

Rozdział II

PRAWO KONSTITUCYJNE

I ELEMENTY PRAWA

ADMINISTRACYJNEGO

1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Współczesne narody jako wielkie niesformalizowane grupy społeczne oparte na tradycji wspólnych losów, języka, wartości i kultury dążą do uzyskania odrębnej organizacji państwowej. Historycznie spotkać można szereg poglądów na genezę państwa. Według teorii umowy społecznej powstało ono przez poddanie się władzy absolutnego monarchy /Hobbes/ lub ogółu społeczeństwa /Rousseau/. Warto wspomnieć także koncepcję powstania państwa w następstwie wojny i podboju /Gumplowicz/ czy jako wytwór antagonistycznego społeczeństwa klasowego /Marks/.

Państwo jako obiekt składa się z trzech istotnych elementów: suwerennej władzy monopolizującej aparat przymusu, terytorium, na którym jest ona wykonywana oraz ludności, w stosunku do której jest realizowana. Z tym ostatnim elementem wiąże się zasada automatycznej, sformalizowanej i w znacznej mierze przymusowej przynależności. **Obywatelstwo polskie** nabywa się najczęściej przez **urodzenie** z rodziców będących obywatelami polskimi¹. Obywatelstwo polskie można również nabyć przez **naturalizację**, czyli nadanie przez Prezydenta RP na wniosek osoby zamieszkującej legalnie na terytorium RP co najmniej 5 lat. Możliwe jest także nabycie obywatelstwa polskiego przez **reintegrację**, a więc odzyskanie poprzedniego obywatelstwa², **repatriację**³ bądź – jeśli chodzi o dzieci urodzone z

¹ Obowiązuje więc **prawo krwi** /*ius sanguinis*/. Obywatelstwo polskie ma też dziecko z rodziny mieszanej, chyba że rodzice zdecydowali inaczej. Zasada **prawa ziemi** /*ius soli*/ obowiązuje jedynie w stosunku do dzieci znalezionych lub urodzonych na terenie Polski, których oboje rodzice są nieznanymi, są bezpaństwowcami lub nie jest określone ich obywatelstwo. Obywatelstwo polskie ma też dziecko z rodziny mieszanej, chyba że rodzice zdecydowali inaczej.

² Dotyczy ona jedynie kobiet, które utraciły obywatelstwo polskie przez zawarcie małżeństwa z cudzoziemcem. Jeżeli ono ustało lub zostało unieważnione, wystarczy, że kobieta złoży wojewodzie lub konsulowi oświadczenie o chęci odzyskania obywatelstwa.

³ Chodzi tu o cudzoziemców narodowości lub pochodzenia polskiego, którzy przybywają do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe i uzyskali na to zezwolenie właściwego organu polskiego. Nabywają oni obywatelstwo polskie z mocy prawa.

rodziców, z których jedno jest obywatelem polskim, a drugie cudzoziemcem – przez **opcję**⁴. Utracić obywatelstwo można jedynie przez zrzeczenie się go po uzyskaniu zgody Prezydenta RP. Polska nie zakazuje swojemu obywatelowi posiadania podwójnego obywatelstwa, ale też nie uznaje obcych obywatelstw własnych obywateli, gdy wchodzi oni w stosunki z polskimi organami państwowymi. Osoby nie będące obywatelami żadnego państwa określa się mianem **bezpaństwowców** /apatrydów/. Osoby nie posiadające obywatelstwa polskiego korzystają z tych praw i wolności, które nie zostały zastrzeżone wyłącznie dla obywateli.

Współczesne państwa mają charakter **unitarny** /jednolity/ lub **federalny** /złożony, związkowy/. Federalna struktura państwa wiąże się z ograniczeniem wykonywania suwerenności w szczególności w zakresie polityki zagranicznej, monetarnej i obronności przez poszczególne elementy jego struktury na rzecz władzy federalnej /np. USA, RFN/. Części składowe państwa federalnego mogą mieć własne systemy organów prawodawczych, wykonawczych czy sądowych oraz własne podziały terytorialne. **Konfederacja** natomiast jest związkiem kilku państw o ograniczonym wykonywaniu suwerenności w celu realizacji wspólnej polityki. Taki charakter przybiera UE.

W obrocie cywilnoprawnym państwo, jako osoba prawna dysponująca wydzielonym majątkiem, występuje pod postacią **Skarbu Państwa**. Poszczególne organy państwa nie posiadają osobowości prawnej. **Organem państwowym** jest osoba /np. minister/ lub zorganizowany zespół osób /np. Rada Ministrów/, które dokonują czynności w imieniu państwa i mogą stosować przymus państwowy. **Urzędy** /np. ministerstwo/ mają w stosunku do organów charakter pomocniczy. Pracownik urzędu działa w granicach upoważnienia w imieniu organu. Ze względu na sposób powołania organy państwowe dzielimy na **wybieralne** i obsadzone w drodze **nominacji**. Kryterium terytorialnego zasięgu działania stanowi podstawę podziału organów na **centralne** i **terenowe**, zaś ich liczebność pozwala wyróżnić organy **jednoosobowe** i **kolegialne**. Podstawową część aparatu państwowego, część wykonawczą, stanowi aparat biurokratyczny. Złożony jest on z zawodowego personelu urzędników – profesjonalistów, w odróżnieniu od personelu politycznego, zależnego od opcji politycznej społeczeństwa ujawniającej się w wyborach. W stosunku do personelu politycznego podkreślić należy konieczność przestrzegania ciągłości uprawnień i zobowiązań państwa niezależnie od zmiany rządów. Sprawa obywatela powinna być załatwiana w sposób nieprzerwany, na podstawie określonych norm prawnych bez względu na zmiany personalne na danym stanowisku.

⁴ Dziecko takie po ukończeniu 16 lat, a przed upływem 6 miesięcy od osiągnięcia pełnoletności może złożyć odpowiednie oświadczenie przed wojewodą lub konsulem.

2. PODSTAWOWE ZASADY USTROJU RP

A. Zasada państwa prawnego

W systemie prawa kontynentalnego prawnie ograniczenia omnipotencji monarchy zaczęto wprowadzać w II poł. XVIII w. Po raz pierwszy termin “państwo prawne” zastosował Johann Wilhelm Placidus w opublikowanej w 1798 r. pracy *Literatur der Staatslehre*⁵. Pojęcie państwa prawnego w nauce prawa pojawiło się następnie w 1832 r.; użyte przez Roberta von Mohla w rozprawie *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*⁶. Przeciwwstawiali oni państwo prawne despotyzmowi ówczesnej władzy – w szczególności pruskiemu absolutyzmowi. Von Mohl reprezentował koncepcję umowy społecznej i pochodzenie władzy od ludu, a za podstawową zasadę kierującą państwem, niezależnie od formy jego rządów⁷, uznawał wolność obywatela, który winien działać w państwie w prawem wyznaczonych granicach. Von Mohl szereg wymagań stawiał wobec prawa w państwie prawnym. Domagał się od regulacji ustawowych ogólnego charakteru /abstrakcyjności i generalności norm prawnych/, zakazu retroakcji, ochrony praw nabytych, ogłaszania ustaw, zachowania zasady proporcjonalności kosztów zastosowanych środków prawnych do oczekiwanych rezultatów⁸. O.Bähr krytykował brak instytucji zabezpieczających społeczeństwo przed bezprawną ingerencją organów państwowych i postulował poddanie działań administracji państwowej kontroli niezależnego **sądownictwa administracyjnego**⁹, a K. Bergbohm w swej pozytywistycznej koncepcji państwa prawnego postulował trwałość porządku prawnego stojącego ponad obywatelem i państwem. Z tego m.in postulat wywodzi się późniejsze poddanie także na gruncie europejskim kontroli sądowej działalności prawodawczej parlamentu sprawowanej

⁵ J.W. Placidus, *Literatur der Staatslehre*, Strassburg 1798.

⁶ R. von Mohl, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, Tubingen 1844. W literaturze angielskojęzycznej występuje określenie “Rule of law”.

⁷ Zasady państwa prawnego pojawiały się także w państwach o niedemokratycznym charakterze, np. Cesarstwo Niemieckie w latach 1871-1918. Z drugiej strony demokracja jakobińska we Francji nie spełniała podstawowych zasad państwa prawa. Von Mohl dopuszczał realizację zasad państwa prawnego w różnych formach rządów.

⁸ Z. Maciąg, op. cit., s. 96.

⁹ O. Bähr, *Der Rechtsstaat*, Cassell-Göttingen 1964. Postulowano także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za naruszenie prawa przez organ administracyjny /L. v. Stein/.

przez Trybunał Konstytucyjny¹⁰. R. Gneist postulował zapewnienie odpowiedzialności prawnej ministrów oraz innych urzędników¹¹.

Nawiązując do przedstawionej tradycji prawnej, obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w art. 3 stanowi jako wiążącą normę prawną /a nie jedynie deklarację polityczną/, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Demokratyczny charakter państwa wiąże się z zasadą wolnych wyborów, pluralizmem politycznym, ochroną praw człowieka i obywatela w tym praw mniejszości i demokratycznym procesem stanowienia prawa /sformalizowanie i jawność postępowania legislacyjnego, referendum, konsultacje społeczne/¹². Konstytucja nie definiuje jednak pojęcia “państwo prawne”, pozostawiając to zadanie judykaturze i nauce prawa. W sposób szczególny problem ten pojawił się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jednak z uwagi na działanie Trybunału w odpowiedzi na potrzebę konkretnego przypadku nie udało mu się /mimo sformułowania pewnego katalogu zasad i podejmowanych prób rozstrzygnięcia pomiędzy nimi konfliktów/ w sposób wyczerpujący oddać treść omawianego pojęcia będącego zbiorczym wyrażeniem szeregu reguł i zasad. Niektóre zasady państwa prawnego zostały jednak *expressis verbis* wyrażone w samej Konstytucji, np. **zasada równości wobec prawa**. W związku z tym powstał problem stosunku zasad bezpośrednio w konstytucji wyrażonych do zasad wydedukowanych z klauzuli państwa prawnego¹³.

L. Morawski odróżnia pozytywistyczną /formalną/ koncepcję praworządności od niepozytywistycznej. Źródłem prawa w pozytywistycznej koncepcji mogą być wyłącznie normy zawarte w oficjalnych tekstach prawa, które uchylane są wyłącznie przez normy prawne lub przez zastosowanie reguł kolizyjnych /a nie w wyniku konfliktu z regułami pozatekstowymi¹⁴/ a obowiązek posłuszeństwa wobec prawa ma charakter bezwzględny i akty

¹⁰ Pierwszy Sąd Konstytucyjny powstał w Austrii po I wojnie światowej.

¹¹ K. Jonca, Ewolucja pojęcia państwa prawnego w niemieckiej doktrynie prawnej, Acta Universitatis Wratislaviensis No 307, Przegląd Prawa i Administracji t. VII, Wrocław 1976, s. 219.

¹² K. Działocha, Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP, PiP 1992, nr 1, s. 15. Pewnym odstępstwem od zasady demokratycznego postępowania legislacyjnego jest tryb pilny.

¹³ J. Zakrzewska, Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego, PiP 1992, z. 7. s. 8.

¹⁴ Powstaje pytanie o rodzaj reguł moralnych czy innych, które mają stanowić podstawę rozstrzygnięcia.

cywilnego nieposłuszeństwa nie są tolerowane¹⁵. Trybunał Konstytucyjny uznając, że zasady sprawiedliwości i demokracji mogą być traktowane jako reguła derogacyjna w przypadku rażących naruszeń słuszności lub racjonalności opiera się na **zasadzie praworządności materialnej**, wywodząc z demokratycznego charakteru państwa konieczność wyrażania przez prawo pewnych wartości¹⁶. Prawo winno być “prawem dobrym” zapewniając jednostce godność oraz wolność w różnych dziedzinach życia społecznego i środki jej ochrony przed ingerencją państwa. Wymogi treściowe postulowane przez zwolenników materialnej koncepcji oznaczają odwołanie się do prawa naturalnego, które powinno dominować nad prawem pozytywnym /stanowionym przez państwo/ i powodować, że prawo pozytywne będzie prawem dobrym, słusznym i sprawiedliwym. Wartości te jednak nie mogą stać się przedmiotem dowolnej oceny w procesie tworzenia czy stosowania prawa. Aby uniknąć dowolności ocen, winny one być konstytucyjnie zagwarantowane /także w postaci odpowiednich instytucji i procedur/ i realizowane tylko na formalnej podstawie. Zauważyć także należy, że samo formalne ujęcie państwa prawnego jest środkiem do realizacji wartości jaką jest pewność prawa.

Moim zdaniem, z faktu, iż Konstytucja mówi o demokratycznym państwie prawnym wywieść należy, iż państwo prawne i demokracja są dwiema niezależnymi od siebie ideami, a demokratyczny sposób sprawowania władzy nie należy do zasad państwa prawnego. Rządy prawa to tylko jedna z cech systemu prawnego, której nie należy mylić z demokracją, suwerennością, pluralizmem politycznym, sprawiedliwością społeczną¹⁷ czy prawami człowieka¹⁸.

Realizacji założeń państwa prawnego służy także przestrzeganie **zasady podziału władz** i związanej z nią zasady równowagi i wzajemnego hamowania się poszczególnych jej

¹⁵ L. Morawski, op. cit., s. 5.

¹⁶ Ibidem, s. 6. L. Morawski podaje warunki cywilnego nieposłuszeństwa – gotowość poddania się sankcji, jawność i publiczność działania, rezygnowanie z aktów przemocy, wyczerpanie się środków prawnych. Ibidem, s. 9.

¹⁷ Trybunał Konstytucyjny uznał, że **zasada sprawiedliwości społecznej** polega na korekcie zasady równości na korzyść obywateli znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej¹⁷. Podstawą sprawiedliwości rozdzielczej jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej kategorii, a więc tych wszystkich, którzy posiadają tę samą cechę charakterystyczną /relewantną/. Nie oznacza to równego obdzielania wszystkich rozdzielanymi dobrami, a ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów. U 7/87 z 9. 03. 1988 r.

¹⁸ K. Działocha, W. Gromski, Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny, PiP 1995, nr 3, s. 7.

podmiotów. Duże znaczenie w tym zakresie posiada także zasada wybieralności i kadencyjności poszczególnych organów. Idea podziału władzy wywodzi się od Monteskiusza. Stał on na stanowisku, że państwo powstało w wyniku umowy społecznej w celu ochrony bezpieczeństwa i wolności. Monteskiusz uważał, iż dla zabezpieczenia wolności jednostki potrzebne jest osłabienie władzy państwowej poprzez jej podział pomiędzy różne organy państwowe równorzędne, niezależne od siebie i wzajemnie się kontrolujące i hamujące¹⁹. Nieograniczona władza zawsze prowadzi bowiem do nadużyć. Wśród mechanizmów hamowania się władz wspomnieć należy o wotum nieufności Sejmu w stosunku do rządu, prawie Prezydenta RP do weta ustawodawczego i skrócenia kadencji parlamentu. Podział władzy ma być zrealizowany wedle określonego racjonalnego kryterium – odrębnych jakościowo funkcji państwa. Podział ma też aspekt organizacyjny – uniezależnienie od siebie organów w przedmiocie powoływania i odwoływania i zasada niepołączalności stanowisk. Funkcja prawodawcza polegająca na uchwalaniu ustaw sprawowana jest przez władzę ustawodawczą /legislatywę/, funkcja polegająca na rządzeniu – przez władzę wykonawczą /egzekutywę/, zaś funkcję sądowniczą realizują sądy i trybunały. Zasadniczo we współczesnych państwach właściwy jest dualizm egzekutywy, a i sam parlament jest z reguły podzielony na dwie izby²⁰. Parlament jest współcześnie kontrolowany przez Trybunał Konstytucyjny, a władza wykonawcza przez sądownictwo administracyjne. Jednak nie oznacza to monopolu żadnej z grup organów do pełnienia poszczególnych funkcji, np. rząd i Prezydent RP ma kompetencje do stanowienia prawa, a Prezydent RP prawo łaski, ingerujące w sferę władzy sądowniczej. Podobnie parlament może wydawać ustawy amnestyjne, ale także regulować ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed nimi. Organy ustawodawcze i sądowe realizują zadania administracyjne w tym zakresie w jakim planują i finansują swoją działalność, a organy egzekutywy wykonują administrację wymiaru sprawiedliwości /określają strukturę wewnętrzną sądów i politykę etatową/. Trudno także mówić o niezależności władz w sytuacji,

¹⁹ W systemie socjalistycznym obowiązywała zasada jednolitości władzy państwowej i formalnie nadrzędnej funkcji parlamentu nad innymi organami państwa w połączeniu z systemem jednopartyjnym. Faktycznie decyzje zapadały w ścisłym kierownictwie partyjnym. Aktualnie z zasadą jednolitości władzy mamy do czynienia w modelu ustrojowym Szwajcarii. Konstytucja Szwajcarii inspirowana myślą J.J.Rousseau zakłada pełną zależność rządu od parlamentu, polityczną odpowiedzialność głowy państwa przed parlamentem i brak możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji.

