

PRZEGLĄD SEJMOWY

KWARTALNIK

ROK I

1/1993



WYDAWNICTWO SEJMOWE

KOMITET REDAKCYJNY

redaktor naczelny

JANUSZ TRZCIŃSKI

profesor Uniwersytetu Wrocławskiego

zastępcy redaktora naczelnego

LESZEK GARLICKI

profesor Uniwersytetu Warszawskiego

WOJCIECH POPKOWSKI

dyrektor Biura Prac Sejmowych w Kancelarii Sejmu

członkowie

MACIEJ BEDNARKIEWICZ

prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

JERZY GÓRAL

minister kultury i sztuki

WOJCIECH KULISIEWICZ

dyrektor Biblioteki Sejmowej w Kancelarii Sejmu

PAWEŁ SARNECKI

profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego

WIESŁAW STAŚKIEWICZ

dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz w Kancelarii Sejmu

ANDRZEJ SZMYT

adiunkt w Uniwersytecie Gdańskim

ROMAN WIERUSZEWSKI

profesor w Instytucie Nauk Prawnych PAN w Poznaniu

sekretarz redakcji

MAŁGORZATA SAWICKA-JEZIERCZUK

KANCELARIA SEJMU

Wydawnictwo Sejmowe

Warszawa, kwiecień 1993

Arkuszy drukarskich 26

Opracowanie redakcyjne, graficzne, skład i łamanie: Wydawnictwo Sejmowe

Druk i oprawa: „PLEJADA” Warszawa, ul. Dorodna 16

SPIS TREŚCI

<i>Dr Ryszard Stemplowski, szef Kancelarii Sejmu</i>	
Do Czytelników	9
Przemówienia marszałków Sejmu Wiesława Chrzanowskiego i Senatu Augusta Chełkowskiego ogłoszone w dniu 28 stycznia 1993 roku w Piotrkowie z okazji 500-lecia Sejmu Polskiego	10

DZIAŁ I

STUDIA I MATERIAŁY

<i>Dr hab. Stanisław Grodziski, profesor UJ</i>	
Pięćset lat sejm polskiego. Rzut oka na stan badań	13
Summary	27
<i>Dr hab. Wojciech Sokolewicz, profesor PAN</i>	
Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatura i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku	28
Summary	47
<i>Dr hab. Kazimierz Działocha, profesor Uniw. Wrocławskiego</i>	
Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku	49
Summary	67
<i>Dr hab. Bogusław Banaszak, adiunkt Uniw. Wrocławskiego</i>	
Prezydencki projekt Karty praw i wolności	68
Summary	82

DZIAŁ II

OPINIE, RECENZJE, POLEMIKI, NOTY

A. OPINIE	
Data rozpoczęcia sejm piotrkowskiego 1493 roku (dr hab. Antoni Gąsiorowski, profesor PAN)	83
Datacja obrad Sejmu Walnego Koronnego w 1493 roku (dr hab. Wacław Uruszczak, profesor UJ)	86
Analiza projektów ustaw (Joanna Konecka, radca prawny w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu)	87
B. RECENZJE	
Ewa Gdulewicz: Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza (rec. Andrzej Szmyt)	94
Treatise on Belgian Constitutional Law (rec. Krzysztof Wójtowicz)	98
C. NOTY	
The U.S. Congress and the German Bundestag. Comparisons of Democratic Processes (Ewa Toczek)	103

DZIAŁ III

DOKUMENTY

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM

A. Regulaminy parlamentarne	105
Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (z 1919 r.)	106
Statut deputowanych (Republiki Portugalii)	116
B. Zagadnienia parlamentarne w orzecznictwie konstytucyjnym innych państw	125
Włoski Trybunał Konstytucyjny – Wyrok z dnia 9(23) maja 1985 r., nr 154/1985	125

DZIAŁ IV INFORMACJE

A.	Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (<i>Sławomir Jakubczak</i>)	129
	Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 13 stycznia 1993 r. – Regulamin Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego	134
B.	Prace Komisji sejmowych nad projektami ustaw (wykaz)	139
C.	Wykonywanie funkcji kontrolnej Sejmu (<i>Hanna Barabach</i>)	168
	Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej	168
	Komisja do zbadania Wykonania Uchwały Sejmu w sprawie przeciwdziałania zjawiskom niegospodarności, nadużyć i korupcji w gospodarce	171
	Komisja do Zbadania Sprawy Oświadczenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 kwietnia 1992 r.	171
	Komisja do Badania Wykonywania przez Ministra Spraw Wewnętrznych Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r.	172
	Komisja Nadzwyczajna do Zbadania Skutków Stanu Wojennego	174
	Interpelacje poselskie (wykaz)	176
D.	Prace senackie (<i>Julita Rudzka</i>)	267
E.	Trybunał Konstytucyjny	
	Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1992 r. (Sygn. akt U 14/92)	288
	Glosy Leszka Garlickiego i Andrzeja Gwiżdża do orzeczenia TK z dnia 17 listopada 1992 r. (Sygn. akt U 14/92)	296
	Wykaz orzeczeń, uchwał i postanowień TK	308
F.	Wykaz wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących ustaw (za rok 1992)	
	(Informacje dotyczące Najwyższej Izby Kontroli i Państwowej Komisji Wyborczej zostaną zamieszczone w następnym numerze.)	334

DZIAŁ V

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH SEJMU I SENATU ORAZ PUBLIKACJI SEJMU, SENATU, NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI, RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH, TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

A.	AKTY PRAWNE SEJMU	335
	Wykaz ustaw ogłoszonych	335
	Wykaz uchwał uchwalonych	339
	Wykaz apeli przyjętych	348
	Wykaz oświadczeń przyjętych	349
	Wykaz ratyfikowanych umów międzynarodowych	349
	Wykaz rezolucji przyjętych	350
B.	AKTY PRAWNE SENATU	351
	Wykaz uchwał Senatu	351
C.	BIBLIOGRAFIA PUBLIKACJI SEJMU, SENATU, NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI, RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH I TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO	370

CONTENTS

<i>Dr. Ryszard Stemplowski, Chairman of the Sejm Chancellery</i>	
Editor's note	9
Addresses of the Speakers of the Sejm Wiesław Chrzanowski, of the Senate August Chełkowski given on January 28th, 1993 in Piotrków, to commemorate the 500 years anniversary of the Polish Sejm	10

SECTION I

STUDIES AND PAPERS

<i>Dr. Habil. Stanisław Grodziski, Professor, Jagellonian University</i>	
Five hundred years of the Polish Sejm. Outline of current research works	13
Summary	27
<i>Dr. Habil. Wojciech Sokolewicz, Professor, Polish Academy of Sciences</i>	
Separated but equal? Legislature and executive in the, so-called, Small Constitution	28
Summary	47
<i>Dr. Habil. Kazimierz Działocha, Professor, University of Wrocław</i>	
Ordinance with force of a parliamentary law pursuant to the Constitutional Law of October 17, 1992	49
Summary	67
<i>Dr. Habil. Bogusław Banaszak, Assistant Professor, University of Wrocław</i>	
The Presidential Project of the Charter of Rights and Liberties	68
Summary	82

SECTION II

VIEWS, REVIEWS, DISCUSSIONS, NOTES

A. VIEWS

Date of commencing the Piotrków Sejm in 1493 (<i>Dr. Habil. Antoni Gąsiorowski, Professor, Polish Academy of Sciences</i>)	83
Dating of the General Crown Sejm in 1493 (<i>Dr. Habil. Wacław Uruszczak, Professor, Jagellonian University</i>)	86
Analysis of draft parliamentary bills (<i>Joanna Konecka, Legal Counsel, Office of Studies and Opinions, Chancellery of the Sejm</i>)	87

B. REVIEWS

Ewa Gdulewicz: The Parliament and the Government in the Fifth French Republic. The legislative sphere (<i>rev. by Andrzej Szmyt</i>)	94
Treatise on Belgian Constitutional Law (<i>rev. by Krzysztof Wójtowicz</i>)	98

C. NOTES

The U.S. Congress and the German Bundestag. Comparisons of Democratic Processes (<i>Ewa Toczek</i>)	103
--	-----

SECTION III

DOCUMENTS

SOURCE MATERIALS FOR STUDIES ON PARLIAMENTARISM

A. Parliamentary by-laws	105
Interim by-laws of the Legislative Sejm of the Republic of Poland of 1919	106
The 1985 statutes of MPs in the Republic of Portugal	116
B. Parliamentary issues in constitutional verdicts of other states	125
The Italian Constitutional Tribunal – Verdict of May 9(23), 1985, No. 154/1985	125

SECTION IV INFORMATION

A.	Constitutional Commission of the National Assembly (<i>Sławomir Jakubczak</i>)	129
	Resolution of the Constitutional Commission of the National Assembly of January 13, 1992. By-laws of the Constitutional Commission of the National Assembly	134
B.	Proceedings of the Sejm commissions on parliamentary bills	139
C.	Performance of the controlling functions of the Sejm (<i>Hanna Barabach</i>)	168
	Commission of Constitutional Responsibility	168
	Commission for investigating performance of the Sejm's Resolution on counteracting matters of economic thriftlessness, misuse and corruption	171
	Commission for investigating into the matter of Statement made by the Minister of National Defence of April 6, 1992	171
	Commission for assessing performance by Minister of Interior of Sejm's Resolution of May 28, 1992	172
	Extraordinary Commission on investigating consequences of the Martial Law	174
	Interpellations (list)	176
D.	Proceedings of the Senate (<i>Julita Rudzka</i>)	267
E.	Constitutional Tribunal	
	Verdict of the Constitutional Tribunal of November 17, 1992 (Sygn. Akt U 14/92)	288
	Glosses to Verdict of the Constitutional Tribunal of November 17, 1992 (Sygn. Akt U 14/92) by Leszek Garlicki and Andrzej Gwiżdż	298
	List of verdicts, resolutions and decisions of the Constitutional Tribunal	308
F.	List of speeches delivered by the Ombudsman on the laws passed in 1992	323
	(Information referring to the Supreme Board of Control and the State Elections Commission shall be published in the next issue)	334

SECTION V LISTS OF LEGISLATION BY THE SEJM AND SENATE AND PUBLICATIONS OF THE SEJM, SENATE, SUPREME BOARD OF CONTROL, THE OMBUDSMAN, CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

A.	LEGAL ACTS OF THE SEJM	335
	List of published laws	335
	List of bills adopted	339
	List of accepted appeals	348
	List of accepted statements	349
	List of ratified international treaties	349
	List of accepted resolutions	350
B.	LEGAL ACTS OF THE SENATE	351
	List of resolutions adopted by Senate	351
C.	BIBLIOGRAPHY OF PUBLICATIONS OF THE SEJM, SENATE, SUPREME BOARD OF CONTROL, OMBUDSMAN, CONSTITUTIONAL TRIBUNAL	370

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Докт. Рышард Стемплёвский, шеф Сеймовой канцелярии</i>	
К Читателям	9
Речи маршалов, Сейма – Веслава Хжановского и Сената – Августа Хелковского, произнесенные дня 28 января 1993 года в Пётркуве по случаю 500-летия Польского Сейма	10
I Отдел	
Исследования и статьи	
<i>Докт. наук Станислав Гродзиский, профессор Ягеллонского университета</i>	
Пятьсот лет польского сейма. Обзор исследований	13
Резюме	27
<i>Докт. наук Войцех Соколевич, профессор ПАН</i>	
Разделенны, но разве равны? Законодательная и исполнительная власть в Малой конституции 1992 года	28
Резюме	47
<i>Докт. наук Казимеж Дзялоха, профессор Вроцлавского университета</i>	
Распоряжения с силой закона в свете конституционного постановления от дня 17 октября 1992 года	50
Резюме	67
<i>Докт. наук Богуслав Банашак, адъюнкт во Вроцлавском университете</i>	
Президентский проект Устава прав и свободы	68
Резюме	82
II Отдел	
Сообщения, Рецензии, Poleмики, Обзоры	
A. Сообщения	
Число открытия созыва пётрковского сейма 1493 года (<i>Докт. наук Антони Гонсёровский, профессор ПАН</i>)	83
Датирование заседаний Вального, коронного сейма 1493 года (<i>Докт. наук Вацлав Уруцак, профессор Ягеллонского университета</i>)	86
Анализ проектов законов (<i>Йоанна Конецкая, юрисконсульт Бюро исследований и экспертиз Сеймовой канцелярии</i>)	87
B. Рецензии	
Эва Гдулевич: Парламент и правительство в V Французской Республике. Область законодательства (<i>рец.: Анджей Шмыт</i>)	94
Обсуждение в Бельгийском конституционном законе (<i>рец.: Кишиштоф Вуйтович</i>) [на англ. языке]	98
C. Обзоры	
Конгресс Соединённых Штатов и Немецкий Бундестаг. Сравнение демократических процессов (<i>Эва Точек</i>) [на англ. языке]	103
III Отдел	
Документы	
Источники по исследованию парламентаризма	
A. Парламентарные уставы	105
Временный устав заседаний Законодательного сейма Речи Посполитой Польши с 1919 года	106
Статут депутатов (Республики Португалии)	116
B. Парламентарные вопросы в конституционном законодательстве других стран	119
Итальянский конституционный трибунал – Приговор от 9(23) мая 1985 года, № 154/1985	125

IV Отдел Сообщения

A.	Конституционная комиссия Народной ассамблеи (Славомир Якубчак)	129
	Постановление Конституционной комиссии Народной ассамблеи от дня 13 января 1993 года – Устав Конституционной комиссии Народной ассамблеи	134
B.	Работы Сеймовых комиссии по проектам законов (перечень)	139
C.	Выполнение контрольной функции Сейма (Ганна Барабах)	168
	Комиссия конституционной ответственности	168
	Комиссия по исследованию выполнения Резолюции Сейма, касающейся противодействия явлениям нехозяйственности, злоупотреблений и коррупции в народном хозяйстве	171
	Комиссия по расследованию дела заявления Министра Народной Безопасности от дня 6 апреля 1992 года	171
	Комиссия по исследованию выполнения Министром Внутренних дел постановления Сейма Речи Посполитой Польши от дня 28 мая 1992 года	172
	Чрезвычайная комиссия по расследованию последствий военного положения (перечень)	174
	Депутатские вопросы (перечень)	176
D.	Сенатская деятельность (Юлита Рудзкая)	267
E.	Конституционный трибунал	
	Решение Конституционного трибунала от дня 17 ноября 1992 года (Акт. шифр U14/92)	288
	Глоссы Лешка Гарлицкого и Анджея Гвижджа к решению Конституционного трибунала от дня 17 ноября 1992 года (Акт. шифр U14/92)	296
	Перечень решений, резолюций и постановлений Конституционного трибунала	308
F.	Перечень выступлений Заступника гражданских прав	323
	(Сведения касающиеся Верховной контрольной палаты и Государственной избирательной комиссии будут опубликованы в следующем номере)	334

V Отдел

Перечень законодательных актов Сейма и Сената, а также публикации Сейма, Сената, Верховной контрольной палаты, Заступника гражданских прав, Конституционного трибунала

A.	Законодательные акты Сейма	
	Перечень объявленных законов	335
	Перечень утверждённых постановлений	335
	Перечень принятых призывов	339
	Перечень ратифицированных, международных договоров	348
	Перечень принятых резолюций	349
B.	Законодательные акты Сената	
	Перечень утверждённых постановлений	351
C.	Библиографический указатель публикации Сейма, Сената, Верховной контрольной палаты, Заступника гражданских прав, Конституционного трибунала	370



DO CZYTELNIKÓW

PRZEGLĄD SEJMOWY ma wspomagać rozwój polskiego systemu parlamentarnego poprzez ogłaszanie wyników związanej z tym pracy intelektualnej oraz informowanie o dokumentacji dotyczącej Sejmu. Skierowany jest przede wszystkim do polityków, także do urzędników, dziennikarzy, studentów, nauczycieli, uczonych, do wszystkich, dla których pogłębiona i jasno formułowana refleksja nad instytucjami i zasadami parlamentarnymi ma znaczenie.

W szczególności idzie o prowadzenie krytycznych rozważań w zakresie następującej problematyki: – Sejm w systemie konstytucyjnym państwa; – Sejm a Prezydent RP; – funkcjonowanie Sejmu i jego organów w zakresie stanowienia prawa, kształtowania rządu i obsady niektórych stanowisk kierowniczych w państwie, kontroli parlamentarnej; – Sejm a formowanie nowej konstytucji; – Sejm i Senat; – Zgromadzenie Narodowe; – Sejm a Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza; – organizacja prac sejmowych; – spełnianie mandatu poselskiego; – prawo wyborcze; – prawo parlamentarne jako dyscyplina naukowa; – socjologia parlamentu; – parlamentaryzm za granicą; – stosunki międzyparlamentarne; – służby parlamentarne; – parlamentaryzm w dziejach powszechnych.

Takie założenia programowe czasopisma, dobór Redaktora Naczelnego i pozostałych członków Komitetu Redakcyjnego oraz sprawność Wydawnictwa Sejmowego, jak również oczekiwane pozyskanie współpracowników i czytelników winny zaowocować właściwym poziomem nowego kwartalnika.

Pierwszy zeszyt „Przeglądu Sejmowego” ukazuje się 2 maja 1993 roku, w dniu wspólnego zebrania posłów i senatorów dla uczczenia pięćsetnej rocznicy ukształtowania się dwuizbowego Sejmu Polskiego. Marszałek Sejmu Wiesław Chrzanowski, przemawiając 28 stycznia br. w Piotrkowie z okazji 500-lecia historycznego posiedzenia, przypomniał, że „unormowania prawne stanowione przez parlament to nie tylko ocena i zaakceptowanie stanu faktycznego, ale także kształtowanie przyszłości”. Niechaj ta zasada pracy twórczej rządu i „Przeglądem Sejmowym”.

Szef Kancelarii Sejmu

Ryszard Stemplowski

PRZEMÓWIENIA MARSZAŁKÓW
SEJMU WIESŁAWA CHRZANOWSKIEGO
I SENATU AUGUSTA CHEŁKOWSKIEGO
WYGŁOSZONE W DNIU 28 STYCZNIA 1993 ROKU W PIOTRKOWIE
Z OKAZJI 500-LECIA SEJMU POLSKIEGO¹

Marszałek Sejmu prof. **Wiesław Chrzanowski** powiedział:

Przed chwilą dokonaliśmy aktu odsłonięcia tablicy upamiętniającej dzieje parlamentaryzmu w naszej Ojczyźnie. Piotrków, ze względu na centralne położenie w ziemiach Korony, stał się miejscem walnych zjazdów stanów Narodu Polskiego. Mija pół tysiąca lat od czasu, gdy właśnie tu w Piotrkowie Trybunalskim, zebrani posłowie ziemscy utworzyli osobną Izbę Poselską obradującą obok Senatu wyłonionego z Rady Królewskiej. W ten sposób zrodził się nasz dwuizbowy parlament, zwany wówczas Sejmem. Na czele izby wyższej stał król, Izba Poselska wybierała marszałka.

Michał Bobrzyński, wielki historyk państwa polskiego, pisał: „Powstał nowy organ ustawodawczy, występujący w imieniu całej Rzeczypospolitej i wydający ustawy, które miały w całym kraju bez różnicy ziem obowiązywać. Jedność ustawodawstwa była zapewniona”. Zdarzenie to otworzyło drogę do sprawnego działania państwa, do I Rzeczypospolitej, promieniującej w następnym wieku na całą Europę blaskiem praworządności i tolerancji; państwa, gdzie władca nie mógł więzić poddanych bez wyroku sądu, a innowiercy żyli bezpieczniej niż gdziekolwiek w sąsiedztwie.

Uchwalona w 1505 r. Konstytucja „Nihil novi” postanawiała: „Ponieważ uchwalone prawa nie jednostki, a całego narodu dotyczą, przeto... bez wspólnego senatorów i posłów ziemskich przyzwolenia «nic nowego nie ma być ustanawiane» «co by tylko na ściśnienie i obciążenie Rzeczypospolitej na krzywdę i niewygodę jednostki, na zmianę prawa ogólnego i wolności publicznej wyjść miało»”.

U progu II Rzeczypospolitej, w 1919 r., powołano jednoizbowy Sejm Ustawodawczy, który przyjął konstytucję, zwaną Konstytucją marcową. Konstytucja ta stanowiła, że „organami narodu w zakresie ustawodawstwa są sejm i senat”. Do tej tradycji powróciliśmy w 1989 roku, a w listopadzie 1991 roku rozpoczął pracę pierwszy po 50-letniej przerwie, wybrany w wolnych wyborach Sejm.

Szanowni Państwo, nasza droga z Sejmu Walnego króla Jana Olbrachta w Piotrkowie do Sejmu I kadencji III Rzeczypospolitej nie była drogą prostą. Polski parlamentaryzm miewał okresy gorsze i lepsze, zanikał i rozkwitał. Jego wzloty i zanikanie odzwierciedlają trudne dzieje Narodu Polskiego. Zawsze był tylko częścią i zwierciadłem społeczeństwa. Jego skuteczność decydowała o sprawności państwa, ale skuteczność ta była również pochodną aktualnej kondycji jego wyborców. Nie inaczej jest i dziś.

Dzieje powojenne wypaczyły obraz Sejmu w oczach społeczeństwa. Trudne to, ale trzeba to zrozumieć, że jako jedyna władza z założenia niejako mamy pokazywać podziały wewnątrz społeczeństwa, nazywać je po imieniu i walczyć o swe ra-

¹ Teksty przemówień cyt. za „Kroniką Sejmową” 1993, nr 55(101), s. 23, 24.

cje. Stąd te zażarte polemiki; jesteśmy bowiem podzieleni na tyle głęboko, na ile podzielone jest społeczeństwo. Jednocześnie nie zapominamy – i o to apelujemy do innych – jaka jest alternatywa: Sejm pracujący pod dyktando innych władz, Sejm posłuszny, w końcu Sejm niemy. Nie o to przecież chodzi. Nie zapominajmy też, że – wbrew najbardziej zaciekłym krytykom – niejedno się udaje. Weszła w życie Mała Konstytucja, pracujemy nad Konstytucją III RP, która oby była godna swych wielkich poprzedniczek. W tym momencie warto przypomnieć wskazania Prymasa Tysiąclecia: „Stać nas na to, abyśmy model współczesnego życia wypracowali samodzielnie, nie oglądając się ani na prawo, ani na lewo. Mamy ogromne bogactwo elementów naszej rodzimej kultury narodowej, moralnej, społecznej, tak że jest z czego tworzyć styl życia odpowiadający potrzebom naszego narodu, abyśmy czyniąc sobie ziemię poddaną nie ubóstwili materii”.

Stanowienie praw jest przywilejem i obowiązkiem parlamentu jako władzy ustawodawczej. Jak ważne są one dla życia społecznego metaforycznie ujął ksiądz Piotr Skarga w swych *Kazaniach Sejmowych*: „Tak potrzebne są statuty w każdej Rzeczypospolitej, jako potrzebne są oczy w ciele”. Jest to szczególnie ważne, gdy po 50 latach obcych rządów rozpoczynamy budowę nowej Rzeczypospolitej.

Niech w pracy tej przyświeca nam maksyma wyryta na odsłoniętej przed chwilą tablicy: *Salus rei publicae suprema lex*, co w języku polskim oddajemy jako: dobro Rzeczypospolitej – najwyższym prawem. Pozwólcie Państwo, że zwrócę uwagę na pierwsze słowo tej sentencji. *Salus*. W języku łacińskim jest inne słowo na oznaczenie dobra, mianowicie – *bonum*. Sądzę, że w sentencji użyto *salus*, a więc także zdrowie, szczęście, ze względu na wyczuwane w nim wychylenie ku przyszłości, dynamikę. Unormowania prawne stanowione przez parlament to nie tyle ocena i zaakceptowanie stanu faktycznego, ale także kształtowanie przyszłości. To działania mające na celu regulację wzajemnych odniesień obywateli ku pożytkowi całego narodu. Wszak państwo nie jest i nie powinno być tworem budującym swą siłę dla jakichś abstrakcyjnych podmiotów czy idei. Państwo ma dbać o dobro i pomyślność każdego obywatela, całego narodu, a w tym chronić jego właściwe środowisko wzrostu i życia, czyli rodzinę.

Sądzę, że w imieniu wszystkich posłów I kadencji III Rzeczypospolitej mogę zadeklarować, iż w codziennej pracy starać się będziemy postępować zgodnie z wyrytym na obelisku imperatywem, kontynuując godnie dobre tradycje parlamentaryzmu polskiego.

Marszałek Senatu prof. **August Chelkowski** powiedział:

Jako Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej pozdrawiam wszystkich uczestników dzisiejszych uroczystości, w szczególności władze i mieszkańców Piotrkowa – miejsca narodzin i pierwszej stolicy sejmowej Polski, a potem siedziby Trybunału Koronnego, Sądu Najwyższego Korony Królestwa Polskiego.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej uczestniczy w obchodach 500-lecia powstania Sejmu, bo przecież Sejm w dawnej Polsce był zawsze dwuizbowy, składał się z Senatu i Izby Poselskiej.

W rocznicowej chwili sięgamy do korzeni polskiego parlamentaryzmu, w tym kontekście trzeba wspomnieć i Radę Królewską, poprzedniczkę Senatu, ale także całego Sejmu. Widzimy rolę i znaczenie tej Rady patrząc na powstanie Sejmu w perspektywie dziejowego procesu przekształcania się Państwa Polskiego z monarchii patrymonialnej w Rzeczpospolitą.

Zauważyć wówczas musimy, że Rada Królewska była nie tylko pierwszą ogólnopolską, a więc ponaddzielnicową, instytucją państwową, ale także instrumentem wpływu czynnika społecznego na rządy w państwie, choć trudno ją jeszcze uznać za reprezentację społeczeństwa. Co więcej, Rada Królewska od końca XIV wieku stała się zasadniczym organem życia publicznego w Polsce i to właśnie zjazdy plenarne Rady zwane *Conventiones*, po polsku Sejmem, wiodły do powstania dwuizbowego Sejmu.

Polska odrodzona powróciła do systemu parlamentarnego dwuizbowego mocą Konstytucji marcowej. Rzecz znamienna, że zewnętrznym objawem początków narodził się III Rzeczypospolitej stał się właśnie powrót do dwuizbowości, a więc wskrzeszenie Senatu w 1989 roku, zlikwidowanego przez komunistów w tzw. referendum ludowym w 1946 roku.

Stoi przed nami wielkie zadanie stworzenia nowego ustroju konstytucyjnego III Rzeczypospolitej. „Mała Konstytucja” jest bowiem rozwiązaniem prowizorycznym. Wierzę głęboko, że ustrój ten winien być oparty na harmonijnym połączeniu elementów naszej, polskiej tradycji ustrojowej, doświadczeń innych narodów, a także wymogów doby współczesnej i przyszłej.

Oby obchody 500-lecia powstania Sejmu w Polsce przyczyniły się do uświadczenia zarówno elitom politycznym oraz całemu narodowi, jak ważna i cenna jest rola tradycji w kształtowaniu Polski jutra.

STANISŁAW GRODZISKI

PIĘĆSET LAT SEJMU POLSKIEGO. RZUT OKA NA STAN BADAŃ

Studia nad dziejami parlamentaryzmu rozpoczynają się zazwyczaj od średniowiecznej Anglii, by – sięgnąwszy porównawczo do Francji i Niemiec, zatrzymać się bliżej dopiero nad osiągnięciami schyłku XVIII i całości XIX w. Ponieważ Rzeczpospolita wymazana była już wówczas z mapy Europy, a obraz jej przeszłości dziejowej, narzucany przez dworską literaturę państw zaborczych, był zdecydowanie krytyczny, przeto zgoła pomijano lub niewiele uwagi poświęcano sejmowi polskiemu¹. Wpłynęło to negatywnie zarówno na stan wiedzy w dziedzinie historii powszechnej, pozbawiając ją jakże istotnego elementu, jak i na odizolowanie polskich badań².

Historia parlamentaryzmu to dzieje systemu władzy, który wytworzył instytucje oparte na zasadzie reprezentacji. Instytucje te zyskały moc stanowienia prawa, z czasem też kontrolowania władzy wykonawczej. Zrodził się ten system z prak-

¹ Poza publikacjami uzasadniającymi konieczność rozbiorów Polski (omówił je St. Hubert, *Poglądy na prawo narodów w Polsce czasów Oświecenia*, Wrocław 1960), obraz Polski kształtowało poczytne dzieło Claude'a Carlomana Rulhière pod znamennym tytułem: *Histoire de l'anarchie de Pologne et du demembrement de cette république*, Paris 1807.

² Georg Jellinek, profesor uniwersytetu w Heidelbergu, autor niezwykle popularnej i wielokrotnie wydawanej *Ogólnej nauki o państwie*, rozwój organizacji przedstawicielskich ujmował tylko na tle przykładów angielskich, francuskich i amerykańskich (G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*. Z trzeciego wydania niemieckiego przełożył A. Peretiatkowicz, Warszawa 1921, s. 426–463).

tycznego przekonania, iż miast gromadzić cały lud na wiecu, należy powołać jego przedstawicieli i decydować z ich współudziałem.

Jeśli mówimy więc o historii parlamentaryzmu, to należy określić, jakie miejsce w ogólnym nurcie dziejowym zajmował sejm polski i jaką rolę odegrał – zarówno dla całości parlamentaryzmu, jak i dla państwa oraz społeczeństwa polskiego.

Dla określenia owego miejsca niezbędny jest, ogólniejszy choćby, porównawczy rzut oka na dzieje Europy, od zachodu ku wschodowi. Bezwzględnie rozpocząć go należy od Anglii, przy pełnej świadomości, że kraj ten, położony na peryferiach średniowiecznej Europy, w ówczesnych dziejach kontynentu nie odgrywał znaczniejszej roli. Tym samym jednak angielskie instytucje prawnoustrojowe rozwijały się samodzielnie, poza sferą oddziaływania prawa rzymskiego, w słabszym zasięgu wpływów kościoła i jego instytucji. Owa izolacja na skraju Europy umożliwiła okrzepnięcie oryginalnych form ustrojowych.

Stąd nie brakło później poglądów, że „angielski” punkt wyjścia nie jest w pełni trafny, bo genezy parlamentaryzmu dopatrywać się należy w dwu nurtach: karolińsko-francuskim i angielskim. Dla podkreślenia roli owego nurtu francuskiego przypomniano, że sam termin „parlament” wywodzi się od starofrancuskiego *parler* – rozprawiać. Okazało się jednak, że paralelne zestawienie dziejów organów reprezentacyjnych w tych dwu krajach nie prowadzi do wartościowych wyników.³ Pierwszeństwo Anglii nie ulega wątpliwości.

Rozwój parlamentaryzmu angielskiego, pomijając stadia wstępne, datuje się od XIII w. Dwuizbowy, reprezentujący możnowładztwo, ale i ziemian zamieszkałych w hrabstwach oraz miasta, nabrał rychło znaczenia. Przejściowo podporządkowany władzy królewskiej za Henryka VIII i Elżbiety I w XVI w., następnie, w wieku XVII, po ostrym starciu z władcami z dynastii Stuartów, odzyskał znaczenie i poważnie się rozwinął. Ustabilizował się jego kształt instytucjonalny. Stał się przedmiotem zainteresowania wielu pisarzy politycznych i myślicieli, którzy na jego podstawie formułowali teorie zmierzające ku przebudowie ustroju państwowego, z teorią trójpodziału władzy na czele. Niektóre jego wzorce wykorzystane zostały w procesie reformy sejmu polskiego, z końcem XVIII w. Ukształtowanie się angielskiego systemu rządów parlamentarno-gabinetowych datuje się na lata 1689–1832.⁴

Na kontynencie europejskim rozwój parlamentaryzmu postępował z większymi oporami. Następował tu bowiem szereg starć pomiędzy ukształtowanymi od średniowiecza zgromadzeniami, reprezentującymi poszczególne stany, a rozwijającą się w kierunku absolutyzmu władzą monarszą.

Niepoślednią rolę odegrały w tym procesie francuskie Stany Generalne. Wykształciły się ze zgromadzenia świeckich i duchownych wasali korony, wzbogaconego o reprezentantów miast. W ich dziejach decydujący okazał się rok 1302, kiedy Filip IV Piękny, w swym sporze z papieżem Bonifacym VIII oraz w rozgrywce z Templariuszami, zwołał Stany i oparł się na ich opinii. Choć w 1487 r. zaprzesta-

³ Taki punkt wyjścia znajdujemy u Adhemara Esmeina, *Prawo konstytucyjne*. Przełożyli W. Konopeczyński i K. Lutostański, wyd. II, Warszawa 1921, s. 56 i nast.

⁴ Por. M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 371 i nast.

no ich zwoływania na przeciąg 70 lat, osłabły w wieku XVI i po raz ostatni – przed 1789 r., kiedy miały się przeobrazić w Zgromadzenie Narodowe – zebrały się w 1614 r., stanowiły mimo to instytucję o poważnym znaczeniu. Ograniczone przez monarszy absolutyzm, one ostatecznie zadały mu cios decydujący.

Pomińmy hiszpańskie Kortezy, zatrzymajmy się natomiast przy parlamentaryzmie niemieckim. W krajach niemieckich rozwinął się bowiem centralny Reichstag (Sejm Rzeszy) i lokalne Landtagi, zwane też stanami krajowymi (Landstande).

Reichstag, złożony z trzech odrębnych kurii względnie kolegiów (elektorów, książąt i panów, miast), ukształtował się z końcem XV wieku. Przez długi okres, nim osiedlił się w Ratyzbonie, nie miał stałego miejsca obrad, ani ściśle określonych kompetencji. Wzrost znaczenia władców terytorialnych prowadził do jego osłabienia. Parlamentey krajowe, czyli Landtagi, miały również stanowy charakter: składały się one z duchowieństwa, szlachty i reprezentacji miast, radziły głównie w sprawach podatkowych. W miarę wzrostu absolutyzmu, ich rola ulegała ograniczeniu: zgoda na uchwalanie podatków stawała się formalnością, decydowały *non quoad quaestionem an, sed quoad quaestionem quomodo* – zatem nie c z y uchwalić, ale ja k uchwalić. Można więc określić, iż parlamentaryzm w krajach Rzeszy, nim zdołał się ustabilizować, już tracił na znaczeniu.

Przekroczmy Polskę. W Rosji istniała już w XV wieku Duma Bojarska – organ doradczy monarchy. W 1549 r. zebrał się po raz pierwszy Sobór Ziemski, złożony z Dumy, Świętego Soboru – grupującego dostojników duchownych, oraz z przedstawicieli dworzan, ludności miejskiej i „strzelców” (osiadłego wojska). Ostatni Sobór zebrał się w 1665 r. – potem pozostała już tylko pozbawiona treści sama jego nazwa.

Miedzy zachodem a wschodem umieścić więc należy parlamentaryzm polski: późniejszy od angielskiego, równoczesny niemieckiemu, wcześniejszy od rosyjskiego. W życiu państwa i społeczeństwa odgrywający znacznie poważniejszą rolę niż sprowadzone tylko do rzędu ornamentów politycznych parlamentaryzmy w monarchiach absolutnych. Burzliwy i nieuporządkowany, przecież jednak, przez długie okresy, wcale wydajny. Oparty na zasadzie stanowej, z czasem stanowiący tylko reprezentację szlachecką. Z tego też powodu spotykały go uzasadnione zarzuty. Nie należy jednak zapominać, że liczebność stanu szlacheckiego w Polsce była tak znaczna, iż sejm szlachecki stanowił reprezentację niemal 10% ogółu społeczeństwa.

Jego znaczenie nie ograniczało się tylko do terytoriów Rzeczypospolitej. Wywierał on istotny wpływ na kraje ościennie, niezależnie od tego, iż zmierzały one od XVI w. do absolutyzmu, wzmacniając władzę królewską kosztem reprezentacji stanowych. Znanie są w literaturze prawnohistorycznej wzajemne wpływy ustrojowe polsko-węgierskie; jeśli nie miały one dalszych konsekwencji w dziedzinie struktury i znaczenia parlamentaryzmu na południe od Karpat, to tylko z powodu agresji tureckiej i katastrofy monarchii węgierskiej w XVI w. Istniały – choć niezbyt silne i nie zawsze pozytywne – wpływy sejmu polskiego na terenie, należącego do Czech, Śląska; znany jest w literaturze ów fakt, że staroście głogowskiemu, naciśkanemu przez władzę monarszą, marzyło się polskie *liberum veto*.⁵ Wpływy te się-

⁵ K. Orzechowski, *Ogólnośląskie zgromadzenia stanowe*, Warszawa-Wrocław 1979, s. 357.

gały daleko w głąb Inflant, które poddały się Zygmuntowi Augustowi w 1561 r.; kiedy odcinano je od Rzeczypospolitej w 1772 r., zdecydowano, że zabór nie obejmie tzw. łączki inflanckiej na północnym brzegu Dźwiny, aby uzasadnić dalsze zasiadanie dostojników inflanckich w senacie. Kiedy z początkiem XVII w. spory odłam bojarów rosyjskich pragnął wprowadzić na tron królewicza Władysława Wazę, kierowało nimi pragnienie uzyskania przywilejów szlachty polskiej; w tym i udziału w ustawodawstwie.

Dokonajmy więc rzutu oka na stan badań nad pięciu wiekami dziejów sejmu polskiego.

Jakie mamy podstawy do tego, by mówić o pięćsetleciu polskiego parlamentaryzmu? Pytanie to, postawione w chwili dzisiejszej, ustrzec nas winno od istotnego zarzutu, opartego na analogii. Kiedy w latach sześćdziesiątych naszego stulecia podjęto szeroko zakrojone prace badawcze poświęcone Millennium Państwa Polskiego, 963–1963, wyniki tych prac rychło doprowadziły do stwierdzenia: uroczystości tysiąclecia Polski obchodzimy za późno; państwo nasze istniało bowiem znacznie wcześniej, zanim ujawniło się na arenie dziejowej i poczęło odgrywać aktywną rolę w Europie. Podobnie rzecz się ma z pięćsetną rocznicą polskiego parlamentaryzmu. Stan badań pozwala bowiem na stwierdzenie, że o istnieniu tej instytucji mówić można już wcześniej.

Dlatego od razu dokonać należy zastrzeżenia: mówić należy o zjawisku węższym, **p i ę ć s e t l e c i u s e j m u p o l s k i e g o**. Ograniczamy tym samym temat, pozostawiając na uboczu problematykę rozwoju wieców, zjazdów szlacheckich, ewolucji rady królewskiej.

Wkraczamy tu na teren niedostatecznie wyjaśniony, przepełniony hipotezami i sędziami dyskusyjnymi – genezy sejmu polskiego. Porządkując wyrażone w tej mierze zadania, Juliusz Bardach wyodrębnił dwie grupy poglądów: instytucjonalną i ewolucyjną. Do instytucjonalistów zaliczył badaczy, którzy łączyli powstanie sejmików i sejmu z aktywnością monarchy. Aby uzyskać zgodę na podatki od stanów, od tychże podatków zwolnionych na podstawie uzyskanych wcześniej przywilejów, monarcha zwoływał te zgromadzenia. Tworzyły się więc sejmiki i sejm jako organy o określonym składzie, kompetencjach i formach organizacyjnych. Jako czołowych przedstawicieli tego kierunku wymienił Stanisława Kutrzebę, Józefa Siemieńskiego i Zygmunta Wojciechowskiego.⁶

Do ewolucjonistów zaliczył tych badaczy, którzy za punkt wyjścia przyjmowali przemiany zachodzące wewnątrz społeczeństwa szlacheckiego, prowadzące ostatecznie do ukształtowania się reprezentacji tegoż społeczeństwa. Rozwój sejmików wiązał się dla nich z procesem emancypacji politycznej ogółu szlacheckiego, a rozwój sejmu stawał się wynikiem rozgrywek politycznych między średnią szlachtą,

⁶ Por. *Historia sejmu polskiego*, t. I, *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej* pod red. J. Michalskiego, Warszawa 1984, s. 10–11. Por. także: St. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, Kraków 1905; J. Siemieński, *Od sejmików do sejmu* [w:] *Studia historyczne ku czci Stanisława Kutrzeby*, t. I, Kraków 1983; Z. Wojciechowski, *Państwo polskie w wiekach średnich. Dzieje ustroju*. Poznań 1945.

urzędniczym możnowładztwem i monarchą. Tu zaliczył Juliusz Bardach Stanisława Romana, Karola Górskiego i siebie.⁷

W sumie obydwie postawy badawcze wzajemnie się uzupełniają. Badania w przekroju poziomym, instytucjonalnym, wiązać się winny z ujęciem w przekroju pionowym, genetyczno-ewolucyjnym.⁸

Owo ujęcie genetyczno-ewolucyjne znajduje swoje potwierdzenie w badaniach semantycznych. Analiza wzmianek źródłowych dotyczących parlamentaryzmu, ku końcowi XV w. coraz częstszych, prowadzi do istotnych spostrzeżeń. Charakterystyczną tej terminologii cechą jest różnorodność i brak precyzji; natrafiamy bowiem sporą garść niekiedy wręcz synonimicznych terminów, jak: *conventio*, *conventus*, *consilium*, *colloquium*, *congregatio*, *contio*.⁹ Pojawiają się także w tekstach łacińskich uzupełnienia w postaci terminów polskich.¹⁰

Dowodzi to rzeczy bynajmniej nie nowej, mianowicie że sejm polski kształtował się stopniowo, i to od dłuższego już czasu; nie był jednak w tym okresie – mowa tu o drugiej połowie i schyłku XV w. – instytucją w pełni wykształconą i określoną. Co więcej, pisarze posługujący się językiem łacińskim, natrafili kłopoty terminologiczne. Być może uświadamiali sobie, iż przyszło im określać zjawisko charakterystyczne dla tego kraju terminami importowanymi z zewnątrz, nie w pełni doń przystającymi. Pokonywali tę trudność rozmaicie. Niekiedy zestawiali określenia nie całkiem z sobą się pokrywające – np. *conventus*, *consilium*; *colloquium*, *congregatio*; nieraz też, jak już wspomniano, terminy łacińskie uzupełniali polskimi, dobrze sobie znanymi, gdyż stosowanymi potocznie.¹¹ Tym samym dla nas stało się rzeczą oczywistą, że ludność miejscowa, nie znająca łaciny, od dawna już posługiwała się terminem „sejm”, oznaczającym zgromadzenie – podobnie zresztą, jak w innych językach słowiańskich.¹²

Wyobrazić sobie można – jest to i pozostanie tylko hipotezą – że owo przenikanie terminologii polskiej do języka łacińskiego odpowiada rozmaitym obrazom tego samego zjawiska obserwowanego z punktu widzenia dworu monarszego, przy którym powstawały sformułowane po łacinie teksty, oraz widzianego od dołu i powszechnie znanego ludności: *communitati hominum cuiuscunque status vel conditionis*.

Temu stanowi rzeczy w dziedzinie terminologicznej odpowiada obraz ukształtowany w obecnym stanie badań.

Formy instytucjonalne, wyniesione z czasów rozbicia dzielnicowego, nie mogły już służyć zmieniającym się stosunkom społecznym; podlegały więc ewolucji wy-

⁷ St. Roman, *Przywileje niesławskie*, Wrocław 1957; K. Górski, *Communitas – princeps – Corona Regni*. Studia selecta. „Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu”, t. LXXVIII 1976, z. 1.; J. Bardach, *O genezie sejmu polskiego* [w:] *Pamiętnik XIII Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich*, sekcja VII: *Historia państwa i prawa*, Warszawa 1959.

⁸ *Historia sejmu polskiego*, t. I, s. 12.

⁹ *Słownik łaciny średniowiecznej w Polsce*, t. II, z. 8, Wrocław – Warszawa – Kraków 1965, s. 1965, oraz 1966, z. 9, s. 1270–1271.

¹⁰ *Słownik staropolski*, t. VIII, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1972–1981, s. 147.

¹¹ Tamże: *secundum conventionem alias seymy; ad convencionem terrestrem alias na schyem; na seimie walnym – in conventionem generali*.

¹² S. B. Linde, *Słownik języka polskiego*, t. V, Lwów 1859, s. 236–237.

muszanej od góry przez władzę monarszą i od dołu przez nacisk społeczny. Utrzymywały się wiece, które radziły w sprawach swej ziemi, ale też coraz bardziej zajmowały się wymiarem sprawiedliwości; obok tych zgromadzeń ziemskich powstawały powoli wiece czy zjazdy prowincjonalne (zwłaszcza wielkopolski i małopolski), wreszcie zjazdy ogólnopaństwowe. Kiedy dla tych ostatnich utarła się nazwa sejm, zjazdy prowincjonalne i ziemskie poczęto nazywać w zdrobnieniu sejmikami.

Powoli, w drodze zwyczaju i praktyki stabilizował się skład sejm walnego, czyli ogólnopaństwowego, sejmów lub sejmików prowincjonalnych i sejmików ziemskich. Na sejmie określoną rolę – większą lub mniejszą, ale zawsze poważną – odgrywała rada panów, czyli rada królewska: arcybiskupi, biskupi, wojewodowie, kasztelanowie i garść najwyższych dostojników przy dworze monarszym. Uczestniczyli też w sejmie walnym niżsi urzędnicy ziemscy, przedstawiciele miast królewskich, przedstawiciele kapituł katedralnych, zdarzało się, że i zwykła, nieutytułowana szlachta. Oczywiście wypowiedzi panów, im bliżej tronu królewskiego zajmowali miejsce, tym większe miały znaczenie; jeszcze w drugiej połowie XVI w. mawiać się będzie, iż głosy należy *non tam numerare, quam pondere* – nie tyle liczyć, co ważyć.

W sejmach lub sejmikach prowincjonalnych, które nieraz uzgadniały między sobą stanowiska i tym samym stawały się równorzędne sejmom walnym, uczestniczyli miejscowi dygnitarze z wojewodami na czele, dalej szlachta piastująca urzędy ziemskie oraz szlachta nieurzędnicza, wiedzona ciekawością i chęcią znaczenia. Na sejmikach ziemskich gromadziła się szlachta danej ziemi, zarówno urzędnicza jak i nieurzędnicza¹³. Decydowała tu „osiadłość”, czyli posiadanie dóbr ziemskich.

Sejmiki ziemskie w przywilejach nieszawskich 1454 r. zdobyły dla siebie zapewnienie, iż król nie będzie bez ich zgody stanowił żadnych nowych praw, w szczególności nie będzie nakładał podatków ani powoływał szlachty na pospolite ruszenie. *Communitas nobilium*, społeczność szlachecka zyskała udział w ustawodawstwie i ten stan rzeczy rzutował odtąd na instytucjonalny kształt polskiego parlamentaryzmu.

Wspólnocie szlacheckiej, już od Paktu Koszyckiego 1374 r. obdarzonej jednakowymi przywilejami, służyła zasada, iż co dotyczy wszystkich, przez wszystkich powinno być aprobowane (*quod omnes tangit, ab omnibus approbati debeat*). W praktyce nie było to możliwe nawet na sejmikach ziemskich, tym bardziej więc nie mogło dotyczyć sejmików prowincjonalnych oraz sejm walnego. Tworzyło się więc przekonanie, że ci, którzy na obrady przybyli, reprezentują także nieobecnych. Stąd już tylko krok do uznania za regułę, że ci, którzy jechać nie będą mogli, przekażą swoją opinię jadącym. Powoli wytworzyła się zasada reprezentacji. Szlachta, zgromadzona na sejmikach, wybierała swoich reprezentantów na sejm walny. W 1493 r. sejm uchwalił konstytucję „za jednomyślną zgodą dostojników i sejm-

¹³ Pilnym postulatem badawczym jest „przedłużenie”, co najmniej do czasów bezkrólewia po Ludwiku Węgierskim, katalogu zjazdów na wzór W. Konopczyńskiego, *Chronologia sejmów polskich 1493–1793*, Kraków 1948. Katalog ten ułożony być winien chronologicznie, z zachowaniem terminologii źródłowej i podaniem bliższych (oczywiście w miarę możliwości) informacji o tych zjazdach. Tym samym zostałyby zgromadzone, do dalszego badania, wszystkie zachowane wzmianki o sejmach walnych, sejmikach prowincjonalnych i ziemskich z lat 1382–1493.

ków ziemskich Królestwa”, przy czym owe sejmiki reprezentowane były przez swych posłów.

Sejm 1493 r. zwołany został przez króla (należało to do wyłącznej kompetencji monarchy) do Piotrkowa, na dzień 18 stycznia. Poprzedziły ów sejm sejmiki ziemskie, obradujące na przełomie grudnia i stycznia¹⁴. Na sejmik generalny do Korczyna przybył Jan Olbracht i odebrał z rąk szlachty jej *petita*. Z ważniejszych postulatów, zawierały one apel o odzyskanie strat terytorialnych Korony, prośbę o potwierdzenie prawa *neminem captivabimus*, czyli nietykalności osobistej pojmowanej łącznie z nietykalnością majątkową, żądanie zaostrzenia kar dla winnych zabójstwa czy gwałtu. Sejm, rozpoczęty z pewnym opóźnieniem, obradował do 3 marca. Bliższa relacja z przebiegu tych obrad, niestety, nie dochowała się.

Mimo to nie ma wątpliwości, że sejm 1493 r. miał istotne znaczenie. Nie z uwagi na treść norm, które uchwalił; ustępowały one bowiem swą wagą normom uchwalonym trzy lata później na sejmie piotrkowskim 1496 r.¹⁵

Okoliczności zwołania tego sejmiku i jego przebieg dowodzą, że w dziedzinie procesu ustawodawczego doszło – bez naruszenia nielicznych obowiązujących w tym zakresie norm – do istotnego uproszczenia. Jan Olbracht nie poszedł w ślady swego ojca, Kazimierza, który nieraz obradował ze swą radą, aby następnie rozjeżdżać się po sejmikach. Zwołał najpierw Jan Olbracht sejmiki po województwach i ziemiach oraz przedłożył im swoje życzenia, zwłaszcza co do podatków. Następnie zwołał sejmiki prowincjonalne, małopolski i wielkopolski, na które prócz miejscowych dostojników zjechali świeżo obrani posłowie sejmikowi. Wreszcie zwołał sejm, który stanowił połączenie dwóch czynników o odrębnej genezie instytucjonalnej: rady królewskiej (z czasem przybierze ona nazwę senatu) oraz izby poselskiej, złożonej z reprezentantów sejmikowych¹⁶.

Oczywiście, mogło się zdarzyć, że taka sekwencja obrad stosowana była już wcześniej, a sejm 1493 r. jest tylko pierwszym jej znanym z zachowanych do dziś źródeł przykładem. Wydaje się jednak, iż połączyło się to ze zmianą panowania; nowy monarcha zastosował nową metodę.

Choć był więc sejm 1493 r. jednym z wielu i nosił nazwę znaną już w praktyce ustrojowej niemal od stulecia, różnił się jednak wyraźnie od poprzednich. Nie w kompetencjach, nawet nie w swoim składzie, lecz w swoim kształcie instytucjonalnym. Stał na szczycie hierarchii ustawodawczej, której pierwsze piętro stanowiły sejmiki ziemskie, drugie – sejmiki prowincjonalne zwane też generalnymi, a trzecie – sam sejm. Co więcej: rada królewska, po staremu złożona z dostojników świeckich i duchownych, nie musiała już „cierpieć” w swoim gronie reprezentantów szlachty. Według wszelkiego prawdopodobieństwa, od tego wydarzenia datuje się odrębne działanie izby poselskiej¹⁷.

¹⁴ W. Konopczyński, *Chronologia...*, s. 132.

¹⁵ Tekst por. *Volumina Legum*, t. I, s. 256–280. Omówienia dokonał F. Papée: *Jan Olbracht*, Kraków 1936, s. 103 i nast.

¹⁶ St. Kutrzeba, *Sejm walny dawnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1919, s. 56.

¹⁷ W. Czapliński, *Zarys dziejów Polski do roku 1864*, Kraków 1985, s. 134.

Nie jest być może też przypadkiem, że od 1493 r. zachowały się w nieprzerwanym ciągu ustawy sejmowe. Wskazana jest tu tylko ostrożność terminologiczna, gdyż nie jest w pełni trafne określenie Stanisława Kutrzeby, że „najstarsze konstytucje, jakie się zachowały, powstały jako wynik sejmu piotrkowskiego z roku 1493”¹⁸. Pierwotny bowiem termin źródłowy, używany dla określenia produktu działalności ustawodawczej monarchów polskich, brzmiał: „*statutum*”. Statutami nazywano więc także i normy powstałe na sejmach, i to długo jeszcze w ciągu wieku XVI¹⁹. Nie zmienia to jednak samej istoty rzeczy: owej od 1493 r. ciągłości.

W świetle tych uwag przekonanie, że dobiegło obecnie pięćsetlecie sejmu polskiego, ma swoje uzasadnienie. Powtórzyć należy z naciskiem: sejmu, a nie parlamentaryzmu w ogóle, ten bowiem jest zjawiskiem szerszym i obserwować można jego rozwój wcześniej, co najmniej od przywilejów nieszawskich 1454 r.

Z wielu dat, o charakterze mniej lub bardziej orientacyjnym, wybrano tu jedną, która ma stosunkowo mocne i rzetelne uzasadnienie. Na pewno nie słabsze, niż na szerszej arenie europejskiej data roku 1265 (powołanie przedstawicieli miast) uważana za początek parlamentaryzmu angielskiego, choć nie ulega wątpliwości, że podstawę dlań stworzyła Wielka Karta Swobód (*Magna Charta Libertatum*) z 1215 r. Na pewno też nie słabsze, niż data 1489 r. (powołanie przedstawicieli miast, a z czasem ustalenie trzech kolegów) w dziejach niemieckiego Reichstagu, choć dla jego genezy Złota Bulla 1356 r. też miała nader istotne znaczenie.

Kiedy w drugiej połowie XIX w. podjęto trud opracowania pierwszych, w pełni naukowych syntez dziejów państwa i narodu, okazało się, że stan badań nad tak ważnym zagadnieniem jak historia polskiego parlamentaryzmu jest wręcz zły. Podjęli więc ów temat historycy tak zwanej „szkoły krakowskiej”, atakowani później za surową ocenę wad ustrojowych – między innymi sejmu.

