości obrony jej praw w drodze sądowej. Wynika stąd prosty wniosek, iż analizowany przepis narusza także zasadę prawa do sądu, ponie-

waż postawiony w gorszej procesowo sytuacji pozwany nie ma możliwości skutecznego podważenia wydanego przez sąd rozstrzygnięcia; w razie błędnego wypełnienia formularza przez pozwanego sąd od razu będzie bowiem zobligowany do odrzucenia środka zaskarżenia, inaczej niż w odniesieniu do powoda, który poprawiony formularz może złożyć ponownie. Skoro zatem, w zasadzie, tylko jedna ze stron ma możliwość pełnego przedstawienia sądowi swoich racji, naruszenie prawa do sądu wydaje się oczywiste, co trafnie skonstatował Trybunał Konstytucyjny: „orzeczenie przez sąd na podstawie twierdzeń jednej strony postępowania nie ma przymiotu «rozpatrzenia» sprawy” (s. 203).

Przedstawiony pogląd powinien być bezsporny, zwłaszcza wobec faktu, że wyrażona w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada gwarantuje każdemu prawo do „rozpatrzenia” sprawy, co oznacza konieczność stworzenia warunków zapewniających wysłuchanie przez sąd argumentacji obu stron postępowania. Przekonanie o obowiązku respektowania zasady sporności w postępowaniu — i to nie tylko cywilnym — jest zresztą powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądowym, które prawo do wysłuchania, wynikające z zasady kontradyktoryjności, postrzega jako element prawa do obrony, stanowiącego z kolei część składową prawa do sądu¹. Także w doktrynie nie budzi wątpliwości stwierdzenie, iż „konstytucyjne prawo do sądu nie wyczerpuje się [...] przez samo poddanie sprawy sądowi [...] do rozpatrzenia, lecz również na takim sposobie rozpatrywania sprawy, aby uczestnicy postępowania mieli realną możliwość swoje racje przedstawić, a sąd miał obowiązek je rozważyć”². Wydaje się zatem oczywiste, że „obok konstytucyjnie sformułowanych kryteriów i przesłanek prawa do sądu również prawo do wysłuchania uznać należy za immanentny składnik prawa do sądu”, które bez tego elementu „w demokratycznym państwie prawnym [...] byłoby fikcją”³.

Zapewnienie w postępowaniu prawa do wysłuchania, obok innych gwarancji prawa do obrony, sprawia, że uzasadnione staje się przekonanie o istnieniu rzetelnego procesu, a tylko wtedy sprawa zasługuje na miano rozpatrzonej i tylko wówczas można mówić o rzeczywistym respektowaniu prawa do sądu. Tak skonstruowane reguły procesu, dające stronom prawo do wysłuchania, składają się na odpowiednio ukształtowaną procedurę sądową, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, która w orzecznictwie konstytucyjnym jest traktowana jako jeden z trzech elementów składających się na istotę prawa do sądu⁴, w doktrynie zaś — jako odpowiednik wywodzącego się z amerykańskiej nauki terminu *fair trial*⁵.

¹ Zob. w szczególności wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt III CKN 237/00, z trafną tezą, iż „stan sprawy dostatecznie wyjaśnionej należy oceniać z uwzględnieniem zasad kontradyktoryjności i dyspozycyjności, biorąc przede wszystkim pod uwagę, czy strony mogły w pełni skorzystać z uprawnień procesowych służących wykazaniu podnoszonych twierdzeń” (OSNC 2000, nr 10, poz. 190, s. 76).

² Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12, s. 100.

³ Tamże, s. 101.

⁴ Zob. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K.28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, s. 299.

⁵ Zob. A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 247.

Na prawo do wysłuchania, jako jedną z zasad rzetelnego procesu, a tym samym jedno z uprawnień składających się na prawo do sądu, zwracał uwagę także Europejski Trybunał Praw Człowieka, wywodząc je z art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶. Jak konsekwentnie podkreślano w orzecznictwie strasburskim, „prawo do rzetelnego procesu sądowego wymaga, aby każda ze stron, zarówno w postępowaniu karnym, jak i cywilnym, mogła przedstawić we właściwy sposób swoją sprawę sądowi, w warunkach, które nie stawiają jej w wyraźnie niekorzystnej sytuacji w stosunku do strony przeciwnej”⁷, przy czym „prawo do przedstawienia argumentów, zagwarantowane stronom w art. 6 ust. 1 Konwencji, może być uznane za skuteczne, jeżeli zostaną one naprawdę «wysłuchane», a więc należycie zbadane przez sąd orzekający”⁸.

Z tych względów oczywisty wydaje się wniosek, że tylko sprawa zbadana w postępowaniu kontradiktoryjnym zasługuje na miano „rozpatrzonej”. Wobec takiej konstrukcji wyводу czytelny i wart aprobaty jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż naruszenie zasady *audiatur et altera pars* oznacza uchybienie zasadzie prawa do sądu wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadzie prawa do rzetelnego procesu sądowego, o której mowa w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Nie sposób przy tym przecenić, iż komentowane rozstrzygnięcie stanowi kolejny dowód przekonania TK, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”⁹. Co więcej, głosowany wyrok zasługuje na aprobatę także z tego względu, że stanowi praktyczny wyraz postulowanego modelu stosowania prawa w tak ważkiej dziedzinie, jak prawa człowieka, w której należy uwzględniać łącznie przepisy Konstytucji RP i ratyfikowanej umowy międzynarodowej stanowiącej część krajowego porządku prawnego i podlegającej bezpośredniemu stosowaniu na mocy art. 91 ust. 1 konstytucji, przepisy te bowiem „wyznaczają [...] standard ochrony praw w demokratycznym państwie prawnym, którym z mocy art. 2 konstytucji jest Rzeczpospolita Polska”¹⁰.

Agnieszka Kubiak

⁶ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Migoń v. Polska, skarga nr 24244/94, nie publikowany; zob. także C. Nowak, *Zasada równości broni w europejskim i polskim postępowaniu karnym*, PiP 1999, z. 3, s. 38 i n.

⁷ Orzeczenie w sprawie Dombo Beheer B.V v. Holandia z dnia 27 października 1993 r., A. 274, par. 32-33; orzeczenie w sprawie Ankerl v. Szwajcaria z dnia 23 października 1996 r., RJD 1996-V, par. 38 (cyt. za: M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka — Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 228).

⁸ Orzeczenie w sprawie Raport Fouquet v. Francja z dnia 12 października 1994 r., skarga nr 20398/92, RJD 1996-I, par. 36 i 39 (cyt. za: M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 230).

⁹ Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W.14/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 19, s. 226.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 14 września 1999 r., sygn. akt K.14/98, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 115, s. 605.

C. RECENZJE

Ustroje państw współczesnych, tom 2

POD RED. EWEY GDULEWICZ

Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 310

Przez wiele lat badania nad ustrojami politycznymi państw, o których dosyć umownie mówi się jako o państwach Europy Środkowej i Wschodniej, zajmowały znaczące miejsce w pracach konstytucjonalistów i politologów. Wynikało to ze wspólnej przynależności tych państw do bloku nazywanego „socjalistycznym”, „komunistycznym” czy „radzieckim”. W ostatnich kilkunastu latach liczba prac badawczych poświęconych tym państwom wyraźnie uległa ograniczeniu. Wydaje się to dosyć paradoksalne. Od przełomu lat 80. i 90. ma w tych państwach miejsce proces transformacji ustrojowej polegający m.in. na odchodzeniu (z różnymi skutkami) od systemu autorytarnego. Zdawać by się mogło, że zainteresowanie badaczy tymi zagadnieniami powinno wzrastać, tymczasem tak się nie dzieje. Niewątpliwie można doszukiwać się wielu przyczyn takiego stanu. Podstawowa w moim przekonaniu przyczyna leży w znacznym ograniczeniu przepływu, nawet podstawowych, informacji o sytuacji politycznej, stanie prawa i badaniach naukowych w tych krajach. Jest to wynik m.in. zahamowania, a czasem wręcz zerwania wcześniejszej współpracy między placówkami naukowymi w tych państwach. Świadczy to, że w „dobie komputerów” są jednak więzi, których nie da się zastąpić współczesną techniką. Mamy wprawdzie łatwy dostęp do tekstów nowych konstytucji tych państw (bodaj wszystkie zostały już przetłumaczone na język polski, większość opublikowało Wydawnictwo Sejmowe), ale znacznie trudniej jest ustalić rzeczywistą treść obowiązujących ustaw, a tym bardziej zapoznać się z praktyką — tym, co nazywamy żywym prawem konstytucyjnym.

Należy zatem z dużym uznaniem i zainteresowaniem przyjąć przygotowanie i wydanie przez zespół pracowników Zakładu Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, pod redakcją prof. Ewy Gdulewicz, drugiego tomu podręcznika *Ustroje państw współczesnych*, w całości poświęconego systemom politycznym dziesięciu europejskich państw postsocjalistycznych. W kolejności omawiane są w nim konstytucyjne systemy rządów: Białorusi, Bułgarii, Czech, Litwy, Rosji, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Ukrainy i Węgier. Podzielam zasadność takiego układu, podręcznik nie wymusza bowiem konieczności budowania innej konstrukcji. Kierowanie się alfabetem jest w tym przypadku niewątpliwie najprostszym rozwiązaniem; należy jednak pamiętać, że nie jest to kolejność wynikająca z oficjalnych nazw tych państw, których zresztą i ja tu nie użyłem. Autorzy nie wyjaśniają, niestety, jakim kryterium kierowali się przy wyborze omawianych krajów, pomijając inne. W moim

przekonaniu należy żałować, że swoimi badaniami nie objęli także innych krajów tej części Europy, w szczególności Chorwacji, Estonii i Łotwy, choćby dlatego, że ubiegają się one, wspólnie z Polską, o przyjęcie do Unii Europejskiej.

W uwagach ogólnych, odnoszących się do całości podręcznika, pragnę wskazać trzy rozbieżności pomiędzy poszczególnymi opracowaniami, których można było uniknąć pomimo autorskiego charakteru każdego z nich. Pierwsza związana jest z zakresem szczegółowości rozważań historycznych, w których czasami niepotrzebnie sięga się do czasów bardzo odległych. Druga odnosi się do kręgu omawianych organów. W zasadzie są to parlament, prezydent, rząd i sądy (czasem nawet tylko sądy konstytucyjne), a sporadycznie również inne organy konstytucyjne, jak w tekście poświęconym Węgrom. Trzecia rozbieżność, dostrzeżona w układzie poszczególnych tekstów, dotyczy braku bardzo potrzebnych krótkich podsumowań, zamykających rozważania o systemie konstytucyjnym omawianego państwa; takie podsumowania pojawiają się tylko w tekstach o ustrojach Rumunii i Słowenii. Inna uwaga ogólna odnosi się do spisu treści, w którym, moim zdaniem, należało umieścić również podpunkty występujące w systematyce każdego opracowania.

Zgodnie z przyjętym układem alfabetycznym pracę otwiera tekst Jacka Sobczaka poświęcony Republice Białorusi. Obecna sytuacja polityczna tego państwa sprawia, że prezentacja jego ustroju konstytucyjnego była, jak się wydaje, najtrudniejszym zadaniem w całym opracowaniu. Autor ukazuje odwrót od demokratycznych przemian w tym państwie z chwilą objęcia urzędu prezydenta przez Aleksandra Łukaszenkę. Sądzę, że chyba ponad potrzebę dokonuje pewnych ocen politycznych. Bardzo zasadne natomiast jest porównywanie pierwotnego tekstu konstytucji i zmian dokonanych w następstwie referendum z 1996 r., a przede wszystkim wskazanie na znaczenie dekretów prezydenta jako podstawowego instrumentu sprawiającego, że obecny system polityczny można określić mianem dyktatury prezydenta. Moje podstawowe zastrzeżenie budzi pominięcie w opracowaniu instytucji rządu. Autor wskazuje wprawdzie na rolę rządu w wielu miejscach, używając przy tym również nazw Gabinet Ministrów (na s. 13) i Rada Ministrów (s. 25), ale, w moim przekonaniu, w systematyce tekstu zagadnienie to zasługuje na wyodrębnienie. Mam także uwagi do niektórych stawianych tez. Nie oceniam tak krytycznie jak J. Sobczak prawa prezydenta do rozwiązywania parlamentu w sytuacji, gdy ten nie udzieli wotum zaufania rządowi (zob. s. 15); konstrukcja ta była przecież znana polskiej Małej konstytucji z 1992 r. i nie była oceniana jako niedemokratyczna. Nie przekonuje mnie prezentowana klasyfikacja partii politycznych, a zwłaszcza zawarta w niej ocena patriotyzmu. Jako błędną oceniam tezę, zgodnie z którą brak zasady proporcjonalności w prawie wyborczym uniemożliwia wysuwanie kandydatów przez partie opozycyjne (zob. s. 19); także dyskusyjny wydaje się zarzut niedemokratyczności wyborów przeprowadzanych w ciągu kilka dni. Nie uważam wreszcie za trafne zaliczenie prawa prezydenta do zarządzenia referendum do jego uprawnień prawodawczych (zob. s. 23).

W opracowaniu poświęconym Republice Bułgarii zwraca uwagę umiejętne przedstawienie przez Grzegorza Koksanowicza zagadnień historycznych. Czasy odległe są

jedynie zasygnalizowane, nie ma w nich również nadmiernych rozważań o okresie państwa socjalistycznego. Zasadnie główna uwaga jest zwrócona na wydarzenia z lat 90., których znajomość nie jest w Polsce dostateczna. Przy omawianiu systemu politycznego jest podnoszone wyraźne zachowanie dominującej roli parlamentu w systemie organów państwa. Ma to miejsce pomimo formalnego ustanowienia zasady trójpodziału władzy, wprowadzonej 3 kwietnia 1990 r. przez nowelizację konstytucji z 1971 r., a następnie zachowanej w konstytucji z 1991 r. Pozycja prezydenta jest wyjątkowo słaba, brakuje mu znaczących uprawnień, a weto w stosunku do ustaw jest łatwe do odrzucenia w przypadku funkcjonowania rządu większościowego (wymóg większości bezwzględnej); dlatego dziwi bezpośredni wybór głowy państwa. Z formalnego punktu widzenia trudno również uznać za znaczącą pozycję rady ministrów. Przy omawianiu tego organu powinno się, w moim przekonaniu, wyraźniej omówić różnicę w odpowiedzialności parlamentarnej premiera i całego gabinetu. Szkoda, że autor nie wydzielił w systematyce opracowania fragmentu poświęconego podstawowym prawom i obowiązkom obywatela (jest im poświęcony rozdział II konstytucji), chociaż omawia je przy ogólnej charakterystyce konstytucji z 1991 r. Omawiając organy sądownictwa G. Koksanowicz pisze o prokuraturze, wskazując na jej niezawisłość, że „w świetle bułgarskich rozwiązań stanowi część szeroko pojętej władzy sądowniczej” (s. 44), co jest sformułowaniem zbyt ogólnym. Zasadne wydaje się odrębne potraktowanie Sądu Konstytucyjnego. Jestem jednak zdania, że z uwagi na jego zadania należało więcej uwagi poświęcić kompetencjom nie związanym z ochroną nadrzędności konstytucji.

Omówieniem systemu konstytucyjnego Republiki Czeskiej zajęła się Ewa Gdulewicz, będąca redaktorem całego podręcznika. Na tle pozostałych opracowań zwraca uwagę szczegółowość analizy przeprowadzonej przez autorkę przy prezentacji procedur związanych z tworzeniem poszczególnych organów, kompetencji tych organów oraz trybu ich pracy. W moim przekonaniu w kolejnym wydaniu podręcznika warto może wyraźniej zaakcentować sprawę rozpadu Czechosłowacji, ukazując przewagę ambicji wąskiej grupy polityków nad faktycznym dążeniem społeczeństwa, co znalazło wyraz w niedopuszczeniu do przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum w tej sprawie. Podzielałam pogląd autorki o nawiązywaniu przez czeskiego ustrojodawcę do uregulowań znanych konstytucjonalizmowi czechosłowackiemu okresu międzywojennego i — w pewnej mierze — konstytucjonalizmowi czasów państwa socjalistycznego (zob. s. 68). Znajdują one wyraz zwłaszcza w pozycji prezydenta czy w ocenie przyczyn ustanowienia bikameralizmu. Z obowiązujących rozwiązań czeskich na szczególne zaakcentowanie zasługuje prawo do odwołania przewodniczących i wiceprzewodniczących Izby Poselskiej i Senatu (s. 80). Chciałbym tutaj zasygnalizować pewną nieścisłość tekstu; Prezydent Republiki Czeskiej nie podpisuje ustaw, które zawetował, a które zostały następnie ponownie uchwalone przez Izbę Poselską (zob. s. 83). W takim przypadku w oficjalnym dzienniku publikacyjnym po ustawie ogłoszona jest uchwała Izby Poselskiej o odrzuceniu weta prezydenta.

Autorem tekstu poświęconego Republice Litewskiej jest Wojciech Kręcis. Za bardzo zasadne uznaję jego rozważania o zasadzie trójpodziału władzy na gruncie

obowiązującej konstytucji z 1992 r. Podzielam pogląd, że chociaż sama zasada nie jest wyrażona w konstytucji wprost, to niewątpliwie można ją wywieść z ogółu postanowień ustawy zasadniczej (zob. s. 106–107). Podobnie jak autor dostrzegam wyraźne nawiązywanie w tym akcie do rozwiązań z okresu samodzielności Litwy przed II wojną światową. Widoczne to jest zwłaszcza w tradycyjnie silnej pozycji prezydenta w systemie organów państwa. Przy ocenie istniejącego systemu rządów w tym państwie znacznie bardziej odpowiada mi stanowisko, iż jest to system parlamentarny z elementami prezydencjalizmu, niż formułowany czasami w literaturze pogląd, zgodnie z którym jest to system parlamentarno-prezydencki. Natomiast, w moim przekonaniu, W. Kręciszy zbyt kategorycznie twierdzi (na s. 108), że Prezydent Republiki Litewskiej nie jest organem przedstawicielskim. Spór o przedstawicielski charakter instytucji głowy państwa, zwłaszcza wybieranej w wyborach powszechnych, toczy się przecież w doktrynie od dawna. Mam także uwagę do sposobu omówienia zagadnień wyborczych. Znałe zainteresowania badawcze autora tą problematyką sprawiły, że sprawy te zostały omówione, jak sądzę, zbyt ogólnikowo. Czytelnikowi bez szerszej znajomości tej tematyki może sprawić kłopot zrozumienie sensu zmiany przez wyborcę kolejności na liście kandydatów, a tym bardziej istoty systemu największych reszt. Jako osoba zajmująca się translacją, zastanawiam się również, czy zasadne jest posługiwanie się w pracy terminem Zarząd Sejmu, gdy możemy użyć pojęcia Prezydium Sejmu; podobnie jest z terminem Zebranie Starostów (lepiej byłoby nazwać to gremium Konwentem Seniorów).

Za bardzo właściwe uznaję rozpoczęcie przez Mirosława Granatę rozważań o systemie konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej od skrótowego omówienia procesu rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Autor akcentuje, że powstanie 9 grudnia 1991 r. Wspólnoty Niepodległych Państw zapobiegło chaosowi po upadku Związku Radzieckiego. Pozwala to na podkreślenie, że Rosja nie jest kontynuatorką tamtego państwa. Bardzo istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, że projekt konstytucji Rosji przyjęty w ogólnonarodowym referendum 12 grudnia 1993 r. został opracowany przez prezydenta Borysa Jelcyna, a nie przez parlament, gdyż Rada Najwyższa Federacji Rosyjskiej oraz Zjazd Deputowanych Ludowych były wówczas przez niego rozwiązane (s. 141). W podręczniku mamy bardzo ogólne omówienie ustroju politycznego Federacji Rosyjskiej. Przedstawienie tego zagadnienia, z uwagi na jego złożoność, jest wyjątkowo trudne, o czym nie trzeba szerzej przekonywać. Już sama federacyjna budowa państwa jest mocno odmienna niż w innych organizmach państwowych tego typu. M. Granata nie wymienia nazw podmiotów Federacji Rosyjskiej przy przedstawianiu struktury Rosji (zob. s. 139), a ich liczbę — 89 — podaje dopiero przy omawianiu składu Rady Federacji (na s. 147). Przy przedstawianiu organów państwa uwagę zwraca szczególne zainteresowanie autora Sądem Konstytucyjnym, a także organami, które były jego poprzednikami. Zasadnie stawiane jest pytanie o system rządów. Jeżeli nie jest to system prezydencki, to może należy uznać, że jest to system prezydencko-parlamentarny? Jeżeli natomiast uwzględni się

nie tylko stronę formalną, ale również praktykę, to należy rozważyć, czy w Rosji mamy do czynienia z zasadą trójpodziału władzy.

Wiesław Skrzydło — autor opracowania poświęconego Republice Rumunii — rozpoczyna swoje rozważania od refleksji dotyczącej odmienności historii tego państwa w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Dotyczy to także okresu obowiązywania ustroju socjalistycznego. Krwawy początek obecnych przemian ustrojowych oraz brak opozycji posiadającej program budowy systemu odpowiadającego współczesnym europejskim aspiracjom społecznym mają niewątpliwie swoje historyczne uwarunkowania. W państwie tym nie ma pozytywnych doświadczeń z bardziej odległych czasów, które można by wykorzystać obecnie. Sięga się zatem do wzorów znanych z ustrojów państw Europy Zachodniej, głównie Francji, ponieważ wynika to z pozostawiania Rumunii w kręgu kultury (w tym politycznej i prawnej) francuskiej. Chociaż konstytucja z 1991 r. nie wymienia wprost zasady trójpodziału władzy, to zasada ta stanowi niewątpliwie fundament systemu politycznego Rumunii. Podzielałam wyrażony przy tym pogląd o parlamentarnej naturze tego systemu (zob. s. 167). Autor szczegółowo, w porównaniu z innymi rozdziałami podręcznika, omawia najważniejsze organy państwa: dwuizbowy parlament składający się z Izby Deputowanych i Senatu, prezydenta, rząd, sądy i prokuraturę oraz Sąd Konstytucyjny. Lektura tekstu wręcz zmusza do porównań z rozwiązaniami polskimi, które w kilku miejscach są zresztą czynione. Można tu wskazać m.in. na bardzo ciekawy system źródeł prawa, składający się m.in. z ustaw organicznych (zob. s. 170–171) i bardzo specyficznych rozporządzeń z mocą ustawy (zob. s. 180), czy też na równość obu izb parlamentu uwidaczniającą się zwłaszcza w specyficznej drodze ustawodawczej.

Opracowanie Wojciecha Zakrzewskiego poświęcone systemowi konstytucyjnemu Republiki Słowackiej wyróżnia się tym, że nie tylko są tam poddane analizie normy konstytucyjne, ale również pojawiają się odwołania do ustaw, orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego i szeroko rozumianej praktyki konstytucyjnej. Trzeba przyznać, że ułatwia to zrozumienie przyczyn i istoty zmian dokonanych w konstytucji z 1992 r. nowelizacjami z 1999 r. i przede wszystkim z 2001 r. Pierwotny tekst konstytucji jest, w moim przekonaniu, poszerzony nawet dużo więcej niż o 1/3, jak to ocenia autor (na s. 196). W przedstawionym wywodzie ukazano podstawowe ułomności wynikające z przyjęcia początkowo niedostatecznie szczegółowych rozwiązań ustrojowych w zakresie systemu rządów. Zostało to spotęgowane długoletnim jawnym lekceważeniem przez premiera Vaclava Mečiara i jego ekipę postanowień ustawy zasadniczej. Rodziło to ostre konflikty między rządem a prezydentem, a później także między rządem a Sądem Konstytucyjnym. Nowelizacje zmodyfikowały i doprecyzowały wiele postanowień, czyniąc przyjęty system parlamentarny bardziej przejrzystym. Przyjęte rozwiązania umożliwiają współpracę Rady Narodowej Republiki Słowackiej, prezydenta i rządu. W pełni podzielałam oceny formułowane przez W. Zakrzewskiego na ten temat. Natomiast obszernie omówienie prawa wyborczego (zob. s. 202–203) zasługuje na wyodrębnienie w systematyce tekstu, a nie tylko na

umieszczenie w punkcie poświęconym systemowi partyjnemu. W rozbudowanych rozważaniach historycznych brakuje wyjaśnienia, kiedy został utworzony słowacki Sejm, który proklamował w 1939 r. niepodległość Republiki Słowackiej. Uważam również, że tytuł ustawy nr 424/1991 Zb. powinien być tłumaczony jako „ustawa o łączeniu się w partie polityczne i w ruchy polityczne”, a w każdym razie nie powinno być wprowadzane do niego pojęcie „ugrupowania polityczne” (zob. s. 201); na scenie politycznej istotne znaczenie odgrywają przecież Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS) czy Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (KDH).