²⁰ Sejm i Senat /Polska/, Izbę Gmin i Izbę Lordów /Wielka Brytania/, Izbę Reprezentantów i Senat /USA/. Izby różnią się sposobem powoływania członków, ich liczbą oraz elektoratem. Często źródłem podziału na izby jest federalna struktura państwa. Izba wyższa jest określeniem tradycyjnym, wywodzącym się z okresu, kiedy zasiadała w niej arystokracja. Współcześnie w zasadzie tylko w USA izba wyższa /Senat/ ma więcej kompetencji od izby niższej.

kiedy Sejm może kontrolować rząd. Szczególnie wyróżniona pozostaje władza sądownicza, której przysługuje atrybut niezawisłości. Istnieje konieczność zachowania istoty poszczególnych władz, aby nie doprowadzić do zamazania kompetencji. Należy także wziąć pod uwagę układ partyjny, gdyż i tak rzeczywistą władzę sprawuje tworząca rząd większość parlamentarna. Wspomnieć także należy o kompetencjach organów ponadnarodowych ze względu na postępujące procesy integracyjne, roli samorządu terytorialnego oraz wolnej prasy, określanej często mianem “czwartej władzy”. Poza tradycyjnym trójpodziałem władz znajdują się liczne organy takie jak ombudsmen /Rzecznik Praw Obywatelskich/, KRRiT, organy kontroli państwowej /NIK/, Krajowa Rada Sądownictwa. Pod kątem organizacyjnym zasada podziału władz najbardziej konsekwentnie realizowana jest w prezydenckim systemie politycznym.

TK wyraził także, że w pojęciu państwa prawnego zawarta jest zasada podziału władz, a w państwie szanującym podział władz niedopuszczalne jest stanowienie norm prawnych, które nie podlegałyby ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją – aktem o najwyższej mocy prawnej. Tym samym została potwierdzona **zasada sądownictwa konstytucyjnego**²¹. Zasadę konstytucjonalizmu wzmacnia także wprowadzenie instytucji skargi konstytucyjnej i możliwość bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej.

Do zasad demokratycznego państwa prawa zaliczyć należy również zasadę hierarchii aktów prawnych, **prymatu ustawy** i wyłączności ustawowej kształtowania praw i obowiązków obywateli, kompetencji organów państwa oraz dochodów i wydatków budżetowych. Wszelka działalność organów władzy i administracji rządowej i samorządowej wymaga bowiem oparcia w ustawie /**zasada legalizmu**/²². Władza państwowa jest bowiem związana prawem. Działa tylko na podstawie i w granicach prawa. Wszystko co nie jest organowi prawnie dozwolone, jest zabronione. Obywatelowi natomiast jest wolno wszystko, czego mu prawo nie zabrania i nie nakazuje. Każda regulacja dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i obowiązków obywatelskich musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Szczególnie precyzyjnie muszą być określone w ustawie karnej znamiona typów czynów

²¹ Ibidem, s. 62. Podkreślić w tym miejscu należy, iż orzeczenia TK są ostateczne oraz posiadają moc powszechnie obowiązującą. W modelu amerykańskim kontrolę zgodności prawa z konstytucją sprawują sądy. Występowanie osobnych trybunałów do tego powołanych jest charakterystyczne dla rozwiązań europejskich.

²² Celem państwa prawnego nie jest ograniczenie władzy państwowej, a jej związanie przepisami prawa. Istnieje **zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa** za niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza publicznego.

zabronionych i sankcja */nullum crimen, nulla poena sine lege*²³. Prymat ustawy jest wzmocniony przez szczególne wymagania stawiane delegacji do wydania rozporządzenia. Musi ona bowiem zawierać wytyczne dotyczące treści tego aktu.

W jednym z orzeczeń TK stwierdził, że zasada państwa prawnego zawiera w sobie **zasadę zaufania obywateli do państwa i samorządu**, z której z kolei w sposób instrumentalny wynika zasada ochrony praw nabytych i zasada niedziałania prawa wstecz²⁴. Zasada zaufania obywateli do państwa w dziedzinie prawotwórczej polega na obowiązku kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny chroniony Konstytucją. Zasada ta obejmuje także obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji ich realizacji oraz obowiązek stanowienia prawa spójnego, **jasnego** /zrozumiałego i jednoznacznego/, które daje możliwość przewidywania działań organów państwa²⁵. Jeśli chodzi o wymóg jasności prawa, to warto przypomnieć, że austriacki TK stwierdził, iż przepis, którego zrozumienie wymaga wyrafinowanej wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego, specjalnego przygotowania prawniczego i doświadczenia oraz pilności archiwisty nie jest wiążącą normą prawną. Twierdzenie to być może idzie za daleko, ale zgodzić się należy, że ustawy adresowane do ogółu obywateli muszą spełniać inne warunki niż skierowane do odpowiednio przygotowanego kręgu osób²⁶. Prawo winno być również **jawne**, co wiąże się z obowiązkiem publikowania aktów normatywnych dla uzyskania przez nie mocy powszechnie obowiązującej w urzędowych dziennikach promulgacyjnych.

Z punktu widzenia omawianej zasady zaufania obywatela do państwa TK poddał krytyce zasadę bezpośredniego działania nowej ustawy, gdy prowadzi ona do zaskoczenia adresatów norm i godzi w prawa słusznie nabyte. W tej sytuacji TK postuluje stanowienie przepisów przejściowych lub odpowiedniego *vacatio legis*²⁷. **Zasada vacatio legis** służy zapewnieniu adresatowi normy czasu na zapoznanie się z nią i przystosowanie do nowej regulacji

²³ Ibidem, s. 68.

²⁴ K 14/91 z 11. 02. 1982 r. [Orzeczenia TK w pracy cyt. za J. Oniszczyk, Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, HFPC, Warszawa 1996].

²⁵ K 1/88 z 30. 11. 1988 r.

²⁶ D. Merten, Ustawodawstwo w państwie prawnym – możliwości, wyzwania, zobowiązania [w:] Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym [red.] H. Suchocka, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1992, s. 21.

²⁷ K 9/92 z 02. 03. 1993 r.

szczególnie w przypadku pozbawienia obywateli praw podmiotowych oraz w sytuacji, gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej. Zachowanie odpowiedniego *vacatio legis* oznacza nadanie jej właściwego wymiaru czasowego. Należy brać w tym przypadku pod uwagę materię regulacji, rozległość zmian oraz faktyczny czas dotarcia dzienników promulgacyjnych do adresatów. W szczególnie uzasadnionych przypadkach ustawa może wejść w życie w dniu jej ogłoszenia, jednak nie dotyczy to sytuacji, gdy ustawa nakłada obowiązek na obywateli lub inne podmioty nie podległe organom państwa. Zrezygnować z *vacatio legis* można jedynie z uwagi na szczególnie ważny interes publiczny²⁸. Ma to miejsce, jak podaje J. Oniszczyk, np. gdy ustawodawca dąży do przeciwstawienia się oszustwom i nadużyciom podatkowym²⁹. Stosowanie *vacatio legis* i przepisów przejściowych jest szczególnie istotne dla przedsiębiorców planujących działalność gospodarczą w długim okresie. Dokuczliwa może okazać się niepewność zwłaszcza w zakresie obciążeń podatkowych i celnych oraz zwolnień i ulg z nimi związanych. W związku z tym TK sformułował zasadę zakazu dokonywania zmian podatków w trakcie trwania roku podatkowego³⁰ oraz zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy³¹.

Zasada zakazu nadmiernej ingerencji /**zasada proporcjonalności**/ wiąże się także z tym, że prawa i wolności jednostki o charakterze osobistym bądź politycznym mogą być ograniczane tylko, gdy dopuszczają to przepisy konstytucyjne i jedynie w niezbędnym zakresie. Przy czym nie można naruszyć “istoty” praw bądź wolności. W stopniu większym może być poddana ograniczeniom zasada wolności gospodarczej z uwagi na konieczność zapewnienia rzetelności obrotu oraz wywiązywania się przez przedsiębiorców ze zobowiązań wobec państwa. Każde jednak ograniczenie wymaga regulacji rangi ustawowej. Istotą zakazu nadmiernej ingerencji jest stwierdzenie, iż ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zaburzających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Państwo winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą ochrony interesu publicznego³², a efekty wprowadzonej regulacji powinny pozostawać w proporcji, tzn.

²⁸ K 9/92 z 02. 03. 1993 r.

²⁹ J. Oniszczyk, Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, HFPC, Warszawa 1996, s. 39.

³⁰ K 13/93 z 29. 03. 1994 r.

³¹ K 11/94 z 26. 04. 1995 r.

³² K 11/94 z 26. 04. 1995 r.

być współmierne do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela³³. Zasada proporcjonalności wynika, jak słusznie zauważa J. Oniszczyk, z racjonalności prawodawcy, który stanowi prawo sprawiedliwe³⁴.

TK wyraził również **zasadę niedziałania prawa wstecz**, jeśli takie działanie prowadzi do negatywnych następstw, w szczególności do pogorszenia sytuacji obywateli lub naruszenia zasady poszanowania praw słusznie nabytych³⁵. Ma więc ona znaczenie gwarancyjne. Zasada nieretroakcji oznacza zakaz stanowienia norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i w przeszłości się zakończyły, a z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. TK dopuścił odstępstwo od zasady nieretroakcji w nadzwyczaj wyjątkowych sytuacjach, jeżeli przemawiają za tym bardzo ważne powody i ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej chronionej Konstytucją wartości. Z mocy samego przepisu konstytucyjnego zasada nieretroakcji nie stoi na przeszkodzie ukarania za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

Do zasad państwa prawnego TK zaliczył także **zasadę ochrony praw dobrze nabytych**. Pojęcie prawa nabyte wywodzi się jeszcze z osiemnastowiecznych koncepcji prawnonaturalnych. J.Ch. Wolff przeciwstawiał prawom przyrodzonym – prawa nabyte, których wbrew woli nie można zostać pozbawionym, lecz można z nich zrezygnować. Nie można natomiast zrezygnować z praw przyrodzonych³⁶. W dziewiętnastowiecznej doktrynie prawa odróżniano prawa wynikające bezpośrednio z ustawy oraz powstające z innego tytułu prawnego – prawa nabyte. Te wynikające z ustawy są zależne od zmian prawa pozytywnego i przysługują podmiotom tak długo, jak długo obowiązuje przyznająca je ustawa³⁷. Część doktryny do praw nabytych zaliczała tylko te, które zostały uzyskane za pomocą indywidualnych aktów woli jednostek po zrealizowaniu stanu faktycznego, z jakim ustawa wiąże powstanie odpowiedniego prawa. Niektórzy przedstawiciele doktryny przyjmują, że silniej należy chronić prawa nabyte w drodze umowy i z mocy decyzji administracyjnej niż te

³³ U 10/92 z 26. 01. 1993 r.

³⁴ J. Oniszczyk, op. cit., s. 48.

³⁵ K 1/88 z 30. 11. 1988 r.

³⁶ J. Nowacki, Rządy prawa – dwa problemy, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995, s. 67.

³⁷ Ibidem, s. 70.

nabyte na podstawie ustawy. Inni kładą nacisk na konieczność silnego związania danego prawa z podmiotem³⁸.

Według stanowiska TK zasada ochrony praw nabytych polega na zakazie pozbawiania obywateli bez pełnego ekwiwalentu prywatnych i publicznych praw podmiotowych, jeżeli zostały ukształtowane przez ustawy wydane w wyniku realizacji konstytucyjnych praw podstawowych, jak również na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa³⁹. Pozbawienie bądź ograniczenie prawa słusznie nabytego jest możliwe jedynie w nadzwyczaj wyjątkowych sytuacjach w niezbędnym zakresie z uwagi na ważny interes społeczny, gdy ze względów obiektywnych istnieje potrzeba dania pierwszeństwa określonej konstytucyjnie chronionej wartości⁴⁰. Ochrona praw nabytych nie oznacza zatem ich nienaruszalności⁴¹. Zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się w szczególności na prawa ustanowione niesprawiedliwie, gdyż zasada sprawiedliwości społecznej wyraźnie wymieniona w przepisie konstytucyjnym ma pierwszeństwo przed wydedukowaną na zasadzie wynikania instrumentalno-logicznego norm z norm z ogólnej zasady państwa prawnego i związanej z nią /notabene także na zasadzie wynikania/ zasady zaufania obywatela do państwa – zasadą ochrony praw nabytych⁴². Samo takie “wynikanie” jest jednak przedmiotem krytyki w literaturze z uwagi na ratowanie “na siłę” pozytywistycznej koncepcji państwa prawnego⁴³. Powstaje pytanie, dlaczego jednak ustawodawca nie wyraził pewnych wartości czy zasad bezpośrednio w Konstytucji. W orzecznictwie TK “słuszność” nabycia praw jest wiązana w

³⁸ Ibidem, s. 73.

³⁹ K 3/88 z 04. 10. 1989 r. Zasada praw nabytych ma szczególne znaczenie w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. W orzeczeniu [K12/92] TK uznał, iż nie ma możliwości pozbawienia obywatela emerytury lub renty w przypadku jego wyjazdu za granicę na pobyt stały.

⁴⁰ K 15/92 z 29. 01. 1992 r., w którym TK uznał, że drastyczne załamanie równowagi budżetowej może, o ile nie ma innych dróg wyjścia, stanowić podstawę ograniczenia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej. W innym orzeczeniu [K 6/93] TK przyznał prymat zasadzie równości, pozbawiając niektóre kategorie emerytów i rencistów uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami komunikacji zbiorowej. Podobnie podwyższenie stopy podatkowej nie stanowi naruszenia praw słusznie nabytych [K 1/95]. Również regulacje o charakterze organizacyjnym, np. dopuszczające tworzenie w Sejmie klubów o mniejszej niż 15 liczbie posłów, nie podlegają ochronie z uwagi na zasadę praw nabytych, gdyż nie wynikają z nich prawa publiczne.

⁴¹ T. Zieliński, Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego, PiP 1992, nr 3, s. 6.

⁴² K12/90 z 04. 12. 1990 r. Cz. Żuławska w glosie do tego orzeczenia kwestionuje przyjęte tam pierwszeństwo zasady sprawiedliwości społecznej przed zasadą dotrzymywania umów. W szczególności niepokój Autorki budzi danie pierwszeństwa zasadzie sprawiedliwości społecznej przed zasadą całkowitej ochrony własności osobistej obywateli. PiP 1991, nr 4, s. 105–106.

⁴³ J. Nowacki, op. cit., s. 111.

zasadzie nie ze sposobem nabycia, a oceną treści nabywanego prawa na podstawie pozaprawnych kryteriów i w uzależnieniu od aksjologii oceniającego. Ocena ta dotyczy także słuszności dysponowania przez pewnych adresatów takim prawem⁴⁴. TK na tej podstawie uznał, że odebranie w sposób generalny wszystkich dodatków branżowych do rent i emerytur, w tym takich, które znajdują usprawiedliwienie w *szczególnie trudnych warunkach pracy*, nie da się pogodzić z ochroną praw słusznie nabytych⁴⁵. TK uznając słuszność czy niesłuszność nabycia określonych praw zwracał uwagę oprócz ocen zasadniczych sprawiedliwości czy słuszności /wyrównanie społecznych krzywd, podeszły wiek danej kategorii osób/ na względy utylitarne: wkład pracy, trudności finansowe, potrzeby społeczne, uprzywilejowanie z przyczyn natury politycznej i in⁴⁶.

T.Zieliński uważa, że zasadę ochrony praw nabytych można także wyprowadzać na podstawie instrumentalnego wynikania z normatywnie rozumianej zasady państwa prawnego, w którym obowiązuje przeciwieństwo zasady *pacta sunt servanda* wywodząca się z koncepcji umowy społecznej. Zasada *pacta sunt servanda* pozwala na ochronę praw nabytych nadanych obywatelom przez normy ustawowe, jak i respektowanie uprawnień konkretnych osób określonych w decyzjach administracyjnych, umowach lub innych aktach o indywidualnym charakterze⁴⁷. Termin prawa nabyte nie funkcjonuje współcześnie w języku prawnym, a jedynie w doktrynie i judykaturze.

Zasada państwa prawnego obejmuje także prawo jednostki do **rzetelnego i publicznego procesu**. W szczególności bez orzeczenia sądowego nie można pozbawić człowieka wolności. Do zasad państwa prawnego zaliczyć należy także zasadę **niezawisłości sędziowskiej, domniemania niewinności oraz instancyjności postępowania sądowego**.

B. ZASADA OCHRONY WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA

Wolności mają charakter pierwotny, gdyż tylko człowiek wolny może korzystać z przysługujących mu praw. Prawo nie tworzy wolności, a określa jedynie granice ich stosowania i udziela im ochrony. Wolność oznacza, że określone zachowanie nie jest ani

⁴⁴ J. Nowacki, op. cit., s. 120.

⁴⁵ K 14/91 z 11. 02. 1992 r.

⁴⁶ J. Nowacki, op. cit., s. 84. 118.

⁴⁷ T. Zieliński, op. cit., s. 9-10.

nakazane, ani zakazane przez prawo. Jednostka może czynić wszystko, co nie jest przez prawo zabronione. W razie konieczności ograniczenia wolności, to organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną swego działania. **Prawa** obywatelskie zaś są nadane ustawowo i dają jednostce, która sama powinna się na nie powołać, możliwość określonego roszczenia wobec państwa. Państwo ma obowiązek w związku z tym podjąć określone działania. Wolności przysługują wszystkim bez względu na przynależność państwową. Jako nadrzędne wartości wymienia się wolność człowieka i równość wobec prawa. Zasada równości wobec prawa zakazuje dyskryminacji lub uprzywilejowania pewnych kategorii ludzi z jakiegokolwiek przyczyny⁴⁸. Wszystkie podmioty charakteryzujące się tą samą cechą istotną mają być traktowane równo. W pewnych przypadkach wymaga to wyrównywania przez prawo sytuacji słabszych podmiotów /np. niepełnosprawnych/. Odstąpienie od zasady równości musi być wyraźnie uzasadnione /np. z uwagi na zasadę sprawiedliwości społecznej/

Wolności i prawa **osobiste**, dotyczące sfery życia prywatnego, obejmują oprócz prawnej ochrony życia m.in. wolność poruszania się, wyboru miejsca zamieszkania i swobodę opuszczenia terytorium RP, zakaz ekstradycji obywateli polskich oraz odmówienia im powrotu do kraju /tzw. banicji/, wolność sumienia i wyznania oraz wyrażania poglądów i komunikowania się, prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, nietykalność osobistą, prawo oskarżonego do obrony i niezawisłego sądu, prawo do prywatności /tajemnica korespondencji, prawo do ochrony czci i danych osobowych, nienaruszalność mieszkania/.