Józef Szujski, pisząc swe *Dzieje Polski* (t. I–IV, 1862–1866), poza Adamem Naruszewiczem i Janem Chrzycielem Albertrandym, niewiele prac miał do pomocy; stwierdził więc, że dzieło jego „wykracza poza kompilację i bierze na siebie obowiązki samodzielnego przedsięwzięcia”²⁰. Jego następcą, Michał Bobrzyński, w swych *Dziejach Polski w zarysie* (t. I, 1877), rzutu oka na historię sejmu dokonał opierając się na ustaleniach Szujskiego (z którymi w wielu kwestiach polemizował) i na podstawie własnych badań źródłowych. W niewiele korzystniejszej sytuacji, posługując się wynikami badań Adolfa Pawińskiego i Franciszka Piekosińskiego²¹,

¹⁸ St. Kutrzeba, *Historia źródeł dawnego prawa polskiego*, t. I, Lwów – Warszawa – Kraków 1925, s. 190.

¹⁹ Bliżej na ten temat: St. Grodziski, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako najwyższy organ ustawodawczy. Konstytucje sejmowe – pojęcie i próba systematyki*. „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. XXXV, 1983, z. 1, s. 166 i nast.

²⁰ *Dzieła Józefa Szujskiego*. Wydanie zbiorowe, seria II, t. I: *Dzieje Polski*, Kraków 1895, s. VIII.

²¹ A. Pawiński, *Sejmiki ziemskie. Początek ich i rozwój aż do ustalenia się udziału posłów ziemskich w ustawodawstwie sejmu walnego*, Warszawa 1895; F. Piekosiński, *Wiece, sejmiki, sejmy i przywileje ziemskie w Polsce wieków średnich*, Kraków 1900.

znaleźli się Oswald Balzer²² i Stanisław Kutrzeba²³. Ten ostatni, w pierwszym wydaniu swej *Korony* wyliczył około dziesięciu prac poświęconych dziejom staropolskiego parlamentaryzmu i uznał, że „Kwestye” (organizacji państwa – S.G.) zwłaszcza ze strony prawniczej są prawie nieobrobione²⁴.

Syntezy te wykazały, które okresy i jakie w ich ramach zagadnienia wymagały źródłowego przebadania od podstaw ewentualnie weryfikacji ujęć przestarzałych, pogłębienia powierzchownych. W tym też kierunku podjęto prace, rozpoczynając zwłaszcza od edycji źródłowych. Zestawy bibliograficzne, dokonywane w kolejnych wydaniach Stanisława Kutrzeby *Historii ustroju Polski* świadczyły o stałym, choć nierównomiernym i powolnym postępie badań²⁵. Rodziły się te badania z ducha pozytywizmu, potrzeby wyjaśniania krok za krokiem polskiej przeszłości dziejowej, ale i z szerszego „zamówienia społecznego”. Nie zawsze przystępowano do nich z jednakowym dystansem i chłodnym obiektywizmem. Niektórzy uczeni – dotyczy to np. Michała Bobrzyńskiego – zakładali, że nieszczęściem Polski była słabość władzy królewskiej; tym samym na rozwój uprawnień sejmu spoglądali z pewną niechęcią. Jeżeli – jak zakładała szkoła krakowska – upadek dawnej Rzeczypospolitej zawiniony był przede wszystkim przez wady ustroju polskiego, to sejm ze swą zasadą jednomyślności oraz *liberum veto* w rzędzie instytucji odpowiedzialnych za osłabienie państwa wysuwał się na czoło. Niechętnie też podejmowano badania nad okresem rozstroju i anarchii. Owszem, budził ten sejm zainteresowanie, gdy szło o czasy jego rozwoju i potęgi; wiele tematów podjęli tu Michał Bobrzyński, Antoni Prochaska, Fryderyk Papée i inni badacze.²⁶ Zajmowano się nim też chętnie, gdy szło o wielkie reformy schyłku XVIII w. – te pola badawcze zawsze też służyły „ku pokrzepieniu serc”. Wydatnie pogłębili tu naszą wiedzę Walerian Kalinka czy Władysław Smoleński²⁷. Dysproporcje, przynajmniej do czasów Władysława Konopczyńskiego, który zajął się także epoką upadku²⁸, były znaczne.

Nadto, jeśli się badało przyczyny upadku państwa polskiego i rolę, jaką w tym procesie odegrał zanarchizowany parlamentaryzm – to wyodrębniano ten problem z ogólnego nurtu dziejów europejskich. Dla wielu badaczy sejm polski był zjawiskiem szczególnym, nie wymagającym porównawczego traktowania. Nie uważano

²² O. Balzer, *Historia ustroju Polski* (na podstawie stenogramu za zezwoleniem Autora), Lwów 1911. Choć skrypt ten ukazał się później niż cytowany poniżej podręcznik St. Kutrzeby, zawierał poglądy od lat już rok za rokiem w Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie wykładane.

²³ St. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. I–IV, Kraków 1905–1917.

²⁴ Tamże, t. I, s. 252–254. Z tych względów podjął St. Kutrzeba pracę o sejmie walnym (por. wyżej przypis 16).

²⁵ Por. też ostatnio opracowane: *Dzieje parlamentaryzmu w Polsce XV–XX wieku. Materiały bibliograficzne*. Opracował K. Zieliński, Warszawa 1985.

²⁶ Por. zwłaszcza: M. Bobrzyński, *Sejmy polskie za Olbrachta i Aleksandra* [w:] *Szkice i studia historyczne*, t. I, Kraków 1922; A. Prochaska, *Geneza i rozwój parlamentaryzmu za pierwszych Jagiellonów*, Kraków 1898; F. Papée, *Jan Olbracht*; tenże, *Aleksander Jagiellończyk*, Kraków 1949; J. Siemieński, *Od sejmików do sejmu*.

²⁷ W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, t. I–III, Kraków 1895–1896; W. Smoleński, *Ostatni rok Sejmu Wielkiego*, Kraków 1897.

²⁸ W. Konopczyński, *Liberalne veto. Studium porównawczo-historyczne*, Kraków 1918; tenże, *Geneza Rady Nieustającej*, Kraków 1917; tenże, *Dzieje Polski Nowożytnej*, t. I–II, Warszawa 1936.

też metody porównawczej za wskazaną z uwagi na polską specyfikę ustrojową: otaczając Polskę monarchie absolutne nie pozwoliły przeobrazić się swoim zgromadzeniom stanowym w pełen, odgrywający istotną rolę, parlamentaryzm.

Czasy międzywojenne nie stanowiły prostej kontynuacji tych badań. Zmieniło się „zamówienie społeczne”. Budujący się parlamentaryzm Polski Odrodzonej oczekiwał od badaczy podsumowania własnych doświadczeń ustrojowych społeczeństwa polskiego, wskazówek, które pozwoliłyby na uniknięcie błędów przeszłości. Oceny domagały się te formy reprezentacyjne, jakie narzucono społeczeństwu w XIX stuleciu. Nim to nastąpiło, wzory ustrojowe recypowano aż z Francji.

Po drugiej wojnie światowej nastął okres importowanej z zewnątrz ideologii marksistowskiej, której ofensywa objęła w pierwszej kolejności dziedziny nauk społecznych, w tym więc i historię państwa i prawa. Dziś, kiedy okres ten jest już przeszłością i spoglądamy nań z perspektywy lat, można wydzielić w nim pewne etapy. Pierwszy etap to dyktatura, rozpoczynająca się w roku 1949²⁹ i trwająca do 1956 r.; w tych latach prace niemarksistowskie nie mogły liczyć na publikację, ich autorów spotykały represje bądź poddawano ich forsownej indoktrynacji w postaci tzw. szkolenia ideologicznego, a wiele tematów stanowiło tabu bądź monopol autorów wiernych partii. Drugi etap to czasy panowania formalnego, do 1968 r.; panującej ideologii należało się – przynajmniej oficjalnie – podporządkować, jej krytyka była niedopuszczalna, ale coraz łatwiej obchodzono zakazy cenzury. Trzeci etap to czasy wygasania, do 1980 r., kiedy pojawił się zorganizowany i masowy „drugi obieg” wydawniczy. Obowiązywała (do 1989 r.) cenzura, ale strzegła ona już właściwie tylko podstaw ustrojowych PRL oraz przyjaźni ze Związkiem Radzieckim, zostawiając autorom prac historycznych, zwłaszcza jeśli idzie o odleglejsze epoki, daleko idącą swobodę. Od dawna już zresztą wykształcił się system polegający na eksponowaniu jakiegoś jednego czy drugiego cytatu z klasyków marksizmu, wstawianego „dla okraszy”, stosowaniu obowiązującej terminologii (formacje społeczno-ekonomiczne, baza i nadbudowa, walka klasowa), unikaniu terminów źle widzianych (skoro nie można było krytycznie pisać o Rosji, słowo „Rosja” zastępowano słowem „carat”). Surowsza kontrola dotyczyła prac poświęconych czasom nowym i najnowszym. Poza tymi ograniczeniami, nauka historii państwa i prawa rozwijała się w zasadzie spokojnie, cierpiąc tylko na utrudniony dostęp do archiwów w Europie Wschodniej oraz na niełatwy dostęp do literatury światowej.

Marksistowskie ujmowanie procesu dziejowego zakładało jego ocenę z punktu widzenia bezpośrednich wytwórców dóbr materialnych, zatem klas uciskanych. Krytycznie więc oceniano fakt, że sejm polski stał się sejmem szlacheckim. Nie doceniono zaś faktu, że z uwagi na liczebność szlachty prawa wyborcze przysługiwały masom sięgającym niemal 10% ogółu społeczeństwa. Porównawczo rzecz biorąc, w skali europejskiej było to ewenementem, i to jeszcze w pierwszej połowie XIX w. Mimo tych problemów metodologicznych, badania w dziedzinie historii polskiego parlamentaryzmu prowadzone były nadal, i to z poważnymi osiągnięciami. Wpraw-

²⁹ W dziejach historii ustroju oficjalny jej początek stanowiła „I Ogólnopolska Konferencja Historii Prawa”, Toruń 28–29 VI 1950 r., „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. III, 1951, s. 365 i nast.

dzie mówiło się o planowaniu naukowym, po I Kongresie Nauki Polskiej w 1951 r. pojawiła się instytucja, która tą nauką miała sterować – Polska Akademia Nauk, ale na praktykę badawczą planowanie to żadnego wpływu nie wywarło. Badacze pozostawali wierni swoim zainteresowaniom. Powiedzieć można, iż w tej dziedzinie prowadzono badania „od końca”. Z wielkich monografii, poświęconych polskiemu sejmowi, ukazało się najpierw studium Bogusława Leśnodorskiego na temat schyłku XVIII w.³⁰ Później Konstanty Grzybowski pchnął badania nad XVI w.³¹, a Henryk Olszewski, podejmując temat napoczęty już przez Władysława Konopczyńskiego, zajął się okresem upadku³². Badania nad genezą, wyraźnie w stosunku do następnych epok zapóźnione, prowadził Juliusz Bardach³³. Dalsze prace Stanisława Romana, Witolda Knoppka, Stanisława Russockiego poświęcone początkom sejm³⁴, Stanisława Płazy, Wacława Uruszczaka, Anny Sucheni-Grabowskiej dotyczące czasów XVI w.³⁵, Władysława Czaplińskiego i jego uczniów poświęcone czasom upadku³⁶, Jerzego Michalskiego, Ryszarda Łaszewskiego i Adama Lityńskiego dotyczące XVIII w.³⁷ oraz wielu innych autorów umożliwiły wreszcie publikację pierwszej syntezy: *Historii sejm polskiego*³⁸.

³⁰ B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego 1788–1792. Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951. Tenże autor opublikował wcześniej studium o charakterze popularnym pt.: *Dzieje parlamentaryzmu w Polsce*, Kraków 1947.

³¹ K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1956.

³² H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763*, Poznań 1966.

³³ *Historia państwa i prawa Polski*, t. I, *Do połowy XV wieku*, Wyd. I: Warszawa 1957, wyd. II: Warszawa 1964.

³⁴ St. Roman, *Przywileje nieszwabskie*; W. Knoppek, *Zmiany w układzie sił politycznych w Polsce w drugiej połowie XV wieku i ich związek z genezą dwuizbowego sejm*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. XII 1960, z. 1; St. Russocki, *Narodziny zgromadzeń stanowych*, „Przegląd Historyczny” t. LIX, 1968, z. 2; tenże, *Parlamentaryzm udzielnego Mazowsza*, „Przegląd Historyczny” t. LX, 1969, z. 2; tenże, *Początki zgromadzeń stanowych w Europie środkowej*, „Przegląd Historyczny” t. LXV, 1975, z. 2.

³⁵ St. Płaza, *Próby reform ustrojowych w czasie pierwszego bezkrólewia 1572–1574*, Kraków 1969; tenże, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Warszawa-Kraków 1984; tenże, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województwa sieradzkiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1638)*, cz. 1, Kraków 1987; St. Płaza, A. Sucheni-Grabowska, *Z badań nad polskim parlamentaryzmem XVI w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. XXVI, 1974, z. 1; A. Sucheni-Grabowska, *Badania nad elitą władzy w latach 1551–1562 [w:] Społeczeństwo staropolskie. Studia i szkice*, pod red. A. Wyczańskiego, t. I, Warszawa 1976.

³⁶ W. Czapliński, *Z problematyki sejm polskiego w pierwszej połowie XVII wieku*, „Kwartalnik Historyczny” t. LXXVII, 1970, z. 1; W. Czapliński, A. Filipczak-Kocur, *Udział senatorów w pracach sejmowych za Zygmunta III i Władysława IV*, „Przegląd Historyczny” t. LXIX, 1979, z. 4; J. Serebryński, *rozpoczął na swym opolskim seminarium zakrojone na szeroką skalę monografie poświęcone poszczególnym sejmom XVI–XVII w.*

³⁷ J. Michalski, *Kilka uwag o koncepcji sejm rządzącego w XVIII wieku*, „Śląski Kwartalnik Historyczny «Sobótka»”, t. XXXVII, 1982, nr 3–4; R. Łaszewski, *Sejm polski w latach 1764–1793*, Warszawa 1973; A. Lityński, *Sejmik dawnej Rzeczypospolitej*, „Przegląd Historyczny” t. LXVI, 1975, z. 2; tenże, *Sejmiki ziemskie 1764–1795. Dzieje reformy*, Katowice 1988.

³⁸ *Historia sejm polskiego*, t. I, *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, pod red. J. Michalskiego opracowali J. Bardach, W. Czapliński, J. Michalski, A. Sucheni-Grabowska, W. Uruszczak, Warszawa 1964; t. II, cz. 1, *W dobie rozbiorów*, napisał A. Ajnenkiel, Warszawa 1989; t. II, cz. 2, *Druża Rzeczypospolita*, napisał A. Ajnenkiel, Warszawa 1989; t. III, *Polska Ludowa*, pod red. A. Ajnenkiela opracowali J. Zakrzewska i T. Mołdawa, Warszawa 1989.

Temu ostatniemu, wielotomowemu dziełu towarzyszył pomysł, ażeby zorganizować w Warszawie Muzeum Polskiego Parlamentaryzmu, gromadzące dokumenty, ikonografię oraz inne materiały ilustrujące cztery owego parlamentaryzmu etapy: staropolski, porozbiorowy, międzywojenny i „socjalistyczny”. Etapom tym poświęcone zostały cztery konferencje naukowe: w Kórniku koło Poznania, w Krakowie, w Warszawie oraz w Lublinie³⁹. Praca nad organizacją tego muzeum uległa jednak zahamowaniu.

Nie ulega wątpliwości, iż katalog zagadnień nie przebadanych lub wymagających pogłębienia naszej wiedzy wyraźnie zmniejszył się; ogromny wysiłek badawczy, włożony w dzieje polskiego parlamentaryzmu, przyniósł owoce. Nie pozwala to jeszcze na ocenę ogromu dorobku sejmowego, przede wszystkim w odniesieniu do czasów staropolskich. Nastąpić to może dopiero wówczas, kiedy pojawi się nowocześnie opracowane, opatrzone indeksem rzeczowym wydawnictwo, obejmujące całokształt zachowanych ustaw sejmowych (1493–1793)⁴⁰, kiedy zakończone zostaną prace monograficzne poświęcone poszczególnym sejmom, omawiające też pozaustrojowy ich dorobek⁴¹.

Pozwala natomiast dzisiejszy stan badań na uporządkowanie i ujęcie dziejów sejmku polskiego w kilku epokach podzielonych na węższe okresy.

I. Pierwsza Rzeczpospolita

1) Geneza sejmku. Przyjmuje się, iż początki rozwoju tego zjawiska datują się od schyłku XIV w. Pełne ukształtowanie się instytucji dokonane zostało w krótkim, ważnym okresie od 1493 do 1505 r., to jest do konstytucji „Nihil novi”. W tym bowiem czasie ukonstytuował się sejm, stanowiący wspólny zjazd króla, senatu i izby poselskiej.

2) Sejm „złotego wieku”, w latach 1506–1586. Wyodrębnia się tu lata 1506–1540, charakteryzujące się walką o wpływy między średnią szlachtą, magnaterią i królem oraz okres szczytowych osiągnięć sejmku. W tym czasie nastąpiło odejście od łaciny, obrady toczyły się w języku polskim i w nim też poczęto publikować konstytucje. Z wstąpieniem na tron Zygmunta III, zejściem z areny politycznej wielu wybitnych parlamentarzystów poziom obrad sejmowych się obniżył.

3) Sejm epoki regresu w latach 1587–1764. Wyodrębnia się tu okres od 1587 do 1652 r., w którym instytucja funkcjonowała jeszcze w większości wypadków poprawnie, chociaż wykształciły się już w pełni wadliwe zasady; okres lat 1652–1696, kiedy, skut-

³⁹ Por.: *Dzieje parlamentaryzmu polskiego w okresie przedrozbiorowym*. Materiały konferencji naukowej, Poznań-Kórnik 11–12 V 1982 r., Warszawa 1983; *Dzieje parlamentaryzmu na ziemiach polskich w okresie porozbiorowym*. Materiały konferencji naukowej, Kraków 9–10 XI 1982 r., Warszawa 1983; *Dzieje parlamentaryzmu polskiego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*. Materiały konferencji naukowej, Warszawa 5–6 V 1983 r., Warszawa 1985; *Sejm Polski Ludowej*. Materiały konferencji naukowej, Lublin 16–17 III 1984 r., Warszawa 1985.

⁴⁰ Wydawnictwo takie, pod nazwą *Volumina Constitutionum*, zostało już podjęte i jego pierwszy zeszyt obejmujący materiał normatywny z lat 1493–1526 został już oddany do druku. Pomija ono zawarte w *Volumina Legum* teksty nie pochodzące od sejmku, uzupełnia je natomiast konstytucjami w zasłużonych *Volumina Legum* pominiętymi.

⁴¹ Należy tu przede wszystkim zwrócić uwagę na studia J. Seredyki (zwłaszcza *Sejm w Toruniu z 1626 r.*, Wrocław 1966, oraz *Sejm z 1618 r.*, Opole 1988) oraz monografie: J. Bylińskiego, I. Kaniewskiej, J. Kwaka, S. Ochmann, J. Pietrzaka, J. Rzońcy.

kiem zasady jednomyślności i *liberum veto*, sejm znalazł się na równi pochyłej; okres groźnego upadku w latach 1697–1764, kiedy większość sejmów ulegała zerwaniu.

4) Sejm epoki Oświecenia, 1764–1793. Jest to okres reform, zrazu bardzo skromnych, ale przecież prowadzących do tego, że od 1764 r. żaden już sejm nie uległ zerwaniu. Zwieńczenie tych reform stanowi Konstytucja 3 Maja. Opierając się na własnej tradycji, polskiej myśli politycznej i prawnej i niektórych wzorcach czerpanych z parlamentaryzmu angielskiego, przeobrażono sejm polski w nowoczesny na owe czasy i sprawnie działający parlament.

II. Czasy porozbiorowe

Są to dzieje pozbawionych realnego znaczenia „sejmów stanowych” w zaborze pruskim i austriackim, ale też – znacznie już ważniejszych – sejmów Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego, a nawet miniaturowego Wolnego Miasta Krakowa. Podkreślić należy, iż sejm Królestwa Polskiego w czasach powstania listopadowego uzyskał krótkotrwałą, ale pełną suwerenność.

W ostatnich dziesięcioleciach ukazało się wiele opracowań pogłębiających naszą wiedzę w odniesieniu do tych instytucji; stan wiedzy uznać więc już można jako zadowalający⁴².

W drugiej połowie XIX i w początkach XX w. na ziemiach polskich jedynie w zaborze austriackim funkcjonował organ o charakterze parlamentarnym: sejm krajowy galicyjski (1861–1914)⁴³. Poważną jednak rolę w obronie interesów narodowych odgrywał udział polskich posłów w parlamencie państw zaborczych: pruskim od 1848 r., austriackim od 1861 r., rosyjskim od 1905 r.⁴⁴. Przynieść on miał spory zakres doświadczeń cennych dla parlamentaryzmu Polski Odrodzonej; czołowi politycy polscy Drugiej Rzeczypospolitej nie musieli praktyki parlamentarnej

⁴² Sejmem Księstwa zajmowali się zwłaszcza: W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970; tenże, *Sejmy na Zamku w czasie Księstwa Warszawskiego 1809, 1811, 1812*, Warszawa 1987; J. Dutka, *Sejm Księstwa Warszawskiego w świetle konstytucji i dekretów królewsko-książęcych*, „Kwartalnik Historyczny” t. LXXXIV 1977, z. 2. Nadto zajmowali się tym tematem także A. Rembowski, M. Handelsman, H. Konic, W. Tokarz, T. Mencil, J. Skowronek, B. Grochulska i in. Sejmowi Królestwa poświęcili studia: A. Rembowski, *Aleksander I i pierwszy sejm Królestwa Kongresowego*, „Biblioteka Warszawska” t. 2, 1906; Z. Stankiewicz, *Sejm Królestwa Polskiego 1815–1831; uwagi o roli ustrojowej i politycznej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. XXXVI, 1984, z. 1. Nadto pisali na ten temat m.in. K. Askanas, St. D. Cieszkowski, H. Dylągowa, Z. Gołba, K. Kostanecki, W. Zajewski. Zgromadzenie Reprezentantów Wolnego Miasta Krakowa badali: W. M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa 1815–1846*, Kraków 1976, oraz S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska. Okres od 1815 do 1830*, Warszawa 1957. Zestawienie bibliografii poświęconej tym instytucjom por. też: *Historia państwa i prawa Polski*, t. III: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, pod red. J. Bardacha i M. Senkowskiej-Gluck, Warszawa 1981.

⁴³ Zestawienie bibliograficzne por.: K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 271. Nadto w druku znajduje się praca: St. Grodziski, *Sejm krajowy galicyjski 1861–1914*.

⁴⁴ Ogólnego opracowania tego tematu dokonał A. Ajnenkiel, *Polskie reprezentacje w ciałach przedstawicielskich państw zaborczych w latach 1848–1918*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. XXXVI, 1984, z. 1. Problematyką tą zajmowali się m.in.: J. Benyskiewicz, St. Grodziski, Z. Grot, Z. Hemmerling, R. Komierowski, J. Wąsicki.

uczyć się od podstaw. W tej dziedzinie nauka historii prawa wiele jeszcze ma do uzupełnienia.

III. Druga Rzeczpospolita

Po okresie jednoizbowego Sejmu Ustawodawczego (1919–1922), Konstytucja marcowa powierzyła władzę ustawodawczą dwom instytucjom: sejmowi i senatowi. Odeszła tym samym od staropolskiej tradycji – sejm dzielącego się na senat i izbę poselską; przejęła natomiast wzór francuski w postaci Zgromadzenia Narodowego jako połączonych razem sejm i senatu. Szerokie kompetencje legislatywy ograniczone zostały przez nowelę z dnia 2 sierpnia 1926 r., a następnie przez Konstytucję kwietniową 1935 r.

Dorobek naukowy w dziedzinie historii parlamentaryzmu Drugiej Rzeczypospolitej jest obszerny, jednak nierównej wartości. Przez wiele lat w czasach PRL obowiązywała zasada, że o ustroju Polski międzywojennej, „burżuazyjno-obszarniczej”, pisać trzeba krytycznie; z krytyki owej wynikać miała, przez przeciwstawienie, pochwała ustroju PRL. Dopiero po 1956 r. pierwsi autorzy poczęli wyłamywać się z tego schematu⁴⁵. Pojawiło się wreszcie nowe pokolenie badaczy, otwartł się dostęp do „zastrzeżonych” archiwaliów, znikły ograniczenia cenzury. Na skutki tych zmian nie trzeba będzie długo czekać.

IV. Polska Rzeczpospolita Ludowa, 1944–1989

Czterdzieści z górą lat parlamentaryzmu PRL stanowi okres pełnego ubezwłasnowolnienia. Najpierw Krajowa Rada Narodowa, a od 1947 r. jednoizbowy sejm złożony z posłów, których wybór był tylko potwierdzeniem wcześniej przez partię rządzącą dobranych kandydatur, pozbawione były znaczenia. Nie ma tu potrzeby wyróżniać dorobku poszczególnych kadencji tego sejm. Rzadko tylko zdarzało się, że obradował swobodniej, ale dotyczyło to spraw nie wywołujących zainteresowania PZPR, więc trzeciorzędnych. Niektórzy tylko posłowie odważali się działać zgodnie ze swoim sumieniem; ogromna większość realizowała „linię partii”.

Całość tego okresu czeka jeszcze na swoich badaczy, którzy podejmą ten temat *sine ira et studio*.

Różnorodny jest zatem dorobek pięciu wieków sejm na ziemiach polskich. Nie brak jednak w tym dorobku wzorów, które służyć winny Rzeczypospolitej ku większemu Jej, niż dotychczas, pożytkowi.

⁴⁵ Por.: A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1976; W. Czapliński, *Dzieje sejm polskiego do roku 1939*, Kraków 1939; H. Mościcki, W. Dzwonkowski, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1928. Szczegółowe studia poświęcili tym zagadnieniom m.in.: C. Berezowski, A. Czubiński, A. Garlicki, K. Grzybowski, A. Gwiżdż, J. Holzer, St. Krukowski, W. Miklaszewski, M. Pietrzak, C. L. Seidler.

SUMMARY

In terms of history, Polish parliamentarism may be regarded as much younger than the English, not yielding much to the French, on par with the German and older than Russian parliamentarism. While in a majority of European countries various medieval assemblies weakened under the growth of absolute monarchies, the opposite occurred in Poland. Absolutism never developed, and the Sejm and local parliaments gained immense importance beginning in the 15th century.

The year 1493 marked the inception of a bicameral Polish Sejm, with this body recently commemorating its 500th anniversary.

While its history was diverse, its final form was decided after the end of the 15th century in the „Nihil Novi” Constitution of 1505, with the Polish Sejm receiving wide legislative power. During the 16th century the Sejm first flourished and then declined because of excessive reliance on the principle of unanimity with its obvious consequence – the ability to adjourn sessions by individual veto (*liberum veto*). During the 17th century and the first half of the 18th century, crisis marked the existence and operation of the Polish Sejm. Reforms administered near the end of the 18th century, following both Polish political tradition as well as models provided by other institutions, such as English parliamentarism during the Age of Enlightenment, greatly increased the importance of the Sejm just before the fall of the Polish State. Thus, it had a substantive influence on parliamentary institutions established on Polish territory after the partition of Poland (Duchy of Warsaw 1807-1815, Kingdom of Poland 1815–1830, Free City of Kraków 1815–1846, Provincial Sejm of Galicia 1861–1914). In addition, Polish deputies played an important role in the parliaments of the partitioned states: Prussia from 1848, Austria from 1861, Russia from 1905. This led to the revival of parliamentarism after the reemergence of Poland in 1918. During the short inter-war period the Polish Sejm underwent a major evolution, first developing broad authorities from the March Constitution of 1921 and then restricted powers in the April Constitution of 1935. Unfortunately, the totalitarian system imposed upon Poland after the Second World War turned parliamentarism into a decorative component of the political scene, subordinated to the ruling Party.

Research into the five centuries of the Polish Sejm is far from complete. While the period ending in the 18th century is quite well (though still far from completely) documented and though progress has been made into the 19th century history, a major effort remains to be made both regarding the two decades of the Second Republic (after 1918) as well as on the repair of the distortion caused by forty years of censorship after the Second War and the bias of Marxist ideology. The post-war period requires a full requires a full reiteration – *sine ira et studio*.

ROZDZIELONE, LECZ CZY RÓWNE?

LEGISLATYWA I EGZEKUTYWA W MAŁEJ KONSTYTUCJI 1992 ROKU

Głównym celem ustrojodawcy było poprawienie sprawności działania demokratycznego państwa prawnego w okresie przejściowym¹ – do przyjęcia nowej konstytucji. Przygotowawcze prace legislacyjne trwały ponad rok. Prowadził je parlament dwóch kolejnych kadencji, z udziałem trzech rządów: Jana Krzysztofa Bieleckiego, Jana Olszewskiego i Hanny Suchockiej. Opracowano kolejno bodaj siedem projektów. Ostatni stał się ustawą przede wszystkim dzięki poparciu ugrupowań centrowych (i ich partnerów z koalicji rządowej) oraz lewicowych. Bardziej od Sejmu zachowawczy – Senat rozważał nawet możliwość zgłoszenia propozycji odrzucenia ustawy w całości, ostatecznie zaś propozycje zmian częściowych uchwalił większością ledwie jednego głosu.

Nie znaczy to, by jakakolwiek siła polityczna reprezentowana w parlamencie utożsamiała się w pełni z rozwiązaniami zawartymi w Małej konstytucji². Nawet liderzy najbardziej w jej uchwalenie zaangażowanej Unii Demokratycznej (UD) dysztansują się np. od konstytucjonalizacji zasady wyborów proporcjonalnych do Sejmu³. Nikt nie jest więc całkowicie usatysfakcjonowany: ani promotorzy, ani – co oczywiste – oponenci, ani spore grono posłów i senatorów, ani prezydent, ani – chyba – rząd. Jest to zwykły los aktów, których treść wyznaczona jest kompromisem.

Bo mamy tu do czynienia z kompromisem między zwolennikami demokracji parlamentarnej (choćby i „zracjonalizowanej”) oraz stronnikami prezydencjalizmu,

¹ Por. P. Winczorek, *Wartości naczelne Małej konstytucji z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” (PiP) 1993, nr 1.

² Oficjalna nazwa tego aktu brzmi: Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426). Ale jej długość, a przez to nieporęczność w posługiwaniu się nie jest jedyną przyczyną wejścia w powszechne użycie potocznej nazwy: „Mała konstytucja”. *K o n s t y t u c j a*, bo jest to teraz najważniejszy akt prawny mocy konstytucyjnej, przerywający w zasadzie kontynuację prawa konstytucyjnego o rodowodzie autorytarnym. *M a ł a*, bo o ograniczonym zakresie regulowania materii konstytucyjnych i z góry ograniczonym („do czasu uchwalenia nowej konstytucji”, jak powiada się w preambule) okresie obowiązywania. Potoczna nazwa nawiązuje przy tym do tradycji polskiego konstytucjonalizmu. Przypomnijmy poprzednie „małe konstytucje” (także noszące inne nazwy oficjalne) – z 1919 i z 1947 r. Obszerniej historię legislacyjną tzw. Małej konstytucji oraz charakter tego aktu omawiają P. Winczorek, *Wartości naczelne...* i M. Kruk, *Mała konstytucja z komentarzem*, Warszawa 1992 – we Wstępie (dalej cyt. M. Kruk, *Wstęp* ...).

³ Np. B. Geremek, „Rzeczypospolita” z 10 VIII 1992, s. 1–2. Por. też wypowiedzi posłów z UD (G. Wójcik) i Porozumienia Centrum (T. Liszcz) w czasie debaty sejmowej w dniu 31 lipca 1992 r., „Kronika Sejmowa” 1992, nr 33, s. 17.

w którejś z jego historycznie znanych postaci⁴. Liczba tych drugich z czasem malała z przyczyn politycznych (stosunku do osoby obecnego prezydenta), co ułatwiało porozumienie. Jego efektem jest ustrój oryginalny⁵, nie odpowiadający żadnemu z zagranicznych modeli i dlatego trudno dający się jednoznacznie zaklasyfikować: parlamentaryzm zracjonalizowany, ze szczególnie wszakże zaakcentowaną rolą wybieralnego w powszechnych wyborach prezydenta.

Za kompromis ten – trochę przesadnie nazwany w publicystyce „wielkim sukcesem”⁶ – zapłacono brakiem konsekwencji w niektórych konstrukcjach prawnych i dość w ogóle licznymi – jak się przekonamy – niedostatkami legislacyjnymi tekstu; osiągnięto go natomiast m.in. poprzez *consensus* co do uznania „podziału władz” – formuły tyleż pojemnej, co nieco magicznej – za zasadę zasad kreowanego systemu sprawowania władzy państwowej.

1. Podział władz zastąpić ma obecnie obowiązującą w państwie socjalistycznym zasadę jedności i jednolitości władzy państwowej, której wyrażeniem i gwarancją była – formalnie biorąc – bezwzględna supremacja Sejmu w całym systemie organów państwowych, przesłanką zaś w dużej mierze faktyczną – kierownictwo polityczne PZPR, sprawowane wobec całego tego systemu. Stąd wydaje się oczywiste, iż Mała konstytucja nie przejęła z dawnej przepisów określających Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej oraz najwyższego wyraziciela woli Narodu, powołanego do urzeczywistnienia jego praw suwerennych (art. 20 ust. 1 i 2)⁷.

Nie powtórzono też przepisu dawnego art. 20 ust. 3 konstytucji ustalającego kompetencję Sejmu do podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa. Czy oznacza to jednak odebranie wszelkich możliwości prawnych wywierania wpływu na politykę państwa? Taki wniosek byłby niesłuszny. Po pierwsze, wedle utrzymanego w mocy art. 2 konstytucji, Naród sprawuje władzę z w i e r z c h n i ą przez posłów i senatorów, co przyznaje parlamentowi miejsce uprzywilejowane w konstytucyjnym mechanizmie demokracji. Po wtóre, Sejm może – jak trafnie zauważono⁸ – wykorzystywać inne instrumenty działania (np. budżet) dla określenia kierunków działalności państwa. Po trzecie, nie jest do końca pewne – choć kwestia to nader dyskusyjna – czy dekonstytucjonalizacja danej funkcji Sejmu musi skutkować jej zaniechaniem, np. zaś stworzenie podstawy prawnej do jej wykonywania w regulaminie Sejmu uznać by trzeba za niezgodne z konstytucją.

Kształtowanie ustroju państwowego wedle przewodniej zasady podziału władz odpowiada utrzymanemu konstytucyjnemu zdefiniowaniu Rzeczypospolitej jako

⁴ Zob. P. Winczorek, *Nad Małą konstytucją. Między ideałem a rzeczywistością*, „Rzeczypospolita” z 27 VIII 1992, s. VII.

⁵ Zob. W. Osiatyński, *Skazani na oryginalność*, „Gazeta Wyborcza” z 29–30 VIII 1992, s. 8–9.

⁶ Tamże.

⁷ Konstytucja z 1952 r. – w brzmieniu uwzględniającym kolejne zmiany – utraciła jako taka moc zgodnie z postanowieniem art. 77 Małej konstytucji, z wyjątkiem wszakże wyszczególnionych tam przepisów. Obecnie obowiązują one z woli pozytywnie wyrażonej przez nowego ustrojodawcę. Są cytowane w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego jako przepisy konstytucyjne utrzymane w mocy przepisem art. 77 Małej konstytucji.

⁸ M. Kruk, *Wstęp* ..., s. 17.

demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z panującym poglądem – nawiązującym zresztą do klasycznej doktryny niemieckiej – „podział władz” stanowi niezbędny konstytucyjny element państwa prawnego (prawa)⁹, a zatem pozostawienie w konstytucji przepisów, które choćby w postaci szczątkowej nawiązywały do doktryny jedności władzy, byłoby niekoherentne z cytowaną wyżej najogólniejszą definicją państwa polskiego.

Teraz podział władz kompletuje konstytucyjne charakterystyki państwa prawnego, co przydaje spójności zasadom i przepisom konstytucji odnoszącym się do istoty państwa. Zauważmy wszakże, iż polski ustawodawca konstytucyjny przyjął nie tylko formalne, lecz także materialne rozumienie państwa prawnego, deklarując, iż ma ono być „demokratyczne” oraz urzeczywistniać „zasady sprawiedliwości społecznej”. Można stąd wnioskować, że w myśl nowych rozwiązań prawnokonstytucyjnych podział władz powinien być nie tylko – co oczywiste – stosowany jako ważna przesłanka funkcjonowania państwa prawnego, lecz także – z drugiej strony – należy tę zasadę wyjaśniać, konkretyzować i realizować z baczeniem na to, iż to państwo prawne ma być równocześnie demokratycznym oraz urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej.

Najzupełniej słusznie, bo unikając w ten sposób sporów doktrynalnych, twórcy Małej konstytucji nie posługują się *expressis verbis* terminem: podział (rozdzielenie, separacja czy podobnym) władz, lecz podziału takiego d o k o n u j ą . Już w tytule ustawy konstytucyjnej dokonuje się dystynkcji między władzą ustawodawczą a wykonawczą, w art. 1 zaś – precyzując tę kategorizację – do organów państwa w zakresie władzy ustawodawczej zaliczono Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydenta RP i Radę Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy. Brzmienie tych postanowień nie pozostawia żadnych wątpliwości co do intencji ustawodawcy, by sformułować ogólną zasadę konstytucyjną podziału władz, mimo że intencja ta wyrażona została pośrednio¹⁰.

Przepisy art. 1 nie są tylko – jak się wyraził jeden z autorów¹¹ – deklaracją, pozbawioną skutków prawnych. Stanowią ogólną wytyczną dla szczegółowego podziału kompetencji między poszczególnymi – wymienionymi w nich i nie

⁹ Zob. I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992, nr 10, s. 33–34. Podobne stanowisko we współczesnej polskiej literaturze przedmiotu zajęła parokrotnie J. Zakrzewska, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej*, PiP 1990, nr 4, s. 9–11; *Trybunał Konstytucyjny – konstytucja – państwo prawa*, PiP 1992, nr 1, s. 6; *Państwo prawa a nowa konstytucja* (nadb.) s. 326–327. Czas tutaj sprecyzować, że jeżeli mój pogląd jest odmienny, to nie dlatego, bym negował związek państwa prawnego z podziałem władz jako takim, lecz tylko z najczęściej przyjmowaną jego wersją zakładającą jako ideał bezwzględna równowagę „władz”.

¹⁰ Tak zresztą czyniono – w porównywalnych sytuacjach prawnych – w przeszłości w Polsce (np. na tle konstytucji z 1921 r.) i tak czyni się bardzo często za granicą, niekiedy dedukując zasadę podziału władz z przepisów wyrażających ją jeszcze bardziej pośrednio, niż Mała konstytucja (np. w Hiszpanii). We współczesnym konstytucjonalizmie coraz wszakże częściej spotyka się zasadę podziału władz sformułowaną *explicite* – por. np. art. 3 konstytucji (ustawy zasadniczej) Federacji Rosyjskiej – Rosji w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 21 kwietnia 1992 r.

¹¹ P. Miodowski, *Mała konstytucja: rewelacja, kompromitacja czy kompromis*, „Rzeczypospolita” z 13 VIII 1992, s. VII. Artykuł, mimo że zawiera wiele trafnych spostrzeżeń, w całości jest raczej jednostronnie krytycznym pamfletem na Małą konstytucję.

wymienionymi – organami państwa oraz istotną wskazówkę do interpretacji innych przepisów konstytucji. Odnoszą rozróżnione w nich podstawowe funkcje (formy działania) państwa do określonych kategorii organów państwowych, co oznacza, iż odpowiednie organy powinny skupiać się na realizacji danej funkcji, ale wcale nie koniecznie w izolacji od innych. Jeszcze raz trzeba powtórzyć, że jest to także w ujęciu konstytucyjnym (a nie tylko doktrynalnym) zasada nader ogólna.

Przepisy art. 1 Małej konstytucji ani nie wyczerpują wszystkich funkcji (brak np. postulowanej niekiedy w literaturze czwartej „władzy” – kontrolnej¹², a także – co jeszcze bardziej skomplikowane i sporne pod względem teoretycznym kolejnej „władzy” – samorządowej), ani nie wymieniają wszystkich organów mających je wypełniać (np. jest niekwestionowane, że w zakresie władzy wykonawczej działają – spośród tzw. organów konstytucyjnych – obok wymienionych w art. 1, także ministrowie oraz kierownicy centralnych organów administracji państwowej), pozostawiając przy tym niektóre ważne organy państwa w ogóle poza zakresem swojej regulacji (np. Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Rzecznik Praw Obywatelskich). Ale to właśnie wynika z ogólnego i podstawowego charakteru przepisów art. 1, które odnoszą się tylko do funkcji najważniejszych oraz organów najważniejszych do wypełniania tych funkcji.

Selektywny charakter wyliczenia organów państwa w art. 1 Małej konstytucji nie wynika z zaniedbania, lecz świadomej decyzji legislacyjnej. Przypomnieć wypada, że istnieje w tym względzie pewna tradycja polskiego ustawodawstwa konstytucyjnego. Otóż konstytucja z 1921 r. w analogicznym co do zakresu art. 2 nie tylko pomijała Trybunał Stanu (regulowany dalej – w art. 64), lecz także Radę Ministrów i prezesa Rady Ministrów, mimo uwzględnienia i tych organów w dalszych przepisach szczegółowych, zwłaszcza art. 55. Rozwinięte przyczyny wyboru w danym wypadku takiego rozstrzygnięcia nie mieszczą się w temacie niniejszego opracowania.

Podziału władzy więc Mała konstytucja dokonała. To, że został przeprowadzony w najbardziej dlań relewantnych przepisach na wysokim poziomie abstrakcji i ogólności, nie znaczy, że może być negowany¹³. Inna jest sprawa, czy bardziej szczegółowe przepisy tejże Małej konstytucji są wobec zasady ogólnej wierne i konsekwentne. I tu można mieć daleko idące wątpliwości.

Po pierwsze, przesłanką pierwotną i konieczną podziału władz jest ścisły podział kompetencji nie tylko między organami przynależnymi do różnych „władz”, lecz także stanowiącymi elementy (ogniwa) tej samej „władzy”. Trudno nie przyznać np. racji tym, którzy brak takiej ścisłości wytykają przepisom dotyczącym kompetencji, odpowiednio prezydenta oraz rządu¹⁴. Wróćmy dalej do tej sprawy.

¹² Ostatnio za jej wyodrębnieniem wypowiadał się A. Sylwestrzak. *Władza czwarta – kontrolująca*, PiP 1992, nr 7, s. 87–94.

¹³ Jak to czyni podczas debaty sejmowej w dniu 16 października 1992 r. pos. J. Korwin-Mikke (Unia Polityki Realnej), „Kronika Sejmowa” 1992, nr 42, s. 11.

¹⁴ Np. sen. L. Piotrowski (Porozumienie Centrum) na posiedzeniu senackiej Komisji Konstytucyjnej w dniu 3 września 1992 r., „Rzeczypospolita” z 4 IX 1992, s. 2. Przypomnijmy, że ta właśnie Komisja zaproponowała Senatowi odrzucenie Małej konstytucji w całości, lecz wniosek nie uzyskał wymaganej większości głosów.

Po drugie, wprowadzie zasada podziału władz jest dość elastyczna i – co ma długą tradycję w historii doktryn politycznych i prawnych – może być interpretowana na różne sposoby, ale jeśli ma mieć jakiekolwiek znaczenie prawne, muszą być respektowane pewne granice swobody interpretacji. Może powstać np. pytanie, czy granic tych nie naruszy próba wykazania zgodności z zasadą podziału władz instytucji rozporządzeń z mocą ustawy, stanowiącej przecież jedną z głównych nowości ustrojowych, zawartych w Małej konstytucji¹⁵.

Wątpliwości uśmierzy zapewne powołanie się na przykład innych ustrojów proklamujących skądinąd poszanowanie zasady podziału władz, a mimo to przewidujących w systemie źródeł prawa akty ustawodawcze nie pochodzące od parlamentu, co znajdujemy m.in. w Konstytucji marcowej z 1921 r. w brzmieniu noweli z 1926 r. oraz w Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r. Wyprowadzić z tego można ogólniejszy wniosek, że podziału władz często dokonuje się z uwzględnieniem wyjątków, nie budzących zastrzeżeń pod warunkiem wyraźnego umocowania w odpowiedniej konstytucji. Problem ten tylko tu sygnalizuję, ponieważ wymaga on pogłębionej dyskusji teoretycznej.

Wyinterpretowana z przepisów art. 1 Małej konstytucji ogólna zasada podziału władz stanowi istotną wskazówkę co do sposobów wykładni innych, bardziej szczegółowych przepisów tej ustawy¹⁶. W szczególności – jak wspominaliśmy – Sejm utracił, po uchyleniu dawnego art. 20 konstytucji, pozycję najwyższego organu władzy państwowej i stał się w nowym układzie jednym z ogniw (obok Senatu) jednej z „władz” (ustawodawczej). Przepisy konstytucyjne regulujące stosunki między Sejmem a pozostałymi organami państwa, a więc prezydentem, rządem, lecz także Senatem nie muszą już być z tego punktu widzenia interpretowane zawsze na korzyść Sejmu.

Czy jednak – jak się zazwyczaj przyjmuje¹⁷ – podział władz zakłada ich równowagę, w konsekwencji zaś rozstrzygnięcia ustawowe dające priorytet ustrojowy jednej z nich – czy to ustawodawczej, czy to wykonawczej – należałoby uznać za niezgodne z zasadą konstytucyjną? By odpowiedzieć na tak postawione pytanie, powróćmy do wcześniejszej konstatacji, że zasada podziału władz powinna być tłumaczona w kontekście najogólniejszej konstytucyjnej charakterystyki państwa z nadal obowiązującego art. 1 dawnej konstytucji¹⁸.

A więc z uwzględnieniem nakazu, by było to państwo demokratyczne.

¹⁵ Szerzej analogiczne wątpliwości w tej kwestii uzasadnia P. Winczorek, *Wartości naczelne* Por. także P. Sarnecki, *Rozporządzenia z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992*, PiP (w druku).

¹⁶ A także – dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny oceny zgodności ustaw zwykłych (i innych aktów normatywnych) z konstytucją. Warto w tym odniesieniu wskazać, że francuska Rada Konstytucyjna dokładnie rozróżnia w swoim orzecznictwie konstytucyjną zasadę podziału władz od ustawowego rozdzielania kompetencji. Zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, wyd. VI, Paris 1991, s. 615, 714–715.

¹⁷ Tak w sprawozdaniu pos. M. Markiewicza (NSZZ „Solidarność”) na posiedzeniu Sejmu w dniu 31 lipca 1992, „Kronika Sejmowa” 1992, nr 33, s. 14. W nauce, w cyt. wyżej opracowaniach – J. Zakrzewska. W publicystyce podobnie J. Piłczyński, *Powrót do trójpodziału*, „Rzeczpospolita” z 29 VII 1992, s. 3.

¹⁸ O konieczności uwzględnienia tego kontekstu wspomina zresztą M. Kruk *Wstęp ...*, ss. 9–10. Podejście to nie jest obce również J. Zakrzewskiej w cyt. artykułach.

Dawna konstytucja – w części, która zachowała moc obowiązującą – wyjaśnia, że w tym odniesieniu demokratyzm należy rozumieć jako władzę zwierzchnią Narodu sprawowaną przez Naród, za pośrednictwem przedstawicieli wybranych do Sejmu i Senatu lub w drodze referendum (art. 2 ust. 1 i 2). Przepisy te utrzymano w mocy całkowicie świadomie, pomimo wyrażanych w toku prac legislacyjnych wątpliwości, czy są spójne treściowo z art. 1 Małej konstytucji¹⁹. Można z tego wyciągnąć wniosek, że świadomie więc zachowano w konstytucji akcent wskazujący na pierwszeństwo – jednak – władzy ustawodawczej wobec pozostałych „władz” jako odpowiadające konstytucyjnemu pojmowaniu państwa demokratycznego.

Co więcej, tylko te przedstawicielskie organy władzy ustawodawczej urzeczywistniają – poprzez swój wyłoniony w wyborach skład – zasadę pluralizmu politycznego *implicite* wyrażoną w art. 4 ust. 1 dawnej konstytucji (też utrzymanym²⁰); pluralizm polityczny należy też do immanentnych właściwości konstytucyjnego pojęcia demokracji. Dlatego nie można zrównywać – co zdarza się często – legitymizacji demokratycznej uzyskanej w powszechnych wyborach przez Sejm i Senat z legitymizacją demokratyczną prezydenta, chociaż też wybranego w wyborach powszechnych.

Argument, że legitymizacji izb można przeciwstawić jako pełniejszą, bo uzyskaną z głosowania przez cały naród, legitymizację prezydenta (choć często zgłaszany w dyskusjach ustrojowych na gruncie prawa Stanów Zjednoczonych Ameryki), jest o tyle mało przekonujący, że można się z nim zgodzić tylko w odniesieniu do poszczególnych posłów i senatorów. Izby jako całości uzyskują legitymizację ogólnonarodową, a więc z tego punktu widzenia równą prezydenckiej.

Pierwszeństwo władzy ustawodawczej wobec wykonawczej odpowiada również zasadzie państwa prawnego. Wydaje się logiczne, że skoro władza ma opierać się na prawie, to szczególna pozycja w obrębie ustroju przypada tym organom, które prawo tworzą, a nie tym, które je wykonują, stosują i realizują.

Odnosi się to wszakże do prawa stanowionego na podstawie konstytucji. Co do samej konstytucji i gwarancji jej przestrzegania – m.in. w trybie sądowej kontroli konstytucyjności prawa, sprawa ulega skomplikowaniu, choć mało kto będzie przypisywał Trybunałowi Konstytucyjnemu np. kluczową rolę w mechanizmie sprawowania władzy politycznej.

Zasada podziału władz nie implikuje zatem w polskiej konstytucji równowagi władz rozumianej jako ich ścisła równość, nie nakazuje też dążenia do uzyskania takiej równowagi; badając jej treść w związku z całokształtem przepisów konstytucyjnych dochodzi się do konkluzji, że jednak wskazuje ona na pierwszeństwo władzy ustawodawczej pośród innych rozdzielonych „władz” państwowych. Co, oczywiście, nie przesądza kierunku konkretnych szczegółowych rozstrzygnięć kompetencyjnych w konstytucji, a nawet i w ustawach zwykłych.

¹⁹ Tak pos. J. Jaskiernia (Sojusz Lewicy Demokratycznej) na posiedzeniu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej (do opracowania projektu Małej konstytucji) w dniu 14 kwietnia 1992, „Rzeczpospolita” z 15 IV 1992, s. 1.

²⁰ Ale należy tu przypomnieć, że utrzymane w mocy przez Małą konstytucję cytowane tu art. 1, 2 i 4 dawnej konstytucji obowiązują w brzmieniu nadanym już w dniu 29 grudnia 1989 (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

2. Legislatywa jest nadal dwuczłonowa; składa się z Sejmu, który stracił pozycję n a j w y ż s z ą, oraz Senatu. Mała konstytucja wprowadziła stosunkowo niewielkie, ale znaczące zmiany w trybie (szeroko rozumianym) uzyskiwania i utraty pełnomocnictw przez parlament, w statusie posła i – odpowiednio – senatora oraz, znacznie głębsze i rozleglejsze, w podziale kompetencji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak również, w obrębie władzy ustawodawczej, między Sejmem a Senatem.

2.1. Wbrew oporom Senatu²¹, głosami znacznej większości sfragmentaryzowanego Sejmu awansowano do rangi zasady konstytucyjnej, i tak dotąd w praktyce ustawodawczej przyjmowany, charakter p r o p o r c j o n a l n y wyborów do Sejmu (art. 3 ust. 1 Małej konstytucji). Niezależnie od tego, że leżało to w oczywistym interesie politycznym mniejszych ugrupowań reprezentowanych w Sejmie, to trudno nie zauważyć, że pozostawało też w logicznym związku z konstytucyjnym rozumieniem demokracji (zob. wyżej) jako opartej na pluralizmie politycznym. Argumenty krytyków, wynikające z obawy przed nadmiernym rozdrobnieniem politycznym parlamentu i dlatego dążących do wprowadzenia większościowej ordynacji wyborczej, przekonująco zakwestionowano w literaturze naukowej, wskazując, że wspomniane rozdrobnienie ma źródło nie w prawie, lecz nieukształtowanej organizacji i świadomości politycznej społeczeństwa, a najbardziej bezpośrednio – w niedojrzałości i słabościach powstającego dopiero systemu wielopartyjnego²². Konstytucjonalizując zasadę proporcjonalności wyborów do Sejmu, Sejm odrzucił poprawkę Senatu zmierzającą do zastąpienia wyborów proporcjonalnych – wolnymi. W ten sposób wybory do Sejmu są – konstytucyjnie – proporcjonalne, ale nie obowiązkowo wolne, który to przymiotnik Mała konstytucja odnosi tylko do wyborów do Senatu (art. 3 ust. 2). Potwierdza ona przy tym i konstytucjonalizuje dotychczasowy stan prawny, w którym okręgami wyborczymi (do Senatu) są województwa.

W pełni podziałowi władz (w kontekście „państwa prawnego”) odpowiada przyznanie Sądowi Najwyższemu kompetencji do ostatecznego r o z s t r z y g a n i a (a nie – jak poprzednio – wyrażania opinii dla podejmującej decyzję izby) o ważności wyborów i ważności wyboru posła lub senatora (art. 5; w odniesieniu do Senatu i senatorów – w związku z art. 26 Małej konstytucji).

Czteroletnią kadencję parlamentu²³ liczy się teraz od dnia wyborów (art. 4 ust. 1 Małej konstytucji), a nie – jak przewidywał dawny art. 21 ust. 2 konstytucji – od dnia pierwszego posiedzenia izby. Pozwala to uniknąć niedogodności powstających w wyniku nieco absurdałnej różnicy między kadencją a okresem sprawowania

²¹ Zob. cyt. „Kronika Sejmowa” 1992, nr 42, s. 9.

²² Por. S. Gebethner, *Sejm rozczłonkowany – wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej* [w:] S. Gebethner, J. Raciborski, *Wybory’91 a polska scena polityczna*, Warszawa 1992, s. 51 i nast.