O jednym z najmniejszych (ale najbardziej rozwiniętym pod względem gospodarczym) państw byłej Jugosławii — Republice Słowenii — pisze Sławomir Patyra. W bardzo skrótowym omówieniu przeszłości autor zasadnie akcentuje szczególne miejsce Słowenii w federacji jugosłowiańskiej. Pozwala to zrozumieć, dlaczego właśnie tam, pomimo braku tradycji własnej suwerenności państwowej, rozpoczął się proces przemian ustrojowych w byłej Jugosławii. Trafnie pokazano również, że obszerna (174 artykuły) konstytucja z 23 grudnia 1991 r. w obszarze regulacji systemu rządów jest aktem eklektycznym (zob. s. 235), i dlatego nie jest łatwo o jej jednoznaczną ocenę. Niewątpliwie w Słowenii dominują rozwiązania typowe dla systemu parlamentarno-gabinetowego, ale pojawiają się również takie, które są charakterystyczne dla systemów prezydenckiego czy półprezydenckiego (np. sposób wyłaniania głowy państwa), a nawet kanclerskiego (mało konsekwentna wersja konstruktywnego wotum nieufności). W całym tekście autor stoi na stanowisku, że Republika Słowenii jest państwem, w którym występuje system rządów parlamentarnych w modelu parlamentarno-gabinetowym, a jednak w zdaniu końcowym stwierdza, „iż ustrój Słowenii w rzeczywistości oscyluje pomiędzy modelem rządów parlamentarno-gabinetowych a systemem rządów zgromadzenia” (s. 249). Podzielam tę konkluzję i dostrzegam w tym wyraźny wpływ rozwiązań z czasów Jugosławii socjalistycznej. W pełni zasadne są również uwagi S. Patyry o znaczeniu sądownictwa konstytucyjnego w systemie organów państwa, co zapewne wiąże się z blisko pięćdziesięcioletnim okresem jego istnienia (s. 246). Moim zdaniem nie jest trafne zamienne posługiwanie się terminami „lud” i „naród” przy określaniu suwerena (na s. 223 i in.), tak jak używanie nazwy Rada Państwowa (zamiast Rada Państwa) przy omawianiu drugiej izby parlamentu słoweńskiego. Z tekstu nie dowiadujemy się, w jaki sposób jest ona wybierana.

Omówienie historii Ukrainy — otwierające opracowanie Ryszarda Mojaka poświęcone systemowi konstytucyjnemu tego państwa — wydaje się nazbyt szczegółowe. Przypomnienie istnienia Ukraińskiej Republiki Ludowej i podkreślenie, że upadła ona w wyniku ofensywy Rosji Radzieckiej, są słuszne, gdyż nie są to fakty szerzej znane. Wydaje się jednak, że nie należało poświęcać temu aż tyle miejsca. Przy ogólnych założeniach koncepcji podręcznika tak wnikliwe przedstawienie procesu dochodzenia przez Ukrainę do samodzielności państwowej w 1991 r. jest zbędne. Są to bardzo cenne informacje, jednak zajmują aż jedną trzecią rozdziału. Autor przedstawia również bardzo obszernie proces dochodzenia do konstytucji i jej ogólną charak-

terystykę. Podkreśla, że konstytucja zbliża to państwo do demokratycznych systemów ustrojowych (zob. s. 266) i ocenia przyjęty model rządów jako parlamentarno-prezydencki (zob. s. 269). Wnikliwemu przedstawieniu instytucji Rady Najwyższej i prezydenta nie towarzyszy jednak równie dogłębna analiza Gabinetu Ministrów oraz sądownictwa, prokuratury i Sądu Konstytucyjnego. Uważam, że w tej części opracowania brakuje odwołań do praktyki, a w szczególności wskazania na liczne konflikty między prezydentem Leonidem Kuczmą a parlamentem. Zapewne można było o tym napisać np. przy omawianiu referendum z 16 kwietnia 2002 r., gdyż wcześniej na temat pytań wypowiadał się nawet Sąd Konstytucyjny (s. 277). Brakuje mi również przedstawienia rozwiązań odnoszących się do Autonomicznej Republiki Krymu.

Ostatnie opracowanie w podręczniku poświęcono Republice Węgierskiej, a jego autorem jest Wojciech Orłowski. Stan prawny, w którym konstytucja pochodzi z 1949 r. i po wielu nowelizacjach niewątpliwie jest eklektyczna, nie ułatwia oceny aktualnego systemu rządów. Autor słusznie wskazuje, że z formalnego punktu widzenia może się wydawać, iż mamy w tym państwie do czynienia z zasadą jednolitości władzy państwowej, gdzie władza należy do parlamentu (Zgromadzenia Krajowego); analiza kompetencji innych organów państwa, w tym przede wszystkim prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego, jak i wyraźne rozwiązania nawiązujące do systemu kanclerskiego prowadzą jednak raczej do wniosku, że jest to system parlamentarno-gabinetowy (zob. s. 291). W pełni podzielam ten pogląd. W opracowaniu zwraca uwagę bardzo dokładne przedstawienie systemu partyjnego (na s. 292–296). Bardziej wnikliwa analiza powinna natomiast dotyczyć prawa wyborczego, tym bardziej że w tytule podrozdziału, w którym jest ono przedstawiane (zob. s. 296), została zaakcentowana jego ewolucja.

Podręcznik lubelskich konstytucjonalistów jest bardzo cenną pozycją w naszym piśmiennictwie. Przypomina wiele wydarzeń historycznych, które mogły ulec zapomnieniu, oraz porządkuje wiedzę zarówno o ewolucji systemów konstytucyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej, jak i o ich obecnym ukształtowaniu. Można tylko zachęcić autorów do przygotowania kolejnych, rozbudowanych wydań podręcznika, w których znajdą się zapowiadana we „Wstępie” bardziej szczegółowa analiza praktyki i omówienie tych konstytucyjnych organów państw, które zostały pominięte. Nie wątpię, że podręcznik będzie ceniony nie tylko przez studentów prawa, administracji czy politologii, ale także przez wszystkich, którzy pragną przyswoić sobie podstawową wiedzę o państwach tej części Europy.

Krzysztof Skotnicki

HEINZ KLEGER, IRENEUSZ KAROLEWSKI, MATTHIAS MUNKE

Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung

LIT Verlag, Münster–Hamburg–London 2001, s. 390

Tytułowa kategoria nie jest hipostazą, lecz ma walor identyfikujący postępy integracji. W tym ujęciu bliższa jest etymologicznej niż jurydycznej konotacji, chociaż autorzy poszukują desygnatu nazwy w supranacjonalnych formach normatywnych, a dyskurs *de lege fundamentalis Europae ferenda* uważają za w pełni uprawniony. Takie pojmowanie konstytucji orientuje układ treści recenzowanej publikacji: od objaśnienia podstawowej dla dalszych rozważań dystynkcji terminologicznej poprzez ustalenie charakteru prawnego Unii Europejskiej, określenie statusu państwa w XXI wieku po zwróceniu ku przyszłości wizję europejskiej ustawy zasadniczej. Relevantny termin ma tu nie tylko walor porządkujący europejskoprawne dywagacje. Autorzy za metodologicznie poprawne uznają ekstrapolację pojęcia konstytucji na ponadpaństwowe struktury, a tym samym pozbawienie go wyłącznie etatystycznego kontekstu.

Od razu zauważmy, iż przesłanki sprawdzalności dla takiego, nie wolnego przecież od wątpliwości, ujęcia nie zostały dostatecznie rozwinięte w pracy.

Zestawiając np. we wprowadzeniu istotne cechy konstytucji wyeksponowano moment legitymizacji twórców ustawy zasadniczej w państwie. Czy umocowanie europejskiego „ustawodawcy konstytucyjnego” to wyłącznie kwantytatywna odmienność? Negatywną *implicite* odpowiedź można odnaleźć w przemysleniach nad istotą Unii Europejskiej (rozdział II).

Supranacjonalność Wspólnot Europejskich, jako systemowa kategoria definiująca, zasługiwałaby na poważniejsze uwzględnienie. Nie można ponadpaństwowości redukować do właściwości prawa wspólnotowego.

Skoro autorzy lansują koncepcję niepaństwowej konstytucji, to ponadnarodowość wymagałaby charakterystyki doktrynalnej, a przede wszystkim prześledzenia teoretycznych ustaleń wobec tego zjawiska. Zyskałaby na tym niewątpliwie metodologiczna płaszczyzna wywodów co do konstytucyjnego charakteru pierwotnego prawa europejskiego. Ustalenie kwintesencji europejskiej integracji autorzy wspomagają przeglądem najistotniejszych dokonań w jej instytucjonalizacji. Pośród wielu nie urzeczywistnionych inicjatyw reformatorskich na szczególne potraktowanie zasługiwałby projekt Konstytucji Unii Europejskiej, uchwalony 10 lutego 1994 r. przez Parlament Europejski. Wydaje się, że zbyt mało miejsca (s. 50–52) poświęcono temu dokumentowi. Jego konfrontacja nie tyle z hipotetyczną europejską konstytucją, ile z jej traktatowym substratem mogłaby wzmocnić teoretyczny walor opracowania.

Autorzy zadbali o doktrynalny kontekst dla tytułowej kwestii. Reprezentatywną dla debaty o stanie europejskiej integracji prezentację *opinio doctoris* poprzedza kompetentna analiza wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego

potwierdzającego konstytucyjność traktatu z Maastricht, lecz *obiter dicta* pełnego wątpliwości co do statusu Unii Europejskiej. Duże znaczenie dla propagowania idei europejskiej konstytucji Heinz Kleger *et consortium* przywiązują do wypowiedzi byłego sędziego tego FTK D. Grimma: „Czy Europa potrzebuje konstytucji?”.

W streszczeniu jego wystąpienia zaakcentowano myśl o europejskim narodzie i konieczności etatyzacji Unii. Odnotowano także polemiczne wobec D. Grimma stanowisko J. Habermasa i jego koncepcję karty europejskiej jako substratu konstytucji.

Obecna w tym doktrynalnym zestawieniu jest też refleksja politologiczna, a to dzięki T. Schillerowi. To właśnie jego konkluzja o uzależnieniu postępów integracji od zastąpienia logiki traktatu logiką demokratycznego ustawodawstwa konstytucyjnego jest *in extenso* powoływana w recenzowanej pracy. Wątek polityczny europejskiej debaty eksponowany jest za sprawą Joschki Fischera, którego wystąpienie na berlińskim uniwersytecie w dniu 12 maja 2000 r., zatytułowane „Od związku państw do federacji — refleksje o finalizacji europejskiej integracji”, zostało z należytą uwagą dostrzeżone w omawianej publikacji. Szczególnie rozważania o tzw. parlamentaryzacji Unii Europejskiej i konieczności „konstytucyjnej restytucji” Wspólnot wzbudziły zainteresowanie autorów. Kończą oni tę doktrynalną charakterystykę prezentacją dwóch, orientowanych przede wszystkim politycznie, modalności dalszych postępów UE. W myśl wariantu defensywnego integracja musi być legitymizowana przez narodowe państwa. Brytyjczycy, Duńczycy i Szwedzi mówią o unii państw bazującej na podstawowym traktacie (*basic treaty*). Francuską z kolei koncepcję federacji narodowych państw erygowanej na podstawie europejskiej konstytucji autorzy uznają za przełomową w myśleniu polityków tego państwa o przyszłej Europie. Mieści się ona w wariantcie ofensywnym, który zakłada przekształcenie traktatów założycielskich w konstytucję. Jej ustanowienie będzie efektem demokratycznego procesu. Stanowisko francuskie jest jednak bardziej „etatystyczne” od niemieckiego. Stąd też były minister spraw zagranicznych H. Vedrine, nawiązując do wypowiedzi J. Fischera, obstawał za silną pozycją państwa jako podmiotu przyszłej federacji.

Bardzo interesująco wypadają rozważania o państwie XXI wieku, poczynione w IV rozdziale książki. Można co najwyżej stawiać zarzut nadmiaru faktografii.

Autorzy rozpoczynają wywody *ab ovo*, prezentując trójelementową koncepcję państwa G. Jellinka. Równie drobiazgowo opisują wyzwania stojące przed współczesnym państwem w rodzaju globalizacji czy denacjonalizacji. Niemniej podrozdział o kształcie instytucjonalnym Unii Europejskiej orientowanej etatystycznie dostarcza czytelnikowi niemałej satysfakcji intelektualnej. Szczególnie inspirujące są tu przemyślenia o narodzie europejskim w kategoriach *demos*. Można jednak powątpiewać w poprawność różnicowania tej kategorii w państwie federalnym na przynależność związkową i krajową oraz ekstrapolacji tej dychotomii na płaszczyznę europejską. *Demos* nie jest przecież synonimem ani derywatem obywatelstwa.

Od wątpliwości nie są wolni sami autorzy, którzy oceniając w kolejnym rozdziale stan i perspektywy demokracji w Europie dochodzą do wniosku (zob. s. 186), że nie istnieje *demos*, który artykułowałby wolę suwerena w europejskim państwie fe-

deralnym. Należy natomiast zgodzić się z wyrażonym tamże poglądem, iż mało atrakcyjne metodologicznie są próby opisywania europejskiej demokracji. Już na wstępie tego rozdziału autorzy stawiają oczywistą tezę o deficycie demokracji we władztwie Unii Europejskiej. Pojmują go przy tym nie jako brak legitymacji w ogóle, lecz jako niedostateczny jej poziom.

Równie powszechnie znana jest konstatacja, iż Unia Europejska jest legitymizowana przez państwa członkowskie i obywateli unijnych w rozumieniu art. 17–22 traktatu o Wspólnocie Europejskiej, a obywatelstwo europejskie oznacza jedynie częściową tożsamość. Identyfikacja europejskiego *demos* napotyka granice. Nie jest ona sumą narodowych tożsamości, lecz pewną abstrakcyjną formułą tzw. przynależności organizacyjnej. Stąd też niejako konsekwencją europejskiej zbiorowej tożsamości jest w spornych kwestiach zdolność do rozstrzygnięcia większościowego, zapadającego jednak nie tylko w Radzie UE, lecz także w Parlamencie Europejskim. Pełna parlamentaryzacja UE nie jest, zdaniem autorów, możliwa (zob. s. 212). Należy zatem zapewnić równowagę między zasadą reprezentacji państw poprzez instytucjonalizację nie bikameralnego parlamentu, lecz dwóch ogniw legislatywy w postaci Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej.

Należy pochwalić H. Klegera *et consortium*, iż nie przeceniają wpływu strasburskiego zgromadzenia na postęp demokratyzacji UE. Podobny realizm zachowują oni w ocenie tzw. europeizacji partii politycznych jako identyfikatora tego postępu.

Do zasadniczego tematu rozważań powrócono w rozdziale VI, traktującym o Europejskiej Karcie Praw Podstawowych. *Iunctim*, według enuncjacji ze s. 217, stanowi materia konstytucji, standardowo niejako uwzględniająca status prawny jednostki. Autorzy, z właściwą sobie starannością, śledzą dochodzenie do skutku tej karty, dość rudymmentarnie jednak informują o jej treści oraz o odniesieniach do konwencji europejskiej i krajowych porządków prawnych. Próba aksjologicznego podejścia do interesującego autorów dokumentu nie jest już tak klarowna, jak poświęcony mu wątek sprawozdawczy. Ocena nie może tu być wszakże jednoznaczna i wątpliwości oceniających trafnie ujmuje tytuł jednego z podrozdziałów — „Niewiążąca proklamacja czy jądro przyszłej europejskiej konstytucji?” (s. 232). Waloryzację karty autorzy dostrzegają w jej traktatowej jurydyzacji (zob. s. 236). Uczynienie katalogu praw zasadniczych przedmiotem *ius tractatum* nie wydaje się trafnym postulatem *de lege fundamentalis Europae ferenda*.

Powielanie obligacji traktatowych, konwencyjnych i konstytucyjnych mogłoby doprowadzić do fetyszyzacji praw podstawowych, instytucjonalizacja zaś ich ochrony na poziomie unijnym skutkowałaby fasadowością i przerostem struktury. Rację natomiast mają H. Kleger *et consortium* pisząc, że przyjęcie karty wzmacnia demokratyczną legitymację Unii Europejskiej.

Dużą wagę należy także przywiązywać do myśli, iż znaczenie Europejskiej Karty Praw Podstawowych w kontekście rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej polega na sprecyzowaniu modelu demokratycznego państwa prawa (zob. s. 243).

Podtytuł recenzowanej pracy doczekał się rozwinięcia w jej przedostatnim rozdziale „Hegemoniczna federacja? Wschodnioeuropejski punkt widzenia”. Ta intytulacja nie identyfikuje właściwie treści rozważań. Autorzy nie mają natomiast wątpliwości co do stanu naukowej dyskusji o europejskiej konstytucji w tej części Europy, skoro słynne już wystąpienie J. Fischera, ich zdaniem, potraktowano w państwach kandydujących jako nieszkodliwą futurologię. Od tego rodzaju uproszczonych, bardziej publicystycznych niż naukowych, ustaleń nie są wolne dalsze dociekania.

Wypowiedź byłej premier Hanny Suchockiej odnosząca się do funkcji europejskiej konstytucji czy stanowisko byłego ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego wobec traktatu nicejskiego nie mogą być przecież uznane za reprezentatywną *opinio doctoris* dla 10 państw aspirujących do członkostwa w UE. Podobnie bazą bibliograficzną dla charakterystyki doktryny wschodnioeuropejskiej nie mogą być wyłącznie dwie polskie publikacje i tygodnik „Wprost”.

Teza o ambiwalentnym stosunku do integracji europejskiej — z jednej strony państwa kandydujące nie chcą pozostawać na peryferiach rozwoju gospodarczego, z drugiej jednak obawiają się ograniczenia suwerenności (zob. s. 268) — nie wydaje się narzędziem naukowego poznania.

W zakończeniu rozważań autorzy zastanawiają się nad *status quo* i nad przyszłością tytułowej kategorii. Na zasadzie *silva rerum* uwzględniono tu takie kwestie, jak: przeniesienie praw zwierzchnich na rzecz Unii Europejskiej, nowe rozumienie konstytucji, otwarta państwowość, konstytucyjny charakter traktatów założycielskich, zmiana pierwotnego prawa wspólnotowego, federalizm europejski, europeizacja państwa narodowego.

Autorzy raz jeszcze opowiedzieli się za tzw. podzieloną konstytucją (traktatową), która obowiązywanie na terytorium państwa członkowskiego dzieli z jego ustawą zasadniczą, oraz za konstytucją komplementarną jako konstytucją traktatową (zob. s. 322). Do niebanalnej konkluzji dochodzą H. Kleger *et consortium* na s. 319: pojęcie konstytucji nie musi już być definiowane poprzez akt woli narodu i można sensownie pytać, czy zmienione postępowania integracji uwarunkowania nie zrewidowały tu zwyczajowej konotacji.

Prostą formułę recenzyjną, w myśl której książka zasługuje na uwagę i należy ją rekomendować czytelnikowi, należałoby uzupełnić bardziej konkretną oceną, iż zawiera ona wypowiedzi o niemałej innowacyjności. Trudno byłoby też przecenić erudycyjność omawianego dzieła.

W dobie Konwentu Europejskiego, którego powołanie autorzy notabene przewidywali w swojej pracy (na s. 347), należy sądzić, iż znaczna część perspektywnych rozważań o tytułowej konstytucji doczeka się pozytywnej weryfikacji.

Jan Galster

*The Challenge to Westminster.
Sovereignty, Devolution and Independence*

POD RED. HARRY'EGO T. DICKINSONA I MICHAELA LYNCHA

Tuckwell Press Ltd., East Linton 2000, s. 174

Podjęta przez rząd premiera Tony'ego Blaira reforma konstytucyjna Zjednoczonego Królestwa, a zwłaszcza przekazanie części uprawnień władzy centralnej zgromadzeniom regionalnym w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej (tzw. dewolucja), wzbudziła zrozumiałe zainteresowanie badaczy ustroju brytyjskiego. W jednym tylko 2000 roku ukazało się blisko 200 opracowań w języku angielskim poświęconych dewolucji. Poza pracami, których autorzy starają się całościowo przedstawić to zagadnienie — należy tu wskazać przede wszystkim: Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* oraz Noreen Burrows, *Devolution* — ukazują się wiele pozycji dotyczących wybranych aspektów tego zjawiska. Należy do nich zbiorowa praca *The Challenge to Westminster. Sovereignty, Devolution and Independence*, pod redakcją Harry'ego T. Dickinsona i Michaela Lyncha.

Zebrane w recenzowanym tomie artykuły stanowią dorobek międzynarodowej konferencji naukowej, która odbyła się w marcu 2000 r. na uniwersytecie w Edynburgu i została poświęcona historycznemu kontekstowi reformy dewolucyjnej. Większość autorów jest związana z tym uniwersytetem, ale reprezentowane były także ośrodki akademickie z Dublina, Keele, Lampeter, Londonderry, Oxfordu, Stirling, Strathclyde oraz z australijskiego Monash University. Łącznie w książce znalazło się 15 opracowań, które dotyczą trzech zasadniczych wątków: idei suwerenności parlamentu (artykuły J. Goldsworthy'ego, J. Goodare'a i J. Robertsona), relacji między parlamentem w Westminster a Szkocją (artykuły A. Murdocha, S.J. Browna, G. Mortona, E.A. Camerona, I.G.C. Hutchisona i J. Mitchella) oraz relacji między tymże parlamentem a innymi brytyjskimi regionami (artykuły H.T. Dickinsona, T. Bartletta, K. Robbinsa, G. Martina, C. Townshenda i P. Arthura). Geneza pracy sprawiła zapewne, że czytelnicy otrzymali raczej zbiór autonomicznych studiów niż spójne opracowanie naukowe. Ponadto zwraca uwagę koncentracja na problematyce szkockiej, przy nie w pełni satysfakcjonującej eksploracji innych zagadnień.

Książka jest poświęcona zagadnieniom historycznym, ale — jak twierdzą we *Wstępie* redaktorzy — celem zbioru było ukazanie, przy oparciu się na danych historycznych, przyszłych problemów, które mogą powstać w związku z pojawieniem się w strukturze organów prawodawczych Zjednoczonego Królestwa nowych ciał. Władza parlamentu w Westminster w przeszłości była na różne sposoby kwestionowana, stąd zebranie w jednym tomie historycznych relacji ze zmagania poddanych imperium brytyjskiego z jego onnipotentnym parlamentem miało w zamierzeniu ukazać spektrum możliwych zagrożeń dla stabilności ustroju Zjednoczonego Królestwa.

Pierwszy z trzech wątków pracy otwiera tekst Jeffreya Goldsworthy'ego *The Development of Parliamentary Sovereignty*. Autor przez suwerenność parlamentu rozu-

mie jego władzę prawodawczą, nie ograniczoną żadnymi normami prawnymi, które mogłyby być egzekwowane przed sądem lub innym organem. Takie ujęcie nie wyklucza oddziaływania na parlament za pomocą norm pozaprawnych (np. norm moralnych). Rozwój idei suwerenności parlamentu dzieli J. Goldsworthy na pięć etapów: 1) do końca XV w. — uzyskanie przez parlament dominującej pozycji wśród rad królewskich w zakresie spraw świeckich; 2) XVI w. — objęcie przez parlament najwyższego władztwa także w zakresie spraw religijnych; 3) XVII w. — objęcie władztwa w zakresie królewskiej sukcesji i prerogatyw; 4) XVIII w. — utrwalenie suwerennej władzy parlamentu; 5) XIX w. — reforma prawa wyborczego dająca idei suwerenności parlamentu nową podstawę — reprezentowanie przez parlament całego społeczeństwa. Krótką charakterystykę owych etapów konkluduje autor zestawieniem argumentów, którymi na przestrzeni wieków uzasadniano suwerenność parlamentu, poczynwszy od aksjomatu, iż musi istnieć w królestwie najwyższa i nieograniczona władza prawodawcza, aż po stwierdzenie, że ograniczenie władzy parlamentu, aby zapobiec jej nadużyciu, byłoby lekarstwem groźniejszym od wysoce nieprawdopodobnej choroby tyranii parlamentarnej. W końcowej części artykułu zostaje dokonane rozróżnienie między „głębokością” a „szerokością” władzy parlamentu. Głębokość oznacza przedmiotowy zakres spraw, w którym parlament może tworzyć prawo, szerokość zaś — terytorium, na którym władza parlamentu jest uznawana. Zasada suwerenności parlamentu dotyczy przede wszystkim głębokości jego władzy. Goldsworthy wskazuje na bardzo ścisły związek pomiędzy obydwojma wymiarami: parlament jest suwerennem, bo jego władza jest uznawana (dobrowolnie lub pod przymusem). W Wielkiej Brytanii podległość parlamentowi opierała się w dużej mierze na zwyczaju, który nie wykształcił się na terytoriach kwestionujących władzę Westminsteru (np. Barbados, Ameryka Północna). Zwyczaj ten, warunkujący szerokość władzy parlamentu, w sferze prawnej nie wpływa jednak na głębokość tej władzy. Artykuł J. Goldsworthy’ego w znacznej mierze stanowi przedstawienie głównych tez napisanej przez niego interesującej monografii pod tytułem *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, w której szczegółowemu rozwinięciu zagadnienia historycznego rozwoju doktryny suwerenności parlamentu towarzyszy omówienie jej filozoficznych podstaw.