Wolności i prawa **polityczne** dotyczą sfery życia publicznego⁴⁹ i obejmują m.in. wolność zgromadzeń, zrzeszania się, prawo składania skarg i wniosków, prawo udziału w wyborach i referendum, prawo inicjatywy ustawodawczej⁵⁰, wolność prasy i innych środków społecznego przekazu⁵¹. Niektóre z nich, jak prawa wyborcze, prawo dostępu do służby publicznej i uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym prawo dostępu do dokumentów, przysługują wyłącznie obywatelom, a inne traktowane są jako prawa człowieka.

⁴⁸ Dopuszczalna jest jednak tzw. dyskryminacja pozytywna, a więc preferowanie niektórych kategorii obywateli w celu uzyskania faktycznej równości.

⁴⁹ Stanowią one tzw. prawa podmiotowe publiczne.

⁵⁰ Por. tzw. inicjatywa ludowa.

⁵¹ Zakazana jest cenzura prewencyjna i koncesjonowanie prasy. Dopuszczalna jest natomiast cenzura represyjna. Ta ostatnia jest konsekwencją odpowiedzialności za przekroczenie granic wolności.

Z kolei **prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne**, które wymagają oprócz działań prawnych także innych nakładów, prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej ze strony państwa /np. sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, programów zwalczania bezrobocia/, nie są bezpośrednio stosowane i mogą być dochodzone wyłącznie w granicach określonych w ustawach. Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne obejmują również prawo do własności i jej dziedziczenia⁵², wolność wyboru zawodu i miejsca pracy⁵³, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i wypoczynku, prawo do zabezpieczenia społecznego w związku z chorobą i po osiągnięciu wieku emerytalnego, prawo do ochrony zdrowia, prawo do nauki⁵⁴ i wolność badań naukowych oraz twórczości artystycznej, prawo do ochrony rodziny, niepełnosprawnych, lokatorów, konsumentów i in. Szczególne znaczenie posiada wolność działalności gospodarczej bez względu na formę własności.

Zasadniczo **ograniczenia** praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w niezbędnym zakresie bez naruszania istoty tych praw i wolności. Może to nastąpić jedynie w drodze ustawowej i tylko z uwagi na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Niektóre, określone ustawą, prawa i wolności mogą zostać zawieszane lub ograniczone w stanach nadzwyczajnych. Niedopuszczalne jest jednak ich ograniczenie wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego oraz majątku.

Wśród **obowiązków** jednostki wymienia się obowiązek wierności Rzeczypospolitej, przestrzegania prawa, płacenia podatków, obrony ojczyzny i dbałości o stan środowiska.

Dla ochrony wolności i praw jednostki przewiduje się prawo **drogi sądowej i zaskarżania** orzeczeń pierwszej instancji, prawo składania **skarg i wniosków** do organów władzy publicznej /tzw.prawo petycji/⁵⁵, prawo **skargi do Trybunału Konstytucyjnego**, prawo **skargi do**

⁵² Pozbawienie własności, poza sytuacjami związanymi z prawem karnym, dopuszczalne jest jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

⁵³ Nie ma obowiązku pracy, ale też praca nie jest zagwarantowana konstytucyjnie. Wprowadzono natomiast obowiązek określenia w drodze ustawy minimalnej wysokości wynagrodzenia oraz prowadzenia przez władze publiczne polityki zwalczania bezrobocia.

⁵⁴ Istnieje obowiązek nauki do 18 roku życia. Nauka w szkołach publicznych jest zasadniczo bezpłatna, jedynie w szkołach wyższych dopuszczono wprowadzenie odpłatności niektórych usług edukacyjnych.

⁵⁵ Przedmiotem skargi mogą być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy, naruszenie praworządności lub słusznym interesów obywateli, a także przewlekłe i biurokratyczne załatwianie spraw. Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności społecznej, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Skargi i wnioski

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prawo każdego do **wynagrodzenia szkody**, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej oraz prawo do występowania z **wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich /ombudsmena/**.

W 1948 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Powszechną Deklarację Praw Człowieka, a w 1966 r. Pakty Praw Człowieka – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych. Ochrona międzynarodowa dopuszcza ograniczenia tych praw w prawie wewnętrznym ze względu na ochronę moralności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, praw i wolności innych osób oraz czasowo z uwagi na stan wojenny lub wyjątkowy. Na kontynencie europejskim w 1950 r. przyjęto Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Traktaty o prawach człowieka ustanawiają różne mechanizmy kontrolne: sprawozdania państw, skargi państw i skargi indywidualne. **Komitet Praw Człowieka** w Genewie kontroluje, wydając niewiążące zalecenia, realizację przez państwa praw ustanowionych w Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, natomiast w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest przewidziany wspomniany **Europejski Trybunał Praw Człowieka** w Strasburgu, który może zasądzić odszkodowanie od pozwanego państwa na rzecz skarżącego. Skargę do Europejskiego Trybunału skierować należy w ciągu 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji. W obu przypadkach rozpatrywana jest jedynie skarga na konkretną decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe pod warunkiem całkowitego wyczerpania krajowej procedury odwoławczej /w Polsce po rozpatrzeniu skargi konstytucyjnej przez TK/, a ta sama sprawa nie może być rozpatrywana przez inny międzynarodowy organ.

C. ZASADA SUWERENNOŚCI NARODU. INSTYTUCJA REFERENDUM

Władza polega na rzeczywistej możliwości kierowania innymi z uwagi na odpowiednie upoważnienie /kompetencję/ lub faktyczne uzależnienie innych od podmiotu władzy. Władza państwowa opiera się z reguły na właściwych kompetencjach organów państwa, chociaż niekiedy jedynie na sile przymusu. Oprócz kompetencji wymaga jednak autorytetu opartego na pewnej legitymizacji /usprawiedliwienia, uprawomocnienia/ jej sprawowania. Według Maxa Webera legitymizacja ta może opierać się na tradycji, charyzmacie sprawującego władzę lub na racjonalnych przesłankach.

można składać w interesie własnym, innych osób, a także w interesie społecznym.

Suverenność władzy polega na tym, że jest ona władzą najwyższą i nieograniczoną na danym terytorium i nie podlega również żadnej organizacji zewnętrznej⁵⁶. Rzeczpospolita Polska może jednak na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu niektóre kompetencje organów władzy państwowej. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej jest uchwalana przez Sejm i Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów /senatorów/⁵⁷. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone zamiast powyższego trybu w referendum ogólnokrajowym /referendum fakultatywne/. Mamy wówczas do czynienia nie z ograniczeniem suwerenności narodowej, a z dobrowolnym ograniczeniem jej wykonywania.

Z punktu widzenia suwerena wyróżnia się państwa o ustroju **demokratycznym** i **autokratycznym**. W tych ostatnich władza jest sprawowana z woli nie narodu, lecz jednego człowieka lub grupy ludzi⁵⁸. Z uwagi na styl sprawowania władzy państwa autokratyczne mogą być o reżimach **autorytarnych** bądź **totalitarnych**. W państwach autorytarnych /w szczególności w reżimach policyjnych/ władza nie liczy się z opinią społeczną i wymusza posłuszeństwo i posłuch rządzonych, a w państwach totalitarnych oprócz tego ingeruje we wszystkie sprawy obywateli i kontroluje ich poglądy poprzez indoktrynację oficjalnej ideologii. We współczesnym konstytucjonalizmie dominuje zasada suwerenności władzy **narodu** w sensie politycznym /obywateli/ a nie etnicznym /trwała wspólnota losów, więź gospodarcza, język i kultura, świadomość polityczna/⁵⁹. Podkreślić należy, iż zwierzchnictwo narodu ma charakter permanentny i nie ogranicza się jedynie do okresu wyborów. Coraz większą rolę odgrywa także tzw. **społeczeństwo obywatelskie**, którego cechą jest samorzutność inicjatyw bez związku z władzą polityczną.

⁵⁶ W średniowieczu np. istniały ograniczenia władzy monarszej zarówno zewnętrzne /papiestwo, cesarstwo/, jak i wewnętrzne /feudałowie/.

⁵⁷ Wymagania są więc większe niż do zmiany konstytucji.

⁵⁸ We współczesnych monarchiach konstytucyjnych, np. w Wielkiej Brytanii, w przeciwieństwie do monarchii absolutnej, obowiązuje jednak zasada, iż “król panuje, ale nie rządzi”.

⁵⁹ Naród będąc podmiotem władzy państwowej jest również jej przedmiotem. Wspomnieć należy także o innych teoriach suwerenności. W okresie monarchii absolutnej ten atrybut przysługiwał państwu identyfikowanemu z monarchą, a Konstytucja z 1952 r. za suwerena uważała lud pracujący miast i wsi. Z innego założenia wychodził twórca **normatywizmu** – Hans Kelsen, który suwerenność przypisywał prawu i twierdził, że to prawo tworzy państwo, które jest jedynie systemem norm prawnych. Państwo jest według tej teorii jedynie punktem zbieżności norm prawnych w przestrzeni.

Naród jest podmiotem prawa międzynarodowego i ma prawo do posiadania własnej państwowości. Wszystkie organy władzy publicznej nabywają uprawnienia z nadania narodu. Ich władza ma charakter pochodny w stosunku do samoistnej władzy narodu. Naród jest najwyższym prawodawcą nadającym sobie konstytucję. Tę decyzję podejmuje w drodze referendum, które jest instytucją **demokracji bezpośredniej**, podobnie jak **inicjatywa ludowa** /wymagane 100 tys. obywateli dla wystąpienia z projektem ustawy/⁶⁰. Jedynym ograniczeniem suwerenności narodu są prawa naturalne, które współcześnie wyrażają Pakty Praw Człowieka ONZ i Europejska Konwencja Praw Człowieka. Jednostka ma nawet prawo skargi przeciw własnemu państwu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na podstawie protokołu do tej ostatniej Konwencji.

Referendum ogólnokrajowe fakultatywne można przeprowadzić w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Referendum w Polsce zarządza Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent za zgodą Senatu wyrażoną w ten sam sposób. Z uzasadnionym wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum może zwrócić się do Sejmu co najmniej 500 000 obywateli. Przedmiotem referendum mogą być jedynie zagadnienia o ogólniejszym charakterze, a konkretne rozstrzygnięcia jedynie wówczas, gdy decyzja w danej sprawie nie podlega kompetencji określonego organu państwowego. Referendum może mieć charakter zatwierdzający bądź konsultacyjny. Wynik referendum jest wiążący, jeśli wzięła w nim udział więcej niż połowa osób uprawnionych, a więc posiadających czynne prawo wyborcze i zamieszkujących na terenie państwa polskiego /cenzus domicylu/. Rozstrzygnięcie zapada większością biorących udział w głosowaniu. Jeżeli w referendum weźmie udział mniej niż połowa uprawnionych, to ma ono charakter jedynie konsultacyjny. Sprawa będąca przedmiotem referendum nie może być poddana pod ponowne referendum przed upływem 4 lat.

Referendum lokalne można przeprowadzać we wszystkich sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne, a także w sprawie odwołania organów wybranych przez wspólnotę przed upływem kadencji. Referendum lokalne jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych.

⁶⁰ W przypadku referendum, w odróżnieniu od **zgromadzenia ludowego**, nie ma konieczności odbywania zgromadzenia w celu głosowania w jednym miejscu. Od referendum należy także odróżnić **konsultację ludową**, której wyniki nie mają charakteru wiążącego. W prawie międzynarodowym występuje **plebiscyt**. Stanowi on rodzaj referendum w kwestii przyłączenia danego obszaru do określonego państwa lub utworzenia z niego odrębnego państwa. Z kolei występujące w niektórych państwach /np. Szwajcaria/ **weto ludowe** jest formą protestu określonej prawnie liczby obywateli przeciwko uchwalonemu przez parlament aktowi prawnemu. Określona grupa obywateli może wystąpić w przewidzianym prawem terminie z wnioskiem o poddanie ustawy pod głosowanie ludowe.

D. ZASADA PRZEDSTAWICIELSTWA. ZASADY PRAWA WYBORCZEGO

Z uwagi na liczebność współczesnych państw podstawowym organem realizującym suwerenność narodu jest parlament. Jest to instytucja **demokracji pośredniej** /przedstawicielskiej/. Parlament jest podzielony – dwuizbowy, w celu ograniczenia władzy większości. Przy istnieniu jednej izby decyzje zapadają nieodwołalnie większością głosów. Większość jednak nie musi mieć racji i może być tworzona na podstawie doraźnych partyjnych sojuszków. Ważne jest również, aby ordynacja do izby wyższej /tzw. izby refleksji/ była odmienna od obowiązującej w wyborach do izby niższej, np. wyższy cenzus wieku.

Wybory do Sejmu i Senatu odbywają się łącznie, a ich przeprowadzenie zarządza Prezydent RP. Wybory prezydenckie zarządza Marszałek Sejmu. W wyborach przeprowadzanych do parlamentu obowiązują zasady powszechności, bezpośredniości, proporcjonalności /tylko do Sejmu/, równości /nie do Senatu/ i **tajności głosowania**. W doktrynie prawa konstytucyjnego akcentuje się także **zasadę wolnych wyborów**, co oznacza, że czynne i bierne prawo wyborcze urzeczywistnia się bez jakiegokolwiek przymusu po przeprowadzeniu nieskrępowanej kampanii wyborczej. Finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. W celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu tworzy się okręgi wyborcze. Wyborcy głosują w obwodach głosowania. Okręg wyborczy obejmuje obszar województwa lub jego część. Podział kraju na okręgi wyborcze winien być regulowany w ustawie, aby uniemożliwić stosowanie tzw. geografii wyborczej⁶¹.

Wybory powszechne wiążą się z brakiem cenzusów wyborczych, np. płci, wykształcenia, majątku, domicylu⁶². Posiadanie **prawa wyborczego czynnego** /ja wybieram/ zależy jedynie od ukończenia 18 lat, posiadania obywatelstwa, dysponowania pełnią praw publicznych i wyborczych oraz braku ubezwłasnowolnienia⁶³. Do uzyskania **biernego** prawa wyborczego /mnie wybierają/ oprócz powyższego wymaga się osiągnięcia pewnego wieku – 21 lat w przypadku ubiegania się o mandat poselski, 30 lat – senatorski i 35 lat w wyborach prezydenckich. Kandydaci z list okręgowych do Sejmu powinni uzyskać poparcie co najmniej

⁶¹ Polega ona na deformacji woli wyborców dzięki takiemu wytyczeniu granic okręgów wyborczych, aby zapewnić zwycięstwo danemu kandydatowi.

⁶² Cenzus domicylu obowiązuje w przypadku czynnego prawa wyborczego jedynie w ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego. Wymaga się stałego zamieszkiwania na obszarze działania danej rady.

⁶³ Nie ma jednak obowiązku wzięcia udziału w wyborach.

5000 wyborców, kandydaci na senatorów muszą zebrać 3000, a kandydaci na prezydenta 100 000 podpisów popierających.

Zasada bezpośredniości oznacza, że wyborca głosuje bezpośrednio na kandydata, a nie na osoby /elektorów/, które są uprawnione do kolejnego, rozstrzygającego głosowania⁶⁴. Wybory są jednostopniowe. Wykluczone jest głosowanie przez pełnomocnika lub za pośrednictwem poczty.

Równość wyborów w znaczeniu formalnym oznacza, że każdemu przysługuje jeden głos, zaś w znaczeniu materialnym wymaga się jednakowej siły głosu każdego wyborcy /jednakowa ilość mandatów i mieszkańców w okręgach/. W wyborach do Senatu nie ma zastosowania zasada równości, gdyż liczba mandatów senatorskich przypadających na okręg wyborczy nie jest dokładnie zależna od liczby ludności, a w poszczególnych województwach przysługuje wyborcom różna ilość głosów. W województwach wybiera się od 3 /lubuskie/ do 13 /mazowieckie, śląskie/ senatorów. Wybory do Senatu nie są również proporcjonalne, gdyż mandaty w okręgu przydziela się tym kandydatom, którzy zdobyli kolejno najwięcej głosów, a wyborca udziela poparcia nie liście wyborczej a kandydatowi imiennie. Wyborca głosuje na określonych kandydatów stawiając znak "x" w kratce z lewej strony obok nazwiska najwyższej tytu kandydatów, ilu senatorów jest wybieranych w okręgu wyborczym.

Zasada większości może wystąpić w postaci zwykłej /wybory do Senatu/ lub bezwzględnej /wybory prezydenckie/. W tym ostatnim przypadku wybory odbywają się zazwyczaj w dwóch turach.

Wybory proporcjonalne odbywają się do Sejmu i oznaczają, że mandaty rozdzielane są między partie proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nie głosów. Komitet wyborczy może zgłosić w każdym okręgu wyborczym tylko jedną listę okręgową. Kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko z jednej listy okręgowej. Wyborca głosuje tylko na jedną listę okręgową, stawiając na karcie do głosowania znak "x" w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu. Rezultatem stosowania ordynacji proporcjonalnej jest system wielopartyjny, zaś ordynacje większościowe sprzyjają powstaniu systemu dwupartyjnego. Rozczłonkowaniu Sejmu zapobiega się przez **klauzule zaporowe**, wymagając zdobycia przynajmniej 5% poparcia dla listy partyjnej, aby mogły uczestniczyć w podziale mandatów /listy koalicji wymagają 8% poparcia/. Ze względu na znaczenie, jakie w demokratycznym państwie prawnym przywiązuje się do ochrony mniejszości narodowych i etnicznych wobec komitetów

⁶⁴ Np. wybory prezydenckie w USA mają charakter pośredni.

zarejestrowanych organizacji mniejszościowych nie stosuje się ustalonych progów przy podziale mandatów.