²³ Piszę tu w ogólności o parlamencie, ponieważ z wielu przepisów Małej konstytucji wynika identyczność kadencji Senatu i Sejmu. Zaniedbanie redakcyjnym jest brak w Małej konstytucji wyraźnego sformułowania odnoszącego się do początku kadencji Senatu.

mandatu przez deputowanych. Różnica ta powstawała w wyniku interpretacji prawa mającej na celu zapewnienie deputowanym ochrony prawnej (immunitet) w czasie między dniem wyborów a dniem pierwszego posiedzenia izby, oznaczającym wówczas początek kadencji.

Skrócić kadencję może teraz – jak i uprzednio – bądź uchwała Sejmu, bądź decyzja (zarządzenie) prezydenta. Co do uchwały Sejmu, to pozostano przy wcześniejszej konstrukcji prawnej, dokonując tylko niewielkiego uściślenia. O ile wcześniej wymagało się dla jej podjęcia większości co najmniej 2/3 głosów ogólnej liczby posłów (dawny art. 30 ust. 1 konstytucji), co dawało asumpt rozważaniom, czy jest to liczba ustawowa (konstytucyjna), a więc 460, czy ogólna liczba posłów sprawujących mandat w danym czasie, czy może „tylko” – co było już interpretacyjnym nadużyciem – liczba posłów obecnych, ewentualnie obecnych i uczestniczących w głosowaniu, o tyle teraz Mała konstytucja precyzuje w art. 4 ust. 3, że chodzi o liczbę ustawową. Jest to nader skromne, ale jednak wyraźne utrudnienie, działające na korzyść mniejszościowych grup parlamentarnych.

Prezydent zachował uprawnienie do przedterminowego rozwiązania parlamentu w dokładnie określonych okolicznościach, ale te okoliczności ujęte są teraz nieco inaczej. Brak wśród nich sytuacji – przewidywanej przez dawny art. 30 ust. 2 konstytucji – kiedy to Sejm „uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień określonych w art. 32 ust. 2”²⁴. Eliminując tę okoliczność kierowano się zapewne z jednej strony troską o autorytet Sejmu (który mogłoby podważać samo przypuszczenie, iż Sejm byłby zdolny do podjęcia takiej uchwały), z drugiej zaś obawą, że cytowany przepis dopuszczając dość szerokie możliwości interpretacji pozostawiałby nadmierną swobodę oceny sytuacji prezydentowi. W takich razach – jak zauważono – akt Sejmu byłby oczywistym naruszeniem konstytucji i prezydent miałby wszelkie racje, by zakwestionować go – gdyby był to akt w swej istocie normatywny – przed Trybunałem Konstytucyjnym na zasadach ogólnych²⁵; rozwiązanie parlamentu byłoby zatem środkiem ekscesywnym, nadmiernie ostrym.

Prezydent – jak poprzednio – może, względnie powinien, rozwiązać parlament, gdy ten nie uchwali ustawy budżetowej (art. 21 ust. 4) lub okaże się niezdolny do wyłonienia lub zaaprobowania rządu (art. 62, zd. ostatnie i art. 66 ust. 5 Małej konstytucji). Drugi z wymienionych warunków uzyskał nowe znaczenie w świetle całości przepisów regulujących powoływanie i odwoływanie rządu, a w związku z tym – zmienione wyrażenie prawne (zob. niżej). Tutaj wspomnijmy tylko, iż stał się częścią instrumentarium prawnego mającego służyć większej stabilności rządu.

²⁴ Treści tego przepisu odpowiada teraz w Małej konstytucji treść art. 28 ust. 2. Chodziło więc nie o wszelkie kompetencje prezydenta, lecz tylko o te wymienione w cyt. przepisie, które by można skądinąd uznać za najważniejsze.

²⁵ Zob. L. Mażewski, *Wzmocnienie władzy wykonawczej: prezydent, rząd a system partyjny*, „Rzeczpospolita” z dnia 19 maja 1992, s. 3. Pogląd ten zyskał na sile, kiedy w 1992 r. Trybunał Konstytucyjny w dwóch kolejnych orzeczeniach uznał swoją właściwość do kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu, a nie tylko ustaw.

Wyraźne – jak stało się w Małej konstytucji (art. 47 pkt 2) – wyłączenie wszystkich aktów prezydenta rozwiązujących parlament spod obowiązku kontroli i sygnaty premiera czyni prezydenta jedynie odpowiedzialnym za trafność podjętej decyzji. Zapewne odpowiada to jego roli arbitra między Sejmem a rządem, pod warunkiem wszakże zachowania przezeń w praktyce konstytucyjnej należytego dystansu do bieżących prac rządu.

2.2. Mandat posła (senatora) stał się w Małej konstytucji mandatem wolnym, bez żadnych już niedopowiedzeń (art. 6) – poseł (senator) jest reprezentantem całego Narodu, wyborcom nie wolno go wiązać instrukcjami, nie odpowiada przed nimi i nie mogą go przedterminowo odwołać. Przyjęto zatem w sposób zdecydowany – choć na przekór niemałemu odłamowi opinii publicznej – pewne rozwiązanie, które w aż tak czystej (radykalnej) postaci bywa dzisiaj niekiedy kwestionowane w demokracjach zachodnich²⁶. W warunkach polskich taka konstrukcja mandatu wydaje się pozostawać w sprzeczności z przyzwyczajeniami parlamentarzystów do reprezentowania konkretnych ludzi i środowisk – co zaobserwowali i wnikliwie skomentowali autorzy badań socjologicznych²⁷ – oraz z ambicjami niektórych ugrupowań politycznych lub odgrywających rolę polityczne²⁸. Stanowczość przepisu określającego charakter mandatu łagodzą, nasuwając jednak przy tym wątpliwości co do konsekwencji ustawodawcy konstytucyjnego, niektóre inne przepisy Małej konstytucji. Jak bowiem w jego świetle należy traktować art. 101 (utrzymany w mocy) dawnej konstytucji, nakładający na posłów i senatorów obowiązek (a więc – konstytucyjny) zdawania sprawy wyborcom ze swej pracy i z działalności Sejmu (Senatu)²⁹? Zapewne da się tu zauważyć co najmniej brak spójności. Ma on jednak racjonalne uzasadnienie w trosce o objęcie – rozszerzanym obecnie (zob. niżej) – immunitetem parlamentarnym także wystąpień posłów (senatorów) na spotkaniach w okręgach wyborczych. Spotkania te są bowiem w świetle art. 101 bez żadnej wątpliwości „działalnością wynikającą z wykonywania mandatu” (art. 7 ust. 1 Małej konstytucji), co nie byłoby takie oczywiste przy braku tego przepisu i wobec uregulowań odpowiadających konstrukcji mandatu wolnego³⁰. I dalej. Czy wspomniana już wyżej konstytucyjna zasada, że senatorów wybiera się w województwach, nie czyni z nich raczej przedstawicieli tychże województw, a nie „całego Narodu”? Wydaje się jednak, że mimo tych niekonsekwencji relatywizujących w pewien sposób zasadę ogólną tzw. mandatu wolnego, stałoby się lepiej, gdyby – akurat w tym wypadku – samą zasadę sformułowano w sposób bardziej ogólny.

²⁶ Z najświeższej literatury zob. P. Rosanvallon, *Les Sacre du Citoyen. Histoire du Suffrage Universel en France*, Paris 1992.

²⁷ W. Wesołowski, *Parlamentarzyści jako część elity politycznej; teoretyczno-porównawcze tło polskich badań* [w:] J. Wasilewski, W. Wesołowski (red.), *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*, Warszawa 1992, s. 65–66.

²⁸ Przykładem może być powstały na tle jednego z głosowań w Sejmie w 1992 r. spór między kierownictwem (lub jego częścią) NSZZ „Solidarność” a klubem parlamentarnym tego związku. Czy art. 6 Małej konstytucji zapobiegnie takim sporom, można powątpiewać.

²⁹ Por. M. Kruk, *Wstęp* ..., s. 18–19.

³⁰ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 456.

Nastąpiło wzmocnienie i m m u n i t e t u parlamentarnego, przedtem – wyłącznie formalnego (procesowego) według dawnego art. 21 ust. 5 konstytucji, a teraz – również materialnego (art. 7 ust. 1 Małej konstytucji). Zapewne uchylenie immunitetu stanie się jeszcze trudniejsze i jeszcze rzadsze, niż dotychczas³¹.

Z podziałem władz koresponduje wprowadzona zasada niepołączalności mandatu (*incompatibilitas*) z niektórymi stanowiskami w państwie: sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu (co i tak przewidywał zachowany art. 33b ust. 3 dawnej konstytucji), Sądu Najwyższego, prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora oraz wojewody (art. 8 Małej konstytucji). Przytaczam to wyliczenie, aby ukazać jak bardzo jest ograniczone w stosunku do rzeczywistych potrzeb, a także reguł gry opartych na zasadzie podziału władz. Dlatego chyba dobrze się dzieje, że przygotowując projekt nowej ordynacji wyborczej rozważa się pomysł wprowadzenia, w drodze ustawy zwykłej, w pewnym sensie komplementarnej instytucji zawieszenia mandatu posła, którego powołano na stanowisko premiera, członka rządu, sekretarza lub podsekretarza stanu, a także – ministra stanu³².

Pewnego rodzaju uzupełnieniem *incompatibilitas* jest podniesiony do rangi zasady konstytucyjnej – bo wprowadzony w 1992 r. ustawą zwykłą³³, do której zresztą Mała konstytucja się odwołuje, obejmujący m.in. posłów i senatorów zakaz łączenia funkcji państwowych z „prowadzeniem działalności nie dającej się pogodzić” z tymi funkcjami, połączony z obowiązkiem składania oświadczeń o stanie majątkowym przy obejmowaniu stanowiska i po jego opuszczeniu (art. 2 Małej konstytucji). Skuteczność przepisów antykorupcyjnych – bo taki jest ich sens, tak konstytucyjnych, jak ustawowych, ogranicza ogólność – szczególnie wyraźną w wypadku konstytucji – ustanowionych nimi kryteriów. Obowiązek wyjaśnienia, jakiej to działalności „nie daje się pogodzić”, przypadnie zapewne orzecznictwu sądowemu, a wskutek konstytucjonalizacji zasady, także być może orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego. Idea wszakże wydaje się słuszna, zwłaszcza wobec wspomnianego rozszerzenia i umocnienia immunitetu członków parlamentu. Nie powinien on bowiem ograniczać i utrudniać odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze. Zakaz prowadzenia „korupcjogennej” działalności uwolni – w tym zakresie – izbę od wyboru między solidarnością koleżeńską a nieprzeszkadzaniem wymierzaniu sprawiedliwości³⁴.

³¹ Co zresztą nie jest zjawiskiem specyficznie polskim. Od początku V Republiki Francuskiej, tj. od 1958 do 1992 r. tylko 3 razy uchylono immunitet, we wszystkich wypadkach z przyczyn politycznych. Dopiero w dniu 3 grudnia 1992 r. uchylając (jednogłośnie) immunitet jednego z deputowanych Zgromadzenie Narodowe po raz pierwszy powołało się na podejrzenie przestępstwa pospolitego (korupcja). Zob. „Le Figaro” z 5 XII 1992, s. 10.

³² Zob. „Rzeczpospolita” z 28 X 1992, s. 10.

³³ Zob. ustawę z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 56, poz. 274), a zwłaszcza art. 3, 4, 6 oraz 9 ust. 2.

³⁴ Problem korupcji parlamentarzystów nie jest obcy państwom znacznie bardziej doświadczonym w praktykowaniu demokracji niż Polska. We Francji toczą się – od grudnia 1992 r. – prace parlamentarne, zmierzające do uchwalenia ustawy antykorupcyjnej. Charakterystyczne, że dość radykalny projekt został znacznie złagodzony w wyniku debaty w Senacie, m.in. przez ograniczenie zakresu obowiązkowej deklaracji o stanie majątkowym. Zob. „Le Figaro” z 1 XII 1992, s. 9 i „Le Monde” z 12 XII 1992, s. 10.

2.3. Największe znaczenie ma jednak, stanowiące efekt utraty zwierzchniej pozycji przez Sejm, pewne ograniczenie jego kompetencji w obrębie legislatury na rzecz Senatu, prócz tego zaś – wyraźniejsze na rzecz egzekutywy (prezydenta i rządu), jak również – wspomnijmy dla porządku – judykatury (Sądu Najwyższego).

Przesunięcie kompetencji na rzecz Senatu jest niewielkie, ale znamienne³⁵, dlatego że podczas dyskusji poprzedzającej uchwalenie Małej konstytucji powracała stale kwestia, czy nie należy znieść w ogóle Senatu, poprzestając na jednej izbie parlamentu³⁶. Przyjęto wszakże, jak się wydaje, pogląd, że zagadnienie jest zbyt wielkiej wagi, aby mogło być rozstrzygnięte w Małej konstytucji. Debata na ten temat będzie niewątpliwie wznowiona przy okazji opracowywania konstytucji „dużej”, pełnej.

Zwiększenia uprawnień Senatu upatruję, po pierwsze, w konstytucyjnym umocowaniu dotychczasowej praktyki, iż zgody na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych parlament udziela w drodze ustawy, *ergo* – z udziałem Senatu (art. 33 ust. 2 Małej konstytucji). Poprzednio litera konstytucji (uchylony art. 32g ust. 2) ustanawiała wymóg „uprzedniej zgody Sejmu”, nie przesądzając formy tej zgody, co jednak – jak można sądzić – w intencji projektodawców miało właśnie sugerować formę uchwały Sejmu, wykluczającą uczestnictwo Senatu.

Po wtóre, Senat ma wyrażać zgodę na zarządzenie przez prezydenta referendum (art. 19 ust. 2 pkt 2 Małej konstytucji). Jest to tryb zarządzania referendum alternatywny do uchwały Sejmu; autorzy Małej konstytucji jakby przeciwstawili tutaj zgodę Senatu inicjatywie Sejmu, przy sposobności krępując swobodę działania prezydenta, choć zapewne w intencji ujęcia zarządzanemu przez prezydenta referendum zabarwienia antyparlamentarnego.

Po trzecie, i najważniejsze, zmieniono przepisy dotyczące udziału Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Poprzednio propozycje Senatu mogły być odrzucone większością 2/3 głosów, lecz w razie ich nieodrzućenia – ustawa musiała być w pierwotnym brzmieniu raz jeszcze przyjęta przez Sejm (zwykłą większością), jeśli zaś zabrakło zarówno kwalifikowanej większości dla odrzucenia propozycji Senatu, jak i zwykłej – dla uchwalenia ustawy w brzmieniu sejmowym (co zdarzało się sporadycznie w praktyce i otrzymało nazwę „pata legislacyjnego”), postępowanie wygasało i ustawa nie dochodziła do skutku (art. 27 – uchylony – dawnej konstytucji). Teraz Sejm może wprowadzić propozycje Senatu odrzucić większością „tylko” bezwzględną, lecz jeśli tego nie uczyni – poprawki uważa się automatycznie za przyjęte (art. 17 ust. 4 Małej konstytucji). Łatwo zauważyć, że upraszczając procedurę ustawodawczą przez wyeliminowanie z niej możliwości pata legislacyjnego

³⁵ Tak też zdaje się je oceniać M. Kruk, *Wstęp* ..., s. 16, gdy P. Winczorek pisze – odwrotnie – o osłabieniu pozycji Senatu, dopatrując się tego w możliwości odrzucenia przez Sejm poprawek legislacyjnych Senatu bezwzględną teraz większością głosów, a nie – jak poprzednio – większością 2/3. Zob. *Wartości naczelné*...

³⁶ Co do dyskusji w komisji sejmowej – zob. „Rzeczpospolita” z 17 VII 1992, s. 2; co do dyskusji na posiedzeniu Sejmu w dniu 31 lipca 1992 – zob. „Kronika Sejmowa” 1992, nr 33, s. 14, 15 i 17; co do dyskusji na posiedzeniu Sejmu w dniu 16 października 1992 – zob. „Kronika Sejmowa” 1992, nr 42, s. 9. Publicystyczne podsumowanie tych wątpliwości zawiera artykuł Ż. Semprich, *Komu potrzebna druga izba*, „Rzeczpospolita” z 25 XI 1992, s. 3.

jednocześnie osłabiono jednak *summa summarum* udział Sejmu w tej procedurze. Senat wprawdzie proponował zmianę większości bezwzględnej na dotąd wymaganą większość kwalifikowaną 2/3, czemu Sejm – rozpatrując stanowisko Senatu – zdołał się sprzeciwić, chroniąc swoją pozycję od dalszej – w tych okolicznościach – degradacji.

Zwiększenie uprawnień egzekutywy jest dużo bardziej widoczne i znacznie donioślejsze dla pracy całego mechanizmu władzy państwowej. Na razie tylko wymienimy te rozwiązania, które wydają się najważniejsze.

Przede wszystkim więc, tryb *p o w o ł y w a n i a i o d w o ł y w a n i a* rządu (art. 57–67 Małej konstytucji), stwarzający swego rodzaju równowagę – wprawdzie dość chwiejną – między uprawnieniami Sejmu (poprzednio faktycznie dominującymi) i prezydenta (zob. niżej).

Po drugie, możliwość upoważnienia rządu przez parlament (art. 23) do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (tzw. dekretów), co w jakimś stopniu uchyla wyłączność ustawodawczą parlamentu (zob. niżej).

Po trzecie, możliwość kwalifikowania przez rząd swoich projektów ustaw jako „pilnych” (art. 16) z konsekwencjami dla trybu ich uchwalania, które ma ustalić dopiero S e j m (i tylko Sejm) w swoim regulaminie. Konstytucja ogranicza się do stwierdzenia, że marszałek kierujący obradami jest o b o w i ą z a n y odmówić poddania pod głosowanie poprawki zgłoszonej do projektu „pilnego”, jeżeli uprzednio nie była przedłożona komisji (bez względu na skutek „przedłożenia”). Spotkać się może to nowe rozwiązanie z zarzutem, że pomniejsza udział poszczególnych posłów w kształtowaniu ustaw, choć zarazem podkreśla rolę komisji w postępowaniu ustawodawczym.

Po czwarte, do rządu też przede wszystkim odnoszą się nowe, bardziej precyzyjne sformułowania dotyczące uprawnień wnioskodawcy (wykonawcy inicjatywy ustawodawczej) projektu ustawy. Może on teraz z mocy art. 15 ust. 4 Małej konstytucji wycofać swój projekt „do czasu zakończenia procedury pierwszego (podkr. moje – W.S.) czytania”, a więc nie później³⁷. Potem bowiem losy projektu zależą od woli parlamentu i ewentualnie prezydenta (jeśli zgłosi tzw. weto). Przedtem sprawa ta stanowiła materię regulaminową (a nie konstytucyjną), długo nie była w ogóle uregulowana, a dopiero niedawno rozstrzygnięto ją w nowym regulaminie Sejmu, zresztą nieco korzystniej niż czyni to Mała konstytucja dla wnioskodawcy³⁸. Teraz, rzecz jasna, regulamin został dostosowany do konstytucji.

Po piąte, nie tylko Sejm, lecz także prezydent może zarządzać referendum (jak już wiemy – za zgodą Senatu) „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa” (art. 19 Małej konstytucji), wynik zaś jest wiążący, jeżeli w referendum weźmie udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Oznacza to, że prezydent zapewniwszy sobie przychyłność Senatu może, praktycznie biorąc, spowodować przeprowadzenie referendum w k a ż d e j s p r a w i e (ocena znaczenia zależy

³⁷ Szerzej o tej zmianie zob. M. Kruk, *Wstęp...*, s. 15.

³⁸ Który mógł wycofać wniesiony przez siebie projekt do czasu rozpoczęcia ostatniego (tj. trzeciego) czytania. Zob. art. 33 ust. 2 uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 26, poz. 185).

tylko od niego³⁹), parlament zaś będzie o b o w i ą z a n y uwzględnić wynik, także w swej działalności legislacyjnej. Tym bardziej że, jak można się domyślać z nieco pokrętnie wystylizowanego przepisu, przez wynik wiążący należy rozumieć stanowisko w i ę k s z o ś c i spośród b i o r ą c y c h u d z i a ł w g ł o s o - w a n i u przy założeniu, że uczestniczyła przynajmniej połowa uprawnionych. Według dotychczasowych przepisów ustawowych za wiążące uznawało się stanowisko wyrażone przez większość u p r a w n i o n y c h⁴⁰. Jest to więc teraz wymóg mniej rygorystyczny. Ale też o związaniu trzeba chyba nadal mówić w sensie umownym, jako że sankcje wobec parlamentu lekceważącego „wiązący” wynik referendum mogą być tylko rozważane w płaszczyźnie politycznej i moralnej, a nie prawnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do stosowania kryterium zgodności (ustawy, aktu normatywnego niższego stopnia) z wynikiem referendum, chyba żeby przyjąć śmiałą tezę, iż brak takiej zgodności oznacza naruszenie przez parlament klauzuli demokratycznego państwa prawnego z art. 1 konstytucji w związku z art. 2.

Po szóste, z większą precyzją sformułowano przepisy odnoszące się do tzw. weta prezydenta. Teraz już nie ma najmniejszej wątpliwości co do tego, że prezydent może zwrócić przed podpisaniem ustawę do ponownego rozpatrzenia przez Sejm, gdy Sejm zaś ponownie ją oddali większością co najmniej 2/3 głosów – może ją jeszcze przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu dla wypowiedzenia się w sprawie jej zgodności z konstytucją (art. 18 Małej konstytucji). Na tle dotychczas obowiązujących przepisów (art. 27 ust. 4 i 5) kolejność tych dwóch form zakwestionowania ustawy uchwalonej przez parlament⁴¹ mogła być – zdaniem większości doktryny prawa – dowolna⁴². Należy jednak zauważyć, że póki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do konstytucyjności u s t a w nie są definitywne, póty ta sekwencja dwóch działań prezydenta kwestionującego ustawę nie ma większego praktycznego znaczenia: skoro w Sejmie zbierze się większość 2/3, aby ponownie przegłosować daną ustawę, to nie będzie trudności dla uzyskania t a k i e j s a - m e j w i ę k s z o ś c i niezbędnej w celu odrzucenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uznającego ustawę za niezgodną z konstytucją.

3. Egzekutywa najwięcej „skorzystała” na Małej konstytucji, bo taki też był cel założony przez ustawodawcę. Rząd zyskał większą stabilność i mniejsze uzależnienie od mało przewidywalnego w swych działaniach i kontrdziałaniach, bo rozdrobnionego politycznie – Sejmu. Prezydent zyskał większy wpływ na skład, a więc

³⁹ We Francji, gdzie art. 11 konstytucji z 1958 r. wyznacza dość restryktywnie dopuszczalny zakres spraw poddawanych referendum, padła ze strony prezydenta Republiki propozycja wydatnego poszerzenia tego zakresu, zresztą umieszczona w znacznie bogatszym pakiecie problemów wyznaczających kierunek inicjowanej reformy konstytucyjnej. Zob. „Le Monde” z 2 XII 1992, s. 10–11.

⁴⁰ Zob. art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83). Autorzy ustawy obawiali się bowiem wówczas nakładania na władze zobowiązań wynikających z niekorzystnego dla nich wyniku.

⁴¹ W polskim prawie konstytucyjnym – odmiennie niż w praktyce konstytucyjnej USA (zob. np. „Le Figaro” z 19 XI 1992, s. 3) – nie ma możliwości stosowania przez prezydenta kolejno weta wobec poszczególnych przepisów ustawy (tzw. *line-item veto*); zakwestionowaniu podlega od razu cała ustawa.

⁴² Zob. np. W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana konstytucji*, PiP 1989, nr 6, s. 17.

i politykę rządu. Rząd – a pośrednio, jak się wydaje i prezydent – uzyskał możliwość ubiegania się o upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Nie została natomiast należycie wyjaśniona istotna dla żywotnych interesów państwa kwestia podziału kompetencji między prezydentem a rządem w dziedzinach polityki zagranicznej, obronności oraz bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Dziedziny te pozostały „szarą strefą” niepewności w podziale kompetencji między prezydentem a rządem.

3.1. Poprzedni stan prawny z całą swoją prostotą odpowiadał *p r a w i e* dokładnie modelowi „rządów zgromadzenia” (*Régime d’Assemblée*), nazywanemu przez niektórych autorów (F. Siemieński za H. Kelsenem) systemem rządów komitetowych. Sejm *p o w o ł y w a ł* (i odwoływał) na wniosek prezydenta, prezesa Rady Ministrów, a na jego z kolei wniosek – przedstawiony po porozumieniu z prezydentem – pozostałych członków rządu. Mógł wszakże odwoływać (i tylko!) bez ograniczenia tak rząd w całości (a więc z premierem włącznie), jak i poszczególnych jego członków z własnej inicjatywy, nie czekając na wniosek prezydenta czy prezesa Rady Ministrów.

Procedury wprowadzone Małą konstytucją umacniają pozycję prezydenta jako samostannego czynnika politycznego inicjującego powstawanie nowego rządu i partnera w tym względzie sił politycznych reprezentowanych w Sejmie, utrudniając egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu przez Sejm, przypisując w pewnych sytuacjach prezydentowi rolę arbitra między Sejmem – zwłaszcza niezdolnym do przedstawienia własnej alternatywy programowej i personalnej – a rządem.

Zasadą jest, że to prezydent *p o w o ł u j e* rząd, który powinien uzyskać zaufanie parlamentu⁴³. Jeżeli takiego zaufania udzielonego *b e z w z g l ę d n ą* *w i ę k s z o ś c i ą* głosów rząd nie uzyska, Sejm powinien taką samą większością wybrać rząd z własnej inicjatywy; skoro to się nie uda, prezydent *p o n o w n i e* przedstawia własne propozycje, które tym razem wymagają zaufania *z w y k ł e j w i ę k s z o ś c i* Sejmu. Gdy uzyskanie nawet tak udzielonego zaufania okaże się nieosiągalne, Sejm ponownie dokonuje własnego wyboru – zwykłą większością (art. 57–60 Małej konstytucji). Gdy i to się nie uda – prezydent powołuje rząd „prezydencki” na okres do 6 miesięcy. Czas ten jest udzielony Sejmowi dla wyłonienia większości parlamentarnej zdolnej albo do poparcia, albo do obalenia takiego rządu (art. 62 Małej konstytucji)⁴⁴. Dopiero niepowodzenie w tym względzie Sejmu *z o b o w i ą z u j e* prezydenta do *r o z w i ą z a n i a* *p a r l a m e n t u*, i – oczywiście – zarządzenia nowych wyborów parlamentarnych. System ten akcentuje inicjatywę polityczną prezydenta, wymusza na nim współdziałanie i porozumienie

⁴³ Znamienne, że w badaniach opinii publicznej we Francji na pytanie, czy prezydent powinien mieć możliwość powoływania premiera wedle swojego wyboru, 69% respondentów odpowiedziało twierdząco, ale też 71% wypowiedziało się za prawem parlamentu do odwołania rządu. Zob. „Le Monde” z 19 XI 1992, s. 13.

⁴⁴ Słusznie zauważono, iż Sejm niezdolny do wyłonienia zwykłej większości dla poparcia czy uformowania rządu będzie równocześnie niezdolny do normalnego funkcjonowania, przede wszystkim zaś – uchwalania ustaw. Stąd mogą powstać zastrzeżenia do tego aż 6-miesięcznego terminu pozostawionego na przezwyciężenie impotencji. Zob. M. Kruk, *Wstęp* ..., s. 12.

z posłami, na posłach zaś – usilne poszukiwanie większości zdolnej albo do poparcia inicjatyw prezydenta albo do sformułowania p o z y t y w n e j a l t e r n a - t y w y⁴⁵.

W ten sposób uformowany rząd może być wprowadzie odwołany w wyniku uchwalenia przez Sejm w o t u m n i e u f n o ś c i, ale uchwała taka dla swej skuteczności wymaga spełnienia szeregu warunków. Po pierwsze, może być podjęta na wniosek co najmniej 46 posłów (tj. 1/10 ich ustalonej liczby). Po drugie, głosowanie odbywa się nie wcześniej niż po 7 dniach od zgłoszenia wniosku, co stwarza czas na rozmowy polityczne. Po trzecie, taka uchwała podejmowana jest bezwzględną większością głosów. Po czwarte i najważniejsze – Sejm powinien wybrać nowego premiera, co nawiązuje do modelu niemieckiego, tzw. konstruktywnego wotum nieufności⁴⁶. Jeżeli powinności tej Sejm nie dopełni, prezydentowi pozostaje wybór między odwołaniem – mimo wszystko – rządu a rozwiązaniem parlamentu (art. 66 ust. 5 Małej konstytucji).

Częściowych zmian w składzie rządu dokonuje zawsze prezydent albo na wniosek prezesa Rady Ministrów, i wówczas bez żadnego udziału Sejmu, albo – gdy idzie o odwołanie poszczególnych ministrów – także gdy Sejm dla danego ministra uchwalił – spełniając przy tym trzy pierwsze warunki z wymienionych wyżej w związku z wotum nieufności dla rządu – wotum nieufności. Sejm może zatem – co jest pewną koncesją na rzecz jego władzy – „wyłuskać” z rządu niemilego mu ministra.

Znacznie poważniejszą koncesją w tym samym kierunku jest nieprzyznanie prezydentowi prawa dymisjonowania rządu (a także poszczególnych jego członków) z własnej inicjatywy, co ma zapewnić „jednoliniową” odpowiedzialność polityczną rządu tylko wobec Sejmu oraz dystansować prezydenta od prowadzonej przez rząd polityki⁴⁷. Pominiecie to – jak można się było spodziewać – zostało krytycznie przyjęte przez prezydenta⁴⁸. Trudno przewidzieć, jaka ukształtuje się w tej sprawie praktyka. Doświadczenie V Republiki Francuskiej wskazuje, że w określonych okolicznościach – zależnych od układu sił w parlamencie i także od osobowości prezydenta – łatwo może on zinterpretować niedopowiedzenie konstytucji w sposób dla siebie korzystny i – nawet wbrew intencjom jej twórców – uznać się

⁴⁵ Skomplikowanie trybu ustanowionego dla powoływania rządu P. Winczorek (*Wartości naczelne...*) tłumaczy koniecznością pogodzenia w nim różnych interesów: Sejmu, prezydenta i rządu, oraz – chyba – różnych wartości, jak sprawność mechanizmu państwowego, stabilność władzy wykonawczej i demokracja państwa prawnego.

⁴⁶ Instytucja ta zdaje się robić karierę światową w prawie konstytucyjnym. W dyskusji konstytucyjnej prowadzonej obecnie we Francji włączyli ją do pakietu swoich propozycji programowych tzw. Zieloni (partia ekologiczna). Zob. „Le Figaro” z 4 XII 1992, s.7.

⁴⁷ Por. trafną argumentację L. Mażewskiego, *Wzmocnienie władzy wykonawczej ...* W tym samym duchu J. Winczakiewicz, *O przyszłej konstytucji*, „Kultura” (Paryż) 1992, nr 9, s. 162.

⁴⁸ Zob. wypowiedź L. Falandysza, zastępcy szefa Kancelarii Prezydenta RP: *Prezydent nie może być dekoracją*, „Rzeczpospolita” z 10 VIII 1992, s. 1–2. W świetle tej i podobnych wypowiedzi osób urzędowych zbliżonych do prezydenta łatwo się zgodzić z prognozą, że także w toku prac nad nową „pełną” konstytucją z tych samych kręgów wypłyną impulsy dla wzmocnienia pozycji prezydenta w systemie naczelnych władz państwowych i rozszerzenia jego uprawnień w stopniu zbliżającym sposób sprawowania władzy do modelu prezydenckiego. Por. K. B. Janowski, *Przeobrażenia polityczne w Polsce 1988–1992. Próba analizy teorio-politycznej*, Kielce 1992, s. 72–73.

za uprawnionego do dymisjonowania rządu, a zwłaszcza jego poszczególnych członków⁴⁹.

Jest to możliwe, tym bardziej że zależność rządu od prezydenta podkreśla teraz drobna pozornie zmiana formalna; w myśl Małej konstytucji to prezydent zawsze, we wszystkich wypadkach powołuje prezesa Rady Ministrów, rząd i poszczególnych ministrów (przedtem powoływał Sejm, a akty nominacyjne wręczał marszałek Sejmu), a także odwołuje ich ze stanowisk. Zmiana ta ma znaczenie dla budowania m.in. określonej więzi psychicznej między członkami rządu a prezydentem, a w prezydencie wzmacnia poczucie zdolności oddziaływania na kierunek prac rządu.

3.2. Od samego początku prac nad projektem Małej konstytucji problem wyposażenia rządu w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy budził wiele kontrowersji. Sama zasada miała niewielu oponentów, lecz poglądy na sposób jej realizacji były nader rozbieżne. Czy prawo takie ma uzyskać rząd z mocy samej ustawy konstytucyjnej, czy też – na podstawie tejże ustawy – ma być mu udzielone okresowo w ustawie zwykłej? Czy materia rozporządzeń ma być określona pozytywnie, przez wymienienie spraw podlegających regulacji w tym trybie, czy negatywnie – przez ustalenie wykazu dziedzin wyłączonych spod regulacji? Czy parlament – jako władza ustawodawcza – ma sprawować w jakiejś specjalnej formie kontrolę nad wydawanymi przez rząd rozporządzeniami z mocą ustawy, czy jest to zbędne. Oto przykłady najczęściej stawianych pytań.

Mała konstytucja przynosi na nie odpowiedź statuując nowe ważne źródło powszechnie obowiązującego prawa tworzonego poza parlamentem, choć z upoważnienia parlamentu. Rozporządzenia z mocą ustawy są zbliżone do ustawy – jak sama nazwa wskazuje – siłą prawną równą ustawie, co znaczy, że mogą uchylać lub zmieniać przepisy innych ustaw, a same nie mogą być uchylane lub zmieniane przez parlament w innej drodze, niż tylko ustawowa.

Podobnie jak ustawy, rozporządzenia takie są podpisywane przez prezydenta, któremu przysługuje wobec nich prawo tzw. weta, skonstruowane analogicznie (ale nie identycznie), jak w wypadku ustaw (art. 23 ust. 6 i 7). Jak w wypadku ustaw – ogólnym warunkiem ważności rozporządzenia z mocą ustawy jest ogłoszenie w urzędowym dzienniku publikacyjnym (*Dziennik Ustaw RP*). Wszystko to jednak nie znaczy, aby rozporządzenia z mocą ustawy były aktami takimi samymi jak ustawy.

Przed wszystkim wydaje je inny podmiot. Nie parlament – władza ustawodawcza, lecz rząd – jak widzieliśmy, w pewnym sensie o mniej teraz uzależniającym od Sejmu statusie, działający na zasadzie – jeśli wolno się tak wyrazić – względnej autonomii, natomiast pozostający pod mniej lub bardziej dyskretnie wywieranym wpływem prezydenta. Dysponujący wyraźną większością w parlamencie, prezydent łatwo może przekształcać rozporządzenia z mocą ustawy w akty „własnego” prawodawstwa. Co więcej, jeśli już ustawa upoważni rząd do wydawania rozporządzeń w określonej w niej dziedzinie (zob. niżej), to wszelka inicjatywa ustawodawcza innych podmiotów, poza Radą Ministrów, jest w tym zakresie z mo-

⁴⁹ Por. K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji*, Warszawa – Poznań 1973, s. 170–173.

cy prawa wykluczona. Dotyczy to także i przede wszystkim posłów i Senatu; oznacza zatem w efekcie ograniczenie funkcji ustawodawczej parlamentu. Tym bardziej że nie przewiduje się żadnych form specjalnych kontroli parlamentu nad rozporządzeniami z mocą ustawy⁵⁰, w szczególności ich późniejszego zatwierdzenia.

Po wtóre, Mała konstytucja (art. 23 ust. 4) wyłącza spod regulacji rozporządzeniami wiele spraw, ale czyni to niekiedy w sposób ogólny, pozostawiając miejsce dla rozmaitych interpretacji. Czy łatwo będzie np. rozróżnić prawa i obowiązki obywateli wynikające ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, podlegające wyłączeniu, od innych – nie podlegających wyłączeniu – praw socjalnych i ekonomicznych.

Po trzecie, upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy musi być udzielone w specjalnej, w tym celu przygotowanej ustawie zwyczajnej, ale uchwalonej bezwzględną większością głosów, oczywiście z udziałem Senatu. Ustawa ma – prócz upoważnienia – wskazywać przedmiot regulacji (praktyka dopiero pokaże, w jakim stopniu dokładnie)⁵¹ oraz określać czas obowiązywania upoważnienia. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na, wspomniany wyżej, zakaz w tym okresie „postronnej” inicjatywy ustawodawczej.

3.3. Mała konstytucja niestety nie wyjaśnia dostatecznie klarownie układu stosunków i zależności pomiędzy dwoma członami egzekutywy – prezydentem a rządem w „szarej strefie” najszerzej rozumianych spraw bezpieczeństwa – zewnętrznego i wewnętrznego – państwa. Ale czy mogła to uczynić? W zbliżonych pod względem prawnopolitycznym sytuacjach politycy państw o bogatej tradycji demokratycznej i ugruntowanej kulturze politycznej borykają się z analogicznymi problemami⁵².

W „szarej strefie” znajdują się dziedziny wprawdzie należące do objętej gestią rządu administracji i polityki państwa, ale równocześnie stanowiące obiekt szczególnego zainteresowania i szczególnych uprawnień prezydenta. Szczególne zainteresowanie wynika z najogólniejszych funkcji prezydenta, który – jak i poprzednio – ma być m.in. najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach międzynarodowych, a przede wszystkim – „stać na straży bezpieczeństwa państwa”⁵³. Szcze-

⁵⁰ Por. M. Kruk, *Wstęp* ..., s. 11. Autorka wyjaśnia konieczność instytucji rozporządzeń z mocą ustawy potrzebami intensywnej, wielokierunkowej i względnie szybkiej legislacji w okresie gruntownych przeobrażeń ustrojowych. Por. też P. Sarnecki, *Rozporządzenia z mocą ustawy*...

⁵¹ Już przy opracowywaniu projektu pierwszej ustawy upoważniającej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy pojawiły się kontrowersje co do stopnia szczegółowości wskazywanego przedmiotu regulacji. Zob. informację pt. *Dekrety dla dziwnej koalicji*, „Rzeczpospolita” z 25 I 1993, s. 2.

⁵² W swoich cyt. wyżej propozycjach reformy konstytucyjnej F. Mitterand sugeruje prerredagowanie odpowiednich artykułów Konstytucji V Republiki jako mało prezyzyjnych, dodając, że jego zdaniem nie ma i nie powinno być żadnej „dziedziny zarezerwowanej” (uprzywilejowanej): „...nasz ustrój jest ustrojem parlamentarnym, w którym kontrola Parlamentu powinna być wykonywana w pełnym zakresie”. Zob. „Le Monde” z 2 XII 1992, s. 10, lecz także 12.

⁵³ Art. 28 ust. 2 Małej konstytucji. W porównaniu z uchylonym odpowiednikiem – art. 32 ust. 2 dawnej konstytucji różnica w całym tekście polega na tym, że obecnie prezydent „stoi na straży” (brzydkie wyrażenie!) nie „przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych” – co kojarzyło się ze specjalnymi stosunkami z ZSRR i zobowiązaniami politycznymi wobec tamtego państwa – a ogólniej – „przestrzegania umów międzynarodowych”.

gólne uprawnienia dotyczą już choćby tylko obsady odpowiednich stanowisk ministerialnych (spraw zagranicznych, obrony narodowej, spraw wewnętrznych – zob. art. 61 Małej konstytucji), na które kandydatów proponuje prezes Rady Ministrów, po „zasięgnięciu opinii prezydenta”.

Warto poświęcić kilka zdań komentarza tej właśnie marginesowej w istocie sprawie, przedstawianej przez niektórych dziennikarzy i polityków jako wyraz precyzowania podziału kompetencji oraz rozszerzenia władzy prezydenta. Tymczasem poprzednio, według uchylonego art. 37 ust. 1 dawnej konstytucji, premier zgłaszał kandydatury wszystkich ministrów „po porozumieniu” z prezydentem. Między „opinią” a „porozumieniem”, jeśli jest jakaś różnica w sile związania, to na korzyść „porozumienia”. Obecnemu rozwiązaniu brak jest przy tym logiki. Skoro i tak prezydent powołuje wszystkich ministrów, to jakie ma znaczenie, że kandydatury niektórych wcześniej wstępnie zaopiniuje? Jeżeli to zwiększa jego wpływ na obsadę tych stanowisk w rządzie w stosunku do innych, to w stopniu nader umiarkowanym.

Ogólne określenie funkcji prezydenta polegających na „staniu na straży” bezpieczeństwa państwa i przestrzegania umów międzynarodowych nie było uprzednio rozwinięte w bardziej szczegółowych przepisach konstytucyjnych. Treść miała mu nadawać praktyka, a ta ujawniła trudności, jakie na tle niejasności prawnych mogą powstawać w stosunkach między prezydentem a premierem i innymi członkami rządu. Mała konstytucja miała sprawę wyjaśnić i rozstrzygnąć.

Prezydent zatem nie tylko jest najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach międzynarodowych, czuwa nad jego bezpieczeństwem oraz przestrzeganiem umów międzynarodowych (art. 28 Małej konstytucji), ale w związku z tym sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych (art. 32 ust. 1 Małej konstytucji).

Tylko jaka ma być treść tego „ogólnego kierownictwa” w sytuacji, kiedy to równocześnie Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną, kieruje całą administracją państwową (łącznie więc z administracją spraw zagranicznych), utrzymuje stosunki z rządami innych państw (art. 51 i 52 Małej konstytucji), prezydent zaś może utrzymywać kontakty nie tylko z tymi rządami, lecz nawet z polskimi placówkami za granicą wyłącznie za pośrednictwem... członka rządu, właściwego ministra (art. 32 ust. 3 Małej konstytucji). Miast wyjaśnienia sprawa uległa, moim zdaniem, dalszemu zagmatwaniu⁵⁴.

Pewnym rozwiązaniem mogłaby być Rada Bezpieczeństwa Narodowego pomyślana jako płaszczyzna współdziałania prezydenta z rządem, a może także i parlamentem, w sprawach przynależnych do „szarej strefy”. Z okazji tej nie skorzystano, obawiając się – jak przypuszczam, nadmiernego wzrostu tą drogą władzy prezydenta. Konserwatywna większość w Senacie przyjęła propozycję całkowitego zrezygnowania z konstytucyjnego zakotwiczenia tej instytucji. W komisji sejmowej zdania były podzielone, a w efekcie wybrano rozwiązania kompromisowe: wzmiankowano Radę w konstytucji

⁵⁴ Nic przeto dziwnego, że prezydent wyraził „rozczarowanie”, ze strony zaś jego najbliższych współpracowników specjalnie ostro skrytykowano te właśnie przepisy. Zob. „Rzeczpospolita” z 31 VII 1992, s. 2.

(art. 34), ale określając ją jako tylko „organ doradczy” prezydenta⁵⁵. Nie rozstrzygnięta pozostała sprawa stosunku tak zdefiniowanej Rady do – usuniętego z konstytucji, ale pozostającego – czy tylko czasowo? – w ustawodawstwie zwykłym – Komitetu Obrony Kraju, któremu przewodniczy prezydent, lecz który jest przecież samoistnym, a nie doradczym organem państwowym⁵⁶. Prezydent i w tej dziedzinie – bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa ma jednak sprawować „ogólne kierownictwo” (art. 34 Małej konstytucji), rząd zaś – „zapewniać” bezpieczeństwo (art. 52 ust. 2 pkt 8 Małej konstytucji). Wprawdzie w tym wypadku mocniejszy akcent pada na uprawnienia prezydenta, ale nadal rozgraniczenie ich od kompetencji rządu nie będzie łatwe. Tym trudniejsze, że Mała konstytucja w art. 52 ust. 1 ustanawia ogólną zasadę domniemanie kompetencji na rzecz rządu we wszystkich sprawach polityki państwa, a zatem także polityki zagranicznej i obronnej (wojskowej), zaznaczając przy tym *expressis verbis*, że zasada ta obowiązuje również w stosunkach rządu z prezydentem.

Wreszcie – Mała konstytucja stara się ustanowić pewną równowagę w uprawnieniach prezydenta jako „najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych” (art. 35 ust. 1) i rządu. Ma on teraz w porozumieniu z ministrem obrony narodowej (lecz, pamiętajmy, przez niego powoływanym, a ponadto – przedwstępnie opiniowanym) mianować i zwalniać Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (najwyższa funkcja dowódcza w wojsku), na wniosek zaś ministra obrony narodowej – obsadzać pozostałe wysokie stanowiska dowódcze wymienione w Małej konstytucji (art. 35 ust. 2). Powyższe zróżnicowanie trybu ma zapewne oznaczać, że w przypadku „porozumienia” inicjatywa wychodzić powinna od samego prezydenta.

Na okres wojny teraz prezydent zawsze mianuje Naczelnego Wodza (art. 35 ust. 3 Małej konstytucji), gdy przedtem była to zasadniczo kompetencja Sejmu, wykonywana przez prezydenta wtedy, gdy Sejm nie obraduje (uchylony art. 26 ust. 2 dawnej konstytucji).

W konkluzji trudno nie zgodzić się z opinią, że przynajmniej w omawianej tu dziedzinie zabrakło spójnej koncepcji prezydentury⁵⁷.

Mała konstytucja nie jest udanym dziełem legislacyjnym, gdyż w warunkach, w jakich powstawała, takim być nie mogła. Polityczną wyobraźnię jej twórców będzie można ocenić dopiero na podstawie praktyki stosowania nowych zasad i przepisów. Jeden z autorów trochę optymistycznie powiedział w wywiadzie prasowym, że skoro jest krytykowana przez wszystkich zainteresowanych, „to znaczy, że ten mechanizm podziału władz jest dobrze wyważony”⁵⁸. Z innych ugrupowań parlamentarnych – dziś opozycyjnych – padło stwierdzenie, że Mała konstytucja „to krok w kierunku autokratyzmu”⁵⁹. W innej debacie inny poseł – zwolennik nowych regulacji – powie-

⁵⁵ O dyskusjach w komisji sejmowej zob. „Rzeczpospolita” z 18 VI 1992, s. 2.

⁵⁶ Wbrew wyrażanym nieraz poglądom – np. przez W. Osiatyńskiego w cyt. artykule: *Skazani na oryginalność...* – dekonstytucjonalizacja Komitetu Obrony Kraju nie musi pociągać za sobą jego likwidacji.

⁵⁷ Zob. M. Kruk, *Wstęp...*, s. 20.

⁵⁸ J. Jaskiernia w wywiadzie pt. *Polityczny taniec wokół konstytucji*, „Trybuna” z 10–11 XI 1992, s. 2.

⁵⁹ Poseł A. Bielewicz (Porozumienie Centrum) podczas debaty sejmowej w dniu 31 lipca 1992, „Kronika Sejmowa” 1992, nr 33, s. 17.

dział skromnie i słusznie. „Nie czynimy *Małą konstytucją* wyraźnego postępu i to jest zasadniczy mankament tego aktu, ale jest ona szansą na małą stabilizację funkcjonowania naszego państwa”⁶⁰.

Czy szansa ta będzie wykorzystana, a jeśli tak – to w jakim kierunku? Praktyka realizacji *Małej konstytucji* zależy będzie przede wszystkim – co parokrotnie już było wzmiankowane – od układu sił politycznych reprezentowanych w parlamencie⁶¹, lecz także działających poza nim, od dojrzałości elit politycznych, ale również – politycznej aktywności znaczniejszych odłamów społeczeństwa.

Tekst – jak każdej prawie konstytucji – jest dość ogólny, ale przy tym za sprawą czasu, w jakim powstawał, w wielu miejscach mało precyzyjny, co w sumie stwarza możliwość różnorodnej interpretacji i rozmaitych sposobów praktycznego stosowania.

Mała konstytucja nie zagraża ani anarchią, ani autokratyzmem jednostki. Zagraża natomiast, jak sądzę, kontynuacją mało sprawnego systemu parlamentarnego, w którym politycy wklajają się w jałowe, a często pobudzane nadmiernymi ambicjami osobistymi spory, miast rozwiązywać we współdziałaniu opartym na ustalonych przez prawo zasadach rzeczywiste problemy gospodarki, społeczeństwa i państwa.

Alternatywą – ciągle na gruncie *Małej konstytucji* – jest sprawna demokracja parlamentarna, z wyraźnie określonym miejscem dla prezydenta, z podziałem władz (funkcji) państwa służącym jego jedności, a nie rozbiciu na partykularne ogniwa, z rozstrzygającą konflikty w najwyższej instancji – wolą narodu, do którego należeć ma przecież władza zwierzchnia w państwie.

SUMMARY

The constitutional law of October 17, 1992, popularly known as the “Small Constitution”, instructed that the concept of the separation of powers will be the basis for the building and the functioning of structures of State power. When interpreted in the context of other obligations presently in force in Poland, this principle, while demanding the division of basic State functions (understood as forms of State activities), does not necessarily provide for the equality of bodies to which the individual functions have been attributed. In the author’s opinion, the Parliament holds a position of priority in the whole system of State authority because it is the last body to realize the principle of political pluralism, closely linked with the constitutional category of “democratic rule of law State”. Although fully compatible with the principle of division of authority, the position of the Parliament, while still a priority, is now not so entirely preeminent with respect to the other chief State authorities, as had been proclaimed in the preexisting constitutional articles. In particular the Small Constitution weakened the influence of the Sejm (which was absolutely decisive previously) as to the composition of Government, and strengthened in this area the position of the President. Secondly, the Small Constitution has established a basis for Parliament to delegate a portion of its legislative

⁶⁰ Poseł J. Szymański (Unia Pracy) w debacie sejmowej w dniu 16 października 1992, „Kronika Sejmowa” 1992, nr 42, s. 11.

⁶¹ Różne warianty mogącego się ukształtować pod tym wpływem ustroju – zawsze mieszczącego się w granicach *Małej konstytucji* – przedstawia L. Mażewski: *Nad Małą konstytucją. Wzmocnienie państwa*, „Rzeczpospolita” z 17 IX 1992, s. VIII.

authority to the Government. In addition to executive acts, the Government will be able to issue decrees having the force of a parliamentary law – such authority is to be delegated by the Parliament through an ordinary law. In practice, the new exercise of the authority of the State will depend on the balance of political power in the Parliament, with the ability to create a distinct parliamentary majority supporting the President and/or the Government being decisive. The Small Constitution does create conditions facilitating more efficient governance, but *per se* does not and cannot guarantee the utility of such conditions.

ROZPORZĄDZENIA Z MOCĄ USTAWY w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku¹

Przepisy art. 23 Małej konstytucji z 1992 r. przywracają polskiemu prawu konstytucyjnemu, po stosunkowo niedługiej przerwie spowodowanej ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL², instytucję prawną aktów normatywnych o mocy ustawy, wydawanych przez organ inny niż Sejm, nazywanych w terminologii polskiej rozporządzeniami lub dekretemi z mocą ustawy³.

1. Niezależnie od konkretnych powodów wprowadzenia instytucji rozporządzeń z mocą ustawy w Małej konstytucji⁴ stanowią one w ujęciu prawnoпорównawczym akty rodzajowo jednorodne z podobnymi aktami znanymi zarówno dawnemu, jak i współczesnemu prawu konstytucyjnemu wielu państw. Sposób unormowania instytucji rozporządzeń z mocą ustawy w Małej konstytucji wypełnia bowiem wszystkie podstawowe cechy prawnoпорównawczej definicji dekretu z mocą ustawy, zgodnie z którą dekret jest aktem normatywnym o zakresie przedmiotowym ustawy, wyposażonym we właściwą jej moc prawną, wydawanym przez inny organ państwa niż parlament pod warunkami i w granicach, które czynią z dekretu podrzędną w stosunku do ustawy formę stanowienia norm o charakterze ustawowym⁵.

¹ Dz.U. Nr 84, poz. 426. Ustawę tę – stosownie do przyjętej terminologii – nazywać będziemy Małą konstytucją 1992 r.

² Dz.U. Nr 19, poz. 129. Ustawą tą uchylone zostały m.in. przepisy art. 30 ust. 1 pkt 5 i art. 31 Konstytucji PRL z 1952 r. przyznające b. Radzie Państwa kompetencję wydawania dekretów z mocą ustawy między sesjami Sejmu. Kompetencji tej nie przekazano jednocześnie ani Radzie Ministrów, ani utworzonemu w miejsce Rady Państwa urzędowi Prezydenta RP.

³ Nazwą „rozporządzeń z mocą ustawy” posługiwała się Konstytucja marcowa z 1921 r. w brzmieniu noweli sierpniowej 1926 r. – dalej cyt.: „Konstytucja marcowa 1921/26” (art. 44), natomiast Konstytucja kwietniowa 1935 r. (art. 55–56) używała nazwy „dekretów” Prezydenta RP, które zgodnie z brzmieniem art. 57 ust. 1 miały moc ustawy. Nazwą „dekretów z mocą ustawy” posługiwały się także ustawy z 1944 r. i 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, a później Mała konstytucja z 1947 r. (art. 4).

⁴ Na podstawie dyskusji politycznych związanych z postulatem wyposażenia rządu we władzę wydawania dekretów z mocą ustawy oraz przebiegu prac nad projektem Małej konstytucji z 1992 r. przyjąć można, że głównym powodem decyzji ustrojodawczej, ustanawiającej instytucję dekretów, było przekonanie, że ułatwi ona i przyspieszy istotnie przekształcenie obowiązującego ustawodawstwa zgodnie z kierunkiem transformacji ustroju państwa, zwłaszcza w dziedzinie stosunków gospodarczych. W związku z obowiązującym systemem pracy parlamentu decyzji tej nie łączono natomiast – jak to czyni się w sesyjnym systemie jego pracy – z koniecznością zapewnienia ciągłości regulacji ustawodawczej spraw nie cierpiących zwłoki w okresie, gdy parlament nie obraduje. Por. jednak P. Winczorek, *Wartości naczelne „Małej konstytucji”*, „Państwo i Prawo” (PiP) 1993, nr 1, s. 9.