W artykule *Scotland’s Parliament in its British context, 1603–1707* Julian Goodare stawia tezę, iż wbrew tradycyjnemu ujęciu parlament szkocki także był suwerennym ciałem. Teza ta opiera się jednak wyraźnie na odmiennym rozumieniu suwerenności przez Goodare’a, a widać to dobrze, gdy stwierdza, że kiedy po 1603 r. król Jakub VI przeniósł się do Londynu i podjął starania na rzecz wprowadzenia unii realnej, dalsze trwanie oddzielnego szkockiego parlamentu oznaczało dalsze trwanie suwerenności.

Najdokładniej rozwinięty wątek książki dotyczy szeroko rozumianych relacji pomiędzy parlamentem w Westminsterze a Szkocją. Alex Murdoch w tekście *Scottish Sovereignty in the Eighteenth Century* stara się dowieść, iż Szkocja w XVIII w. pozostała suwerenna, bo zachowano w niej odrębny system rządowy, i z tej perspektywy analizuje status Szkocji w trakcie pierwszych 100 lat trwania unii. Graeme Morton w tekście *The First Home Rule Movement in Scotland, 1886–1918* opisuje źródła szkockiego

ruchu nacjonalistycznego. Podstawowy postulat miał wymiar administracyjny: lepsze rządy Szkocją. Z tego powodu przywrócenie niepodległego państwa szkockiego nie było jedynym z rozważanych rozwiązań. Postulowano również zwiększenie uprawnień rad miast i hrabstw, a także jeszcze ściślejszą unię z Anglią (fenomen nacjonalistów-unionistów). W założeniach programowych Scottish Home Rule Association, opublikowanych w 1887 r., zamiarowi utworzenia szkockiej legislatury towarzyszyła intencja utrzymania integralności imperium. Autonomizacja Szkocji miała być odpowiedzią na niewydolność parlamentu imperialnego, niezdolnego do poświęcania należytej uwagi lokalnym problemom, oraz próbą odnowienia unii z 1707 r. na bazie federalizmu.

Reakcją brytyjskiego rządu na zaniedbywanie spraw szkockich było przywrócenie w 1885 r. ministerstwa do spraw Szkocji (Scottish Office). Losy Scottish Office, postępującą w XX w. autonomizację wykonawczą w Szkocji oraz tamowanie autonomizacji ustawodawczej kreśli I.G.C. Hutchison w artykule *Legislative and Executive Autonomy in Modern Scotland*. Dla idei pełnej autonomii Szkocji brak było trwałego poparcia ze strony samych Szkotów, w pewnych okresach zainteresowanie tą sprawą zupełnie nikło, w grupach nacisku na rzecz *home rule* nie brakowało odstręczających rząd w Londynie dziwaków (za pośrednictwem medium poparcie dla parlamentu szkockiego miał przekazać hrabia Eglinton, zmarły w 1661 r.), przeciwko autonomii ustawodawczej opowiadali się przedsiębiorcy, związkowcy i wpływowe periodyki. Zwolennicy autonomii poczęli zdobywać przewagę pod koniec lat 60. ubiegłego wieku, a istotnym czynnikiem jednoczącym Szkotów okazał się thatcheryzm. Właśnie thatcheryzm, postrzegany jako wyraz braku poszanowania dla szkockiej odrębności, oraz inne powojenne czynniki, które doprowadziły do poparcia dewolucji w referendum z 1979 r., analizuje James Mitchell w zamykającym tom artykule *From National Identity to Nationalism, 1945–1999*.

Trzeci z wątków pracy dotyczy relacji między Westminsterem a innymi, poza Szkocją, brytyjskimi terytoriami (w szerokim tego słowa znaczeniu, gdyż obejmują one także osiemnastowieczną Amerykę Północną). W jego ramach T. Bartlett, C. Townshend oraz P. Arthur opisują skomplikowane relacje z Irlandią, K. Robbins podejmuje temat dewolucji w Walii, H.T. Dickinson omawia rewolucyjne wyzwolenie się stanów Ameryki Północnej spod władzy Westminsteru, a G. Martin śledzi ewolucję ustroju brytyjskich dominiów. Zwłaszcza dwa ostatnie artykuły dostarczają materiałów do przemyśleń na temat dalszych losów Szkocji i ewentualnego wystąpienia przez nią ze Zjednoczonego Królestwa. Szkoda jedynie, że zagadnienie amerykańskiej rewolucji i dominiów potraktowano dość skrótowo.

Recenzowany tom stanowi źródło cennych informacji dotyczących historycznego kontekstu reformy dewolucyjnej. Szkocki parlament był jednym z wielu możliwych rozwiązań uzdrowienia nieefektywnej unii, stąd interesujące jest prześledzenie procesu, który doprowadził do tej reformy. Czytelnikom pragnącym pogłębić wiedzę dotyczącą dewolucji rekomenduję *The Challenge to Westminster...* jako wartościowe uzupełnienie wskazanych na początku recenzji monografii tego tematu.

Sebastian Kubas

D. NOTY

PAWEŁ SARNECKI

System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 80

Problematyka źródeł prawa stanowi ważny obszar analiz prawnokonstytucyjnych. Obecnie nabiera ona szczególnego znaczenia ze względu na co najmniej dwie okoliczności. Przede wszystkim dlatego, że po raz pierwszy materię tę szczegółowo uregulowano dopiero w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Wcześniejsze ustawy zasadnicze (por. art. 3, 5, 8, 38 konstytucji z 1921 r. oraz art. 49, 51 i 52 konstytucji z 1935 r.) normowały to zagadnienie w nieporównywalnie mniejszym zakresie. Trudności wynikające z braku zamkniętego systemu źródeł prawa były szczególnie odczuwalne po 1989 r., w trakcie przeprowadzanej transformacji systemowej. Ponadto tematyka źródeł prawa nabiera znaczenia także ze względu na zakres zagadnień, dla których jest wymagana regulacja ustawowa. Dotyczy to m.in. kwestii praw i wolności człowieka. Również proces akcesyjny i przyszłe członkostwo Polski w Unii Europejskiej wywołują zmiany w polskim systemie źródeł prawa.

Omawiana książka, jak zaznacza autor, Paweł Sarnecki, w słowie wstępnym, „jest rozszerzoną wersją opracowania [...] przeznaczonego dla posłów IV kadencji Sejmu” (s. 7). Składa się z trzynastu rozdziałów. Publikacja ma wartość nie tylko teoretyczną, ale także praktyczną, dzięki licznym odwołaniom do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W „Uwagach wstępnych” (tak brzmi tytuł rozdziału I) autor definiuje pojęcie „źródła prawa”, przedstawia różnice między poszczególnymi ich rodzajami i wymienia podstawowe cechy systemu źródeł prawa. P. Sarnecki przyjmuje „szeroką” koncepcję owych źródeł. Oznacza to, że analizuje wszystkie źródła prawa wymienione w przepisach konstytucji, a nie tylko te, które są wymienione w rozdziale III ustawy zasadniczej. Odnosi się również do konstytucyjnego uregulowania miejsca aktów prawa międzynarodowego w polskim systemie prawa.

Kolejny fragment pracy jest poświęcony konstytucji i jej roli w systemie źródeł prawa. Najwyższa moc tego aktu wynika z art. 8, ustanawiającego zasadę konstytucjonalizmu, z art. 87, który określa źródła powszechnie obowiązującego prawa, a także z art. 235, dotyczącego trybu zmiany Konstytucji. Autor zauważa, że ustrojodawca nie przewidując możliwości uchwalania tzw. ustaw konstytucyjnych zablokował możliwość pospiesznych zmian konstytucji.

Rozdział III zawiera prezentację czterech grup konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Są to: źródła prawa powszechnie obowiązującego, źródła prawa o charakterze wewnętrznym, przepisy regulaminowe i statutowe oraz układy zbiorowe pracy. Najwięcej miejsca w tym rozdziale autor poświęca tej drugiej grupie. W art. 93 konsty-

tucji są wymienione dwa źródła tego typu: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia prezesa Rady Ministrów i ministrów. Zdaniem P. Sarneckiego nie jest to pełny katalog tego typu aktów prawnych, który ma charakter „otwarty” (zob. s. 21). Podstawowymi kryteriami wyróżniającymi akty prawa o charakterze wewnętrznym są, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ich obowiązywanie tylko wobec jednostek podległych oraz możliwość ich kontrolowania pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Ponadto akty prawa o charakterze wewnętrznym nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Specyficzną grupę przepisów stanowią, zdaniem autora, regulaminy i statuty. Są one (przykładowo regulaminy Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego) uchwalane „jako akty «wykonawcze (jedynie) wobec Konstytucji»” (s. 25), dlatego nie mogą być unieważnione przez akty stojące w hierarchii prawa za ustawą zasadniczą. Ze względu na regulowanie relacji między Sejmem (Senatem) a innymi organami państwa akty te przypominają źródła prawa powszechnie obowiązującego. Mimo to stanowią one jednak odrębną grupę. Nie są one aktami prawa wewnętrznego, gdyż zakres spraw, które regulują, jest ściśle określony w konstytucji.

W rozdziałach IV i V zostały omówione ogólne zasady prawa międzynarodowego oraz przepisy prawne organizacji międzynarodowych. Autor stoi na stanowisku, że ogólne zasady są ujęte w systemie prawa polskiego, a sytuacja kolizji nie powinna w zasadzie mieć miejsca, gdyż Konstytucja RP jest *ex definitione* zgodna z tymi zasadami. Przepisy prawa organizacji międzynarodowych „nie mogą same uchylać, zawieszać czy zmieniać przepisów konstytucyjnych”, ale „rodzą po stronie władz polskich powinność odpowiedniej zmiany konstytucji” (s. 31). Potencjalny problem może wiązać się z wprowadzeniem do prawa organizacji międzynarodowych, mimo oporu ze strony polskich przedstawicieli we władzach takich organizacji, norm nakazujących zmianę ustawy zasadniczej, gdyż mogłoby się to wiązać z koniecznością wypowiedzenia członkostwa w danych organizacjach. Jest to sytuacja hipotetyczna, gdyż w organizacjach, których Polska chce być członkiem, fundamentalne decyzje zapadają na zasadzie jednomyślności.

W dalszej części pracy (rozdziały VI–XI) są analizowane akty z grupy powszechnie obowiązujących źródeł prawa. W przypadku podsystemu ratyfikowanych umów międzynarodowych mamy do czynienia z ich podziałem na umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i nie wymagające takiej zgody. Jeśli chodzi o te pierwsze umowy, to w art. 89 ust. 1 konstytucji ściśle określono ich materię. Ze względu na pierwszeństwo tych umów przed ustawą zwykłą istnieje możliwość ich kontroli przez Trybunał Konstytucyjny (zob. art. 133 ust. 2). O odrębnym przypadku stanowi art. 90, wymagający szczególnej procedury ratyfikacyjnej w sytuacji, gdy na podstawie umowy są przekazywane „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Zasadnicze znaczenie w omawianej grupie aktów mają ustawy. Relacje konstytucja — ustawy pozwala P. Sarneckiemu wyodrębnić cztery rodzaje ustaw: a) uchwa-

lane w wyniku delegacji konstytucyjnej, b) konkretyzujące przepisy konstytucyjne, c) uzupełniające unormowania konstytucyjne, d) o wyjątkach od rozwiązań konstytucyjnych. Autor uważa, że materia ustawowa jest nieograniczona, poza wypadkami, kiedy w konstytucji jest przewidziana inna forma aktu prawa (np. regulamin Sejmu). Istnieją dziedziny prawa, których nie można regulować inaczej niż w drodze ustawy (np. zagadnienia prawa karnego i prawa podatkowego oraz wszelkie ograniczenia wolności i praw człowieka).

Autor poświęca wiele uwagi rozporządzeniom wykonawczym (rozdział X), w tym nowym problemom związanym z tymi aktami, wynikającym z Konstytucji RP z 1997 r. Mowa tu o konieczności określenia w delegacji ustawowej także wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Autor podkreśla trafność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2000 r. (sygn. akt K.16/99), w którym stwierdzono, że im bardziej dana regulacja ustawowa wkracza w prawa człowieka, tym bardziej szczegółowe powinny być wytyczne ustawowe. Nie mogą to jednak być wytyczne zastępujące treść przyszłego rozporządzenia, gdyż wówczas wydanie takiego aktu wykonawczego straciłoby rację bytu.

W końcowej części pracy autor omawia akty prawa wewnętrznego, które ze względu na dotyczącą ich fragmentaryczną regulację w Konstytucji RP budzą wiele wątpliwości. Szczegółowej analizie zostają poddane uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. W pierwszej grupie wspomnianych aktów prawnych P. Sarnecki wyróżnia uchwały normatywne, a także kierownicze, koordynacyjne i budżetowe. Podobny podział dotyczy zarządzeń Prezesa Rady Ministrów.

W ostatnim rozdziale Autor wraca do przepisów regulaminowych i statutowych, tym razem odnosząc się do regulaminów organów państwowych, uchwalanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach. W niektórych przypadkach statuty i regulaminy są zawarte w rozporządzeniach wydawanych na podstawie ustawy i wtedy należy traktować je jak rozporządzenia, a nie jak regulaminy *sensu stricto*. P. Sarnecki uważa, że również inne organy mogą uchylać regulaminy (z przyczyn prakseologicznych), jednakże mają one słabszą moc prawną niż regulaminy i statuty uchwalane na mocy upoważnień ustawowych.

Omawiana praca wzbogaca i porządkuje naszą wiedzę o konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Jej wartość polega między innymi na analizie systemu źródeł prawa w kontekście całości przepisów konstytucji.

Tomasz Mroczek

STANISŁAW BOŻYK

System konstytucyjny Izraela

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 84

W publikowanej przez Wydawnictwo Sejmowe serii „Systemy konstytucyjne państw świata” ukazała się pozycja poświęcona systemowi konstytucyjnemu Izraela, autorstwa Stanisława Bożyka. Opracowanie dotyczy państwa w pewien sposób szczególnego, będącego spełnieniem wielowiekowych dążeń narodu do suwerennej ojczyzny. Omawiana pozycja może zainteresować nie tylko konstytucjonalistów, ale — ze względu na trwający konflikt izraelsko-palestyński — również wielu odbiorców codziennych informacji o wydarzeniach na Bliskim Wschodzie.

Publikacja stanowi interesujące, przystępne i syntetyczne opracowanie poświęcone systemowi ustrojowemu Izraela. Zawiera informacje na temat ustroju konstytucyjnego odmiennego od systemu polskiego. Autor, słusznie już w początkowej części książki, uświadamia czytelnikowi charakterystykę aktów konstytucyjnych Izraela. W państwie tym nie funkcjonuje konstytucja pisana w tradycyjnym znaczeniu, jako jeden lub kilka aktów prawnych o najwyższej mocy prawnej. Na system konstytucyjny Izraela składa się jedenaście oddzielnych ustaw zasadniczych, Deklaracja Niepodległości i niektóre ustawy zwykłe regulujące podstawowe założenia ustrojowe oraz prawa i obowiązki obywatelskie.

Systematyka pracy nawiązuje do pozostałych pozycji całej serii wydawniczej. Książka złożona jest z czternastu rozdziałów i poprzedzona „Wstępem”, zawierającym podstawowe informacje na temat położenia geograficznego, zaludnienia, struktury narodowościowej i sytuacji gospodarczej państwa. Rozdział I, zatytułowany „Geneza Państwa Izrael”, wprowadza czytelnika w bardzo skomplikowaną sytuację polityczną, religijną i kulturową tego kraju, wynikającą z uwarunkowań historycznych. Należy pamiętać, że administracyjna stolica Izraela jest jednocześnie świętym miejscem trzech wielkich religii świata.

Pozostałe rozdziały są poświęcone podstawowym założeniom ustrojowym państwa i dotyczą kolejno: uwarunkowań, trybów tworzenia oraz cech charakterystycznych aktów konstytucyjnych (II), konstytucyjnych podstaw ustroju państwa (III), systemu praw i wolności obywatelskich (IV), relacji między systemami wyborczym i partyjnym (V), struktury naczelnych władz państwa (VI), parlamentu (VII), głowy państwa (VIII), rządu i administracji centralnej (IX), ustawodawstwa (X), systemu rządów (XI), systemu ochrony prawnej i gwarancji praw obywatelskich (XII), struktury terytorialnej państwa i systemu władzy lokalnej (XIII) oraz stanów nadzwyczajnych (XIV).

S. Bożyk uzupełnił swoje opracowanie zamieszczając w nim, związane z tematem, liczne pozycje z literatury polskiej, izraelskiej, angielskiej, amerykańskiej, niemieckiej i francuskiej. Wybrane pozycje bibliograficzne mają za przedmiot m.in. hi-

historię państwa Izrael i narodów zamieszkujących obecnie jego terytorium oraz analizę poszczególnych instytucji i rozwiązań ustrojowych. W końcowej części publikacji zostały zamieszczone: mapa Izraela, tabela prezentująca wyniki dotychczasowych wyborów do parlamentu, nazwiska kolejnych prezydentów i premierów Izraela wraz z podaniem lat, w których piastowali urzędy, oraz schematy przedstawiające strukturę naczelnych władz państwowych i drogę legislacyjną.

Analizując treść merytoryczną opracowania należy stwierdzić, iż system konstytucyjny (wraz z charakterystyką naczelnych organów państwa) został opisany wyczerpująco, choć w sposób syntetyczny. Opracowanie mimo swej niedużej objętości zawiera najważniejsze, trafnie wyselekcjonowane informacje na temat władz ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej oraz ich wzajemnych relacji. Autor słusznie nie skupił się na podręcznikowym wymienianiu kompetencji poszczególnych organów, lecz przedstawił ich genezę i ewolucję oraz określił ich rolę w systemie ustrojowym państwa. Elementem wartym podkreślenia w pracy S. Bożyka jest wskazywanie przy omawianiu poszczególnych instytucji ustrojowych na ich rodowód, wywodzący się z tradycji judaizmu. Czytelnik ma okazję dowiedzieć się, iż zasady wyboru przedstawicieli narodu do Zgromadzenia Konstytucyjnego (później Knesetu) zostały określone analogicznie do wyboru delegatów na światowe kongresy syjonistyczne. Podobnie przy ustalaniu liczby parlamentarzystów odwołano się do tradycji. Ostatecznie zdecydowano, iż Kneset będzie liczyć 120 przedstawicieli, w takim składzie zbierała się bowiem naczelna rada religijna (Wielkie Zgromadzenie).

Poza opisem elementów ustrojowych państwa na uwagę zasługuje m.in. rozdział poświęcony genezie państwa Izrael. S. Bożyk doskonale oddaje nastroje panujące w 1947 r., kiedy została przyjęta rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, gwarantująca utworzenie suwerennego państwa żydowskiego. Autor opisuje proces rodzenia się władzy państwowej i początkowe prace nad ustawą zasadniczą. Omawia kolejne etapy tworzenia się państwowości Izraela, prezentując również poglądy polityczne głoszone przez głównych przywódców partyjnych, które w efekcie zdecydowały o kształcie ustawy zasadniczej. W czasie gdy w Knesecie trwały intensywne prace nad konstytucją, wielu znaczących polityków postulowało ich spowolnienie, a nawet czasowe zaniechanie, twierdząc, iż pośpiech może być powodem wielu błędów i niedociągnięć w jej tekście. Autor twierdzi jednak, iż faktycznym powodem takiego podejścia była obawa przed reakcją ortodoksyjnych przywódców religijnych uznających za najwyższe prawo jedynie prawo nadane przez Boga i spisane w Torze. Efektem wspomnianych postaw polityków było przyjęcie przez Kneset w 1950 roku tzw. uchwały Hariego, wprowadzającej zasadę tworzenia przyszłej konstytucji etapami, przez uchwalanie jej poszczególnych rozdziałów.

Kolejnym równie interesującym wątkiem poruszonym przez S. Bożyka jest analiza znaczenia określenia „państwo żydowskie”. Pojęcie to występuje zarówno w Deklaracji Niepodległości, jak i w ustawach zasadniczych: o Knesecie, o godności ludzkiej i wolności oraz o wolności zawodowej. Przy próbie definicji tego pojęcia autor uwzględnia aspekty etniczne i religijne. Wywodzi, iż w znaczeniu etnicznym

jest ono wyrazem szczególnego rodzaju „związku państwa z narodem żydowskim, gdzie państwo żydowskie (Izrael) jest traktowane jako ojczyzna wszystkich Żydów” (s. 28). Logiczną konsekwencją takiego pojmowania „państwa żydowskiego” jest traktowanie narodu żydowskiego przez organy władzy w sposób uprzywilejowany. Dokonując natomiast analizy tego pojęcia w kontekście religijnym autor podaje, iż dla ortodoksyjnych Żydów oznacza ono zgoła co innego, a mianowicie państwo, w którym Tora jest prawem państwowym. Na koniec rozważań nad pojęciem „państwo żydowskie” S. Bożyk prezentuje jeszcze świeckie podejście do tego terminu, które w judaistycznej koncepcji państwa Izrael widzi „istotne zagrożenie dla realizacji idei wolności i zasad państwa demokratycznego” (tamże). Dalej autor porusza kwestię bezpośrednio związaną z rozważaniami na temat pojęcia „państwo żydowskie”, a dotyczącą sprecyzowania przesłanek decydujących o tym, kto jest Żydem. Początkowo w ustawie z 1950 r. o prawie do powrotu przyjęto zasadę, że Żydem jest każdy, kto udowodni swoje żydowskie pochodzenie. Autor zwraca uwagę również na ówczesną praktykę, zgodnie z którą nie wymagano wykazywania żydowskich korzeni od osób, które chciały osiedlić się na terenie Izraela. Zmianę przyniosła ustawa z 1970 roku, którą wprowadzono zasadę pochodzącą z reguł prawa religijnego; zgodnie z nią Żydem jest osoba zrodzona z matki Żydówki lub która przeszła na judaizm i nie jest wyznawcą innej religii.

Można, moim zdaniem, wyrazić żal, iż autor nie rozwinął tak ciekawych wątków. Szkoda również, iż w żadnym z rozdziałów omawianego opracowania nie znalazło się więcej informacji na temat praktycznej realizacji poszczególnych koncepcji, a tym samym realizacji praw i wolności obywateli Izraela nie będących Żydami. Dokładniej problematyka praw i wolności obywatelskich została omówiona w rozdziale IV, zatytułowanym „System praw i wolności obywatelskich”. Autor zauważa, iż „problematyka zakresu oraz gwarancji podstawowych praw i wolności obywatelskich, jak również form regulacji prawnej statusu jednostki w państwie” nie została obdarzona szczególną troską ustawodawcy (s. 33). Takie podejście do tego zagadnienia było efektem tworzenia państwa o bardzo silnym podłożu religijnym, w warunkach narastającego konfliktu arabsko-żydowskiego. Cała problematyka dotycząca zagwarantowania praw obywatelskich, w tym równości bez względu na narodowość czy religię, była w rodzącym się państwie bardzo trudna, i myślę, że ze względu na ciągle trwający (a nawet w ostatnich dwóch latach nasilający się) konflikt pozostaje niełatwa do dnia dzisiejszego. S. Bożyk omawia kolejne akty prawne dotyczące sfery praw i wolności obywatelskich, jakimi są: Deklaracja Niepodległości, ustawa zasadnicza o godności ludzkiej i wolności, ustawa zasadnicza o wolności zawodowej, ustawa o równouprawnieniu kobiet oraz umowy międzynarodowe, w tym Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka. Autor wspomina o znaczeniu poszczególnych aktów prawnych w procesie tworzenia systemu ochrony praw i wolności obywatelskich w Izraelu, z jednoczesnym podkreśleniem złożoności tej materii. Wskazuje też, że konflikt izraelsko-palestyński oraz postawa ortodoksyjnych Żydów występujących przeciwko ingerencji prawa świeckiego w sferę praw i wolności jednostki po-

wodują, iż zagadnienia praw i wolności schodzą w Izraelu na plan dalszy. Z tych też powodów ratyfikowany w 1993 r. przez Kneset Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych nie stał się nigdy gwarancją przestrzegania praw i wolności obywatelskich.