Dla kontrolowania przestrzegania odpowiednich procedur wyborczych i referendalnych powołana jest **Państwowa Komisja Wyborcza**, w skład której wchodzi sędziowie TK, SN, i NSA /po trzech z każdego z nich/ wskazani przez prezesów odpowiednich sądów i powoływani przez Prezydenta RP. **Ważność wyborów parlamentarnych i prezydenckich** po rozpatrzeniu **protestów** stwierdza w postępowaniu nieprocesowym Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów. Protest na piśmie, najpóźniej w ciągu 7, a w przypadku wyborów prezydenckich w ciągu 3 dni od ogłoszenia wyników, może wnieść każdy wyborca, zarzucając przestępstwo przeciwko wyborom bądź naruszenie przepisów ordynacji wyborczej.

E. ZASADA PLURALIZMU

Zasada pluralizmu wymaga legalnego istnienia swobodnie konkurujących przynajmniej dwóch partii reprezentujących zróżnicowanie ideowe i zróżnicowanie interesów⁶⁵ w społeczeństwie. **Partie polityczne** są sformalizowanymi strukturami społecznymi, których celem jest zdobycie lub utrzymanie władzy w państwie. Posiadają różne nazwy, np. akcja, stronnictwo, unia, ruch i są nośnikami wielu ideologii⁶⁶. Zrzeszają one na zasadach

⁶⁵ Jeżeli dana organizacja nie dąży do zdobycia władzy, a jedynie do reprezentowania określonych interesów, to mamy do czynienia z **lobby**, czyli przedstawicielami grup określonych interesów spotykającymi się z parlamentarzystami w kuluarach parlamentu. W Polsce istnieje ograniczona regulacja ustawowa lobbyingu, np. ustawa o izbach gospodarczych czy o rzemiośle gwarantuje udział tych organizacji społecznych w procesie ustawodawczym. Szczególną grupę nacisku stanowią **związki zawodowe**.

⁶⁶ Wyróżnia się kilka podstawowych stereotypów ideowych: konserwatywny, liberalny, chrześcijańsko-demokratyczny i socjaldemokratyczny. Ogólnie doktryny polityczne są charakteryzowane jako **prawicowe, lewicowe** bądź **centrowe**. Podział pochodzi od miejsca zajmowanego historycznie w parlamencie przez odpowiednie ugrupowania polityczne. Doktryny lewicowe głoszą postulaty sprawiedliwości społecznej i równości, wiarę w postęp, prymat interesu społecznego nad jednostkowym oraz konieczność ingerencji państwa w gospodarkę, zaś prawicowe charakteryzują się niechęcią do rewolucyjnych zmian i pochwałą tradycyjnych wartości. Głoszą prymat wolności nad równością i opowiadają się przeciwko zaangażowaniu państwa w gospodarkę.

Myśl **konserwatywna** jako ideologia elit, wyrastając historycznie z obrony feudalizmu przed kapitalizmem, sprzeciwia się społecznym zmianom, zadowala się stanem aktualnym dopuszczając jedynie stopniową ewolucję. Cechuje ją niewiara w postęp i rozum ludzki. Odwołuje się do doświadczenia, autorytetu oraz tradycji i utrwalonych wartości. Gloryfikuje ona religię, Kościół, rodzinę, naród, własność prywatną, naturalną hierarchię społeczną, moralność i silne państwo. Konserwatyzm sprzeciwia się indywidualizmowi i egalitaryzmowi. Dużą rolę konserwatyzm przypisuje prawu zwyczajowemu. Społeczeństwo w tej doktrynie jest organiczną wspólnotą, a prawo własności to także obowiązek i odpowiedzialność. Jednocześnie w myśli ekonomicznej konserwatyzm odrzuca interwencjonizm państwowy, popierając w zasadzie wolny rynek. Konserwatyzm propagowali Edmund Burke /1729-1797/, Friedrich Karl von Savigny /1779-1881/, Joseph de Maistre /1753-1821/, Joseph McCarthy /1908-1957/, Barry Goldwater /ur. 1909/, Margaret Thatcher /ur. 1925/.

Myśl **liberalna** wywodzi się z francuskiego oświecenia i powstała w reakcji na feudalizm. Głosi wolność, indywidualizm, racjonalizm, wiarę w postęp w drodze ewolucyjnych zmian, niezbywalne i niezmiennie prawa naturalne człowieka stojące ponad prawem stanowionym w tym prawo do własności prywatnej i wolności /słowa, sumienia, zrzeszania się i in./, wolną konkurencję na rynku /leseferyzm/, ograniczenie roli państwa do "stróża nocnego" utrzymującego jedynie porządek wewnętrzny i obronę zewnętrzną /wolność negatywną/, poszanowanie praw mniejszości. Konieczne jest podzielenie w państwie władzy publicznej, rozdzielenie władzy ekonomicznej i politycznej, sfery publicznej i prywatnej. Granicą wolności liberalnej jest wolność innych ludzi. Granice te winny być określone ustawowo. Równość jest rozumiana jedynie jako równe prawo każdego do wolności i równość wobec prawa. Państwo, traktowane utylitarnie, powstało wg liberałów w drodze umowy społecznej zawartej przez dobrych z natury ludzi dla zachowania naturalnych praw. Działania państwa w liberalnej koncepcji **państwa prawnego** /*Rechtsstaat*/ wyznaczane są ściśle przepisami prawa. Twórcą pojęcia państwa prawnego był Robert von Mohl /1799-1876/. Z treściami społecznymi powiązał państwo prawne Lorenz von Stein /1815-1890/, tworząc konstrukcję **socjalnego państwa prawnego**. Przedstawicielami klasycznego liberalizmu byli m.in. John Locke /1632-1704/, Karol Montesquieu /1689-1755/, Adam Smith /1723-1790/, Jeremy Bentham /1748-1832/, Alexis de Tocqueville /1805-1859/. Z czasem liberalizm przekształcił się w **socjoliberalizm** i przez interwencjonizm państwowy realizował ideę państwa dobrobytu /*welfare state*/ mającego dać zabezpieczenie socjalne ubogim i przez planowanie zapobiegać kryzysom gospodarczym. Liberalizm socjalny starał się realizować wolność pozytywną polegającą na aktywności państwa dopuszczającej deficyt budżetowy i inflację przez tworzenie np. programów socjalnych dla zwalczania bezrobocia. Liberalizm socjalny postulowali John Maynard Keynes /1883-1946/, Franklin Delano Roosevelt /1882-1945/, John Kenneth Galbraith /ur.1908/. **Neoliberalizm** /liberalizm konserwatywny/ postuluje powrót do tradycyjnych wartości liberalnych i wolnego rynku. Jego reprezentanci to Friedrich August von Hayek /1899-1992/, Ludwig von Mises /1881-1973/, Raymond Aron /1905-1983/, Walter Lippman /1889-1974/, Milton Friedman /ur. 1912/, James Buchanan /ur. 1919/.

Ideologia **socjaldemokratyczna** przeciwstawia indywidualizmowi kolektywizm i interes całego społeczeństwa. Ważnymi postulatami są uspołecznienie własności /w tym środków produkcji/, społeczna sprawiedliwość, równość, minimalny standard życia, zakaz dyskryminacji kobiet oraz powszechne bezpłatne szkolnictwo i opieka zdrowotna. Koncepcja socjaldemokratyczna dopuszcza własność prywatną w gospodarce wielosektorowej. W szczególnych przypadkach popiera nacjonalizację kluczowego przemysłu /za stosownym odszkodowaniem/, interwencjonizm państwowy i gospodarcze planowanie w celu osiągnięcia pełnego zatrudnienia i zapobiegania nadprodukcji. Istotna jest także rola odpowiedniej polityki podatkowej /progresja podatkowa/.

Socjaldemokracja swe cele urzeczywistnia na drodze ewolucyjnej reformowania kapitalizmu, w przeciwieństwie do rewolucyjnych środków zakładanych przez **komunizm**. W odróżnieniu do komunistycznej koncepcji walki klasowej, dyktatury proletariatu i upaństwowionej gospodarki planowej oraz materializmu głoszonych przez Marksa, Engelsa i Lenina socjaldemokraci opowiadają się za polityczną demokracją, dopuszczają wolny rynek i pluralizm światopoglądowy. Do przedstawicieli tego kierunku myśli politycznej zaliczają się: Eduard Bernstein /1850-1932/, Ferdinand Lassalle /1825-1864/, Karl Kautsky /1854-1938/, Ignacy Daszyński /1866-1936/, Willy Brandt /1913-1992/, Francois Mitterand /1916-1996/, Adam Schaff /ur. 1913/ i in.

Doktryna społeczna Kościoła katolickiego wyrażona w encyklikach papieskich podkreśla dobro i wartość osobową człowieka jako wolnej i rozumnej istoty duchowej poszukującej więzi z Bogiem /personalizm/. Ważną rolę w tej myśli odgrywają prawo niezmiennie naturalne /objawione/, wolność rozumiana jako uwolnienie od grzechu i dążenie do prawdy, konieczność zapewnienia trwałego pokoju. Społeczeństwo /naród/ jest traktowane jako organiczna całość złożona z rodzin, korporacji zawodowych /pracodawców i pracowników/, wspólnot lokalnych i stowarzyszeń /np. Akcja Katolicka/. Społeczeństwo hierarchiczne unika antagonizmów i rażących nierówności z uwagi na ideę solidaryzmu społecznego i zakaz dyskryminacji ludzi. Rolę państwa określa zasada pomocniczości /subsydiarności/ w stosunku do działania rodzin, organizacji społecznych przy akceptacji demokracji parlamentarnej, swobody wyznania oraz zasady niezależności i współdziałania Kościoła i państwa. Idea sprawiedliwości społecznej przybiera postać miłosierdzia chrześcijańskiego. Dopuszczając różne formy własności, podkreśla się szczególne znaczenie własności prywatnej, która wyzwala przedsiębiorczość. Własność

dobrowolności i równości obywateli w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Kształtują zaś swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów. Cele, strukturę i zasady działania partii politycznej określa jej statut. Istnieje zasada wolności tworzenia i działania partii oraz jawności ich finansowania. Sposób finansowania partii określają unormowania ustawowe. Majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne. Partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej i nie może posiadać jednostek organizacyjnych w zakładach pracy.

Partie polityczne posiadają osobowość prawną nabywaną przez wpis do ewidencji prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Zgłosić ją tam może co najmniej 1000 obywateli polskich mających ukończone 18 lat i pełną zdolność do czynności prawnych. Trybunał Konstytucyjny może **zdelegalizować** partię, jeżeli jej działania zagrażają konstytucyjnemu ustrojowi państwowemu. W Polsce funkcjonuje zakaz istnienia partii politycznych, które w swych programach odwołują się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu. Zakazane jest także istnienie partii, których program dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy, przewiduje utajnienie struktur bądź członkostwa. Z upartyjnieniem ciał przedstawicielskich wiąże się niekorzystne ograniczenie zasady wolnego mandatu.

F. ZASADA WZAJEMNEJ NIEZALEŻNOŚCI I WSPÓLDZIAŁANIA PAŃSTWA I KOŚCIOŁÓW

Władze publiczne w Rzeczypospolitej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Stosunki pomiędzy państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra wspólnego. Stosunki między

jest definiowana przez akcentowanie jej społecznego charakteru. Istotne znaczenie przypisuje się ograniczonej interwencji państwa w celu upowszechnienia własności /“uwłaszczenia proletariuszy”/ i stworzenia tzw. łącznej kontroli przedsiębiorstw przez pracodawców i pracowników. Szczególną rangę uzyskuje praca w powiązaniu z godziwą płacą rodzinną. Wszelki postęp możliwy jest jedynie w drodze stopniowych przeobrażeń. Społeczna nauka katolicka potępia rewolucyjne zmiany głoszone przez tzw. teologię wyzwolenia. Krytyce poddawane są indywidualizm, skrajny liberalizm i rozpasany konsumpcjonizm. Myśl katolicka sprzeciwia się karze śmierci, eutanazji, aborcji, antykoncepcji. Przedstawicielami myśli katolickiej są oprócz kolejnych papieży, Jacques Maritain /1882-1973/, Emmanuel Mounier /1905-1950/. Na myśli społecznej Kościoła opiera się doktryna chrześcijańskiej demokracji /**chadecji**/, zachowując jednak pewną niezależność.

Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską /konkordat/ i ustawy. Stosunki zaś między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.

G. ZASADA SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

Konstytucja RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej⁶⁷. **Społeczna gospodarka rynkowa** oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych /pracodawców i pracowników, wytwórców i konsumentów/ stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Takie ujęcie pozwala na mocniejsze zaakcentowanie zasady wolności /jednak bez jej absolutyzowania/ w przeciwieństwie do modelu państwa dobrobytu afirmującego zasadę równości i omnipotencję państwa. Państwo jest powołane jedynie do prowadzenia polityki gospodarczej w celu utrzymania koniunktury, a nie bezpośredniej działalności produkcyjnej.

3. SYSTEM ORGANÓW RP

A. ORGANY WŁADZY USTAWODAWCZEJ. SEJM I SENAT

Kadencja **Sejmu i Senatu** wynosi 4 lata. Kadencja ta kończy się dopiero z momentem zebrania się nowego parlamentu na pierwsze posiedzenie, które zwołuje Prezydent RP. Prawo **skrócenia** kadencji przysługuje fakultatywnie Prezydentowi RP w przypadku braku uchwalenia budżetu państwa w ciągu 4 miesięcy od dnia otrzymania projektu. Obligatoryjnie skraca

⁶⁷ Wyjaśniając pojęcie sprawiedliwości, należy odróżnić **sprawiedliwość wyrównawczą** /kommutatywną/ która określa zasady równego świadczenia innym za otrzymane dobro od **sprawiedliwości rozdzielczej** /dystrybutywnej/, polegającej na odpowiednim rozdzielaniu dóbr i ciężarów pomiędzy innych według pewnej wybranej generalnej zasady, proporcjonalnie w stosunku do występowania lub braku cechy uznanej za istotną np. od każdego według jego możliwości, od każdego według jego zdolności, każdemu po równo, każdemu według potrzeb, każdemu według jego zasług, każdemu według jego pracy, każdemu według jego urodzenia. Wyróżnia się także materialne i formalne rozumienie sprawiedliwości. W ujęciu **materialnym** fenomen sprawiedliwości oznacza rodzaj realnie istniejącego bytu /wartości/, a w **proceduralnym** za sprawiedliwe uważa się jedynie to, co jest zgodne z pewną procedurą.

kadencję Prezydent po niepowodzeniu trzeciej próby powołania rządu. Możliwe jest także samorozwiązanie dokonane przez sam Sejm większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Rozwiązanie Sejmu powoduje w każdym przypadku także rozwiązanie Senatu. Istnieje zasada dyskontynuacji, co oznacza, że nowy parlament nie może podjąć przerwanych spraw poprzedniego. Zasada ta nie dotyczy jedynie wszczętych poprzednio postępowań przed Trybunałem Stanu. Kadencja parlamentu /też prezydenta i organów samorządu terytorialnego/ ulega **przedłużeniu** jedynie w czasie stanu nadzwyczajnego do 90 dni po jego zakończeniu.

Sejm składa się z 460 posłów, a Senat ze 100 senatorów. W posiedzeniach Sejmu może brać udział Prezydent RP, jak również członkowie RM. **Mandat** posła i senatora określa się jako **wolny** – mandatariusz wyraża wolę całego narodu, nie wiąże go instrukcje wyborców i nie może być przez nich odwołany. Jego przeciwieństwem jest mandat **imperatywny**. Posłowie /odpowiednio senatorowie/ posiadają **nietykalność** /nie może być zatrzymany ani aresztowany bez zgody Sejmu/, **immunitet formalny** /zakaz pociągania posła do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu⁶⁸, chyba że sam poseł wyrazi na to zgodę/ oraz **immunitet materialny**, który obejmuje wszelkie czyny wchodzące w zakres sprawowania mandatu tak w czasie jego trwania, jak i po wygaśnięciu, chyba że chodzi o naruszenie dóbr osobistych innych osób. Immunitet nie oznacza jednak, że nie można wobec przedstawiciela stosować odpowiedzialności dyscyplinarnej i kar przewidzianych regulaminem Izby. Przedstawiciele korzystają ze szczególnych uprawnień pracowniczych, socjalnych i finansowych.

Ze względu na apolityczność niektórych funkcji nie można ich łączyć z mandatem przedstawicielskim⁶⁹. Przedstawiciele mogą jednak pełnić funkcję premiera, ministrów,

⁶⁸ Zgoda ta jest wyrażana w drodze uchwały podejmowanej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Poseł może zrzec się immunitetu w przypadku podejrzenia o przestępstwo. W przypadkach innych zarzutów związanych z działalnością parlamentarną i naruszeniem praw osób trzecich immunitet może uchylić tylko Sejm. Parlamentarzysty nie można zatrzymać ani aresztować bez zgody Sejmu, nawet jeśli nie chroni go już immunitet, chyba że został zatrzymany na gorącym uczynku i jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Jednak nawet wówczas Marszałek Sejmu może nakazać jego zwolnienie.