⁵ Por. na ten temat: K. Działocha, *Dekrety z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 6–14; tenże: *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu*, Wrocław 1969, s. 7–52; tenże [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, pod red. K. Działochy, Wrocław 1981, s. 138–164.

a. Cecha aktu normatywnego (prawotwórczego) rozporządzenia z mocą ustawy nie wynika wprost z obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Ani Mała konstytucja, ani też przepisy konstytucyjne, pozostawione w mocy przez Małą konstytucję (art. 77), nie określają bowiem struktury norm postępowania będących treścią ustaw czy rozporządzeń z mocą ustawy. Z ogólnej koncepcji prawa przyjętej przez obydwie ustawy konstytucyjne⁶, potwierdzonej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK)⁷, wynika jednak, że rozporządzenie z mocą ustawy, podobnie jak ustawa, służyć ma stanowieniu norm prawnych, tj. reguł postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dyskutowana niekiedy w nauce prawa (W. Zakrzewski, J. Stembrowicz), na gruncie przepisów i założeń konstytucji z 1952 r., kwestia, czy ustawy, a tym bardziej dekrety z mocą ustawy⁸ mogą być także aktami indywidualno-konkretnymi, straciła obecnie, moim zdaniem, całkowicie znaczenie. Przyjęcie w Małej konstytucji z 1992 r. za podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej zasady podziału władz (art. 1) ogranicza rolę zarówno ustawy, jak i rozporządzenia z mocą ustawy do stanowienia norm prawa w znaczeniu podanym wyżej. Stanowi to jednocześnie istotny element pojęcia państwa prawnego⁹.

b. Rozporządzenie z mocą ustawy jest aktem wydawanym w zakresie spraw regulowanych co do zasady w drodze ustaw, a więc „w zakresie władzy ustawodawczej”, należącej z mocy art. 1 Małej konstytucji do Sejmu i Senatu. Przy zasadniczym zrównaniu pod względem przedmiotowym (materialnym) rozporządzeń z mocą ustawy z ustawami zakres materii regulowanej rozporządzeniami jest jednak węższy. Mówiąc inaczej, władza dekretowania napotyka określone ograniczenia przedmiotowe właściwe ustawie. Ograniczenia te – o których mowa będzie osobno – wynikają z chęci zapewnienia parlamentowi całkowitej wyłączności w określonych materiach, ze względu na ich szczególną doniosłość społeczną i polityczną.

W tym miejscu uwagę należy poświęcić naturze owego wspólnego zakresu spraw, które podlegają regulacji, zarówno w drodze ustaw, jak i rozporządzeń z mocą ustawy, i wyróżniając – łącznie z cechą ustawowej mocy prawnej – charakter prawny tych rozporządzeń w systemie źródeł prawa. Ze względu na to jednak, że kwestia zakresu

⁶ Co do pierwszej por.: *Konstytucyjny model...*, s. 37–38, 122.

⁷ Por. w szczególności orzeczenia TK w sprawach U 1/86, U 2/86, U 3/86, U 5/86, P 2/87, K 1/87, Uw 4/88, Uw 3/87, Uw 6/88, K 1/88, Kw 1/89, U 2/89, U 19/88, K 3/89, Uw 20/88, U 13/89, K 12/90, U 1/90, K 7/90, P 1/90, U 2/90, U 8/90, U 9/90, U 2/91, K 14/91, K 4/92, K 8/91, U 3/92, U 5/91, U 4/91, U 6/91, K 15/91, U 6/92.

⁸ Por. *Konstytucyjny model...*, s. 123–126.

⁹ Zasada podziału władz stanowi bowiem na ogół, moim zdaniem, przesłankę państwa prawnego, pierwsza nie wynika natomiast z drugiej. Inaczej – jak sądzić można – J. Zakrzewska, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej*, PiP 1990, nr 4, s. 10 oraz *Trybunał Konstytucyjny – konstytucja – państwo prawne*, PiP 1992, nr 1, s. 6. O tym, czy mamy do czynienia z zasadą podziału władz, nie decyduje także ostatecznie ogólna formuła art. 1 Małej konstytucji, lecz konkretne instytucje i procedury prawne, które określają wzajemne stosunki między władzami (organami) państwa w duchu równowagi i wzajemnej kontroli. Dlatego o istnieniu elementów podziału władz można mówić już w odniesieniu do przepisów konstytucji z 1952 r. po nowelizacji z dnia 7 kwietnia 1989 r. (a zatem także przed ustanowieniem zasady demokratycznego państwa prawnego nowelą z dnia 29 grudnia 1989 r.). Na tym stanowisku stanęli: H. Suchocka, L. Kałński, *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, PiP 1991, nr 1.

przedmiotowego ustawy stanowi osobne i bardzo dyskusyjne zagadnienie, związane przede wszystkim z pozycją ustrojową samej ustawy i ciał ustawodawczych w ogóle, ograniczamy się tutaj do kilku niezbędnych, lecz bezdyskusyjnych uwag.

Ani Mała konstytucja, ani przepisy konstytucyjne, pozostawione w mocy przez Małą konstytucję nie określają wyraźnie charakteru i zakresu materii ustawy. Nie czynią tego ani za pomocą ogólnej definicji przedmiotu ustawy¹⁰, ani poprzez ich taksatywne wyliczenie w jednym przepisie konstytucyjnym¹¹. Obowiązujące przepisy prawa konstytucyjnego odsyłają natomiast określone w nich materie do uregulowania w drodze ustawy¹². Materie te, jeżeli co innego nie wynika z przepisów art. 23 ust. 4 Małej konstytucji i ustawy upoważniającej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, mogą być regulowane w drodze tych rozporządzeń. Trudno byłoby jednak twierdzić, że wspomniane przepisy konstytucyjne odsyłające pewne materie do ustawy stanowią wyczerpujące wyliczenie materii ustawy. Z wielu innych przepisów konstytucyjnych wynika *implicite* niezbędność unormowania określonych materii w drodze ustawy, dlatego by pewne zasady czy normy konstytucyjne mogły zostać zrealizowane.

W nauce prawa państwowego, opartej na postanowieniach i założeniach konstytucji z 1952 r. (różnie zresztą interpretowanych) przed jej reformami z 1989 r., sformułowano pogląd, że przepisy konstytucyjne, które odsyłają wymienione w nich materie do uregulowania w ustawie, są tylko szczegółowymi przejawami ogólnej zasady wyłączności ustawy. Twierdzono, że ustawa konieczna jest dla unormowania sytuacji prawnej obywateli w zakresie ich obowiązków wobec państwa, wzajemnych praw i obowiązków obywateli oraz dla regulowania spraw tworzenia, właściwości i trybu działania organów państwa i dla określenia głównych symboli państwa. Pogląd ten przyjęty został dość powszechnie¹³, jakkolwiek nie wszyscy go podzielili, twierdząc, że konstytucja nie daje podstaw do wyodrębnienia sfery wyłączności ustawodawczej i zakłada oparcie całej działalności administracyjnej na podstawie ustawowej, różnie zresztą rozumianej. Najwięcej jednak kontrowersji wzbudziła teza, że istnieniu sfery wyłączności ustawy musi z konieczności odpowiadać jakaś inna dziedzina, w której dla wydawania norm prawnych o charakterze ogólnopaństwowym nie jest niezbędna ustawa (S. Rozmaryn). Teza ta prowadziła bowiem do uzasadnienia samoistnej, nie opartej na ustawach działalności prawotwórczej rządu.¹⁴

¹⁰ Chociażby takiej, jak przepis art. 3 ust. 1 Konstytucji marcowej 1921 r.

¹¹ Tak, jak proponuje się to w art. 67 projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP X kadencji (opublikowanego w Wydawnictwie Sejmowym: *Konstytucja. Projekt*, Warszawa 1992) i w art. 51 ust. 1 projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji (opublikowanego w „Pracach Komisji Konstytucyjnej Senatu” 1991, z. 5).

¹² Por. art. 19 ust. 4, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 33 ust. 2, art. 36 ust. 2, art. 37 ust. 4, art. 52 ust. 2 pkt 6, art. 53 ust. 3, art. 56 ust. 1, art. 69 ust. 2, art. 70 ust. 4, art. 71 ust. 1 i 3, art. 72 ust. 2, art. 73 ust. 2, art. 74–75 Małej konstytucji oraz art. 2 ust. 2, art. 6, art. 33a ust. 6, art. 33b ust. 6, art. 34 ust. 2, art. 36 ust. 2, art. 36a ust. 3, art. 56 ust. 3, art. 59 ust. 3, art. 60 ust. 2–3, art. 61 ust. 2, art. 62, art. 63 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 69 ust. 2, art. 82 ust. 2, art. 87 ust. 2–3, art. 88, art. 102, art. 103 ust. 4 Konstytucji RP, pozostawione w mocy przez Małą konstytucję.

¹³ Pogląd ten najpełniej rozwinął S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 164–177.

¹⁴ Ze stanowiskiem tym polemizował przede wszystkim W. Zakrzewski w pracach: *W sprawie „samoistnych” uchwał rządu*, PiP 1966, nr 4–5; *O podstawach działalności prawotwórczej rządu*, PiP 1966, nr 7–6 oraz *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, głównie rozdz. V–VI.

Dzisiaj w zmienionym stanie prawa konstytucyjnego, w szczególności w warunkach obowiązywania zasad: demokratycznego państwa prawnego i podziału władz, powyższe stanowisko nauki prawa wymaga istotnej rewizji. Nie odrzucając samej konstrukcji wyłączności ustawy dla normowania określonych materii społecznych, bo ma ona swoje uzasadnienie na gruncie zasady podziału władz i złączonego z nią pojęcia władzy ustawodawczej w znaczeniu materialnym, należy najpierw dokonać istotnej modyfikacji katalogu materii (spraw) objętych ową wyłącznością. Modyfikacja ta podyktowana jest przede wszystkim różną rolą ustawy w regulacji wolności i praw jednostki (obywatela), ujmowanych dotąd w jedną wspólną kategorię praw obywatela.

Biorąc pod uwagę poglądy współczesnej literatury przedmiotu¹⁵, a przede wszystkim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK), przyjąć należy, że w odniesieniu do wolności jednostki, jako podstawowej – obok godności jednostki – wartości prawnie chronionej, rola ustawy ograniczona zostaje do określania granic i gwarancji korzystania z wolności. Stanowi właściwą w tym przypadku materię wyłączności ustawy. Szersza jest natomiast materia ustawy w zakresie regulowania praw we właściwym tego słowa znaczeniu i obowiązków obywateli oraz ich organizacji. Ustawa określa obowiązki i przyznaje prawa w stosunku do państwa oraz w stosunkach między obywatelami. Kształtuje ich treść, a nie tylko warunki i gwarancje ich realizacji. Ustawowa regulacja praw i obowiązków jednostki zostaje jednak ograniczona w ten sposób, że prawa i obowiązki obywateli między nimi określać winny w pierwszej kolejności umowy zawierane przez nich. Zasadniczo nie zmienione w stosunku do dotychczasowej doktryny prawa pozostają materie ustawy związane z ustrojem organów państwa. Zasada państwa prawnego wymaga bowiem, by tworzenie organów państwa, ustalanie zakresu ich kompetencji i trybu funkcjonowania, a także zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa za działania wobec obywateli następowało wyłącznie w drodze ustawodawczej. Pogląd ten potwierdza w pełni orzecznictwo TK.

Konstrukcja wyłączności ustawy w oznaczonym zakresie przedmiotowym wyznacza pole samoistnej, pierwotnej działalności ustawodawczej Sejmu, a w zakresie dopuszczonym przez konstytucję – o czym niżej – także pole wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Określa także sferę stosunków regulowanych przez podporządkowaną ustawom działalność prawotwórczą organów władzy wykonawczej w formie aktów wydawanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania.

Konstrukcja wyłączności ustawy nie jest jednak jedynym wyznacznikiem zakresu kompetencji ustawodawczej parlamentu, a tym samym – władzy stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy. Znaczenie takie ma także zasada domniemania kompetencji ustawodawczej parlamentu do regulowania spraw nie objętych dziedziną wyłączności ustawy, jeżeli tylko nie zostały wyraźnie przekazane konstytucją na

¹⁵ Por. np. M. Pietrzak, *Model demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Konstytucyjne”, t. 7, Warszawa 1990; M. Wyrzykowski, *Legislacja w demokratycznym państwie prawnym w warunkach radykalnych reform politycznych i gospodarczych*, PiP 1990, nr 5; J. Zakrzewska, *Nowa konstytucja Rzeczypospolitej*, j.w.; W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne*, PiP 1990, nr 4.

rzecz innych organów państwa. Nie mogą to być zatem sprawy należące do sfery władzy wykonawczej, regulowane określonymi przez prawo aktami administracyjnymi, czy do zakresu władzy sądowniczej. Nie stanowią one zatem spraw zastrzeżonych dla ustawodawcy, lecz jednocześnie nie należą do sfery działań zastrzeżonych, zgodnie z zasadą podziału władz, dla dwóch pozostałych władz. W tych granicach o zaliczeniu ich do sfery ustawodawstwa parlamentu decydować będzie każdorazowo on sam, poddany jednak kontroli TK.

Nie ma, moim zdaniem, podstaw konstytucyjnych do przyjęcia poglądu przeciwnego, tj. niedopuszczalności domniemania kompetencji ustawodawczej w podanym wyżej znaczeniu. Nie wymaga tego zasada podziału władz, dlatego że idzie tutaj o wyznaczenie granic kompetencji związanej ściśle z pojęciem władzy ustawodawczej w znaczeniu materialnym, a zatem w zgodzie z tą zasadą. Teza o dopuszczalności regulacji ustawodawczej poza granicami wyłączności ustawy ma swoje uzasadnienie także w zasadzie demokracji i charakterze Sejmu i Senatu jako przedstawicielskich organów władzy Narodu (art. 2 Konstytucji RP), które wymagają, by prawo stanowione było, zasadniczo, przez te organy.

Zasadę domniemania kompetencji ustawodawczej w sprawach nie objętych wyłącznością ustawy należy rozpatrywać w związku z zakresem pojęcia prawa w państwie prawnym. Wyznacza ono faktyczny i ograniczony w istocie zasięg jego działania. Sfera regulacji prawnej stosunków społecznych w państwie prawnym – w porównaniu z państwem realnego socjalizmu – jest z założenia zawężona do stosunków, które tego wymagają, przede wszystkim ze względu na ochronę praw jednostki i zasadę legalności działań administracji. Reglamentację różnych, często drugorzędnych spraw społecznych zastępuje w dużym stopniu tworzenie organizacyjnych i proceduralnych ram realizacji wolności i praw jednostki, stanowiących jednocześnie granice aktywności państwa. Niezależnie od tego, w jakim stopniu jest to postawa wynikająca z nakazów państwa prawnego, a w jakim faktyczna cecha prawodawstwa w aktualnych warunkach Polski, podkreśla to istotną zmianę w sposobie pojmowania zakresu pojęcia prawa. Ogranicza tym samym zasięg przedmiotowy ustawy wyznaczany zasadą domniemania kompetencji ustawodawczej parlamentu.

Pomijam tutaj kwestię charakteru przepisów stanowionych przez organy administracji, poza dziedziną ustaw i aktów wykonawczych do nich, a więc właściwie rozumianego prawa. Nie sądzę jednak, by istnieniu sfery wyłączności ustawy wyznaczonej za pomocą omówionych wyżej konstrukcji prawnych odpowiadała jakaś dziedzina spraw, gdzie dla wydawania norm prawnych nie byłaby niezbędna ustawa, jak twierdził to S. Rozmaryn na gruncie konstytucji z 1952 r. Wszystkie przepisy o charakterze ogólnym stanowione przez organy państwa, także nie mające charakteru przepisów ustaw czy aktów wydawanych na ich podstawie i w celu ich wykonania, a wydawane dla realizacji ustawowych zadań organów państwa, wymagają w państwie prawnym upoważnienia w ustawie lub w rozporządzeniu z mocą ustawy¹⁶.

¹⁶ Na takiej zasadzie stanowione będą, jak sądzić można, akty prawne, o których mowa w art. 45 ust. 2 i art. 54 ust. 2 Małej konstytucji.

c. Ustawowa moc prawna rozporządzeń wydawanych na podstawie z art. 23 Małej konstytucji, podobnie jak dekretów w ogóle, ma ścisły związek z poprzednią ich cechą i podkreśla we właściwy jej sposób znaczenie cechy przedmiotu. Bez regulacji materii ustawowych za pomocą norm wyposażonych w moc prawną ustawy nie różniłyby się istotnie od innych aktów normatywnych wydawanych w zakresie przedmiotowym ustawy. Cechą dekretu jest właśnie to, że w zakresie przedmiotowym ustawy służy on ustanawianiu norm o mocy prawnej ustawy. Znaczenie tej cechy przedmiotowych aktów podkreślone zostało w samej ich nazwie¹⁷.

Użycie w stosunku do tego typu rozporządzeń nazwy aktów o mocy prawnej ustawy jest przeniesieniem na nie znaczenia terminologii (mocy prawnej) ustawy. Dekret ma moc prawną ustawową, tj. właściwą ustawom i dla nich charakterystyczną. Ma ona ważne uzasadnienie ustrojowe właśnie w odniesieniu do ustawy i dekretowi przyznana została tylko wyjątkowo.

Ustawowa moc prawna rozporządzeń polega na tym, że normy ich mogą w zakresie przedmiotowym ustaw, tj. w tych materiach, gdzie dopuszczalne jest wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, zmieniać i uchylać każdą normę zawartą w ustawie (dekret *contra legem*) lub normować po raz pierwszy, ze skutkiem prawnym unormowania ustawowego, materie należące do przedmiotu ustawy, a dotąd nie unormowane ustawowo (dekret *praeter legem*), a same normy rozporządzeń mogą być zmieniane i uchylane tylko przez inne normy takich rozporządzeń lub ustaw. Wynika stąd, że w stosunku do aktów normatywnych naczelnych organów administracji rozporządzenia z mocą ustawy rodzą takie same skutki prawne, jak ustawy, w szczególności zakaz zmiany norm ustawowych. Moc ustawowa omawianych rozporządzeń wiąże też sam organ stanowiący je przy wydawaniu aktów ogólnych i indywidualnych do czasu legalnej zmiany.

Pod względem swojej mocy prawnej omawiany typ rozporządzeń nie różni się zatem od ustaw. Ich moc prawna jest sobie równa. Czyni to z dekretów bardzo ważny środek regulacji prawnej, nie ustępujący ustawie, zwłaszcza w odniesieniu do prawotwórstwa organów wykonawczych, dla których rozporządzenie z mocą ustawy na równi z ustawą jest bazą prawną ich aktów normatywnych. Ustawowa moc prawna nie oznacza jednak zrównania rozporządzenia z ustawą, gdyż innymi cechami prawnymi rozporządzenie ustępuje jej pierwszeństwa w systemie aktów normatywnych państwa.

Stoimy na stanowisku, że rozporządzenie z mocą ustawy pod względem swojej mocy prawnej zostało zrównane z ustawą. W literaturze nie jest to jednak stanowisko powszechnie uznawane i spotyka się poglądy kwestionujące zrównanie dekretu z ustawą pod względem mocy prawnej¹⁸.

O niższej mocy prawnej dekretu wobec ustawy świadczyć ma mianowicie ograniczenie zakresu przedmiotowego dekretu w porównaniu z zakresem przedmiotowym ustawy oraz kontrola parlamentu nad dekretem (zatwierdzanie ich) traktowana jako czynność prawotwórcza nadająca dekretowi moc ustawy.

¹⁷ Podobnie w konstytucjach innych państw, gdzie znane są tego typu akty; por. K. Działocha, *Dekrety z mocą ustawy...*, s. 8.

¹⁸ Por. na ten temat: *Konstytucyjny model...*, s. 150–151.

Uzasadnienie to nie wytrzymuje jednak krytyki także w stosunku do rozporządzeń z art. 23 Małej konstytucji. Cecha mocy prawnej rozporządzenia łączy się ściśle z cechą jego przedmiotu w ten sposób, że rozporządzenie ma moc prawną ustawy we właściwym mu zakresie regulacji prawnej. Ograniczenia zasięgu przedmiotowego rozporządzenia w porównaniu z ustawą, wynikające z ust. 4 art. 23 Małej konstytucji, wskazują na to, że dekrety w pewnym zakresie materii ustawowych nie istnieją prawnie, gdyż z mocy prawa nie mogą być w tym zakresie wydawane. Dlatego nie da się twierdzić, że nie mogą zmieniać obowiązujących ustaw, ewentualnie regulować po raz pierwszy określonych materii w tym zakresie, rozporządzenia mają niższą niż ustawy moc prawną. Moc prawną ustaw i rozporządzeń można porównywać tylko we wspólnym im zakresie działania, a tu właśnie mogą się wzajemnie zmieniać i uchylać, czyli mają równą sobie moc prawną.

d. Rozporządzenia z mocą ustawy są aktami prawnymi wydawanymi przez Radę Ministrów. Cecha ta odpowiada prawnoporównawczemu pojęciu dekretu z mocą ustawy. Organem wydającym dekret jest zawsze organ inny niż parlament, z reguły rząd lub głowa państwa¹⁹. Cecha ta rozpatrywana sama przez się o niczym nie stanowi, jest czymś oczywistym w warunkach istnienia wielości typów aktów normatywnych i organów je wydających. Nabiera jednak znaczenia, gdy rozpatrywać ją w ścisłym związku z poprzednimi dwoma cechami rozporządzenia z mocą ustawy. Istotne jest bowiem nie to, że jakiś inny organ poza parlamentem wydaje akt normatywny, lecz to, że organ pozaparlamentarny wydaje akt o mocy ustawy w zakresie spraw regulowanych na ogół przez parlament.

Przyznanie w warunkach obowiązywania zasady stanowienia prawa przez przedstawicielski organ Narodu innemu organowi państwa władzy wydawania aktów posiadających moc prawną ustaw jest doniosłym faktem prawnoustrojowym, wymagającym wytłumaczenia powodów tego rodzaju decyzji ustawodawczej. Zagadnienie źródeł owej decyzji w odniesieniu do instytucji rozporządzeń z mocą ustaw przewidzianych w Małej konstytucji pozostawiamy poza ramami tych rozważań. Wcześniej zwróciliśmy w sposób zwięzły uwagę na motyw, który wydaje się decydujący²⁰. Nie była nim – powoływana często w doktrynie prawa jako motyw najważniejszy – potrzeba zabezpieczenia ciągłości działalności ustawodawczej państwa z powodu sesyjnego systemu pracy parlamentu i okresów między jego kadencjami²¹, jakkolwiek istnienie tych ostatnich dopuszcza Mała konstytucja (art. 4 ust. 6).

Fakt przyznania Radzie Ministrów jako organowi władzy wykonawczej prawa wydawania aktów mających moc ustawy wymagał sprecyzowania warunków (przesłanek) i granic korzystania z tego prawa w taki sposób, by można pogodzić je – w zakresie, w jakim to jest możliwe – z konstytucyjną pozycją Sejmu i Senatu jako organów ustawodawczych. Mają one zatem znaczenie gwarancyjne w stosunku do

¹⁹ O innych możliwych rozwiązaniach por. *Dekrety z mocą ustawy...*, s. 75–80.

²⁰ Por. przypis 3.

²¹ Por. na ten temat poglądy i spory w literaturze przedmiotu związane z kompetencją b. Rady Państwa do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresie między sesjami Sejmu [w:] *Konstytucyjny model...*, s. 152 i in. i powołane tam prace W. Zakrzewskiego, A. Gwiżdża, J. Stembrowicza.

zasady demokracji i parlamentarnej reguły stanowienia prawa, za którą kryją się ważne racje ustrojowe. Mają ograniczyć możliwość i zakres korzystania z władzy stanowienia norm ustawowych poza parlamentem do niezbędnych potrzeb.

To znaczenie odpowiednich przesłanek i granic stanowienia dekretów z mocą ustawy sprawia, że są one podstawowym przedmiotem zainteresowania prawoznawstwa. Poświęćmy im osobną uwagę niżej. Zanim to uczynimy, należy jednak wcześniej zrobić jeszcze jeden krok w kierunku przybliżenia nas do poznania natury prawnej rozporządzeń z mocą ustawy według art. 23 Małej konstytucji. Idzie o przyporządkowanie ich prawnej konstrukcji odpowiedniej formie instytucji dekretu z mocą ustawy, dlatego że nie występuje ona w prawie porównawczym tylko w jednej postaci.

2. Konstytucjom znane są dwie formy dekretu: dekrety z upoważnienia konstytucji i dekrety z upoważnienia ustawy, przy czym możemy wyróżnić takie konstytucje, które znają tylko dekrety z upoważnienia konstytucji albo dekrety tylko z upoważnienia ustawy, oraz takie, którym znane są zarówno jedne, jak i drugie²².

Wymienione formy dekretu różnią się istotnie między sobą. Zarówno dekrety z upoważnienia konstytucji, jak i dekrety z upoważnienia ustawy mają z reguły podstawę konstytucyjną w tym znaczeniu, że konstytucja przewiduje możliwość ich wydawania i dlatego używana przez nas terminologia – dekrety z upoważnienia konstytucji i dekrety z upoważnienia ustawy – jest w pewnym stopniu nieściśła. Obydwie formy dekretu różnią się jednak od siebie tym, że organ dekretodawczy, wydając dekrety z upoważnienia konstytucji, działa bezpośrednio na podstawie jej normy, która określa wyczerpująco warunki ich wydania, podczas gdy do wydania dekretu drugiego rodzaju, organ musi mieć bliższą podstawę w postaci ustawy o pełnomocnictwach. Dopiero ta ustawa określa szczegółowo zakres dekretów i warunki ich wydawania, nie naruszając oczywiście tych, które unormowane zostały w samej konstytucji.

Ta różnica, co do podstawy prawnej wydania dekretu, pociąga za sobą dalsze różnice dotyczące zakresu przedmiotowego i czasowego dwóch form dekretu. Zasięg czasowy dekretów z upoważnienia konstytucji oznaczony jest w samej konstytucji i polega na tym, że dekrety mogą być wydawane w zasadzie tylko wtedy, gdy ciało ustawodawcze nie obraduje lub też nie istnieje chwilowo w ogóle wskutek rozwiązania go przed upływem kadencji, ewentualnie wskutek upływu jego pełnomocnictw. W przypadku dekretów z upoważnienia ustawy konstytucja z reguły nie mówi nic o ograniczeniach czasowych²³, pozostawiając je do określenia parlamentowi w momencie uchwalania pełnomocnictw. Brak określenia w konstytucji granic czasowych prawa dekretowania daje zatem parlamentowi zupełną swobodę w tej sprawie. Wydana przez niego ustawa może upoważnić organ dekretodawczy do wydawania dekretów nawet w czasie trwania sesji parlamentu, a w systemie permanencji obrad – w czasie odbywających się posiedzeń.

²² Np. w konstytucjach polskich: marcowej z 1921/26 i kwietniowej z 1935 r.

²³ Spotyka się jednak wyjątki, jak np. w polskiej Małej konstytucji z 1947 r. (art. 4 ust. 2) czy Konstytucji Republiki Czechosłowackiej z 1920 r., Republiki Łotewskiej z 1922 r.

Bardziej złożona jest sprawa ograniczeń przedmiotowych dekretów. Zasięg przedmiotowy dekretów z upoważnienia konstytucji określony jest z góry przez konstytucję. Czyni się to najczęściej w ten sposób, że wylicza się taksatywnie materie wyłączone spod uregulowania w drodze dekretów. Gdy idzie zaś o dekrety z upoważnienia ustawy, to konstytucje ograniczają się z reguły do umieszczenia zakazu regulowania w drodze dekretów szczególnie ważnych materii, pozostawiając parlamentowi możliwość poczynienia dalszych wyłączeń w ustawie upoważniającej bądź też²⁴, w całości pomijają tę kwestię, pozostawiając jej określenie ustawie upoważniającej.

Podniesione wyżej elementy, różniące dekrety z upoważnienia konstytucji i dekrety z upoważnienia ustawy, dają podstawy do uznania ich za dwie odmienne formy dekretu, nie mają jednak znaczenia dla ich mocy prawnej. Zarówno dekrety wydawane bezpośrednio na podstawie konstytucji, jak i dekrety oparte na ustawie upoważniającej mogą wkraczać w dziedzinę ustawodawstwa zwyczajnego i mogą regulować po raz pierwszy sprawy zastrzeżone w zasadzie do unormowania w drodze ustawowej oraz zmieniać dotychczasowe uregulowania ustawowe z wyjątkiem tych spraw, które wyłączone zostały spod dekretowania. Wkraczanie dekretów w sferę ustawodawstwa zwykłego z właściwą im mocą prawną stanowi najistotniejszą cechę dekretów, zarówno w jednej, jak i w drugiej formie. Ta wspólna właściwość pozwala zaliczyć je, jak już napisano, do jednego typu aktów normatywnych, różnych zarówno od ustaw, jak i od rozporządzeń wykonawczych do ustaw.

Specyficzną cechę dekretu z upoważnienia konstytucji, poza już podniesionymi, stanowi na ogół obwarowanie możliwości ich wydania wymogiem zaistnienia „stanu konieczności państwowej”. W sformułowaniach konstytucyjnych warunek ten przybiera różne postacie, mniej czy bardziej rozbudowane, lecz pozostające zawsze w sferze określeń bardzo ogólnych, o treści bliżej nie ustalonej. Stan konieczności państwowej jest zasadniczo jedyną przesłanką umożliwiającą praktyczne wykorzystanie prawa wydawania dekretów opartych na konstytucji, tak jak w przypadku dekretów z upoważnienia ustawy przesłanką taką jest uchwalenie ustawy o pełnomocnictwach; stąd też dekrety z upoważnienia konstytucji nazywa się „dekretami z konieczności państwowej”²⁵.

Rozporządzenia z mocą ustawy, o których mowa w art. 23 Małej konstytucji, należą bez wątpienia do wyróżnionych wyżej dekretów z upoważnienia ustawy. Wynika to jednoznacznie z treści ust. 2 art. 23, gdzie mowa jest o ustawie, w drodze której Sejm może upoważnić Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Konstytucja określa także podstawowe elementy treści ustawy upoważniającej oraz niektóre warunki proceduralne jej uchwalenia, o czym mowa będzie później.

Rozporządzenia z mocą ustawy nie są w swej formie zatem aktami identycznymi z dekretami z mocą ustawy, które do nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r. w dniu 7 kwietnia 1989 r. miała prawo wydawać była Rada Państwa. Tamte dekrety wydawane były bowiem wprost na podstawie przepisów konstytucji (art. 25 ust. 1 pkt 4

²⁴ Jak np. konstytucje II Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁵ Pełną ich charakterystykę dał A. Mycielski w pracy: *Dekrety w powojennym prawie konstytucyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1933; L. Lamarque, *La theorie de la necessite et l'article 16 de la Consitution de 1958*, „Revue du Droit Public et de la Science politique” 1961, nr 3.

i art. 26) w szeroko dozwolonych ramach, jakkolwiek formalnie tylko między sesjami (i kadencjami) Sejmu. To ostatnie ograniczenie kompetencji dekretodawczej – spotykane, jak zaznaczono już, niekiedy w konstrukcji prawnej dekretów z upoważnienia ustawy – dawało niektórym przedstawicielom nauki prawa podstawę do twierdzenia, że Rada Państwa mogła stanowić dekryty tylko w celu regulacji spraw nie cierpiących zwłoki w okresie, gdy Sejm nie obradował. Ta doktrynalna próba ograniczenia szeroki w istocie ram wydawania dekretów z mocą ustawy²⁶ nie mogła oczywiście zmienić ich niedemokratycznej konstrukcji. Formalnie bowiem dekryty wydawane mogły być bez zaistnienia jakiegokolwiek przesłanki materialnej w postaci spraw niecierpiących zwłoki czy „potrzeby ustawodawczej”, a więc w istocie łatwiej niż w ramach klasycznej konstrukcji dekretów z konieczności państwowej²⁷.

Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty wydawane na podstawie ustawy upoważniającej Sejmu są wyrazem uznania na gruncie Małej konstytucji teorii delegacji ustawodawczej, rozumianej jako upoważnienie przez organ ustawodawczy innego organu (szerzej podmiotu) do stanowienia norm prawnych w zakresie kompetencji parlamentu²⁸. Upoważnienie to w formie ustawy „o pełnomocnictwach ustawodawczych” dla Rady Ministrów daje jej możliwość realizacji, w granicach i na zasadach określonych upoważnieniem, funkcji parlamentu jako ciała ustawodawczego. Upoważnienie nie jest natomiast przeniesieniem na Radę Ministrów kompetencji ustawodawczych Sejmu. Delegacja jest tylko upoważnieniem do działania w sferze kompetencji parlamentu, nie należącej zasadniczo do organu, na którego rzecz czyni się upoważnienia.

Delegacja ustawodawcza jest konsekwencją zasady podziału władz i ma w niej swoje wytłumaczenie. Harmonizuje zatem z zasadą wyrażoną w art. 1 Małej konstytucji. Stanowisko przeciwne, które na gruncie europejskim reprezentował swego czasu Esmein i cała niemal doktryna francuska okresu III Republiki²⁹, nawiązująca do pierwotnego rozumienia zasady podziału władz (separacji władz), należy dzisiaj do przeszłości. Zwolennicy teorii delegacji uznali, że jakkolwiek delegacja ustawodawcza – szczególnie w postaci upoważnienia władzy wykonawczej do stanowienia norm o mocy równej ustawie – jest przełamaniem pierwotnych, rygorystycznych założeń podziału władz, to jednak nie prowadzi do jej odrzucenia, skoro zachowuje zasadniczo charakter parlamentu jako ciała ustawodawczego, a działalność prawotwórczą organów wykonawczych w sferze władzy ustawodawczej uzależnia w całości od woli parlamentu³⁰. Stanowisko to jest jednocześnie wyrazem potrzeb praktycznych współczesnego państwa w dziedzinie stanowienia

²⁶ Por. w szczególności moje stanowisko w pracy: *Konstytucyjny model...*, s. 151–164 oraz *Uzasadnienie instytucji dekretu z mocą ustawy w socjalistycznym prawie państwowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XII, nr 19.

²⁷ Potwierdziła to w pełni praktyka, zwłaszcza do 1957 r. Por. J. Stembrowicz, *Rada państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 26 i nast.

²⁸ Bliżej na temat pojęcia delegacji ustawodawczej i jej problemów pisałem w pracach: *Legislacja delegowana na angielskim prawie konstytucyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo V, 1960 oraz *W sprawie dopuszczalności delegacji ustawodawczej w prawie socjalistycznym*, PiP, 1970, nr 2.

²⁹ Por. *W sprawie dopuszczalności delegacji ustawodawczej...*, s. 259–260.

³⁰ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*. Warszawa 1922, s. 466.

prawa i reakcją na niedomogi działalności parlamentu w określonych stosunkach politycznych.

3. Najważniejszą częścią regulacji prawnej rozporządzeń z mocą ustawy – tak jak dekretów w ogóle – jest konstrukcja ustawy upoważniającej Radę Ministrów do ich wydawania, granice, w jakich mogą one być wydawane, oraz kontrola nad ich wydawaniem. Stanowią one bowiem o prawnych gwarancjach zachowania zwierzchniej pozycji kompetencji ustawodawczej parlamentu, a w ujęciu szerszym jego konstytucyjnej roli kształtowania podstaw całego prawnego systemu państwa. To gwarancyjne znaczenie wymienionych elementów konstrukcji prawnej rozporządzeń należy mieć na uwadze wykładając treść odnośnych postanowień Małej konstytucji.

a. Ustawa upoważniająca Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy („ustawa o pełnomocnictwach”) stanowi bezpośrednią i wystarczającą podstawę prawną do ich wydawania. Bezpośrednią – w tym znaczeniu, że nie sama konstytucja, lecz dopiero ustawa upoważniająca daje Radzie Ministrów kompetencję wydawania takich rozporządzeń³¹. Jest ona wystarczającą podstawą prawną w tym znaczeniu, że upoważniając Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń w określonym zakresie przedmiotowym i w określonym czasie nie wymaga od Rady Ministrów każdorazowej zgody Sejmu na wydanie rozporządzenia; ma ona w tych granicach charakter pełnomocnictwa generalnego, zasadnie umotywowanego przez Radę Ministrów w momencie uchwalenia go przez Sejm.

Ustawa o pełnomocnictwach musi odpowiadać określonym warunkom co do procedury ich uchwalania oraz co do treści określonych przez Małą konstytucję.

Pod względem proceduralnym ustawa o pełnomocnictwach jest:

1) aktem (ustawą) Sejmu, podejmowanym jednak – mimo milczenia na ten temat przepisów art. 23 ust. 1 – z udziałem Senatu, jak każda inna ustawa (art. 17);

2) uchwalanym przez Sejm bezwzględną większością głosów (art. 23 ust. 1), a więc wyższą niż inne ustawy (art. 13);

3) na umotywowany wniosek Rady Ministrów, a więc z wyłączeniem inicjatywy ustawodawczej innych podmiotów (art. 15 ust. 1).

Wyraźne umieszczenie warunku „umotywowanego wniosku” w przepisach art. 23 ust. 1 zdaje się wskazywać na to, że wniosek ma być czymś więcej niż uzasadnienie normalnej inicjatywy ustawodawczej rządu. Wątpliwe jest natomiast, by do wniosku o uchwalenie ustawy o pełnomocnictwach stosować się miały wymagania określone w art. 15 ust. 2 Małej konstytucji, które odnoszą się do projektów ustaw dotyczących uregulowania konkretnej materii.

Ważniejsze z punktu widzenia zagwarantowania konstytucyjnej pozycji organów ustawodawczych są materialne elementy ustawy o pełnomocnictwach. Przepisy art. 23 ust. 2 wymagają w tej mierze określenia „przedmiotu regulacji” oraz „okresu obowiązywania upoważnienia”. Pierwszy oznacza materie, sprawy z dzie-

³¹ Nie znaczy to, że wydając konkretne rozporządzenie Rada Ministrów nie powinna powołać się zarówno na ustawę upoważniającą, jak i na art. 23 Małej konstytucji. Taką praktykę przyjęto pod rządami Konstytucji marcowej 1921/26 w odniesieniu do rozporządzeń z mocą ustawy Prezydenta RP.

dziny objętej ustawodawstwem parlamentu, określone bliżej co do zakresu, które jednocześnie nie należą do materii wyłączonych z mocy Małej konstytucji (art. 23 ust. 3) spod ustawy upoważniającej. Drugi element – w postaci okresu obowiązywania ustawy o upoważnieniu oznacza czas (termin) określony w ustawie momentem początkowym i końcowym trwania pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

b. Wymienione wyżej materialne elementy ustawy upoważniającej wyznaczają główne, najczęściej spotykane w prawie konstytucyjnym granice władzy dekretoowania. Gdy idzie o granice czasowe, przyjmuje się na ogół, że dekrety mogą być wydawane między sesjami parlamentu, w czasie jego rozwiązania i między kadencjami parlamentu. Najczęściej spotykane jest ograniczenie pierwszego rodzaju. W obowiązującym stanie prawnym byłoby ono bezprzedmiotowe z uwagi na rezygnację z sesyjnego systemu pracy Sejmu na rzecz systemu permanencji obrad. Ustawodawca w celu ograniczeń wydawania rozporządzeń nie posłużył się jednak także dwoma dalszymi konstrukcjami czasowej dopuszczalności ich wydawania. To stanowisko tłumaczy się oparciem instytucji dekretów z mocą ustawy na koncepcji dekretów z upoważnienia ustawy, akcentującej gwarancyjną rolę samej ustawy upoważniającej i dlatego z reguły – lecz nie zawsze, jak napisano – rezygnującej z uzależniania możliwości stanowienia aktów o mocy ustawy w przypadkach ściśle oznaczonych w samej konstytucji i związanych z konstrukcją kadencji parlamentu.

Mała konstytucja z 1992 r. poszła w sprawie czasowych granic wydawania rozporządzeń z mocą ustawy śladami Konstytucji marcowej 1921/26 r. (art. 44 ust. 6) i Konstytucji kwietniowej 1935 r. (art. 55 ust. 1) czy obowiązującej konstytucji włoskiej (art. 76 w związku z art. 77), które określenie czasu trwania (i zakresu przedmiotowego) prawa do wydawania dekretów powierzyły ustawie upoważniającej.

Z brzmienia art. 23 ust. 2 Małej konstytucji wynika, że czas trwania upoważnienia powinien być oznaczony wyraźnie i konkretnie w ustawie upoważniającej. Nie powinien on być ustalony na czas nieoznaczony, czy na okres całej kadencji Sejmu. Byłoby to sprzeczne z założeniami Małej konstytucji, iż organami ustawodawczymi są Sejm i Senat. Równoznaczne byłoby bowiem z wyzbyciem się na zawsze przez parlament danej kadencji przysługującej mu kompetencji³². Stanowić by mogło zatem podstawę zakwestionowania konstytucyjności ustawy. Niedopuszczalność tego rodzaju praktyki wynika pośrednio także z przepisów art. 23 ust. 3 Małej konstytucji, w którym postanawia się, że w czasie obowiązywania ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy inicjatywa ustawodawcza w zakresie upoważnienia przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Uchwalenie ustawy o upoważnieniu na czas nieoznaczony (do końca kadencji) byłoby równoznaczne z pozbawieniem prawa inicjatywy ustawodawczej innych podmiotów w obszarach spraw objętych upoważnieniem na stałe, wbrew oczywistemu założeniu przepisów art. 15 ust. 1.

³² Formuła obowiązywania ustawy do chwili ukonstytuowania się nowego Sejmu była jedną z głównych przyczyn ostrej krytyki pierwszej ustawy o pełnomocnictwach do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy po noweli sierpniowej do Konstytucji marcowej. Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, t. II, Warszawa 1933, s. 135; W. Komarnicki, *O zmianie konstytucji polskiej*, Wilno 1927, s. 87.

Inny jest cel i sposób unormowania w Małej konstytucji granic przedmiotowych kompetencji wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Przypomnijmy, że konsekwencją konstytucyjnego założenia w kwestii rozdziału materii należących do dziedziny ustawodawstwa parlamentu pomiędzy ustawę i dekret z mocą ustawy jest to, że istnieją określone, z reguły stosunkowo wąskie, sfery materii, których regulowanie należy wyłącznie do ustawy i które tym samym wyjęte są z przedmiotowego zasięgu kompetencji dekretodawczej. Doniosłe znaczenie ograniczeń przedmiotu dekretu stwarza potrzebę ich należytego unormowania prawnego w konstytucji. Powstaje zagadnienie określenia zarówno kręgu materii ustawowych, które mają być wyłączone z zasięgu przedmiotowego kompetencji dekretodawczej, jak i zastosowania właściwej techniki legislacyjnej, które pozwolą na możliwie jasne ustalenie granic między zakresem przedmiotowym dekretu i ustawy.

W kwestii drugiej, tj. użytych w tym celu technik legislacyjnych, Mała konstytucja posłużyła się w art. 23 ust. 4 techniką negatywnych klauzul materialnych³³. Polega ona na taksatywnym wyliczeniu odpowiednio nazwanych materii (spraw) z dziedziny ustawodawczej kompetencji Sejmu, w których ustawa o pełnomocnictwach nie może upoważnić Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Z punktu widzenia zabezpieczenia pozycji organów ustawodawczych technikę tę należy ocenić dodatnio; przez bezpośredniość swoich sformułowań negatywne klauzule materialne nie stwarzają zasadniczych trudności w ustaleniu właściwego zakresu kompetencji dekretodawczych, jeżeli ponadto objęte nimi materie zostaną oznaczone (nazwane) dostatecznie wyraźnie.

Katalog materii ustawowych wyłączonych w ten sposób z zakresu ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy jest stosunkowo szeroki w porównaniu z podobnymi uregulowaniami w konstytucjach innych państw demokratycznych³⁴ i stanowi przez to najważniejszą w całej konstrukcji prawnej rozporządzeń z mocą ustawy gwarancję nadrzędności ustawy. Obejmuje on pięć rodzajów materii: zmianę konstytucji, wybory (prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego), budżet Państwa, oznaczone rodzajowo wolności i prawa obywateli, wyrażanie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa w art. 33 ust. 2 Małej konstytucji. Wątpliwości stwarza jednak to, jaki jest właściwie zakres niektórych wymienionych materii jako spraw zarezerwowanych wyłącznie dla ustaw. O ile pojęcie „zmiany konstytucji” wykładane może być bez zastrzeżeń w kierunku objęcia nim zmiany (uchylenia, uzupełnienia, przyjęcia nowego) tekstu wszystkich ustaw o randze ustawy konstytucyjnej (konstytucji), a pojęcie „wyborów” wymienionych organów – nie tylko przepisów ordynacji wyborczych, lecz także wszystkich pozostałych przepisów dotyczących szeroko rozumianego procesu wyborczego, to kwestia zakresu wolności i praw obywatela jako materii wyłączonych spod dekretowania jest

³³ O różnych możliwych w tej mierze i stosowanych w prawie technikach por. *Konstytucyjny model tworzenia prawa...*, s. 143 i nast.

³⁴ Także Konstytucji marcowej 1921/26, która z zasięgu rozporządzeń z mocą ustawy Prezydenta RP wyłączała tylko zmianę konstytucji. Por. krytyczne opinie A. Mycielskiego, *Dekrety...*, s. 27; W. Komarnickiego, *O zmianę konstytucji polskiej*, s. 86.

bardziej złożona³⁵ i wymagać może rozstrzygnięć w ramach orzecznictwa konstytucyjnego. Dyskusyjny jest bowiem zarówno zakres „wolności i praw osobistych” oraz „wolności i praw politycznych” obywateli, stanowiących bardziej doktrynalne niż prawne określenie konkretnych pozycji prawnych obywatela w przepisach Konstytucji RP, utrzymanych w mocy, jak i zakres pojęcia „praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych”. Z tej ostatniej formuły w sposób niewątpliwy wynika to, że tylko niektóre, a nie wszystkie prawa socjalne obywateli, gwarantowane w rozdziale 3 Konstytucji RP, z mocy przepisów art. 23 ust. 4 Małej konstytucji wyłączono z zakresu upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Negatywne klauzule materialne z przepisów art. 23 ust. 4 Małej konstytucji nie są jedynym sposobem oznaczenia zakresu przedmiotowego rozporządzeń z mocą ustawy. Stanowią maksymalne granice możliwych upoważnień dla Rady Ministrów do wydawania tych rozporządzeń, których nie może przekroczyć ustawa upoważniająca. Konstytucja, stanowiąc, że Sejm określa w tej ustawie „przedmiot regulacji” rozporządzeń, zezwala mu jednak także na węższe oznaczenie tych granic. Może to uczynić w ustawie upoważniającej poprzez wyłączenie z zakresu stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy dalszych, nie wymienionych w art. 23 ust. 4 materii lub też poprzez wskazanie w sposób pozytywny tych materii ustawowych, na które ma się rozciągać kompetencja ich stanowienia (technika pozytywnych klauzul materialnych). W tym drugim przypadku zamiast konstrukcji wyłączającej niektóre (mniej czy bardziej liczne) sprawy z zakresu kompetencji dekretodawczej, mamy do czynienia z ustanowieniem tej kompetencji tylko w odniesieniu do określonej sfery materii ustawowych (np. związanych z reformą systemu bankowego), a w konsekwencji z wyraźnym zawężeniem możliwości stanowienia norm ustawowych bez bezpośredniego udziału organów ustawodawczych. W świetle Małej konstytucji jedna i druga droga określenia przedmiotowego zakresu wydawania rozporządzeń z mocą ustawy są jednakowo legalne.

Jedna lub druga przesądza także o zakresie wyłączenia, na czas obowiązywania ustawy o upoważnieniu do wydawania rozporządzeń, inicjatywy ustawodawczej innych podmiotów niż Rada Ministrów (art. 23 ust. 3). Celowe jest zatem, ażeby upoważnienia dla Rady Ministrów w praktyce nie były zbyt szerokie pod względem ich zasięgu przedmiotowego, jeżeli Rada Ministrów nie mogłaby z różnych względów wykorzystać udzielonych jej pełnomocnictw. Mogłoby to bowiem zatrzymać skutecznie poszukiwanie społecznie potrzebnych rozwiązań legislacyjnych poza rządem.

4. Kontrola dekretów z mocą ustawy w prawie konstytucyjnym państw demokratycznych występuje w dwóch formach: kontroli parlamentarnej (z reguły w postaci zatwierdzania dekretów po ich wydaniu) oraz kontroli ich zgodności z konstytucją.

Kontrolę łączy się ściśle z charakterem prawnym dekretów jako aktów niższej niż ustawa rangi w systemie źródeł prawa, pomimo przysługującej im mocy praw-

³⁵ Niewiele w tej kwestii wyjaśniła poprawka zaproponowana w tekście art. 23 ust. 4 przez Senat i przyjęta przez Sejm. Por. druk Senatu RP nr 78A.

nej ustawy. Kontrola parlamentarna – wraz ze wszystkimi ograniczeniami kompetencji dekretodawczej – ma także gwarancyjne znaczenie dla pozycji parlamentu w układzie władz. Wynika to z zasady, że do parlamentu należy władza stanowienia prawa. Jeżeli zatem w jakimś zakresie jego uprawnień stanowi je także inny organ, w szczególności rząd, to ta działalność powinna podlegać kontroli parlamentu. Kontrola dekretów harmonizuje ponadto z pojęciem kontroli parlamentarnej organów wykonawczych i ze znaczeniem, jakie przypisuje się jej w demokracjach parlamentarnych.

Przyznanie parlamentowi prawa kontroli wydawania dekretów z mocą ustawy nie zależy właściwie od tego, czy mamy do czynienia z dekretami z upoważnienia konstytucji („konieczności państwowej”), czy z dekretami z upoważnienia ustawy. Także te ostatnie – co należy tutaj podkreślić – wymagają w zasadzie po ich wydaniu i opublikowaniu³⁶ przedłożenia parlamentowi w celu zatwierdzenia pod sankcją utraty mocy obowiązującej w razie nieprzedłożenia. Na takim stanowisku stała Konstytucja marcowa (art. 44 ust. 7) i wzorowana na niej Mała konstytucja 1947 r. (art. 4 ust. 5), spośród zaś obowiązujących dzisiaj konstytucji – konstytucje: Francji (art. 38 ust. 2)³⁷, Włoch (art. 77 ust. 4 w związku z ust. 1), Hiszpanii (art. 82 oraz art. 152–153 regulaminu Kongresu Deputowanych z 1982 r.)³⁸.

Przepisy art. 23 Małej konstytucji nie wymagają poddania rozporządzeń z mocą ustawy, wydanych na podstawie ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do ich wydawania, kontroli Sejmu w żadnej postaci. Podnosi to niewątpliwie znaczenie instytucji tych rozporządzeń w systemie Małej konstytucji i może być uznane za wyraz ograniczenia kontrolnych funkcji Sejmu. Przypuszczać można, że autorzy Małej konstytucji w przedmiotowej kwestii wychodzili z założenia, że kontrola rozporządzeń z mocą ustawy ze strony Sejmu jest zbędna z tego powodu, że wydawane są one na podstawie ustawy o pełnomocnictwach dla rządu, a więc po uprzedniej zgodzie organów ustawodawczych, które wydanie rozporządzeń w określonych dziedzinach spraw uznały za celowe. Należy jednak zauważyć, że parlamentarna kontrola dekretów ma na uwadze nie tylko ocenę celowości wydania dekretów, lecz także ocenę treści przyjętych w nim rozwiązań prawnych w zgodzie ze stanowiskiem parlamentu³⁹. W tym zaś wypadku parlament zajmuje inną postawę wobec przedstawionych mu aktów – postawę weryfikacji przyjętych w nich rozwiązań z punktu widzenia ich adekwatności do polityki legislacyjnej Sejmu, społecznej skuteczności norm, harmonii z obowiązującymi już zasadami ustawodawstwa itp.

Dalej idące możliwości politycznej kontroli rozporządzeń z mocą ustawy daje Mała konstytucja Prezydentowi RP. Prezydent może bowiem, z powodów bliżej nie

³⁶ Niekiedy prawo (zwłaszcza regulaminy parlamentarne) lub praktyka dopuszczają także wstępną kontrolę projektów dekretów przez komisje parlamentarne lub osobne ciała związane pod względem osobowym i funkcjonalnym z parlamentem.

³⁷ Por. także W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 181.

³⁸ Co do kontroli dekretów w konstytucjach wcześniejszych por. K. Działocha, *Dekrety z mocą ustawy...*, s. 80 i nast.

³⁹ Bliżej na ten temat por.: *Konstytucyjny model...*, s. 161 i nast.; A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej*, PiP 1957, nr 10, s. 527 i nast.

sprecyzowanych, odmówić podpisania rozporządzenia z mocą ustawy i w ciągu 14 dni zwrócić je Radzie Ministrów. Rada Ministrów nie może odrzucić tego sprzeciwu Prezydenta RP, może co najwyżej – chcąc przeforsować swoje stanowisko – wnieść wydane rozporządzenie do Sejmu jako projekt odpowiedniej ustawy (art. 23 ust. 7 Małej konstytucji).

Brak parlamentarnej kontroli rozporządzeń z mocą ustawy, zinstytucjonalizowanej prawnie w formie ich zatwierdzenia przez Sejm, podnosi znaczenie problematyki kontroli konstytucyjności tych rozporządzeń. W tej sprawie unormowania przyjęte w Małej konstytucji dalekie są jednak od jednoznaczności.

Kontrola konstytucyjności, wykonywana przez TK na podstawie przepisów art. 33a Konstytucji RP, utrzymanych w mocy przez Małą konstytucję, i przepisów ustawy z 1985 r. o TK, rozciąga się zarówno na ustawę o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, jak i poszczególne rozporządzenia wydawane na podstawie tej ustawy. Podstawą (kryterium) kontroli powyższej ustawy, tak jak każdej innej ustawy, będą zasady i normy obowiązujących ustaw konstytucyjnych. Kompetencja do uchwalania tego rodzaju ustawy, jak i tryb jej wydania podlegać będą przede wszystkim kontroli z punktu widzenia dochowania postanowień art. 23 Małej konstytucji. Natomiast podstawą kontroli poszczególnych rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Radę Ministrów będą, prócz norm prawa konstytucyjnego (w tym – chociaż pośrednio – przepisy art. 23), także postanowienia ustawy o upoważnieniu, określone w nich warunki i granice wydawania rozporządzeń, interpretowane w zgodzie z przepisami art. 23. Na przeszkodzie nie stoi tutaj to, iż ustawa o upoważnieniach ma tylko walor zwykłej ustawy, a rozporządzenia są aktami o mocy ustawy, dlatego że przepisy ustawy o upoważnieniach mieszczą się z punktu widzenia podstaw kontroli w pojęciu „ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu”, którego dochowanie, zgodnie z art. 2 ustawy o TK, podlega kontroli tego organu.