Podsumowując uwagi związane z książką S. Bożyka należy podkreślić, iż jest to pozycja interesująca, zasługująca na uwagę. Nie pozostaje bez znaczenia dla poziomu opracowania, iż autor, poza przedstawieniem poszczególnych instytucji, zaprezentował analizę i ocenę omawianego systemu ustrojowego. Za atut tego niewielkiego tomiku należy uznać, iż ma on przejrzysty układ, a treść jest przedstawiona w sposób bardzo przystępny. Reasumując uważam, iż omawiane opracowanie może stanowić doskonałą bazę do dalszych studiów nad systemem konstytucyjnym Izraela oraz badań komparatystycznych nad systemami konstytucyjnymi różnych państw. Może być również doskonałą lekturą dla osób pragnących usystematyzować swoją wiedzę o państwie, którego nazwa tak często pojawia się w przekazach radiowych i telewizyjnych czy w informacjach prasowych.

Magdalena Rączka

E. VARIA

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI Z OKAZJI 10-LECIA „PRZEGŁĄDU SEJMOWEGO”

(16 stycznia 2003 r., Sejm, sala im. Konstytucji 3 Maja)

W dniu 16 stycznia 2003 r. w gmachu Sejmu w Warszawie, w sali im. Konstytucji 3 Maja odbyła się, zorganizowana przez Kancelarię Sejmu, konferencja z okazji 10-lecia ukazywania się czasopisma „Przegląd Sejmowy”.

Wzięli w niej udział: wicemarszałek Sejmu profesor Tomasz Nałęcz, marszałek Sejmu z okresu, w którym powstał „Przegląd Sejmowy” — profesor Wiesław Chrzanowski, ówczesny szef Kancelarii Sejmu Ryszard Stemplowski, wieloletni redaktor naczelny czasopisma profesor Janusz Trzcíński, przedstawiciele różnych instytucji państwowych i naukowych współpracujących z Sejmem oraz wybitni konstytucjoniści z wielu ośrodków akademickich w kraju — łącznie ponad 60 osób.

W piśmie dołączonym do zaproszenia na konferencję szef Kancelarii Sejmu minister Krzysztof Czeszejko-Sochacki napisał między innymi: „«Przegląd Sejmowy» [...] zdobył liczne grono czytelników i dociera do wielu odbiorców w kraju i za granicą, co zachęca nas do poszukiwania rozwiązań coraz lepiej odpowiadających potrzebom i zainteresowaniu naszych odbiorców. Pragniemy w czasie Konferencji poznać Państwa opinię na temat dotychczasowego dorobku «Przeglądu Sejmowego» oraz sugestie co do dalszego rozwoju naszego dwumiesięcznika — tak pod względem formuły programowej, jak i redakcyjnej”.

Otwierając konferencję Krzysztof Czeszejko-Sochacki przypomniał, że jej celem jest nie tylko podsumowanie minionego 10-lecia „Przeglądu Sejmowego”, ale również krytyczne spojrzenie na to, co miało miejsce, łącznie z oceną tych, którzy nim kierują i go wydają. Zaapelował, aby — wychodząc od obiektywnej i krytycznej oceny jego wartości i dorobku — pokusić się także o pewne prognozy. „Przegląd Sejmowy” — podkreślił szef Kancelarii Sejmu — jest jedną z najważniejszych publikacji, jaką Kancelaria Sejmu wydaje. Zadeklarował jednocześnie utrzymywanie z kierownictwem merytorycznym czasopisma ścisłych więzi oraz udział w dalszych dyskusjach nad kształtem merytorycznym „Przeglądu Sejmowego”, pogłębianych o uwagi zgłoszone w czasie tej konferencji.

Następnie głos zabrał wicemarszałek Sejmu Tomasz Nałęcz, który w imieniu marszałka Sejmu Marka Borowskiego podziękował uczestnikom konferencji nie tylko za udział, ale przede wszystkim za to wszystko, co uczynili dla „Przeglądu Sejmowego”, i za wszystko, co zostało opublikowane na jego łamach. „Występując dyskusji jako historyk jestem pewny — powiedział profesor Nałęcz — że z tego morza papieru, jaki Sejm zadrukowuje każdego dnia, historyk będzie po latach sięgał do dwóch materiałów: do stenogramów, dających świadectwo pracy Sejmu,

i do «Przeglądu», jako świadectwa tego, co świat nauki radził Sejmowi, jak chciał swoją wiedzą pomóc posłom. Naiwny historyk będzie sądził, że to wszystko, co napisano w «Przeglądzie», było w głowach poselskich, bardziej wykształcony będzie ubolewał, że ta wiedza, niestety, w nikłym procencie była na co dzień spożytkowana przez posłów. Gdyby świat poselski był taki, jaki mógłby być, gdyby starannie czytał «Przegląd Sejmowy», to parlament i Polska byłyby piękniejsze. Rola «Przeglądu Sejmowego» była ogromna w wielkiej rewolucji ustrojowej, jaka się u nas dokonała. Był on swoistą arką przymierza pomiędzy parlamentaryzmem II i III Rzeczypospolitej przez wiedzę prezentowaną przez najwybitniejszych prawników. Publikowane materiały wychodziły naprzeciw oczekiwaniu i najpilniejszym potrzebom polskiego systemu konstytucyjnego, prawnego i parlamentaryzmu. Przypominam debatę, jaka toczyła się na łamach «Przeglądu» nad interpretacją Małej konstytucji i następnie nad przygotowaniem nowej. Dzisiaj takim zadaniem jest kwestia przystosowywania naszego prawa do wymogów Unii Europejskiej. Spośród otrzymywanych sejmowych druków «Przegląd Sejmowy» znajduje się wśród tych, które muszą starannie przeczytać. Skłamałbym, że zawsze tego zobowiązania dotrzymuję, ale gdy starannie nie przeczytam znacznej części «Przeglądu», mam wyrzuty sumienia. Chciałbym życzyć, aby wszyscy posłowie, tak jak ja, mieli zamiar odłożenia «Przeglądu» po to, aby go przeczytać, i aby mieli wyrzuty sumienia, jeśli po niego nie sięgną w następnych tygodniach”.

Wprowadzenia do zasadniczej części konferencji dokonał redaktor naczelny „Przeglądu Sejmowego” profesor **W i e s ł a w S k r z y d ł o**, który przypominał, że celem powołania w grudniu 1992 r. kwartalnika „Przegląd Sejmowy” było informowanie opinii publicznej, świata polityki, dziennikarzy, studentów, ludzi nauki o pracach Sejmu. Zadanie to powierzono znawcom problematyki parlamentarnej i prawa konstytucyjnego (pracownikom nauki oraz praktykom), którzy utworzyli Komitet Redakcyjny, do maja 2002 r. działający pod kierownictwem profesora Janusza Trzcńskiego. Pismo okazało się potrzebne. Z powodu braku bogatych rodzimych tradycji parlamentarnych pojawiła się bowiem konieczność zarówno pogłębionej refleksji na temat parlamentu i jego roli, jak też wszechstronnego informowania o działalności Sejmu i aktywności parlamentów w demokratycznych państwach współczesnej Europy. Łamy pisma stały się dogodnym forum wymiany opinii i doświadczeń, a także dorobku nauki w szerokim wymiarze, nie tylko krajowym, gdyż publikowano także opracowania autorów zagranicznych. W okresie 10 lat „Przegląd Sejmowy” skupił spore grono bardziej lub mniej stałych współpracowników, głównie spośród ludzi nauki (w tym także młodych), w mniejszym stopniu praktyków. Zdołał zintegrować wokół problematyki parlamentarnej nie tylko prawników, ale również politologów i socjologów. Pismo rozwijało się, zdobywając trwałe miejsce wśród krajowych i zagranicznych periodyków. O uznaniu jego przydatności świadczy fakt, że z kwartalnika przekształciło się w połowie 1996 r. w dwumiesięcznik, co zapewnia mu bliższy kontakt z czytelnikami i częstsze dostarczanie informacji oraz opracowań naukowych nie tracących walorów aktualności. Trudno

nie wspomnieć o roli, jaką spełnia „Przegląd Sejmowy” w dydaktyce wyższych uczelni — na wydziałach szczególnie prawa i administracji, ale także politologii — stając się niezbędnym narzędziem w ręku piszących prace magisterskie, a nawet rozprawy doktorskie czy habilitacyjne. Pismo stało się ważnym informatorem o teoretycznych i praktycznych aspektach działalności parlamentu, a w pewnym zakresie także Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy sądów powszechnych. Dotychczasowa linia programowa, wypracowana przez Komitet Redakcyjny i realizowana konsekwentnie przez całe 10 lat, zdaje egzamin. Do takiego stwierdzenia uprawniają organizowane już dwukrotnie (w latach 1995 i 1998) konferencje z udziałem autorów i czytelników. Nie oznacza to, że nie należy doskonalić tej linii. W nadchodzących latach więcej uwagi trzeba będzie poświęcić problematyce Unii Europejskiej, jej instytucjom — zarówno już istniejącym, jak i tworzonym — a także roli parlamentów w państwach jednoczącej się Europy. W 1998 r., podczas konferencji z okazji 5-lecia pisma, został zgłoszony postulat, by okresowo wydawać anglojęzyczny numer „Przeglądu Sejmowego”, zawierający przekłady ciekawych dla zagranicznego czytelnika artykułów. Pierwszy taki numer, który ukazał się w 1999 r., został dobrze przyjęty przez odbiorców. Kolejny jest na ukończeniu.

Dziesięć lat stanowi dobrą okazję do tego, aby krytycznie spojrzeć na przebytą drogę, dokonać oceny dotychczasowej działalności, wytyczyć nowe obszary i pola obserwacji oraz naukowej penetracji. Temu ma służyć obecna konferencja. Komitet Redakcyjny spodziewa się od jej uczestników ocen, uwag i sugestii dotyczących kierunków dalszego rozwoju pisma.

REFERATY RECENZYJNE

W czasie konferencji przedstawiono dwa referaty recenzyjne. Pierwszy wygłosił profesor Uniwersytetu Śląskiego i Uniwersytetu w Białymstoku *Eugeniusz Zierychowski*, który między innymi podkreślił: „Dzisiejsze jubileuszowe spotkanie jest okazją do refleksji nad uwieńczoną niewątpliwymi sukcesami drogą, którą w ciągu [...] dziesięciu lat przebył «Przegląd Sejmowy» w służbie nauki, parlamentaryzmu i polskiej demokracji”. Dziesięciolecie to zasługuje na uwagę zarówno środowisk, którym stworzył szansę upowszechniania wyników ich badań, jak i tej części polskich elit politycznych, których udziałem jest kreowanie instytucjonalnego kształtu i praktyki funkcjonowania polskiego systemu parlamentarnego.

Inicjatywa powołania do życia „Przeglądu Sejmowego” zrodziła się w ramach programu uczczenia pięćsetnej rocznicy zebrania się pierwszego Sejmu polskiego (28 stycznia 1493 r.), lecz ten historyczny kontekst nie zaciążył na charakterze periodyku. Dzisiaj, po upływie 10 lat i ukazaniu się 52 numerów pisma wolno powiedzieć, że stało się ono najbardziej trwałym i godnym sposobem uczczenia pięćsetlecia polskiego parlamentaryzmu. Wśród różnych warunków powodzenia zamierzeń wobec „Przeglądu Sejmowego”, sformułowanych dziesięć lat temu, należy wymienić co najmniej trzy:

Pierwszy — to ukształtowanie się składu Komitetu Redakcyjnego i wypracowanie trafnego, z merytorycznego i redakcyjnego punktów widzenia, kształtu pisma. Tendencja zmian w tym składzie polegała na ograniczaniu liczby przedstawicieli praktyki parlamentarnej i zwiększaniu udziału przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego; nie wywierało to zresztą widocznego wpływu na merytoryczny charakter periodyku. Nadal nie dostrzega się dominacji problematyki teoretycznej kosztem działów informacyjnych i dokumentacyjnych. Wewnętrzny porządek treści pisma jest niewątpliwą zasługą pierwszego składu Komitetu Redakcyjnego. Schemat podziału treści pierwszego numeru, w porównaniu z obecnym, różni się tym, że w dziale II, do opinii recenzji, not i polemik dodano glosy. Zniwelowały się nieco różnice w objętościach poszczególnych działów. Bardzo ważną zmianą było przejście z kwartalnika na dwumiesięcznik, co miało, z punktu widzenia czytelników, istotne znaczenie z uwagi na większą aktualność opracowań i informacji. Pod względem wewnętrznej struktury konfrontacja „Przeglądu Sejmowego” z odpowiednimi czasopismami ważniejszych państw europejskich, nie przynosi wniosków, które by mogły w znacznym stopniu zostać wykorzystane dla poszerzenia zakresu publikacyjnych zainteresowań jubilata. Tylko w niektórych numerach włoskiego kwartalnika „Rassegna parlamentare” pojawiał się dział nieobecny w „Przeglądzie Sejmowym” — teoria i technika legislacji. Położenie akcentu na tę problematykę także u nas mogłoby okazać się pożyteczne dla rozwoju badań w tej dziedzinie i doskonalenia praktyki parlamentarnej. Zdaniem recenzenta na tle wspomnianych czasopism „Przegląd Sejmowy” charakteryzuje systematyczna, szeroka — obejmująca ponad jedną trzecią każdego numeru — działalność publikacyjna w ramach działów zawierających dokumenty, informacje oraz wykazy aktów prawnych. Otwiera ona dostęp do zsyntetyzowanej informacji o działalności parlamentu posłom i senatorom, a środowisku naukowemu i eksperckiemu, szczególnie pozawarszawskiemu, dostarcza danych pozwalających prowadzić systematyczne badania z uwzględnieniem praktyki parlamentarnej.

Drugi warunek — to pozyskanie do współpracy środowiska prowadzącego prace badawcze w zakresie szeroko rozumianej problematyki parlamentarnej i inspirowanie badań w dziedzinach objętych programem pisma. Kwestia intelektualnego zaplecza specjalistycznego czasopisma jest dla redakcji każdego periodyku naukowego poważnym problemem. Wymaga otwarcia łamów pisma dla środowisk naukowych, w przypadku „Przeglądu Sejmowego” — dla przedstawicieli tych dziedzin nauk prawnych, które kiedyś określano jako prawo publiczne (chodzi tu głównie o prawo konstytucyjne, ale także o teorię państwa i prawa, niektóre działy prawa administracyjnego, historię doktryn politycznych i prawnych oraz historię państwa i prawa), dla kręgów pozaprawniczych, reprezentujących nauki polityczne, rodzącą się w Polsce filozofię polityki, pewne działy najnowszej historii i socjologii, no i wreszcie dla praktyków, związanych z szeroką rozumianą działalnością parlamentarną (w tym także będących pracownikami i współpracownikami administracji centralnej biorącej udział w tworzeniu i stosowaniu prawa). Nie ulega wątpliwości, że powołanie „Przeglądu Sejmowego” otworzyło przed kadrą różnych dyscyplin naukowych szer-

sze niż poprzednio możliwości upowszechniania wyników prac badawczych w dziedzinach objętych profilem pisma. Historyczny kontekst narodzin periodyku mogłby sugerować otwarcie go na prace badawcze o charakterze historycznym. Kolejne numery czasopisma nie potwierdziły tej diagnozy. Dzisiaj można nawet odczuwać pewien niedosyt publikacji funkcjonujących w nieco innej perspektywie czasowej niż problemy czasu teraźniejszego. Odpowiedź na pytanie o przyczyny ograniczonej obecności przedstawicieli niektórych dyscyplin naukowych na łamach „Przeglądu Sejmowego” mogłby dać dokładniejsze badanie nad czytelnictwem tego tytułu. Jeśli spojrzeć na rolę tego czasopisma jako czynnika generującego prace badawcze, to wydaje się, że w minionym 10-leciu była ona duża w dziedzinie prawa konstytucyjnego; można też zaobserwować pobudzenie zainteresowań badawczych wśród pracowników służb parlamentarnych. Niewielkie znaczenie, jeśli chodzi o aktywność publikacyjną, ma natomiast istnienie „Przeglądu Sejmowego” dla przedstawicieli innych dyscyplin prawnych i dyscyplin nieprawnych, których publikacje na jego łamach są stosunkowo rzadkie. Dział „Studia i materiały” jest niemal w całości dziełem polskiego środowiska konstytucjonalistów. Drugą grupą, która wraz z przedstawicielami prawa konstytucyjnego współuczestniczy w tworzeniu pisma, są służby parlamentarne i eksperckie. „Okazało się — mówił E. Zwierzchowski — że polskie prawo konstytucyjne, wsparte zespołami służb parlamentarnych i eksperckich, jest w stanie realizować założony profil pisma. [...] Dzisiaj można się nawet zastanawiać, czy «Przegląd Sejmowy» zbyt mocno nie zaciążył na kierunkach badawczych polskiego prawa konstytucyjnego. [...] Intuicyjnie nie podzielam tej opinii. Jednakże dopiero bardziej szczegółowa analiza [...] pozwoliłaby wskazać na dominujące nurty badawcze w naszej dyscyplinie, a tym samym odpowiedzieć na pytanie, na ile istnienie «Przeglądu Sejmowego» oddziałuje stymulująco na kierunki badawcze w polskim prawie konstytucyjnym”.

Trzeci warunek — to pozyskanie przez „Przegląd Sejmowy” oraz utrzymanie niezbędnego dla istnienia czasopisma pewnego minimum czytelników. Głównymi jego odbiorcami są środowiska, które stanowią rozproszony w różnych dziedzinach nauki i praktyki potencjał badawczy funkcjonujący w zakresie zgodnym z profilem pisma. „Nazwałbym ich czytelnikami z wyboru. Druga grupa — nie wykluczam, że najliczniejsza — to czytelnicy z przymusu. Są to z reguły studenci wydziałów prawa i administracji oraz nauk politycznych. Jeśli na tę, corocznie odnawianą i stosunkowo liczną, grupę czytelniczą spojrzymy z punktu widzenia upowszechniania wiedzy o organizacji i funkcjonowaniu parlamentu, a także kultury parlamentarnej, to rola «Przeglądu Sejmowego» w podnoszeniu ogólnej wiedzy polskich elit społecznych i politycznych jest niezwykle ważnym czynnikiem polskiej kultury politycznej”.

Służąc codziennym potrzebom praktyki parlamentarnej i rozwojowi badań naukowych „Przegląd Sejmowy” trwale uczestniczy w procesie kształtowania teoretycznych i instytucjonalnych podstaw polskiej demokracji parlamentarnej. Przyczynia się do rozwoju jej doktrynalnych podstaw i umacniania ustrojowej pozycji organów przedstawicielskich w strukturze polskiego systemu politycznego.

Kończąc wystąpienie profesor Zwierzchowski podkreślił — jako czytelnik starszego pokolenia i świadek nie tylko historycznych, ale i naukowych zawirowań — że „Przegląd Sejmowy”, dzięki trosce redakcji i wydawcy, uniknął różnych możliwych zwrotów politycznych, nieobcych innym czasopismom naukowym. „Świadczy to o dalekowzroczności tych, którzy to pismo powołali do życia, i tych, którzy jako redakcja stworzone możliwości wykorzystali z wielkim pożytkiem dla nauki i polskiej praktyki parlamentarnej”. Referent wyraził „nadzieję, że także przyszłość pisma nie jest zagrożona”.

Autorem drugiego referatu recenzyjnego był profesor Krzysztof Skotnicki z Uniwersytetu Łódzkiego. Po przypomnieniu genezy pisma oraz jego formuły programowej i redakcyjnej, przedstawionej w liście do czytelników w momencie powołania czasopisma przez ówczesnego szefa Kancelarii Sejmu Ryszarda Stemplowskiego, stwierdził, iż już zawartość pierwszego numeru „Przeglądu Sejmowego” pokazała, że poruszana w nim problematyka nie tylko będzie związana z historycznymi i współczesnymi polskimi zagadnieniami parlamentarnymi, ale obejmie znacznie szerszą tematykę z zakresu prawa konstytucyjnego, w tym także obcego.

„Przegląd Sejmowy” stał się z czasem jednym z najważniejszych miejsc wymiany poglądów przedstawicieli środowiska naukowego na zagadnienia ustrojowe oraz źródłem wielu cennych informacji. Dziewięcioletnie kierowanie Komitetem Redakcyjnym przez profesora Janusza Trzcíńskiego zasługuje nie tylko na podkreślenie, ale przede wszystkim na wyrażenie podziękowania za utrzymanie wysokiego poziomu merytorycznego periodyku. Zmiany, które się dokonywały w tym gremium, świadczą o ewolucji zmierzającej do nadania czasopismu bardziej naukowego charakteru. Przemawia za tym pojawianie się w Komitecie Redakcyjnym konstytucjonalistów z kolejnych ośrodków akademickich. Jest to ewolucja we właściwym kierunku, stąd sugestia rozważenia dalszego poszerzenia jego składu, aby znaleźli się w nim przedstawiciele wszystkich katedr i zakładów prawa konstytucyjnego. Brak przedstawicieli niektórych środowisk jest zastanawiający. Wieloletnia praca w „Przeglądzie Sejmowym” profesora Wiesława Skrzydły, obecnego redaktora naczelnego, autorytet, jakim cieszy się on nie tylko w środowisku konstytucjonalistów, sprawiają, że ze spokojem można patrzeć na przyszłość czasopisma. Wypada tylko życzyć terminowości wywiązywania się przez autorów z przyjętych zobowiązań i braku opóźnień w ukazywaniu się periodyku. Piąty ubiegłoroczny numer czasopisma ukazał się dopiero w grudniu 2002 r. „Jest to zwłoka — stwierdził referent — która nie powinna mieć miejsca i za którą trudno jest winić redakcję. Jeśli weźmiemy ponadto pod uwagę przewlekłość działań związanych z dystrybucją wszelkich wydawnictw, oznacza to, że do wielu ośrodków akademickich i odbiorców pismo dociera ze znacznym opóźnieniem”.

Recenzowanie 52 tomów „Przeglądu Sejmowego” nie jest zadaniem łatwym także ze względu na różnorodność i obfitość materiału. Dotychczasowa łączna objętość czasopisma to ponad 13 700 stron druku. Niewątpliwą zaletą „Przeglądu Sejmowego” jest stabilność jego układu wewnętrznego. Czytelnicy są przyzwyczajeni do tej

budowy, dlatego K. Skotnicki odradzał szersze zmiany w tym zakresie. Nie oznacza to jednak, że w ciągu kilku ostatnich lat nie dokonano pewnych zasadnych korekt w jego układzie. Na przykład przeniesiono glosy do działu II, a w dziale III pojawił się nowy punkt — „Stanowisko Sejmu prezentowane przed Trybunałem Konstytucyjnym”. W ten sposób przedstawia się w czasopiśmie rolę Sejmu w postępowaniu przed TK, a czytelnik ma możliwość zapoznania się z trudno osiągalnym materiałem źródłowym, stanowiącym podstawę do dalszych dyskusji i analiz. Recenzent powrócił do zgłaszanej już przez niego przed pięcioma laty propozycji wzbogacenia pisma w dziale V o polską bibliografię z zakresu prawa konstytucyjnego, a przynajmniej parlamentaryzmu. Może to być bardzo cenne uzupełnienie, ciągle bowiem brak jest powszechnie dostępnych informacji o wielu interesujących opracowaniach, zwłaszcza przyczynkarskich, publikowanych na łamach periodyków uczelnianych bądź wydawnictw towarzystw naukowych.

Dorobek 52 numerów „Przeglądu Sejmowego” przedstawia się imponująco. W dziale „Studia i materiały” opublikowano 196 opracowań. W każdym numerze jest zamieszczanych od 3 do 5 artykułów (średnia 3,77). Można dostrzec kilka tendencji, nie wszystkie z nich zasługują jednak na pochwałę. Z uznaniem należy podkreślić to, że z czasopiśmem stale współpracują uznani, nie tylko w środowisku prawniczym, autorzy, wywodzący się nie tylko z kręgu konstytucjonalistów. Gwarantuje to utrzymywanie bardzo wysokiego poziomu merytorycznego periodyku i jego rangi na rynku wydawniczym. Na wyraźną pochwałę zasługuje również otwarcie łamów dwumiesięcznika w ostatnich latach dla niesamodzielnych pracowników naukowych, nie tylko dla doktorów, ale również magistrów oraz osób nie pracujących w placówkach naukowych. Są oni autorami ponad połowy studiów i artykułów ogłoszonych w latach 1998–2002. Z uznaniem należy podkreślić, iż autorzy „Przeglądu Sejmowego” wywodzą się nie tylko z kręgu naukowców z uniwersyteckich katedr i zakładów prawa konstytucyjnego czy spośród ustrojoznawców z Polskiej Akademii Nauk, ale są nimi również przedstawiciele innych dyscyplin i instytucji naukowych (w tym także niepublicznych). Zwraca jednak uwagę dysproporcja w liczbie opublikowanych opracowań napisanych przez przedstawicieli poszczególnych ośrodków uniwersyteckich. W drugim pięcioleciu najwięcej artykułów ogłosili autorzy wywodzący się ze środowiska warszawskiego.