⁶⁹ **Zasada incompatibilitas** /niepołączalności/ dotyczy w tym przypadku następujących funkcji: Prezes NIK, Prezes NBP, Rzecznik Praw Obywatelskich, członek KRRiT, członek Rady Polityki Pieniężnej, ambasador, sędzia, prokurator, funkcjonariusz Policji, żołnierz służby czynnej, zatrudnienia w administracji rządowej /z wyjątkiem członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu/, służbie cywilnej, Kancelariach Sejmu, Senatu i Prezydenta RP. Nie można także łączyć mandatu poselskiego i senatorskiego z funkcją radnego bądź stanowiskiem wójta, burmistrza, prezydenta miasta, bądź funkcją w zarządzie powiatu lub województwa. Przedstawiciel nie może prowadzić działalności gospodarczej związanej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, a także nabywać tego majątku. Posłowie i senatorowie nie mogą także posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych.

sekretarza stanu. Nie można jednak być równocześnie posłem i senatorem. Wystąpienie z partii nie pociąga za sobą pozbawienia przedstawiciela mandatu, a obowiązek głosowania zgodnie z wolą klubu /dyscyplina partyjna/ nie jest obowiązkiem prawnym.

Sejm /odpowiednio Senat/ posiada szereg organów:

- **Marszałek Sejmu** wybierany bezwzględną większością głosów reprezentuje Sejm, zwołuje i przewodniczy jego obradom, kieruje jego pracami, czuwa nad porządkiem na terenie Sejmu, jest przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego, sprawuje w określonych przypadkach zastępstwo Prezydenta RP, zarządza wybory prezydenckie.
- **Prezydium Sejmu** /Marszałek i wicemarszałkowie/ uchwała plan pracy Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, organizuje pracę Sejmu, współpracę między komisjami sejmowymi i dokonuje wykładni regulaminu Sejmu oraz podejmuje uchwały w kwestii odpowiedzialności regulaminowej.
- **Konwent Seniorów** /Marszałek, wicemarszałkowie, przewodniczący klubów i kół parlamentarnych/ zapewnia współdziałanie klubów, opiniuje projekty planów pracy Sejmu.
- **Komisje sejmowe** /stałe resortowe i ponadresortowe, nadzwyczajne i śledcze dla zbadania określonej sprawy/ rozpatrują i przygotowują sprawy /projekty ustaw i uchwał/ stanowiące przedmiot prac Sejmu. Uchwały komisji sejmowych zapadają większością głosów, przy *quorum* 1/3 jej członków. Komisja może uchylać dezyderaty kierowane do członków RM, zawierające postulaty w określonych sprawach. W komisji sejmowej z posłami współpracują eksperci.

Pomocniczymi jednostkami Sejmu, Senatu i ich organów są Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu. Spełniają one zadania techniczno – organizacyjne i doradcze.

Posłowie i senatorowie mogą zrzeszać się w **kluby** i **koła**. Mogą należeć tylko do jednego klubu lub koła. Kluby poselskie mogą liczyć co najmniej 15 posłów, a koła – co najmniej 3 posłów.

Tryb funkcjonowania Sejmu i Senatu określają regulaminy tych izb wydawane, z uwagi na ich niezależność, w formie uchwały. Parlament obraduje w **trybie permanencji** /przez cały rok/, a nie tylko w czasie sesji. Posiedzenie nie musi jednak polegać na prowadzeniu obrad bez przerwy. Możliwe są bowiem kilkudniowe posiedzenia. Posiedzenia Sejmu są **jawne**. Tajność obrad ze względu na dobro państwa można uchwalić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. O jawności posiedzeń komisji sejmowych czy senackich decyduje przewodniczący komisji.

Funkcja ustrojodawcza parlamentu polega na jego kompetencji zmiany Konstytucji. Inicjatywę w tej sprawie mają tylko 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat i Prezydent RP.

Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 30 dnia od przedłożenia Sejmowi projektu ustawy, a jeśli projekt zmian dotyczy rozdziałów I, II lub XII, to uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej Konstytucję może odbyć się nie wcześniej niż 60 dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII⁷⁰ – 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat i Prezydent RP mogą zażądać w terminie 45 dni od uchwalenia ustawy przez Senat przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Do uchwalenia ustawy konstytucyjnej wymagana jest większość 2/3 głosów w Sejmie i bezwzględna większość w Senacie przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu tych Izb. Prezydent nie może odmówić podpisu i skierować aktu zmieniającego Konstytucję do ponownego rozpatrzenia.

Funkcja ustawodawcza parlamentu wiąże się z jego kompetencją do uchwalania w specjalnym trybie ustaw. Na rzecz parlamentu przemawia domniemanie w sytuacji, gdy przepisy nie stanowią, kto ma ustanowić określoną regulację prawną. Prawo **inicjatywy ustawodawczej** /oznacza ona, że Sejm ma obowiązek rozważyć projekt/ posiadają: **15 posłów, Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów oraz grupa co najmniej 100 tys. obywateli** mających prawo wybierania do Sejmu.

Do zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może projekt wycofać. Z projektem ustawy budżetowej może występować wyłącznie rząd i to najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Projekty ustaw składa się na piśmie Marszałkowi Sejmu. Dołącza się do nich uzasadnienie, wskazanie skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, wskazuje się źródła finansowania oraz przedkłada założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych i stwierdzenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej. Projekty niektórych ustaw muszą być wcześniej zaopiniowane np. przez związki zawodowe.

Postępowanie legislacyjne obejmuje trzy czytania /uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów, sprawozdania z komisji, debata, zgłaszanie poprawek i wniosków/, pomiędzy którymi odbywa się praca w komisjach. **Pierwsze czytanie** może odbyć się nie wcześniej niż 7 dnia od doręczenia posłom druku projektu, zaś **drugie** nie wcześniej niż 7 dnia od doręczenia posłom sprawozdania z komisji. Do **trzeciego** czytania można przystąpić niezwłocznie po drugim, jeśli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji. Trzecie czytanie obejmuje także głosowanie. Od tej procedury odbiega postępowanie

⁷⁰ Rozdziały te to: Rzeczpospolita, Wolności prawa i obowiązki człowieka i obywatela, Zasady ogólne, Zmiana Konstytucji.

nad **pilnym projektem** ustawy. Za taki może RM uznać każdy uchwalony przez siebie projekt ustawy z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ordynacji wyborczych, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych oraz kodeksów. W przypadku pilnych projektów Marszałek Sejmu może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania 7 – dniowego terminu od doręczenia posłom projektu. Marszałek Sejmu ustala jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania przez komisję nie dłuższy niż 30 dni.

Sejm uchwała ustawy **zwykłą większością** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Senat ma 30 dni na zajęcie stanowiska zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Jeśli w przypisanym terminie stosownej uchwały Senat nie podejmie, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. W przypadku pilnych projektów termin ten ulega skróceniu do 14 dni, a jeśli chodzi o ustawę budżetową – do 20 dni. Senat nie może odrzucić ustawy, ale **poprawki Senatu** mogą iść bardzo daleko, aż do wprowadzenia własnych rozwiązań służących temu samemu celowi i nie przekraczających przedmiotu ustalonego przez Sejm. **Sejm** może **bezwzględna większością** głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów odrzucić poprawki.

Prezydent może **odmówić podpisania** ustawy /ma na to 21 dni⁷¹/ i zwrócić ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, uzasadniając jednocześnie swoją decyzję względami celowościowymi, gospodarczymi itp. /tzw. *veto* zawieszające prezydenckie nie przysługuje wobec ustawy budżetowej/. *Veto* może zostać w każdym czasie wycofane. **Sejm** może *veto* **odrzuć większością 3/5 głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent może także wystąpić do **Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem** o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Jednakże w przypadku odrzucenia *veta* Prezydent nie może wystąpić do TK o zbadanie jej zgodności z Konstytucją, nawet jeżeli wcześniej nie skorzystał z tej możliwości. W przypadku, gdy TK orzeknie o konstytucyjności norm Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy. TK może uznać za niezgodne z Konstytucją tylko niektóre przepisy ustawy i jeżeli stwierdzi, że nie są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, to Prezydent może, zasięgając wcześniej opinii Marszałka Sejmu, podpisać ustawę z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów. Orzeczenie o zgodności z Konstytucją ustawy wydane w procedurze kontroli “prewencyjnej” nie wyklucza kontroli następczej, gdy będzie możliwe ustalenie następstw jej stosowania. Ostatnią czynnością Prezydenta RP jest **zarządzenie ogłoszenia ustawy** w Dzienniku Ustaw.

⁷¹ W przypadku ustawy budżetowej i zastosowania trybu pilnego termin na podpisanie ustawy ulega skróceniu do 7 dni.

Parlamenty współczesnych państw nie ograniczają się jedynie do prawodawstwa⁷². Posiadają uprawnienia kreatywne – tworzą organy państwowe i wpływają na ich personalną obsadę, uczestniczą w realizowaniu odpowiedzialności konstytucyjnej.

Funkcje kreacyjne⁷³ Sejmu dotyczą wyboru członków Trybunału Stanu, sędziów Trybunału Konstytucyjnego /na 9 lat/, Prezesa NBP /na 6 lat na wniosek Prezydenta/, Prezesa NIK /na 6 lat/ i Rzecznika Praw Obywatelskich /na 5 lat/ bezwzględną większością głosów, a w dwóch ostatnich przypadkach konieczna jest zgoda Senatu. Sejm współstanowi o składzie Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Polityki Pieniężnej. Sejm wybiera także Generalnego Inspektora Danych Osobowych i Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej.

Funkcje kontrolne Sejmu wiążą się z obowiązkiem uzyskania przez nową Radę Ministrów w ciągu 14 dni od powołania przez Prezydenta RP **votum zaufania** dla *exposé* premiera i składu gabinetu. Udzielane ono jest przez Sejm **bezwzględną większością** głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a gdy dwie próby stworzenia rządu nie przyniosą rezultatu **za trzecim razem** zwykłą większością. W drugiej próbie powołania rządu kandydatów na premiera może zgłosić co najmniej 46 posłów. Sejm bezwzględną większością głosów wybiera premiera i proponowany przez niego skład RM. Prezydent jest zobowiązany powołać tak wybrany rząd. W trzeciej próbie, podobnie jak w pierwszej, kandydata na premiera desygnuje Prezydent RP. Dymisja rządu składana jest po wyborach na pierwszym posiedzeniu Sejmu. Premier może w każdym czasie złożyć rezygnację, jednak dymisja nie musi zostać przyjęta przez Prezydenta RP.

Sejm może urzędującej Radzie Ministrów na wniosek co najmniej 46 posłów wyrazić **votum nieufności** większością głosów **ustawowej liczby posłów** z równoczesnym imiennym wskazaniem kandydata na nowego premiera /tzw. **konstruktywne votum nieufności**/. Odmiana większości ustawowej liczby posłów /kwalifikowana większość bezwzględna – co najmniej 231/ jest szczególną odmianą większości różną od większości posłów biorących udział w głosowaniu. Pomiędzy zgłoszeniem wniosku a poddaniem go pod głosowanie musi upłynąć co najmniej 7 dni. *Votum* nieufności może być również na wniosek 69 posłów zgłoszone względem konkretnego ministra. Jest ono także wyrażane większością głosów ustawowej liczby

⁷² Akty prawne uchwalane przez Sejm przedstawiono w punkcie dotyczącym źródeł prawa.

⁷³ Jeśli Konstytucja wypowiada się jedynie nt. powoływania, a niczego nie stanowi w sprawie odwołania, to przyjmuje się, że oznacza to nieodwoływalność z zajmowanych stanowisk. Nie można uznawać odwołania za odwrotność powołania i w obu przypadkach stosować tę samą procedurę.

posłów. W przypadku odrzucenia *votum* nieufności przez Sejm powtórny wniosek w tej sprawie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od zgłoszenia poprzedniego, chyba że zgłosi go co najmniej 115 posłów.

Premier w trakcie urzędowania może zwracać się do Sejmu o udzielenie ***votum* zaufania**. Do jego przyjęcia wystarczy **zwykła większość** głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Odrzucenie przez Sejm wniosku o udzielenie *votum* zaufania powinno skutkować dymisją rządu. Zdymisjonowana Rada Ministrów pełni swoje obowiązki do czasu powołania nowej.

Posłowie w stosunku do członków rządu mogą kierować pisemne interpelacje i ustne zapytania. Interpelacje składa się w sprawach o zasadniczym charakterze. W sprawie **interpelacji** oraz odpowiedzi na nią może być przeprowadzona dyskusja, natomiast nad odpowiedzią na **zapytanie** nie przeprowadza się dyskusji.

Funkcja kontrolna Sejmu wobec rządu wiąże się również z rozpatrywaniem sprawozdania z wykonania budżetu państwa po wcześniejszym zbadaniu go przez NIK. W związku z tym Sejm może w normalnym trybie⁷⁴ udzielić rządowi **absolutorium** /zaaprobować działania rządu w kwestii wykonania ustawy budżetowej w ubiegłym roku/ lub odmówić absolutorium, co zwyczajowo powoduje podanie się rządu do dymisji.

Sejm wysłuchuje także corocznie sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich o stanie przestrzegania praw obywateli i ich wolności oraz informacje KRRiT. Funkcja kontrolna Sejmu przejawia się również w uchwalaniu ustaw upoważniających Prezydenta do ratyfikacji ważniejszych umów międzynarodowych. Przewidziana jest także kontrola przez Sejm decyzji o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych /stan wojenny, wyjątkowy, klęski żywiołowej⁷⁵/. Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli narusza on rażąco przepisy Konstytucji czy innych ustaw.

Oprócz **odpowiedzialności politycznej**, której instrumentem jest *votum* nieufności Sejm uczestniczy w realizacji **odpowiedzialności konstytucyjnej /prawnej/**. Jej przesłanką jest zawinione naruszenie przez osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe Konstytucji lub

⁷⁴ Zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

⁷⁵ **Stan klęski żywiołowej** to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków. Stan klęski żywiołowej wprowadza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. Wprowadzany on jest na czas nie dłuższy niż 30 dni, i może być przedłużony po wyrażeniu na to zgody przez Sejm.

ustaw w związku z zajmowanym stanowiskiem. Odpowiedzialność prawna realizuje się przed Trybunałem Stanu⁷⁶.

B. ORGANY WŁADZY WYKONAWCZEJ

a) Pozycja prawna Prezydenta RP

W prawie polskim przewidziany jest **dualizm władzy wykonawczej**. Oprócz Prezydenta funkcjonuje rząd pod kierownictwem premiera⁷⁷. **Zasada republikańskiej formy państwa**⁷⁸

⁷⁶ Np. w USA formą odpowiedzialności prawnej prezydenta jest *impeachment*, czyli skarga wniesiona przez Izbę Reprezentantów przeciwko prezydentowi i wyższym urzędnikom państwowym i rozpatrywana przez Senat.

⁷⁷ W innych krajach spotyka się odmienne rozwiązania w zakresie systemu rządów. W USA istnieje tzw. **system prezydencki**, w którym prezydent sprawuje władzę monokratyczną, powołuje za zgodą Senatu ministrów /sekretarzy stanu/ i sędziów SN. Nie występuje w tym systemie rząd jako ciało kolegialne. Ministrowie odpowiadają wyłącznie przed prezydentem, ten zaś, z uwagi na ścisłą separację władzy, nie odpowiada politycznie przed parlamentem i nie może być przez parlament odwołany, chyba że popełni przestępstwo lub naruszy konstytucję. Z drugiej strony prezydent nie może rozwiązać parlamentu i związany jest jego uchwałami. Prezydent nie posiada formalnie inicjatywy ustawodawczej, a jedynie może korzystać z prawa weta zawieszającego. Kongres może odmówić sfinansowania ustaw, o których uchwalenie zabiegał prezydent albo jego samodzielnych decyzji. Zarówno prezydent, jak i parlament powoływany jest w wyborach powszechnych, jednak ani prezydent, ani ministrowie nie mogą łączyć swego stanowiska z mandatem przedstawicielskim. W **systemie parlamentarno – gabinetowym** /np. Wielka Brytania/ władza wykonawcza składa się z rządu /nie jest to organ kolegialny/ i nieodpowiedzialnej politycznie głowy państwa /monarcha, prezydent/. W związku z powyższym istnieje obowiązek kontrasygnaty aktów urzędowych głowy państwa przez premiera lub właściwego ministra, co oznacza przejście odpowiedzialności politycznej za treść tego aktu. Uprawnienia głowy państwa są w tym systemie bardzo ograniczone. Np. monarcha brytyjski ma trzy prawa: prawo, by się go radzono, do zachęcania i do ostrzegania. Rząd jest tworzony i kierowany przez premiera, który jest liderem partii mającej większość parlamentarną. Rząd może zostać w tym systemie odwołany przez uchwalenie *votum* nieufności. Z drugiej strony egzekutywa /faktycznie premier/ może rozwiązać parlament. W Wielkiej Brytanii Izba Lordów działa jako najwyższy trybunał właściwy także do sądenia ministrów. Nie ma zakazu łączenia stanowiska w rządzie z mandatem przedstawicielskim. **System kanclerski** /Niemcy/ różni się od parlamentarno – gabinetowego występowaniem instytucji konstruktywnego *votum* nieufności. Prezydent w tym systemie podpisuje i ogłasza ustawy, przyjmuje i wysyła dyplomatów, zaprzysięga kanclerza i rząd. Ci ostatni sprawują rzeczywiste kierownictwo polityką państwa. Prezydent może rozwiązać parlament jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych w konstytucji. W systemie **francuskim** głowa państwa ma decydujący wpływ na pracę rządu, mianuje i odwołuje premiera i na jego wniosek ministrów. Prezydent może przewodniczyć posiedzeniom rządu, który odpowiada politycznie zarówno przed prezydentem, jak i przed parlamentem. Prezydent nie może jednak bez woli parlamentu zdecydować o istnieniu rządu. Duża część aktów prezydenta może być wykonywana bez kontrasygnaty. Prezydent ma prawo rozwiązania parlamentu i weta ustawodawczego.