Mała konstytucja w art. 23 ust. 6 ustanawia prewencyjną kontrolę rozporządzeń z mocą ustawy przed ich podpisaniem przez Prezydenta RP i na jego wniosek oraz nie wyłącza – bo tego uczynić nie mogła bez wyraźnego w tym przedmiocie postanowienia – kontroli następcej po ich opublikowaniu w „Dzienniku Ustaw”, wykonywanej na zasadzie art. 33a ust. 1 konstytucji i art. 1 ustawy o TK.

Kontrola wykonywana na zasadzie art. 23 ust. 6 Małej konstytucji uregulowana została bardzo lakonicznie i rodzi istotne wątpliwości, w szczególności co do znaczenia, jakie orzeczenie TK w sprawie rozporządzenia z mocą ustawy ma wobec Prezydenta RP, który wystąpił do TK o stwierdzenie zgodności rozporządzenia z mocą ustawy. W celu rozwikłania tych wątpliwości należy – z braku innych postanowień – odwołać się w drodze analogii do treści art. 18 ust. 4 Małej konstytucji, który traktuje o kompetencji Prezydenta RP do wystąpienia z wnioskiem do TK o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Należałoby mianowicie przyjąć, że podobnie jak w sytuacji określonej w art. 18 ust. 4, orzeczenia TK w sprawie zgodności rozporządzenia z mocą ustawy wydane na wniosek prezydenta są dla niego wiążące. Zatem orzeczenie, które uznaje rozporządzenie za zgodne z konstytucją, zobowiązuje Prezydenta RP do jego podpisania, a ponadto nie pozwala prezydentowi z powodu zarzutu

niezgodności z konstytucją, który stał się przez to bezprzedmiotowy, odmówić podpisania rozporządzenia na innej zasadzie, tj. art 23 ust. 7 Małej konstytucji⁴⁰. Nie odbiera to oczywiście Prezydentowi prawa niepodpisania rozporządzenia z innej przyczyny niż wątpliwości, co do jego konstytucyjności. Z kolei orzeczenie stwierdzające niezgodność rozporządzenia z mocą ustawy z przepisami konstytucji rodzi obowiązek jego niepodpisania przez Prezydenta RP. Jakkolwiek brak jest dla takiego poglądu bezpośredniego oparcia w przepisach Małej konstytucji, trudno byłoby, moim zdaniem, uznać za uzasadniony inny pogląd, gdy się zważy, że Prezydent RP „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 28 ust. 2 Małej konstytucji)⁴¹, a więc nad przestrzeganiem tylko tego, co może być z nią zgodne. W konsekwencji należy przyjąć pogląd, że Prezydent RP zwróci rozporządzenie z mocą ustawy w terminie przepisany (14 dni) Radzie Ministrów, która z kolei może ewentualnie wnieść je – po poprawkach – do Sejmu w postaci projektu ustawy (art. 18 ust. 7 zd. 2). Mała konstytucja nie przewiduje odrzucenia weta Prezydenta RP w stosunku do rozporządzeń z mocą ustawy powtórna uchwałą Sejmu, tak jak to ma miejsce w przypadku ustaw (art. 18 ust. 2 zd. 2).

Rozporządzenie z mocą ustawy, tak jak zasadniczo każdy akt normatywny, może być poddane kontroli także po jego ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw” stosownie do przepisów art. 23 ust. 5 Małej konstytucji. Kontrola ta wykonywana powinna być zgodnie z ogólnymi zasadami i procedurą kontroli konstytucyjności norm, określonymi w art. 33a Konstytucji RP, pozostawionymi w mocy, oraz w przepisach ustawy o TK. Dyskusyjną, nieuregulowaną w Małej konstytucji i nie znajdującą jednoznacznego rozstrzygnięcia także na gruncie całości przepisów konstytucyjnych dotyczących sądownictwa konstytucyjnego, jest jednak sprawa charakteru orzeczeń TK, które stwierdzać będą niezgodność rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją⁴². W szczególności, czy tego rodzaju orzeczenia TK będą mieć charakter ostatecznie wiążący, a więc podlegać będą reżimowi prawnemu określönemu w art. 33a ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP i w przepisach rozdziału 3 ustawy o TK, czy też orzeczenia takie będą rozpatrywane przez Sejm i będą mogły być przez niego oddalone zgodnie z art. 33a ust. 2 Konstytucji RP i przepisami rozdz. 2 ustawy o TK. Za drugim rozwiązaniem przemawiałaby ustawowa moc prawna rozporządzeń z art. 23 Małej konstytucji, co nakazywałoby zaliczyć je do „aktów ustawodawczych”, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK i które podlegają kontroli TK na zasadach określonych w art. 33a ust. 2 Konstytucji RP i przepisów rozdziału 2 ustawy o TK. Jednak już w tym miejscu nale-

⁴⁰ Na takim stanowisku stanął TK w orzeczeniu z dnia 22 sierpnia 1990 r. (K 7/90) wydanym w następstwie wniosku Prezydenta RP zgłoszonego do TK w trybie nieobowiązującego już art. 27 ust. 4 Konstytucji RP. Wątpliwości, jakie wyraził na temat tego orzeczenia L. Garlicki w głosie opublikowanej w PiP 1991, nr 2, s. 113, stają się nieaktualne, moim zdaniem, na gruncie art. 18 ust. 4 Małej konstytucji i jego konsekwencji dla wykładni art. 23 ust. 6 tej konstytucji.

⁴¹ Notabene wbrew literalnemu brzmieniu art. 28 ust. 2 idzie – jak sądzić można – o przestrzeganie nie tylko Konstytucji RP w obowiązującym brzmieniu (art. 77 Małej konstytucji), lecz w równej mierze także Małej konstytucji 1992 r.

⁴² Zwraca na to zagadnienie uwagę P. Winczorek, *Zagadki konstytucyjne*, „Rzeczpospolita” z 5 XII 1992, nr 294. Mówiłem o tym także w referacie: „Model ustrojowy TK de lege ferenda”, wygłoszonym na dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym TK w grudniu 1992 r.

ży zwrócić uwagę na to, że według ustawy o TK do aktów ustawodawczych, prócz ustawy, zaliczane są dekrety z mocą ustawy, które zostały zatwierdzone przez Sejm. Takimi aktami były dekrety z mocą ustawy wydawane przez Radę Państwa, gdy uchwalano ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o TK. Rozporządzenia z mocą ustawy wydawane na podstawie Małej konstytucji zatwierdzeniu przez Sejm, jak pisaliśmy, nie podlegają. Można by, mimo tej widocznej różnicy, nie przywiązywać znaczenia do braku zatwierdzenia rozporządzeń przez Sejm, gdyby nie świadomość motywów ustrojodawczych z okresu uchwalenia ustawy o TK, które przesądziły o równorzędnym z ustawą potraktowaniu dekretów Rady Państwa z punktu widzenia mocy prawnej orzeczeń TK, stwierdzających ich niezgodność z konstytucją. Dekrety te podlegały zatwierdzeniu przez Sejm (i w konsekwencji mogły być przez niego także uchylane lub zmieniane zgodnie z przepisami regulaminu).

Zatwierdzanie to uważane było za akt „najwyższego organu władzy państwowej”, jakim był Sejm (ust. 20 Konstytucji RP), którego akty prawne, według ówczesnej doktryny o jedności władzy państwowej, nie mogły być w sposób skuteczny kwestionowane przez żaden inny organ państwowy. Było to decydującą przesłanką odmówienia przedmiotowym orzeczeniom TK mocy ostatecznie wiążącej i potraktowania ich na zasadach takich, jak orzeczeń o niezgodności ustawy z konstytucją. Rozwiązanie to, mające podstawę w art. 33a konstytucji, wykluczać miało – jak mówił referent projektu ustawy o TK na posiedzeniu Sejmu w dniu 29 kwietnia 1985 r. – „zarzuty, jakoby Trybunał mógł stawać ponad parlamentem i naruszać jego wolę jako wyraziciela suwerenności narodu”⁴³.

Po wejściu w życie Małej konstytucji z 1992 r. i ostatecznym zerwaniu z zasadą jedności władzy państwowej, w tym fikcji nieograniczonej władzy Sejmu, oraz po przyjęciu za podstawę wzajemnej relacji organów państwa – zasady podziału władz (art. 1 Małej konstytucji), pogląd o nieostatecznym charakterze orzeczeń TK, stwierdzających niezgodność z konstytucją aktów o mocy ustawy wydawanych przez organy wykonawcze, jest nie do utrzymania⁴⁴. Sama konstrukcja prawna tego rodzaju aktów, jakimi są rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Radę Ministrów, jest zaprzeczeniem wcześniejszych założeń ustrojowych – oparte na delegacji ustawodawczej są konsekwencją ustanowienia zasady podziału władz w Małej konstytucji. Zasadzie tej jako podstawowemu założeniu obowiązującej konstytucji należy – zgodnie z charakterem zasad konstytucji – dać pierwszeństwo w wykładni jej poszczególnych przepisów, tym bardziej ustaw zwykłych, do których należy ustawa o TK⁴⁵. Istnieją więc uzasadnione podstawy o charakterze konstytucyjno-ustrojowym, by w interesującej nas tutaj kwestii charakteru orzeczeń TK, orzeczeniem stwierdzającym niezgodność rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją

⁴³ Cyt. za Z. Czeszejko-Sochackim, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986, s. 32, tamże bliżej na ten temat. Por. także F. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwości Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, z. 4, s. 94–95.

⁴⁴ *Mutatis mutandis* pogląd taki może zostać zakwestionowany w stosunku do tego rodzaju orzeczeń w sprawie konstytucyjności ustawy.

⁴⁵ Por. na ten temat K. Działocha, *The Hierarchy of Constitutional Norms and Its Function in the Protection of Basic Rights*, „Human Rights Law Journal” 1992, No 3, s. 100 i nast.

przysnać moc ostatecznie wiążącą, która zobowiązywać będzie Radę Ministrów do wykonania orzeczenia TK zgodnie z postanowieniami przepisów rozdziału 2 ustawy o TK. Jest sprawą oczywistą także, że wszelkie wątpliwości w tej kwestii rozstrzygnąć będzie musiał TK w swoim orzecznictwie.

SUMMARY

This treatise is devoted to legal acts of Government having the force of parliamentary law, also known as “ordinances with the force of parliamentary law”. In comparative law, such acts are generically equal to those acts often referred to as “decrees” (ordinances) with the force of law found in old as well as contemporary legal systems. These normative acts are issued in areas normally addressed by parliament through legislation and have the legal force of parliamentary laws. These acts are issued through another organ of the state (Government, Head of State) under the conditions and within the parameters of decrees as a subordinate form of a source of law, particularly in comparison to parliamentary laws. These are the conclusions of the author in the first part of this treatise analyzing the provisions of Art. 23 of the Constitutional Law (“Small Constitution”) of October 17, 1992.

In the second part, the author analyzes provisions of the Constitutional Law from the viewpoint of distinguishing decrees having the force of parliamentary law, between those authorized by the Constitution (also known as decrees “of State necessity”) and decrees authorized by parliamentary law (Law on “authorization”) issued on the basis of parliamentary law providing such authority. Pursuant to the Small Constitution, an ordinance with the force of parliamentary law is a decree authorized by parliamentary law. This is explicitly provided for in Art. 23.2 of the Small Constitution, which states that the Sejm may authorize the Government to issue ordinances having the force of parliamentary law. The Constitution defines the basic elements of the Authorization Law (in terms of the scope and time period for issue of ordinances) as well as certain procedural conditions for adopting the Authorization Law. The author is led to conclude that ordinances with the force of parliamentary law symbolize a general recognition in Polish Law of the notion of legislative delegation, and this, in turn, is a consequence of the principle of division of power (Art. 1 of the Small Constitution) and emerges from that basis.

The third and fourth parts of the treatise are devoted to the substantive content of the law authorizing the Government to issue ordinances with the power of parliamentary law, as provided for in the principles of the Constitution on the subject matter and temporal limitations which regulate the issuing of such ordinances. The basis for analysis is the guaranteed significance of the above mentioned elements of construction of decrees to maintain the superiority of the Parliament in the area of law-making. Therefore, the author considers the principle subject matter restrictions on the power to issue ordinances having the force of parliamentary law which are found in Art. 23.4 of the Small Constitution, including those temporal limitations which are not defined with clarity and the critical supervisory function over ordinances, particularly the control of their constitutionality. In this last issue, the author takes the position that ordinances with the force of law should be subject to final (binding) control by the Constitutional Tribunal, particularly in light of the principle of division of powers.

PREZYDENCKI PROJEKT KARTY PRAW I WOLNOŚCI

1. Uwagi wstępne

Przeobrażenia, jakie zaszły w Polsce od 1989 r. nie znalazły dotychczas w normach konstytucyjnych określających status jednostki w państwie odzwierciedlenia porównywalnego, choćby w części ze zmianami konstytucyjnymi dotyczącymi zasad ustrojowych oraz zasad organizacji i funkcjonowania systemu organów państwowych. Złożyło się na to wiele przyczyn, spośród których dwie są, moim zdaniem, najbardziej istotne.

Jedną z nich trafnie dostrzeżono w uzasadnieniu prezydenckiego projektu *Karty praw i wolności*: „Zrozumiałe jest, że największe zainteresowanie polityków budzi podział władzy, jej struktura i organizacja”. Drugą był ogólnikowy charakter norm polskiej konstytucji z 1952 r. odnoszących się do praw, wolności i obowiązków obywatelskich, co umożliwiało ich nową interpretację adekwatną do zmieniających się stosunków politycznych, ekonomicznych i społecznych. Nie można przy tym zapominać, że nie obowiązywała zasada samoistnego stosowania tych norm, co pociągało za sobą konieczność ich „konkretyzacji” w ustawach zwykłych. To z kolei z jednej strony stwarzało warunki do ich dostosowywania do zmieniającej się rzeczywistości poprzez odpowiednie regulacje ustawowe¹, ale z drugiej strony nie pozwalało na stworzenie jednolitej i spójnej całości. Należy też dodać, że na niektóre, dotyczące praw jednostki, postanowienia polskiej konstytucji z 1952 r. (zarówno w jej wersji pierwotnej, jak i w dokonanych w latach 70. i w pierwszej połowie lat 80. nowelizacjach) wpływ miały czynniki polityczne, propagandowe, co nadawało im w istocie charakter programowy², a ich realizacja przeniesiona była w odległą przyszłość. W istniejących realiach była ona zaś niemożliwa z powodu braku ku temu przesłanek.

Nakreślony powyżej stan rzeczy na pewno nie jest korzystny ani z punktu widzenia obywatela, ani państwa. Jak słusznie zauważono w uzasadnieniu prezydenckiego projektu *Karty praw i wolności*: „W poprzednim systemie przepisy konstytucji o prawach i wolnościach w rzeczywistości do niczego władzy nie zobowiązywały. Stanowiły utrwaloną na papierze fikcję prawną”. Utrzymywanie takiej sytuacji jest nie do pogodzenia z rozpoczętą w 1989 r. budową demokratycznego państwa prawnego. Zbyt długie istnienie rozwiązań połowicznych i prowizorycznych w dziedzinie statusu jednostki nie może być uzasadnione żadnymi racjonalnymi względami i negatywnie oddziałuje na świadomość prawną społeczeństwa

¹ Egzemplifikacją tego są ordynacje wyborcze.

² Por. np. art. 79 ust. 5.

i społeczną akceptację konstytucji jako całości³. Może to mieć także określone ujemne skutki dla prac prowadzonych nad przyszłą konstytucją Rzeczypospolitej.

Nie można przy tym zapominać, że konstytucyjnie gwarantowane, tzn. podstawowe prawa jednostki w państwach demokratycznych mają dwojaki charakter⁴. Z jednej strony są one prawami podmiotowymi jednostki, co oznacza, że każdy jest traktowany jako podmiot przysługującego mu zespołu praw i wolności. Sam decyduje o korzystaniu z nich i może się na nie powołać wobec organów państwowych. Prawa podstawowe dają mu tym samym możliwość ochrony określonej prawem sfery wolności. Z drugiej strony są one obiektywnymi zasadami całego systemu prawa i ustroju państwowego, służąc kształtowaniu poszczególnych jego instytucji. Ograniczają zakres kierowania przez państwo procesami społecznymi i spełniają zarazem rolę gwarancji istniejącego systemu społecznego. Określają także w sposób pozytywny najważniejsze kierunki działalności państwa i jego organów.

W swoim obecnym kształcie podstawowe prawa i wolności obywateli Rzeczypospolitej sformułowane w obowiązujących postanowieniach konstytucji z 1952 r. nie są w stanie wypełnić żadnej z tych funkcji.

2. Zasady Karty praw i wolności

W kontekście powyższych uwag już sama inicjatywa Prezydenta RP przerwania stanu tymczasowości oceniana powinna być wysoce pozytywnie. Ważniejsza jest jednak nie tyle ona sama, ile treść proponowanych regulacji o randze konstytucyjnej. Cechuje je odwołanie się do liberalnych tradycji i wartości przy równoczesnym uwzględnieniu wielu istotnych tendencji rozwoju konstytucjonalizmu rozwiniętych państw demokratycznych. Widać to już w samym tytule, gdzie „karta” oznacza tyle co „deklaracja”, nawiązując tym samym do tradycji regulacji praw i wolności jednostki, w myśl których wolność jednostki nie jest przez państwo konstytuowana, ale jest ona w stosunku do niego pierwotna. Akty prawne stanowione przez państwo mają jedynie stworzyć warunki i instytucje do jej prawnego zagwarantowania.

Sformułowane w rozdz. I karty zasady również stanowią odzwierciedlenie omawianej cechy, z pewnymi jednak modyfikacjami. Do zasad tych należy: stwierdzenie, że karta określa stosunki między osobami podlegającymi prawu Rzeczypospolitej Polskiej a władzami publicznymi; przyjęcie bezpośredniego związania tych władz prawami i wolnościami gwarantowanymi w karcie; uznanie god-

³ Przykładem może być utrzymany w mocy art. 68 polskiej konstytucji z 1952 r. zapewniający prawo do pracy w warunkach rosnącego bezrobocia. Jak słusznie zauważa J. Jończyk „w obowiązującym od 1952 r. przepisie gwarancją obywatelskiego prawa do pracy miał być m.in. socjalistyczny system gospodarczy i planowy rozwój sił wytwórczych. Pełne zatrudnienie było możliwe tylko w warunkach upołączenia własności i centralnego planowania gospodarczego. Jeżeli zatem społeczeństwo opowiadało się przeciwko tak rozumianemu socjalizmowi, to, rzecz jasna, nie można sprawy załatwić przez zostawienie starego prawa do pracy, a skreślenie tylko jego ustrojowych gwarancji” – *Spór o socjalne prawa i wolności*, „Rzeczpospolita” z 22 I 1993, s. II.

⁴ Por. B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywateli*. RFN, Austria, Szwajcaria, Wrocław 1990, s. 24–25 oraz podana tam w przypisie 46 literatura.

ności człowieka za źródło jego praw i wolności oraz uznanie zasady niezbywalności i nienaruszalności tej godności; ujęcie wolności jako możliwości czynienia tego, czego nie zabrania ustawa oraz równocześnie zakazanie zmuszania jednostki do działań nie nakazanych ustawą; przyjęcie zasady równości wszystkich wobec prawa i zakaz dyskryminacji ze względu na cechy wymienione w karcie; zasada określania granic praw i wolności tylko w ustawie oraz ustalenie przesłanek dopuszczalności ograniczeń zakresu praw i wolności.

Postanowienia dotyczące pierwszej z wymienionych zasad (art. 1 ust. 1) starają się bliżej zdefiniować pojęcie władz publicznych i obejmują swym zakresem trzy klasyczne rodzaje władz państwowych (władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą), samorząd terytorialny oraz „organizacje lub osoby” wykonujące funkcje publiczne zlecone przez władzę państwową lub samorząd terytorialny. Powyższe określenie władzy publicznej nie jest precyzyjne, gdyż nie obejmuje form samorządu (np. zawodowego), do których przynależność określonych kategorii osób jest obligatoryjna i które „w całości są władzą publiczną”⁵.

Z omawianej zasady wynika, że gwarantowane w karcie prawa i wolności chronią jednostkę przed ingerencjami ze strony państwa. W tym ujęciu działają one tylko w płaszczyźnie wertykalnej, w stosunkach jednostka-państwo. Karta odrzuca więc możliwość horyzontalnego obowiązywania zawartych w niej praw i wolności, tzn. ich obowiązywania w stosunkach między osobami fizycznymi albo między osobami fizycznymi z jednej – a osobami prawnymi prawa cywilnego z drugiej strony. Zagadnienie to budzi ciągle jeszcze żywe dyskusje w doktrynie prawa konstytucyjnego⁶. Nie jest ono jednolicie uregulowane w konstytucjach i praktyce ustrojowej państw demokratycznych. Można jednak zauważyć występującą w nowszych konstytucjach tendencję do dopuszczania, w przypadku niektórych praw, ich horyzontalnego obowiązywania, jeżeli nie bezpośredniego, to przynajmniej pośredniego⁷. To pierwsze oznacza traktowanie praw podstawowych jako obiektywnych zasad wiążących podmioty stosunków cywilnoprawnych. To drugie zaś – oddziaływanie praw podstawowych jako klauzul generalnych lub wartości wyrażonych w konstytucji, pomocnych przy dokonywaniu wykładni prawa cywilnego. Również w kilku opracowanych po 1989 r. projektach nowej konstytucji RP⁸ przewidywano horyzontalne obowiązywanie praw i wolności gwarantowanych jednostce. Za takim rozwiązaniem opowiadają się niektórzy przedstawiciele polskiej nauki prawa konstytucyjnego⁹. Wydaje się, że odpowiada ono wymogom współczesności i dobrze by było, gdyby karta je przyjęła, tym bardziej że, jak czytamy w uzasadnieniu, „po

⁵ L. Wiśniewski, *Co wartościowe, co wymaga zmian*, „Rzeczpospolita” z 21 I 1993, s. II.

⁶ Szerzej na ten temat zob. Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Ossolineum 1980, s. 284–285.

⁷ Por. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. III/1, München 1988, ss. 1534–1540.

⁸ Por. art. 17 projektu przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną Sejmu RP zamieszczonego w: *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, pod red. W. Kallasa, Warszawa 1992 oraz art. 36 projektu opracowanego przez zespół pod kierownictwem Sylwestra Zawadzkiego, tamże.

⁹ Por. np. L. Wiśniewski, *Co wartościowe...*

jej uchwaleniu i sprawdzeniu w praktyce mogłaby [ona] stać się częścią przyszłej Konstytucji RP”.

Omawiana zasada sformułowana w art. 1 ust. 1 karty określa także jej zakres podmiotowy. Mówi się tam wprawdzie ogólnikowo o osobach „znajdujących się w zasięgu działania prawa” Rzeczypospolitej, ale w kontekście dalszych postanowień karty wyraźnie widać, że chodzi tu o osoby fizyczne. Można więc przyjąć, że prawa i wolności zawarte w karcie przysługują każdemu człowiekowi podlegającemu jurysdykcji państwa polskiego, chyba że konkretny przepis *expressis verbis* ograniczy zasięg podmiotowy jakiegoś prawa czy wolności tylko do obywateli RP. Ujęcie takie jest zgodne z tendencjami współczesnego konstytucjonalizmu i praktyką ustrojową wielu państw demokratycznych, w których obserwujemy od dziesięcioleci rozszerzanie katalogu praw gwarantowanych obcokrajowcom i stopniowe odchodzenie od koncepcji praw obywatelskich ku koncepcji praw człowieka. Proces ten stymuluje rozwój prawa międzynarodowego dotyczącego praw jednostki, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej – europejskiej. Na marginesie można zauważyć, iż właśnie w tym aspekcie domaganie się rozwiązań przeciwnych, akcentujących różnice oparte na przynależności państwowej jednostki, nie uwzględnia dokonujących się na świecie przemian¹⁰.

Odzwierciedleniem współczesnych tendencji byłoby rozszerzenie zakresu podmiotowego karty na osoby prawne prawa cywilnego. Czynią tak konstytucje wielu państw (np. art. 19 ust. 3 ustawy zasadniczej RFN) lub ustawy rozwijające ich postanowienia (np. w Szwajcarii art. 88 związkowej ustawy o organizacji federalnego wymiaru sprawiedliwości z 1943 r.). Rozwiązanie to ma na celu nie tyle wzmocnienie ochrony pozycji osób prawnych prawa cywilnego, co intensyfikację ochrony jednostek wchodzących w ich skład. Nie można przy tym zapominać, że osoby prawne prawa cywilnego z istoty swojej nie mogą powoływać się na wszystkie prawa i wolności gwarantowane jednostce.

Kolejną zasadą leżącą u podstaw karty jest bezpośrednie związanie władz publicznych jej postanowieniami (art. 1 ust. 2). Takie ich traktowanie wpływa na określenie ich normatywnego charakteru i znaczenia w systemie prawa. Opierając się na tej zasadzie można założyć, że ustawy nie muszą definiować praw i wolności gwarantowanych w karcie, a znajdujące się w niej normy będą stosowane samoistnie. Takie ujęcie jest powszechnie akceptowane w konstytucjonalizmie krajów demokratycznych¹¹.

Z punktu widzenia omawianej zasady zbyt częste odesłania do ustaw mających dokonać konkretyzacji danej normy karty nie wydają się wskazane. Niestety odesłań takich jest w karcie, moim zdaniem, nadmiar i należałoby je zredukować do przypadków niezbędnych.

Artykuł 2 karty formułuje zasadę niezbywalności i nienaruszalności godności człowieka i uznaje ją za źródło praw i wolności. Stanowi to niewątpliwie nawiązanie do *Powszechnej deklaracji praw człowieka* ONZ, która w pierwszym swoim

¹⁰ Por. np. krytyczne wobec karty wypowiedzi posła Marka Jurka omówione w artykule W. Osiatyńskiego, *Granice praw i wolności* „Gazeta Wyborcza” z 30–31 I 1993, s. 10.

¹¹ Por. np. T. Öhlinger, *Die Grundrechte in Österreich*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 1982, s. 226; F. Eleiner, Z. Giacometti, *Schweizerischen Bundesstaatsrecht*, Zurich 1976, s. 243.

zdaniu zawiera podobną zasadę. Znaczenie godności człowieka i zasady jej nienaruszalności dla całokształtu praw jednostki jest obecnie ogólnie akceptowane. Nawet w krajach, których konstytucje nie zawierają tej zasady, godność człowieka podlega szczególnej ochronie¹².

Artykuł 2 karty nie powtarza za *Powszechną deklaracją praw człowieka* sformułowania „przyrodzona godność”, ale ogranicza się do słowa „godność”. Podobnie czynią z reguły te konstytucje państw demokratycznych, w których znajdują się postanowienia dotyczące godności (np. art. 2 ust. 1 konstytucji Grecji z 1975 r. w ujęciu z 1986 r., art. 1 ust. 1 ustawy zasadniczej RFN). Nie wydaje się, aby z braku przedmiotu „przyrodzona” można było wyciągnąć wniosek, iż to „otwiera możliwości określania warunków nabywania godności, co może prowadzić do postawienia niektórych ludzi poza prawem, a nawet pozbawienia prawa do życia”¹³. Taka interpretacja nie uwzględnia całego kontekstu normy dotyczącej godności oraz koncepcji praw jednostki, której jest ona elementem. W przypadku karty, zauważyłem już na wstępie tego opracowania, że nawiązuje ona do koncepcji praw i wolności jednostki jako zjawisk pierwotnych w stosunku do państwa, a więc tym samym traktuje je właśnie jako prawa przyrodzone, przysługujące każdemu człowiekowi. Skoro art. 2 karty mówi o godności człowieka, nie można mieć wątpliwości, iż sam fakt bycia człowiekiem stanowi obiektywne kryterium rozstrzygające o nabyciu godności.

Ustanowiona w art. 3 ust. 1 karty zasada, iż „każdy może czynić to, czego nie zabrania mu ustawa” oraz że „nikogo nie wolno zmuszać do tego, czego ustawa nie nakazuje” chroni wszystkie przejawy ludzkiej aktywności, które nie są gwarantowane w innych jej postanowieniach. Zasada ta odzwierciedla tradycyjne, formalne pojęcie wolności, zgodnie z którym wolność nie wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym, ale prawo to jedynie określa jej granice. Jednostka może w dowolny sposób korzystać z wolności, byleby nie naruszała prawem ustalonych granic. Takie rozumienie wolności, wzbogacone często o zasadę *in dubio pro libertate*, jest powszechne w konstytucjonalizmie państw demokratycznych, natomiast, co warto szczególnie podkreślić, odrzucone było w krajach tzw. realnego socjalizmu.

Karta w art. 4 ust. 1 w sposób formalny ujmuje zasadę równości, ograniczając ją do równości wobec prawa. Umożliwia to jej traktowanie jako uzupełnienie zasad leżących u podstaw liberalno-demokratycznych regulacji dotyczących praw jednostki, tzn. zasady wolności i prawa własności. Podobnie, tzn. formalnie, formułują zasadę równości konstytucje państw demokratycznych oraz podstawowe akty prawa międzynarodowego dotyczące praw człowieka.

Określony w art. 4 ust. 2 karty katalog cech, ze względu na które nie można różnicować jednostek, odpowiada w pełni rozwiązaniom występującym w prawie międzynarodowym¹⁴ i jest szerszy niż w niejednej obowiązującej konstytucji europejskiej.

Karta przyjmuje w art. 5 powszechnie akceptowaną w prawie międzynarodowym i w konstytucjonalizmie państw demokratycznych zasadę, w myśl której gra-

¹² Por. F. Ermacora, *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte*, Wien 1963, s. 52, 60.

¹³ M. Piechowiak, *Za dużo ideologii*, „Rzeczpospolita” z 21 I 1993, s. II.

¹⁴ Por. np. art. 26 *Paktu praw obywatelskich i politycznych* oraz art. 14 *Europejskiej konwencji praw człowieka*.

nice praw i wolności jednostki mogą być określone tylko w drodze ustawy. Uzupełnia ją wskazanie przesłanek umożliwiających ograniczanie praw i wolności zagwarantowanych w karcie. Należą do nich: ochrona innych praw lub wolności, ochrona zdrowia publicznego, pokoju wewnętrznego oraz ochrona państwa. Ograniczenia te dopuszczalne są jedynie w stopniu koniecznym „w społeczeństwie ludzi wolnych oraz z zachowaniem intencji” karty. Równocześnie karta stanowi, że dopuszczalne jest tylko ograniczenie najmniejsze i wystarczające dla ochrony zagrożonego dobra. Prawa i wolności zagwarantowane w niej mogą być ograniczone tylko wtedy, gdy przewiduje ona taką możliwość.

Takie ustalenie zasad odnoszących się do ograniczania wszystkich praw i wolności jednostki jest rozwiązaniem w pewnym stopniu nowatorskim. Akty prawa międzynarodowego dotyczące praw człowieka oraz konstytucje wielu krajów demokratycznych zawierają postanowienia o podobnej treści, ale nie są one wyraźnie wyodrębnione i są z reguły włączone do regulacji poszczególnych praw i wolności gwarantowanych jednostce. Karta natomiast wyprowadza je jakby przed nawias unormowań szczegółowych. Pozwala to na uniknięcie powtórzeń.

Wśród przesłanek uzasadniających ograniczenia praw i wolności nie ma jednej, występującej w *Pakcie praw obywatelskich i politycznych* (art. 12, 18, 21, 22) oraz w *Europejskiej konwencji praw człowieka* (art. 8, 9, 10, 11) – moralności. Zawierają ją również konstytucje niektórych państw demokratycznych (np. art. 5 ust. 1 konstytucji Grecji z 1975 r. w ujęciu z 1986 r.), ale z drugiej strony bez trudu można wskazać i takie, w których, podobnie jak w karcie, jest jej brak (np. ustawa zasadnicza RFN). Wydaje się jednak, iż jej umieszczenie w karcie byłoby wskazane i odpowiadałoby standardom międzynarodowym, chyba że przemilczenie to jest celowe i intencją autorów karty jest akt „starannie oczyszczony z wszelkich odniesień do sfery moralności”¹⁵.

Jedna z przesłanek wymienionych w karcie budzi pewne wątpliwości. Jest nią ochrona innych praw i wolności. Akty prawa międzynarodowego dotyczące praw człowieka używają odmiennego sformułowania – prawa i wolności innych. Występuje ono zresztą również w art. 3 ust. 2 karty nakładającym na każdego, kto korzysta z przyznanych mu praw i wolności, obowiązek szanowania praw i wolności innych. Wypada się w tym miejscu zastanowić, czy mamy do czynienia z pewną niezręcznością redakcyjną, czy też ze świadomą zmianą istoty chronionego dobra uzasadniającego wprowadzenie ograniczeń.

Omówione wyżej przesłanki nie wyczerpują wszystkich możliwych powodów ograniczeń i w postanowieniach dotyczących niektórych praw i wolności jednostki karta określa inne okoliczności. Są to: dobro toczącego się śledztwa, postępowania sądowego lub wykonanie orzeczenia sądowego w przypadku wolności poruszania się, ważne cele publiczne w przypadku wyłączenia, ważny interes publiczny w przypadku wolności gospodarowania. Takie ujęcie rodzi pytania o relację przesłanek wymienionych w art. 5 ust. 2 karty do przesłanek określonych w normach dotyczących poszczególnych praw i wolności. Sformułowania w nich zawarte wy-

¹⁵ M. Piechowiak, *Za dużo ideologii*, jw.

kluczają możliwość stosowania art. 5 ust. 2 i wyraźnie wskazują, iż ograniczenia odnośnych praw i wolności mogą być dokonane tylko w celu ustalonym przez daną normę. Rozwiązanie takie prowadzi do szczególnego traktowania tej grupy praw i wolności, i wyklucza określenie ich granic na podstawie przesłanek mających zastosowanie w wypadku wszystkich innych praw i wolności, których możliwość ograniczenia karta w ogóle przewiduje.

Podobnie jak wspomniany już kilkakrotnie *Pakt praw obywatelskich i politycznych* oraz *Europejska konwencja praw człowieka*, karta w swoim ostatnim – 49 art. tykule uzupełnia postanowienia dotyczące ograniczeń zawartych w niej praw i wolności o regulację szczególną, przewidzianą na wypadek stanów nadzwyczajnych, tzn. stanu wojny, stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Stanowi ona, iż może być wówczas wprowadzone „jedynie konieczne zawieszenie lub ograniczenie praw i wolności” w niej gwarantowanych. Za nie podlegające tej regule uznaje: prawo do życia – wobec osób nie będących uczestnikami konfliktu zbrojnego, prawo do humanitarnego traktowania, wolność sumienia i wyznania, prawa dziecka, zakaz retroaktywności prawa karnego, zakaz ekstradycji, prawo do azylu, prawo do zabezpieczenia społecznego. Ponadto za niedopuszczalne zostały uznane takie ograniczenia prawa do sądu, które uniemożliwiają ochronę praw i wolności gwarantowanych w karcie w okresie stanów nadzwyczajnych.

Unormowanie powyższe odpowiada standardom międzynarodowym, a nawet jest ono od nich szersze, co do zakresu praw nie podlegających ograniczeniom.

Normy dotyczące ograniczeń praw i wolności w karcie nie zawierają zasady nienaruszalności istoty tych praw i wolności. Wskazane byłoby umieszczenie w karcie tej zasady, wyznaczającej zakres swobody ustawodawcy w określeniu granicy praw i wolności, co stanowiłoby ważne uzupełnienie uregulowań karty. Jest ona zresztą uznawana w większości krajów demokratycznych, jeśli nie w ich konstytucjach, to w orzecznictwie sądowym i nauce prawa konstytucyjnego. Najogólniej rzecz ujmując, oznacza ona zakaz skierowany do ustawodawcy wydawania regulacji uniemożliwiających w praktyce korzystanie z gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności.

3. Podstawowe prawa i wolności

Po regulacjach dotyczących zasad karta zawiera normy odnoszące się do poszczególnych praw i wolności gwarantowanych jednostce. Wyodrębnione są one w dwie grupy: „podstawowe prawa i wolności” (rozdz. II) oraz „prawa i wolności socjalne i ekonomiczne” (rozdz. III). Rozwiązanie takie rodzi poważne zastrzeżenia. Chodzi tu o charakter praw z rozdz. III. Jeżeli karta ma mieć w całości rangę konstytucyjną, a w przyszłości może stanowić część nowej ustawy zasadniczej RP, to wówczas niezrozumiałe wydaje się dokonana w niej gradacja praw oraz jej kryterium. Nie można stwierdzić występowania klasycznego, wczesnoliberalnego pojmowania praw i wolności podstawowych jako praw politycznych i wolności osobistych oraz prawa własności, gdyż w rozdz. II są zawarte dwa prawa o charakterze ekonomicznym: prawo własności i wolność gospodarowania. Należy podkre-

ślić, że większość konstytucji państw demokratycznych uchwalonych w ostatnich dziesięcioleciach gwarantowane przez siebie prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne stawia na równi z prawami politycznymi i wolnościami osobistymi. Do problemu praw socjalnych powrócę zresztą niżej.

Każde odejście od najprostszego, formalnego kryterium, w myśl którego prawa i wolności podstawowe to te gwarantowane w konstytucji danego kraju, otwiera drogę do subiektywizmu ocen interpretatorów prawa¹⁶ oraz rodzi wiele problemów w praktyce stosowania norm konstytucyjnych. Świadczy o tym choćby konstrukcja tzw. praw podobnych do praw podstawowych w RFN¹⁷. Dlatego też opowiadam się zdecydowanie za niedokonywaniem jakichkolwiek dyferencjacji w ramach jednego aktu o randze konstytucyjnej.

Do praw i wolności podstawowych karta zalicza: prawo do życia, wolność osobistą i prawo do bezpieczeństwa osobistego, wolność sumienia i wyznania, wolność myśli i przekonań, prawa do informacji, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, prawo do prywatności, prawo do obywatelstwa, wolność poruszania się, prawo własności, wolność gospodarowania, prawo do uczestniczenia w życiu publicznym, prawo do samorządu, prawo petycji, prawo dziecka, prawo do służby publicznej, prawo do sądu, prawa oskarżonego, zasadę nieretroaktywności prawa karnego, zasadę *ne bis in idem*, zakaz ekstradycji obywatela polskiego oraz osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa politycznego bez użycia przemocy, prawo azylu, prawo do opieki konsularnej. Powyższy katalog oraz regulacja poszczególnych praw i wolności jest w pełni zgodna ze standardami międzynarodowymi i odzwierciedla występujące współcześnie tendencje w konstytucjonalizmie państw demokratycznych.

W kontekście dokonujących się obecnie zasadniczych przemian ustrojowych szczególnego znaczenia nabiera akcentowanie w karcie tych praw politycznych, które umożliwiają aktywne uczestnictwo jednostki w życiu publicznym i kształtowanie woli państwa. Karta wprowadza nieznane poprzednio obowiązującej konstytucji instytucje: inicjatywy ludowej (art. 18 ust. 2) i weta ludowego (art. 18 ust. 3). Pierwsza z nich ma postać tzw. inicjatywy sformułowanej, tzn. jej inicjatorzy powinni przedstawić Sejmowi gotowy projekt ustawodawczy. Nie jest ona jednak powiązana z referendum, a wszczęte na jej podstawie postępowanie ustawodawcze może przebiegać w normalnym trybie i o przyjęciu lub odrzuceniu projektu ustawy decyduje parlament. Korzyści płynące z tego rozwiązania dla zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady suwerenności narodu¹⁸ oraz podniesienia stopnia świadomości prawnej i politycznej społeczeństwa przeważają obawy, iż „ludzie pokroju Tymińskiego bez problemu zbiorą pod własnymi projektami aktów prawnych wymaganą liczbę podpisów i mogą doprowadzić do tego, że Sejm będzie zajmował się sprawami nieistotnymi lub wręcz szkodliwymi dla kraju”¹⁹. Należy przy tym

¹⁶ Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 78–79.

¹⁷ Por. I. v. Münch, *Grundgesetz-Kommentar*, t. I, München 1981, s. 689, K. Stern, *Das Staatsrecht...*, t. III/1, s. 358–387.

¹⁸ Por. L. Wiśniewski, *Co wartościowe...*

¹⁹ Fragment wypowiedzi Rzecznika Praw Obywatelskich prof. T. Zielińskiego cyt. za: E. Olczyk, *Karta praw i wolności niebawem w Sejmie*, „Rzeczpospolita” z 13 I 1993, s. 2.

podkreślić, że wymagane 100 tys. podpisów popierających projekt ustawy nie jest liczbą małą. Tej samej liczbie obywateli przyznano już zresztą prawo zgłaszania kandydata na prezydenta.

Dla zainicjowania referendum w sprawie całkowitego lub częściowego uchylenia ustaw konieczne jest zebranie większej liczby podpisów popierających – 500 tysięcy. Ograniczenie się do referendum weta wydaje się być konsekwencją niepołączenia inicjatywy ludowej z referendum. Brak automatyzmu w tym względzie i uznanie „filtrującej” roli parlamentu kompensowane jest instrumentem kontroli suwerena nad jego przedstawicielskim organem w postaci weta ludowego. Rozwiązanie to potencjalnie korzystnie może wpłynąć na rozwój demokracji w Polsce. Oddziaływania tego nie osłabia wyłączenie z materii referendum weta spraw podatkowych i budżetu. Wyłączenie to uzasadnić można względami pragmatycznymi. Nie wydaje mi się wskazane mnożenie wyjątków i dalsze ograniczanie materii weta ludowego uwzględniającego np. „zakaz niweczenia w całości lub części praw i wolności człowieka zawartych w *Powszechnej deklaracji praw człowieka* ONZ oraz w ratyfikowanych przez Polskę traktatach o prawach człowieka”²⁰. Poruszono tu szerszy problem stosunku prawa wewnętrznego do prawa międzynarodowego, który na pewno wymaga odpowiedniej regulacji, ale musi ona mieć charakter generalny, a nie zawężony tylko do kwestii zakresu referendum weta. Unormowanie tego zagadnienia wykracza poza ramy karty i dlatego też słusznie karta się nim nie zajmuje.

Wśród praw gwarantowanych w rozdz. II karty znajduje się prawo do obywatelstwa (art. 14). Ze względu na związek, jaki zachodzi pomiędzy problematyką obywatelstwa a niektórymi, zastrzeżonymi tylko dla obywateli prawami i wolnościami, logiczne i konieczne jest określenie w karcie podstawowych zasad prawa o obywatelstwie polskim. Jest ono jednak dalece niepełne, a przy tym nie wskazuje nawet kierunku regulacji ustawowych, które mają rozwijać postanowienia art. 14 karty.

4. Kwestia praw socjalnych i ekonomicznych

Wiele kontrowersji budzi regulacja w karcie praw i wolności socjalnych i ekonomicznych. Ich katalog i zakres gwarancji jest węższy niż w dotychczas obowiązujących normach konstytucyjnych. Obejmuje on, oprócz wspomnianego już prawa własności i wolności gospodarowania, prawo do edukacji, wolność wyboru zawodu i miejsca pracy, prawo do strajku, prawo do bezpiecznych warunków pracy, prawo do korzystania z podstawowej opieki zdrowotnej, prawo do zabezpieczenia społecznego.

W uzasadnieniu karty zawężenie katalogu praw socjalnych i ekonomicznych oraz zawężenie zakresu ich gwarancji motywuje się dążeniem do zapewnienia tylko tego, „co rzeczywiście może być wyegzekwowane”. Czytamy tam również, iż „Rzeczypospolitej nie stać jeszcze na zapewnienie swoim obywatelom oczekiwanego bezpieczeństwa socjalnego i ekonomicznego”.

Uzupełnienie rozdz. III stanowi rozdz. V zatytułowany: „Ekonomiczne socjalne i kulturalne zadania władzy publicznej”.

²⁰ L. Wiśniewski, *Co wartościowe...*

Takie ujęcie złożonej materii socjalnej, ekonomicznej i kulturalnej rozgranicza jej dwa aspekty: indywidualny i ogólny, państwowy. Prawa i wolności zawarte w rozdz. III umożliwiają jednostce żądanie od państwa wypełniania określonych świadczeń. Treść ich gwarancji ma dzięki temu charakter realny, włączając w to ochronę sądową, a nie abstrakcyjny. Z drugiej wszak strony karta dostrzega konieczność uzupełnienia indywidualnej sfery życia jednostki aktywnością państwa, której celem jest troska o byt ludzi podlegających jego jurysdykcji. Państwo powinno stworzyć warunki do realizacji szans rozwoju jednostki. Urzeczywistnianie elementów socjalnych w tym zakresie determinowane jest jednak możliwościami finansowymi państwa (art. 48 karty). Sposoby tego urzeczywistniania określane są w decyzjach politycznych, a nie rozstrzygnięciach o charakterze prawnym. Postanowienia rozdz. V karty mają charakter programowy i nie dają podstawy do roszczeń do pozytywnych świadczeń ze strony państwa.

Krytycy regulacji materii socjalnej w karcie widzą w niej regres w stosunku do obowiązujących dotychczas rozwiązań konstytucyjnych²¹. Teza ta nie zawsze jest prawdziwa i można bez trudu wskazać tego przykłady. Jednym z nich jest prawo do opieki zdrowotnej. J. Jończyk po analizie odnośnych postanowień w polskiej konstytucji z 1952 r. i w karcie stwierdza: „nie dostrzegam w karcie, w porównaniu z dotychczasowym uregulowaniem, jakościowo odmiennego potraktowania ochrony zdrowia, zwłaszcza zaś nie widać tego, co można by określić jako obniżenie poziomu konstytucyjnej ochrony praw socjalnych”²².

Trzeba tu podkreślić, że postanowienia konstytucji z 1952 r. dotyczące praw socjalnych w znacznej mierze nie były i być nie mogły realizowane. Ich dalsze utrzymywanie jest, o czym już mówiłem we wstępie, wysoce niewskazane.

Podnosi się również, że regulacja praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych w karcie nie odpowiada standardom międzynarodowym określonym w aktach prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka²³. Zapomina się przy tym, że akty te nakładają określone obowiązki na organy poszczególnych państw i przewidują, że ich postanowienia będą realizowane w drodze ustaw zwykłych. W tym miejscu należy nadmienić, iż wiele konstytucji krajów demokratycznych zawiera regulacje praw socjalnych jeszcze mniej rozwinięte niż czyni to karta (np. ustawa zasadnicza RFN, konstytucja Austrii z 1920 r. w ujęciu z 1929 r.), co wcale nie przesądza o poziomie socjalnych efektów działań państwa. Ponadto charakterystyczne dla państw Europy Zachodniej i europejskiego systemu ochrony praw jednostki jest odmienne traktowanie praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych oraz praw politycznych i wolności osobistych w sferze możliwości ich realizacji²⁴.

²¹ Por. np. *Rozmowy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Konstytucyjne „klocki”*, „Rzeczpospolita” z 1 XII 1992, s. I.

²² J. Jończyk, *Spór...*

²³ Por. L. Wiśniewski, *Co wartościowe...*

²⁴ Por. A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa – Poznań 1982, s. 380.

W doktrynie prawa konstytucyjnego szeregu rozwiniętych państw demokratycznych wielu zwolenników ma zresztą pogląd przeciwny w ogóle umieszczaniu praw socjalnych w konstytucji²⁵. Te pierwsze mają charakter programowy i w ich przypadku państwo musi najpierw opracować, a później urzeczywistnić całe programy socjalne. Te drugie zaś wymagają od państwa głównie stworzenia odpowiednich gwarancji instytucjonalnych lub tylko powstrzymania się od ingerencji w prawem chronioną sferą autonomii jednostki; mogą być one realizowane szybciej i łatwiej, a działalność państwa jest tu determinowana w o wiele mniejszym stopniu czynnikami ekonomicznymi.

Pewien zauważany często deficyt praw socjalnych w karcie może być częściowo choćby niwelowany przez ustawy zwykłe, rozszerzające jej postanowienia. Przewiduje to zresztą art. 5 ust. 1 karty. Celowi temu służyć może również stosowana z powodzeniem w innych krajach (np. RFN) taka wykładnia praw politycznych, wolności osobistych i zawartych już w normach konstytucyjnych praw socjalnych, dzięki której rozszerza się zakres gwarancji praw już istniejących na nowe elementy sfery socjalnej. Doświadczenia krajów demokratycznych pokazują ponadto, że poszerzanie realnego zakresu praw politycznych oraz postęp w demokratyzacji życia publicznego i instytucji państwowych stymulują przemiany regulacji prawnych dotyczących praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych (szwedzki program *folkhemmet* – tzn. domu ludu).

W procesie realizacji i rozszerzania zakresu praw socjalnych nie można lekceważyć instrumentów i gwarancji o charakterze politycznym. Zwraca na nie również uwagę art. 48 karty przewidujący odpowiedzialność polityczną rządu i organów wykonawczych władz samorządowych za wykonanie określonych w rozdz. V ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych zadań władzy publicznej.

Na marginesie można dodać, że „nawet w najbardziej demokratycznych systemach państwowych obserwuje się trwałe lub koniunkturalne odstępstwa od proklamowanych zasad. W najszerszym zakresie dotyczy to praw socjalnych i kulturalnych, których zakres, w szczególności zaś poziom realizacji jest bardzo często warunkowany zmiennym, stosownie do miejsca i czasu, stanem koniunktury gospodarczej. Wszelkie międzynarodowe lub krajowe zjawiska recesji rodzą tendencje zmierzające do ograniczenia świadczeń w sferze socjalnej”²⁶.

5. Środki ochrony praw i wolności gwarantowanych w Karcie praw i wolności

Karta w rozdz. IV ustanawia środki ochrony gwarantowanych w niej praw i wolności. Jest to ważny element zapewniający realność omówionej już zasady bezpośredniości praw i wolności. Do przewidzianych w karcie środków należy: skarga sądowa, żądanie zaprzestania naruszeń i roszczenie o realizację praw, zadośćuczynienie oraz odszkodowanie, skarga konstytucyjna oraz wystąpienie o ochronę do Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto w art. 37 wprowadzono prawo urzędni-

²⁵ Szerzej na ten temat zob. J.P. Müller, *Sozialrechte in der Verfassung?*, Basel – Frankfurt am Main 1981.

²⁶ E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 22.

ka do odmowy wykonania polecenia sprzecznego z prawem oraz sformułowano zasadę odpowiedzialności urzędnika za wydanie lub wykonanie takiego polecenia. Postanowienia rozdz. IV karty odpowiadają standardom międzynarodowym oraz są podobne do rozwiązań występujących w innych państwach demokratycznych. Wyjątkiem jest tu art. 38 dotyczący skargi konstytucyjnej, ustalający zakres podmiotowy osób mogących wystąpić ze skargą. Z jednej strony ograniczony jest on tylko do obywateli. Bardziej logiczne byłoby powiązanie go w przypadku poszczególnych praw i wolności z podmiotami, którym one przysługują. Tak jest np. w Niemczech, Austrii, Szwajcarii²⁷. W rezultacie również inne podmioty niż obywatele mogłyby skorzystać z tego środka ochrony.

Z drugiej strony karta czyni ze skargi *actio popularis*. Rodzi to obawy przed nadmiernym napływem skarg do Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązanie przyjęte w karcie występuje niezwykle rzadko we współczesnych systemach prawnych (np. w Bawarii). Regułą jest precyzyjne określenie materialnych przesłanek skargi konstytucyjnej pozwalające zawęzić zakres podmiotów mogących wystąpić ze skargą tylko do tych, które są bezpośrednio zainteresowane w likwidacji skutków naruszenia zagwarantowanych im praw i wolności. Do przesłanek tych zalicza się interes osobisty, interes prawny, interes aktualny, zasadę subsydiarności. Pierwsza z nich oznacza, że podmiot korzystający ze skargi powinien być osobiście zainteresowany w usunięciu naruszenia przysługujących mu praw i wolności. Zgodnie z drugą – naruszenie to powinno dotyczyć pozycji prawnej danego podmiotu, a według trzeciej – musi być ono realne, a nie tylko potencjalne. Czwarta z przesłanek oznacza, że ze skargą konstytucyjną można wystąpić dopiero po wykorzystaniu przez dany podmiot wszystkich innych przyznanych mu środków ochrony jego konstytucyjnych praw i wolności²⁸.

W omawianym rozdz. IV uwagę zwraca jeszcze jedno rozwiązanie, występujące w dwóch postanowieniach karty (art. 36 ust. 3, art. 37), przez co jest ono szczególnie akcentowane. Chodzi tu o zasadę, iż za naruszenie praw i wolności zagwarantowanych w karcie odpowiadają nie tylko anonimowo władze publiczne, państwo, ale także konkretny urzędnik podejmujący lub wykonujący decyzje, których następstwem jest to naruszenie. Zasada ta przyczyni się niewątpliwie do zmiany stosunku urzędnika do jednostki i do zwiększenia jego respektu dla obowiązującego prawa. Służyć to powinno realizacji jednego z celów karty sformułowanego w jej uzasadnieniu – eliminacji lęku obywateli przed funkcjonariuszami państwa.

6. Co z obowiązkami?

Karta, zgodnie ze swoją nazwą, zawiera tylko normy dotyczące sfery praw i wolności jednostki. Świadomie pomija zagadnienie obowiązków. „Autorzy projektu prezydenckiego stanęli bowiem na stanowisku, że praw i wolności nie można uzależniać od wykonywania obowiązków, które wywodzą się z innego źródła niż prawa i wol-

²⁷ Por. B. Banaszak, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec, Austrii i Szwajcarii*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CC, Wrocław 1992, s. 63–73.

²⁸ Szerzej na temat materialnych przesłanek skargi konstytucyjnej zob. np. B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 79–86.

ności”²⁹. Takie ujęcie budzi wątpliwości. Dla określenia statusu jednostki w państwie nie wystarczą same prawa i wolności, konieczne jest również ustalenie obowiązków. Dyskusja nad tym, jak i gdzie powinny być one prawnie regulowane, rozpoczęła się już we francuskim Zgromadzeniu Narodowym podczas uchwalania *Deklaracji praw człowieka i obywatela* i bez przesady można powiedzieć, iż trwa do dzisiaj. W konstytucjach poszczególnych państw różnie rozwiązano ten problem, ale nawet tam, gdzie jako zasadę uznano ustawową regulację obowiązków jednostki (np. Szwajcaria), konstytucja i tak formułuje niektóre obowiązki. Uchwalane w ostatnich dziesięcioleciach ustawy zasadnicze krajów demokratycznych z reguły zawierają normy nakładające określone obowiązki na jednostkę. Odpowiada to założeniom współczesnej doktryny prawa konstytucyjnego. Najogólniej rzecz biorąc, można wyróżnić w niej dwie grupy poglądów na kwestię obowiązków jednostki. Przedstawiciele pierwszej grupy uważają, iż zależności między podstawowymi prawami a obowiązkami są określone przez prawa jednostki, gdyż wypływają z gwarancji tych praw. Prawa i wolności mają więc znaczenie pierwszorzędne. Można z nich wyprowadzić niektóre obowiązki. Często też obowiązki zawężają możliwość korzystania z konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, i wówczas uznać je można za równorzędne ograniczeniom praw i wolności. W ujęciu tym podkreśla się, że w jednej konstytucji nie może istnieć równorzędność z jednej strony praw i wolności, a z drugiej – obowiązków, gdyż jedna konstytucja nie może być determinowana przez dwie zasady naczelne. Niemniej jednak uznaje się, że prawa i wolności potrzebują dla swojego rozwoju odpowiednich warunków i gwarancji instytucjonalnych. Potrzebne są więc obowiązki, które aczkolwiek mają rangę drugorzędną, to jednak powinny być konstytucyjnie określone.