Do tej pory w periodyku nie opublikowało swoich artykułów co najmniej kilku samodzielnych pracowników nauki zajmujących się prawem konstytucyjnym. Źle się stało, że zaniechano ogłaszanie tekstów autorów zagranicznych. W drugim pięcioleciu nie ukazał się żaden artykuł napisany przez obcokrajowca.

Niewątpliwą zaletą I działu „Przeglądu Sejmowego” jest różnorodność podejmowanej problematyki. Zauważalne jest, zgodne z profilem pisma, szczególne zainteresowanie parlamentaryzmem, któremu poświęcono najwięcej studiów i artykułów. Bardzo wiele zagadnień odnosiło się do Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwa. Często były też poruszane inne aspekty z zakresu prawa konstytucyjnego, pojawiała się problematyka wyborcza, ukazywały się artykuły dotyczące trybu

tworzenia rządu czy konstruktywnego wotum nieufności, procedury wyboru prezydenta, nadawania przez głowę państwa orderów i odznaczeń, odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu, ochrony danych osobowych, godności człowieka, konstytucyjnego unormowania problematyki rodziny, wolności związkowej, partii politycznych, lobbingu. Na podkreślenie zasługuje kontynuacja publikacji poświęconych demokratycznym instytucjom parlamentarnym w innych państwach, przy wyważonej proporcji w stosunku do opracowań o tematyce krajowej. W pełni aktualne pozostają jednak zarzuty stawiane podczas obu wcześniejszych konferencji, że zbyt mało pojawia się tekstów odnoszących się do państw Europy Środkowej i Wschodniej. Liczba artykułów poświęconych krajom tego regionu niestety w ostatnich latach wyraźnie się zmniejszyła, co uznaję za jeden z poważniejszych mankamentów w dorobku czasopisma.

Analiza publikacji zamieszczonych w dziale I pokazuje, że Komitet Redakcyjny czynił starania o podejmowanie zagadnień ważnych z punktu widzenia zarówno teoretycznego, jak i praktycznego. Było to szczególnie widoczne w okresie prac nad nową konstytucją, w opracowaniach poświęconych ordynacjom wyborczym przed wyborami prezydenckimi czy parlamentarnymi albo procedurze parlamentarnej. Referent wyraził szczególne uznanie za koncepcję tych numerów, w których wszystkie artykuły były poświęcone jednej problematyce, np. sprawom regulaminowym czy organom Sejmu. Jeżeli będzie to możliwe, należy tę praktykę kontynuować w przyszłości. Aktualne pozostają wcześniejsze sugestie o potrzebie uczynienia przedmiotem analizy stosunków izb parlamentarnych z innymi organami państwa, np. z Najwyższą Izbą Kontroli.

W dziale II „Przeglądu Sejmowego” 70 autorów, głównie pracowników i stałych współpracowników Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, opublikowało 269 opinii. W przeważającej mierze autorzy byli oczywiście specjalistami z zakresu prawa konstytucyjnego, ale zdarzali się także reprezentanci innych dyscyplin, przede wszystkim prawa administracyjnego, prawa finansowego i prawa międzynarodowego. Zamieszczone opinie zawsze poruszają bardzo istotne zagadnienia ustrojowe i ukazują, jakie problemy pojawiają się w działalności Sejmu, Senatu i innych naczelných organów państwa. K. Skotnicki wyraził żal, że często są one publikowane po upływie dość długiego czasu od ich powstania, a przecież bardziej aktualne ich zamieszczanie pozwala na uważniejsze śledzenie praktyki politycznej. Niewątpliwą zaletą jest publikowanie kilku opinii w tej samej sprawie, których autorzy zajmują różne stanowiska. Dzięki temu czytelnicy mają możliwość poznania różnorodnych, nieraz przeciwstawnych argumentów na dany temat, a jednocześnie mogą uzmysłowić sobie, jak trudne jest podejmowanie rozstrzygnięć przez decydentów.

Komitet Redakcyjny przywiązuje wielkie znaczenie do publikowanych w formie glos komentarzy do orzeczeń sądów i trybunałów. Jest w nich zawarta dokonywana przez przedstawicieli środowiska naukowego krytyczna ocena interpretacji prawa dokonywanej przez sędziów. Do tej pory 84 autorów opublikowało 118 glos, w zdecydowanej większości (92 glosy) mających za przedmiot orzecznictwo Trybunału

Konstytucyjnego. Jest to co prawda zrozumiała dysproporcja, wynikająca z odmienności kompetencji TK i sądów powszechnych, jednak — zdaniem K. Skotnickiego — Komitet Redakcyjny powinien zamawiać więcej głos do tych wyroków sądów powszechnych, w których są poruszane zagadnienia ustrojowe. Pozytywnym zjawiskiem jest zdarzające się od czasu do czasu zestawienie kilku głos, napisanych przez różnych autorów do jednego orzeczenia.

Bardzo ważne miejsce w „Przeglądzie Sejmowym” zajmują recenzje i noty. Dotychczas opublikowano 196 recenzji i 143 noty. W czasopiśmie omawiane są bez mała wszystkie polskie pozycje książkowe z zakresu prawa konstytucyjnego, w tym mające charakter popularnonaukowy, jak np. tomiki z serii „Systemy konstytucyjne państw świata”, publikowane przez Wydawnictwo Sejmowe. Ocenie są też poddawane liczne prace z pokrewnych dziedzin prawa. Wciąż zbyt mało jest refleksji z lektury pozycji książkowych z obcego piśmiennictwa. W dziale II niemal stale brakuje polemik, pomimo wyodrębnienia ich w tytule działu. Wypowiedzi o charakterze dyskusyjnym pojawiają się natomiast niekiedy w innych miejscach pisma. Dlatego referent zasugerował, by rozważyć postulat o rezygnacji z wyodrębnienia polemik w strukturze periodyku.

Wyjątkowo użytecznym źródłem wiedzy oraz bezcenną pomocą w prowadzeniu badań jest specyficzny, nie spotykany w innych czasopismach, dział III „Przeglądu Sejmowego”, zatytułowany „Dokumenty. Materiały źródłowe do studiów nad parlamentaryzmem”, w którym są publikowane regulaminy parlamentów oraz klubów parlamentarnych. K. Skotnicki zwrócił uwagę na celowość ponownego publikowania regulaminów parlamentów niektórych państw, gdyż często są one poddawane nowelizacjom.

Dzięki punktowi tego działu, zatytułowanemu „Zagadnienia parlamentarne w orzecznictwie konstytucyjnym innych państw”, starannie opracowywanemu do ubiegłego roku przez profesora Leszka Garlickiego, czytelnicy mają możliwość zapoznania się ze sposobami rozstrzygnięć szczególnie ważnych zagadnień ustrojowych i porównania argumentacji różnych sądów konstytucyjnych odnoszących się do analogicznych zagadnień.

Działy IV i V „Przeglądu Sejmowego” objętościowo stanowią znaczną część każdego numeru (ok. 25%). W chwili powstawania czasopisma odgrywały niewątpliwie ważną rolę, stanowiąc ważne źródło wiedzy o pracach parlamentu i innych organów państwa. Obecnie, gdy powszechnie stosowanym narzędziem stał się komputer, pojawiają się w nim coraz częściej odesłania do stron internetowych. Likwidowanie tych działów byłoby jednak przedwczesne. W każdym razie, jak stwierdził recenzent, sprawa wymaga wszechstronnego przedyskutowania.

W zakończeniu referatu profesor K. Skotnicki zaapelował o stałą aktualizację strony internetowej „Przeglądu Sejmowego”. Zahamowanie bieżącej informacji na stronach internetowych o periodyku jest poważnym zaniechaniem. Innym postulatem jest potrzeba wystąpienia o zmianę zakwalifikowania „Przeglądu Sejmowego” na liście czasopism krajowych (znalazł się on tam w mało prestiżowej grupie B),

sporządzonej przez Zespół Nauk Społecznych, Ekonomicznych i Prawnych Komitetu Badań Naukowych. Jest to poważna pomyłka, krzywdząca periodyk o najwyższym poziomie naukowym publikacji i o największym znaczeniu dla kształtowania środowiska naukowego, wiodącym w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Nie ma czasopisma o zbliżonej, tak dużej, liczbie cytowań. Duża jest też jego przydatność w pracy dydaktycznej. Wszystko to przemawia za bezwzględną koniecznością podjęcia przez całe środowisko konstytucjonalistów starań o zweryfikowanie wspomnianej listy.

DYSKUSJA

Dyskusję, w której wzięło udział 10 uczestników konferencji, prowadził zastępca szefa Kancelarii Sejmu **L e c h C z a p l a**. Udzielił on dodatkowych informacji o najbliższych zamierzeniach Kancelarii Sejmu w kwestiach doskonalenia procesu legislacyjnego, wyposażania posłów w materiały oraz zmian w systemie informatycznym Kancelarii Sejmu.

Doktor **J e r z y Ś w i a t k i e w i c z** z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich złożył „Przeglądowi Sejmowemu” — w imieniu profesora Andrzeja Zolla — gratulacje i życzenia utrzymania wysokiej renomy i osiągniętego przez czasopismo poziomu merytorycznego. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich jest stan naszego prawa. Przy lekturze artykułów publikowanych w „Przeglądzie Sejmowym” nasuwa się spostrzeżenie, że zbyt mało uwagi poświęcono w nich różnym aspektom procesu prawotwórczego, przede wszystkim błędom, które w tym procesie obserwujemy. W związku z informacją o zamiarze publikowania w czasopiśmie materiałów dotyczących prawa Unii Europejskiej nasuwa się pytanie, czy będą to tylko materiały zawierające przepisy prawne i inne dokumenty, czy też będą to artykuły. Wydaje się, że te pierwsze powinny być publikowane raczej w odrębnych zbiorach, w osobnych książkach, natomiast bardzo zasadne byłoby zamieszczanie w periodyku artykułów o charakterze prawnoporównawczym, dotyczących nie tylko prawa unijnego. W każdym numerze „Przeglądu Sejmowego” znajduje się informacja o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich, prezentowanych w porządku chronologicznym. Bardziej czytelny byłby jednak układ tematyczny, np.: interwencje związane z prawotwórstwem, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego itd.

Profesor **B o g u s ł a w B a n a s z a k** z Uniwersytetu Wrocławskiego nawiązał do wypowiedzi K. Skotnickiego w sprawie strony internetowej „Przeglądu Sejmowego”. Stwierdził, że w większości średnich krajów europejskich, porównywalnych z Polską, w zasadzie każde liczące się czasopismo i szanująca się instytucja mają swoje strony internetowe w języku angielskim, a często również niemieckim czy francuskim. „Przegląd Sejmowy” zamieszcza obcojęzyczne skróty artykułów. Zdaniem dyskutanta mogłyby one być, łącznie ze spisem treści, prezentowane w Internecie. Czytelnik zagraniczny, mając dostęp do informacji tego typu, mógłby zamówić sobie tłumaczenie interesującego go artykułu.

Zdaniem profesora **Wojciecha Sokolewicz**a z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk „Przegląd Sejmowy” zasługuje na komplementy wydane pod adresem jego wydawców i twórców. Jest on znakomitym i doskonale redagowanym pismem, tylko trochę za mało przyczynia się do intelektualnego fermentu i dyskusji, bo jest zbyt uładowany, zbyt grzeczny. Dotyczy to zarówno artykułów, jak i not czy recenzji. Dyskutant przedstawił w związku z tym dwa postulaty. Pierwszy zawiera sugestię, aby zamawiać i zamieszczać artykuły na najbardziej „ostre” tematy, które byłyby od razu komentowane, tak jak to się odbywa w niektórych zagranicznych czasopiśmie naukowych. Takim bardzo aktualnym i trudnym tematem jest na przykład zakres immunitetu parlamentarnego. Należałoby zamówić u kogoś kompetentnego artykuł dotyczący tej kwestii. Następnie, jeszcze przed publikacją, tekst ten trzeba byłoby wysłać do kilku innych autorów, co do których można się spodziewać, że mają inne zdanie. Niech go skomentują i przysłą swoje uwagi do „Przeglądu Sejmowego”. Dopiero wtedy należałoby zamieścić wszystkie te materiały w jednym numerze. Byłoby to przełamanie pewnych obyczajów, do tej pory nie praktykowane w obawie, by nie urazić autora. Konserwatyzm środowiska w tej dziedzinie ma wpływ, między innymi, także na postawę Komitetu Redakcyjnego dwumiesięcznika. Drugi postulat wiąże się z problemem wyodrębnienia prawa parlamentarnego. W niektórych krajach jest to odrębna gałąź prawoznawstwa. We Francji, Włoszech, Niemczech ukazuje się wiele podręczników tego prawa. My mamy do tej pory jeden podręcznik, napisany kilka lat temu, przy czym jego autor stał na stanowisku, iż prawo parlamentarne stanowi integralną część prawa konstytucyjnego. Czy tak musi być? Jest to sprawa do dyskusji, która mogłaby się toczyć na łamach „Przeglądu Sejmowego”.

Profesor **Maria Kruk-Jaros**z, również z INP PAN, nawiązując do wypowiedzi, w których postulowano wywołanie fermentu w środowisku konstytucjonalistów, stwierdziła, że najłatwiej go wywołać organizując dyskusje redakcyjne. Jest to szybsza metoda niż pisanie i rozsyłanie artykułów, a poza tym w dyskusji zawsze łatwiej niż w formie pisemnej wypowiada się poglądy, nawet czasem nie sprawdzone do końca i nie przygotowane od strony warsztatowej. Dyskusja redakcyjna na aktualny i ważny temat może być — dzięki elementowi „luzu”, jaki zazwyczaj ją charakteryzuje — zaczątkiem postulowanego fermentu intelektualnego.

Zdaniem profesora **Andrzeja Sylwestraka** z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego „Przegląd Sejmowy” powinien w przyszłości stać się instytucją inspirującą i koordynującą badania polskich konstytucjonalistów w szeroko rozumianej problematyce związanej z parlamentaryzmem, w szczególności rodzimym. W tej chwili w środowisku konstytucjonalistów nie zawsze wiadomo choćby to, kto na jaki temat pisze doktorat i jaka konkretnie problematyka stanowi temat aktualnych badań w poszczególnych ośrodkach. Komitet Redakcyjny powinien dążyć do integracji środowiska, przynajmniej profesorskiego, na przykład kierowników katedr prawa konstytucyjnego. Kierownicy ci niekoniecznie muszą wchodzić w jego skład, ale mógłby on, na przykład raz na pół roku, organizować ich spotkania w celu wy-

miany informacji o podejmowanych problemach badawczych i o zamierzeniach w zakresie prawa parlamentarnego. Z pewnością takie spotkania zwiększałyby aktywność również młodszych pracowników naukowych, jeśli chodzi o badania, publikacje, przygotowywanie doktoratów i ogólny wzrost zainteresowania problematyką prawa parlamentarnego. Nie tylko służyłyby one lepszej koordynacji, lecz mogłyby odegrać rolę inspirującą.

Doktor Marek Zubik z Uniwersytetu Warszawskiego zauważył, że źródła inspiracji i fermentu naukowego w prawie parlamentarnym można doszukiwać się w pracach podejmowanych w ramach działalności Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, polegającej m.in. na udzielaniu odpowiedzi na wiele aktualnych problemów z pogranicza prawa, polityki i życia społecznego. Również w Sejmie, w Biurze Legislacyjnym, powstają projekty ustaw i rodzą się różne refleksje związane z procesem stanowienia prawa. Nie tak dawno profesorowie Wojciech Sokolewicz i Marcin Kudej przygotowali dwa projekty regulaminu Sejmu, ale ich dorobek nie został w pełni wykorzystany, a teksty projektów nawet nie są szerzej znane. Efekty wymienionych działań nie zawsze zatem służą przekładaniu nauki na praktykę, ale to postulat bardziej do polityków niż do Komitetu Redakcyjnego. „Przegląd Sejmowy” natomiast może stwarzać, na przykład przez organizowane konferencje i spotkania dogodną płaszczyznę wymiany myśli i poglądów, tak jak to miało miejsce w przypadku spotkania z kwietnia 2001 r., poświęconego przedstawieniu projektów regulaminu Sejmu i dyskusji nad nimi.

Profesor Marian Grzybowski z Uniwersytetu Jagiellońskiego postulował publikowanie (mówił nawet o „przywróceniu” publikowania, ale w „Przeglądzie Sejmowym” nigdy tego typu opracowań nie zamieszczano — *przyp. red.*) w czasopiśmie bibliografii opracowań dotyczących problematyki parlamentarnej i związanej z nią. Byłoby to użyteczne szczególnie w dydaktyce. Gdyby okazało się to niemożliwe, to proponował, aby zastanowić nad możliwością periodycznego zamieszczania przeglądów piśmiennictwa w dziale, w którym znajdują się recenzje i noty. Można by zamawiać i zamieszczać, tak jak czynią to niektóre czasopisma historyczne, przeglądowe artykuły, których autorzy zwracaliby uwagę na ukazujące się opracowania dotyczące parlamentaryzmu, zwłaszcza zagranicznego, co mogłoby pracownikom naukowym, a zwłaszcza młodzieży studenckiej, służyć pomocą przy poszukiwaniu źródeł do prac magisterskich i dyplomowych. Takie przeglądy wydają się przydatne tym bardziej, że liczba ośrodków naukowych wzrasta, a wyposażenia ich placówek bibliotecznych nie zawsze jest wystarczające, zwłaszcza poza Warszawą. Publikowanie informacji o ukazujących się książkach i artykułach z pewnością przyczyniałoby się do wzrostu zainteresowania „Przeglądem Sejmowym” wśród potencjalnych odbiorców.

Zdaniem profesor Ewy Gdulewicz z Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie idea „Przeglądu Sejmowego” warta jest kontynuowania. Nawiązując do postulatów, które były już wysuwane kilka lat temu, ponowiła ona propozycję jeszcze mocniejszego związania czasopisma z życiem parlamentu, na

przykład przez utworzenie w czasopiśmie działu, który by miał charakter pewnej kroniki parlamentarnej. Zwróciła też uwagę na zbyt małą liczbę tekstów dotyczących parlamentaryzmu w innych państwach, zwłaszcza w państwach tak zwanej młodej demokracji. Niewątpliwie dostęp do materiałów, które mogłyby stanowić podstawę do napisania takich tekstów, jest trudny, lecz ich publikowanie byłoby bardzo pożyteczne. Na przykład bardzo przydatne dla wielu konstytucjonalistów w ich pracach badawczych okazały się tłumaczenia regulaminów parlamentarnych. Inną przypomnianą propozycją sprzed lat jest postulat ustanowienia nagrody „Przeglądu Sejmowego” dla piszących prace magisterskie na tematy związane z parlamentem.

Profesor **M i r o s ł a w G r a n a t** z UMCS i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, występując w dyskusji — co podkreślił — jako czytelnik „Przeglądu Sejmowego”, a nie jako członek jego Komitetu Redakcyjnego, nawiązał do pytania, który rozpoczęli W. Sokolewicz i M. Kruk-Jarosz, poszukując odpowiedzi na pytanie, gdzie jest główny puls życia doktryny prawa konstytucyjnego w Polsce. Czy można oczekiwać od „Przeglądu Sejmowego”, „Państwa i Prawa” czy „Przeglądu Legislacyjnego”, że będą one ośrodkami ogniskującymi i inspirującymi badania naukowe i dyskusje? Zgodził się, że naukowy ferment intelektualny w dziedzinie prawa konstytucyjnego znajduje zbyt słabe odzwierciedlenie w czasopiśmie naukowych, dlatego poparł te propozycje, których celem byłoby pobudzenie dyskusji z udziałem redakcji różnych fachowych periodyków, w tym „Przeglądu Sejmowego”, czy to poprzez polemiki, jak sugeruje profesor Sokolewicz, czy też poprzez spotkania redakcyjne, jak proponuje profesor Kruk. Jest to co prawda bardzo trudne zadanie, gdyż wymaga przełamania bariery „poprawności akademickiej”, która ogranicza przedstawicieli środowiska konstytucjonalistów, ale ta droga i tak wydaje się skuteczniejsza niż na przykład organizacyjne zespolenie, choćby w „Przeglądzie Sejmowym”, niemal wszystkich przedstawicieli doktryny. Tę rolę pełnią doroczne zjazdy katedr i zakładów prawa konstytucyjnego, konferencje czy bieżące kontakty. Postulat rozwoju prawa konstytucyjnego poprzez konfrontacje intelektualne na łamach czasopism prawniczych wydaje się dyskutantowi bliższy i bardziej pragmatyczny niż różne zabiegi natury formalnej.

Profesor **K r z y s z t o f S k o t n i c k i** z Uniwersytetu Łódzkiego zgłosił uwagę, której ze względu na ramy referatu nie w ujął w nim wcześniej. Stwierdził, że życie akademickie rozwija się, powstają nowe uczelnie, jest coraz więcej kształcących się. W nowych, często małych ośrodkach nie ma łatwego dostępu do literatury, także do „Przeglądu Sejmowego” z lat minionych, może więc byłaby możliwość wydania ogromnego 10-letniego dorobku czasopisma w postaci płyty CD lub udostępnienia go poprzez Internet. Mogą z tym być pewne problemy wynikające z prawa autorskiego, które kiedyś nie przewidywało tej formy publikacji, ale sprawa wydaje się warta przemyślenia.

Były szef Kancelarii Sejmu, **R y s z a r d S t e m p l o w s k i**, pomysłodawca wydawania „Przeglądu Sejmowego”, przekazał swój głos w dyskusji już po zakończeniu konferencji, w postaci listu przesłanego na ręce redaktora naczelnego czasopisma. Przypominając genezę periodyku ujawnił, że z pomysłem jego powołania no-

sił się od wyborów parlamentarnych w 1989 r. Miał to być kwartalnik „sejmowy”, przekształcający się stopniowo w miesięcznik. Projekt nabrał jednak realnych kształtów dopiero w 1992 r., a mobilizującym impulsem była pięćsetna rocznica parlamentaryzmu polskiego, przypadająca w roku następnym. Wypowiadając się na temat poziomu czasopisma R. Stemplowski przyłączył się do zgodnej opinii środowiska, że „Przegląd Sejmowy” spełnia ważną rolę i zasługuje na wysoką ocenę. Patrząc z pozycji czytelnika sformułował jednak kilka uwag krytycznych. Stwierdził, iż w periodyku nastąpił „silny przechyl” w stronę prezentacji badań naukowych z myślą o uczonych, za mało zaś jest publikacji przeznaczonych dla innych kategorii czytelników: polityków, dziennikarzy, urzędników, studentów. Zbyt rzadko ukazują się opracowania z zakresu socjologii i organizacji parlamentu, brakuje studiów porównawczych uwzględniających doświadczenia parlamentów w innych państwach, nie ma artykułów poświęconych teorii polityki. Dobrze by było, gdyby częściej zamieszczali w czasopiśmie swoje teksty autorzy zagraniczni. Autor listu wyraził też pogląd, że na zakres czytelnictwa pozytywnie wpłynęłaby dobra publicystyka, a w doborze tematów pomocne byłyby ankiety redakcyjne przeprowadzane wśród posłów, senatorów i dziennikarzy. Ostatnim zgłoszonym przez niego postulatem była potrzeba udostępniania pełnej treści każdego numeru „Przeglądu Sejmowego” na stronie internetowej Kancelarii Sejmu.

Do zgłoszonych w dyskusji wniosków i postulatów ustosunkował się redaktor naczelny „Przeglądu Sejmowego” profesor W i e s ł a w S k r z y d ł o, który podkreślił, że konferencja nie stała się, wbrew obawom, formą „oficjałki” dla uczczenia 10-lecia czasopisma, lecz była roboczym spotkaniem, na którym, dzięki zarówno wnikliwym referatom recenzyjnym, jak i głosom uczestników dyskusji, pojawiło się wiele istotnych uwag i sugestii godnych rozważenia i przeanalizowania na posiedzeniu Komitetu Redakcyjnego w celu ustalenia, które z tych interesujących propozycji będą możliwe do zrealizowania. Dziękując swoimi przemyśleniami profesor Skrzydło wyjaśnił, że jego wypowiedź należy traktować jedynie jako przedstawienie jego osobistego punktu widzenia na zgłoszone postulaty, gdyż oficjalne stanowisko wobec nich zajmie kolegiálně Komitet Redakcyjny na najbliższym posiedzeniu.

Mówca zgodził się, iż jeśli chodzi o zaplecze intelektualne „Przeglądu Sejmowego”, to rzeczywiście nie jest ono równomiernie rozłożone pod względem geograficznym. Są ośrodki, które rozwinęły ożywioną współpracę z czasopiśmem, a są i takie, które właściwie w ogóle nie zaistniały na łamach periodyku. Istnieje więc potrzeba poszerzenia tego zaplecza, najlepiej o wszystkie środowiska polskich konstytucjonalistów. Powstaje pytanie, jak to zrobić. Zgłoszono propozycję poszerzenia składu Komitetu Redakcyjnego o przedstawicieli nie reprezentowanych w nim katedr prawa konstytucyjnego. Postulat ten ma jednak pewne mankamenty. Pomijając argument, że liczba członków komitetu wynika z zarządzenia szefa Kancelarii Sejmu (takie zarządzenie może przecież ulec zmianie), należy pamiętać, iż nie zawsze liczne gremium sprzyja operatywności. Komitet Redakcyjny zaś do tej pory działał bardzo efektywnie. Zebrał się już 122 razy. Nie było miesiąca, w którym nie odbyłoby się

jego posiedzenie. Jego członkami jest 7 profesorów. Gdyby zrealizować postulat, aby w jego skład weszli przedstawiciele wszystkich uniwersytetów, to liczebność komitetu zwiększyłaby się około dwukrotnie. Trudności, jakie by mogły wyniknąć z takiego poszerzenia, nie zwalniają nas jednak z poszukiwania form bliższego kontaktu z wszystkimi ośrodkami, choćby po to, aby wiedzieć, jakie prace badawcze są tam prowadzone i gdzie można zamawiać interesujące materiały na tematy, które mogłyby być poruszone na łamach czasopisma.

Jeśli chodzi o problematykę podejmowaną przez „Przegląd Sejmowy”, to wynika ona albo z inicjatywy Komitetu Redakcyjnego, który zamawia u określonych osób artykuły, albo z inicjatywy samych autorów, którzy dowiadują się, jaki temat ma szansę na publikację, lub przysyłają gotowe teksty. Lista osób, do których zwracano się z propozycją napisania tekstu, ale skończyło się tylko na obietnicach z ich strony, jest niestety dość długa. W. Skrzydło stwierdził, że nikogo nie krytykuje, gdyż zdaje sobie sprawę, iż obecnie istnieje ogromne zapotrzebowanie na opinie i ekspertyzy konstytucjonalistów, którzy poza tym są przecież zaangażowani w prace dydaktyczne, i to z reguły na kilku uczelniach, w związku z czym coraz trudniej jest im wywiązywać się z wszystkich podjętych zobowiązań dotyczących publikacji i dotrzymywać terminów. Ma to także pewien wpływ na terminowość ukazywania się „Przeglądu Sejmowego”.

Z uznaniem przyjęto w środowisku konstytucjonalistów pomysł publikowania stanowisk prezentowanych przez Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Intencją Komitetu Redakcyjnego było, aby w tym samym numerze czasopisma ukazywała się glosa do orzeczenia TK w tej samej sprawie, w której wypowiedział się Sejm w publikowanym stanowisku. Ten zamiar niestety nie zawsze udało się zrealizować, m.in. z tego powodu, że w tece redakcyjnej ostatnio brakuje głos. Dlatego W. Skrzydło zaapelował do obecnych na sali o głosowanie ważnych orzeczeń, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego. Kontakty z TK były bardzo ścisłe, kiedy dwaj członkowie Komitetu Redakcyjnego byli sędziami TK. Wówczas znajomość istotnych wyroków czy postanowień TK pozwalała odpowiednio inspirować potencjalnych autorów glos do ich pisanie. Obecnie nie ma takich związków personalnych i czynione są próby nawiązania stałego kontaktu z kompetentną osobą w Trybunale Konstytucyjnym, aby znów było możliwe „wyławianie” z aktualnego orzecznictwa tego organu spraw zasługujących na skomentowanie w glosach.

Były zgłaszane również inne propozycje, na przykład dotyczące publikowania bibliografii prac związanych z parlamentaryzmem. Pismo ma jednak pewne objętościowe ramy, w których musi się mieścić. Niektóre materiały nie są zamieszczane w czasopiśmie dlatego, żeby nie dublować informacji ukazujących się w postaci innych wydawnictw Kancelarii Sejmu. Często interesujące materiały, opracowywane i publikowane np. przez Biuro Studiów i Ekspertyz, nie są dostępne na łamach „Przeglądu Sejmowego”, chociaż służyłoby to ich upowszechnieniu, gdyż jego zasięg jest szerszy. Nie da się wszakże w jednym periodyku pomieścić wszystkiego.

Komitet Redakcyjny przyjął kiedyś założenie, że na trzy albo cztery artykuły publikowane w dziale I „Przeglądu Sejmowego” przynajmniej jeden powinien poruszać problematykę obcą, m.in. środkowoeuropejską, ale nie zawsze udaje się znaleźć autorów, stąd rzeczywiście ta tematyka jest nieco zaniedbana, co niewątpliwie wymaga zmiany. Od pewnego czasu w czasopiśmie nie są już publikowane regulaminy parlamentarne, gdyż Komitet Redakcyjny uznał, że regulaminy najważniejszych parlamentów zostały już zamieszczone, lecz słuszna jest uwaga profesora Skotnickiego, że ulegają one zmianom, a dla badaczy bardzo ważne jest analizowanie tendencji, jakie występują we współczesnym parlamentaryzmie, co znajduje przecież odzwierciedlenie również w tekstach owych regulaminów. Argument ten niewątpliwie zostanie wnikliwie rozpatrzony.

Ciekawa jest propozycja profesora Sokolewicza, by bardziej prezentować poglądy autorów bardziej „drapieżnie”, zamieszczając większą liczbę zamawianych tekstów polemicznych i krytycznych. Komitet Redakcyjny rozważy, jak to zrobić, ale trzeba mieć świadomość, że nie zawsze zależy to od jego inicjatywy, musi bowiem pojawić się zainteresowanie taką formą dyskusji naukowej wśród potencjalnych autorów. Za interesujący należy też uznać pomysł pani profesor Kruk-Jarosz, by organizować dyskusje redakcyjne na określone ważne tematy. Rzecz wymaga zastanowienia. Jeśli okazałoby się to realne, to dobrze by było przynajmniej raz w roku organizować spotkania, podczas których omawiano by problemy mogące być zaczynem nawet większej liczby artykułów czy innych opracowań.

Były też pewne głosy, które mogą wywołać dyskusję. To prawda, że przedstawiciele poszczególnych ośrodków akademickich powinni lepiej się orientować, jaka problematyka badawcza jest podejmowana w każdym z nich, jakie są przygotowywane rozprawy doktorskie czy habilitacyjne, ale czy spotkania, na których poruszano by te tematy, mają odbywać się z inicjatywy właśnie Komitetu Redakcyjnego „Przeglądu Sejmowego”? Temu celowi służą przecież coroczne zjazdy katedr i zakładów prawa konstytucyjnego. Na brak spotkań w środowisku konstytucjonalistów nie można narzekać, są raczej problemy, jak wziąć udział przynajmniej w najważniejszych z nich, chodzi tylko o lepsze wykorzystanie istniejących form wzajemnej komunikacji.

Ma rację doktor Zubik, że dla badaczy parlamentaryzmu najbardziej ciekawe są opinie i ekspertyzy. Komitet Redakcyjny będzie nadal chciał korzystać w tym zakresie z materiałów Biura Studiów i Ekspertyz. Należy też mieć na uwadze fakt, że niektóre opinie mogą stać się podstawą do opracowania artykułu. Pomysłem do rozważenia jest zgłoszona przez profesora Grzybowskiego prośba o regularne publikowanie przeglądów bibliografii z dziedziny prawa parlamentarnego.

Pani profesor Gdulewicz wspomniała o ustanowieniu nagrody „Przeglądu Sejmowego”. Taka inicjatywa została już kiedyś podjęta. Wystąpiono do katedr prawa konstytucyjnego z prośbą o nadsyłanie prac magisterskich poświęconych problematyce parlamentarnej, ale Komitet Redakcyjny nie otrzymał ani jednej pracy. Może

jednak rezygnacja z tej inicjatywy była zbyt szybka i pochopna? Trzeba będzie zastanowić się, czy warto do niej powrócić.

Jeśli chodzi o sprawę przeniesienia „Przeglądu Sejmowego” z kategorii B do kategorii A w klasyfikacji czasopism naukowych KBN, to profesor Skrzydło poinformował, że szef Kancelarii Sejmu wystąpił już z interwencją, aby do odpowiedniej zmiany doprowadzić.

Na zakończenie wystąpienia mówca podziękował za gratulacje, jakie otrzymał Komitet Redakcyjny w związku z 10-leciem „Przeglądu Sejmowego”, zarówno te, które nadeszły na piśmie, jak i za wyrażone w formie ustnej. Podziękował również recenzentom, których interesujące referaty stały się inspiracją do dyskusji, dyskutantom oraz wszystkim pozostałym uczestnikom konferencji, zapewniając, że zgłoszone uwagi nie zostaną pozostawione bez rozpatrzenia, lecz że staną się przedmiotem dyskusji na najbliższym posiedzeniu Komitetu Redakcyjnego, tak by można je było w jak największym stopniu wykorzystać.

Opracował *Jan Cofałka*



DOKUMENTY

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM

A. REGULAMINY PARLAMENTARNE

REGULAMIN KOMISJI NADZWYCZAJNEJ DO ZBADANIA ZAJŚĆ W SEJMIE W DNIU 31 PAŹDZIERNIKA 1929 R.

Sejm, wyłoniony w wyborach 4 marca 1928 r., przy przekraczającej 78% uprawnionych frekwencji wyborczej, rozpoczął prace w atmosferze napięcia, wywołanej zarówno wspierającymi BBWR praktykami administracji rządowej w czasie wyborów, jak i prowokacją posłów komunistycznych. Obrady otwierał, już po raz trzeci (tym razem jako urzędujący premier), marszałek Józef Piłsudski odczytaniem orędzia prezydenta i powołaniem w jego imieniu marszałka seniora. Gdy Piłsudski wszedł na salę, z foteli posłów komunistycznych rozległy się okrzyki: „Precz z faszystowskim rządem Piłsudskiego”. W odpowiedzi z ław BBWR padło: „Ile pieniędzy panowie dostali z Moskwy za te okrzyki?”, a marszałek trzykrotnie zagroził: „Panowie będą wyrzuceni z sali”. Ponieważ krzyczano nadal, na salę wkroczyło 20 policjantów, prowadzonych przez ministra spraw wewnętrznych gen. Felicjana Sławoja-Składkowskiego, którzy siłą usunęli demonstrujących przy akompaniamencie oklasków osób na sali i na galerii. Zresztą usunięci wkrótce powrócili na obrady. Lewica protestowała, uznając interwencję policji za zamach na prawa Sejmu. Strona rządowa argumentowała, że obrady Sejmu nie były jeszcze otwarte, nie doszło do wyboru marszałka izby ani do ślubowania, więc wyprowadzeni z sali formalnie nie byli jeszcze posłami.

Na tym samym posiedzeniu, w atmosferze konfliktu, dokonano wyboru marszałka Sejmu. Można przypuszczać, że wysunięty przez Piłsudskiego na zebraniu klubu Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem Kazimierz Bartel miałby spore szanse na objęcie tego stanowiska. Jednak BBWR — najliczniejszy, choć nie dysponujący więk-

szością, klub sejmowy — nie podjął żadnych prób porozumienia z innymi ugrupowaniami, co odczytano jako postawę antyparlamentarną. PPS wysunęła kandydaturę Ignacego Daszyńskiego, który w drugim głosowaniu uzyskał wystarczającą większość głosów (206 wobec 141 oddanych na Bartla) i objął urząd marszałka Sejmu, zyskując tym samym co najmniej dożgonną niechęć ze strony sanacji. Obrażony klub BBWR zrezygnował z obsadzenia funkcji wicemarszałka, pozbawiając się tym samym możliwości uczestniczenia w posiedzeniach Prezydium Sejmu (żaden z posłów z BBWR nie był również sekretarzem Sejmu).

Sejm II kadencji, mimo uchwalenia budżetu (z demonstracyjnym skreśleniem funduszu dyspozycyjnego ministra spraw wojskowych, czyli Piłsudskiego), był stale, choć początkowo tylko werbalnie, atakowany przez byłego naczelnika państwa. Podzielona opozycja nie potrafiła w 1928 r. podjąć skutecznej akcji przeciwko obozowi sanacyjnemu (m.in. upadły wniosek prawicy o rozpatrzenie sprawy przekroczeń budżetowych oraz o wotum nieufności dla ministra sprawiedliwości Stanisława Caya).

Dopiero w lutym 1929 r. PSL-„Wyzwolenie”, Stronnictwo Chłopskie i PPS zgłosiły wspólny wniosek o pociągnięcie ministra skarbu Gabriela Czechowicza do odpowiedzialności konstytucyjnej za ujawnione przez NIK przekroczenia budżetowe rządu. 20 marca wniosek został uchwalony większością 3/5 głosów (239 głosów za wnioskiem, 126 przeciw). W momencie ogłaszania wyników głosowania posłowie BBWR demonstracyjnie opuścili salę obrad. Wkrótce marszałek Piłsudski po raz kolejny ostro zaatakował w prasie Sejm, a szczególnie posłów-oskarżycieli (artykuł „Dno oka”, opublikowany 7 kwietnia). Spodziewano się, że nie dopuści on do rozpoczęcia postępowania. Ale 26 czerwca rozprawa ruszyła, a Piłsudski stanął przed Trybunałem Stanu i w gwałtowny sposób znowu zaatakował Sejm, ustawę o Trybunale Stanu („partacka”) i oskarżycieli. Wziął na siebie jako szefa rządu odpowiedzialność za przekroczenia budżetowe. Trybunał po dziesięciogodzinnej debacie 29 czerwca postanowił zawiesić postępowanie „do czasu wydania przez Sejm Rzeczypospolitej uchwały, zawierającej ocenę merytoryczną zakwestionowanych przez Sejm pod względem formalnym kredytów”, uchylając się w ten sposób z przyczyn formalnych od wydania ostatecznego orzeczenia.

Opozycja nadal nie potrafiła zewrzeć szeregów i zdecydować się na konsekwentną metodę postępowania wobec rządu. Z jednej strony Daszyński sugerował Piłsudskiemu rozwiązanie izb lub stworzenie większości opartej na BBWR, PPS i PSL-„Wyzwolenie”, co przyniosło jedynie wzrost wzajemnej nieufności klubów lewicy i centrum. Z drugiej — nie powiodła się podjęta przez działaczy PSL-„Piast” próba zwołania nadzwyczajnej sesji Sejmu w związku z atakami sanacji ani nie uzyskała poparcia analogiczna inicjatywa endecji, zmierzająca do merytorycznego zamknięcia sprawy Czechowicza.

We wrześniu, wobec sugestii premiera Kazimierza Świtalskiego, by zorganizować poza Sejmem konferencję przedstawicieli wszystkich klubów w sprawie procedur budżetowych, sześć klubów udzieliło wspólnej odmownej odpowiedzi, domagając się jednocześnie szybszego zwołania sesji parlamentu. Stanowisko klubów w tej sprawie jest

uważane za pierwszy oficjalny dokument porozumienia nazwanego później *Centrolewem*. Wywołało to kolejny atak prasowy Piłsudskiego, określającego stronnictwa sejmowe jako „gasnący świat”, który chce zatrzymać swe „musowe zatonięcie w mro-
kach przeszłości”. Na łamach „Robotnika” replikowali na to Daszyński (artykuł *Niewczesne żale*) i Mieczysław Niedziałkowski (artykuł *Nasz stosunek do Piłsudskiego*, w którym autor nazwał go „wodzem gasnącego świata starej Polski”).

W atmosferze konfliktu między rządem a opozycją 31 października 1929 r. miała zostać otwarta jesienna sesja Sejmu. Swe przybycie, w zastępstwie niedysponowanego premiera Świtalskiego, zapowiedział Piłsudski, liczone się więc z jakąś akcją z jego strony. I rzeczywiście, przed godziną 16, na którą wyznaczono początek posiedzenia, do gmachu Sejmu przybyła grupa kilkudziesięciu oficerów, w większości z bronią osobistą. Ilu ich dokładnie było, nie udało się ustalić. W sprawozdaniu dla rządu z dnia 7 listopada 1929 r. minister spraw wojskowych wymienił liczbę 47, ale dodał, że nie uwzględnił oficerów posiadających stałe karty wstępu do Sejmu oraz ośmiu oficerów, którzy wielokrotnie wchodzili i wychodzili z gmachu. Sekretarz marszałka Sejmu, Józef Dwernicki, o godz. 16.10 doliczył się 96 oficerów. Według zeznań członków Straży Marszałkowskiej oficerów było 100–120. Liczbę 100 wymieniono też w sejmowej uchwale. Nie ulega wątpliwości, że hol sejmowy był wypełniony przez wojskowych. W późniejszym postępowaniu kwestią sporną było, w jaki sposób oficerowie weszli do budynku Sejmu. Minister spraw wojskowych we wspomnianym sprawozdaniu twierdził stanowczo, że odbyło się to bez użycia siły. Natomiast komendant Straży Marszałkowskiej Roman Stawicki oraz pełniący wówczas służbę strażnik Bolesław Łasiński zeznali, że oficerowie zostali poinformowani o konieczności uzyskania kart wstępu, po czym „odsunęli na bok” stojącego w drzwiach strażnika i weszli do holu. Należy dodać, że strażników w tym pomieszczeniu było tylko trzech (wliczając komendanta), a cała Straż Marszałkowska liczyła 18 osób. O godz. 16 przybył marszałek Piłsudski w towarzystwie dyrektora swego gabinetu płk. Józefa Becka i ministra spraw wewnętrznych gen. Sławoja-Składkowskiego. Oficerowie utworzyli szpaler i oddali honory wojskowe. Podobnie uczynili strażnicy. Obyło się bez okrzyków. Wojskowi nadal pozostawali w holu.

Dyrektor Biura Sejmu Henryk Pomorski działając z polecenia marszałka Daszyńskiego dwukrotnie zwrócił się do oficerów z prośbą o opuszczenie gmachu. Wezwania te nie odniosły skutku. Później strona rządowa pokrętnie tłumaczyła, że oficerowie mogli posłuchać jedynie najwyższego stopniem spośród obecnych w gmachu, czyli w tym wypadku marszałka Polski. Sami oficerowie twierdzili, że przyszli spotkać się z posłami Adamem Kocem i Karolem Polakiewiczem z BBWR i że chcieli powitać marszałka Piłsudskiego. Według zeznań posła Tadeusza Regera i dyrektora Biura Sejmu H. Pomorskiego grozili wkroczeniem na salę obrad. Minister Sławoj-Składkowski wezwany przez marszałka Daszyńskiego usłyszał: „dopóki uzbrojeni ludzie gmachu nie opuszczą, posiedzenia nie otworzę”.

O godz. 16.20 zebrał się konwent seniorów, który, przy zupełnej dezorientacji klubu BBWR, poparł stanowisko marszałka Sejmu. Około godz. 17 Daszyński wysłał do prezydenta Ignacego Mościckiego pismo następującej treści:

„Panie Prezydencie Rzeczypospolitej!

Zarządzenia Pana Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października r.b., kontrasygnowanego przez p. Premiera Dr Kazimierza Świtalskiego (Z. Prez. Rady Min. 14882) o zwołaniu sesji Sejmu, nie mogę wykonać, ponieważ o godz. 4 po południu wdarło się przemocą do gmachu sejmowego przeszło 90 uzbrojonych oficerów W.P., którzy na moje żądanie opuszczenia gmachu Sejmu odpowiadają odmownie i pozostają w pobliżu sali posiedzeń Izby poselskiej.

(—) I. Daszyński
Marszałek Sejmu”.

Piętnaście minut później w gabinecie Daszyńskiego zjawił się marszałek Piłsudski w towarzystwie Becka i Sławoja-Składkowskiego, aby zażądać otwarcia posiedzenia. Miała miejsce słynna rozmowa z Daszyńskim, który mimo nalegania i walenia pięścią w stół z godnością oświadczył: „Pod szablami i rewolwerami nie otworzę posiedzenia”. Według relacji świadków Piłsudski, opuszczając gabinet, rzucił głośno: „to du-reń!” i udał się na Zamek Królewski do prezydenta.

O 18.15 nadeszła stamtąd odpowiedź na cytowane wyżej pismo. Prezydent Mościcki stwierdził: „donoszę, że w tej chwili znajduje się u mnie Pan Marszałek Piłsudski, który [...] złożył mi relację o stanie w Sejmie, która to relacja jest sprzeczna z Pańską relacją. Wobec tego nie jestem w stanie, bez [...] obecności razem u mnie Pana i Pana Marszałka Piłsudskiego, zająć jakiegokolwiek stanowisko. Proponuję zatem Panu Marszałkowi odłożyć posiedzenie dzisiejsze do innego dnia celem wyjaśnienia sprawy”.

Na zwołanym ponownie na 18.30 posiedzeniu konwentu Daszyński potwierdził swą decyzję, a o 20.00 rozdano posłom komunikat w tej sprawie. Oficerowie zaczęli opuszczać sejmowy hol.

Najście oficerów na Sejm wywołało w kraju i poza granicami fatalne wrażenie. Klub BBWR postanowił zgłosić wotum nieufności(!) wobec marszałka Sejmu, gdyż sanacja uważała postawę Daszyńskiego za „sianie w społeczeństwie niczym nieumotywowanego niepokoju i zamętu”. Ale w komunikacie rządowym ograniczono się do suchego zrelacjonowania faktów, a prasa endecka i socjalistyczna ostro krytykowała obóz rządzący, pisząc o Sejmie „wydanym na łup przemocy wojska”. Krytycznie przedstawiła wydarzenie również prasa zagraniczna, zwłaszcza lewicowa (berliński „Vorwärts”, wiedeńska „Arbeiterzeitung”, paryska „La République”), ale też półoficjalna (np. „Journal des Débats”). Przewodniczący polsko-francuskiej grupy parlamentarnej Jean Locquin w liście poparcia wystosowanym do Daszyńskiego przestrzegając, że „wszelkie ograniczenie swobód obywatelskich [...] wywołuje w kołach dyplomatycznych Francji przykry oddźwięk i może tylko wzmóc intrygi nieprzyjaciół Polski”. Na ręce marszałka Sejmu zaczęły napływać również liczne depesze, listy i uchwały z wyrazami sympatii i uznania dla jego postawy.

Prezydent Mościcki sugerował Daszyńskiemu spotkanie z Piłsudskim w celu wyjaśnienia faktycznego przebiegu wydarzeń. Daszyński, biorąc pod uwagę publiczne obraźliwe wypowiedzi Piłsudskiego, odmówił i w rezultacie 3 listopada odbyła się

jedynie dwugodzinna rozmowa Mościckiego z Daszyńskim. W opublikowanym następnego dnia liście do prezydenta marszałek izby przypomniał, że wobec istniejącej sytuacji politycznej prosił prezydenta albo o rozwiązanie Sejmu, albo o odwołanie rządu. Stwierdził: „niemożliwym jest utrzymanie Sejmu i poniewieranie nim do ostatnich granic. [...] Z p. Marszałkiem Piłsudskim rozmawiać poza Sejmem nie będę. Na obelgi odpowiadam spokojną pogardą”. Następnego dnia konwent seniorów, wysłuchawszy relacji Daszyńskiego z rozmowy z prezydentem, zaakceptował propozycję zwołania Sejmu na 5 listopada. Marszałek izby spotkał się również z pracownikami Biura Sejmu oraz ze Strażą Marszałkowską, aby poinformować ich, że cały teren sejmowy od płotu przy ulicy Wiejskiej jest niedostępny dla wojska i policji, wejściem głównym mogą być wpuszczani tylko posłowie, senatorowie, ministrowie i wiceministrowie, a dziennikarze, urzędnicy ministerialni i inni goście mają korzystać z wejścia na galerię dla publiczności. Dla osób chcących spotkać się z posłem już wcześniej wyznaczono poczekalnię w tzw. hotelu poselskim.

5 listopada, w dniu posiedzenia, wszyscy wchodzący byli legitymowani przez Straż Marszałkowską przy furtce od ul. Wiejskiej. Nastrój panujący na sejmowych korytarzach dobrze charakteryzuje fakt, że gdy u wylotu ul. Wiejskiej, od strony placu Trzech Krzyży, ukazał się szwadron 1. pułku szwoleżerów wracający z jakiejś uroczystości na Zamku Królewskim, natychmiast rozeszła się pogłoska, iż wojsko idzie na Sejm, co wywołało popłoch. Straż Marszałkowska zamknęła bramy, ale szwoleżerowie pojechali dalej, do pobliskich koszar. Wkrótce do Sejmu przybył premier Świątalski z pismem prezydenta o odroczeniu, na podstawie art. 25 Konstytucji marcowej, sesji na 30 dni. Kluby parlamentarne przyjęły własne rezolucje, w których stwierdziły, że odroczenie uznają za krok szkodliwy dla państwa oraz formę ucieczki rządu przed odpowiedzialnością i kontrolą ze strony przedstawicielstwa narodowego.

Wyznaczony zarządzeniem prezydenta termin zebrania się Sejmu przypadł w dniu 5 grudnia. Przed rozpoczęciem posiedzenia na Wiejskiej zgromadziło się kilkaset osób (jak pisała prasa sanacyjna, „tłum”), które zostały przez policję usunięte w boczne ulice (Matejki i Górnośląską) oraz na plac Trzech Krzyży. Policja otoczyła kordonem tereny sejmowe, a nawet ustawiła hydranty. Do demonstracji i zamieszek jednak nie doszło. Otwierając posiedzenie Daszyński w krótkim wystąpieniu dobitnie stwierdził: „Miecz jest argumentem wobec wroga, lecz nigdy wobec przedstawicielstwa narodu. Politykująca armia staje się klęską swego narodu”.

Na tym samym posiedzeniu Walery Sławek i grupa posłów z BBWR zgłosili wniosek nagły o powołanie komisji nadzwyczajnej do zbadania zająć w Sejmie w dniu 31 października 1929 r. 18 grudnia w Sejmie BBWR uzasadnił swój wniosek chęcią ustalenia prawdy w związku ze „stronniczymi enuncjacjami” Daszyńskiego. Wobec takiego postawienia sprawy zaprotestował Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów. Nagłość jednak uchwalono i wniosek trafił do Komisji Regulaminowej i Nietykalkości Poselskiej. W komisji tej dyskusję wywołał zakres uprawnień komisji nadzwyczajnej. Szczególnie dużo wątpliwości budziły prawo komisji nadzwyczajnej do zaprzysięgania świadków i rzeczoznawców, prawo do zwalniania oficerów i urzędni-

ków z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej oraz możliwość zwracania się do sądu o przesłuchanie świadków w drodze rekwizycji.

21 grudnia o zakresie uprawnień komisji nadzwyczajnej i interpretacji art. 34 Konstytucji marcowej dyskutowano na forum Sejmu. Opozycyjna większość izby przyznała tej komisji sporne uprawnienia i dokonano wyboru kandydatów, wskazanych przez kluby. W skład komisji nadzwyczajnej weszli: W. Sławek, K. Polakiewicz i Bohdan Podoski z BBWR, Herman Lieberman i Norbert Barlicki z PPS, Józef Putek z PSL-„Wyzwolenie”, Stanisław Wrona ze Stronnictwa Chłopskiego, Seweryn Czetwertyński ze Związku Ludowo-Narodowego oraz Sergiusz Chrucki z Ukraińsko-Białoruskiego Klubu Sejmowego. Przewodnictwo objął Czetwertyński, sekretarzem komisji został Podoski, a sprawozdawcą — Lieberman.

Na posiedzeniu komisji 7 stycznia 1930 r. Sławek domagał się prowadzenia obrad jawnie i w pełnym składzie oraz stenografowania zeznań świadków i żądał, aby pytania mógł zadawać każdy członek komisji, a świadkowie byli wzywani na wniosek 1/3 jej członków (przedstawiciele BBWR stanowili taki właśnie ułamek całego składu komisji). Lieberman zgłosił kontrpropozycję, zgodnie z którą pytania świadkom mogliby zadawać bezpośrednio tylko przewodniczący i sprawozdawca; pozostali członkowie mieliby formułować pytania na piśmie i przed ich zadaniem przedstawiać je przewodniczącemu. Jak wynika z publikowanego poniżej regulaminu, przyjęto rozwiązanie kompromisowe. Regulamin został uchwalony 6 głosami „za” przy 3 głosach „przeciw” (były to głosy posłów z BBWR).

Procedowanie rozpoczęło się od odczytania protokołów z postępowania przeprowadzonego przez marszałka izby i Biuro Sejmu. Na ich podstawie ustalono, że członek komisji K. Polakiewicz kontaktował się z oficerami w holu sejmowym, wobec czego 3 członków zażądało wyłączenia go ze składu komisji oraz przesłuchania jako świadka. Po rozmowie ze Sławkiem Polakiewicz oświadczył: „Chociaż mandatu członka Nadzwyczajnej Komisji, nadanego mi przez plenum Sejmu, Komisja ani pozbawić, ani ograniczyć nie może, złożę swój mandat na najbliższym posiedzeniu Sejmu”. Po ustąpieniu Polakiewicza na jego miejsce został wybrany Leon Kozłowski.

Komisja powołała 13 świadków, wśród których znaleźli się posłowie z PPS (T. Reger, Jan Nosal, Herman Diamand), z BBWR (A. Koc i K. Polakiewicz), poseł prawicowy (Stefan Tytus Dąbrowski), urzędnicy Biura Sejmu i funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej. Zażądała też przygotowanego dla rządu przez ministra spraw wojskowych sprawozdania o zajęciach w gmachu Sejmu i innych dokumentów wraz z wykazem nazwisk oficerów, którzy „krytycznego dnia przybyli do Sejmu”.

Ponieważ w sprawozdaniu Piłsudski nazwał Daszyńskiego „wariatem” i kilkakrotnie zarzucił mu kłamstwo, komisja przegłosowała usunięcie inkryminowanych fragmentów z tekstu, który miał być publicznie odczytany. W proteście przeciwko temu postanowieniu („cenzura oficjalnej enuncjacji”) posłowie z BBWR zrezygnowali z udziału w pracach komisji nadzwyczajnej, a poseł Czetwertyński zrzekł się przewodnictwa.

Na posiedzeniu Sejmu 25 lutego 1930 r. Walery Sławek oświadczył, że komisja nadzwyczajna nie spełniła swego zadania, a po rezygnacji Czetwertyńskiego i wycofaniu się trzech członków klubu BBWR po prostu przestała istnieć. Na wypadek, gdyby „Sejm zechciał wbrew wyraźnemu brzmieniu własnej uchwały, wyznaczającej wyrażnie 3 miejsca w komisji dla członków BBWR, kompletować ją przez nieformalne powołanie trzech posłów z innych ugrupowań, oświadczamy, że odmawiamy jej wszelkiego zaufania, jako komisji kadłubowej i jednostronnej”. Sejm nie podzielił jednak poglądu prezesa klubu BBWR i tego samego dnia uzupełnił skład komisji o posłów Władysława Hoffmana (NPR), Edmunda Baranowskiego (ChD) i Jana Brodackiego (PSL-„Piast”). Dwa dni później, na posiedzeniu pod przewodnictwem Daszyńskiego, komisja ponownie wybrała Czetwertyńskiego na swego szefa.

Komisja nadzwyczajna przesłuchała 12 świadków (od złożenia zeznań uchylili się posłowie Koc i Polakiewicz z BBWR). Nie udało się przesłuchać 12 oficerów zidentyfikowanych na podstawie zeznań świadków. Oficerowie ci nie stawili się z powodu braku zgody przełożonych, o czym zawiadomili komisję identycznie brzmiącymi pismami.

Postępowanie przed komisją pozwoliło ustalić przebieg wydarzeń przedstawiony powyżej. Odrzucono tezę ministra spraw wojskowych, że oficerowie przebywający w Sejmie podlegali wyłącznie jego rozkazom i wypraszenie ich z polecenia marszałka Sejmu było afrontem i obrazą. W projekcie uchwały stwierdzono, że oficerowie weszli do Sejmu przy użyciu przemocy fizycznej, w sposób zorganizowany i pozostawali w holu sejmowym przez 4 godziny, przez co „odbycie zwołanego na ten dzień posiedzenia Sejmu zostało udaremnione”.

Można dodać, że sprawozdanie komisji nadzwyczajnej nosi datę 29 marca 1930 r. Tegoż dnia odbyło się ostatnie posiedzenie Sejmu II kadencji.

W.K.

REGULAMIN KOMISJI NADZWYCAJNEJ DO ZBADANIA ZAJĄĆ W SEJMIE W DNIU 31 PAŹDZIERNIKA 1929 R.

§ 1

Posiedzenia komisji są jawne. Komisja może odstąpić od tej zasady tylko wtedy, gdyby jawność posiedzenia zagrażała bezpieczeństwu państwa.

Posiedzenia komisji poświęcone badaniu świadków i rzeczoznawców powinny być stenografowane. Oficjalne komunikaty dla prasy z posiedzeń komisji układa przewodniczący komisji w porozumieniu ze sprawozdawcą i sekretarzem.

§ 2

Komisja prowadzi wszelkie czynności związane z dochodzeniem w pełnym swym składzie z wyjątkiem wypadków, gdyby przeprowadzenie w ten sposób jakiejś czynności było szczególnie uciążliwe lub wręcz niemożliwe. W tym ostatnim razie komisja może zlecić przeprowadzenie powyższej czynności bądź sądowi, bądź wybranym w tym celu członkom komisji

w liczbie co najmniej dwóch. O wyniku czynności tym sposobem dokonanych należy komisji zdać sprawę na najbliższym posiedzeniu.

§ 3

Przesłuchaniem świadków i rzeczoznawców kieruje przewodniczący, rozpoczynając badanie od stwierdzenia tożsamości osoby, która się stawiała przed komisją.

Przesłuchiwanie co do tej samej sprawy zaczyna się od wezwania świadka, aby opowiedział wszystko, co mu jest wiadome w sprawie — po czym komisja może mu zadawać pytania.

Pierwszeństwo przy zadawaniu pytań świadkom i rzeczoznawcom przysługuje przewodniczącemu komisji, sprawozdawcy, a następnie członkom komisji w kolejności zgłoszenia. Przewodniczący komisji może uchylić pytanie członka komisji tylko wtedy, gdy wykracza ono ponad wszelką wątpliwość poza ramy dochodzenia lub gdy zostało sformułowane w sposób niestosowny.

§ 4

Komisja określi przed przystąpieniem do badania świadków i rzeczoznawców, którzy z nich mają być zaprzysiężeni oraz jakie okoliczności mają oni ustalić. Wniosek o zmianę uchwały komisji, dotyczącej sprawy zaprzysiężenia świadka lub rzeczoznawcy, może być zgłoszony po stwierdzeniu tożsamości osoby przesłuchiwanej, jednak jeszcze przed przystąpieniem do jej badania co do samej sprawy.

Przy odbieraniu przysięgi od świadków mają odpowiednie zastosowanie art. 111–114 k.p.k., zaś przy odbieraniu przysięgi od rzeczoznawców ponadto art. 133 k.p.k.

§ 5

Na posiedzenie komisji mają wstęp tylko jej członkowie, zawezwani przez komisję świadkowie i rzeczoznawcy oraz urzędnicy kancelarii sejmowej, wyznaczeni przez marszałka Sejmu do pełnienia funkcji służbowych (protokół, stenogram).

Podczas badania świadków i rzeczoznawców prowadzenie dyskusji jest niedopuszczalne. W razie zgłoszenia przez członka komisji wniosku wymagającego przedyskutowania, w szczególności zaś wniosku przewidzianego w § 4, przewodniczący komisji zarządza przerwę celem dania możliwości osobie przesłuchiwanej opuszczenia sali.

§ 6

Wszelką korespondencję komisji podpisuje przewodniczący komisji oraz sekretarz. Protokół obrad komisji prowadzi pod kierunkiem sekretarza komisji urzędnik kancelarii sejmowej, wyznaczony przez marszałka Sejmu.

§ 7

Przepisy regulaminu obrad Sejmu obowiązują odpowiednio i komisję we wszystkich wypadkach nieuregulowanych niniejszym regulaminem.

**B. STANOWISKO SEJMU PREZENTOWANE
PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM****SENTENCJA WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**
z dnia 12 marca 2002 r. (sygn. akt P 9/01)

Sentencja wyroku została opublikowana w niniejszym numerze „Przeglądu Sejmowego” na początku glosy Agnieszki Kubiak, na s. 76–77 (*red.*).

STANOWISKO SEJMU

„Warszawa, dnia 1 marca 2002 r.

Pan [...] Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezesie,

działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunał Konstytucyjnym, przedstawiam Panu Prezesowi wyjaśnienia w sprawie pytań prawnych Sądów Rejonowych oraz Sądu Okręgowego (sygn. akt P 9/01) dotyczących zgodności z Konstytucją RP, a w szczególności:

- z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 i art. 78 oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela — art. 130¹ § 1 k.p.c.,
- z art. 92 ust. 1 konstytucji — art. 125 § 3 k.p.c.,
- z art. 45 ust. 1 konstytucji — art. 126 § 2 k.p.c. i art. 503 § 2 k.p.c.,
- z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 konstytucji — art. 130¹ § 3 k.p.c.,
- z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 konstytucji — art. 394 § 1 pkt 1 k.p.c.,
- z art. 92 ust. 1 i art. 45 ust. 1 konstytucji — rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2000 r. w sprawie określenia wzorów i sposobów udostępniania stronom urzędowych formularzy pism procesowych w postępowaniu cywilnym.

Wyjaśnienia dotyczą pięciu pytań prawnych połączonych do wspólnego rozpoznania ze względu na problemy powstałe w szczególności na tle tzw. postępowania formularzowego.

I. Wątpliwości konstytucyjne pojawiły się w trakcie rozpatrywania przez Sąd Rejonowy w Poznaniu dwóch spraw.

Pierwsza sprawa dotyczy wydanego nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym mocą, którego w całości zostało uwzględnione powództwo wniesione przez «S[...]» Sp. z o.o. w Poznaniu przeciwko pozwanej O[...] T[...].

Pozwana wniosła sprzeciw w terminie ustawowym, domagając się oddalenia powództwa. Jednocześnie podkreśliła, że nie łączyła jej ze spółką wnoszącą powództwo żadna umowa.

Druga sprawa dotyczy złożenia pisma procesowego; jak wywnioskował sąd, miał to być sprzeciw od nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. Pozwany M.[...] R[...] w piśmie tym podnosił, że należność na rzecz powódki w części już spłacił; ponadto wniósł o rozłożenie na raty pozostałej części ze względu na złą sytuację materialną.

Obie sprawy podlegały rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym ze względu na wartość przedmiotu sporu, która nie przekraczała 5000 zł, a ponadto roszczenia w tych sprawach były oparte na umowach. Pozwy w tych sprawach zostały wniesione prawidłowo, na urzędowych formularzach (Pu).

W związku z powyższym, jeżeli pozew wniesiono na urzędowym formularzu, to sprzeciw również wymaga zachowania formularza (w tym przypadku o symbolu SpN).

Wymogu tego dokonała jedynie jedna z pozwanych — O[...] T[...], jednakże formularz wypełniła błędnie. Natomiast drugi pozwany — M[...] R[...] — posłużył się formą zwykłego pisma procesowego. Zgodnie z art. 503 § 2 k.p.c. w zw. z art. 130¹ § 1 zd. drugie k.p.c. złożone przez pozwanych środki zaskarżenia powinny być odrzucone. Sąd powziął wątpliwości ze względu na zarzuty i wnioski zawarte w sprzeciwach co do wydanych wcześniej nakazów. Respektując przepisy i odrzucając sprzeciw, sąd naruszyłby prawa pozwanych do podjęcia skutecznej obrony w procesie.

Do dnia 30 września 2000 r., czyli do czasu wejścia w życie nowych przepisów, w przypadkach niezachowania wymogów formalnych przez pismo procesowe przewodniczący był obowiązany wezwać stronę do usunięcia braków formalnych w terminie tygodniowym, pod rygorem zwrócenia pisma. Strona wnosząca środki zaskarżenia, samodzielnie czy przez pełnomocnika, miała szansę poprawić zaistniałe braki formalne. Dopiero brak właściwej reakcji na zarządzenie przewodniczącego skutkowało pozostawieniem środka zaskarżenia bez merytorycznego rozpoznania.

Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wprowadziła nowy przepis art. 130¹ § 1 zd. drugie, który stanowi, że jeżeli pismo procesowe, które powinno być wniesione na urzędowym formularzu, nie zostało wniesione na takim formularzu, formularz został nieprawidłowo wypełniony albo nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania innych warunków formalnych, przewodniczący zwraca stronom pismo, bez wzywania do jego poprawienia lub uzupełnienia.

Sprzeciw od wyroku zaocznego, zarzuty od nakazu zapłaty lub sprzeciw od nakazu zapłaty **sąd odrzuca**. Postanowienia te stosuje się odpowiednio do pism, które powinny być wniesione na elektronicznych nośnikach informatycznych. Zarządzenie o zwrocie pisma kierowane do strony niereprezentowanej przez adwo-

kata lub radcę prawnego powinno zawierać wskazanie braków, jakimi pismo było dotknięte, oraz skutków jego zwrotu i ponownego wniesienia.

W terminie tygodniowym od dnia doręczenia zarządzenia o zwrocie pozwu powód może wnieść go ponownie. Jeżeli pozew nie jest dotknięty brakami, wywołuje skutek od daty pierwotnego wniesienia. Skutek taki nie następuje w razie kolejnego zwrotu pozwu.

Sąd Rejonowy wskazuje na stanowisko, jakie zajął w tej sprawie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 maja 2001 r., sygn. III Cz P 19/01, oraz Sąd Okręgowy w Poznaniu w postanowieniu z dnia 20 marca 2001 r., sygn. II Cz 366/01, stwierdzając, że jeżeli urzędowy formularz, na którym wniesiono sprzeciw od nakazu zapłaty, został nieprawidłowo wypełniony, to taki sprzeciw należy odrzucić, niezależnie od tego, czy popełnione nieprawidłowości uniemożliwiają nadanie mu dalszego biegu.

Jednoznacznie sytuacja strony w postępowaniu formularzowym uległa pogorszeniu w porównaniu z sytuacją strony w postępowaniu, w którym nie stosuje się wymogu sporządzania pism procesowych na urzędowych formularzach.

Istotne jest także, iż w ramach tej samej sprawy objętej obowiązkiem składania pism procesowych na urzędowych formularzach istnieje różnica w traktowaniu przez prawo powoda i pozwanego w sytuacji dopuszczenia się przez nich uchybień formalnych. Sytuacja powoda jest zdecydowanie lepsza gdyż w przypadku niezłożenia pozwu na urzędowym formularzu — co powoduje jego zwrot — może, zgodnie z art. 130¹ § 4 k.p.c., wnieść pozew ponownie, w terminie tygodniowym od dnia doręczenia zarządzenia o zwrocie, i wówczas wywołuje on skutek od daty pierwotnego wniesienia (jeżeli nie jest dotknięty brakiem). Pozwany natomiast nie ma możliwości naprawienia swojego błędu; odrzucenie środka zaskarżenia oznacza zakończenie postępowania w sprawie.

Art. 45 ust. 1 konstytucji stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Artykuł ten wyraża bardzo ważną zasadę, którą określa się mianem prawa do sądu. Jest to bardzo istotne prawo jednostki, która może dochodzić swych praw przed «właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem». W artykule tym mowa jest o prawie do s p r a w i e d l i w e g o i jawnego rozpatrzenia sprawy. Tak więc każda ze stron musi mieć zapewnioną realną możliwość przedstawienia swoich racji i argumentów, gdyż one decydują o finalnym rozstrzygnięciu sądu, a nie rodzaj druku czy skreślenia rubryki, w której nie trzeba wpisywać żadnych danych. Sąd, który nie ma możliwości uwzględnienia wniosków i wyjaśnień w tym postępowaniu ze względu na ułomności formalne, jest zmuszony złamać zasadę konstytucyjną — prawa do sądu. Przepis art. 131¹ § 1 zd. drugie uniemożliwia uwzględnienie słusznych racji stron. W związku z powyższym należy zgodzić się z Sądem Rejonowym w Poznaniu, iż przepis art. 130¹ § 1 zd. drugie narusza art. 45 ust. 1 konstytucji, a w związku z tym art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przyświecająca ustawodawcy idea usprawnienia i przyspieszenia postępowań sądowych w sprawach cywilnych

przysłoniła jednak możliwość przedstawienia sądowi swojej argumentacji przez stronę. Narusza to materialną treść prawa do sądu, gdyż rozpatrzenie sprawy oznacza oparcie rozstrzygnięcia sądu na dowodach przedstawionych zarówno przez powoda, jak i pozwanego.

Należy także zgodzić się z Sądem Rejonowym w Poznaniu, że naruszona została zasada zawarta w art. 32 konstytucji. Prawo do równego traktowania przez władze publiczne zawarte w tym artykule, w odniesieniu do stron postępowania przed sądem w sprawach cywilnych, wyraża się w takim ukształtowaniu procedury, która zapewnia równe szanse każdej stronie w dochodzeniu swoich racji. Pozbawienie pozwanego możliwości usunięcia braków formalnych, podczas gdy prawo takie przysługuje powodowi, wydaje się niczym nieuzasadnione. Ponadto skutek w postaci odrzucenia wniesionego przez pozwanego środka zaskarżenia jest bardziej dotkliwy w skutkach niż zwrot pozwu. Powód mimo zwrotu pozwu może dochodzić swojego roszczenia usuwając braki formalne pozwu albo wnosząc nowy pozew. Pozwany zaś w przypadku odrzucenia wniesionego środka zaskarżenia traci możliwość obrony swoich interesów.

Istotne jest także to, iż omawiany przepis różnicuje pozwanych w zakresie uprawnienia do usunięcia braków formalnych, którymi dotknięte są wniesione przez nich zaskarżenia: sprzeciw od wyroku zaocznego, zarzuty od nakazu zapłaty lub sprzeciw od nakazu zapłaty, w zależności od tego, czy ciążył na nich obowiązek sporządzenia tych środków zaskarżenia na urzędowych formularzach. Jeżeli nie ma obowiązku wykorzystania urzędowych formularzy, to w wyznaczonym terminie można usunąć braki formularza.

Wydaje się jednak, iż zarzut niezgodności art. 131¹ § 1 zd. drugie z art. 78 konstytucji jest nieuzasadniony i trudny do obronienia. Art. 78 stanowi, iż każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

Przepis art. 130¹ § 1 zd. drugie nie dotyczy kwestii prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych przez sąd pierwszej instancji ani trybu zaskarżania takich orzeczeń. Regulacje dotyczące tego prawa zawarte są w innych przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Jak wiadomo, postanowienie sądu o odrzuceniu sprzeciwu od wyroku zaocznego bądź od nakazu zapłaty albo zarzutów od nakazu zapłaty kończy postępowanie w sprawie, podlega ono jednak zaskarżeniu w drodze zażalenia.

II. Drugie pytanie prawne postawił Sąd Rejonowy w Bydgoszczy (w trakcie rozpatrywania jednej ze spraw), który podnosi swoje wątpliwości co do zgodności z konstytucją — a w szczególności z art. 45 ust. 1 — art. 130¹ § 1. Podobnie jak w przypadku pierwszego pytania prawnego Sądu Rejonowego w Poznaniu, jak i pytania Sądu Okręgowego w Łodzi, należy podzielić te wątpliwości. Jednakże oprócz wątpliwości co do zgodności z konstytucją art. 130¹ § 1 pojawiły się także wątpliwości co do zgodności z konstytucją art. 125 § 1 k.p.c. Przepis ten zawiera wprawdzie wytyczne dotyczące treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, ale sąd w Bydgoszczy podnosi, iż ustawodawca sformułował wytyczne ogólnikowo. Upoważnienie do wydania aktu wykonawczego dotyczy Ministra Sprawiedliwości, który

został w nim upoważniony do określenia wzorów urzędowych formularzy. Wytyczne przewidywały, iż formularze urzędowe muszą odpowiadać: wymaganiom przewidzianym dla pism procesowych, szczególnym wymaganiom postępowania, w którym mają być stosowane, a także muszą zawierać niezbędne pouczenia dla stron co do sposobu ich wypełniania, wnoszenia i skutków niedostosowania pisma do tych wymagań. Ustawodawca zawarł jednocześnie dyspozycję dotyczącą sposobu udostępniania urzędowych formularzy stronom.

Wydaje się, iż wytyczne są skonstruowane prawidłowo i ich szczegółowość odpowiada wymogowi konstytucyjnemu w tym zakresie (art. 92). Trudno zgodzić się z założeniem, że w upoważnieniu ustawowym (delegacji) ustawodawca ma w sposób wyczerpujący uregulować to wszystko, co ma być materią rozporządzenia.

Trudno także zgodzić się ze stawianymi zarzutami co do niezgodności wydane go na podstawie art. 125 § 3 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 i art. 45 ust. 1 konstytucji.

Przepis art. 125 § 3 k.p.c., stanowi, że «Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wzory i sposób udostępnienia stronom urzędowych formularzy, o których mowa w § 2, odpowiadających wymaganiom przewidzianym dla pism procesowych, szczególnym wymaganiom postępowania, w którym mają być stosowane, oraz zawierających niezbędne pouczenia dla stron co do sposobu ich wypełniania, wnoszenia i skutków niedostosowania pisma do tych wymagań. Urzędowe formularze powinny być udostępnione w siedzibach sądów oraz poza sądami, w dogodny dla stron sposób, za niewygórowaną odpłatnością». Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości zostało wydane w celu wykonania ustawy, ustala wzory urzędowych formularzy oraz określa sposoby ich udostępniania stronom. W związku z tym jest zgodne z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Ponadto w związku z tym, iż pytanie dotyczy aktu prawnego wykonawczego, nie może stanowić podstawy do wydania przez sąd jakiegokolwiek rozstrzygnięcia w sprawie. Zgodnie z art. 193 konstytucji sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu tylko takie pytanie prawne, które dotyczy zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne w zakresie obejmującym kontrolę art. 125 § 3 k.p.c. nie spełnia tego wymogu. W związku z tym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym zakresie, podlega umorzeniu (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Sąd Rejonowy podnosi także, że niektóre urzędowe formularze są niezgodne z ustawą, gdyż nakładają na stronę obowiązki nieprzewidziane w ustawie. Ponadto wnioski w swojej treści, formie są dla stron zbyt skomplikowane, a przez to powodują, że dostęp do sądu jest utrudniony lub wręcz niemożliwy. W związku z tym prowadzi to do niezgodności z art. 45 ust. 1 konstytucji. Krytyczna ocena urzędowych formularzy przez sąd w Bydgoszczy jest nieprecyzyjna, nie wykazuje konkret-

nych przepisów rozporządzenia, które pozostają w kolizji z ustawą czy konstytucją, a w związku z tym uniemożliwia dalsze rozważenie tej kwestii.

Kolejne wątpliwości podnosi Sąd Rejonowy w Bydgoszczy w związku z art. 126 § 2 k.p.c. Przepis ten określa wymagania, jakie powinno spełniać pismo procesowe, które jest pierwszym pismem w sprawie. W piśmie tym powinna być zawarta informacja, między innymi, o oznaczeniu zawodu stron. W praktyce wymaganie to nie jest egzekwowane. Sądy zaś z reguły braku tego nie dostrzegają. Jest on uznawany za przepis martwy, choć z punktu widzenia formalnego pozew powinien zostać zwrócony, przy czym wydane zarządzenie nie będzie podlegać zaskarżeniu, a w związku z tym, iż powodowie są reprezentowani przez adwokata, doręczone zarządzenie nie będzie zawierać wskazania braków. Jednakże nie może to stanowić podstawy do stwierdzenia, iż przepis art. 126 § 2 k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji. Jest wiele kryteriów i warunków, które trzeba spełnić, aby zrealizować prawo do sądu. Obowiązek wpisania informacji o zawodzie nie można uznać za warunek czy kryterium, które jest nie do pokonania i stoi na drodze do dochodzenia praw przed sądem przez strony.

Wydaje się jednak, iż należałoby zrezygnować z oznaczenia zawodu w piśmie procesowym, skoro jest to w praktyce bardzo często pomijane i sądy tego nie egzekwują. Ponadto strona, której pismo procesowe nie otrzymałoby prawidłowego biegu z powodu «nieoznaczenia zawodu» któregoś z pozostałych uczestników postępowania, może je uzupełnić w terminie tygodniowym. Pismo poprawione w terminie wywołuje skutki od daty jego wniesienia.

Wątpliwości budzi także art. 130¹ § 3 k.p.c., który, zdaniem sądu, narusza konstytucyjne zasady zawarte w art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1, a więc zasadę równości wobec prawa i zasadę prawa do sądu. Trudno zgodzić się z tymi zarzutami. Art. 130¹ § 3 k.p.c. stanowi, iż zarządzenie o zwrocie pisma kierowane do strony nie reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego powinno zawierać wskazanie braków, jakimi pismo było dotknięte, oraz skutków jego zwrotu i ponownego wniesienia. Uprzywilejowanie strony, która nie jest reprezentowana przez adwokata czy radcę prawnego, jest w całości uzasadnione. Strona nie reprezentowana, która nie posiada wykształcenia prawniczego, nie jest w stanie sama uporać się ze skomplikowaną procedurą, przez co jej szanse dochodzenia praw są nieporównywalnie gorsze. W związku z tym ustawodawca, chcąc stworzyć pozycję porównywalną do strony reprezentowanej przez pełnomocnika, nałożył na sąd obowiązek przynajmniej częściowej pomocy stronie słabszej, działającej samodzielnie.

Wydaje się, iż rozwiązanie przyjęte w § 3 art. 130¹ jest zgodne z linią orzecznictw Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie z dnia 16 grudnia 1996 r., U.1/96, OTK ZU nr 6 z 1996 r., s. 530): «Zasada równości nie zakazuje różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej regulacji prawnej, ale różnicowanie to musi znajdować oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych kategorii adresatów».

Podnoszona niezgodność art. 394 § 1 pkt 1 k.p.c. z art. 78 i art. 176 ust. 1 konstytucji również budzi wątpliwości.

Art. 78 konstytucji zawiera zasadę konstytucyjną dotyczącą zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zasada ta przewiduje jednak, że ustawa może określać wyjątki od tej zasady.

Art. 176 konstytucji wprowadza zasadę co najmniej dwuinstancyjności postępowania sądowego, przekazując regulacje ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed sądami do ustawy.

Art. 394 § 1 pkt 1 k.p.c. stanowi, iż zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienie sądu pierwszej instancji i zarządzenie przewodniczącego, których przedmiotem jest zwrot pozwu, z wyjątkiem pozwu dokonanego na podstawie art. 130¹.

Niedopuszczalność zażalenia na zarządzenie o zwrocie pozwu jest rekompensowana możliwością wniesienia pozwu ponownie w terminie tygodnie od dnia doręczenia zarządzenia, przy jednoczesnym wyeliminowaniu braków, i wówczas wywołuje skutek od daty pierwotnego wniesienia. Jednakże skutek taki nie następuje w razie kolejnego zwrotu pozwu. Sytuacja strony nie jest tu słabsza niż w zwykłym postępowaniu dopuszczającym zażalenie na zwrot pozwu.

III. Pytanie Sądu Rejonowego w Bydgoszczy z dnia 8 października 2001 r., sygn. akt VIII Ng 527/01, dotyczy zgodności art. 503 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Art. 503 § 2 przewiduje, że jeżeli pozew wniesiono na urzędowym formularzu, to wniesienie sprzeciwu wymaga również zachowania tej formy.

Zdaniem sądu nałożenie na stronę obowiązku złożenia sprzeciwu na urzędowym formularzu od nakazu zapłaty w sytuacji, gdy nakaz zapłaty został wydany na skutek pozwu wniesionego na urzędowym formularzu, powoduje ograniczenie w konstytucyjnym prawie do sądu.

Sprzeciw wniesiony na takim formularzu, a błędnie wypełniony, skutkuje odrzuceniem sprzeciwu bez wzywania stron do usunięcia błędów czy braków (art. 130¹ § 1) w określonym terminie.

Należy uznać, iż wątpliwości sądu są nieuzasadnione, gdyż sytuacja prawna pozwanego przez ustanowienie jednolitego wymogu w zakresie używania formularzy przez pozwanego i powoda nie blokuje dostępu do sądu. Bariere stwarza natomiast art. 130¹ § 1 k.p.c., który dotyczy odrzucenia sprzeciwu wniesionego wadliwie. Przepis art. 503 § 2 k.p.c. ma jedynie charakter przepisu szczególnego.

Marszałek Sejmu
Marek Borowski”

C. ZAGADNIENIA PARLAMENTARNE W ORZECZNICTWIE KONSTYTUCYJNYM INNYCH PAŃSTW

FRANCJA: FUNKCJONOWANIE PRAWA DO ZGŁASZANIA POPRAWEK DO PROJEKTÓW USTAW

Decyzja Rady Konstytucyjnej 2000-434 z dnia 20 lipca 2000 r.¹

Fakty: W myśl art. 45 konstytucji Francji do uchwalenia ustawy wymagane jest przyjęcie jej projektu przez obie izby parlamentarne w identycznym brzmieniu. Jeżeli wskutek braku zgody między obiema izbami projekt ustawy nie zostanie przyjęty po dwóch czytaniach w każdej z izb bądź gdy rząd po pierwszym czytaniu w każdej izbie zgłosił nagłość wniosku, to premier może spowodować zebranie się komisji mieszanej, utworzonej na zasadzie parytetu², uprawnionej do zaproponowania tekstu opartego na postanowieniach stanowiących przedmiot dyskusji.

Tekst opracowany przez komisję mieszaną może być przedłożony przez rząd do zatwierdzenia obydwu izbom. Możliwe są wtedy tylko poprawki złożone lub zaakceptowane przez rząd. W przypadku niepowodzenia prac komisji mieszanej prawo do składania poprawek funkcjonuje tak, jak gdyby fakt powołania komisji nie miał miejsca.

W razie braku zgody między izbami co do przedłożonego im tekstu, pomimo wyczerpania wszystkich możliwości procedury ustawodawczej (włącznie z powołaniem komisji mieszanej), rząd może naruszyć zasadę uchwalania prawa przez obie izby na korzyść Zgromadzenia Narodowego i zażądać ostatecznego rozstrzygnięcia od niego. W takim przypadku Zgromadzenie Narodowe może rozpatrzyć bądź tekst wypracowany przez komisję mieszaną, bądź ostatni tekst uchwalony przez siebie, z ewentualnymi poprawkami Senatu (jest to instytucja tzw. ostatniego słowa Zgromadzenia Narodowego).

Widać zatem, iż mechanizm z art. 45 konstytucji faworyzuje egzekutywę, która może wpływać zarówno na tok procedury ustawodawczej, jak i na treść tekstu będącego przedmiotem debaty parlamentarnej.

¹ Szerzej na temat tej decyzji zob. *La chasse devant le Conseil constitutionnel. Commentaire de la decision du 20 juillet 2000*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 2000, nr 5, s. 1543–1558. O rozumieniu przez Radę Konstytucyjną pojęcia „poprawka do projektu ustawy” zob. *Francuska Rada Konstytucyjna o poprawkach do projektów ustaw*, oprac. L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 188–192.

² W jej skład wchodzi 7 senatorów i 7 deputowanych oraz takie same liczby ich zastępców. Zbiera się ona raz w jednej, raz w drugiej izbie parlamentu. Rząd nie jest w niej reprezentowany. Kompetencja komisji jest konstytucyjnie ograniczona poprzez nakaz oparcia proponowanego przez nią tekstu „na postanowieniach stanowiących przedmiot dyskusji” (dlatego proponowanie przez tę komisję zmian w innych przepisach nie jest możliwe). Nie dyskutuje ona nad sprawami już uzgodnionymi, lecz poszukuje wspólnego stanowiska w pozostałych kwestiach. W wyniku swoich prac komisja może znaleźć takie rozwiązanie, które izby zaaprobuja, albo takie, które izb nie zadowala; w tym drugim przypadku rząd może zażądać ostatecznego rozstrzygnięcia od Zgromadzenia Narodowego (po ponownym czytaniu projektu w Zgromadzeniu Narodowym i w Senacie). Szerzej na ten temat zob.: W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 215; E. Gdulewicz, *Parlament Republiki Francuskiej*, Warszawa 1993, s. 31. O istocie i roli poprawki w procesie ustawodawczym zob. także J.P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 74–75 i 95.

Przepisy przyjęte w identycznym brzmieniu przez obie izby są przyjęte definitywnie, gdyż w czytaniach drugim i trzecim dyskusja dotyczy tylko tych przepisów, które nie były uchwalone w jednakowej postaci. Do tej pory wyjątkiem od tej zasady, w praktyce bardzo rzadkim, było jedynie dopuszczanie dodatkowej poprawki „w celu zagwarantowania wewnętrznej zgodności przyjętych postanowień lub sprostowania błędów”³.

Rada Konstytucyjna dokonując interpretacji art. 45 konstytucji stopniowo umacniała pozycję rządu w procedurze *navette*⁴. Przede wszystkim rozszerzyła ona zakres konstytucyjnego terminu „postanowienia stanowiące przedmiot dyskusji”, zaliczając do nich te przepisy, które zostały rozpatrzone tylko przez jedną z izb. Taka interpretacja, wzmacniając kompetencje izby, która rozpatruje teksty jako druga z kolei, została przyjęta przez Radę Konstytucyjną na początku lat osiemdziesiątych⁵.

Orzecznictwo Rady Konstytucyjnej upoważniało rząd do wprowadzania, bez ograniczeń, nowych przepisów już po zebraniu się komisji mieszanej. Uzgodnienia osiągnięte w komisji mieszanej wiążą zatem tylko izby. Rząd wprowadzając przepisy całkowicie nowe może doprowadzić do podważenia wyników głosowań, jakie odbyły się przed podjęciem prac przez komisję mieszaną, a tym samym do unicestwienia kompromisu, do jakiego ta komisja doprowadziła. Dlatego zakres swobody rządu musi być limitowany orzecznictwem konstytucyjnym.

Omawiana decyzja Rady Konstytucyjnej pozwala na rozróżnienie kilku wariantów poprawek rządu związanych z udziałem w procedurze ustawodawczej komisji mieszanej. Są to, po pierwsze, poprawki proponowane przez rząd po niepowodzeniu prac komisji mieszanej nad brzmieniem przepisów, co do których istniała rozbieżność między izbami; po wtóre, poprawki proponowane przez rząd do przepisów przyjętych w identycznej wersji przez obie izby (a więc przepisów, których komisja mieszana w ogóle nie rozpatrywała); po trzecie, poprawki proponowane przez rząd do przepisów przyjętych przez komisję mieszaną. Należy uznać, iż decyzja z 20 lipca 2000 r. podtrzymuje dotychczasową linię orzeczniczą w zakresie poprawek, z tym że wprowadza jeszcze jedną przesłankę uzasadniającą ingerencję rządu w proces ustawodawczy. Chodzi o to, że Rada Konstytucyjna byłaby w stanie uznać za zasadne takie poprawki, które zmierzałyby „do zapewnienia poszanowania konstytucji”.

„1. Rada Konstytucyjna zakwestionowała art. 2 ust. III ustawy o polowaniach, ponieważ uznała, że wynikał on z poprawki przyjętej w toku ostatecznego rozpatrywania [projektu] przez Zgromadzenie Narodowe, a zatem po niepowodzeniu prac komisji mieszanej. Rada postąpiła w ten sposób nie po raz pierwszy: w 1998 r. w dwóch decyzjach oceniła, że poprawki, jakie mogą być przyjęte w tym stadium procedury ustawodawczej (nazywanym ostatnim słowem), mogą zostać wprowadzone do tekstu na zasadzie bezpośredniego powiązania z dyskutowanym przepisem albo wynikają z konieczności zapewnienia «koordynacji z innymi tekstami ustaw». Omawiana tu decyzja [...] wspomniane

³ J.P. Camby, P. Servent, *op. cit.*, s. 97.

⁴ Na temat procedury *navette* zob.: W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 215; J.P. Camby, P. Servent, *op. cit.*, s. 95 i n.

⁵ Chodzi tu o decyzję nr 80-127 z 19 i 20 stycznia 1981 r. Zob. J.P. Camby, P. Servent, *op. cit.*, s. 97–98.

warunki dopuszczalności poprawek częściowo modyfikuje: z jednej strony utrzymuje dopuszczalność wnoszenia poprawek, które mają na celu zapewnienie koordynacji z innymi tekstami ustaw, a także takich, które wynikają z konieczności sprostowania błędu w tekście, a z drugiej strony dopuszcza nową możliwość wnoszenia poprawek, [które] mogą być uzasadnione przesłanką zapewnienia poszanowania konstytucji.

2. Rada Konstytucyjna zakwestionowała art. 3 przedłożonej ustawy, ponieważ [jego treść] wynikała z poprawki do przepisu, który nie był przedłożony komisji mieszanej, gdyż przepis ten został wcześniej przyjęty w identycznym brzmieniu przez obie izby. Jest zaś regułą postępowania ustawodawczego, że przepisy przyjęte w identycznym brzmieniu przez obie izby są przyjęte definitywnie, ponieważ w czytaniach drugim i trzecim dyskusja dotyczy tylko tych przepisów, które nie były uchwalone w tym samym brzmieniu. Bardzo rzadkim wyjątkiem od tej zasady, jak już wspomniano, jest dopuszczalność poprawki wniesionej «w celu zagwarantowania wewnętrznej zgodności przyjętych przepisów lub sprostowania błędów».

Stanowisko Rady w przypadku tej poprawki jest, w stosunku do rządu, rygorystyczne i podtrzymujące dotychczasową linię orzecniczą. Otóż, w ocenie Rady, Zgromadzenie Narodowe — oddalając się [...] od tekstu uzgodnionego z Senatem — tworzy płaszczyznę niezgody z drugą izbą parlamentu. Przyczyna owej niezgody nie mogła być przedmiotem debaty w komisji mieszanej, gdyż owa komisja rozpatruje wyłącznie te przepisy, które pozostają rozbieżne, a nie te, które wcześniej, przed jej zebraniem się, zostały przyjęte w identycznym brzmieniu przez [obie] izby. Stanowisko takie wynika zarówno z art. 45 ust. 2 konstytucji, jak i z wcześniejszego orzecnictwa konstytucyjnego. Rada Konstytucyjna twierdzi wszakże, że dopuściłaby wyjątek od danych reguł wnoszenia poprawek, ale [tylko] wówczas, gdy poprawka rządu byłaby podyktowana koniecznością poszanowania przepisów konstytucji, sprostowania błędu w projekcie lub zapewnienia koordynacji danego tekstu z innymi tekstami będącymi w toku rozpatrywania.

3. Status poprawek wniesionych po zakończeniu prac komisji mieszanej, a więc po przedłożeniu przez rząd tekstu do zatwierdzenia obydwu izbom, jest uregulowany w art. 45 ust. 3 konstytucji. Przepis ten stanowi, że kiedy rząd przedstawi obu izbom tekst opracowany przez komisję mieszaną, nie jest dopuszczalna żadna poprawka, chyba że istnieje w tej kwestii zgoda rządu. Zatem, za zgodą rządu, wszelkie poprawki po zakończeniu prac komisji mieszanej są możliwe. Rada potwierdziła, iż rząd przedkładając izbom tekst [przygotowany przez] komisję mieszaną mógł proponować poprawki «mające za skutek zmiany przepisów już przyjętych w tym samym brzmieniu przez obie izby»⁶.

Decyzja 2000-434 z 20 lipca 2000 r.

Zważywszy, że autorzy wniosku przedkładają Radzie Konstytucyjnej ustawę o polowaniu i podważają, w części lub całości, zgodność z konstytucją art. 2, 3, 5, 7,

⁶ Ta teza Rady Konstytucyjnej także nie stanowi nowości w jej linii orzecniczej. Zob. J.P. Camby, P. Servent, *op. cit.*, s. 98.

12, 14, 23, 24, 28, 31 i 32 tej ustawy, jeśli chodzi o nieznajomość reguł określających prawo do wnoszenia poprawek;

co się tyczy art. 3 ustawy:

zważywszy, że z łącznego odczytania przepisów art. 39, 44 i 45 konstytucji wynika, iż prawo do poprawek jest uprawnieniem wypływającym z inicjatywy ustawodawczej, to można je wykonywać w każdym stadium procedury ustawodawczej, z zastrzeżeniem granic określonych w art. 45 ust. 2, 3 i 4, z tym że ustęp 2 tego artykułu precyzuje, iż funkcją komisji mieszanej parytetowej jest proponowanie «tekstu, opartego na postanowieniach stanowiących przedmiot dyskusji»; że w szczególności przepisy przyjęte w identycznym brzmieniu przed posiedzeniem komisji mieszanej nie mogłyby być modyfikowane po [nim];

zważywszy, w konsekwencji, że jedyne poprawki mogące modyfikować po zebraniu komisji mieszanej parytetowej przepisy przyjęte w identycznym brzmieniu przed tym zebraniem powinny wynikać z konieczności poszanowania konstytucji lub zapewnienia koordynacji z innymi tekstami, nad którymi pracuje parlament, lub w celu skorygowania rzeczywistego błędu tekstu;

zważywszy, że art. 3 przedłożonej ustawy odnosi się do ponownego wprowadzenia drapieżników w celu zachowania gatunku zagrożonego wymarciem; że daje przedstawicielowi państwa, w przypadku gdy gatunek ten zagraża bezpieczeństwu osób i dóbr, uprawnienie do przedsięwzięcia wszelkich użytecznych kroków, a w przypadku poważnych zakłóceń do schwytania [drapieżników];

zważywszy, że powodowie podnoszą, iż artykuł ten został przyjęty przy nieznajomości reguł określających prawo do wnoszenia poprawek;

zważywszy, że przepisy dotyczące ponownego wprowadzenia zwierząt drapieżnych, a także dotyczące kontroli nad nimi, zostały przyjęte w ujęciu identycznym przez obie izby parlamentu przed zebraniem się komisji mieszanej parytetowej; że zmiany wniesione po jej zebraniu się nie miały za przedmiot ani postawienia sprawy zgodności tych przepisów z przepisami konstytucji, ani [...] zapewnienia koordynacji z innymi tekstami, które są rozpatrywane, ani nie chodziło o skorygowanie błędu materialnego; że wskutek tego art. 3 został przyjęty w wyniku procedury nieprawidłowej;

co się tyczy art. 2 ust. III ustawy:

zważywszy, że z art. 45 konstytucji wynika, iż uzupełnienia nie mogły być w zasadzie wniesione do tekstów poddanych pod obrady izb po zebraniu się komisji mieszanej parytetowej; że w istocie, jeśli tak było, to nowe środki wynikające z takich uzupełnień mogły zostać przyjęte nie będąc przedmiotem rozpatrywania podczas prac poprzedzających zebranie się komisji mieszanej parytetowej i w przypadku rozbieżności między zgromadzeniami nie będąc przedkładane w procesie uzgadniania w tej komisji, określonego w art. 45 konstytucji;

zważywszy, że art. 2 ust. III ustawy wpisuje się do kodeksu rolnego jako art. L.220-3, który to przepis ma zdefiniować akt polowania; że w ujęciu ust. 3 tego nowego artykułu aktu polowania dla przewodnika psa myśliwskiego nie stanowi fakt przystąpienia do poszukiwania rannego zwierzęcia albo kontrolowania rezultatu wy-

strzału do zwierzęcia «także poza okresem polowania i na terytorium, na którym ten przewodnik nie dysponuje prawem do polowania», [a] «przewodnikowi zezwala się na dobiecie zwierzęcia, które znalazł ranne w następstwie swoich poszukiwań»;

zważywszy, że przepisy, na których podstawie przewodnik psa myśliwskiego może przedostać się na terytorium, na którym nie dysponuje prawem do polowania, i dobić ranne zwierzę, nie są związane z definicją aktu polowania i nie mają w związku z tym bezpośredniego powiązania z art. 2 ust. III;

zważywszy, że przepis, o którym mowa, został wniesiony na podstawie poprawki po niepowodzeniu prac komisji mieszanej parytetowej i nie wyraża sobą żadnej więzi bezpośredniej z żadnym przepisem pozostającym w toku rozpatrywania; że nie jest on także podyktowany koniecznością poszanowania konstytucji [czy] zapewnienia koordynacji z innymi tekstami będącymi przedmiotem rozważania w parlamencie ani nie wynika z konieczności skorygowania rzeczywistego błędu w tekście; że przepis ten powinien być od tej chwili postrzegany jako przyjęty według procedury, która jest sprzeczna z konstytucją;

[...]

[Rada Konstytucyjna] decyduje:

Po pierwsze — uznaje się za sprzeczne z konstytucją następujące przepisy ustawy o polowaniu:

— w art. 2 ust. III słowa: «także poza okresem polowania na terytorium, na którym ten przewodnik nie dysponuje prawem do polowania. Zezwala się przewodnikowi dobić zwierzę, które znalazł ranne w następstwie swoich poszukiwań»;

— art. 3

[...].”

Przekład z języka francuskiego i opracowanie *Mirosław Granat*