Biorąc pod uwagę ordynacje wyborcze, możliwe jest różne ich powiązanie z przedstawionymi systemami rządów. Brytyjskie rozwiązanie przyjmuje rząd parlamentarny i ordynację większościową. Na pozostałej części kontynentu europejskiego przy rządzie parlamentarnym najczęściej występuje ordynacja proporcjonalna. W Niemczech jednak połowa członków Bundestagu wybierana jest zgodnie z ordynacją większościową, a druga – zgodnie z proporcjonalną. Specyficzne rozwiązania przewidziane są także we Francji i Szwajcarii. Rozwiązanie północnoamerykańskie łączy rząd prezydencki z ordynacją większościową, zaś południowoamerykańskie – z ordynacją proporcjonalną.

wyklucza istnienie monarchii dziedzicznej lub dożywotniej. Głową państwa jest wybierany w wyborach powszechnych Prezydent RP.

Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa on nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wybierany jest w wyborach powszechnych⁷⁹, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Kandydat na Prezydenta RP musi mieć ukończone 35 lat i posiadać pełnię praw wyborczych do Sejmu. Zgłasza go co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Kadencja Prezydenta trwa 5 lat z możliwością tylko jednej reelekcji. Prezydent nie może piastować innego urzędu ani pełnić żadnej innej funkcji publicznej /zasada *incompatibilitas*/. Prezydent nie posiada konstytucyjnie zagwarantowanego immunitetu czy przywileju nietykalności. Zdarza się, że osoba sprawująca funkcję Prezydenta wywodzi się z innej opcji politycznej niż rząd. Sytuacja taka zmusza do ułożenia szczególnego *modus vivendi*, które określa się mianem **kohabitacji**.

W razie opróżnienia urzędu Prezydenta przez, np. złożenie go z urzędu orzeczeniem TS, a także gdy nie może on tymczasowo sprawować urzędu, zastępuje go Marszałek Sejmu, a gdy i ten nie może, to Marszałek Senatu. Marszałek Sejmu zastępuje Prezydenta RP w przypadku zawieszenia go w sprawowaniu urzędu w związku z podjęciem uchwały Zgromadzenia Narodowego o postawieniu go w stan oskarżenia. Trwałą niezdolność Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia uznaje Zgromadzenie Narodowe większością 2/3 głosów ustawowej liczby swoich członków. Osoba zastępująca Prezydenta RP nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu.

W związku z tym, że Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej i nie może być przez parlament odwołany część jego aktów urzędowych wymaga **kontrasygnaty** premiera, przez którą premier przyjmuje za nie na siebie odpowiedzialność przed Sejmem⁸⁰. Pozostałe akty Prezydenta nie wymagają kontrasygnaty i stanowią jego realizowane samodzielnie **prerogatywy**. Są to m.in. zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, skracanie kadencji parlamentu, podpisywanie i odmowa podpisu ustawy, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, zarządzanie referendum ogólnokrajowego /za zgodą Senatu/, desygnowanie i powoływanie

⁷⁸ Rzeczpospolita to odpowiednik słowa republika.

⁷⁹ Podobnie, np. w USA i we Francji. W RFN prezydenta wybiera parlament. Wybór prezydenta przez naród zapewnia głowie państwa silniejszą pozycję, niż w sytuacji wyboru przez parlament.

⁸⁰ W związku z zasadą nieodpowiedzialności politycznej władza głowy państwa ma charakter ograniczony, co odpowiada angielskiemu powiedzeniu, że król panuje, ale nie rządzi.

premiera⁸¹, przyjmowanie dymisji Rady Ministrów⁸², prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo łaski⁸³, nadawanie obywatelstwa polskiego, orderów, powoływanie sędziów spośród kandydatów przedstawionych przez KRS, powoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego /na 6 lat/ i prezesów tegoż Sądu, Prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego /na 6 lat/ oraz Trybunału Konstytucyjnego w każdym przypadku spośród kandydatów przedstawianych przez Zgromadzenia Ogólne Sędziów tych Sądów. Prezydent uczestniczy także w powoływaniu części składu KRRiT, KRS oraz Rady Polityki Pieniężnej.

Kompetencje Prezydenta RP jako **głowy państwa** obejmują ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych⁸⁴, mianowanie i odwoływanie przedstawicieli Polski w innych państwach i organizacjach międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących obcych przedstawicieli dyplomatycznych. W sprawach szczególnej wagi Prezydent RP może zwoływać posiedzenia rządu i im przewodniczyć /tzw. **Rada Gabinetowa** nie ma kompetencji Rady Ministrów/. Prezydent może także wydawać rozporządzenia, rozporządzenia z mocą ustawy /por. niżej/ i zarządzenia⁸⁵.

Prezydent RP jest **najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych**, którą to funkcję w czasie pokoju sprawuje za pośrednictwem cywilnego Ministra Obrony Narodowej, co zapewnia zachowanie cywilnej kontroli nad armią. Organem doradczym w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest powoływana przez niego **Rada Bezpieczeństwa Narodowego**. Prezydent RP w zastępstwie Sejmu może postanowić o **stanie wojny**⁸⁶, mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Na wniosek premiera mianuje

⁸¹ Powołanie to musi nastąpić w terminie 14 dni od przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów. Prezydent RP odbiera od rządu przysięgę.

⁸² Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji RM jedynie, gdy składa ją premier w związku z rezygnacją ze stanowiska. Prezydent nie może w żadnym przypadku sam zdymisjonować powołanego przez siebie rządu ani wnioskować o wyrażenie mu *vetum* nieufności.

⁸³ Prawo łaski nie dotyczy osób skazanych przez Trybunał Stanu ani rozstrzygnięć o charakterze cywilnoprawnym /np. odszkodowania/. **Ułaskawienie** to akt indywidualny darujący lub łagodzący karę. Generalny charakter ma **amnestia**, która wymaga formy ustawowej. **Abolicja** zaś oznacza, że co do pewnych przestępstw nie wszczyna się w ogóle postępowania, a wszczęte umarza.

⁸⁴ Prezydent RP przed ratyfikacją umowy może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją.

⁸⁵ Akty prawne wydawane przez Prezydenta RP omówione zostały przy okazji prezentacji źródeł prawa.

⁸⁶ Stan wojny należy odróżnić od stanu wojennego. Stan wojny jest adresowany do innego państwa.

Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi RP.

Prezydent na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić rozporządzeniem stan wojenny lub wyjątkowy na części lub całym terytorium państwa. Przesłankami wprowadzenia **stanu wyjątkowego** /na czas nie dłuższy niż 90 dni/ jest zagrożenie konstytucyjnego ustroju RP, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi. **Stan wojenny** może być wprowadzony w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Rozporządzenia te muszą zostać przedstawione Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania. Sejm może podjąć uchwałę o ich uchyleniu. Pod pewnymi warunkami w czasie stanu wojennego Prezydent RP może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. W czasie trwania stanów nadzwyczajnych nie mogą zostać zmienione Konstytucja, ordynacje wyborcze ani ustawy o stanach nadzwyczajnych. Mogą natomiast zostać zawieszane lub ograniczone wyraźnie przez prawo określone rodzaje praw i wolności. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane ogólnokrajowe referendum ani wybory.

b) Organizacja i kompetencje Rady Ministrów i administracji rządowej

Rada Ministrów prowadzi wewnętrzną i zagraniczną politykę państwa, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz porządek publiczny i ochronę interesów Skarbu Państwa. Rada Ministrów kieruje, koordynuje i kontroluje działalność innych organów administracji rządowej /w szczególności wojewodów/ oraz sprawuje nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego. Rząd kieruje także wykonaniem budżetu państwa. Rada Ministrów ma obowiązek corocznego przedkładania Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Na rzecz RM przemawia **domniemanie kompetencji**. Należą do niej wszelkie sprawy wyraźnie nie przekazane Prezydentowi RP, ministrom lub samorządowi terytorialnemu. Rada Ministrów pełni szereg funkcji o charakterze koordynacyjnym i kontrolnym, które związane są z wykonywaniem ustaw i stanowieniem prawa. Może wydawać rozporządzenia i podejmować uchwały. Pozbawiona jest jednak inicjatywy w sprawie zmiany Konstytucji. RM na wniosek premiera może uchylić rozporządzenie ministra lub przewodniczącego komitetu. Dla ważności posiedzenia RM wymagana jest obecność większości jej członków. Rozstrzygnięcia zapadają zwykłą większością głosów. Na czele Rady Ministrów stoi Prezes Rady Ministrów.

Prezes Rady Ministrów /premier/ kieruje pracami rządu, reprezentuje go, a także kontroluje i koordynuje jego pracę. Jest on służbowym zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej i zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Ma prawo powoływania na wniosek właściwego ministra sekretarza stanu i podsekretarza stanu /wiceministrów/ oraz na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej wojewodów będących przedstawicielami rządu w terenie. Premier może wydawać rozporządzenia i zarządzenia. W drodze rozporządzenia premier ustala szczegółowy zakres działania poszczególnych ministrów. Premier uchyla niezgodne z prawem rozporządzenia wojewody, a może to uczynić, gdy są one niezgodne z polityką rządu. Urzędem pomocniczym Rady Ministrów i premiera jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a poszczególnych ministrów – ministerstwo. Urzędy pomocnicze nie mają własnych kompetencji. Nadzór nad departamentami, sekretariatami i biurami w ministerstwie pełni dyrektor generalny.

W skład Rady Ministrów oprócz premiera wchodzi ministrowie resortowi⁸⁷, przewodniczący określonych komitetów⁸⁸ oraz tzw. ministrowie bez teki, np. ds. służb specjalnych. Mogą być także powołani wiceprezesi Rady Ministrów. Premier i wicepremierzy mogą sprawować funkcje ministrów. Urząd ministra tworzy i przekształca w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Minister oprócz występowania w roli członka organu kolegialnego, także jednoosobowo realizuje swe funkcje jako odrębny organ administracji rządowej i ponosi za nie odpowiedzialność przed Sejmem. Minister może wydawać rozporządzenia i zarządzenia.

Istnieje zakaz łączenia stanowiska premiera lub ministra z innymi funkcjami publicznymi /z wyjątkiem mandatu poselskiego lub senatorskiego/. Członkowie Rady Ministrów podlegają **odpowiedzialności politycznej**, której instrumentem jest **voctum nieufności**, a konsekwencją odwołanie z zajmowanego stanowiska. Odpowiedzialność ta wiąże się z rozbieżnością między linią polityki realizowaną przez Radę Ministrów a tą, za którą opowiada się większość sejmowa. Odpowiedzialność polityczna może być zbiorowa lub indywidualna. Odpowiedzialność konstytucyjna /prawna/ przed Trybunałem Stanu jest zawsze indywidualna.

Organy administracji publicznej dzielą się na **rządowe** i **samorządowe**. Oprócz naczelnych /Rada Ministrów, premier, ministrowie/ organów administracji rządowej do jej systemu należą tzw. urzędy centralne, których właściwość rozciąga się na obszar całego

⁸⁷ Dzielą się oni na funkcjonalnych i branżowych.

⁸⁸ Komitet Badań Naukowych, Komitet Integracji Europejskiej.

państwa, a których kierownicy nie wchodzą w skład Rady Ministrów. **Centralnymi** organami administracji rządowej są więc **organy naczelne** i **kierownicy urzędów centralnych**. Charakter prawny organu powiązany jest bowiem kierownikiem z urzędu. Sam urząd stanowi aparat pomocniczy. Urzędy centralne w mniejszym stopniu od naczelnych kształtują politykę administracyjną, a raczej prowadzą operatywną działalność reglamentacyjno-policyjną, a ich kierownicy pełnią funkcję centralnych organów administracji rządowej podporządkowanych odpowiednim ministrom, np. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Inspektor Ochrony Środowiska i in. Urzędy centralne mogą mieć jednak nie tylko charakter resortowy, ale także ponadresortowy tak jak, np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, GUS, Urząd Patentowy, Urząd Zamówień Publicznych. Podporządkowane wówczas są premierowi. Organy naczelne sprawują nadzór nad centralnymi oraz powołują i odwołują ich kierowników. Urzędy centralne stanowią tzw. administrację **wyspecjalizowaną**, działającą często w oparciu o specjalne podziały terytorialne, np. w celu zagwarantowania obiektywności kontroli i uniezależnienia od wpływów lokalnych⁸⁹. Organem administracji specjalnej jest również minister, gdyż zarządza jednym działem administracji państwowej w przeciwieństwie do organów administracji **ogólnej** zarządzających wszystkimi lub co najmniej większą ilością działów administracji /Rada Ministrów, premier, wojewoda, kierownik urzędu rejonowego/.

Reprezentantem rządu w województwie jest **wojewoda**. Jest on również zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej i reprezentantem Skarbu Państwa, a także organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego, na czele którego stoi dyrektor. Zespół pomocniczy zgodnie z zasadą apolityczności powinien mieć charakter stały, a więc niezależny od zmian politycznych na stanowiskach wojewody i wicewojewody. Wojewoda i kierownik urzędu rejonowego są organami **terenowymi** administracji rządowej. Wojewoda jako zwierzchnik **zespolonej** administracji rządowej kieruje organami inspekcji sanitarnej, weterynaryjnej, handlowej, ochrony środowiska, służby ochrony zabytków, organami policji, straży pożarnej i in. Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży /np. wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej, wojewódzkiego konserwatora zabytków, wojewódzkiego lekarza weterynarii/ powołuje i odwołuje wojewoda⁹⁰. Do terenowej administracji **niezespolonej** zaliczyć należy

⁸⁹ Podziały specjalne /okręgi/ tworzy się dla potrzeb administracji wojskowej, kolejowej, lasów państwowych, górniczej.

⁹⁰ Jedynie komendanta wojewódzkiego policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej powołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

podporządkowanych na zasadzie centralizacji właściwym ministrom, np. dowódców okręgów wojskowych, szefów wojewódzkich sztabów wojskowych, dyrektorów urzędów celnych, górniczych, morskich i statystycznych, dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych, inspektorów kontroli skarbowej. Administrację rządową na obszarze województwa wykonują także organy samorządu terytorialnego działające w ramach ustaw lub zadań zleconych.

W organizacji administracji duże znaczenie ma zasada podporządkowania. Z **delegacją** mamy do czynienia, gdy organ wyższego stopnia przekazuje organowi niższego stopnia część swoich kompetencji, a z **dewolucją**, gdy organ wyższego stopnia przejmuje kompetencje organu niższego stopnia. Prawo do kierowania pracą organów niższych nie upoważnia jednak do dewolucji. Konieczne jest do tego wyraźne upoważnienie ustawowe. Inną sytuacją jest **upoważnienie do wykonywania kompetencji** na rachunek i w imieniu organu, do którego należą. Takie upoważnienie może być udzielone pracownikom urzędu tego organu i nie powoduje utraty przez organ kompetencji.

W prawie administracyjnym odróżnia się **zakres działania** organu /wyliczenie spraw jakimi organ się zajmuje/ określony przepisami ustrojowymi od **przepisów kompetencyjnych** określonych prawem materialnym i upoważniających do podejmowania działań władczych. Przepis kompetencyjny stanowi w jakiej formie prawnej i w jakich okolicznościach faktycznych organ może prowadzić działalność. Wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest tożsame z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych dotyczących realizacji tych zadań. Podstawowymi zadaniami administracji publicznej są: zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, reglamentacja niektórych wolności obywatelskich, świadczenie różnorodnych dóbr i usług na rzecz obywateli /tzw. piecza administracyjna/ oraz administrowanie majątkiem publicznym. Dla realizacji publicznych zadań prawo administracyjne posługuje się aktami normatywnymi i administracyjnymi⁹¹, stanowiącymi **działania władcze**, przez które organ administracji jednostronnie kształtuje pozycję prawną drugiej strony stosunku prawnego. Oprócz działań władczych prawo administracyjne posługuje się także **niewładczymi środkami** działania jak umowy, porozumienia administracyjne⁹²,

⁹¹ Np. decyzje administracyjne, koncesje, licencje. Akty administracyjne mogą być jednostronne /np. decyzja o wywłaszczeniu/ lub dwustronne, wywołujące skutek prawny na wniosek lub za zgodą zainteresowanego /np. wydanie zezwolenia na budowę/.

⁹² Oparte na zasadzie równości stron, gdyż są zawierane z podmiotami nie powiązanymi organizacyjnie lub służbowo.

czynności cywilnoprawne, ugody⁹³, a także czynności faktyczne, czyli działania organizacyjno-informacyjne⁹⁴ i materialno-techniczne⁹⁵. Poza wydawaniem aktów administracyjnych i zaświadczeń⁹⁶ często można się spotkać z **przyrzeczeniem administracyjnym**. To ostatnie ma szczególne znaczenie w związku z zasadą zaufania obywatela do państwa, która należy do konstrukcji państwa prawnego. Naruszenie tej zasady ma miejsce, jeżeli obywatel podjął działania w zaufaniu do prawdziwości oficjalnie udzielonej mu informacji o istniejącej praktyce i stosowaniu prawa, informacja była udzielona mu imiennie i zrelatywizowana do jego osobistej sytuacji, a w konkretnym wypadku organ administracji zachował się odmiennie aniżeli wynikało to z informacji. Podobnie, gdy przyrzeczenie zamieszczono w treści ogłoszonych przepisów prawa. Może ono być odwołane jedynie w sposób wyraźny i oficjalny, a nie przez nie ogłoszoną zmianę wykładni. Nie można także przyjmować, że skoro uchylona została ustawa, to automatycznie tracą moc wydane na jej podstawie przypisy wykonawcze nawet, gdy zawierają konkretne zobowiązania administracji, np. wobec przedsiębiorców.