Zwolennicy drugiej grupy poglądów widzą w obowiązkach jednostki ważną gwarancję politycznej egzystencji państwa demokratycznego pozostającą w korelacji z prawami i wolnościami jednostki. Obowiązki są tu rozumiane jako prawa podstawowe społeczeństwa wobec jednostki. Włączają one ją do wypełniania zadań państwa. Zarówno prawa i wolności, jak i obowiązki mają tę samą rangę. Podstawą obowiązków jest zasada wzajemności i zasada równej wolności dla wszystkich. Nie chodzi tu o przeciwstawienie interesu publicznego prawom i wolnościom czy o ograniczanie sfery wolności jednostki, ale o nadanie równorzędnego znaczenia interesom publicznym i uprawnieniom wpływającym z praw podstawowych.

Karta wydaje się nie uwzględniać żadnej z tych koncepcji i unika rozstrzygnięcia problemu obowiązków, utrzymując równocześnie w przepisach wprowadzających regulacje konstytucji z 1952 r. w przedmiocie podstawowych obowiązków obywatelskich. Rozwiązanie to wydaje się najgorsze z możliwych. Obowiązków nie można przecież traktować w sposób wyizolowany. Były one częścią określonej, odrzuconej przez kartę konstrukcji statusu obywatela w państwie. Brak w niej niektórych obowiązków charakterystycznych dla państw demokratycznych (np. obowiązku płacenia podatków), a z drugiej strony występuje obowiązek czujności wobec wrogów narodu, który w obecnych warunkach trudno byłoby określić.

²⁹ W. Osiatyński, *Granice praw...*

Jeżeli karta miałaby w przyszłości stać się częścią składową nowej konstytucji Rzeczypospolitej i odpowiadać wymogom współczesności, nie może przemilczać kwestii obowiązków.

7. Uwagi końcowe

Karta jest aktem, którego zakres regulacji został celowo ograniczony do praw i wolności jednostki. Nie może więc ona spełniać wszystkich oczekiwań społecznych związanych z przyszłą konstytucją RP, ani też nie jest jej substytutem. Nie powinna więc podejmować się regulacji zasad ustrojowych, które, aczkolwiek powiązane z problematyką praw i wolności jednostki, muszą być traktowane jako materia konstytucyjna w szerszej perspektywie. Dotyczy to np. zasady sprawiedliwości społecznej czy zasady rozdziału Kościoła od państwa. I choć sama karta rzeczywiście zagadnienia takie pozostawia poza zakresem swojego zainteresowania, to, moim zdaniem, niepotrzebnie nawiązuje do niektórych z nich w przepisach wprowadzających (np. do art. 82 ust. 2 konstytucji z 1952 r.).

Z niezrozumienia istoty karty biorą się też postulaty rozszerzenia zakresu jej postanowień tak, aby uczynić z niej skuteczniejsze, niż dotychczas obowiązujące ustawy, remedium na patologiczne zjawiska społeczne zagrażające prawom i wolnościom jednostki³⁰.

Reasumując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że prezydencki projekt *Karty praw i wolności* jest ważnym elementem, tworzonego po 1989 r. w Polsce, demokratycznego państwa prawnego. Uwzględnia on najbardziej istotne założenia konstytucjonalizmu państw demokratycznych i wychodzi naprzeciw wielu występującym w nim współcześnie tendencjom dotyczącym regulacji statusu jednostki w państwie. Projekt nie jest wolny od wad. Ich usunięcie na pewno podniosłoby jego walory. Część z nich, mającą charakter drugorzędny, łatwo byłoby usunąć zmieniając redakcję odpowiednich postanowień.

Na uwagę zasługuje sformułowanie poszczególnych artykułów w karcie. Wzorowane jest ono na niektórych uchwalonych w ostatnich dziesięcioleciach aktach prawa międzynarodowego lub nowszych konstytucjach państw demokratycznych. Mam tu na myśli wprowadzenie tytułów poszczególnych artykułów. To drobne, acz ważne ułatwienie redakcyjne, podnosi czytelność całej karty, ułatwia jej odbiór, a tym samym wpływa na wypełnianą przez nią funkcję wychowawczą stymulując, po jej ewentualnym uchwaleniu przez parlament, rozwój świadomości prawnej społeczeństwa.

³⁰ „Poważniejsze zarzuty przeciwko *Karcie praw i wolności* dotyczyły ewentualnego osłabienia państwa. W wersji umiarkowanej głoszonej w dyskusjach publicznych i rozmowach prywatnych, także przez wielu umiarkowanych polityków, argument ten brzmi, że w Polsce nie ma obecnie zagrożenia jednostki ze strony państwa. Bez porównania poważniejsze jest zagrożenie ze strony przestępców, mafii, a nawet po prostu rynku, toteż ochrona jednostki wymaga wzmocnienia państwa, a nie jego dalszego osłabienia” – W. Osiatyński, *Co dalej z Kartą praw i wolności?*, „Rzeczpospolita” z 5 II 1993, s. IV.

SUMMARY

The legislation in force in Poland up-to-now had been based on the Polish Constitution of 1952 and has expressed concepts regarding individual rights and liberties characteristic of the political system rejected by the people. The political, social and economic changes which have taken place in Poland after 1989 have not been reflected in those legal norms concerning the right and liberties of the individual – a disappointing result for both the individual and the State. The presidential draft of the Charter of Rights and Liberties addresses this urgent social need.

Solutions proposed in the draft Charter converge with those tendencies seen today in developed constitutional democracies and correspond to the requirements of international human rights acts. However, the Charter has certain deficiencies or, at least, editorial blunders. Among the principles defined is not included the principle of inviolability of the essential right and liberties of the individual. The Charter also omits and discussion of a “horizontal” individual right and liberties. It is also not understandable why rights and liberties have been divided into the basic rights and freedoms and social and economic rights and freedoms. One of the main drawbacks is the omission of any obligation on the part of the individual. It is not recommendable that simply right and freedoms are regulated, while obligations important to defining the status of the individual are ignored.

The author does not share the often heard objection of the regressive aspects of social rights. The proposed regulation corresponds with current capabilities of the Polish State with regard to giving individual extended measures of legal protection, and it will be possible to defend political right and personal freedoms. That would be impossible if social rights had only a programmatic character.

OPINIE, RECENZJE, NOTY, POLEMIKI

A. OPINIE

DATA ROZPOCZĘCIA SEJMU PIOTRKOWSKIEGO 1493 ROKU

Chronologia obrad sejmku piotrkowskiego 1493 r. nie była nigdy przedmiotem specjalnych studiów. Władysław Konopczyński¹ jako datę początkową podaje 18 stycznia; daty tej nie opatrzył jednak żadnym przypisem bibliograficznym ani odwołaniem do źródła. Sądzę, że Konopczyński, nie będąc specjalistą czasów późnośredniowiecznych, przejął bezkrytycznie tę datę ze starszych opracowań. Podają tę datę, ale tylko jako termin, na który sejm został zwołany, już wcześniejsze opracowania². Data ta znajduje się zresztą w źródle nadzwyczaj kompetentnym, bo w uniwersale poboru czopowego uchwalonym przez nasz sejm piotrkowski dnia 2 marca 1493 r. – król pisze, że uniwersał wydany został *in novissima generali convencione Pyothrkoviensi pro festo sancte Prisce* [18 I] *tenta et habita*³. Data ta może być jednak tylko datą, na jaką planowano otwarcie obrad, gdy wcześniej ustalano kolejność zbierania się sejmików ziemskich: od 29 grudnia 1492 r. w Inowrocławiu do 11 stycznia 1493 r. w Proszowicach⁴ i gdy wybierano delegatów kapituł na sejm: 8 stycznia delegatów wyznaczyły m.in. kapituły gnieźnieńska i poznańska⁵. Był to sejm „zwołany na św. Pryskę” i określenie to stało się swego rodzaju nazwą sejmku.

¹ *Chronologia sejmów polskich 1493–1793*, Archiwum Komisji Historycznej, t. XVI, 1948, nr 3, s. 132.

² A. Pawiński, *Sejmiki ziemskie...*, Warszawa 1895, s. 170, i F. Papée, *Jan Olbracht*, Kraków 1936, s. 44.

³ *Codex epistolaris saeculi decimi quinti*, t. III, Kraków 1894, s. 409.

⁴ *Matricularum Regni Poloniae summaria*, t. II, Warszawa 1907, nr 67.

⁵ *Acta capitulorum nec non iudiciorum ecclesiasticorum selecta*, t. I, Kraków 1894, nr 821, 2350.

Jako dzień rzeczywistego otwarcia obrad data ta nie da się utrzymać. Trzeba by założyć, że otwarcie sejmku nastąpiło pod nieobecność króla, a i wielu dostojników. Z *itinerarium* króla Jana Olbrachta wynika wyraźnie, że król w pierwszej dekadzie stycznia 1493 r. (1–13 I) przebywał w Krakowie⁶, potem forsownym przejazdem przybył na sejm generalny małopolski do Nowego Miasta Korczyna, obradujący przynajmniej 15 stycznia⁷, a więc w kilka dni po planowanym na 11 stycznia sejmiku ziemskim w Proszowicach. Data obrad sejmku nowokorczyńskiego, zakończonego najwcześniej 15 stycznia, wskazuje już na nierealność terminu otwarcia obrad (18 stycznia) w Piotrkowie: z Nowego Korczyna do Piotrkowa jest 170 km i posłowie małopolscy musieliby bardzo się spieszyć, aby dotrzeć na 18 stycznia do Piotrkowa; przy braku rozstawnych koni itp. byłoby to bardzo trudne.

Potwierdza to także *itinerarium* królewskie. Dnia 18 stycznia król był nie w Piotrkowie, a z powrotem w Krakowie, gdzie jego pobyt potwierdzony jest jeszcze 21 stycznia: do tego dnia wyszło pod imieniem królewskim kilka dokumentów datowanych w Krakowie⁸. Z Krakowa król wyjechał najwcześniej 21 stycznia, ale najpewniej dzień później. Razem z królem wyjechało z Krakowa jego otoczenie: 22 stycznia krakowskie sądy grodzkie, sprawowane wówczas przez starostę krakowskiego Piotra Kurozwęckiego, jednocześnie podskarbiego wielkiego koronnego, już się nie odbyły „z powodu sejmku walnego piotrkowskiego”⁹. W tym samym mniej więcej czasie (rzecz wymaga dokładniejszych kwerend archiwalnych) zaprzestały działalności sądy grodzkie w Wielkopolsce, ale działały np. we Lwowie¹⁰, podobnie w Sanoku¹¹.

Itinerarium królewskie ze stycznia 1493 r. na trasie z Krakowa do Piotrkowa ustalił F. Papée¹², opierający się tutaj na rachunkach królewskich¹³. Z *itinerarium* sporządzonego przez Papéeego wynika, że król był w Krakowie jeszcze 21 stycznia, tego samego dnia przybył do Miechowa, 23 stycznia bawił w Małogoszczy, wreszcie dotarł do Piotrkowa, gdzie jego obecność potwierdzona jest dopiero 28 stycznia.

Konfrontacja zestawień Papéeego z wykorzystanymi przezeń rachunkami królewskimi, które przetrwały do dziś w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie¹⁴, zmusza do weryfikacji danych Papéeego: w Miechowie podskarbi królewski dokonywał wypłat 23 stycznia, na tejże karcie rachunków zapisano, już bez podania dat, popasy kolejno w Wodzisławiu, Jędrzejowie, Małogoszczy, Przedborzu, wreszcie w Piotrkowie.

Trasa ta pokrywa się dokładnie z trasami przejazdów np. króla Zygmunta Starego, często podążającego w pierwszej połowie XVI w. z Krakowa na sejmy do Piotrkowa.

⁶ *Matricularum...* nr 70-84, t. IV/3, suppl. nr 1152.

⁷ Tamże, nr 85.

⁸ Tamże, nr 86-93, ib. III, suppl. nr 233.

⁹ *Propter convencionem generalem Pyotrkoviensem – Starodawne prawa polskiego pomniki*, t. II, Kraków 1870, nr 4404.

¹⁰ Sesje 30 I, 8 i 18 II, i III – zob. Akta grodzkie i ziemskie, t. XV, Lwów 1891, s. 804–805.

¹¹ Sesje 25, 29 I i 22 II, ib. t. XVI, 1894, s. 247.

¹² *Op.cit.*, s. 237.

¹³ Wypisy Papéeego z podaniem sygnatury dziś w Bibliotece PAN w Krakowie, rps 2436.

¹⁴ Rach. Król. 20, k. 29.

kowa, z popasami w Miechowie, Jędrzejowie (klasztór cystersów), Małogoszczy wreszcie w Przedborzu¹⁵.

Wiemy więc, że Olbracht był w Miechowie 23 stycznia. Przybył tu z Krakowa (40 km) 22 lub 23 stycznia i tu najpewniej spędził bądź noc z 22 na 23, bądź też z 23 na 24 stycznia. Następny nocleg, w Jędrzejowie (po przebyciu dalszych 40 km), datować musimy odpowiednio na 23/24 lub 24/25, w Małogoszczy (po „odpoczynkowym”, dwudziestokilometrowym etapie) na 24/25 lub 25/26, wreszcie w Przedborzu (po przejechaniu 53 km) na 25/26 lub 26/27 stycznia. Stąd do Piotrkowa było już tylko ok. 50 km i nie znamy z lepiej poświadczonych źródłami *itinerariów* Zygmunta Starego żadnego miejsca popasu pomiędzy Przedborzem a Piotrkowem; również rachunki Olbrachta nie wymieniają już po Przedborzu żadnej stacji pośredniej przed wjazdem do Piotrkowa.

Dziennie król przebywałby po około 40–50 km. Są to odległości normalne i nieco większe, jak trasy pokonywane dziennie przez monarchów podczas zwyczajowych podróży po kraju (wynosiły one 30 do 40 km dziennie). Trzeba jednak pamiętać, że królowi musiało się spieszyć (zapewne nie dotrzymany termin „św. Pryski” ponaglał); szybkiemu poruszaniu się sprzyjały też dobre warunki atmosferyczne: styczeń tego roku był bardzo ciepły, suchy i bezśnieżny¹⁶. Szybsze przemieszczanie się króla na tej trasie, acz rzadkie, nie było wyjątkiem: np. w maju 1521 r. król Zygmunt Stary spieszący się na sejm do Piotrkowa trasę z Małogoszczy do Piotrkowa, tj. ok. 100 km, przebył jednego dnia¹⁷. Za spokojniejszym tempem podróży Olbrachta przemawia natomiast fakt, że był to pierwszy przejazd nowo wybranego króla tą trasą, co musiało z reguły łączyć się z uroczystościami powitalnymi.

Z 28 stycznia pochodzi najwcześniejsza informacja w rachunkach o pobycie króla w Piotrkowie¹⁸ – król mógł tam jednak przybyć już dzień czy dwa wcześniej, tj. 27 lub 26 stycznia wieczorem. Warto zwrócić uwagę, że pod datą 26 stycznia zanotował w swoim pamiętniczku swój przyjazd do Piotrkowa bliski zaufany Olbrachta, kasztelan rozpierski – Ambroży Pampowski, zmierzający na sejm z Wielkopolski¹⁹; raczej nie przybył tam po królu, choć twierdzenie Wiesiołowskiego²⁰, że Olbracht przyjechał dopiero 28 stycznia, jest tylko domniemaniem, nie pewnością.

W każdym razie król był w Piotrkowie najpóźniej 28 stycznia. Data ta nie musi być jednak jednocześnie datą rozpoczęcia sejmu, choć niekiedy za taką jest uważana²¹. Pierwszy znany nam dziś dokument królewski datowany wyraźnie: „w Piotrkowie na sejmie” wystawiony został 1 lutego²². W tym przedziale – pomiędzy 28 stycznia a 1 lutego – trzeba szukać daty otwarcia obrad.

Antoni Gąsiorowski

¹⁵ Por. A. Gąsiorowski, *Itineraria dwu ostatnich Jagiellonów*, Studia Historyczne XVI, 1973, z. 2, s. 262 i n.

¹⁶ Zob. A. Walawender, *Kronika klęsk elementarnych w Polsce*, Lwów 1932, s. 49 i n.

¹⁷ A. Gąsiorowski, *Itineraria...*, s. 263.

¹⁸ F. Papée, *op.cit.*; Rach. Król. 20, k. 29v.

¹⁹ J. Wiesiołowski, *Ambroży Pampowski starosta Jagiellonów*, Wrocław 1976, s. 172.

²⁰ Tamże, s. 49.

²¹ J. Bardach [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. I, Warszawa 1984, s. 55.

²² *Matricularum...*, II, nr 95.

DATAcja OBRAD SEJMU WALNEGO KORONNEGO W 1493 ROKU

Teza: Sejm w Piotrkowie w 1493 r., uważany przez *communis opinio* historyków za „Model Parliament”, odbywał się w dniach od 28 stycznia 1493 r. do 3 marca 1493 r.

I. Data początkowa

Sejm ten został zwołany na dzień św. Pryski (18 stycznia) 1493 r. Data ta figuruje w uniwersale podatkowym z 2 lutego 1493 r.¹

Otwarcie obrad nastąpiło z opóźnieniem. Wskazuje na to nieobecność króla w Piotrkowie, aż do 27 stycznia. Jeśli nieobecność króla nie była z góry przewidziana, obrady sejmowe nie mogły być otwarte przed jego przybyciem. Ustalone przez Fryderyka Pappégo na podstawie wpisów do Metryki Koronnej oraz Rachunków Królewskich *itinerarium* Jana Olbrachta² wskazuje, iż król przybył do Piotrkowa najprawdopodobniej 27 stycznia 1493 r.

W księgach Metryki Koronnej pierwsza wzmianka o wymienionym sejmie piotrkowskim występuje w dokumencie datowanym na dzień *vigiliae Purificationis Virginis Mariae*, to jest 1 lutego 1493 r.³ Zazwyczaj tego rodzaju wzmianka stanowi dość przekonującą poszlakę, iż właśnie ten dzień to data otwarcia obrad sejmowych. Między innymi w ten sposób datował początek obrad sejmowych Władysław Konopczyński w swej *Chronologii sejmów*⁴. W odniesieniu do przedmiotowego sejmiku nie można jednak daty 1 lutego 1493 r. uznać za dzień początkowy obrad. W Metryce Koronnej nie ma bowiem ciągłości wpisów. Wpis dokumentu z datą 1 lutego 1493 r. w tomie XV Metryki (s. 13) bezpośrednio poprzedzony jest figurującym na tej samej karcie dokumentem datowanym w Krakowie w dniu 21 stycznia⁵. Okoliczność ta nakazuje odrzucić wniosek, iż sejm otwarto 1 lutego. Otwarcie mogło bowiem nastąpić wcześniej, w którymś z dni poprzednich. Moim zdaniem, był to pierwszy dzień, w którym król mógł podjąć czynności urzędowe po przyjeździe do Piotrkowa, to jest 28 stycznia. Do przyjęcia tej właśnie daty skłania także fakt, iż sejm zwołano na dzień 18 stycznia. Gdyby otwarcie sejmiku odbyło się później niż 28 stycznia, opóźnienie byłoby jeszcze większe. Dodam, że tego rodzaju zwłoka w otwarciu obrad sejmowych nie była niczym nadzwyczajnym. Z moich badań nad sejmami w czasach Zygmunta I Starego wynika, że średnie opóźnienie w otwarciu obrad wynosiło 9 dni⁶.

¹ Codex epistolarum saeculi decimi quinti, t. III, Monumenta Medii Aevi Historica, t. XIV, nr 394, s. 409–410.

² Zob. F. Pappée, *Jan Olbracht*, Kraków 1936. Podaje on pod rokiem 1493 (ibidem, s. 237) następujące informacje o miejscu pobytu króla: Kraków 1–13 I, Nowe Miasto Korczyn 15 I, Kraków 18–21 I, Miechów 21 I, Małogoszcz 23 I, Piotrków 28 I do 4 III.

³ Zob. *Matricularem Regni Poloniae summaria*, ed. T. Wierzbowski, pars IIa. Varsaviae 1912, nr 95.

⁴ Wł. Konopczyński pisał: „W braku danych oznacza się czas sejmowania według formuły aktów kanclerskich *in conventionem generali*, ale jest to data niejasna” (*Chronologia sejmów polskich 1493–1793*. Archiwum Komisji Historycznej, t. XVI, 1948, nr 3). *Chronologia sejmów...* nie podaje dokładnych dat obrad sejmiku 1493 r., a jedynie informuje, że odbył się w I–II 1493 r.

⁵ Zob. *Matricularem Regni Poloniae summaria*, t. II, nr 92, s. 6.

⁶ Zob. W. Uruszczak, *Sejm Walny Koronny w latach 1506–1540*, Warszawa 1981, s. 149.

W konkluzji stwierdzam, iż – moim zdaniem – obrady sejm piotrkowskiego otwarto w dniu 28 stycznia 1493 r., to jest w pierwszym dniu urzędowania króla Jana Olbrachta w Piotrkowie⁷.

II. Data zakończenia obrad

W świetle *itinerarium* Jana Olbrachta, król przebywał w Piotrkowie do 4 marca 1493 r.⁸. Ten dzień mógłby być więc uznany za dzień zakończenia sejm⁹. Według mnie, najprawdopodobniej obrady sejmowe zostały zakończone 3 marca, to jest w dzień po ogłoszeniu uniwersału podatkowego, datowanego na 2 marca¹⁰. W sejmach tamtych czasów zakończenie obrad z ceremonią pożegnania króla przez posłów następowało prawie natychmiast po ogłoszeniu uniwersałów, a nawet czasem wcześniej¹¹.

Wacław Uruszczak

ANALIZA PROJEKTÓW USTAW

Podstawowym zadaniem każdego parlamentu jest tworzenie prawa. Od jakości stanowionych ustaw zależy dobre funkcjonowanie państwa, jego stabilność. Szczególnej wagi nabiera to zadanie w warunkach polskich, gdy demokrację buduje się w zasadzie od podstaw, a niezbędne zręby systemu prawnego muszą zostać stworzone na nowo. Dlatego też autorce niniejszego opracowania wydała się interesująca odpowiedź na pytanie, na ile przygotowywane obecnie w Sejmie ustawy odpowiadają ogólnie uznawanym potrzebom przemiany naszego systemu prawnego. Przemiana ta miałaby polegać, w płaszczyźnie merytorycznej, na zapewnieniu adekwatności nowych regulacji prawnych do zadań transformacji ustroju gospodarczego i politycznego oraz do społecznych oczekiwań związanych z transformacją ustrojową, w płaszczyźnie zaś formalnej na nadaniu systemowi prawa walorów spójności, wyrazistości i czytelności, zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawa.

Przedmiotem analizy stał się zbiór 126 projektów ustaw, które w dniu 15 stycznia 1993 r. były przedmiotem prac Sejmu. W analizie nie uwzględniono projektów, które już zostały przez Sejm I kadencji uchwalone i stały się obowiązującym prawem, jak również tych, które Sejm odrzucił. Podstawą niniejszego opracowania była ankieta składająca się z 29 pytań dotyczących projektów opracowana w Zespole Opinii Prawnych Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, a prawnicy zatrud-

⁷ Datę 28 stycznia 1493 r. jako początkową podaje J. Bardach w pracy pt. *Początki sejm* stanowiącej rozdział w dziele: *Historia sejm polskiego*, t. I: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 55.

⁸ F. Pappée, *Jan Olbracht*, Kraków 1936, s. 237.

⁹ J. Bardach pisze, iż sejm piotrkowski 1493 r. obradował 9 tygodni do 4 kwietnia. Zob. *Historia sejm polskiego*, s. 55. Moim zdaniem, jest to informacja mylna.

¹⁰ Cytowany wyżej w przypisie 1.

¹¹ Zob. W. Uruszczak, *Sejm walny koronny...*, s. 184 i nast.

nieni w tym Zespole dokonali, w myśl przyjętego w niej kwestionariusza, analizy wszystkich projektów ustaw, nad którymi Sejm obecnie pracuje.

Analiza ma charakter bardziej ilościowy, niż jakościowy. Dlatego jej wyniki ukazują – i to w sposób przybliżony – tylko pewne cechy objętych nią projektów. Ale nawet tak przeprowadzone badanie ujawnia kilka zjawisk niepokojących, a przez to kwalifikujących się do dalszej uważnej obserwacji, oraz – być może – przeciwdziałania.

Dotyczy to przede wszystkim znaczenia przewagi zmian doraźnych i fragmentarycznych (zwłaszcza w inicjatywach poselskich) nad systemowymi nowymi rozwiązaniami całościowymi.

Zbyt wielu projektom brak należyte – tzn. zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu – sporządzonego uzasadnienia, co utrudnia rozpoznanie intencji projektodawców i ocenę zasadności ich inicjatywy. Mankamentem zaś istniejących uzasadnień bywa często brak wskazania źródeł finansowania, przewidzianych w projektowanej ustawie, przedsięwzięć. Z reguły projektodawcy odwołują się wyraźnie lub w domyśle do szczodrości budżetu państwa. Powstaje w ten sposób niebezpieczeństwo pogłębiania jego deficytu poprzez nie do końca przemyślaną działalność legislacyjną.

Zdarzają się projekty prawie „puste”, zawierające sformułowania pozbawione wartości normatywnej, dla których nie powinno być miejsca w akcie prawnym. Zjawiskiem groźnym dla przyszłej interpretacji i stosowania uchwalanych ustaw jest nieprzestrzeganie zasad techniki legislacyjnej przez ich autorów.

W 9% projektów doszukano się błędów w wewnętrznym układzie i oznakowaniu przepisów, uchybień pod względem ich jasności i poprawności językowej, aż w 13% zaś znaleziono uchybienia w sformułowaniu przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych. Przypomnieć w tym miejscu wypada, iż ściśle kryteria poprawności tego rodzaju klauzul upoważniających ustalił m.in. w szeregu swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny. Projekty wniesione z inicjatywy rządu są sporządzane z reguły w sposób bardziej odpowiadający zasadom techniki legislacyjnej, co nie dziwi wobec relatywnie wysokiej kompetencji służb prawnych rządu. Wyprowadzić wszakże z tego można i taki wniosek, że pozostali inicjatorzy projektów ustawodawczych powinni pełniej korzystać z pomocy fachowych legislatorów przy opracowywaniu projektów.

Wbrew cytowanemu przepisowi regulaminu Sejmu utrzymuje się zła praktyka nieopracowywania łącznie z projektem ustawy założeń podstawowych aktów wykonawczych (lub pełnych projektów takich aktów). Skutkować to może – a i skutkuje w praktyce – opóźnieniem ich wydania i wejścia w życie, a tym samym i wejścia w życie odpowiednich przepisów samej ustawy. W zestawieniu ze wskazanymi wcześniej uchybieniami w formułowaniu przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych stwarza to możliwość nadmiernej dowolności w kształtowaniu treści aktów wykonawczych przez upoważnione organy.

Jeżeli sygnalizacja niektórych słabości treściowych i najczęściej popełnianych w projektowaniu błędów formalnych przyczyni się w jakiejś mierze do polepszenia wyników prowadzonego w Sejmie postępowania legislacyjnego – cel niniejszego opracowania będzie można uznać za osiągnięty.

1. Dla obserwacji i analizy procesu legislacyjnego ważne jest ustalenie, jak osoba projektodawcy wpływa na przedmiot legislacji; można domniemywać, że większość problemów administracji i gospodarki będzie przedmiotem ustawodawczej inicjatywy rządowej. Natomiast niektóre projekty poselskie nosić będą znamiona wpływu partykularnych interesów reprezentowanych przez posłów, ich kluby, partie polityczne czy zbiorowości wyborców. Dlatego też analizę projektów ustaw zaczniemy od prześledzenia wpływu miejsca powstania inicjatywy ustawodawczej na zgłoszony projekt.

Wśród poddanych analizie 126 projektów ustaw (projektów nowelizacji ustaw), 90 zostało wniesionych przez posłów i komisje sejmowe, 27 projektów złożył rząd, 6 Senat, a 3 pochodzą od prezydenta. Z powyższego zestawienia widać, iż najaktywniejszym projektodawcą jest Sejm, gdyż to on jest inicjatorem ponad 70% projektów.

2. Niektóre dziedziny życia wymagające regulacji prawnej budziły u projektodawców tak liczne kontrowersje, że powstawało kilka projektów na ten sam temat. Co ciekawsze, kontrowersyjne nie były na ogół sprawy gospodarcze, ale raczej zagadnienia związane z polityką społeczną, działalnością samorządu terytorialnego i z rozliczeniami z okresem władzy komunistycznej. Szczególnym zainteresowaniem projektodawców cieszyły się: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym (5 projektów), ustawa o systemie oświaty (5 projektów), ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (5 projektów), ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (4 projekty), ustawa kombatantska (4 projekty), ustawa lustracyjna (3 projekty), ustawa o warunkach pełnienia stanowisk publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej – związana z ustawami lustracyjnymi (3 projekty), ustawa o izbach lekarskich (2 projekty) oraz ustawy o finansach gmin i o komunalnych kasach oszczędności (po 2 projekty). Tak eksponowana w środkach masowego przekazu sprawa prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stała się tematem zaledwie dwóch projektów.

3. Jedynie 8 ze 126 projektów ustaw będących przedmiotem analizy powstało na podstawie wyraźnego konstytucyjnego upoważnienia. Przez wyraźne konstytucyjne upoważnienie rozumieć należy zapis konstytucyjny zobowiązujący ustawodawcę do uregulowania ściśle określonej sprawy w drodze ustawy. Projektami powstałymi na podstawie takiego konstytucyjnego zobowiązania są między innymi projekt ordynacji wyborczej, projekty ustaw: o referendum, o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, o Najwyższej Izbie Kontroli, projekt budżetu oraz projekty zmieniające ustawy o sądach powszechnych i prokuraturze.

4. Prawie 54% projektów stanowią propozycje zmiany ustaw już istniejących. Natomiast 46% (jest to bardzo duża liczba) to propozycje nowych ustaw – z których znaczna część dotyczy rozwiązań całościowo-systemowych. Projekty ustaw nowych, a co za tym idzie również propozycje rozwiązań systemowych, były w większości dziełem rządu. Wśród projektów sejmowych dominują nowelizacje – nie wolno zakładać, że ich wartość dla systemu prawnego jest mniejsza, ale wydaje się, że parlament w większym stopniu poprawia istniejący ład prawny, a rząd próbuje stworzyć zręby nowego systemu.

5. Najlicniejsza grupa projektów dotyczy prawa administracyjnego (56), druga zaś co do wielkości jest grupa projektów dotyczących prawa gospodarczego (32).

Łączna liczba 88 projektów świadczyć może o dużym zainteresowaniu projektodawców szybką zmianą gospodarczego oblicza kraju. Znacząca liczba projektów (45) odnosi się także – w większym lub mniejszym stopniu – do transformacji ustroju politycznego w dziedzinach regulowanych przez prawo konstytucyjne i prawo administracyjne.

6. Również analiza projektów ustaw pod kątem regulowanej przez nie dziedziny życia społecznego wskazuje, iż największym zainteresowaniem projektodawców cieszą się problemy gospodarcze (55 projektów). Niepokoić może fakt, że tylko 7 projektów dotyczyło tak niebagatelnych dziedzin jak kultura i edukacja. Wnioskować zatem można, iż ustawodawca, koncentrując się w swoich pracach legislacyjnych raczej na zagadnieniach gospodarczych, zaniedbuje inne dziedziny życia społecznego.

O ustawach z zakresu gospodarki możemy powiedzieć, że w jednakowym stopniu są przedmiotem zainteresowania wszystkich podmiotów występujących z inicjatywą ustawodawczą; podobnie jest w przypadku spraw dotyczących bezpieczeństwa i administracji. W kwestii spraw polityki społecznej daje się zauważyć większa aktywność parlamentu. Wynika to z pewnością stąd, iż parlamentarzyści podlegają w większym stopniu niż rząd naciskom społecznym.

7. Nie jest błędem, jeśli ustawodawca ustalając w akcie prawnym pewne zasady, jednocześnie ustali jakieś od nich odstępstwa. Wprowadzanie takich wyjątków jest niejednokrotnie koniecznością. Błędem jest natomiast wprowadzanie zbyt dużej liczby wyjątków, gdyż w ten sposób traci sens sama zasada. Z analizy projektów wynika, iż tylko w 19 ustawach wyjątki takie przewidziano i z reguły ich liczba nie była zbyt duża.

8. Zdarza się i tak, że chcąc zapewne podkreślić wagę przedmiotu legislacji wnioskodawca umieszcza w treści ustawy sformułowania nie odpowiadające zasadom tworzenia prawa, jak apele, postulaty itp., których waga, np. moralna jest wysoka, ale które pozbawione są znaczenia prawnego. Na szczęście tylko w ośmiu projektach mieliśmy do czynienia z takimi przypadkami.

9. Uchwała Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej określa jak powinien wyglądać prawidłowo sporządzony akt prawny.

Ocena poprawności technicznej zgłaszanego projektu jest trudna o tyle, że wśród projektów zgłaszanych przez posłów jest znacznie więcej nowelizacji i tym samym aktów, których to kryterium dotyczy tylko częściowo. Ocena poprawności legislacyjnej zgłaszanych projektów dokonana w myśl kryteriów uchwały Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. wykazuje, że projekty rządowe są przygotowywane najstaranniej. Dotyczy to zarówno umieszczenia przepisów ustawy we właściwej, z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, kolejności, jak i podziału na artykuły, ustępy, paragrafy oraz prawidłowej redakcji upoważnień do wydawania aktów wykonawczych.

Tylko w czterech projektach przepisy zostały umieszczone w niewłaściwej kolejności (3,17%), w dziewięciu zaś nieprawidłowo dokonano systematyzacji przepisów oraz ich podziału na artykuły, ustępy i paragrafy (7%). Większość tego typu błędów zawierały projekty poselskie.

Blisko 14% złożonych projektów zawiera nieprawidłowo zredagowane upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. Jest to liczba bardzo znacząca. Usta-

wa dotknięta taką wadą zwykle nie może być właściwie stosowana i może stać się przyczyną sporów kompetencyjnych w łonie władzy wykonawczej. Najprawdopodobniej uchybienia takie zostaną usunięte z projektów w toku prac rozpatrujących je komisji, ale już samo ich pojawienie się wpływa na przedłużenie prac Sejmu nad projektem i tym samym opóźnia jego uchwalenie.

10. Zgodnie z art. 31 ust. 2 regulaminu Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. uzasadnienie projektu powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu Państwa,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Ponadto powinno ono przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynikał z przepisów ustawy (art. 31 ust. 3 regulaminu).

Powyższe kryteria stały się podstawą oceny uzasadnień poszczególnych projektów jako ogólnikowych bądź szczegółowych.

Wszystkie projekty zawierają uzasadnienie, ale prawie połowa spośród nich to uzasadnienia ogólnikowe. Ważne wydaje się określenie, czyje, którego z wnioskodawców, projekty zawierają ogólnikowe uzasadnienia – czy są to projekty rządu, czy Sejmu.

Z analizy wynika, że uzasadnienia projektów rządowych są szczegółowe, natomiast projekty poselskie mają uzasadnienia bardzo ogólne, i jest to tak duża i istotna różnica, że można mówić o pewnej zasadzie.

Konsekwencją powyżej prezentowanej postawy projektodawców są braki w zakresie wskazywania na źródło finansowania skutków ekonomicznych wprowadzenia nowego prawa – 75 projektów zawiera powyższe braki. Projekty poselskie, których uzasadnienia są najczęściej ogólnikowe, są też projektami, które nie zwracają dostatecznej uwagi na to, gdzie znaleźć pokrycie finansowe kosztów wprowadzanej regulacji. Podkreślić należy, iż art. 31 ust. 5 regulaminu Sejmu RP daje Prezydium Sejmu możliwość zwrócenia wnioskodawcy projektu ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w regulaminie. Jak dotąd Prezydium Sejmu nie skorzystało z tego uprawnienia, a wydaje się, że w niektórych przypadkach byłoby to wskazane, gdyż oszczędziłoby czas ustawodawcy i wyeliminowało we wstępnym etapie prac sejmowych część projektów, które później i tak są przez izbę odrzucane.

11. Z treści projektu ustawy można wnioskować o tym, kogo dotkną ekonomiczne konsekwencje wprowadzanego prawa. Innymi słowy, można zapytać: kto za to zapłaci? W przeważającej mierze konsekwencje finansowe nowych legislacji obciążać będą budżet Państwa, co oczywiście nie pozostanie bez wpływu na finansowe obciążenie wszystkich obywateli, choć jedynie w 12 przypadkach konsekwencje fi-

nansowe nowej regulacji dotkną ogół obywateli bezpośrednio. Aż w 31 przypadkach (1/4 wszystkich ustaw) skutkami finansowymi regulacji obciążone zostały „inne podmioty”; w zależności od przedmiotu ustawy będą to np.: osoby uzyskujące koncesje według prawa górniczego i geologicznego, osoby korzystające z utworu w myśl prawa autorskiego, samorządy terytorialne – w przypadku projektu ustawy o komunalnych kasach oszczędności, a także partie polityczne – w przypadku projektu ordynacji wyborczej.

12. Większość projektów ustaw nie przewiduje aktów wykonawczych, tym samym nie wskazuje na podmiot upoważniony do wydania aktu wykonawczego. Na 44 projekty ustaw, które przewidują wydanie aktów wykonawczych, ich podmiotem są przede wszystkim ministrowie (21) i Rada Ministrów (18) – można więc zapytać, czy nie jest to otwarta ścieżka do odbudowy nadmiernego znaczenia „legislacji rządowej”, pozaparlamentarnej, tak popularnej w poprzednim ustroju. W jednym przypadku przewidziano aż 23 akty wykonawcze do jednej ustawy. Był to projekt ustawy – prawo górnicze i geologiczne. W następnej kolejności prawie równie liczne akty wykonawcze miały projekty ustaw: o kulturze fizycznej i o monopolu spirytusowym. I tylko w jednym przypadku projekt aktu wykonawczego został dołączony do projektu ustawy.

13. Niepokój budzą niezgodności projektów ustaw z umowami i konwencjami prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną. W przeważającej mierze dotyczy to pakietu ustaw lustracyjnych, które pozostają w sprzeczności z *Europejską kartą socjalną* (część I pkt. 1) oraz z *Europejską konwencją praw człowieka i podstawowych wolności*, a także z *Międzynarodowymi paktami praw człowieka* (art. 25 paktów). Są to następujące projekty: – ustawy o warunkach wstępnych zajmowania stanowisk w RP (projekt poselski – nr 423); – ustawy o warunkach wstępnych zajmowania niektórych stanowisk w RP (projekt senacki – nr 417); – ustawy o lustracji (projekt poselski – nr 406); – ustawa o trybie sprawdzania i ujawniania okoliczności dotyczących współpracy z organami UB i SB oraz innymi służbami specjalnymi osób pełniących lub ubiegających się o pełnienie publicznych funkcji państwowych (projekt poselski – nr 399); – ustawa o łączności (projekt poselski – nr 84); – ustawa o warunkach zajmowania stanowisk publicznych w RP (projekt poselski – nr 394); – ustawa lustracyjna (projekt poselski – nr 386); – ustawa prawo budowlane (projekt rządowy).

W kilku przypadkach stwierdzono również niezgodność nowo tworzonego prawa z układem o stowarzyszeniu Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą, a właściwie z prawem Wspólnot Europejskich, gdyż w układzie o stowarzyszeniu Polska zobowiązała się do dostosowywania ustawodawstwa krajowego do prawa Wspólnot. Wśród aktów sprzecznych ze standardami europejskimi wymienić należy projekty ustaw: o kształtowaniu i ochronie środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o monopolu tytoniowym, o monopolu spirytusowym, a także ustawę – prawo budowlane.

14. Tworzenie nowego prawa związane jest z koniecznością zmian w istniejącym łańdźcu prawnym. W związku z tym w niektórych przypadkach zmiany są daleko idące – od 1 do 27 zmian. Sześć projektów proponuje co najmniej po 6 zmian w innych ustawach.

15. Gdy proponowane w projekcie zasady proceduralne są zgodne z ogólnymi procedurami przewidzianymi w prawie, tj. karną, cywilną i administracyjną, zasada spójności prawa zostaje uszanowana. Projektodawca może zaproponować własną procedurę, ale za niewłaściwą należy uznać sytuację, gdy proponowana procedura rozstrzygania konkretnych spraw jest zasadniczo niezgodna z już istniejącymi. Odnotujmy, że 11 projektów ustaw przewiduje procedury niezgodne z zasadami obowiązującego ustawodawstwa, 29 projektów nie przewiduje jakiejkolwiek procedury, a w pięciu przypadkach zostały stworzone nowe procedury. Są to projekty ustaw: – prawo autorskie, projekt rządowy, druk nr 170 – w art. 85 procedura orzekania w Komisji Prawa Autorskiego dotycząca tabel wynagrodzenia i podziału opłat; – o monopolu spirytusowym, projekt poselski, druk nr 267 – nowe zasady udzielania koncesji; o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw, projekt rządowy, druk nr 434 – specjalna procedura układowa dla przedsiębiorstw państwowych; – o referendum, projekt prezydencki, druk nr 281 – sposób i tryb przeprowadzenia referendum; – o ściganiu zbrodni stalinowskich, a także innych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu i wolności człowieka oraz wymiarowi sprawiedliwości nie ściganych z przyczyn politycznych w latach 1944–1989, projekt senacki, druk nr 321 – nowy tryb wnoszenia rewizji nadzwyczajnej.

16. Obecna sytuacja polityczna kraju sprzyja rozliczeniom z przeszłością, i to zarówno stalinowską jak i realnego socjalizmu. Stąd też pewna część projektów dotyczy takich właśnie rozliczeń (12). Są to głównie projekty poselskie, traktujące o odszkodowaniach za prześladowania ze strony władzy komunistycznej itp. Projekty rządowe w większości dotyczą bieżącej sytuacji kraju, co jest niewątpliwie konsekwencją zadań, jakie stoją przed rządem.

17. Cechą charakterystyczną ustawy epizodycznej jest z góry założony, ograniczony czas jej obowiązywania. Uchwalania ustaw epizodycznych nie można uznać za zjawisko pozytywne, nie wpływają one bowiem na stabilizację systemu prawnego. Jednakże w okresie przejścia do systemu gospodarki rynkowej ich uchwalanie jest niekiedy koniecznością. Wydaje się, że właśnie z tego powodu liczba projektów ustaw o charakterze epizodycznym jest stosunkowo duża (13 projektów).

18. Zakres zmian społeczno-gospodarczych w Polsce jest tak duży, że wymaga objęcia literą prawa całych dziedzin życia społecznego, stąd aż dwadzieścia dziewięć projektów ma charakter systemowy, reguluje całą dziedzinę życia społecznego.

Charakter systemowy mają w większości projekty ustaw pochodzące od rządu. Jest to konsekwencja zadań, jakie stoją przed rządem. Poza tym większość projektów rządowych, to nie nowelizacje, lecz propozycje wprowadzenia nowych ustaw, co oczywiście nie pozostaje bez wpływu na systemowy charakter tychże rozwiązań.

19. Systemowość rozwiązań prawnych wiąże się często z tworzeniem nowych jednostek bądź nowych komórek w istniejących instytucjach, które powoływane są do wykonywania stanowionego prawa (np. Agencja Rynku Rolnego). Nie pozostaje to rzecz jasna bez wpływu na koszty wprowadzenia danej regulacji – 41 projektów (a więc ponad 30%) powołuje do życia nowe jednostki lub komórki administracyjne. Jeżeli ich tworzenie nie jest wynikiem rzeczywistej konieczności, mamy do czynienia ze zbędną rozbudową aparatu administracyjnego, a co za tym idzie, dodatkowym obciążeniem budżetu państwa.

20. Większość tworzonych ustaw dotyczy wszystkich obywateli, 36 projektów reguluje działalność podmiotów gospodarczych, a 61 – wyodrębnionych grup społecznych i środowisk zawodowych.

Zakres przedmiotowy zbadanego zbioru projektów legislacyjnych wskazuje na wyraźną przewagę regulacji odnoszących się do ustroju gospodarczego oraz sposobów sprawowania władzy, a zatem dziedzin, które w rzeczy samej stanowią główne pole transformacji, których przekształcenie jest najpilniejsze i które tak właśnie są postrzegane przez elity polityczne.

Wiele inicjatyw ustawodawczych podjęto zgodnie z priorytetami ustalonymi przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów w Raporcie o kierunkach pilnych zmian w systemie prawnym RP z 1992 r. Jako przykład można tu wymienić projekty ustaw o powszechnej prywatyzacji, prywatyzacji, zagospodarowaniu przestrzennym, Prokuratury Generalnej RP, a także ordynacji wyborczej do Sejmu RP, prawa budowlanego, prawa autorskiego. Wyliczenie to można kontynuować.

Niepokoi natomiast brak także uznanych przez Radę Legislacyjną za pilne fundamentalnych, systemowych aktów ważnych dla całych gałęzi prawa – prawa cywilnego, finansowego, karnego i innych – być może wymagających dłuższych prac przygotowawczych, lecz o strategicznym znaczeniu dla pomyślnego przebiegu procesów transformacji.

Joanna Konecka

B. RECENZJE

EWA GDULEWICZ

Parlament a rząd w V Republice Francuskiej.

Sfera ustawodawcza

Wyd. UMCS, Lublin 1990, s. 290.

Z pewnością nie popełniamy błędu stwierdzając, że badania nad ustrojami konstytucyjnymi współczesnych demokracji zachodnich są trwałym elementem polskich analiz ustrojoznawczych i zawsze ich rezultaty przyjmowane są z dużym zainteresowaniem, tak samego środowiska naukowego, jak i polityków czy sporej części opinii publicznej. W szczególności dotyczy to demokracji europejskich, zwłaszcza zaś rozwiązań francuskich, czego potwierdzeniem mogą być badania konstytucjonalistów tej miary, co Jerzy Stembrowicz, Witold Zakrzewski, Janina Zakrzewska, Wiesław Skrzydło. W tym nurcie mieści się omawiana praca Ewy Gdulewicz i, dodajmy od razu, stanowi jego cenną część. Monografia jest gruntowna, rzetelna, wnosi wiele nowego do analizowanej problematyki oraz dobrze świadczy o warsztacie naukowym i erudycji Autorki.

Tak się historycznie składa, że na podkreślenie dziś zasługuje także wielka aktualność pracy, choć przystępując do swych badań Autorka może nawet nie prze-

czuwała, że ukończy je, gdy staniemy w obliczu potrzeby prac zmierzających do opracowania i uchwalenia nowej konstytucji dla Rzeczypospolitej Polskiej. W dyskusjach nad kształtującym się ustrojem i sposobem ujęcia go w konstytucji, zwłaszcza zaś wobec wyraźnych nawiązań politycznych do francuskiego modelu V Republiki jako jednego z najrealniejszych wzorów dla polskich rozwiązań, prezentowana praca winna stanowić wartościowy materiał. Praca z założenia nie ma wprowadzić prawnoporównawczego charakteru, ani też – co wyraźnie zaznaczono – nie miała na celu dokonania syntezy na tle rozwiązań prawnych przyjętych w innych państwach zachodnioeuropejskich, ale nie przesądza to przecież o ogólniejszym walorze dokonanych przez Autorkę spostrzeżeń. Historia przecież potwierdza, jak model francuskiego parlamentaryzmu niejednokrotnie już wywierał wpływ na kształt rozwiązań ustrojowych innych państw, w tym i Polski międzywojennej.

Z szerokiego zakresu problematyki stosunków między parlamentem a rządem Autorka wybrała dla swych analiz relacje między tymi organami w sferze prawotwórstwa. Podtytuł pracy oddaje to przez pojęcie „sfery ustawodawczej”. Niewątpliwie we wzajemnych stosunkach obu rodzajów organów jest to kwestia podstawowa, zwłaszcza gdy uwzględnić pozycję parlamentu jako *ex definitione* ustawodawczego, a zarazem uwzględnić, charakterystyczną dla rozwiązań francuskich w konstytucji z 1958 r., dominującą pozycję egzekutywy. W szczególności musiały więc być objęte analizą dwa główne wątki: wątek pozycji ustrojowej ustawy parlamentu, określonej głównie zakresem przedmiotowym tego aktu, oraz wątek podziału ról parlamentu i rządu w samym toku stanowienia ustawy. Konieczność tę trafnie odzwierciedla podział pracy na dwie części (cz. I: *Domena ustawy a domena prawotwórczej działalności rządu w Konstytucji V Republiki*; cz. II: *Parlament a rząd w procesie ustawodawczym*). Patrząc z innego punktu widzenia można zauważyć, że część I dotyczy w zasadzie problemów prawa materialnego, część II zaś obejmuje zagadnienia prawa proceduralnego.

W części I ukazano najpierw ustawę w tradycyjnej doktrynie francuskiej (rozdz. I) z uwzględnieniem jej koncepcji jako wyrazu „woli powszechnej” i rozwoju prawotwórstwa rządowego w ramach zasady suwerenności ustawy, następnie (rozdz. II) – podział kompetencji prawotwórczych między parlamentem a rządem w Konstytucji V Republiki – tu z uwzględnieniem przedmiotowego podziału materii między wspomniane organy oraz z uwzględnieniem kontroli konstytucyjnego podziału kompetencji i stanowiska nauki prawa konstytucyjnego w tych kwestiach. Kolejno zaś przedstawiono (rozdz. III) konstytucyjny podział na materie ustawy i materie reglamentacyjne w praktyce – tu z zaznaczeniem roli rządu w kształtowaniu obu sfer („domen”), podział materii prawotwórczych na forum parlamentu i w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej. Wnioski (IV) ukazują rezultaty 30-letniego obowiązywania konstytucji.

Problematyka części I jest więc ujęta wielowątkowo; opis i analiza dotyczy płaszczyzny normatywnej i doktrynalnej, ukazana zostaje praktyka konstytucyjna, w tym i orzecznicza. Zaletą jest także i to, że nie prezentuje się problemów w sposób statyczny, lecz dynamicznie – przytaczając nie tylko przepisy konstytucyjne i ich interpretację z początków V Republiki, ale – na tle pogłębionej charakterystyki

politycznej tego systemu – dostrzegalne różne tendencje. Nie ulega zaś przy tym wątpliwości, że zagadnienie podziału uprawnień prawotwórczych między parlament a egzekutywę jest jednym z centralnych zagadnień – także legislacyjnych – współczesnych państw.

Autorka kompetentnie przedstawiła antyparlamentarny charakter zmian ustrojowych – w porównaniu z wcześniejszą tradycją francuską – wprowadzonych konstytucją z 1958 r., określonych szybko mianem „rewolucji prawotwórczej” i prowadzących do stwierdzeń o „ustawodawstwie bez ustawodawcy”. Jednocześnie ukazane zostały możliwości różnokierunkowej wykładni przepisów konstytucyjnych, które w konsekwencji – po wielu latach – zaowocowały przywróceniem wiodącej roli ustawy wśród źródeł prawa, co w szczególności dotyczy eliminacji granic przedmiotowych tego aktu i wiąże się z umacnianiem roli parlamentu. Zmiany te były możliwe nie tylko „dzięki” niekompletności i ogólnikowości sformułowań przepisów konstytucyjnych, ale i przyczynom społeczno-politycznym, choć w tym zakresie analiza jest skromniejsza. W szczególności jednak interesujące jest tu przedstawienie korzystnego dla parlamentu orzecznictwa, zwłaszcza od lat siedemdziesiątych, francuskiej Rady Konstytucyjnej, która z organu mającego być strażnikiem dominacji rządu stała się czynnikiem umacniającym rolę ustawy i pozycję parlamentu.

Nie znaczy to, że rozprawa pomyślana została jako wyczerpujące studium całokształtu uprawnień prawotwórczych parlamentu i rządu w V Republice Francuskiej. Poza jej zakresem są np. kwestie szczególnego zakresu przedmiotowego (a także trybu uchwalania) ustaw podejmowanych w drodze referendum, kwestie aktów o charakterze mieszanym, tzn. uchwalanych przez rząd w materiałach ustawowych (materiałnie ustawowych, formalnie „reglamentacyjnych”). Marginalnie uwzględniona zostaje problematyka konstytucyjnego zróżnicowania kategorii ustaw, niemal poza zasięgiem rozważań pozostaje problematyka ordonansów (dekretów z mocą ustawy) – tu być może ciekawa dla polskiego czytelnika byłaby problematyka warunków społeczno-politycznych, w jakich rząd ubiega się o przyznanie mu takich uprawnień oraz roli prezydenta w związku z podpisywaniem takich aktów. Można też wreszcie zastanawiać się nad terminologią. Określenie władzy (też: domeny, materii) jako „reglamentacyjnej” wydaje się raczej prostym spolszczeniem terminologii francuskiej (*pouvoir reglementaire*), którego źródło – jak się wydaje – można szukać w podobieństwie brzmienia, niż terminem prawnym i prawniczym, który odzwierciedlałby istotne jego znaczenie. Nie popierałbym też spotykanego w tekście terminu „ustawodawstwo rządowe”, skoro rząd nie uchwała – formalnie biorąc – aktu o nazwie „ustawa”. Pewnym wytłumaczeniem może tu być wprawdzie podtytuł rozprawy, głównie chyba jednak użyty dla zakreślenia jej granic, jednak terminologia ta budzić może zastrzeżenia w toku wywodów. Rozumiem jednakże kłopoty tego rodzaju, gdy w grę wchodzi różnica między aparaturą pojęciową porządku prawnego różnych krajów.

W części II rozprawy ukazane zostały najpierw prawne podstawy postępowania ustawodawczego w związku z zagadnieniem „racjonalizacji” parlamentaryzmu (rozdz. I), kolejno zaś: prawo inicjatywy ustawodawczej (rozdz. II) – w tym formal-

noprawne uwarunkowania, poprawka jako forma inicjatywy, ograniczenia; następnie (rozdz. III) organizacja prac ustawodawczych w parlamencie – tu rola komisji parlamentarnych jako forum dochodzenia do konsensusu między parlamentem a rządem, priorytet rządu w określaniu porządku dziennego izb i wpływ rządu na tok obrad plenarnych; wreszcie (rozdz. IV) zagadnienia trybu uchwalania ustaw w związku z dwuizbowością parlamentu – w tym procedura *navette*, procedura komisji mieszanych i instytucja „ostatniego słowa” Zgromadzenia Narodowego; w rozdz. V – udział pozaparlamentarnych organów państwa w stanowieniu ustawy, w tym stosunki między parlamentem a rządem, a zagadnienia kontroli konstytucyjności ustaw oraz kwestia promulgacji ustawy przez Prezydenta Republiki. Zakończenie (VI) stanowi podsumowanie pracy, zawierające wnioski Autorki. Tu można też dodać na marginesie, że obszerne zestawienie bibliograficzne materiałów źródłowych oraz literatury naukowej w pełni satysfakcjonuje jako przesłanka wszechstronnej analizy problematyki.

W pełni przekonujące są tu wnioski Autorki, że faktycznie najtrwalszym i najskuteczniejszym czynnikiem ograniczenia pozycji parlamentu okazały się te rozwiązania, które ograniczyły jego uprawnienia w toku procedury stanowienia ustaw. Konstytucyjne uprawnienia rządu w procesie ustawodawczym uczyniły zaś zeń organ w istocie kierujący tymi działaniami na tyle, że – jeśli uwzględnić nadto uwagi dotyczące Rady Konstytucyjnej – konstytucyjna formuła o uchwalaniu ustaw przez parlament mogłaby zostać uzupełniona stwierdzeniem, iż dzieje się to „z inicjatywy i pod kierownictwem rządu oraz pod kontrolą Rady Konstytucyjnej”. Jednocześnie jednak Autorka swą analizą podważa sąd, jakoby rola izb ograniczała się do „ratyfikowania” tylko aktów faktycznie tworzonych przez rząd. W uchwalaniu ustawy przez parlament widać bowiem więcej jego współuczestnictwa i inicjatywy, niż można by tego oczekiwać, myśląc o szczególnej roli egzekutywy. Z dwu zaś pozaparlamentarnych organów, którym konstytucja przyznaje prawo ingerencji w proces stanowienia ustawy, w sposób znaczący – jak się okazuje – uczestniczy w nim Rada Konstytucyjna. Uprawnienia zaś prezydenta jako arbitra w ewentualnym konflikcie między parlamentem a rządem, nie są wykorzystywane, choć mogą stanowić dla parlamentu duże ograniczenie w sytuacji kryzysu konstytucyjnego.

W zagadnieniach proceduralnych zwraca uwagę duża szczegółowość prezentacji etapów i instytucji procesu ustawodawczego, w tym też zasad organizacyjnych, co jednak nie dziwi. Aspekty nawet techniczno-organizacyjne w powiązaniu z układem sił politycznych w parlamencie wywierają bowiem wpływ ułatwiający lub utrudniający realizację konstytucyjnych założeń. „Zracjonalizowany” proces ustawodawczy to element generalnego stosunku między parlamentem a rządem, szeroko – bezpośrednio i pośrednio – regulowany konstytucyjnie. Stabilizacja wymuszana konstytucyjnie tam, gdzie nie można jej osiągnąć w wyniku wyborów – to gorzka, jak się wydaje, nauka, jaka legła u podstaw założeń proceduralnych. Płacona cena to też ograniczenie swobody (autonomii) parlamentu w organizowaniu swej pracy. Cała reszta – jeśli można tak rzec – to już tylko szczegóły, których kształt w różnych krajach mógłby być zróżnicowany. Analizę taką w odniesieniu do rozwiązań francuskich przedstawiła Autorka wzorowo, choć – siłą rzeczy – trudno tu już

o generalne, wiodące tezy. Nie umniejsza to wagi i przydatności przeprowadzonych wywodów.

Konkludując krótko: prezentowana praca stanowi cenny rezultat rzetelnych badań, godny zarekomendowania.

Andrzej Szmyt

Treatise on Belgian Constitutional Law

EDITED BY ANDRÉ ALEN

Deventer – Boston 1992, s. 288

Praca zbiorowa pt.: *Traktat o belgijskim prawie konstytucyjnym* jest adaptacją monografii wydanej w 1992 r. przez wydawnictwo Kluwer w serii *International Encyclopedia of Laws – Constitutional Law*. Powstała pod redakcją André Alena, profesora prawa konstytucyjnego uniwersytetów w Gandawie i Leuven. André Alen jest też, obok Bernarda Tillemana, głównym autorem książki. Pozostali autorzy to: P. Peeters, G. Haegendoren, J. Clement, F. Meerschaut, G. Stichele, J. Smet.

Idea tego typu przedsięwzięcia wymagała przyjęcia założeń właściwych wszystkim wydawnictwom o charakterze encyklopedycznym. Polegają one na zaoferowaniu czytelnikowi kompendium wiedzy o danym problemie w przejrzystym układzie hasłowym i z indeksem ułatwiającym szybkie dotarcie do poszczególnych zagadnień. Konsekwencją tego jest jednak to, iż prowadzona analiza naukowa nie może być zbyt głęboka.

Odbiorcą tak pomyślanego dzieła jest więc specjalista – obcokrajowiec, który zdobędzie rzetelną, podstawową wiedzę na dany temat, przydatną zwłaszcza w badaniach prawnoporównawczych. Jednocześnie stanowić to może pierwszy etap w razie podejmowania głębszych studiów nad jakimś zagadnieniem belgijskiego prawa konstytucyjnego. Z tego względu celne wydaje się opublikowanie pracy w języku angielskim, co znakomicie poszerza krąg odbiorców, gdyż znający języki francuski (czy holenderski) i tak mają dostęp do bogatej literatury przedmiotu.

Książkę otwiera pożyteczny słowniczek podstawowych terminów konstytucyjnych (*glossary*) angielsko-francusko-holenderski, co jest o tyle istotne, że niektóre terminy ustrojowe z kręgu europejskiej, kontynentalnej kultury prawnej (*civil law*) są trudne do bezpośredniego przetłumaczenia na angielską terminologię wyrosłą na gruncie *common law*.

Trzeba przy tym podkreślić, że praca o belgijskim prawie konstytucyjnym to nie tylko pozycja w serii encyklopedycznej, ale wręcz niezbędne źródło naukowe dla zagranicznych badaczy pragnących poznać aktualny stan prawny. O ile bowiem do 1970 r. system konstytucyjny tego kraju cechowała wyjątkowa stabilność, to w następnych latach nastąpiło radykalne przekształcenie państwa, do tej pory unitarnego, w państwo federalne. Przemiany te wymagały naturalnie kolejnych rewizji konstytucji z 1831 r., za którymi trudno jest nadążyć obserwatorowi z zewnątrz.

Proces ten zresztą trwa dalej. Jak zaznaczają autorzy w przedmowie, aktualizacja stanu prawnego doprowadzona jest w omawianej pracy do dnia 6 kwietnia 1992 r., ale rozpoczęty w tym właśnie dniu „dialog między wspólnotami [językowymi]” zapowiada kolejną reformę państwa.

Z tego punktu widzenia doświadczenia belgijskie mogą być interesujące dla niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej poszukujących ustrojowych wzorców pomocnych w rozwiązywaniu problemów państw zamieszkałych przez różne społeczności narodowe, religijne czy językowe.

Praca podzielona jest na części, rozdziały, paragrafy. Otwiera ją ogólne wprowadzenie do belgijskiej problematyki ustrojowej. Czytelnik otrzymuje zwięzłą historię 160-letniego konstytucjonalizmu belgijskiego oraz opis podstawowych jego zasad. Ten fragment nie jest zbyt obszerny, ale zaznajomienie się z nim jest bardzo pomocne dla pełnego zrozumienia funkcjonowania całego systemu, przedstawionego dalej bardziej szczegółowo.

Wśród zasad na czoło wysunięta została zasada parlamentarnego, demokratycznego państwa prawnego (*État de droit*, *rule of law*). O ile w momencie uchwalania konstytucji istotę tej zasady widziano w tym, by obywatele nie byli przedmiotem arbitralnie ustalanych reguł, to współcześnie chodzi raczej o to, żeby władze państwowe, każda w granicach swych kompetencji, przestrzegały odpowiednich norm prawnych, przy założeniu bezwzględnego prymatu konstytucji.

Zauważyć tu trzeba, iż do niedawna prawo belgijskie nie dopuszczało możliwości sądowej kontroli konstytucyjności ustaw czy to przez sądy powszechne, czy też przez specjalny Trybunał Konstytucyjny. Ta kontrola wkroczyła jednak do belgijskiego systemu prawnego niejako z zewnątrz, za pośrednictwem instytucji prawa międzynarodowego, przede wszystkim w zakresie respektowania praw człowieka. Belgia bowiem jako sygnatariusz obowiązujących w tej materii konwencji międzynarodowych zaakceptowała jurysdykcję Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Sąd Kasacyjny Belgii uznał zasadę prymatu traktatów samowymagających (*self-executing*) nad prawem wewnętrznym, co powoduje, iż sądy belgijskie nie stosują norm ustawowych sprzecznych z postanowieniami umów międzynarodowych chroniących prawa człowieka.

Ponadto w związku z przekształceniem Belgii w państwo federalne powołano specjalny Trybunał Arbitrażowy do rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Od 1989 r. każdy, kto dowiedzie w tym swego interesu, może zażądać od Trybunału zbadania zgodności z konstytucją norm ustawodawczych odnoszących się do rozdziału kompetencji i do trzech zasad: równości, zakazu dyskryminacji i wolności kształcenia. Jak słusznie zauważają autorzy, przyznanie Trybunałowi Arbitrażowemu prawa do kontroli przestrzegania nie dającej się precyzyjnie zdefiniować zasady równości może przynieść w konsekwencji rozwój kontroli konstytucyjności ustawodawstwa w stopniu znacznie wybiegającym poza intencje ustrojodawcy.

Kolejna zasada – podziału władz – rozumiana jest w Belgii w sposób elastyczny i zakłada się, właściwą systemowi parlamentarnemu współpracę i współzależność władz. W tym miejscu autorzy zwracają uwagę na znane również gdzie indziej zja-

wisko przesuwania się ciężaru władzy politycznej ku egzekutywie. Rząd jako emanacja większości parlamentarnej nie napotyka blokującej opozycji w parlamencie, który staje się w tej sytuacji bardziej instytucją kontrolującą niż wykonującą realną władzę. Stało się to widoczne zwłaszcza w połowie lat osiemdziesiątych, gdy ze względu na „ociężałą procedurę legislacyjną” rząd otrzymał delegowane uprawnienia ustawodawcze w dziedzinie gospodarczej. Istotę samego podziału władz w obecnych warunkach widzą autorzy raczej w gwarancjach niezależności sądownictwa oraz w rozdziale kompetencji związanym z federalną strukturą państwa.

Następna zasada ustrojowa to zasada suwerenności Narodu. Rozumiana jest ona w Belgii w sposób klasyczny jako władza niepodzielna, nieograniczona i nieprzenoszalna. Nie przeszkadza to jednak przenoszeniu prawa wykonywania pewnych artów suwerenności na instytucje ponadnarodowe. Wydaje się, iż autorzy zbyt pobieżnie potraktowali ten problem, zwłaszcza że w sąsiedniej Francji pojawiły się istotne rozbieżności między doktryną a orzecznictwem Rady Konstytucyjnej właśnie na tle rozumienia suwerenności, jej ograniczania i wykonywania¹.

Belgia, zgodnie z następną zasadą, jest monarchią konstytucyjną, co rodzi pytanie o to, czy poza symbolizowaniem ciągłości państwa monarcha ma współcześnie jakąkolwiek realną władzę. Okazuje się, że w Belgii, w której proporcjonalny system wyborczy powoduje od 1921 r. stałą konieczność powoływania rządów koalicyjnych, jest miejsce i dla króla pełniącego delikatną rolę w tworzeniu koalicji. Jako osoba całkowicie neutralna król może również odgrywać rolę mediatora w sporach między wspólnotami językowymi.

Ostatnią i najnowszą spośród zasad konstytucyjnych jest zasada federalizmu. Urzeczywistniona jest ona poprzez stworzenie dla wspólnot językowych odrębnych organów ustawodawczych, wykonawczych oraz kadry urzędniczej, z własnymi kompetencjami w dziedzinie oświaty, kultury i gospodarki.

W części I recenzowanej pracy przedstawiono zarys źródeł prawa konstytucyjnego. W pierwszej kolejności omówione zostały traktaty, a następnie konstytucja. Jest ona z formalnego punktu widzenia „sztywna”, a do jej zmiany konieczna jest trzyetapowa procedura. Co więcej, niektóre z postanowień konstytucji, odnoszące się np. do ochrony własności przed konfiskatą czy zakazu wprowadzenia cenzury prasy, uważane są za niezmiennie.

Wśród ustaw szczególne miejsce zajmują te, które dla swego uchwalenia wymagają specjalnych większości w ramach grup językowych. Moc ustawy mają również dekrety wydane przez egzekutywę w sytuacji siły wyższej (*force majeure*), gdy parlament nie może wykonywać swej funkcji ustawodawczej.

Ponadto właściwe organy działające w ramach trzech wspólnot językowych oraz w regionach walońskim i flamandzkim mogą wydawać dekrety z mocą ustawy na terytorium odpowiednio objętym kompetencją. W regionie stołecznym wydawane mogą być ordonanse, których moc prawną określa się jako pośrednią między ustawami a aktami wykonawczymi.

¹ Por. F. Luchaire, *Le Conseil Constitutionnel et la souverainete national*, „Revue du Droit Public”, 1991, No 6.

W dalszych rozdziałach I części krótko przedstawiona została rola orzecznictwa sądowego i prawa niepisanego, scharakteryzowano rozporządzenia i zarządzenia wydawane przez organy administracji oraz wyjaśniono zagadnienia związane z kodyfikacją, interpretacją i publikacją aktów prawnych.

Część II poświęcona jest omówieniu formy rządu. Prezentując system władzy państwowej autorzy odróżniają instytucje władzy faktycznej (*pouvoirs de fait*), do których zaliczają partie polityczne, *lobby* i grupy interesów, od organów władzy, których działanie jest w pełni regulowane prawem (*pouvoirs de droit*). Po definicjach odnoszących się do tych pojęć przedstawiona jest historia systemu partyjnego uzupełniona o tabelę ilustrującą wyniki uzyskiwane przez poszczególne partie w kolejnych wyborach od 1946 r. do 1991 r. Tabela wskazuje jednoznacznie na postępujące rozczłonkowanie polityczne elektoratu w Belgii.

Konstytucja belgijska nie zawiera przepisu wyraźnie uznającego istnienie partii politycznych, ale pośrednio do ich działania odnoszą się przepisy ustanawiające proporcjonalny system wyborczy, a także Kodeks wyborczy i przepisy ustawowe dotyczące finansowania partii.

Wśród problemów opatrzonych nagłówkiem „różne” rozważane są takie zagadnienia jak referendum i delegacja uprawnień. W Belgii referendum wiążące jest niedopuszczalne, natomiast nie rozstrzygnięta pozostaje kwestia referendum opiniotwórczego. Politycznie uważa się je za ryzykowne ze względu na ostre podziały między wspólnotami językowymi.

Organy konstytucyjne – głowa państwa, parlament, egzekutywa i sądownictwo omawiane są według powszechnie przyjętego schematu. Uwzględnia on sposób powoływania, organizację wewnętrzną, kompetencje oraz stosunki między poszczególnymi organami. Podkreślona jest specyfika ustrojowa Belgii będąca wynikiem istnienia odrębnych społeczności językowych. Znajduje to wyraz np. w podziale członków parlamentu według przynależności do jednej z dwóch grup językowych (francuskiej lub holenderskiej), tam gdzie przewiduje to konstytucja. Istnieją również proceduralne gwarancje interesów grup językowych, jak np. zawieszenie postępowania ustawodawczego w celu przeprowadzenia konsultacji, gdy jedna z grup uważa projekt za szkodliwy dla siebie.

Wspomniane podziały wywołują także dyskusje na temat zmiany statusu niektórych istniejących organów, np. Senatu, tak by mogły one lepiej mieścić się w nowej, federalnej strukturze państwa.

W części III omówiona jest struktura terytorialna państwa, ustrój federalny oraz system samorządu terytorialnego. Tu m.in. znajdujemy pełniejsze wyjaśnienie zasad funkcjonowania federalizmu belgijskiego z uwzględnieniem skomplikowanego systemu podziału kompetencji między władze centralne a wspólnoty językowe i regiony. Zasady tego podziału mają charakter sztywny (*entrenched*) tzn. nie mogą być jednostronnie zmienione ani przez władze centralne, ani przez jednostkę składową.

Część IV poświęcona jest problematyce obywatelstwa i wymiaru sprawiedliwości. Tutaj także omówione są podstawowe prawa i wolności, przy czym zwraca uwagę internacjonalizacja treści i gwarancji tych praw w belgijskiej doktrynie i

praktyce konstytucyjnej. Oznacza to, iż źródłami praw i wolności jest nie tylko Konstytucja Belgii, ale również *Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* wraz z pierwszym i czwartym protokołem oraz *Międzynarodowy pakt praw osobistych i politycznych*.

W rezultacie w Belgii istnieje rozbudowany system gwarancji praw mniejszości i to nie tylko językowych, ale również ideologicznych i wyznaniowych. W sposób nowoczesny i demokratyczny zapewnia się ochronę praw obcokrajowców na terenie Belgii. Z wyjątkiem przypadków wyraźnie wskazanych w ustawach, ochrona dóbr osobistych i własności obcokrajowców jest równa tej, jaka przysługuje obywatelom.

Książkę zamyka część V, w której autorzy zajęli się pewnymi szczegółowymi problemami, które uznali za istotne i na tyle specyficzne, by omówić je oddzielnie. Zaliczyli do nich uprawnienia wojenne, traktatowe i w sprawach zagranicznych, zagadnienia związane z nakładaniem podatków i budżetem, ustawodawstwo wyjątkowe oraz stosunki między Państwem a Kościołem.

Oceniając recenzowaną pracę trzeba stwierdzić, że została ona napisana w sposób profesjonalny, a jednocześnie bardzo czytelny. Zaznajamia czytelnika z belgijskim systemem konstytucyjnym w ten sposób, że jest on odnoszony do uniwersalnych pojęć, co podnosi jej walor porównawczy. Specjaliście mogłoby wydać się zbędne definiowanie tych pojęć (np. mandat wolny, inicjatywa ustawodawcza), ale niewątpliwie zyskuje na tym spójność i przejrzystość poszczególnych części. Dbłość o taki właśnie rezultat skłoniła zapewne autorów do powtarzania pewnych tez w różnych fragmentach pracy. Typowym tego przykładem jest charakterystyka procesu ustawodawczego w rozdziale 3 części II. Najpierw w paragrafie 3 (kompetencje) charakteryzuje się kompetencję ustawodawczą poprzez m.in. wskazanie jej etapów, a następnie w paragrafie 4 (funkcjonowanie) ponownie wraca się do tej kwestii, tyle że w sposób bardziej szczegółowy.

Pewnym mankamentem wydaje się być brak, np. w aneksie, aktualnego tekstu konstytucji w języku angielskim, tym bardziej że nie jest to dokument zbyt obszerny, a sama praca jest przecież w istocie komentarzem do konstytucji.

Wszystko to nie zmienia faktu, iż *Traktat o belgijskim prawie konstytucyjnym* jest doskonałym narzędziem do konstytucyjnych badań prawno-porównawczych i zachęcającą zapowiedzią kolejnych pozycji w tej serii.

Krzysztof Wójtowicz

C. NOTY

*The U.S. Congress and the German Bundestag.
Comparisons of Democratic Processes*

U. THAYSEN, R. H. DAVIDSON AND R. G. LIVINGSTON, EDS.
Westview Press Boulder San Francisco Oxford 1990, s. 582

Porównanie dwóch najbardziej potężnych parlamentów na świecie miało, jak to przyznają w zakończeniu wydawcy, wykazać, który z nich jest bardziej dynamiczny i lepiej odpowiada wyzwaniom, jakie niosą ze sobą zmiany spowodowane rozwojem nauki i technologii. Było to motywem przewodnim całej pracy. Szukanie różnic i podobieństw między dwoma parlamentami miało też potwierdzić lub odrzucić powszechne przekonanie o znacznym wpływie władz amerykańskich na kształt powojennej konstytucji Republiki Federalnej Niemiec.

Praca składa się z siedmiu części, w tym wstępu i podsumowania, dotyczących parlamentu jako instytucji przedstawicielskiej i jej składu społecznego, zachowania równowagi w trójdzielnym systemie władzy w państwie federacyjnym, organizacji parlamentu i jego organów, a także zakresu jego działania w poszczególnych dziedzinach (gospodarka, polityka zagraniczna, obrona), kontrolowania nauki i technologii, a także wzajemnych stosunków między parlamentem i środkami masowego przekazu.

Dwudziestu sześciu autorów w swoich tekstach skupiło się na analizie stosunku między władzą ustawodawczą a wykonawczą w obu systemach, na określeniu charakteru parlamentu i kierunku jego rozwoju. Opracowali oni również wnikliwie penetrację parlamentów przez siły pozaparlamentarne oraz formy kontaktów parlamentarzystów z wyborcami. Zbadali też obraz parlamentu w opinii publicznej i wpływ na nią środków masowego przekazu. Przedstawili także funkcjonowanie grup partyjnych w realiach państw federacyjnych. Zajęli się również porównywaniem możliwości finansowych obu parlamentów i sposobem rozporządzania funduszami przez parlamentarzystów, a także różnicami w obsłudze parlamentarzystów.

Wnioski, do jakich dochodzą autorzy nie są zaskakujące. Wpływy amerykańskie przy tworzeniu konstytucji Republiki Federalnej Niemiec nie były decydujące. Więcej jest różnic niż podobieństw w funkcjonowaniu obu parlamentów. Wynikają one z odmiennych systemów politycznych, historii i kultury politycznej obu krajów. Oprócz występującej w RFN tendencji do kształtowania się systemu prezydenckiego, prawie wszystkie instytucje i problemy przedstawiają się inaczej. Szczególnie widoczne jest to w tym, że Bundestag w większym stopniu niż Kongres kojarzy się z władzą. Bundestag funkcjonuje jako ciało złożone raczej z grup niż indywidualności, co wynika z odmiennych systemów wyborczych i ma wielkie znaczenie w funkcjonowaniu parlamentów. W Bundestagu parlamentarzyści działają głównie jako przedstawiciele grup partyjnych, tak w komisjach jak w dysponowaniu funduszami, organizowaniu swoich biur i kontaktów z wyborcami. W Kongresie zaś członkowie, zarówno Izby Reprezentantów jak Senatu, występują jako jednostki reprezentujące

przede wszystkim siebie. Bundestag w mniejszym stopniu uczestniczy w procesie legislacyjnym, oddając w znacznym stopniu inicjatywę władzom wykonawczym. Ponadto występują duże różnice w funkcjonowaniu izb związane z systemem federacyjnym: Bundesrat w sposób bardziej wyraźny występuje w interesie landów niż Senat czyni to w stosunku do stanów.

Podobieństwa w funkcjonowaniu obu parlamentów wynikają głównie, choć nie tylko, z zasobności parlamentów i podobnego etapu rozwoju Stanów Zjednoczonych i RFN. Dotyczą one: podziału pracy w parlamencie, jego złożonej struktury, bardzo dobrego wyposażenia, pracy parlamentarzystów – przede wszystkim w komisjach, rozbudowanych relacji ze środkami masowego przekazu.

Ponadto opinia publiczna w obu krajach okazuje mały szacunek dla parlamentu jako całości, a znacznie większy dla jego poszczególnych członków. Świadczy o tym duży stopień reelekcji parlamentarzystów. Oba parlamenty są elitarne, a członkowie ich działają jako zawodowi parlamentarzyści. Są to głównie prawnicy. W obu parlamentach wzrasta znaczenie lobbies parlamentarnych. Przede wszystkim jednak, zarówno Kongres jak Bundestag, są najwyższymi trybunałami, posiadającymi prawo orzekania o zgodności wszystkich przepisów prawnych z konstytucją, którą mogą zmieniać.

W książce znajduje się wiele tablic i statystyk ilustrujących badane problemy.

Wersja niemiecka prezentowanej książki została wydana w 1988 roku (*U.S. Kongress und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahmen im Vergleich*, Westdeutscher Vellage, Opladen, 1988).

Ewa Toczek



DOKUMENTY

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM

A. REGULAMINY PARLAMENTARNE

I. W dziale Dokumenty redakcja „Przeglądu Sejmowego” zamierza opublikować serię polskich regulaminów parlamentarnych z okresu II Rzeczypospolitej. Regulamin jako „prawo wewnętrzne” Sejmu, normujące jego organizację i procedurę, jest źródłem o podstawowym znaczeniu dla poznania i zrozumienia funkcjonowania izby. W europejskiej nauce prawa konstytucyjnego od dawna przyznawano regulaminowi rolę szczególną. Marcel Prelot twierdził, że ma on w rzeczywistości bardziej bezpośredni wpływ na działalność izby niż konstytucja.¹

Idea pisanego regulaminu wywodzi się z rewolucyjnej Francji. Dnia 25 maja 1789 r. reprezentanci stanu trzeciego, działając jeszcze jako część składowa Stanów Generalnych, powołali specjalną komisję dla wypracowania norm procedury parlamentarnej. Tradycyjnie nadawano regulaminowi formę nie ustawy, lecz uchwały izby, której funkcjonowania miał dotyczyć. W wielu systemach konstytucyjnych pozwalało to uniknąć zatwierdzania przez drugą izbę i promulgowania przez głowę państwa. Już w XIX w. powszechne uznanie znalazła zasada, że: „Każda izba jest suwerenem we wszystkich sprawach dotyczących postępowania w niej”².

Historyczne teksty regulaminów, tak istotne dla wiedzy na temat funkcjonowania parlamentu, są dziś znacznie trudniej dostępne niż np. teksty konstytucji, natomiast rozwiązania w nich zawarte stanowią ciekawy materiał do porównań ze współczesnością i badań nad polskimi normami oraz polską tradycją parlamentarną.

¹ M. Prelot, *Droit parlementaire français*, Paris 1954, t. I, s. 24.

² E. Pierre, *Traite de droit politique, electoral et parlementaire*, Paris 1908, s. 451.

Publikowany niżej „Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej” stanowił przedmiot obrad na drugim posiedzeniu tego Sejmu w dniu 14 lutego 1919 r. Projekt regulaminu³ został przedłożony przez rząd i był rozpatrywany „na trzech długich posiedzeniach” przez Konwent Seniorów, który za zgodą klubów sejmowych „...przybrał równocześnie charakter komisji regulaminowej”⁴. Po wysłuchaniu posła-sprawozdawcy Wojciecha Korfantego, krótkiej dyskusji i głosowaniu en bloc nad projektem, regulamin został przyjęty jednomyślnie. Mimo że akt ten określono jako tymczasowy, obowiązywał w praktyce do lutego 1923 r. z niewielkimi zmianami, które również publikujemy.

W czasie trwania Sejmu Ustawodawczego, gdy Komisja Regulaminowa zobligowana dyspozycją art. 1 tymczasowego regulaminu do przedstawienia trwałych rozwiązań nie podjęła działań zmierzających w tym kierunku, grupa posłów Związku Ludowo-Narodowego zgłosiła 4 sierpnia 1919 r. obszerny (121 artykułów) projekt nowego regulaminu⁵. Zaproponowano nawet formę ustawy, jednak projekt nie doczekał się uchwalenia. Praktyka Sejmu Ustawodawczego potwierdziła przewidywanie jednego z posłów, który w dyskusji z lutego 1919 r. twierdził, że regulaminowi „jako prowizorycznemu należy rokować długi żywot”.

Redakcja

TYMCZASOWY REGULAMIN

OBRAD SEJMU USTAWODAWCZEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (Z 1919 R.)

Zakres.

Art. 1.

Regulamin niniejszy obowiązuje aż do chwili uchwalenia przez Sejm ostatecznego Regulaminu Sejmowego na wniosek Komisji Regulaminowej, przez Sejm wybranej.

Otwarcie Sejmu.

Art. 2.

Obrady Sejmu otwiera najstarszy wiekiem poseł narodowości polskiej (senjor), który zaprasza z pomiędzy posłów najmłodszych wiekiem dwóch sekretarzy. Senjor i tymczasowi sekretarze urzędują aż do obioru Marszałka i pozostałych członków Prezydium Sejmu.

Art. 3.

Po przyjęciu tymczasowego regulaminu i ustaleniu swego osobistego składu Sejm przystąpi do wyboru Prezydium.

³ Druk SU nr 1.

⁴ SU, sprawozd. stenogr. 2 posiedzenia z dnia 14 lutego 1919 r., ł. 29.

⁵ Druk SU nr 969.

Posiedzenia. Prezydium urzędujące.**Art. 4.**

Obradami Sejmu kieruje Marszałek lub jego zastępca przy pomocy najmniej 2-ch sekretarzy. Posiedzenia Sejmu są jawne, o ile Sejm sam nie uchwali tajności posiedzenia, co może uczynić na żądanie Prezydium, Rządu albo 50 posłów, decydując o tem bez rozpraw po usunięciu publiczności i wysłuchaniu motywów żądania. Na tajnem posiedzeniu Sejm nie może głosować nad żadną ustawą.

Art. 5.

Językiem rozpraw Sejmu jest język polski, którego wyłącznie mają używać wszyscy przemawiający w Sejmie.

Art. 6.

Posiedzenia odbywają się w zasadzie w dniu powszednie w czasie oznaczonym przez Prezydium albo osobną uchwałą Sejmu.

Prezydium Sejmu i kancelarje.**Art. 7.**

Sejm wybiera Marszałka bezwzględną większością głosów w tajnem głosowaniu. O ile w pierwszym głosowaniu żaden kandydat nie uzyska większości głosów obecnych posłów, następuje wybór ściślejszy pomiędzy tymi 5 kandydatami, którzy otrzymali największą ilość głosów. Jeśli i w drugim głosowaniu żaden kandydat nie uzyska większości, następuje wybór ściślejszy pomiędzy dwoma kandydatami, którzy osiągną największą liczbę głosów. W razie równości głosów rozstrzyga los. Białe kartki oddane przy wyborach nie liczą się.

Wybrany natychmiast obejmuje czynności swoje.

Art. 8.

Pięciu zastępców Marszałka a następnie ósmiu Sekretarzy wybiera Sejm w tajnem głosowaniu.

Art. 9.

Natychmiast po wyborze Prezydium Marszałek zawiadomi Naczelnika Państwa i Prezydenta Ministrów o ukonstytuowaniu się Sejmu.

Art. 10.

Utrzymanie porządku na sali i w gmachu oraz wszystkie czynności biurowe, związane z działalnością Sejmu, należą do Kancelarji Sejmowej, utworzonej przez Rząd, a z chwilą ukonstytuowania się Sejmu, podlegającej wyłącznie Prezydium Sejmu, które wyznaczy kierownika tej Kancelarji.

Porządek dzienny.

Art. 11.

Porządek dzienny każdego posiedzenia ustala Marszałek i przedstawia Sejmowi do zatwierdzenia względnie zmiany.

Art. 12.

Przed wyborem Marszałka mogą być dyskutowane i rozstrzygane tylko sprawy dotyczące formalnej strony obrad oraz składu osobistego Sejmu.

Art. 13.

Poza porządkiem dziennym może być przez Marszałka udzielony głos tylko: po pierwsze w sprawie formalnej, po wtóre przy końcu posiedzenia lub po wyczerpaniu dyskusji dla faktycznego sprostowania i po trzecie przed porządkiem dziennym do złożenia oświadczenia osobistego.

Art. 14.

Do prawomocności uchwał i wyborów konieczna jest obecność w sali posiedzeń przynajmniej stu posłów. W razie stwierdzenia przez Marszałka z własnej inicjatywy albo na żądanie przynajmniej jednego posła braku kompletu, Marszałek posiedzenie zamyka albo odracza na czas, który uzna za stosowny.

Art. 15.

Przedmiotem porządku dziennego obrad może być tylko na piśmie zgłoszony wniosek Rządu, Komisji Sejmowej, ew. większości lub mniejszości Komisji, albo wniosek posła.

Art. 16.

Wniosek poselski może być przyjęty do porządku dziennego, gdy jest poparty podpisami najmniej 15 posłów. Wniosek podpisany przez nie mniej niż 15 posłów Marszałek może odczytać Sejmowi dla uzyskania mu dostatecznego poparcia.

Art. 17.

Posłowie, chcący przemawiać do wniosku, stojącego na porządku dziennym, zapisują się u Sekretarza, prowadzącego listę mówców, zgłaszając jednocześnie, czy będą mówili „za” czy „przeciw” wnioskowi. Każdy wnoszący poprawkę, jest uważany za mówiącego przeciw wnioskowi głównemu.

Art. 18.

Przed otwarciem rozprawy Marszałek zarządza odczytanie listy mówców „za” i „przeciw”. Mówca, na którego przyszła kolej mówienia, może głos swój odstąpić innemu posłowi, już zapisanemu, wszakże nie takiemu, który w danej sprawie już dwukrotnie przemawiał, albo z innym mówcą głos swój zamienić. Jeżeli zaś mówca, na którego kolej przyszła, nie jest obecny, traci głos.

Art. 19.

Po referencie, względnie wnioskodawcy, Marszałek udziela kolejno głosu zapisanym „za” i „przeciw”, zaczynając od głosu „przeciw”. Ostatni głos ma zawsze wnioskodawca, względnie referent; wolno im zabierać głos po każdej ze zgłoszonych poprawek.

Art. 20.

Wszyscy mówcy, zabierający głos do punktu porządku dziennego, mówią z mównicy, zwracając się do Sejmu. Żadnej mowy nie wolno czytać. Zakaz ten nie dotyczy przedstawicieli Rządu i referentów Komisji.

Za zgodą Marszałka mówca może odczytać dokumenty lub akty, na których wywód opiera.

Art. 21.

Żadnemu mówcy w dyskusji nad tym samym wnioskiem, tą samą częścią wniosku lub poprawką nie wolno zabierać głosu do wniosku więcej, niż dwa razy, przy czym Marszałek może ograniczyć czas trwania drugiego przemówienia tego samego mówcy do pięciu minut. W dyskusji nad poprawką Marszałek może zapowiedzieć, że dwukrotnie temu samemu mówcy głosu nie udzieli.

Art. 22.

Przedstawicielowi Rządu, chcącemu przemawiać w tym charakterze, niezależnie od tego, czy jest posłem czy nie, Marszałek powinien udzielić głosu poza kolejną i bez ograniczeń.

Art. 23.

Jeżeli liczba mówców przekracza 10, Marszałek ma prawo po dziesiątej przemowie zarządzić wybór mówców generalnych „za” i „przeciw”. Jeśli liczba mówców przekracza 15-tu, Marszałek jest obowiązany taki wybór zarządzić, o ile Sejm nie uchwali, że pragnie wysłuchać dalszych mówców. Gdyby zapisani mówcy nie mogli wybrać mówców generalnych wyznaczy ich Marszałek z pomiędzy zapisanych.

Art. 24.

Po wysłuchaniu sześciu mówców „za” Marszałek może ograniczyć czas trwania dalszych przemówień według swego uznania, zależnie od ważności sprawy i stanu dyskusji, nie dalej jednak, jak do pięciu minut.

Art. 25.

Przemówienie posła, trwające dłużej niż godzinę, Marszałek ma prawo ograniczyć do oznaczonego przez siebie terminu.

Art. 26.

W czasie rozprawy mogą być zgłaszane poprawki do wniosków w ten sam sposób, co i wnioski samodzielne. Marszałek poddaje je pod dyskusję w czasie, który uzna za stosowny, poprawki muszą być głosowane przed wnioskiem głównym. Poprawka, do której zgłoszono poprawki, jest traktowana jak wniosek główny.

Art. 27.

Poprawki mogą być jedynie zgłaszane w trojkiej formie: „wykreślenie”, „dopisanie”, albo „zastąpienie” określonych wyrazów.

Art. 28.

Po wyczerpaniu listy mówców, wzgl. po przemówieniach mówców generalnych oraz po ostatnim słowie referenta, wzgl. wnioskodawcy, Marszałek oznajmia, że przystępuje do głosowania, poczem już nikomu głos do rozpraw nad przedmiotem udzielony być nie może.

Art. 29.

O głos poza porządkiem dziennym należy zgłaszać się na piśmie u Sekretarza, prowadzącego listę mówców, wszakże w razie nagłej konieczności, albo dla postawienia w paru słowach wniosku formalnego, wolno prosić o głos poza porządkiem dziennym i stawiać wniosek formalny ustnie i z miejsca. Wolno też poza porządkiem dziennym z miejsca przemawiać. Mówcy, zabierającemu głos poza porządkiem dziennym, wolno przemawiać najwyżej przez pięć minut.

Art. 30.

Wnioski formalne mogą być:

- a) o zamknięcie dyskusji,
- b) o przejście do porządku dziennego,
- c) o przerwanie dyskusji,
- d) o odesłanie do komisji,
- e) o odroczenie dyskusji,
- f) o głosowanie bez dyskusji,
- g) o głosowanie w całości en bloc,
- h) o zmianę porządku dziennego,
- i) do prowadzenia obrad,
- k) o przywołanie do porządku.

Art. 31.

Na żądanie Marszałka wniosek formalny musi być podany na piśmie.

Art. 32

Wniosek formalny Marszałek może poddać Sejmowi do rozstrzygnięcia w chwili przez siebie za stosowną uznanej, nie później wszakże, jak po ukończeniu rozpraw nad wnioskiem, będącym na porządku dziennym, a przed jego głosowaniem.

Art. 33.

Sejm rozstrzyga o postawionym wniosku formalnym bez rozpraw po wysłuchaniu wnioskodawcy, ewentualnie jednego mówcy „przeciw” oraz jednego „za”. Wniosek formalny raz odrzucony nie może być w ciągu tej samej rozprawy stawiany ponownie.

Art. 34.

Wniosek o zamknięcie dyskusji poddaje Marszałek pod głosowanie zaraz po ukończeniu przemówienia w ciągu którego został zgłoszony.

Wnioski nagłe.

Art. 35.

Sejm może uchwalić nagłość dla danego wniosku na żądanie Rządu, albo na wniosek 30 posłów. Żądanie nagłości winno być przedstawione Marszałkowi na piśmie wraz z załączeniem motywów.

Art. 36.

Sejm decyduje o nagłości po wyczerpaniu porządku dziennego przed uchwaleniem porządku dziennego następnego posiedzenia po wysłuchaniu nie więcej jak jednego przemówienia za nagłością jednego przeciw.

Art. 37.

Marszałek jest jedynym stróżem prawidłowości obrad i jedynym upoważnionym do wykładni niniejszego regulaminu. W sprawach, dotyczących sposobu prowadzenia obrad nie wskazanego wyraźnie w regulaminie, Marszałek sam rozstrzyga ostatecznie.

Ustawy.

Art. 38.

Projekty ustaw podlegają trzem czytaniom, z których pierwsze i trzecie otwiera rozprawy nad całością ustawy, drugie nad jej szczegółami.

Art. 39.

Po pierwszym czytaniu ustawy, która musi być najmniej na 24 godzin przed postawieniem jej na porządku dziennym doręczona posłom w druku, następuje albo odrzucenie ustawy, albo przesłanie jej do określonej komisji bez rozpraw co do szczegółów ustawy.

Art. 40.

Drugie czytanie stanowi wniosek komisji o odrzucenie lub przyjęcie ustawy w brzmieniu proponowanym. Sprawozdanie komisji musi być doręczone posłom w druku w przeddzień rozprawy szczegółowej. Sejm może po drugim czytaniu odesłać ustawę ponownie do tej samej lub innej komisji.

Art. 41.

Jeżeli poprawek nie zgłoszono przed rozprawą nad drugim czytaniem ustawy, może być przyjęty wniosek głosowania nad nią w całości (en bloc).

Art. 42.

Poprawki zgłoszone przed drugim czytaniem, są ogłaszane w Sejmie przez Marszałka i odsyłane do komisji przez niego.

Art. 43.

Drugie czytanie ustawy nie może być zwyczajnie przewidziane tego samego dnia co pierwsze, trzecie natomiast może nastąpić zaraz po drugim. Na wniosek Marszałka może być przewidziane drugie czytanie tego samego dnia co pierwsze, o ile najmniej 10 posłów temu się sprzeciwi¹.

Art. 44.

Sejm może na wniosek poparty przez 15 posłów uchwalić następujące skrócenia postępowania formalnego:

- a) uwolnienie wniosku lub sprawozdania komisji od drukowania,
- b) dopuszczenie natychmiastowej rozprawy bez odesłania do komisji,
- c) dopuszczenie rozprawy zaraz po rozdaniu drukowanego sprawozdania komisji,
- d) wyznaczenie komisji terminu do przedłożenia sprawozdania.

Interpelacje.**Art. 45.**

Interpelacje, skierowane do Rządu winny być podpisane przynajmniej przez 15 członków Sejmu. Po otrzymaniu interpelacji Marszałek komunikuje ją Prezydentowi Rady Ministrów z zapytaniem, kiedy Rząd zechce udzielić wyjaśnień. Po otrzymaniu odpowiedzi, a w każdym razie nie później niż po upływie miesiąca, Marszałek umieszcza interpelacje na porządku dziennym. Dyskusja nad interpelacją następuje w wypadkach, w których Sejm uzna jej potrzebę.

Odpowiedź Rządu na interpelację może być udzielona na piśmie. Sejm przyjmuje odpowiedź do wiadomości lub jej nie przyjmuje.

Głosowanie.**Art. 46.**

Głosowanie odbywa się przez powstanie z miejsc. Jeżeli jeden z członków urzędującego Prezydium wynik głosowania podda w wątpliwość, to Marszałek zarządza obliczenie głosów przez Sekretarzy i oznajmia wynik głosowania. Podczas obliczania głosów poseł wstrzymujący się od głosowania opuszcza salę.

Art. 47.

Wnioski o głosowanie imienne wymagają poparcia przynajmniej przez 50 posłów, wyrażonego przez powstanie i winny być zgłaszane przy zamknięciu dyskusji przed wezwaniem do głosowania. Imienne głosowanie odbywa się w sposób następujący: Marszałek wzywa Posłów do zajęcia miejsc. Sekretarze odbierają od posłów kartki i wrzucają je do urny. Na kartkach wydrukowane jest nazwisko głosującego posła oraz wyrazy „tak” lub „nie”. Po odebraniu kartek Marszałek ogłasza głosowanie za skończone. Sekretarze obliczają głosy, a Marszałek obwieszcza Izbie wynik głosowania. Nazwiska głosujących posłów, oraz jak głosowali umieszcza się w stenogramie.

¹ Zob. s. 109 niniejszego czasopisma, zmiana 2.

Art. 48.

Głosowanie tajne poza wyborami jest niedopuszczalne.

Komisje.

Art. 49.

Celem przygotowania przedmiotu obrad Sejmowych ustanawia Sejm Komisje: stałe dla pewnych rodzajów spraw na czas sesji sejmowej i specjalne dla spraw poszczególnych. Komisje mają się składać z 30 albo 15 posłów, wybieranych wedle klucza, odpowiadającego sile liczebnej grup poselskich².

Art. 50.

Komisje wybierają przewodniczącego, jego zastępcę, sekretarza oraz referentów, protokołują swoje obrady i sprawozdania składają Sejmowi na piśmie (w druku).

Art. 51.

Zebrania komisji są prawomocne w obecności połowy członków i uchwalają zwykłą większością głosów. Regulamin Sejmowy obowiązuje odpowiednio i komisje.

Art. 52.

Na zebraniach komisji mogą być obecni bez prawa głosu także posłowie do niej nie wybrani. Marszałek lub wyznaczony przezeń Zastępca i przedstawiciele Rządu mogą brać udział w obradach komisji bez prawa głosowania. W razie potrzeby komisja może uchwalić tajność obrad z wykluczeniem posłów, nie będących jej członkami.

Art. 53.

Komisje mają prawo wzywać na swoje posiedzenia posłów oraz przedstawicieli władz rządowych i rzeczoznawców z głosem doradczym.

Prawa i obowiązki posłów.

Art. 54.

Posłowie są obowiązani brać udział we wszystkich obradach i pracach Sejmu, a także przyjmować wybór do komisji lub jakiejkolwiek innej funkcji przez Sejm im w zakresie jego prac powierzonej; poseł ma jednak prawo żądać zwolnienia od wyboru, jeśli już do dwóch komisji został wybrany, albo z innych ważnych i uzasadnionych powodów, o czym Sejm bez rozprawy rozstrzyga.

Art. 55.

Urlopu do dni 14 udziela Marszałek, który podaje to do wiadomości Sejmu.

Urlopu na czas dłuższy może udzielić tylko Sejm bez rozprawy.

W razie choroby poseł ma obowiązek bezzwłocznie usprawiedliwić swą nieobecność przed Marszałkiem, który podaje to do wiadomości Sejmu.

² Zob. s. 109 niniejszego czasopisma, zmiana 1.

Art. 56.

Nieusprawiedliwiona, względnie ponad termin udzielonego urlopu przedłużona nieobecność w Sejmie dłużej niż przez 14 dni pociąga za sobą upomnienie i wezwanie do zgłoszenia się u Marszałka³.

Art. 57.

Posłowie otrzymują jako zwrot kosztów utrzymania ryczałt miesięczny w kwocie Mk 1500, płatnych z góry i wolnych od wszelkiego zajęcia. W razie odroczenia Sejmu ryczałt wypłaca się tylko za pierwsze dwa miesiące przerwy.

Posłowi nie wolno zrzec się prawa poboru djety.

Marszałek prócz djet poselskich pobiera Mk 30,000 rocznie na reprezentację.

Posłom przysługuje prawo bezpłatnego przejazdu w całym Państwie kolejami i statkami dowolną klasą⁴.

Dyscypliny Sejmowa.

Art. 58.

Marszałek ma prawo przywołać posła „do rzeczy”, jeżeli zbacza od przedmiotu obrad lub „do porządku” za niewłaściwe wyrażenie się lub zachowanie. Przy drugim upomnieniu Marszałek zwraca uwagę, że za trzecim upomnieniem mówca traci głos.

Art. 59.

Posła, rozmyślnie zakłócającego porządek obrad, może Marszałek po wyczerpaniu środków dyscyplinarnych, wskazanych w artykule 62, wykluczyć z bieżącego posiedzenia Sejmu. Wykluczony musi natychmiast opuścić gmach sejmowy.

Art. 60.

Marszałek ma prawo wykluczyć posła na czas do pięciu posiedzeń. Na wniosek Marszałka Sejm może wykluczyć posła aż do jednego miesiąca.

Art. 61.

Wykluczony traci prawo do poboru części ryczałtu, która przypada na czas wykluczenia⁵.

Art. 62.

Marszałek może zarządzić opróżnienie galerji o ile publiczność zakłóca porządek.

Art. 63.

Prawo wstępu na salę podczas posiedzeń mają tylko posłowie, przedstawiciele Rządu i funkcjonariusze Sejmu.

³ Zob. s. 109 i 110 niniejszego czasopisma, zmiana 3 i 5.

⁴ Zob. s. 109 niniejszego czasopisma, zmiana 3.

⁵ Zob. s. 109 niniejszego czasopisma, zmiana 3.

Art. 64.

Władzę policyjną na terytorjum Sejmu wykonywa wyłącznie Marszałek Sejmu przez funkcjonariuszów Sejmu i komendanta Straży, którego sam mianuje.

Do czasu utworzenia Sejmu pełni służbę bezpieczeństwa oddział wojska oddany do rozporządzenia Marszałka.

Protokoły i stenogramy posiedzeń.

Art. 65.

Z każdego posiedzenia Sejmu winien być sporządzony protokół oraz stenogram⁶.

**Wykaz zmian do Tymczasowego regulaminu obrad
Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej**

Zmiana 1 dot. artykułu 49; zmianę przyjęto: 9 lipca 1919 (pos. 66/łam 4); zamiast liczby 30 posłów wprowadzono liczbę 31 posłów

Zmiana 2 dot. artykułu 43; zmianę przyjęto: 24 marca 1920 (pos. 135/łam 4); **art. 43 otrzymał następujące brzmienie:**

„Drugie czytanie ustawy z reguły nie może się odbyć tego samego dnia co drugie. Wyjątek od tej zasady wtedy tylko jest dopuszczalny, gdy odnośny wniosek nie wywoła sprzeciwu w pierwszym wypadku przynajmniej 10, a w drugim przynajmniej 30 posłów”.

Zmiana 3. dot. artykułów 56, 57 i 61; zmiany przyjęto: 21 stycznia 1921 (pos. 201 łam 5-6); Konwent Seniorów postanowił, że zmiana wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 1922 r; **art. 56 otrzymał następujące brzmienie:**

„Nieusprawiedliwiona nieobecność w Sejmie trwająca dłużej, jak przez trzy plenarne posiedzenia z rzędu, pociąga za sobą utratę tej części ryczałtu i dodatku drożyznianego, która przypada na cały czas nieusprawiedliwionej nieobecności”.

Art. 57 otrzymał następujące brzmienie:

„Posłowie otrzymują, jako zwrot kosztów utrzymania, ryczałt miesięczny w kwocie 3.360 Mk, a oprócz tego dodatek drożyzniany według skali, przyjętej dla urzędnika, utrzymującego średnią rodzinę.

Ryczałt i dodatek drożyzniany płatne są z góry i wolne od wszelkiego zajęcia; w razie odroczenia Sejmu wypłacane są tylko za pierwsze dwa miesiące przerwy.

Posłom nie wolno zrzec się prawa poboru ryczałtu i dodatku.

Marszałek pobiera ryczałt i dodatek w podwójnej wysokości.

Posłom przysługuje prawo bezpłatnego przejazdu w całym Państwie kolejami i statkami dowolną klasą”.

W art. 61 dodaje się po słowach: „Wykluczony traci prawo do poboru części ryczałtu”, słowa: „oraz dodatku drożyznianego”.

⁶ Zob. s. 110 niniejszego czasopisma, zmiana 4.

Zmiana 4 dot. artykułu 65; zmianę przyjęto: 1 marca 1921 (pos. 214/łam 16);
art. 65 otrzymuje następujące brzmienie:

„Z każdego posiedzenia Sejmu winien być sporządzony protokół oraz stenogram.

Teksty wniosków i interpelacji, wniesionych zgodnie z regulaminem i bądź w całości, bądź z tytułu ogłoszonych w Izbie, stają się częścią składową obrad tego posiedzenia, którem zostały zgłoszone do łaski marszałkowskiej, i powinny być urzędowo ogłoszone przez dołączenie w druku do druków sejmowych”.

Zmiana 5 dot. artykułu 56; zmianę przyjęto: 13 stycznia 1922 (pos. 277/łam 18); zmiana weszła w życie z dniem 21 stycznia 1922 r. **W artykule zmieniono**, na wniosek Konwentu Senjorów, **liczbę posiedzeń**, na których nieobecność podlega karze, a więc zamiast słów: „trzy posiedzenia plenarne” winno być: „dwa posiedzenia posiedzenia plenarne”.

Opracowała Teresa Koperska

II. Prezentowany poniżej tekst tłumaczenia „Statutu deputowanych” Republiki Portugalii jest pierwszym z dokumentów przybliżających w aspekcie porównawczym prawa i obowiązki członków parlamentu w innych krajach. Mamy nadzieję, że zawarta w statucie całościowa regulacja praw i obowiązków deputowanych Portugalii pozwoli polskiemu czytelnikowi na dokonanie porównań z ustawą o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Redakcja

STATUT DEPUTOWANYCH *

ROZDZIAŁ I

Mandat

Artykuł 1

(Charakter i zasięg mandatu)

Deputowani reprezentują cały kraj, a nie okręgi, w których zostali wybrani.

Artykuł 2

(Rozpoczęcie i czas trwania mandatu)

1 – Mandat deputowanych rozpoczyna się wraz z pierwszym po wyborach posiedzeniem Zgromadzenia Republiki i ustaje wraz z pierwszym posiedzeniem po następnych wyborach; nie ma to jednak wpływu na indywidualne zawieszenie lub ustanie mandatu.

2 – Uzupełnienie wygasłych mandatów, jak również czasowe zastępstwo deputowanych z ważnych przyczyn, są regulowane ustawą wyborczą.

* Uwaga – Tekst ustawy nr 3/85, z 13 marca, opublikowany w Dzienniku Republiki (Dziennik Ustaw) seria I, nr 60, z 13 marca 1985.

Artykuł 3 (Ustalanie uprawnień)

Uprawnienia deputowanych ustalane są przez Zgromadzenie Republiki, zgodnie z odpowiednim Regulaminem.

Artykuł 4 (Zawieszenie mandatu)

1 – Zawieszenie mandatu powodują:

- a) Nadanie biegu prośbie o czasowe zastąpienie z ważnych przyczyn, podanych w artykule 5;
- b) Postępowanie karne, zgodnie z warunkami określonymi w art. 11;
- c) Powołanie do wykonywania funkcji członka rządu;
- d) Mianowanie na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, członka Państwowej Komisji Wyborczej i rządu regionalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, ministra Republiki, gubernatora i wicegubernatora cywilnego, ambasadora, prezesa i wiceprezesa Państwowej Rady Planowania, członka Rady Komunikacji Społecznej i szefa gabinetu członka rządu;
- e) Pełnienie funkcji prezydenta rady miejskiej lub radnego o charakterze stałym, jak również administratora państwowego przedsiębiorstwa, znacjonalizowanego lub o większościowym udziale kapitału państwowego oraz kierownika autonomicznego instytutu państwowego.

2 – Zawieszenie mandatu ustanowione w lit. e) poprzedniego ustępu może mieć miejsce na okres nie krótszy niż 15 dni, w sumie nie przekraczając jednak 45 dni w każdej sesji.

3 – Odpowiednio, zawieszenie mandatu wobec wiceprezesów Państwowej Rady Planowania następuje na czas, w którym, zgodnie z wewnętrznym regulaminem, efektywnie piastują oni stanowisko prezesa.

Artykuł 5 (Czasowe zastępstwo z ważnych przyczyn)

1 – Deputowani mogą prosić Przewodniczącego Zgromadzenia o zastępstwo, z ważnych przyczyn, jeden lub więcej razy, w sumie na okres nie dłuższy niż dwa lata w każdym mandacie.

2 – Przez ważne przyczyny rozumie się:

- a) Poważną chorobę;
- b) Działalność zawodową niemożliwą do wykonania w późniejszym czasie;
- c) Pełnienie specjalnych funkcji w swojej partii.

3 – Prośba o zastępstwo ma być przedstawiona bezpośrednio przez samego deputowanego lub za pośrednictwem kierownictwa klubu lub koła parlamentarnego lub właściwego organu partii, do której deputowany należy. W takich przypadkach do prośby powinno być dołączone oświadczenie zawierające zgodę samego deputowanego na zastępstwo.

4 – Deputowani, związani z urzędem państwowym lub przedsiębiorstwem państwowym, znacjonalizowanym lub o większościowym udziale kapitału państwowego, jak i pracujący na rzecz osób trzecich, mogą nie podejmować swoich funkcji, bez utra-

ty praw i przywilejów – oprócz prawa do wynagrodzenia – w przypadku zawieszenia mandatu na okres następujących po sobie lub łącznych 30 dni, w każdej sesji.

5 – Czasowe zawieszenie mandatu nie może mieć miejsca przez okres krótszy aniżeli 15 dni.

Artykuł 6 (Zaprzestanie zawieszenia)

1 – Zawieszenie mandatu ustaje:

- a) W przypadku lit. a) ust. 1 art. 4 na skutek upływu czasu zastępstwa lub wcześniejszego powrotu deputowanego, anonsowanego Przewodniczącemu Zgromadzenia bezpośrednio przez samego deputowanego lub za pośrednictwem kierownictwa klubu lub koła parlamentarnego, w którym deputowany uczestniczy lub właściwego organu partii, do której należy;
- b) W przypadku lit. b) ust. 1 art. 4, w wyniku decyzji uniewinniającej lub z nią równoznacznnej, lub po odbyciu kary;
- c) W przypadku lit. c) i d) ust. 1 art. 4, przez zaprzestanie pełnienia funkcji niezgodnej z funkcją Deputowanego.

2 – Z chwilą ponownego przejęcia mandatu przez deputowanego, automatycznie ustają wszystkie uprawnienia ostatniego deputowanego z odpowiedniej listy, pełniącego w tym czasie mandat.

3 – Wcześniejszy powrót deputowanego nie może nastąpić przed upływem 15 dni przewidzianych w ust. 5 art. 5.

Artykuł 7 (Zrzeczenie się mandatu)

1 – Deputowani mogą zrzec się mandatu przez osobiste przedstawienie Przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego pisemnego oświadczenia lub też przekazanie go wraz z podpisem notarialnie poświadczonym.

2 – Nie zostanie nadany bieg prośbie zrzeszenia się, która nie zostanie poprzedzona powiadomieniem przewodniczącego właściwego klubu lub koła parlamentarnego lub kompetentnego organu odpowiedniej partii.

3 – Zrzeczenie nabiera mocy w momencie ogłoszenia go przez Prezydium na posiedzeniu plenarnym, niezależnie od późniejszego opublikowania go w Dzienniku Zgromadzenia Republiki.

Artykuł 8 (Utrata mandatu)

1 – Tracą mandat Deputowani, którzy:

- a) Byliby dotknięci przez którąś z niezdolności lub niedopuszczalności łączenia funkcji przewidzianych prawem również w wyniku zdarzeń poprzedzających wybór – a Zgromadzenie nie może oceniać faktów będących przedmiotem rozprawy sądowej, która jest jeszcze w toku lub też decyzji podjętych przed zaistnieniem samego Zgromadzenia;
- b) Nie zasiadą w Zgromadzeniu lub przekroczą ilość nieobecności przewidzianych Regulaminem, z wyjątkiem usprawiedliwiających przyczyn;

- c) Wstąpią do innych partii, z których list nie kandydowali;
- d) Byliby sądownie skazani za uczestnictwo w organizacjach o ideologii faszystowskiej.

2 – Za ważną przyczynę uznawane są: choroba, ślub, ojcostwo i macierzyństwo, żałoba, misja Zgromadzenia, rządu lub partii, do której należy deputowany, jak również w stosunku do deputowanych wybranych w okręgach Azorów lub Madery, trudności transportowe między wyspami a kontynentem.

3 – Za ważną usprawiedliwiającą przyczynę można jeszcze uznać udział w zebraniach organizacji międzynarodowych, do których należy Portugalia, jeżeli będą one w zgodzie z interesami kraju, a prośba o to uzasadnienie zostanie przedstawiona przed nieobecnościami.

Artykuł 9

(Zastępowanie deputowanych)

1 – W przypadku wygaśnięcia lub zawieszenia mandatu, deputowany zostanie zastąpiony przez pierwszego nie wybranego kandydata z tej samej listy wyborczej, według określonej kolejności.

2 – Czasowa przeszkoda w objęciu przez kandydata jego funkcji deputowanego powoduje wejście kandydata, który jest następny w kolejności na liście.

3 – Gdy przeszkoda ta przestaje istnieć, zastępca wróci ponownie na swoje miejsce na liście w oczekiwaniu na przyszłe zastępstwa.

4 – Nie będzie zastępstw, jeżeli na liście deputowanego, który ma zostać zastąpiony, nie ma już nie wybranych kandydatów efektywnych lub dodatkowych.

5 – Zastępstwo przewidziane w niniejszym artykule, jak również uznanie czasowej przeszkody nie wybranego kandydata i czas trwania tej przeszkody są uzależnione od prośby kierownictwa odpowiedniego klubu lub koła parlamentarnego, lub kompetentnego organu partii, lub też od kandydata, który ma prawo zająć zwolnione miejsce.

ROZDZIAŁ II

Immunitety

Artykuł 10

(Zwolnienie od odpowiedzialności)

Deputowani nie ponoszą odpowiedzialności cywilnej, karnej lub dyscyplinarnej za wypowiedzi i opinie, które wygłaszają podczas pełnienia swoich funkcji.

Artykuł 11

(Nietykalność osobista)

1 – Żaden deputowany nie może być zatrzymany lub aresztowany bez upoważnienia Zgromadzenia, z wyjątkiem przestępstwa zagrożonego najwyższym wymiarem kary i zatrzymania na gorącym uczynku.

2 – Po wszczęciu postępowania karnego przeciwko deputowanemu, ostatecznie popartego przez wyślanie pozwu, poza przypadkiem przestępstwa zagrożonego najwyższym wymiarem kary, Zgromadzenie podejmie decyzję, czy deputowany powinien lub nie powinien zostać zawieszony, aby móc nadać bieg procesowi.

3 – Decyzja przewidziana w niniejszym artykule zostanie podjęta w tajnym głosowaniu, absolutną większością głosów obecnych deputowanych, i będzie poprzedzona opinią Komisji Regulaminowej i Mandatów.

ROZDZIAŁ III

Warunki pełnienia mandatu

Artykuł 12

(Warunki pełnienia funkcji deputowanego)

1 – Deputowanym są gwarantowane właściwe warunki do skutecznego wykonywania ich funkcji, w szczególności do niezbędnego kontaktu z wyborcami.

2 – Wszystkie urzędy publiczne mają obowiązek współpracy z deputowanymi w czasie pełnienia ich funkcji lub też z ich powodu.

3 – Wszelkie służby administracji centralnej lub instytucje od nich zależne powinny zapewnić deputowanym warunki do pełnienia mandatu, w szczególności dostarczając wymaganych danych, informacji i oficjalnych publikacji i udostępniając, gdy jest to możliwe, pomieszczeń do zebrania roboczych, o ile nie stanie się to przeszkodą w pracy tych służb.

4 – W przypadku wystąpienia z wyprzedzeniem nie mniejszym niż 5 dni, gubernatorzy udostępnią deputowanym pomieszczenia odpowiednie do nawiązywania kontaktów z obywatelami lub z prasą.

Artykuł 13

(Prawa i przywileje deputowanych)

1 – Deputowani nie mogą, bez upoważnienia Zgromadzenia Republiki, być ławnikami, biegłymi lub świadkami, ani też być przesłuchiwanymi jako podejrzani poza przypadkiem, gdy zostali zatrzymani na gorącym uczynku lub gdy są podejrzani o dokonanie przestępstwa zagrożonego najwyższym wymiarem kary.

2 – Upoważnienie, o którym mowa w poprzednim ustępie, lub jego odmowa, zostaną poprzedzone przesłuchaniem deputowanego.

3 – Nieobecność deputowanego, spowodowana zebraniem lub misjami Zgromadzenia, na oficjalnych działalnościach lub przedsięwzięciach jemu obcych, zawsze jest uzasadnionym powodem przełożenia tych działalności, bez żadnych zobowiązań.

4 – Deputowany nie będzie mógł powoływać się na uzasadnienie przewidziane w poprzednim ustępie więcej niż raz w przypadku jakiegokolwiek oficjalnej działalności lub przedsięwzięcia.

5 – Wobec deputowanego, który uczęszcza na szkolenie jakiegokolwiek stopnia lub natury oficjalnej, stosuje się, w przypadku lekcji i egzaminów, te same zasady co wobec wojskowych.

Artykuł 14

(Inne prawa i przywileje)

1 – Deputowani korzystają jeszcze z poniższych praw i przywilejów:

a) Odroczenie służby wojskowej, służby cywilnej lub obrony cywilnej;

- b) Wolne przejazdy, co oznacza wolne poruszanie się w miejscach publicznych o warunkowym dostępie, po przedstawieniu specjalnej karty identyfikacyjnej;
- c) Specjalny paszport;
- d) Specjalna karta identyfikacyjna;
- e) Wynagrodzenia i dodatki przewidziane prawem;
- f) Prawo do używania i posiadania broni zgodnie z ust. 5 niniejszego artykułu;
- g) Pierwszeństwo w rezerwacji przejazdów w państwowych przedsiębiorstwach lotniczych podczas efektywnego funkcjonowania Zgromadzenia lub z przyczyn związanych z pełnieniem mandatu.

2 – Specjalna karta identyfikacyjna powinna zawierać, poza nazwiskiem deputowanego, jego podpisem i podpisem Przewodniczącego Zgromadzenia Republiki numer, miejsce i datę wydania dowodu osobistego, zgodnie z załączonym wzorem.

3 – Specjalna karta identyfikacyjna musi mieć podany okres ważności uzależniony od okresu mandatu deputowanego.

4 – Po ustaniu mandatu deputowanego, specjalna karta identyfikacyjna musi być natychmiast oddana kompetentnym służbom Zgromadzenia Republiki.

5 – W kwestii posiadania, grożenia, użycia i noszenia broni i amunicji do niej, wobec deputowanych są stosowane przepisy zawarte w ust. 1 art. 47 Regulaminu przyjętego ustawą nr 37 313, z 21 lutego 1949.

Artykuł 15 (Przejazdy)

1 – podczas pełnienia swoich funkcji, lub też z ich powodu, deputowani mają prawo do korzystania z masowych środków transportu, zarówno publicznych jak i prywatnych, w całym kraju, po okazaniu specjalnej karty identyfikacyjnej, o której mowa w lit. b) ust. 1 art. 14.

2 – Przedsiębiorstwom świadczącym usługi transportowe wspomnianym w poprzednim ustępie zostaną zwrócone odpowiednie koszty po przedstawieniu, w kompetentnych służbach Zgromadzenia Narodowego, niezbędnego dokumentu potwierdzającego, zawierającego, w szczególności, nazwisko i podpis deputowanego, datę oraz trasę przejazdu, lub, w przypadku miejskich środków transportu na terenie Lizbony, po przedstawieniu dowodu wydania deputowanemu biletu miesięcznego.

3 – Deputowanym wybranym w okręgach kontynentu lub w okręgach emigrantów będzie dozwolone korzystanie z masowych środków transportu do Regionów Autonomicznych Azorów i Madery tylko raz do roku.

4 – Deputowani, którzy nie mieszkają na terenie Lizbony, Oeiras, Amadora, Cascais, Loures, Sintry, Vila Franca de Xira, Almady, Seixalu i Barreiro, i poruszają się własnym samochodem między Lizboną a miejscem zamieszkania lub okręgiem, w którym zostali wybrani, mają prawo do zwrotu kosztów ponoszonych raz w tygodniu, zgodnie z zasadami stosowanymi wobec urzędników państwowych, z powodu prac parlamentarnych.

5 – Deputowani mieszkający na terenach podanych w poprzednim ustępie, z wyjątkiem Lizbony, gdy będą korzystać z własnego samochodu do poruszania się między swoim miejscem zamieszkania a Zgromadzeniem Republiki, mają prawo do zwrotu poniesionych kosztów zgodnie z analogicznymi zasadami, stosowanymi wobec urzędników państwowych, lecz biorąc pod uwagę faktycznie przejechane kilometry.

6 – Deputowani wybrani w okręgach emigrantów mają prawo do oficjalnego wystąpienia o prawo do korzystania z masowego środka transportu do 3 razy w czasie trwania sesji, aby móc dotrzeć do okręgów, w których zostali wybrani.

7 – W przypadku wyjazdu za granicę w misji Zgromadzenia Republiki, kupno zagranicznych środków płatniczych lub dewiz będzie się odbywać przez wystąpienie kompetentnych służb Zgromadzenia, bez potrzeby uzyskiwania upoważnienia Ministerstwa Finansów.

Artykuł 16

(Korzystanie z usług pocztowych, telegraficznych i telefonicznych)

Deputowani mają prawo do bezpłatnego korzystania z usług pocztowych, telegraficznych i telefonicznych Zgromadzenia.

Artykuł 17

(System ubezpieczeń społecznych)

1 – Deputowani korzystają z najbardziej korzystnego systemu ubezpieczeń społecznych stosowanego wobec urzędników państwowych.

2 – W przypadku, jeżeli deputowani zdecydują się na system ubezpieczeń społecznych swojej działalności zawodowej, w gestii Zgromadzenia Narodowego leży poniesienie kosztów, które ponosiłby pracodawca.

Artykuł 18

(Prawo do pracy i korzyści socjalne)

1 – Deputowani nie mogą ponosić strat w swoim zaszeregowaniu, w swoich uprawnieniach socjalnych lub w stałym miejscu pracy, z powodu pełnienia mandatu.

2 – Deputowani mają prawo, w czasie trwania kadencji, do zwolnienia ze wszystkich działalności zawodowych, publicznych lub prywatnych.

3 – Pełnienie mandatu wliczane jest jako czas służby we wszystkich przypadkach, poza tymi, które zakładają efektywne wykonywanie zawodu, niezależnie od przepisów zawartych w ust. 4 art. 5 niniejszego Statutu.

4 – W przypadku wykonywania funkcji czasowej, wynikającej z ustawy lub umowy, pełnienie mandatu deputowanego zawiesza bieg okresu przewidzianego tą ustawą lub umową.

Artykuł 19

(Niedopuszczalność łączenia funkcji)

1 – Poza niemożnością łączenia funkcji przewidzianej w ustawodawstwie wyborczym, deputowani będący urzędnikami państwowymi lub innych instytucji publicznych nie mogą pełnić odpowiednich funkcji w okresie efektywnej pracy Zgromadzenia.

2 – Nie jest uznawane jako pełnienie funkcji publicznej, w przypadku podanym w ust. 1, bezpłatne pełnienie funkcji nauczania w szkolnictwie wyższym, prowadzenie badań naukowych i inne podobne, każdorazowo za takie uznane przez Zgromadzenie.

Artykuł 20
(Nieobecności)

Deputowanemu, który opuści jakiekolwiek posiedzenie plenarne bez uzasadnionego powodu zgodnie z art. 8 zostanie odliczona 1/30 dochodu miesięcznego za każdy dzień nieobecności, poza dwiema nieobecnościami w miesiącu.

Artykuł 21
(Absencje)

W przypadku braku quorum podczas prowadzenia prac lub obrad Przewodniczący zwołuje deputowanych na posiedzenie plenarne, rejestrując nieobecności, aby zastosować ogólne zasady regulaminu nieobecności przewidziane w takich przypadkach.

ROZDZIAŁ IV

Postanowienia przejściowe i końcowe

Artykuł 22
(Koszty)

Koszty wynikające z zastosowania niniejszej ustawy będą pokryte przez budżet Zgromadzenia Republiki.

Artykuł 23
(Postanowienia przejściowe)

1 – Postanowienie lit. e) ust. 1 art. 4 wchodzi w życie dopiero po przeprowadzeniu najbliższych wyborów do organów władz lokalnych w odniesieniu do prezydentów rady miejskiej i radnych o charakterze stałym, a na początku IV Kadencji w odniesieniu do administratorów przedsiębiorstw państwowych, znacjonalizowanych lub o większościowym udziale kapitału państwowego, kierowników autonomicznych instytutów państwowych.

2 – Deputowani, którzy zajmują stanowiska prezydentów rady miejskiej lub radnych o charakterze stałym mogą, do wejścia w życie lit. e) ust. 1 art. 4, poprosić o zawieszenie mandatu na czas pełnienia mandatu, a zawieszenie powinno zostać przyznane.

3 – System przewidziany w ust. 1 do 5 art. 15 i art. 17 powinien zostać zrewidowany w ciągu 1 roku.

Artykuł 24
(Postanowienia uchylające)

Traci ważność ustawodawstwo sprzeczne z niniejszym statutem.

ZAŁĄCZNIK

Specjalna karta identyfikacyjna, do której odnoszą się ust. 2 i 3 art. 14 Statutu deputowanych.

VERDE – ZIELONY

ENCARNADO – CZERWONY

Republica Portuguesa – Republika Portugalii

ASSEMBLEIA DA REPUBLICA – ZGROMADZENIE NARODOWE

Cart o especial de identificac o de deputado – specjalna karta identyfikacyjna deputowanego

VALIDADE ATE – TERMIN WAŻNOŚCI DO...

Nome – nazwisko

Assinatura do deputado – podpis deputowanego

O Presidente da Assembleia da Republica – Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego

Numero do B. I. – numer dowodu osobistego

Emitido em – wydany w

Pelo centro de identificac o civil e criminal – przez ...

IMMUNITETY, PRAWA I UPRAWNIENIA DEPUTOWANYCH

(Arytkuły 160 i 161 Konstytucji)

Żaden deputowany nie może być zatrzymany lub aresztowany bez upoważnienia Zgromadzenia, z wyjątkiem przestępstwa zagrożonego najwyższym wymiarem kary lub na gorącym uczynku (art. 160, nr 2).

Deputowani mają prawo do wolnych przejazdów (art. 161, nr 2, podpunkt b)).

Wszystkie władze, którym ta karta zostanie przedstawiona są obowiązane udzielić, w razie potrzeby, pomocy, jakiej zażąda właściciel karty, dla dobra służby Republiki.

Uwagi. – Karta jest białego koloru, z poprzecznym paskiem w kolorach zielonym i czerwonym w górnym lewym rogu. Będzie uwierzytelniona podpisem Przewodniczącego Zgromadzenia Republiki i przyłożenia białej pieczęci w taki sposób, aby zachodziła ona na lewy dolny róg fotografii.

Rozmiary: A-7.*

* Przekład z jęz. portugalskiego: Irasema Gołębiowska. Weryfikacja: Jerzy Senkowski.

B. ZAGADNIENIA PARLAMENTARNE W ORZECZNICTWIE KONSTYTUCYJNYM INNYCH PAŃSTW

Rozwój roli i znaczenia sądownictwa konstytucyjnego we współczesnym „państwie prawnym” powodują, że także kwestie parlamentarne stają się coraz częściej przedmiotem orzecznictwa konstytucyjnego. Widoczne już staje się to i w Polsce, natomiast kraje o dłuższej tradycji sądownictwa konstytucyjnego mają, często nader poważny, dorobek orzeczniczy dotyczący kwestii tak zasadniczych, jak kontrola regulaminów parlamentarnych, pozycja prawna deputowanego czy rozwiązywanie parlamentu. W związku z tym zamierzamy w każdym numerze „Przeglądu Sejmowego” zamieszczać już to przekład wybranego orzeczenia zagranicznego, już to omówienie orzecznictwa w wybranej dziedzinie prawa parlamentarnego. Rozpoczynamy orzeczeniem włoskim z 1985 roku, odmawiającym Trybunałowi Konstytucyjnemu właściwości do kontroli konstytucyjności regulaminów parlamentarnych. Dodajmy, że jest to stanowisko o raczej nietypowym charakterze, bo w większości innych państw regulaminy parlamentarne uznaje się za objęte kontrolą trybunałów konstytucyjnych.

Redakcja

Włoski Trybunał Konstytucyjny Wyrok z dnia 9 (23) maja 1985 r. (nr 154/1985)

Fakty: Trybunał Konstytucyjny (TK) rozpatrywał tu trzy pytania prawne, skierowane do niego przez sądy na tle spraw, gdzie pracownicy parlamentu usiłowali dochodzić przed sądami swych roszczeń pracowniczych. We Włoszech przyjęta jest w tym zakresie zasada tzw. *autodichii*, rozumiana jako element czy wręcz podstawa autonomii izb, a więc i całego parlamentu. Jedną z jej konsekwencji jest istnienie wyłączności jurysdykcyjnej izby (jej prezydium) nad sprawami swych pracowników. Tym samym ulega wyłączeniu droga sądowa przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi. Ponieważ art. 24 ust. 1 konstytucji Włoch przyznaje każdemu „prawo dostępu do sądu dla obrony swych praw i interesów”, a art. 113 konstytucji akcentuje dodatkowo zasadę sądowej kontroli decyzji administracyjnych, powstało pytanie, czy takie ograniczenie drogi sądowej nie pozostaje sprzeczne z konstytucją.

Zasada *autodichii* nie jest nigdzie wyrażona w sposób całościowy, w omawianej tu kwestii wyrażają ją jednak art. 12 ust. 1 regulaminu Senatu i art. 12 ust. 3 regulaminu Izby Deputowanych („...Prezydium Izby ... rozstrzyga ostateczne odwołania dotyczące położenia i statusu prawnego i ekonomicznego urzędników zatrudnionych

przez Izbę...”). Przedmiotem pytań prawnych była więc zgodność tych przepisów regulaminowych ze wskazanymi wyżej przepisami konstytucyjnymi.

Kwestią wstępną było jednak pytanie o właściwość Trybunału Konstytucyjnego do kontroli regulaminów parlamentarnych. Warto przypomnieć, że konstytucja Włoch nie powierza Trybunałowi kontroli konstytucyjności wszystkich aktów normatywnych, a zalicza do jego właściwości tylko (art. 134 pkt 1) „sprawy zgodności z konstytucją ustaw i aktów z mocą ustawy”. Jak zobaczymy niżej, to przesądziło o uznaniu przez Trybunał niedopuszczalności przedstawionych mu pytań prawnych.

Stwierdzenia co do prawa (cytat z uzasadnienia wyroku)

Sędzia wnioskujący przedstawił pytania: a) „czy omawiana norma [tzn. art. 12 regulaminu] nie znajduje podstawy ... w niezależności organów konstytucyjnych”, tj. w zasadzie podziału władzy, która przyznaje każdej izbie prawo rozstrzygania o swoich sprawach wewnętrznych; b) czy ustanowienie „organu konstytucyjnego sędzią we własnej sprawie” nie podważa „gwarancji pełnej i skutecznej ochrony, które to gwarancje wynikają – w związku z art. 24 i art. 113 konstytucji – z art. 101 ust. 2 i art. 108 ust. 2 konstytucji ustanawiających zasady niezawisłości i bezstronności sądu, a także – w sposób bardziej bezpośredni – z art. 24 konstytucji, ustanawiającego prawo do obrony i zasadę kontrydyktoryjności”.

Stawiając pierwsze z tych pytań, sędzia wnioskujący wysuwa podejrzenie, że istnienie takiej wewnętrznej jurysdykcji izb, która wyklucza właściwość jakiegokolwiek innego sędziego, nie może być dzisiaj uznane za zgodne z konstytucją, chyba że znajduje to uzasadnienie w samym porządku konstytucyjnym. Podnosząc drugie pytanie – które dotyczy przede wszystkim „procedury, w jakiej *autodichia* jest obecnie realnie wykonywana” – sędzia wnioskujący wysuwa podejrzenie, że [w procedurze tej] nie występują... te gwarancje, których istnienie stanowi konieczny warunek uznania danej jurysdykcji za wykonywaną zgodnie z konstytucją.

Obie kwestie zasługują na najwyższą uwagę. Połączone izby Trybunału Kasacyjnego [które wystąpiły z pytaniem prawnym do TK], choć uznają historyczne i – jak się wydaje – także logiczne korzenie *autodichii*, przyjmują jednak, że w nowym porządku konstytucyjnym przestała ona być legitymowana. Co zaś do wątpliwości, czy *autodichia* obu izb [parlamentu] jest zgodna z wymogami stawianymi przez konstytucję każdej procedurze orzeczniczej, to nie można się nie zgodzić z sędzią wnioskującym, że niezawisłość i bezstronność organu rozstrzygającego, gwarancje prawa do obrony, rozsądne terminy... muszą występować przy rozwiązywaniu każdego sporu. Niemniej jednak, kwestia, czy ten Trybunał jest właściwy, w rozumieniu art. 134 konstytucji, do orzekania w sprawie regulaminów parlamentarnych..., jest – w porządku logicznym – pierwotna w stosunku do obu wyżej wymienionych wątpliwości i dlatego powinna być rozpatrzona w pierwszej kolejności.

Problem, czy regulaminy parlamentarne, przyjęte w trybie art. 64 ust. 1 konstytucji, podlegają orzecznictwu tego Trybunału, jest problemem dopuszczalności

rozpatrywania rozważanego tu zagadnienia. Zdaniem sędziego wnioskującego, regulaminy te są źródłem prawa materialnego, porównywalnym z ustawami zwykłymi. Zastrzeżenie [dla regulaminów] określania organizacji pracy izb oraz uzupełniania przepisów o trybie ustawodawczym oznacza dokonanie podziału kompetencji normatywnych [między regulaminy a ustawy]. Choć nie wynika z tego konstytucjonalizacja... omawianych regulaminów, to sytuje je to w każdym razie na poziomie ustaw zwykłych, zwłaszcza w tej części, w której normowane są stosunki z podmiotami trzecimi... Nie można też powoływać zasady, że *interna corporis* organów konstytucyjnych nie podlegają kontroli tego Trybunału, bo stanowisko takie Trybunał odrzucił już dawno temu, w orzeczeniu nr 9/1959.

Innego zdania jest Adwokatura Państwa, która nie akceptuje wyżej wspomnianego zrównania regulaminów z ustawami zwykłymi: jej zdaniem regulaminy parlamentarne nie są aktami Państwa, lecz organu, tj. pojedynczej izby. Nie podlegają one promulgacji prezydenta, nie mogą być też zniesione w drodze referendum, a zatem nie można ich zaliczać do aktów, o których mowa w art. 134 konstytucji. Są to więc akty pozbawione zarówno potencjalności aktywnej (zdolności uchylania) w stosunku do wcześniejszych ustaw, jak i potencjalności pasywnej (oporu) w stosunku do ustaw późniejszych i w związku z tym nie mają one mocy ustawy. Interpretacja orzeczenia nr 9/1959 jest więc zdecydowanie niejednoznaczna, a – co więcej – można też powołać inne orzeczenia (nr 55/1964; nr 14/1965; nr 183/1973, nr 232/1975), z których można wyciągnąć – i z których już wyciągano – wniosek, że regulaminy nie podlegają kontroli [Trybunału].

Zdaniem tego Trybunału, orzecznictwo konstytucyjne nie pozwala zdecydowanie rozstrzygnąć omawianego problemu...

Wydaje się natomiast, że rozwiązania można i należy szukać w art. 134 konstytucji, który należy odczytywać mając na względzie cały porządek konstytucyjny. Formułując ten artykuł, ustawodawca konstytucyjny zakreślił wyraźne i nieprzekraczalne granice kompetencji sędziego orzekającego o ustawach. Ponieważ nie wymieniono tu regulaminów parlamentarnych, to tylko w drodze interpretacji można by wysuwać wniosek, że [ich kontrola] mieści się w tych kompetencjach. Pomijając już jednak, że taka interpretacja nie byłaby oparta na literalnym brzmieniu normy konstytucyjnej, to kłóciłaby się też ona z całością porządku ustrojowego. Konstytucja republikańska ustanowiła bowiem republikę parlamentarną, co oznacza – a potwierdza to też pierwszeństwo przyznane parlamentowi w tekście konstytucji – że parlament został umieszczony w centrum systemu i jest instytucją określającą istotę ustroju Państwa. Z logiki takiego systemu wynika, że izbom należy zagwarantować niezależność wobec każdej innej władzy, żadna inna władza nie powinna mieć więc prawa do orzekania o aktach stanowionych w ramach autonomii normatywnej w art. 64 ust. 1 konstytucji. Gwarancji nie należy rozpatrywać oddzielnie, lecz jako całość. Bez względu bowiem na to, czy dotyczą one immunitetu członków izb, czy immunitetu siedziby każdej z nich, jest oczywiste, że ich celem jest zawsze zapewnienie pełnej niezależności tym organom. Potwierdza to zakaz wstępu na salę posiedzeń, dotyczący nawet prezydenta czy członka drugiej izby... Innymi słowy, parlament, jako bezpośrednia emanacja

suwerena, którym jest lud, uczestniczy w tej suwerenności bezpośrednio, a regulaminy – będąc bezpośrednim przedłużeniem konstytucji – mają swój „szczególny wymiar” (orzeczenie nr 78/1984), który uniemożliwia poddawanie ich kontroli. W przeciwnym razie zanegowana zostałaby konstytucyjna zasada, że każda władza sama nadaje sobie regulamin, które to prawo dane jej jest ku ochronie jej niezależności. Powyższe rozwiązania nie pozwalają na objęcie zakresem art. 134 ust. 1 konstytucji omawianych tu regulaminów parlamentarnych, które tym samym należy uznać za nie poddane orzecznictwu [Trybunału Konstytucyjnego]. W związku z tym należy uznać przedstawione pytania prawne za niedopuszczalne i pozostawić je bez rozpatrzenia co do meritum...*

* Na podstawie tekstu opublikowanego w „Giurisprudenza Costituzionale” 1985, z. 6, cz. I, s. 1078 i nast. przetłumaczył L. Kazana i opracował L. Garlicki.

A. KOMISJA KONSTYTUCYJNA ZGROMADZENIA NARODOWEGO

Zgodnie z ustawą konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została powołana Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. W skład komisji wchodzi 46 posłów wybranych przez Sejm w dniu 17 października 1992 r. i 10 senatorów wybranych przez Senat w dniu 29 października 1992 r. Reprezentowane są następujące kluby: UD – 6 posłów i 2 senatorów; ZChN – 5 posłów i 2 senatorów; PSL – 5 posłów i 2 senatorów; SLD – 6 posłów; KPN – 5 posłów; PPL – 4 posłów i 1 senator; KP – 4 posłów i 1 senator; NSZZ „S” – 3 posłów i 1 senator; PC – 3 posłów i 1 senator; PL – 2 posłów; RdR – 2 posłów oraz Koło Mniejszości Niemieckiej – 1 poseł.

W posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej uczestniczą, z prawem przedkładania wniosków, upoważnieni przedstawiciele prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Aktualnie takimi przedstawicielami są:

- prof. dr Lech Falandysz – zastępca szefa Kancelarii Prezydenta RP, przedstawiciel Prezydenta RP;
- prof. dr Piotr Winczorek – doradca prezesa Rady Ministrów, przedstawiciel Rady Ministrów;
- prof. dr Janina Zakrzewska – sędzia Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciel Trybunału Konstytucyjnego.

I. Posiedzenia Komisji

W dniu **20 października 1992 r.** odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, w celu dokonania wyboru przewodniczącego komisji i jego zastępcy.

Do funkcji przewodniczącego zgłoszono 4 kandydatów: Aleksandra Łuczaka (PSL), Tadeusza Mazowieckiego (UD), Leszka Moczulskiego (KPN) i Waleriana Piotrowskiego (ZChN). W czwartej turze głosowania przewodniczącym został wybrany senator Walerian Piotrowski.

Do funkcji zastępcy przewodniczącego komisji zgłoszono 5 kandydatów: Jerzego Ciemniewskiego (UD), Teresę Liszcz (PC), Aleksandra Łuczaka (PSL), Marka Markiewicza (NSZZ „S”) i Kazimierza M. Ujazdowskiego (KP). Głosowanie także miało 4 tury, a w ostatniej zastępcą przewodniczącego wybrany został poseł Jerzy Ciemniewski.

Ustalono ponadto, że następne posiedzenie komisji dotyczyć będzie regulaminu komisji oraz jej trybu pracy.

W dniu **18 listopada 1992 r.** odbyło się drugie posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. W posiedzeniu uczestniczył Prezydent RP Lech Wałęsa, deklarując swój udział w pracach nad tworzeniem projektu nowej konstytucji.

Prezydent m.in. powiedział: „Od was będzie zależeć przyszły sposób funkcjonowania państwa, zakres praw i obowiązki obywateli. Jako prezydent chcę na wstępie prosić, abyście wznieśli się państwo ponad wszelkie podziały polityczne i personalne, i zbudowali konstytucję, która o tym zaświadczy. By odrzucić ewentualne podejrzenia o to, że konstytucja mogłaby być tworzona pod prezydenta, już dziś zapewniam o swojej rezygnacji w momencie wejścia w życie dużej konstytucji – zapewniam o takiej możliwości – dlatego, że od razu powstałby szum, co to znaczy rezygnacja itd. Ale na pewno to zrobię – możecie państwo być przekonani. Dlatego, że nie chciałbym, aby sprawy personalne – sprawy dzisiaj się toczące zaważyły na wielkości i kształcie nowej konstytucji. Konstytucję nie tworzy się przecież na użytek jednej kadencji parlamentu czy prezydenta – tworzy się ją na lata. Musicie państwo stworzyć konstytucję na XXI wiek – taką, aby żyjący pod jej rządami obywatele widzieli, że chroni ich wolności, zabezpiecza prawa oraz stwarza możliwości kontroli przez obywateli; by wierzyli i ufali, że jest sprawiedliwa. Tylko na wierze i ufności obywateli można zbudować szacunek dla prawa. Bez niego nie ma państwa w rozumieniu społeczności ludzi wolnych.* Następnie dr hab. Zbigniew Witkowski (UMK w Toruniu) przedstawił refleksje dotyczące doświadczeń polskiego parlamentu oraz parlamentów innych państw europejskich w zakresie prac nad konstytucjami, a przede wszystkim organizacji prac komisji, ustalenia pewnych priorytetów, wykorzystania dotychczasowego dorobku konstytucyjnego oraz zasad współpracy z ośrodkami naukowymi.

Przygotowanie projektu regulaminu komisji powierzono 5-osobowemu zespołowi pod przewodnictwem posła Jerzego Ciemniewskiego, określając termin przyjęcia regulaminu przez komisję do końca 1992 r.

* „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1992, nr 2.

W dniu **13 stycznia 1993 r.** odbyło się trzecie posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, którego celem była debata nad projektem regulaminu komisji, przygotowanym przez zespół powołany do opracowania tego projektu.

Kolejno dyskutowane artykuły były przyjmowane w drodze głosowania. Kluczowa kwestia, dotycząca formuły przewodniczącego komisji, została rozstrzygnięta zgodnie z wnioskiem mniejszości, tzn. zdecydowano o jednoosobowym kierowaniu pracami komisji przez przewodniczącego.

Uwzględniając poprawki, przyjęte w głosowaniach przez większość, komisja uchwaliła ostatecznie swój regulamin głosując jednomyślnie za.

Tekst regulaminu podajemy niżej.

W dniu **10 lutego 1993 r.** odbyło się czwarte posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Było to bardzo krótkie posiedzenie ponieważ do osiągnięcia *quorum* umożliwiającego podejmowanie uchwał zabrakło 2 osób. Ograniczono się więc tylko do zgłoszenia uzupełnień do proponowanych składów podkomisji oraz wyznaczono termin następnego posiedzenia.

W dniu **11 lutego 1993 r.** odbyło się piąte posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Porządek dzienny obejmował dwa punkty: 1) wybór członków i przewodniczących podkomisji; 2) propozycję przeprowadzenia przez komisję ogólnej debaty konstytucyjnej na podstawie prawnoporównawczej analizy istniejących projektów konstytucji.

Punkt 1 nie został praktycznie zrealizowany, wobec powstania kontrowersji dotyczącej trybu wyłaniania kandydatów na przewodniczących. Kandydatury zgłoszone przez poszczególne kluby zostały jedynie zaprezentowane przez przewodniczącego komisji, ale podjęcie uchwały w tej sprawie odłożono do następnego posiedzenia, dając w ten sposób czas na uzgodnienia międzyklubowe.

Propozycja odbycia ogólnej debaty konstytucyjnej została przyjęta przychylnie, chociaż pojawiła się różnica zdań w sprawie wprowadzenia do tej debaty. Część członków komisji uważała, że wprowadzeniem powinna być analiza porównawcza wszystkich projektów konstytucji, dokonana przez niezależnych specjalistów prawa konstytucyjnego. Część zaś twierdziła, że wstępem do debaty powinna być prezentacja założeń politycznych projektów, dokonana przez partie zgłaszające te projekty. Ostatecznie uznano, że koncepcję debaty wypracuje zespół koordynacyjny.

II. Podkomisje i zespoły Komisji Konstytucyjnej

W dniu **9 grudnia 1992 r.** odbyło się pierwsze posiedzenie Zespołu ds. Regulaminu Komisji Konstytucyjnej. Podstawą do dyskusji miał być wstępny projekt regulaminu, opracowany przez prof. Andrzeja Gwiżdża, ale wobec zgłoszenia drugiego projektu, autorstwa prof. Michała Pietrzaka, uznano iż należy zwrócić się do ekspertów o ocenę tych projektów i dopiero wtedy rozpatrzyć je łącznie, większa bowiem ich liczba daje szansę przyjęcia najlepszych rozwiązań.

W trakcie wstępnej dyskusji za kluczowe problemy uznano: kwestię kierowania pracami komisji, rolę zespołu koordynacyjnego, liczbę podkomisji stałych i zakres ich kompetencji oraz większości stosowane w głosowaniach w komisji i podkomisjach.

W dniu **16 grudnia 1992 r.** odbyło się drugie posiedzenie Zespołu ds. Regulaminu Komisji Konstytucyjnej. Podstawą do dyskusji były dwa projekty wstępne przygotowane przez profesorów: Andrzeja Gwiżdża i Michała Pietrzaka.

W pierwszej kolejności rozstrzygnięto kwestię statusu przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego, tu bowiem tkwiła zasadnicza różnica między rozpatrywanymi projektami. Projekt A. Gwiżdża proponował praktycznie zrównanie tych dwóch funkcji, podczas gdy projekt M. Pietrzaka wyraźnie różnicował ich pozycje. Większość członków zespołu opowiadała się za pierwszym rozwiązaniem, chociaż później na forum całej komisji zdecydowanie więcej zwolenników miała druga propozycja.

Następnie uznano, iż będzie 6 podkomisji stałych, zbyt bowiem duża ich liczba mogła by okazać się niekorzystna dla efektywności prac komisji.

Dużo miejsca zajęła sprawa sposobu głosowania w kwestiach, które nie zostały rozstrzygnięte przez ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji.

W dniu **18 grudnia 1992 r.** odbyło się trzecie posiedzenie Zespołu ds. Regulaminu Komisji Konstytucyjnej. Podstawą do dyskusji była wersja projektu powstała w wyniku ustaleń poczynionych na drugim posiedzeniu zespołu. Analizowano i dyskutowano kolejne artykuły projektu, z wyjątkiem tych, które zapisano dwuwariantowo (art. 1 i 4). Najwięcej miejsca zajęła kwestia trybu zgłaszania wniosków i poprawek do treści projektów nowej konstytucji oraz zasady podejmowania uchwał w komisji i podkomisjach.

Regulamin przyjęto i wraz z wnioskami mniejszości (zapisanymi jako drugi wariant) przekazano do debaty w komisji.

W dniu **27 stycznia 1993 r.** odbyło się pierwsze posiedzenie Zespołu Koordynacyjnego. Zgodnie z art. 3 regulaminu Komisji Konstytucyjnej tworzą go osoby desygnowane przez kluby parlamentarne z grona osób wchodzących w skład komisji. Zespół jest ciałem opiniodawczym dla przewodniczącego komisji. W posiedzeniu wzięli udział przedstawiciele następujących klubów: PC, PL, PSL, SLD, UD, ZChN.

Głównym tematem posiedzenia była sprawa propozycji do składów podkomisji oraz kandydatur na przewodniczących podkomisji. Drugi temat to sprawa sformułowania tez konstytucyjnych, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji, w celu przedstawienia ich Sejmowi do debaty politycznej.

Większość uczestników posiedzenia zgadzała się z potrzebą ogólnej debaty na temat wybranych zagadnień konstytucyjnych w celu przygotowania tez do debaty politycznej w Sejmie. Uzasadniano to tym, że debata mogłaby stanowić ważny etap w nakreśleniu kierunku w pracy komisji nad własnym projektem konstytucji, niezależnie od projektów zgłaszanych przez inne uprawnione podmioty.

W dniu **3 lutego 1993 r.** odbyło się drugiego posiedzenie Zespołu Koordynacyjnego. Obecni byli przedstawiciele klubów: KP, KPN, NSZZ "S", SLD, UD, PPL.

Tematem było ustalenie propozycji składu poszczególnych podkomisji oraz kandydatur na ich przewodniczących.

Dnia **10 lutego 1993 r.** odbyło się trzecie posiedzenie Zespołu Koordynacyjnego. Obecni byli przedstawiciele następujących klubów parlamentarnych KP, KPN, SLD, UD, NSZZ „S”, UD, ZChN i RdR. W trakcie posiedzenia zostały zgłoszone dalsze kandydatury do podkomisji stałych.

W dniu **11 lutego 1993 r.** odbyło się trzecie posiedzenie Zespołu Koordynacyjnego przedstawicieli klubów parlamentarnych wchodzących w skład Komisji Konstytucyjnej. W posiedzeniu wzięli udział przedstawiciele klubów: KP, KLD, KPN, PC, PL, SLD, UD i ZChN.

Dotyczyło ono ustalenia trybu wyboru kandydatów na przewodniczących podkomisji. Przy dużej różnicy zdań nie osiągnięto konsensusu. Zaproponowano m.in., by kluby UD i ZChN nie zgłaszały do tych funkcji swoich kandydatów, ponieważ z tych klubów wywodzą się przewodniczący i zastępcy przewodniczącego komisji. Większość przedstawicieli klubów opowiadała się za rozstrzygnięciem wyboru przewodniczących w drodze głosowania, z zastrzeżeniem, iż żaden klub nie powinien obsadzić więcej niż jedno stanowisko przewodniczącego podkomisji.

W dniu **23 lutego 1993 r.** odbyło się piąte posiedzenie Zespołu Koordynacyjnego. Oprócz przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej i zastępcy przewodniczącego, w posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele klubów parlamentarnych: Konwencji Polskiej oraz Sojuszu Lewicy Parlamentarnej. Ze względu na brak przedstawicieli większości klubów mających swoich przedstawicieli w komisji, postanowiono zwołać jeszcze jedno posiedzenie Zespołu Koordynacyjnego w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie obsady stanowisk przewodniczących podkomisji.

III. Inne wydarzenia

W dniu **6 listopada 1992 r.** przewodniczący Komisji Konstytucyjnej, zastępca przewodniczącego oraz marszałkowie Sejmu i Senatu złożyli wizytę Prezydentowi RP Lechowi Wałęsie, informując go o powstaniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

W dniu **13 listopada 1992 r.** przewodniczący komisji z grupą jej członków spotkali się w Sejmie z delegacją parlamentu czeskiego, której przewodził Milan Uhde – przewodniczący Czeskiej Rady Narodowej. Delegacji towarzyszyła ambasador Czech-Słowacji w Polsce, pani Marketa Fialkova. Goście interesowali się pracami nad nową konstytucją, prowadzonymi obecnie oraz w ubiegłej kadencji parlamentu.

W dniu **2 grudnia 1992 r.** przewodniczący komisji spotkał się z przedstawicielami klubów parlamentarnych reprezentowanych w Komisji Konstytucyjnej. Obecni byli przedstawiciele klubów: KPN, PC, PSL, SLD, UD i ZChN. Spotkanie miało charakter konsultacyjny, a jego celem było zasięgnięcie opinii w sprawie trybu prac komisji. Stawiano takie pytania, jak: Czy kluby zamierzają przedłożyć komisji autorskie projekty konstytucji? W jakim czasie komisja ma rozpocząć prace nad własnym projektem? Czy organizować debatę na temat zasadniczych kwestii ustrojowych?

Większość obecnych była zarówno za przeprowadzeniem debaty, jak i za rozpoczęciem prac nad własnym projektem. Kluby PSL i SLD zapowiedziały zgłoszenie autorskich projektów konstytucji. Kluby UD, KPN i ZChN prawdopodobnie też, ale nie podjęły jeszcze decyzji.

W dniu **14 grudnia 1992 r.** odbyło się spotkanie przewodniczącego i grupy członków komisji z ministrem sprawiedliwości RFN, panią Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, którą zapoznano z prowadzonymi w Polsce pracami nad nową konstytucją, szczególnie w części dotyczącej sądownictwa i instytucji ochrony prawa.

Dnia **23 lutego 1993 r.** przewodniczący Komisji Konstytucyjnej z grupą członków komisji spotkał się w Sejmie z delegacją grupy Bündnis 90/Die Grünen z Niemiec. W jej skład wchodził posłowie do Bundestagu oraz posłowie do Landtagów. Strona polska przedstawiła stan prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego oraz aktualne przepisy konstytucyjne wynikające z ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Opracował Sławomir Jakubczak

**UCHWAŁA
KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ ZGROMADZENIA NARODOWEGO
Z DNIA 13 STYCZNIA 1993 R.**

**Regulamin
Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego**

Na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336), Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego uchwala co następuje:

Art. 1.

Pracami Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, zwanej dalej „Komisją Konstytucyjną”, kieruje przewodniczący Komisji, a z jego upoważnienia zastępca przewodniczącego Komisji, wybrani zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 2 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „ustawą konstytucyjną”.

Art. 2.

1. Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej opracowuje plan pracy Komisji, który podlega zatwierdzeniu przez Komisję.

2. Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej ustala terminy i porządek dzienny posiedzeń Komisji, kontroluje przygotowanie posiedzeń i dostarczenie członkom Komisji materiałów do obrad oraz wykonuje inne czynności związane z pracami Komisji.

Art. 3.

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej może zwoływać zespół koordynacyjny złożony z osób desygnowanych przez kluby parlamentarne z grona osób wchodzących w skład Komisji Konstytucyjnej. Zespół jest ciałem opiniodawczym zapewniającym współdziałanie klubów w organizacji prac Komisji.

Art. 4.

1. Ustanawia się następujące podkomisje stałe Komisji Konstytucyjnej:
 - 1) redakcyjna, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję,
 - 2) podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego,
 - 3) zagadnień systemu źródeł prawa,
 - 4) organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego,
 - 5) instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości,
 - 6) praw i obowiązków obywateli.
2. W razie potrzeby Komisja Konstytucyjna może utworzyć inne podkomisje stałe lub zespoły robocze.
3. Każdy członek Komisji Konstytucyjnej może być członkiem nie więcej niż dwóch podkomisji stałych.
4. Skład podkomisji oraz przewodniczącego wybiera Komisja Konstytucyjna. Propozycje w tej sprawie przedstawia Komisji Konstytucyjnej przewodniczący Komisji w porozumieniu z zespołem koordynacyjnym.
5. Podkomisje pracują w granicach przedmiotu określonego przez Komisję Konstytucyjną i składają jej sprawozdanie z wykonania wyznaczonych zadań.

Art. 5.

1. Posiedzenia Komisji Konstytucyjnej odbywają się w terminach ustalonych przez samą Komisję, przez przewodniczącego Komisji lub w terminach określonych w żądaniu przedstawionym przez jedną czwartą ogólnej liczby członków Komisji.
2. O terminie i proponowanym porządku dziennym posiedzenia Komisji powiadamia się członków Komisji, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów i Trybunał Konstytucyjny oraz Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Termin ten podawany jest także do wiadomości posłów i senatorów.
3. W zawiadomieniach o posiedzeniu Komisji podaje się, czy przewidziane jest przeprowadzanie na tym posiedzeniu głosowań odnoszących się do treści projektu nowej konstytucji.

Art. 6.

1. W posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej uczestniczą, obok członków Komisji, upoważnieni, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy konstytucyjnej, przedstawiciele Pre-

zydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego.

2. W przedmiocie usprawiedliwienia nieobecności i nakładania kar za nieusprawiedliwioną nieobecność w stosunku do posłów stosuje się przepisy regulaminu Sejmu, a w odniesieniu do senatorów przepisy regulaminu Senatu.
3. W posiedzeniach Komisji mogą uczestniczyć bez prawa udziału w głosowaniu posłowie i senatorowie, nie będący członkami Komisji.
4. W posiedzeniach Komisji mogą uczestniczyć także inne osoby, zaproszone przez przewodniczącego lub zastępcę przewodniczącego Komisji w celu udzielenia informacji i wyjaśnień lub przedstawienia opinii.

Art. 7.

Przedmiotem obrad Komisji Konstytucyjnej są sprawy objęte ustalonym porządkiem dziennym posiedzenia, przedstawione w materiałach rozesłanych przed posiedzeniem osobom wymienionym w art. 6 ust. 1.

Art. 8.

Poprawki dotyczące projektu Konstytucji zgłasza się na piśmie w odpowiedniej formie przewodniczącemu Komisji Konstytucyjnej. Głosowanie nad poprawkami zgłoszonymi w toku posiedzenia odbywa się na następnym posiedzeniu. W wyjątkowych wypadkach przewodniczący Komisji może dopuścić głosowanie poprawek na tym samym posiedzeniu.

Art. 9.

1. Posiedzenia Komisji Konstytucyjnej odbywają się w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby jej członków, a uchwały podejmowane są w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby jej członków.
2. Komisja Konstytucyjna podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej połowy jej członków, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4.
3. Przyjęcie przez Komisję projektu konstytucji wnoszonego z inicjatywy własnej następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy jej członków.
4. Przyjęcie przez Komisję sprawozdania o skierowanych do niej przez Zgromadzenie Narodowe projektach, zawierającego projekt konstytucji w formie tekstu jednolitego, następuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków.
5. Dodatkowe sprawozdanie Komisji, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy konstytucyjnej, uchwała się w trybie ust. 2.
6. Odrzucone przez Komisję Konstytucyjną wnioski i propozycje poprawek mogą być – na żądanie zgłoszone przez co najmniej pięciu członków Komisji – przedstawione w sprawozdaniu Komisji Zgromadzeniu Narodowemu jako wnioski mniejszości.
7. Z przebiegu każdego posiedzenia Komisji sporządza się protokół i biuletyn, stosując odpowiednio przepis art. 92 regulaminu Sejmu.

Art. 10.

1. Posiedzenia podkomisji Komisji Konstytucyjnej odbywają się w terminach wynikających z planu pracy Komisji, ustalonych przez samą podkomisję, jej przewodniczącego lub przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej.
2. Posiedzenia podkomisji i podejmowanie uchwał odbywa się w obecności co najmniej 1/3 jej członków. W sprawozdaniu podkomisji na żądanie jej członka zamieszcza się rozwiązania wariantowe zgłoszone na piśmie w odpowiedniej formie. Do posiedzeń podkomisji stosuje się odpowiednio przepisy art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1 i 4 oraz art. 9 ust. 7.
3. Podkomisje mogą odbywać posiedzenia wspólne.

Art. 11.

1. Komisja Konstytucyjna przyjmuje zestawienie zasadniczych kwestii ustrojowych lub wybranych zagadnień konstytucyjnych, które, w myśl art. 3 ustawy konstytucyjnej, mają być przedmiotem debaty sejmowej oraz wyznacza w tej sprawie sprawozdawcę Komisji.
2. Przyjęte zestawienie przewodniczący Komisji Konstytucyjnej przedkłada Marszałkowi Sejmu w celu wniesienia pod obrady Sejmu. Wniosków mniejszości nie przedstawia się.

Art. 12.

1. Komisja Konstytucyjna może powołać zespół stałych ekspertów Komisji.
2. Podkomisja może powołać zespół stałych ekspertów podkomisji.
3. Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej lub przewodniczący podkomisji może doraźnie powołać ekspertów dla opracowania poszczególnych zagadnień.
4. Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej określa obowiązki i uprawnienia ekspertów.

Art. 13.

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej może – z własnej inicjatywy lub na wniosek Komisji albo podkomisji – występować do organów i instytucji państwowych, organizacji społecznych, instytucji naukowych i innych o przygotowanie materiałów, informacji, ekspertyz oraz o udział w posiedzeniach Komisji lub podkomisji; może organizować lub współorganizować dyskusje, konferencje naukowe, sympozja, wydawnictwa, a także inspirować przeprowadzenie potrzebnych badań opinii społecznej.

Art. 14.

1. Zadania organizacyjno-techniczne związane z działalnością Komisji Konstytucyjnej, w tym prowadzenie sekretariatu, wykonuje Kancelaria Sejmu.
2. Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej może wyznaczyć osobę odpowiedzialną w ramach jej sekretariatu za zapewnienie właściwej organizacji informowania społeczeństwa o pracach Komisji.

3. Kancelaria Sejmu przechowuje wszystkie dokumenty, materiały informacyjne, korespondencję, jakie powstawać będą w związku z działalnością Komisji i jej podkomisji. Stanowią one odrębny zespół archiwalny.

Art. 15.

W sprawach nie unormowanych niniejszym regulaminem stosuje się odpowiednio przepisy regulaminu Sejmu.

Art. 16.

Zmiana niniejszego Regulaminu może nastąpić na wniosek co najmniej pięciu członków Komisji Konstytucyjnej.

Art. 17.

Uchwała wchodzi w życie z dniem uchwalenia.