W działalności administracji wyróżnia się zewnętrzną i wewnętrzną sferę działania. W **sferze zewnętrznej** administracji wolno czynić jedynie to, na co jej ustawa zezwala. **Sfera wewnętrzna** stanowi sferę służbowego podporządkowania. Akty wewnętrzne nie wymagają szczególnej podstawy prawnej jaką jest w aktach zewnętrznych przepis ustawy lub aktu do niej wykonawczego. Prawo wydawania aktów wewnętrznych wynika z ogólnego upoważnienia do kierowania działaniem adresatów aktów wewnętrznych i nie ma do nich zastosowania kodeks postępowania administracyjnego, a sankcje za niezastosowanie się do nich mają charakter dyscyplinarny. Zasada kierownictwa odróżnia administrację od sądownictwa, w którym obowiązuje zasada niezawisłości sędziów i sądów. W stosunku do zdecentralizowanych podmiotów administrujących, które nie są hierarchicznie podporządkowane kompetentne organy państwowe sprawują nadzór pod względem zgodności z prawem. Obejmuje on badanie działalności danego podmiotu /kontrola/ i możliwość modyfikacji tej działalności. W sferze

⁹³ Uгода stanowi pisemne porozumienie pomiędzy stronami postępowania administracyjnego, które po zatwierdzeniu przez organ je prowadzący, kończy postępowanie w sprawie.

⁹⁴ Np. urządzanie zebrań, wywieszanie plakatów, wydawanie apeli. Za niepodporządkowanie się tym działaniom nie można stosować środków przymusu.

⁹⁵ Np. dokonanie rozbiórki budynku, stwierdzenie stanu trzeźwości kierowcy, sporządzenie protokołu. Są one oparte na szczegółowej podstawie prawnej, mają charakter władczy i mogą być przymusowo realizowane.

⁹⁶ Zaświadczenia w odróżnieniu do deklaracyjnych aktów administracyjnych stanowią oświadczenia wiedzy, a nie woli organu administracyjnego.

zewnętrznej akty administracyjne dotyczą reglamentacji /koncesje, zezwolenia, decyzje/ bądź zadań organizatorskich administracji.

Realizacja zadań administracji publicznej polegających na nieprzerwanym, bezpośrednim świadczeniu na rzecz społeczeństwa szeregu różnych usług niematerialnych /socjalno – kulturalnych/ przez administrację /muzeum, szkoła, biblioteka, szpital, zakład karny/ wymaga specyficznej formy prawnej **zakładu administracyjnego**, co implikuje tzw. władztwo zakładowe kierownictwa jednostki nad użytkownikiem /stosunek administracyjnoprawny/ i niezależność wydatków zakładu od ewentualnych jego dochodów. Podstawą prawną tego władztwa są nie tylko odpowiednie ustawy powołujące do życia dane zakłady, ale również statuty, regulaminy bądź zarządzenia ustalane przez organy tego zakładu. Granice przedmiotowego władztwa określone są przez cele zakładu. Jeśli akty podjęte w ramach tego władztwa nie wywołują skutków na zewnątrz, to nie ma do nich zastosowania procedura określona kodeksem postępowania administracyjnego. Zakład administracyjny jest z reguły jednostką budżetową, tzn. jego wydatki pokrywane są z budżetu państwa lub samorządu, a wysokość wydatków nie jest zależna od uzyskiwanych dochodów⁹⁷. Zakłady administracyjne jedynie wyjątkowo posiadają osobowość prawną, np. państwowe szkoły wyższe. Z zakładu mogą korzystać tylko jego użytkownicy.

Współcześnie, kiedy rola państwa wychodzi poza tradycyjne zadania “stróża nocnego”, czyli ochrony bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego oraz obrony zewnętrznej, następuje wzmocnienie władzy wykonawczej, co zaburza deklarowaną równowagę władz. Rządy coraz częściej angażują się w pobudzanie aktywności ekonomicznej, a także ze względu na konieczność odpowiedniego profesjonalizmu większość uchwalanych ustaw pochodzi z inicjatywy rządu. Władza prawodawcza jest realizowana także w ramach ustawodawstwa delegowanego /rządu, głowy państwa/, jak też aktami podustawowymi.

C. SAMORZĄD TERYTORIALNY

Podział władzy może także obejmować wyodrębnienie organów samorządowych ze względu na konieczność ograniczenia ingerencji państwa w życie społeczne i lepszego oraz oszczędniejszego gospodarowania środkami. Organizacja samorządu terytorialnego opiera się na trójstopniowym podziale administracyjnym państwa na województwa, powiaty ziemskie i grodzkie /miasta/ oraz gminy. Samorząd terytorialny jest przykładem **decentralizacji**

⁹⁷ Tylko w przypadku tzw. **zakładów budżetowych**, koszty ich funkcjonowania pokrywane są z uzyskiwanych przez nie dochodów, pochodzących z opłat za świadczone usługi.

terytorialnej. Organom samorządowym, które mają wykonywać powierzone im zadania ustawowo zagwarantowane są samodzielność i niezależność, odpowiednie środki rzeczowe i finansowe do realizacji zadań oraz uprawnienie do korzystania z imperium przysługującego państwu. Do zakresu działania samorządu należą wszystkie sprawy publiczne nie zastrzeżone ustawowo dla organów administracji rządowej. Na rzecz organów samorządu terytorialnego przemawia więc domniemanie kompetencji /przejaw zasady pomocniczości⁹⁸/, a nadzorowane są z punktu widzenia legalności przez premiera i wojewodę. Organ nadzorczy może stwierdzić nieważność uchwały organu kolegialnego samorządu terytorialnego lub wstrzymać jej wykonanie. Jeżeli organy stanowiące samorządu terytorialnego rażąco naruszają Konstytucję lub ustawy, to mogą być rozwiązane przez Sejm na wniosek premiera. Ich rozwiązanie pociąga rozwiązanie wszystkich organów samorządowych na danym terenie. W przypadku przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych premier może zawiesić organy samorządu danego szczebla na określonym terenie i ustanowić zarząd komisaryczny. Rozstrzygnięcia nadzorcze premiera lub wojewody mogą zostać zaskarżone do sądu administracyjnego.

Organy samorządowe powiatu czy województwa nie są instancją nadzoru czy kontroli w stosunku do organów gminy ani organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Obywatel, którego uprawnienie zostało naruszone uchwałą organu gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej lub w następstwie przez ten organ podjętej czynności prawnej lub faktycznej może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Gospodarkę finansową jednostek samorządu bada **Regionalna Izba Obrachunkowa**, a spory kompetencyjne z administracją rządową rozstrzyga Naczelny Sąd Administracyjny.

Członkostwo obywateli we wspólnocie samorządowej jest przymusowe. Samorząd terytorialny wykonuje część władzy publicznej w sprawach lokalnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jest odrębnym od państwa podmiotem prawa. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną. Samorząd terytorialny posiada odrębną od państwowej **własność komunalną**. Posiada także własne zadania i budżet /dochody z podatków i opłat lokalnych, majątku komunalnego, dotacji celowych i subwencji z budżetu państwa, darowizn, spadków/, a na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przekazywane mu są odpowiednie środki finansowe. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej mogą być nałożone na jednostkę samorządu w drodze ustawy lub na podstawie

⁹⁸ Wedle tej zasady jednostka zrzeka się swej wolności na rzecz grup mniejszych /rodzina/, następnie większych /wspólnota lokalna/, a dopiero kiedy te grupy nie mogą jej wspomóc, rezygnuje z wolności na rzecz państwa. Grupy większe nie powinny przejmować zadań zbyt szczegółowych.

porozumienia z organami tej administracji⁹⁹. Ustawodawca np. przeniósł na gminę całość zadań z zakresu administracji publicznej i nie powołał w tej jednostce podziału terytorialnego organów administracji rządowej. Gmina może powierzyć realizację niektórych swoich zadań /np. lokalny transport/ innym podmiotom gospodarczym, zawierając z nimi odpowiednie umowy. Organy samorządu same odpowiadają za swe zobowiązania. Nie odpowiada za nie Skarb Państwa. Podobnie jednostki samorządu terytorialnego nie odpowiadają za zobowiązania innych jednostek ani Skarbu Państwa. Organy samorządu przy wykonywaniu zadań własnych związane są jedynie prawem. Przy realizacji zadań zleconych oprócz zgodności z prawem nadzór państwowy jest sprawowany także na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności.

Indywidualne decyzje w sprawach zadań własnych podlegają zaskarżeniu do **Samorządowego Kolegium Odwoławczego**, a w sprawach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej do wojewody. Odwołania od decyzji w sprawach z zakresu administracji rządowej wydanych w I instancji przez marszałka województwa lub wojewodę rozpatrują właściwi ministrowie. Rozstrzygnięcie organu II instancji w każdym przypadku może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego.

Samorząd terytorialny dysponuje własnymi organami stanowiącymi i samorządową władzą wykonawczą. Władza lokalna powoływana jest przez większość, ale nie musi się ona pokrywać z większością parlamentarną. Organy stanowiące /rady gminy i powiatu, sejmik województwa/ samorządu terytorialnego pochodzą z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i dokonywanych w tajnym głosowaniu. Wybory samorządowe zarządza Prezes Rady Ministrów. Na szczeblu województw, powiatów i w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców wybory mają charakter proporcjonalny, zaś w mniejszych gminach obowiązuje system większości względnej. Kadencja organów stanowiących samorządu trwa 4 lata, a czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom polskim, którzy ukończyli 18 rok życia, stale zamieszkują na obszarze działania danej rady oraz nie są pozbawione praw publicznych, wyborczych lub ubezwłasnowolnione. Organy stanowiące /rada, sejmik/ działają w trybie sesyjnym i są także organami kontrolnymi. W zakresie swej właściwości udzielają absolutorium organom wykonawczym, uchwalają budżet, rozpatrują sprawozdania z jego wykonania, wydają przepisy prawa miejscowego, podejmują uchwały w sprawie podatków i opłat oraz planów zagospodarowania przestrzennego. Radny nie jest związany instrukcjami wyborców, których

⁹⁹ Zadania ze sfery administracji publicznej mogą być zlecone także na mocy przepisów ustawowych podmiotom niepaństwowym, np. organizacjom społecznym, jeżeli ich działalność jest zgodna z celami i zadaniami państwa.

reprezentuje. Organy wykonawcze samorządu przygotowują projekty uchwał i wykonują uchwały organów stanowiących, gospodarują mieniem jednostki samorządu, wykonują jej budżet i zadania z zakresu administracji.

Samorząd gminy odpowiada za wszystkie sprawy publiczne dotyczące życia mieszkańców w obrębie gminy, a więc za gospodarkę komunalną /mieszkania komunalne, usuwanie śmieci, dostarczanie wody, prądu, ciepła/, utrzymanie dróg gminnych, przedszkoli, szkół podstawowych, ośrodków zdrowia. Samorząd gminy odpowiada także za pomoc społeczną, porządek publiczny, bezpieczeństwo sanitarne, lokalny transport zbiorowy, obsługę administracyjną /akty narodzin i zgonu, dowody osobiste, meldunek i wymeldowanie/. Na rzecz gminy przemawia domniemanie kompetencji w ramach struktury samorządu terytorialnego. **Rada gminy** wybierana jest w wyborach powszechnych. Podobnie w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym odbywają się wybory **wójta** /w mniejszych miastach **burmistrza**, a w miastach wojewódzkich i liczących powyżej 100 000 mieszkańców – **prezydenta miasta**/¹⁰⁰. Czynne prawo wyborcze w wyborach wójta ma każdy, komu przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Bierne zaś prawo wyborcze ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym, że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje. Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie spełnił tego warunku w ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. Za wybranego uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. Urząd gminy czy urząd miasta ma dla wójta /burmistrza, prezydenta/ charakter pomocniczo – techniczny. W ramach gminy mogą zostać powołane jednostki pomocnicze – sołectwa w gminach wiejskich, dzielnice i osiedla w gminach miejskich.

Samorząd powiatowy odpowiada za sprawy przekraczające zasięg pojedynczej gminy, a więc utrzymanie dróg powiatowych, szkół ponadpodstawowych, szpitali, domów kultury, bibliotek, rejestrację pojazdów i wydawanie praw jazdy, walkę z bezrobociem, geodezję, kartografię, nadzór budowlany, ekologiczny i sanitarny, gospodarkę wodną, leśną, rolną i ochronę przeciwpowodziową oraz przeciwpożarową. Wybrana w powszechnych wyborach **rada powiatu** wybiera **zarząd** i jego przewodniczącego – **starostę**.

¹⁰⁰ Pojęciem “gmina” określa się również jednostki stopnia podstawowego mające prawa miejskie. Niektóre z nich stanowią miasta na prawach powiatu, czyli powiaty grodzkie.

Samorząd wojewódzki odpowiada za strategię i rozwój województwa /współpraca międzynarodowa, przeciwdziałanie bezrobociu, obronność, turystyka, ochrona środowiska, ochrona praw konsumentów, ochrona dóbr kultury, szkolnictwo wyższe, specjalistyczna służba zdrowia/. Wybrany w powszechnych wyborach **sejmik województwa** wybiera **zarząd i marszałka**. Pomocniczą jednostką zarządu jest urząd marszałkowski.

Porządku demokratycznego strzegą i przed tyranią większości chronią także uprawnienia innych instytucji samorządnych, np. samorzady zawodowe i gospodarcze /izby lekarskie, aptekarskie, gospodarcze, cechy, rady adwokackie/, samorzady uniwersytetów, samorzady wyznaniowe, narodowościowe. Samorzady zawodowe stanowią formę **decentralizacji rzeczowej**.

D. SĄDY I TRYBUNAŁY

a) Sąd Najwyższy

Władzę sądowniczą stanowią sądy /Sąd Najwyższy, sądy powszechne i administracyjne/ i trybunały /Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu/.

Na czele **Sądu Najwyższego** stoi Pierwszy Prezes, a każdej z czterech Izb /Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Cywilnej, Karnej oraz Wojskowej/ przewodzą prezesi. Sędziów SN powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. SN sprawuje nadzór nad działalnością innych sądów w zakresie orzekania. Kompetencje Sądu Najwyższego dotyczą **rozpoznawania kasacji** od wyroków sądów drugiej instancji, podejmowania **uchwał wyjaśniających przepisy** prawne budzące wątpliwości w praktyce lub konkretnej sprawie, **rozpatrywania protestów wyborczych** i stwierdzania **ważności wyborów i referendum**. SN uchwała także **zasady prawne**. Wiążą one jedynie SN, chyba że zostały podjęte dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego w konkretnej sprawie na wniosek innego sądu. Wiążą one wówczas ten sąd, a inne sądy jedynie z uwagi na ewentualne uchylenie lub zmianę w toku instancji.

b) Sądy powszechne

Sądy powszechne dzielą się na rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Poszczególne sądy dzielą się na wydziały, np. cywilny, karny, gospodarczy. Obowiązuje zasada domniemania właściwości **sądu rejonowego**. W sądzie rejonowym mogą być tworzone sądy grodzkie, jako wydziały lub wydziały zamiejscowe sądów rejonowych. Sądom grodzkim powierza się rozpoznawanie spraw o wykroczenia. **Sądy okręgowe** działają w pierwszej instancji w poważ-

niejszych sprawach, a w drugiej rozpatrują apelacje od wyroków sądów rejonowych. **Sądy apelacyjne** są sądami odwoławczymi od okręgowych.

Sędziowie są **niezawisli** i podlegają jedynie Konstytucji i ustawom. Sędzia, stojąc na straży Konstytucji powinien przedstawić TK pytanie prawne co do zgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli od tego zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. Może on odmówić zastosowania aktu normatywnego rangi niższej niż ustawa, który uzna za sprzeczny z Konstytucją lub ustawą. Niezawisłość sędziów oznacza także niedopuszczalność jakichkolwiek nacisków na sędziego z zewnątrz i niezależność od stron sporu i organów państwa. Niezawisłość oznacza również bezstronność i opieranie się wyłącznie na wewnętrznym przekonaniu. Gwarancją niezawisłości są: sposób powoływania sędziów /na czas nieoznaczony przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa/, nieusuwalność, nieprzenaszalność, immunitet, nietykalność z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku¹⁰¹, odpowiednie wynagrodzenie, zakaz łączenia stanowisk¹⁰², zakaz należenia do partii politycznych i związków zawodowych. Nadzór nad sądami powszechnymi w zakresie orzekania sprawuje SN, a w zakresie funkcjonowania – Minister Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości posiada kompetencje nadzorcze jedynie w stosunku do administracji sądowej. W tym zakresie Ministrowi Sprawiedliwości podlegają prezesi sądów.

c) Sądownictwo administracyjne¹⁰³

Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę pod względem legalności /zgodności z prawem/ działalności administracji publicznej. Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają, w pierwszej instancji, **wojewódzkie sądy administracyjne**. Kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: decyzje administracyjne; postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty; postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego

¹⁰¹ Zatrzymanie jest dopuszczalne, gdy jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Prezes sądu może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego sędziego. Immunitet ma charakter formalny, co oznacza, że nie uchyła on ani przestępczości, ani karalności czynu, stanowiąc jedynie przeszkodę procesową do wszczęcia postępowania karnego.

¹⁰² Istnieje także zakaz łączenia stanowiska sędziego ze sprawowaniem mandatu posła i senatora.

¹⁰³ Regulacja poniższa wchodzi w życie 1 stycznia 2004 r. Do tego czasu funkcjonować będzie jednoinstancyjna struktura sądownictwa administracyjnego.

podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; bezczynność organów administracji publicznej w określonych przypadkach. Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach: wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi; odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny: rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych; podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie; rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. NSA orzeka też o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Sędziowie sądów administracyjnych w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji i ustawom. Do pełnienia urzędu powołuje ich Prezydent RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. NSA posiada siedzibę w Warszawie i dzieli się na: Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną. Prezesa NSA powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA.

d) Krajowa Rada Sądownictwa

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem samorządu sędziowskiego, do którego swych przedstawicieli oprócz sądów delegują także Sejm, Senat, Prezydent i rząd. Obecność przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej nie pozwala na zaliczenie KRS do organów władzy sądowniczej. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. KRS rozpatruje kandydatury na stanowiska sędziowskie, rozstrzyga wnioski w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, orzeka w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, opiniuje projekty zmian ustrojowych sądownictwa.

e) Trybunał Konstytucyjny

Zadaniem **Trybunału Konstytucyjnego** jest orzekanie na wniosek upoważnionych podmiotów¹⁰⁴ o **zgodności z Konstytucją** ustaw i umów międzynarodowych, a także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie – ustaw, a z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi – przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe¹⁰⁵. Kontrola konstytucyjności i legalności ma charakter abstrakcyjny¹⁰⁶ i jest dokonywana zarówno pod względem materialnym, jak i formalnym¹⁰⁷. Na wniosek Prezydenta RP Trybunał Konstytucyjny może badać zgodność z Konstytucją uchwalonych ustaw przed ich podpisaniem, a także zgodność z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją. TK z uwagi na swe kompetencje uchylania aktów prawnych określany jest mianem negatywnego prawodawcy. Decyzje interpretacyjne TK mają charakter deklaratoryjny i wywierają skutki od chwili uchwalenia interpretowanego przepisu */ex tunc/*. Samo jednak niezgodne z Konstytucją stosowanie ustawy, gdy może być rozumiana w sposób właściwy nie może stanowić uzasadnienia dla ingerencji TK.

TK orzeka także w sprawach **skargi konstytucyjnej**. Skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie której sąd lub organ administracji ostatecznie orzekł o prawach skarżącego określonych w Konstytucji może wnieść każdy, czyje prawo zostało naruszone */kontrola konkretna/*¹⁰⁸. Zarzut podniesiony w skardze dotyczyć może tylko niekonstytucyjności konkretnego przepisu stanowiącego podstawę prawną orzeczenia, a nie np. wadliwego zastosowania w nim przepisów ustawy. Skutkiem uznania takiej niekonstytucyjności jest wznowienie postępowania. Skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu toku instancji w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu

¹⁰⁴ Generalnie legitymowane podmioty to: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich. Indywidualnie legitymowane są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych, KRS, kościoły i inne związki wyznaniowe. Mogą one inicjować postępowanie przed TK, jedynie gdy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

¹⁰⁵ W innych państwach mogą istnieć różne rozwiązania, np. w USA kontrolę konstytucyjności prawa sprawuje Sąd Najwyższy.

¹⁰⁶ Następuje bowiem w oderwaniu od konkretnej sprawy.

¹⁰⁷ TK bada oprócz samej treści aktu także kompetencję i tryb wydania.

¹⁰⁸ Skargę konstytucyjną może wnieść również cudzoziemiec, z wyjątkiem spraw dotyczących azylu i statusu uchodźcy.

prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej. Nie ma jednak ochrony, jeśli dany akt prawny narusza konstytucyjne prawa jednostki, ale stosowany jest bezpośrednio. Poza zasięgiem skargi konstytucyjnej pozostaje także bezczynność ustawodawcy.

Formą kontroli konkretnej są także **pytania prawne**, które może kierować do TK każdy sąd. TK orzekając, związany jest granicami wniosku, pytania prawnego, a także skargi konstytucyjnej. Postępowanie przed TK jest jawne, orzeczenia ostateczne, mają moc powszechnie obowiązującą, a wejście orzeczenia w życie /uchylenie normy/ następuje z momentem ogłoszenia orzeczenia w organie urzędowym, w którym dany akt był opublikowany. Orzeczenie Trybunału wywołuje więc skutki *ex nunc* i nie ma wpływu na obowiązywanie przepisów przed dniem ogłoszenia wyroku.

TK orzeka o **zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych** oraz **rozstrzyga spory kompetencyjne** pomiędzy centralnymi organami państwa¹⁰⁹, jak również uznaje przejściowe przeszkody **niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP**, gdy Prezydent nie jest w stanie sam zawiadomić o nich Marszałka Sejmu.

W skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi 15 sędziów /w tym Prezes i wiceprezes TK/. Sędziowie Trybunału wybierani są indywidualnie przez Sejm na 9 lat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Kandydatów przedstawia co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu. Prezesa i wiceprezesa TK nominuje Prezydent RP spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne TK. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Sędziowie TK są niezawiśli, podlegając jedynie Konstytucji¹¹⁰, apolityczni, korzystają z immunitetu sędziowskiego i nietykalności.

TK charakteryzuje się pewnymi szczególnymi cechami odróżniającymi go od innych sądów, w szczególności kadencyjnością i szczególnym trybem powoływania sędziów bez udziału KRS, niestosowaniem zasady dwuinstancyjności oraz brakiem nadzoru judykacyjnego SN. Wspólne natomiast jest orzekanie jedynie na wniosek i stosowanie zasady kontradiktoryjności /sporności/.

f) Trybunał Stanu

Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Co najmniej połowa jego

¹⁰⁹ Wniosek w sprawie kompetencyjnej mogą złożyć Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Prezes NIK

¹¹⁰ Nie podlegają oni – inaczej jak sędziowie innych sądów – ustawom.

członków winna mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Przewodniczącym Trybunału Stanu jest z urzędu Pierwszy Prezes SN. Członkowie TS są niezawisli oraz posiadają immunitet i nietykalność. TS orzeka jako sąd I instancji /skład 5 - osobowy/ i w innym składzie w II instancji /skład 7-osobowy/.

Zgromadzenie Narodowe /Sejm i Senat/ po przeprowadzeniu wstępnego postępowania przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej stawia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia¹¹¹. Natomiast sam Sejm podejmuje uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności członków Rady Ministrów większością 3/5 ustawowej liczby posłów na wniosek Prezydenta lub co najmniej 115 posłów¹¹². Do postawienia innych osób przed TS wystarczy bezwzględna większość głosów oddana przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dopóki taka uchwała nie zostanie podjęta, nie ma przeszkody do podjęcia i prowadzenia postępowania karnego przed sądem powszechnym, nawet jeżeli czyn sprawcy został popełniony w związku ze sprawowanym urzędem, chyba że sprawca korzysta z immunitetu. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą także Prezes NBP, Prezes NIK, członkowie KRRiT oraz Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych. Posłowie i senatorowie przed Trybunałem Stanu ponoszą odpowiedzialność jedynie za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub majątku samorządu terytorialnego oraz zakazu nabywania tego majątku. Okoliczność, że sprawca nie zajmuje już stanowiska lub nie pełni funkcji nie stanowi przeszkody we wszczęciu lub prowadzeniu postępowania.

Podstawą oskarżenia przed TS jest zawinione naruszenie w związku z zajmowanym stanowiskiem Konstytucji lub ustawy¹¹³ poprzez określone działanie lub zaniechanie, które nie musi stanowić przestępstwa /**delikt konstytucyjny**/. Nowy parlament przejmuje nie zakończone postępowania i prowadzi je w dalszym ciągu /odstępstwo od zasady dyskontynuacji/. W postępowaniu przed TS obowiązują zasady niezawisłości, jawności, prawa do obrony, prawdy materialnej, kontrydiktoryjności i równości.

¹¹¹ Zgromadzenie Narodowe powołane jest także do przyjęcia przysięgi Prezydenta RP i stwierdzenia trwałej niezdolności do sprawowania przez niego urzędu ze względu na stan zdrowia.

¹¹² W USA rolę sądu, przed którym odpowiada Prezydent spełnia Senat, a do odpowiedzialności konstytucyjnej pociąga go Izba Reprezentantów.

¹¹³ Np. nie wystarczy naruszenie Regulaminu Sejmu, który stanowi uchwałę.

Trybunał Stanu może orzec na okres od 2 do 10 lat zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i organizacjach społecznych¹¹⁴, utratę praw wyborczych oraz odznaczeń i orderów i zdolności do ich uzyskania, a gdy czyn sprawcy wyczerpuje równocześnie znamiona przestępstwa, Trybunał działa jako sąd karny i może orzec kary przewidziane kodeksem karnym¹¹⁵. Ściganie przed TS jest jednak dozwolone jedynie w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba że stanowi on przestępstwo z dłuższym okresem przedawnienia.

E. ORGANY KONTROLI PAŃSTWOWEJ I OCHRONY PRAWA

a) Najwyższa Izba Kontroli

Kompetencje **Najwyższej Izby Kontroli** jako naczelnego organu kontroli państwowej podlegającego jedynie Sejmowi obejmują obligatoryjną kontrolę działalności organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia **legalności, gospodarności, celowości i rzetelności**. Z wyłączeniem kryterium celowości NIK może /fakultatywnie/ kontrolować także działalność organów samorządu terytorialnego oraz komunalnych jednostek organizacyjnych. Z punktu widzenia legalności i gospodarności NIK może kontrolować każdą jednostkę w zakresie, w jakim wykorzystuje majątek państwowy bądź komunalny, wykonuje zadania zlecone lub powierzone przez państwo oraz wywiązuje się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. W czasie kontroli pracownicy NIK mają prawo wstępu do kontrolowanych pomieszczeń, wglądu do dokumentów, wzywania i przesłuchiwania świadków, żądania wyjaśnień.

NIK nie ma możliwości stosowania środków **nadzorczych**, a więc władczych /np. nakładania kar/ i korygujących wobec kontrolowanych podmiotów. Może jedynie **kontrolować**, czyli badać zgodność stanu istniejącego z postulowanym, ustalać przyczyny rozbieżności i przekazywać wnioski pokontrolne. NIK może kierować wystąpienia pokontrolne do kierownika jednostki kontrolowanej lub zawiadomić prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Badaniu podlega nie tylko ostateczny efekt działania podmiotu kontrolowanego, ale i wszystkie środki do niego prowadzące. NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub

¹¹⁴ W stosunku do Prezydenta RP orzeka złożenie z urzędu, a w odniesieniu do innych – utratę zajmowanego stanowiska.

¹¹⁵ Istnieje bowiem możliwość poniesienia kilku rodzajów odpowiedzialności za ten sam czyn, np. konstytucyjnej i karnej.

jego organów, na wniosek Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. Najwyższa Izba Kontroli jest w sposób szczególny związana z Sejmem, któremu przedkłada analizę wykonania budżetu państwa, wyniki kontroli oraz coroczne sprawozdanie ze swej działalności. NIK działa na zasadzie kolegialności. Wiele najważniejszych kompetencji posiada Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Prezes NIK korzysta z immunitetu, nietykalności i jest apolityczny /zakaz przynależności do partii politycznej i związku zawodowego/. Na szczeblu centralnym w ramach struktury organizacyjnej NIK działają departamenty, a na szczeblu terenowym delegatury. W okresie 6-letniej kadencji Prezes NIK nie ponosi odpowiedzialności politycznej i nie ma możliwości jego odwołania.

b) Prokuratura

Zadaniem **prokuratury** jest strzeżenie praworządności, a więc przestrzegania prawa przez organy państwa, samorządu, przez obywateli i różne jednostki organizacyjne oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Prokuratura prowadzi lub nadzoruje postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych oraz sprawuje funkcje oskarżyciela publicznego przed sądami. Prokurator może także wytaczać powództwa i brać udział w postępowaniu cywilnym, jeżeli wymaga tego interes społeczny lub ochrona praworządności. Do jego kompetencji należy także zaskarżanie do sądu decyzji administracyjnych niezgodnych z prawem i udział w toczącym się w związku z tym postępowaniu sądowym. W zakresie funkcji kontrolnych związanych w szczególności ze stanem na straży praworządności nie przysługują prokuratorze uprawnienia władcze.

Prokuratorzy są przy wykonywaniu powierzonych im czynności niezależni od organów administracji terenowej, ale obowiązani są realizować zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora z uwagi na scentralizowany ustrój prokuratury oraz zasadę podporządkowania. Nie obowiązuje w stosunku do nich zasada niezawisłości. Prokuratorzy nie mogą należeć do partii politycznych. Prokuratora Generalnego powołuje na 6 lat Prezydent RP spośród dwóch kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Zastępcą Prokuratora Generalnego jest Naczelny Prokurator Wojskowy. Oprócz Prokuratury Generalnej w strukturze organizacyjnej prokuratury działają prokuratury apelacyjne i rejonowe.

c) Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich bada czy wskutek działania lub zaniechania organów i instytucji publicznych zobowiązanych do przestrzegania praw i wolności nie nastąpiło nie tylko

naruszenie prawa bądź wolności jednostki¹¹⁶ określonego w jakimkolwiek akcie normatywnym /niekoniecznie rangi konstytucyjnej/, ale i zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości. Postępowanie przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich jest dalece odformalizowane i nie wymaga opłat oraz zachowania odpowiednich terminów. RPO działa na wniosek lub z urzędu. Wnioskodawca może informować Rzecznika o naruszeniu praw innych osób. Podjęcie postępowania zależy jednak od uznania Rzecznika.

Rzecznik nie jest organem rozstrzygającym, a jedynie prowadzi postępowanie wyjaśniające i wskazuje właściwym organom państwowym na konieczność podjęcia działań w związku z zagrożeniem lub naruszeniem praw i wolności obywatelskich. Może też zwrócić się do jednostki nadrzędnej nad tą, która naruszyła prawa i wolności człowieka i obywatela lub zażądać zbadania sprawy przez organ nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej. RPO corocznie składa Sejmowi i Senatowi sprawozdania o stanie przestrzegania praw i wolności jednostki. Może także przedstawiać odpowiednim organom wnioski dotyczące poszanowania praw i wolności w toku ich działalności oraz zwracać się do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Rzecznik jest niezawisły, apolityczny, posiada immunitet i nietykalność.

d) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Współcześnie zachowania zbiorowe kształtowane są w dużym stopniu przez środki masowego przekazu, zwłaszcza radio i telewizję /tzw. czwarta władza/. Efekty tych działań świadczą o “władczym” charakterze tej działalności. Massmedia stały się podmiotem władzy politycznej, skoro potrafią ukierunkowywać społeczne zachowania w sferze polityki. Szczególnie silnie oddziałuje na odbiorcę przekaz telewizyjny. Konieczne stało się zatem uregulowanie statusu konstytucyjnego /cele, status własności, funkcje/ tej nowej władzy informacyjnej. Chodzi zwłaszcza o zapobieżenie, aby nowa władza nie znalazła się w wyłącznej dyspozycji rządu oraz zapewnienie pluralizmu nadawców w sytuacji ograniczeń technicznych. O ile bowiem każdy może być wydawcą gazety, to prowadzenie działalności nadawcy radiowego czy telewizyjnego jest limitowane ograniczoną ilością częstotliwości do wykorzystania oraz wymaga poważnych nakładów finansowych.

Funkcję regulacyjną w tym zakresie ma spełniać działalność niezależnej od rządu i składającej się z 5 członków **Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji**. Jej skład tworzą trzy organy – Sejm /2/, Senat /1 / i Prezydent /2/, którym Rada corocznie składa sprawozdania ze

¹¹⁶ Zakres podmiotowy kompetencji RPO obejmuje zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców i bezpaństwowców.

swej działalności. W przypadku odrzucenia takiego sprawozdania przez obie Izby kadencja wszystkich członków wygasa w ciągu 14 dni, chyba że Prezydent RP nie potwierdzi tego wygaśnięcia. Kadencja Rady trwa 6 lat. Istnieje zakaz reelekcji. Członkowie Rady są powoływani spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków masowego przekazu. Przewodniczącemu KRRiT powołuje i odwołuje Rada spośród swoich członków. Członkowie KRRiT nie mogą należeć do partii politycznej i związku zawodowego. Rada stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Rada wydaje koncesje na rozpowszechnianie programów, nadzoruje nadawców, bada treść programów, opiniuje projekty ustaw oraz projektuje kierunki polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. KRRiT może stosować kary finansowe wobec nadawców.

F. FINANSE PUBLICZNE I NBP

Budżet państwa na rok budżetowy jest uchwalany przez Sejm w formie ustawy budżetowej. Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego i ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Projekt ustawy budżetowej na rok następny Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Nie jest dopuszczalne zaciąganie pożyczek lub udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.

Centralnym bankiem państwa jest **Narodowy Bank Polski**. Ma on pozycję niezależną od administracji państwowej /w szczególności od rządu/, posiada wyłączne prawo emisji pieniądza i ponosi odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza. NBP ustala i realizuje politykę pieniężną, prowadzi bankową obsługę budżetu państwa, gospodaruje rezerwami dewizowymi państwa i gromadzi rezerwy obowiązkowe banków. Organami NBP są Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej i Zarząd NBP. Prezes NBP jest z urzędu przewodniczącym Rady Polityki Pieniężnej. Nie może on, podobnie jak inni członkowie Rady, należeć do partii politycznej ani związku zawodowego. Członkowie Rady nie mogą być odwołani przed upływem 6 – letniej

kadencji. Istnieje również zakaz reelekcji. Członkowie **Rady Polityki Pieniężnej** powinni wyróżniać się odpowiednią wiedzą z zakresu finansów, gdyż Rada ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada Sejmowi sprawozdanie z jej wykonania w terminie 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego.