

PRZEGLĄD SEJMOWY

KWARTALNIK

ROK III

2(10)/1995



WYDAWNICTWO SEJMOWE

KOMITET REDAKCYJNY

redaktor naczelny JANUSZ TRZCIŃSKI

zastępcy redaktora naczelnego LESZEK GARLICKI, WIESŁAW STAŚKIEWICZ

członkowie JERZY GÓRAL, WOJCIECH KULISIEWICZ, PAWEŁ SARNECKI,
WIESŁAW SKRZYDŁO, ANDRZEJ SZMYT, ZBIGNIEW WITKOWSKI

sekretarz redakcji MAŁGORZATA SAWICKA-JEZIERCZUK

Tłumaczenia:

na język angielski CHRISTOPHER O'NEILL

na język rosyjski IRENA DULEWICZ

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

redaktor BOŻENA KLECZEWSKA

korektorki RENATA MORTKO, KRYSZYNA KRZYŻ

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 1995

ISSN 1230-5502

SPIS TREŚCI

DZIAŁ I

STUDIA I MATERIAŁY

| | |
|--|----|
| <i>Dr hab. Bogusław Banaszak, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego</i> | |
| Uwagi o zmianie konstytucji | 9 |
| Summary | 26 |
| <i>Dr hab. Krystian Complak, adiunkt Uniwersytetu Wrocławskiego</i> | |
| Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP | 27 |
| Summary | 53 |
| <i>Dr hab. Leszek Garlicki, profesor Uniwersytetu Warszawskiego</i> | |
| Prawa socjalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego | 54 |
| Summary | 73 |
| <i>Dr hab. Stanisław Sagan, profesor Uniwersytetu Śląskiego</i> | |
| Organizacja parlamentu szwedzkiego — Riksdagu | 75 |
| Summary | 90 |

DZIAŁ II

OPINIE, RECENZJE, POLEMIKI, NOTY

A. OPINIE

| | |
|---|-----|
| I. Wotum nieufności (1. <i>Andrzej Szmyt</i> , s. 91; 2. <i>Janusz Mordwilko</i> , s. 95) | 91 |
| II. Incompatibilis (1. <i>Janusz Mordwilko</i> , s. 98; 2. <i>Joanna M. Karolczak</i> , s. 100) | 98 |
| III. W sprawie odpowiedzialności posła za naruszenie dyscypliny budżetowej (<i>Beata Szepietowska</i>) | 102 |

B. RECENZJE

| | |
|---|-----|
| Prawo administracyjne. Zbiór przepisów pod red. Romana Hausera (<i>Błażej Wierzbowski</i>) | 106 |
| Mirosław Granat, Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji kontyntucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji) (<i>Paweł Sarnecki</i>) | 109 |
| Paweł Sarnecki, Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993) (<i>Wiesław Skrzydło</i>) | 112 |
| Ewa Kustra, Polityczne problemy tworzenia prawa (<i>Andrzej Szmyt</i>) | 115 |

C. NOTY

| | |
|---|-----|
| Code constitutionnel. Commente et annoté par Thierry S. Renaux, Michel de Villers (<i>Leszek Garlicki</i>) | 119 |
| Zbiór kazusów z prawa konstytucyjnego , praca zbiorowa (<i>Przemysław Kierończyk</i>) | 120 |
| Andrzej Kabat, Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>) | 122 |
| Rules of Procedure and Parliamentary Practice, Регламенты в парламентской практике , pod red. Danuty Łukasz i Wiesława Staśkiewicza (<i>Andrzej Szmyt</i>) | 124 |

D. VARIA

| | |
|---|-----|
| Referaty recenzyjne czasopisma „Przegląd Sejmowy” (nr 1–8) dr hab. Ewy Gdulewicz i prof. dr. hab. Mariana Grzybowski ogłoszone na Konferencji Redakcyjnej w dniu 27 IV 1995 roku | 126 |
| Sprawozdanie z konferencji redakcyjnej „Przeglądu Sejmowego (<i>Jan Cofałka</i>) | 137 |
| Wykorzystanie zagranicznych czasopism prawniczych przez autorów „Państwa i Prawa” i „Przeglądu Sejmowego” (<i>Andrzej Mężyński</i>) | 142 |

DZIAŁ III**DOKUMENTY****MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM**

| | |
|--|-----|
| A. REGULAMINY PARLAMENTARNE | |
| Regulamin Sejmu Ustawodawczego z 1948 r. | 155 |
| B. ZAGADNIENIA PARLAMENTARNE W ORZECZNICTWIE KONSTITUCYJNYM INNYCH PAŃSTW | |
| Litwa. Konstytucja a liczba wicemarszałków (opracowanie <i>Leszek Garlicki</i>) | 178 |

DZIAŁ IV**INFORMACJE**

| | |
|--|-----|
| A. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (<i>Sławomir Jakubczak</i>) | 181 |
| B. Prace komisji sejmowych nad projektami ustaw i uchwał (wykaz) | 207 |
| C. Wykonywanie funkcji kontrolnej Sejmu | |
| I. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej (<i>Hanna Barabach</i>) | 227 |
| II. Interpelacje poselskie (wykaz) | 234 |
| D. Prace senackie (<i>Wiesława Dziejewska</i>) | 269 |
| E. Trybunał Konstytucyjny | |
| Profesor dr hab. Janina Zakrzewska (<i>Andrzej Zoll</i>) | 276 |
| I. Postanowienie TK z dnia 6 XII 1994 r. (Sygn. akt U.5/94) | 278 |
| Głosa Krzysztofa Wojtyczka | 289 |
| II. Orzeczenie TK z dnia 20 XII 1994 r. (Sygn. akt. K.8/94) | 295 |
| Głosa Bogusława Nalezińskiego | 303 |
| III. Uchwała TK z dnia 11 I 1995 r. (Sygn. akt W.17/94) | 307 |
| Głosa Krzysztofa Gołyńskiego | 314 |
| IV. Wykaz orzeczeń, uchwał i postanowień Trybunału Konstytucyjnego (za I kwartał 1995) | 320 |
| F. Orzecznictwo innych sądów | |
| Wyrok NSA z dnia 20 XII 1994 r. (Sygn. akt SA/Kr 2423/94) | 328 |
| G. Wykaz wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących ustaw (I kwartał 1995 r.) . | 331 |
| H. Rada Programowa Wydawnictwa Sejmowego (<i>Jan Cofałka</i>) | 335 |

DZIAŁ V**WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH SEJMU I SENATU ORAZ PUBLIKACJI SEJMU, SENATU, NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI, RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH, TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**

| | |
|--|-----|
| A. AKTY PRAWNE SEJMU | 337 |
| Wykaz ustaw ogłoszonych | 337 |
| Wykaz uchwał podjętych | 339 |
| Wykaz rezolucji przyjętych | 341 |
| Wykaz ratyfikowanych umów międzynarodowych | 342 |
| B. AKTY PRAWNE SENATU | 343 |
| C. BIBLIOGRAFIA PUBLIKACJI PRAWNICZYCH SEJMU, SENATU, NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI, RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH I TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO | 346 |
| Sprostowanie | 359 |

TABLE OF CONTENTS

SECTION I STUDIES AND PAPERS

| | |
|---|----|
| <i>Dr. Habil. Bogusław Banaszak. Professor. University of Wrocław</i> | |
| Comments about the Change of a Constitution | 9 |
| Summary | 26 |
| <i>Dr. Habil. Krystian Complak. Lecturer. University of Wrocław</i> | |
| Parliamentary Opposition in the Context of the Present and the Future Constitution of the Republic of Poland | 27 |
| Summary | 53 |
| <i>Dr. Habil. Leszek Garlicki. Professor. University of Warsaw</i> | |
| Social Rights in Light of the Rulings of the Constitutional Tribunal | 54 |
| Summary | 73 |
| <i>Dr. Habil. Stanisław Sagan. Professor. University of Silesia</i> | |
| The Organization of the Swedish Parliament — the Riksdag | 75 |
| Summary | 90 |

SECTION II VIEWS, REVIEWS, DISCUSSIONS AND NOTES

| | |
|---|-----|
| A. VIEWS | |
| I. Vote of No Confidence (1. <i>Andrzej Szmyt</i> , pg. 91; 2. <i>Janusz Mordwilko</i> , pg. 95) | 91 |
| II. Incompatibilis (1. <i>Janusz Mordwilko</i> , pg. 98; 2. <i>Joanna M. Karolczak</i> , pg. 100) | 98 |
| III. Concerning a Deputy's Liability for Violating Budgetary Discipline (<i>Beata Szepietowska</i>) | 102 |
| B. REVIEWS | |
| Administrative Law. A Collection of Regulations edited by Roman Hauser (<i>Błażej Wierzbowski</i>) | 106 |
| Mirosław Granat. From Classical Representation to Constitutional Democracy (the evolution of law and doctrines in France) (<i>Paweł Sarnecki</i>) | 109 |
| Paweł Sarnecki. The Senate of the Republic of Poland and its Relations with the Sejm (1989–1993) (<i>Wiesław Skrzydło</i>) | 112 |
| Ewa Kustra. The Political Problems of Creating Law (<i>Andrzej Szmyt</i>) | 115 |
| C. NOTES | |
| Code constitutionnel. Comments et annote par Thierry S. Renaux. Michel de Villers (<i>Leszek Garlicki</i>) | 119 |
| A Collection of Cases Concerning Constitutional Law. A collective work (<i>Przemysław Kierończyk</i>) | 120 |
| Andrzej Kabat. Legal Questions to the Constitutional Tribunal (<i>Małgorzata Masternak-Kubiak</i>) | 122 |
| Rules, Procedures and Parliamentary Practice; edited by Danuta Łukasz and Wiesław Staśkiewicz (<i>Andrzej Szmyt</i>) | 124 |
| D. VARIA | |
| Review Papers on <i>The Sejm Review</i> Periodical (No. 1–8) given by Dr. Habil. Ewa Gdulewicz and Professor Dr. Habil. Marian Grzybowski during the Editors' Conference on April 27, 1995 | 126 |
| Minutes from the Conference (<i>Jan Cofalka</i>) | 137 |
| The Usage of Foreign Legal Publications by the Authors of <i>The State and Law</i> and <i>The Sejm Review</i> (<i>Andrzej Mężyński</i>) | 142 |

SECTION III DOCUMENTS

SOURCE MATERIALS FOR STUDIES ON PARLIAMENTARIANISM

| | |
|---|-----|
| A. PARLIAMENTARY BY-LAWS | |
| The By-Laws of the Legislative Sejm of 1948 | 155 |
| B. PARLIAMENTARY MATTERS IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL RULINGS OF OTHER STATES | |
| Lithuania. The Constitution and the Amount of Deputy Speakers (prepared by <i>Leszek Garlicki</i>) | 178 |

SECTION IV INFORMATION

| | |
|---|-----|
| A. The Constitutional Committee of the National Assembly (<i>Sławomir Jakubczak</i>) | 181 |
| B. Work of Sejm Committees on Drafts of Laws and Resolutions (listing) | 207 |
| C. The Execution of the Control Function of the Sejm | |
| I. The Constitutional Accountability Committee (<i>Hanna Barabach</i>) | 227 |
| II. Interpellations by Deputies (listing) | 234 |
| D. Senate Work (<i>Wiesława Dzięwulska</i>) | 269 |
| E. Constitutional Tribunal | |
| Professor Dr. Habil. Janina Zakrzewska (<i>Andrzej Zoll</i>) | 276 |
| I. The Decision of the Constitutional Tribunal of December 6, 1994 (act call no. U.5/94) Gloss of Krzysztof Wojtyczek | 278 |
| II. The Ruling of the Constitutional Tribunal of December 20, 1994 (act call no. K.8/94) Gloss of Bogumił Naleziński | 295 |
| III. The Resolution of the Constitutional Tribunal of January 11, 1995 (act call no. W.17/94) Gloss of Krzysztof Gołyński | 307 |
| IV. Listing of Rulings, Resolutions and Decisions of the Constitutional Tribunal (for the first quarter of 1995) | 314 |
| IV. Listing of Rulings, Resolutions and Decisions of the Constitutional Tribunal (for the first quarter of 1995) | 320 |
| F. Rulings of Other Courts | |
| The Verdict of the Supreme Administrative Court of December 20, 1994 (act call no. SA/Kr 2423/94) | 328 |
| G. Listing of Initiatives of the Ombudsman Concerning Laws (for the I quarter, 1995) | 331 |
| H. Policy Board of the Sejm Publishing Office (<i>Jan Cofałka</i>) | 335 |

SECTION V

LIST OF THE LEGAL ACTS OF THE SEJM AND SENATE AS WELL AS PUBLICATIONS OF THE SEJM, SENATE, THE SUPREME BOARD OF CONTROL, THE OMBUDSMAN AND THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

| | |
|--|-----|
| A. LEGAL ACTS OF THE SEJM | 337 |
| A List of Promulgated Laws | 337 |
| A List of Passed Resolutions | 339 |
| A List of Passed Declarations | 341 |
| B. LEGAL ACTS OF THE SENATE | 343 |
| C. BIBLIOGRAPHY OF LAW PUBLICATIONS OF THE SEJM, SENATE, THE SUPREME BOARD OF CONTROL, THE OMBUDSMAN AND THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL | 346 |
| Correction | 359 |

СОДЕРЖАНИЕ

I ОТДЕЛ

ИССЛЕДОВАНИЯ И МАТЕРИАЛЫ

| | |
|---|----|
| <i>Доктор наук Богуслав Банашиак, профессор Вроцлавского университета</i> | |
| Замечания по вопросу изменения конституции | 9 |
| Резюме | 20 |
| <i>Доктор наук Кристиан Цомпляк, адъюнкт Вроцлавского университета</i> | |
| Парламентская оппозиция в настоящей и будущей Конституции РП | 21 |
| Резюме | 34 |
| <i>Доктор наук Лешек Гарлицкий, профессор Варшавского университета</i> | |
| Социальные права в судебной деятельности Конституционного трибунала | 35 |
| Резюме | 45 |
| <i>Доктор наук Станислав Саган, профессор Шленского университета</i> | |
| Организация шведского парламента — Риксдага | 47 |
| Резюме | 56 |

II ОТДЕЛ

СООБЩЕНИЯ, РЕЦЕНЗИИ, ПОЛЕМИКИ, ОБЗОРЫ

| | |
|--|-----|
| A. СООБЩЕНИЯ | |
| I. Вотум недоверия (1. <i>Анджей Шмыт</i> , с. 91, 2. <i>Януш Мордвилко</i> , с. 95) | 91 |
| II. Инкомпатибилитас (1. <i>Януш Мордвилко</i> , с. 98, 2. <i>Йоанна М. Карольчак</i> , с. 100) | 98 |
| III. По вопросу ответственности депутата за нарушение бюджетной дисциплины (<i>Беата Шепетовская</i>) | 102 |
| B. РЕЦЕНЗИИ | |
| Административный закон. Собрание правил под ред. Романа Гаусера (<i>Блажей Вежбовский</i>) | 106 |
| Мирослав Гранат, От классического представительства к конституционной демократии (эволюция закона и доктрины во Франции) (<i>Павел Сарнецкий</i>) | 109 |
| Павел Сарнецкий, Сенат РП и его соотношение с Сеймом РП (1989–1993 годы) (<i>Веслав Скиидло</i>) | 112 |
| Эва Кустера, Политические проблемы становления закона (<i>Анджей Шмыт</i>) | 115 |
| C. ОБЗОРЫ | |
| Конституционный кодекс. Комментарий и примечания Тьерры С. Рено, Мишель де Вильерс (<i>Лешек Гарлицкий</i>) | 119 |
| Собрание казусов из конституционного права, сборник работ (<i>Пшемислав Кероньчик</i>) | 120 |
| Анджей Кабат, Вопроцы по закону к Конституционному трибуналу (<i>Малгожата Мастернак-Кубяк</i>) | 122 |
| Правила процедуры а парламентская практика, под ред. Дануты Лукаш и Веслава Стаськевича (<i>Анджей Шмыт</i>) | 124 |
| D. РАЗНОЕ | |
| Доклады по рецензии журнала „Пшеглэнд сеймовы” (nr. 1–8), зачитанные доктором наук Эвой Гдулевич и профессором Марианом Гжибовским на Редакционной конференции 27 IV 1995 г. | 126 |
| Отчет из конференции (<i>Ян Цофалка</i>) | 137 |
| Использование иностранных журналов по законодательству авторами „Паньства и права” и „Пшеглэнд сеймовы” (<i>Анджей Менжиньский</i>) | 142 |

III ОТДЕЛ ДОКУМЕНТЫ

ИСТОЧНИКИ ПО ИССЛЕДОВАНИЮ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

| | |
|--|-----|
| A. РЕГЛАМЕНТЫ ПАРЛАМЕНТА | |
| Устав Сейма с 1948 г. | 155 |
| B. ВОПРОСЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ДРУГИХ СТРАН | |
| Литва. Конституция а число заместителей маршала (<i>Лешек Гарлицкий</i>) | 178 |

IV ОТДЕЛ СООБЩЕНИЯ

| | |
|---|-----|
| A. Комиссия по конституции Национальной Ассамблеи (<i>Славомир Якубчак</i>) | 181 |
| B. Работы сеймовых комиссий по проектам законов и постановлений (список) | 207 |
| C. Исполнение контрольной функции Сейма | |
| I. Комиссия по Конституционной ответственности (<i>Ганна Барабах</i>) | 227 |
| II. Интерпелляции депутатов (список) | 234 |
| D. Работы Сената (<i>Веслава Дзевульская</i>) | 269 |
| E. Конституционный трибунал | |
| Профессор Янина Закжевская (<i>Анджей Золь</i>) | 276 |
| I. Постановление Конституционного трибунала от 6 XII 1994 г. (Шифр акт U.5/94) | 278 |
| Глосса Кшиштофа Войтычка | 289 |
| II. Решение Конституционного трибунала от 20 XII 1994 г. (Шифр акт K.8/94) | 295 |
| Глосса Богумили Налезиньского | 303 |
| III. Решение Конституционного трибунала от 11 I 1995 г. (Шифр акт W.17/94) | 307 |
| Глосса Кшиштофа Гольньского | 314 |
| IV. Список решений, постановлений и распоряжений Конституционного трибунала (за I четверть 1995 г.) | 320 |
| F. Постановления других судов | |
| Приговор Верховного административного суда от 20 XII 1994 г. (Шифр акт SA/Kr 2423/94) | 328 |
| G. Список выступлений Заступника гражданских прав по отношению к законам (за I четверть 1995 г.) | 331 |
| H. Програмный совет Сеймового издательства (<i>Ян Цофалка</i>) | 335 |

V ОТДЕЛ

СПИСОК ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ СЕЙМА И СЕНАТА, А ТАКЖЕ ПУБЛИКАЦИЙ СЕЙМА, СЕНАТА, ВЕРХОВНОЙ КОНТРОЛЬНОЙ ПАЛАТЫ, ЗАСТУПНИКА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ И КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА

| | |
|--|-----|
| A. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ СЕЙМА | 337 |
| Перечень объявленных законов | 337 |
| Перечень принятых постановлений | 339 |
| Перечень принятых резолюций | 341 |
| B. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ СЕНАТА | 343 |
| C. БИБЛИОГРАФИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ПУБЛИКАЦИЙ СЕЙМА, СЕНАТА, ВЕРХОВНОЙ КОНТРОЛЬНОЙ ПАЛАТЫ, ЗАСТУПНИКА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ И КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА | 346 |
| Опровержение | 359 |

BOGUSŁAW BANASZAK

UWAGI O ZMIANIE KONSTYTUCJI

I. POJĘCIE ZMIAN KONSTYTUCJI I ICH KLASYFIKACJE

Wnauce prawa nie ma zasadniczych różnic co do rozumienia pojęcia zmiany konstytucji. Oznacza ono „uchylenie lub nadanie odmiennie [niż dotychczas obowiązującej — B.B.] treści wszystkim lub tylko niektórym postanowieniom konstytucji, a także wydanie nowych norm konstytucyjnych w przewidzianym dla zmiany konstytucji trybie”¹.

Brak jest natomiast takiej jednolitości poglądów podczas omawiania zmian konstytucji i dokonywania ich klasyfikacji. Są autorzy unikający wyodrębniania określonych rodzajów zmian i mówiący ogólnie o zmianie, rewizji, reformie konstytucji. Inni, co jest zjawiskiem stosunkowo powszechnym, starają się zaproponować jakąś typologię. Najczęściej odróżnia się całkowitą zmianę konstytucji od zmiany częściowej².

¹ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 24. Por. także np. W. Meier, *Staats- und Verfassungsrecht*, Bonn 1985, s. 52–53; Y. Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, t. I, Zürich 1980, s. 220.

² Zauważyć można przy tym stosowanie różnych terminów na określenie tego samego. Tytułem przykładu z jednej strony za synonimiczne należy uznać następujące nazwy: całkowita rewizja konstytucji (zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976, s. 267), uchwalenie konstytucji (zob. J. Trzcziński, *Uchwalenie i nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 9–10), totalna rewizja konstytucji (zob. Y. Hangartner, *Grundzüge...*, s. 220); z drugiej zaś strony to samo znaczenie mają następujące określenia: nowelizacja konstytucji (zob. J. Trzcziński, *Uchwalenie...*, s. 9), zmiany częściowe konstytucji (zob. A. Burda, *Polskie prawo...*, s. 267), rewizja częściowa konstytucji (zob. Y. Hangartner, *Grundzüge...*, s. 220).

Można przy tym zetknąć się z poglądami ograniczającymi całkowitą zmianę tylko do uchwalenia nowej konstytucji — tzn. do zastąpienia dotychczas obowiązującej przez cakiem nowy akt³. Uważam jednak, że w ramach zmiany całkowitej należy wyodrębnić dwa jej rodzaje: zmianę formalną i materialną⁴. Ta pierwsza pokrywa się z uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej. Z tą drugą mamy zaś do czynienia wtedy, gdy zmieniane są najbardziej istotne postanowienia danej konstytucji, jej zasady naczelne, bez uchwalania w jej miejsce nowego aktu prawnego (np. zmiana Konstytucji RP z 1952 r. dokonana 29.12.1989 r.).

Niejednorodne jest stanowisko dotyczące częściowych zmian konstytucji. Dla jednych oznaczają one w istocie tylko uzupełnienie konstytucji nowymi postanowieniami lub uchylenie albo nadanie innej treści postanowieniom dotychczas obowiązującym⁵. Inni widzą ten problem szerzej. Wskazują, że istnieją sytuacje, w których konstytucja formalnie nie ulega zmianom częściowym, ale w praktyce, niekiedy przy zachowaniu niektórych bądź wszystkich wymogów proceduralnych przewidzianych dla jej zmiany, uchwalane zostają ustawy zwykle istotnie ją zmieniające, uzupełniające. W polskiej nauce prawa konstytucyjnego w okresie PRL sformułowano w tym kontekście pojęcie „faktycznych zmian ustrojowych”, tzn. „dokonywanych poza tekstem konstytucji — w drodze ustaw zwykłych”⁶. „W sensie formalnoprawnym zmiany te nie pozostają w sprzeczności z konkretnymi przepisami konstytucji. Nie są też jednak prostym rozwinięciem jej ustaleń. Uzupełniają one natomiast i w tym sensie także modyfikują jej rozwiązania, wprowadzając do systemu ustrojowego istotne nowe elementy”⁷. W nauce szwajcarskiej niektórzy jej przedstawiciele mówią w podobnym wypadku o materialnych zmianach konstytucji, odróżniając je od formalnego wprowadzenia zmian w jej tekście⁸. Dosadniej nazywają takie zjawisko Niemcy. Od lat 20. naszego stulecia używają terminu „przełamanie konstytucji” (*Verfassungsdurchbrechung*)⁹. Należy przy tym dodać, że art. 76 Konstytucji Weimarskiej z 1919 r. dopuszczał nawet uchwalenie ustawy zwykłej sprzecznej z konstytucją, ale większością odpowiednią dla zmiany konstytucji. Nie wymagał przy tym zmiany samego tekstu konstytucji. Natomiast tam, gdzie brak jest takich wyraźnych postanowień konstytucyjnych, nie istnieje, moim zdaniem, możliwość uznania zmian „faktycznych” czy „materialnych” za dopuszczalne. Oznaczałoby to w praktyce powstanie norm o charakterze konstytucyjnym poza konstytucją, w ustawach zwykłych. Utrudniłoby to w dużym stopniu ustalenie właściwej treści konstytucji i negatywnie wpłynęło na jej społeczny odbiór.

³ Por. np. A. Burda, *Polskie prawo...*, s. 267.

⁴ Podobny pogląd jest stosunkowo często spotykany w doktrynie prawa konstytucyjnego — por. np. L.K. Adamovich, B.Ch. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wien–New York 1985, s. 98–99.

⁵ Por. A. Burda, *Polskie prawo...*, s. 267.

⁶ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1987, s. 94. Nie można przy tym zapominać, że ustawy takie uchwalono jednomyślnie, a więc w rzeczywistości większością wystarczającą do zmiany konstytucji.

⁷ *Ibidem*, s. 95.

⁸ Por. np. Y. Hangartner, *Grundzüge...*, s. 220.

⁹ Por. W. Meier, *Staats- ...*, s. 53.

Tym bardziej bez upoważnienia zawartego w samej konstytucji nie można uchylać ustaw z nią sprzecznych. Uznanie konstytucji za podstawę porządku prawnego oznacza, „że w procesie ustawodawczym parlament nie może jej naruszyć w żadnych okolicznościach” gdyż „w warunkach prawidłowo funkcjonującego systemu demokratycznego nie mogą z natury swej powstać okoliczności (wewnętrzne) wymuszające łamanie reguł konstytucjonalizmu”¹⁰.

Niektórzy autorzy biorąc pod uwagę relacje zachodzące między obowiązującą dotychczas konstytucją a jej zmianami dzielą te ostatnie na:¹¹

a) restytucyjne — zmiany oznaczają powrót do podstawowych zasad obowiązującej konstytucji, które z czasem zostały zapomniane lub zmienione;

b) korekcyjne — zmiany nie mają charakteru zasadniczego, służą przystosowaniu instytucji i rozwiązań zawartych w obowiązującej konstytucji do zmieniającej się rzeczywistości;

c) innowacyjne — zmiany wprowadzają nowe zasady lub instytucje do konstytucji, mają charakter zasadniczy.

Jeszcze inną klasyfikację zaproponował F. Koja. Biorąc pod uwagę to, czy nowa konstytucja jest uchwalana w trybie przewidzianym przez swoją poprzedniczkę, czy też nie, mówić można, jego zdaniem, w pierwszym przypadku o zmianie-kontynuacji, gdyż między obiema konstytucjami istnieje pewna łączność, kontynuacja. W drugim przypadku, gdzie brak jest tej łączności, występuje zmiana — dyskontynuacja¹².

Odrębnym problemem jest zmiana znaczenia, wykładni niektórych norm konstytucji dokonana przez upoważnione do tego organy. Nie wchodzi ona jednak w zakres przedstawionego wyżej pojęcia zmiany konstytucji i pozostanie poza ramami naszych rozważań. Podobnie rzecz ma się z faktycznym, sprzecznym z prawem naruszeniem konstytucji przez organ ją stosujący. Na marginesie można tu dodać, że w obu przypadkach nie mamy do czynienia ze zjawiskami specyficznymi, właściwymi tylko dla konstytucji. Stosunkowo powszechna jest zmiana sensu przepisów prawa na skutek innej ich wykładni. Do rzadkości nie należą też niestety sprzeczne z prawem zachowania się organów je stosujących.

II. TRYB ZMIANY KONSTYTUCJI

Konstytucja stanowiąc fundament ustroju państwa powinna posiadać szczególną, najwyższą moc prawną. Dzięki temu „gwarantuje materialną i formalną koherencję całego porządku prawnego z wartościami i zasadami, które ucieleśnia”¹³. Stąd też duże

¹⁰ M. Wyrzykowski, *Legislacja — demokratyczne państwo prawa — radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 5, s. 23.

¹¹ Por. R.A. Goldwin, A. Kaufmann, *Constitution Makers on Constitution Making*, Washington 1988, s. 445.

¹² Por. F. Koja, *Die Verfassung*, [w:] *Staatsrecht in Theorie und Praxis. Festschrift für Robert Walter zum 60. Geburtstag*, Wien 1991, s. 357.

¹³ K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 1, s. 17.

znaczenie trybu jej całkowitej lub częściowej zmiany. Gdy jest on zbyt łatwy, zmiany konstytucji mogą być nieprzemyślane i stymulowane względami doraźnymi. Wówczas „nie tylko mogą zniekształcić zakodowany w niej system wartości, ale równocześnie mogą naruszać znaczenie konstytucji jako dokumentu prawnego i powodować jej wewnętrzną niespójność”¹⁴. Dlatego do wyjątków należą tzw. konstytucje elastyczne, nie przewidujące trudniejszego trybu zmiany i w rezultacie zmieniane w drodze ustaw zwykłych. Przez przeważającą część przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego nie są one zresztą dlatego w ogóle zaliczane do konstytucji *sensu stricto*¹⁵.

1. Zmiana całkowita

Już w początkowej fazie konstytucjonalizmu E. Sieyes stwierdził, że powinno się odróżnić uchwalenie konstytucji od jej zmiany i stosownie do tego powierzyć obie te kompetencje odmiennym podmiotom. Jeden z nich, określany mianem *pouvoir constituant*, miałby wyłączną kompetencję uchwalania konstytucji, a tym samym i jej całkowitej zmiany. E. Sieyes stwierdził, że należy ją powierzyć narodowi. W słynnej pracy *Co to jest stan trzeci* pisał on: „Naród jest ponad wszystkim innym, jest źródłem wszystkiego. Jego wola jest zawsze zgodna z prawem, on sam jest prawem”¹⁶. Nie uznając żadnej władzy stojącej ponad narodem przyznał mu nawet pewne cechy zastrzeżone przez teologów dla Boga — tzn. *potestas constituens, norma normans, creatio ex nihilo*¹⁷. Naród stał się podmiotem mającym decydować o ustroju państwa. Brał on w swoje ręce odpowiedzialność za swój los. Podobną ideę można znaleźć w Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 1776 r. Głosiła ona, że jest „prawem narodu zmienić formę rządu albo obalić i stworzyć nowy rząd”.

W praktyce ustrojowej zdecydowanej większości państw uznano naród bądź lud za podmiot władzy ustrojodawczej. Uczyniły tak już pierwsze konstytucje. Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. zaczyna się słowami: „My, naród Stanów Zjednoczonych [...] wprowadzamy i ustanawiamy [...] niniejszą konstytucję”. Polska Konstytucja 3 maja stanowiła zaś: „wszelka władza w społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”.

Do zmiany konstytucji i do uchwalenia ustaw zwykłych byłby zgodnie z omawianą koncepcją uprawniony inny podmiot, nazwany *pouvoir constitutes*. Może być nim wskazany w konstytucji organ państwowy — np. parlament.

¹⁴ J. Trzeciński, *Uchwalenie...*, s. 10. J. Trzeciński widzi w szczególnym trybie zmiany konstytucji „wartość samą w sobie”, dostrzegając bezpośredni związek między nią a znaczeniem ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa — por. J. Trzeciński, *Czynniki kształtujące konstytucję jako akt normatywny o najwyższej mocy prawnej*, [w:] *Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL*, Wrocław 1988, s. 5.

¹⁵ Na temat pojęcia konstytucji zob. m.in.: J.F. Aubert, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, t. I, Basel–Frankfurt am Main 1991, s. 115; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 16–19. Przykładem tzw. konstytucji elastycznej jest Karta króla Sardynii Karola Alberta z 1848 r. Obowiązywała ona aż do 1946 r. W 1861 r. rozciągnięto jej obowiązywanie w drodze ustaw zwykłych na całe zjednoczone Włochy, a potem, szczególnie w okresie rządów Mussoliniego, wielokrotnie ją zmieniano i uzupełniano.

¹⁶ Cyt. za: J. Godechat, *Les Institutions de la France sous la Revolution et l'Empire*, Paris 1968, s. 31.

¹⁷ Por. E.W. Böckenförde, *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main 1992, s. 94.

W późniejszych latach w doktrynie wielu krajów, zwłaszcza Europy kontynentalnej (np. Niemcy, Francja), rozwijano idee głoszone przez Wielką Rewolucję Francuską. Skonstruowano pojęcie pierwotnego ustrojodawcy (*pouvoir constituant originaire*), który uchwalając nową konstytucję nie jest nią sam związany. Wiąże ją natomiast wszystkie władze powołane przez siebie do życia, włącznie z tą, która może zmieniać częściowo konstytucję — *pouvoir constituant institute* lub *pouvoir constituant constitué*, ale tylko w trybie przewidzianym przez ustrojodawcę.

Wprowadzenie pojęcia *pouvoir constituant* czy też ustrojodawcy pierwotnego, wzmacnia zasadę suwerenności narodu (bądź ludu — w zależności od tego, jak określa się podmiot suwerenności w danym państwie), gdyż poddaje uchwalonej przezeń ustawie zasadniczej wszystkie władze w państwie. „Dotychczasowa supremacja ustawodawcy została zastąpiona przez supremację podmiotu uchwalającego konstytucję i ustawy konstytucyjne”¹⁸. Czyni się w ten sposób z suwerena źródło legitymujące inne władze. Ponadto przyznaje mu się możliwość interweniowania w każdej chwili w działalność podmiotu zmieniającego częściowo konstytucję czy też odcienia się od dokonanych przez niego zmian¹⁹.

W ujęciu tym naród (lud) to grupa ludzi złączona ze sobą w sensie politycznym, odrębna od innych, świadoma tego i działająca zgodnie z tą świadomością. Jego wola w kwestiach ustrojodawczych odzwierciedla nie wolę wszystkich (*volonte de tous*), ale wolę powszechną (*volonte generale*) w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez J.J. Rousseau.

Uchwalając konstytucję, albo zmieniając całkowicie dotychczasową, naród (lud) nie działa „w próżni”, ale opiera się na uznawanych przez siebie wartościach, które dzięki konstytucji stają się podstawą życia politycznego, gospodarczego, kulturalnego i społecznego całego państwa.

Naród (lud) może dwojako wykonywać należącą do niego władzę ustrojodawczą:

- a) wybiera przedstawicieli, którzy uchwalają konstytucję,
- b) sam uchwała konstytucję w referendum.

Podmiot władzy ustrojodawczej może wybrać reprezentantów do specjalnie przez siebie powołanego organu, któremu powierza uchwalenie nowej konstytucji (konstytuanta), albo zadanie to nałożyć na swoich przedstawicieli zasiadających w parlamencie, działających jednak w szczególnym trybie. Niewątpliwym plusem pierwszego z tych rozwiązań jest to, że członkowie konstytuanty nie są w zasadzie zaprzęgnięci innymi sprawami poza opracowaniem i przyjęciem konstytucji.

Oba te sposoby całkowitej zmiany konstytucji przez organy przedstawicielskie spotkały się w doktrynie prawa konstytucyjnego z krytyką. Już J.J. Rousseau sformułował postulat uchwalania konstytucji w drodze referendum, wiążący się z opraco-

¹⁸ D. Merten, *Ustawodawstwo w państwie prawnym. Możliwości, wyzwania, zobowiązania*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992, s. 12.

¹⁹ Z tych też powodów nie podzielam poglądów F. Koi, który twierdzi, że „błędem jest mówić o *pouvoir constituant* [...], jeśli konstytucja sama wskazała organ powołany do tego, aby ją zmienić lub uzupełnić. Chodzi tu bowiem o spełnienie pewnej funkcji prawej; jednocześnie ma się do czynienia z tworzeniem i stosowaniem prawa, wobec czego (nawet przy włączeniu referendum) staje się wobec przejawu *pouvoir constitue*” — F. Koj, *Die Verfassung...*, s. 357.

waną przez niego teorią umowy społecznej. W latach późniejszych opowiadając się za tym rozwiązaniem wskazywano, że uchwalenie konstytucji „przez organy przedstawicielskie, czy to działające na zasadach ogólnych (parlament), czy tworzone specjalnie do tego celu — nawet przy najdoskonalszym porządku wyborów — oznacza wprowadzenie ogniwa zapośredniczającego (a potencjalnie zniekształcającego) wolę społeczeństwa”²⁰.

Nie można twierdzić, że już w akcie wyboru przedstawiciele mieszczą się elementy udziału narodu w procesie ustanawiania konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza wyborów do parlamentu. Nie należy, moim zdaniem, utożsamiać w tym wypadku decyzji wyborcy z pełną zgodą na relizację przez ugrupowanie, na które głosował, jego programu reform konstytucyjnych. Udzielając mu poparcia wyborca ma również, a może przede wszystkim, na względzie zapewnienie temu ugrupowaniu możliwie najsilniejszej reprezentacji parlamentarnej, co pozwoli mu na wpływanie na rządzenie państwem, na oddziaływanie nie tylko na rozstrzygnięcia konstytucyjne, ale i te, które są związane z podejmowaniem bieżących decyzji gospodarczych, politycznych itp.

Uchwalenie konstytucji w drodze referendum ważne jest także z jeszcze jednego względu, często dostrzeganego jedynie pobieżnie. Konstytucja w szerszym zakresie niż inne akty prawne opiera się na zasadzie społecznego konsensu. Można za H. Krügerem powiedzieć, że stanowi on jej przesłankę²¹.

Znaczenie konsensu dla konstytucji związane jest z kilkoma czynnikami charakterystycznymi dla tego aktu prawnego. *Primo*: do adresatów konstytucji należą naczelnne organy państwowe i brak jest niekiedy sankcji w przypadku stwierdzenia, że złamały one jej postanowienia. Nawet orzeczenia sądu konstytucyjnego, tam gdzie sąd taki istnieje, pozbawione są sankcji i na dobrą sprawę wszystko zależy od tego, czy określony naczelnny organ państwowy zechce mu się podporządkować. *Secundo*: poszanowania norm demokratycznej konstytucji nie można wymusić tylko środkami przymusu. Trudno zakładać wprowadzenie i utrzymanie systemu gwarantującego wolność jednostki i demokrację, który opierałby się na przemocy. Konstytucja, aby była przestrzegana przez naród, musi być związana ze stanem jego świadomości, przekonań co do zasad jego egzystencji. Teza ta wiąże się z koncepcją konstytucji jako umowy społecznej. *Tertio*: Nie wszystkie decyzje można podejmować większością głosów. Jest to szczególnie ważne w przypadku konstytucji. Nie stanowi ona podstawy ustroju społecznego, jeżeli wywołuje opór wprawdzie mniejszości społecznej, ale na tyle licznej lub znaczącej w państwie, że w praktyce nie gwarantuje ona pokoju wewnętrznego.

Jak z tego widać, konsens leżący u podstaw konstytucji nie może być jednorazowy, związany tylko z jej uchwaleniem, ale powinien być trwały. Dzieje się tak na pewno w większym stopniu w przypadku przyjęcia konstytucji w referendum, niż gdy uchwała ją organ przedstawicielski, w którym w osiągnięciu ugody między róż-

²⁰ W. Sokolewicz, *Spółeczeństwo — państwo — konstytucja*, [w:] *Państwo i konstytucja*, Ossolineum 1989, s. 16.

²¹ Por. H. Krüger, *Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen*, [w:] *Festschrift für U. Scheuner*, Berlin 1973, s. 284.

nymi partiami i ugrupowaniami odgrywają nieraz dużą rolę bieżące względy polityczne czy nawet personalne.

Konstytucja powstaje, jak powiedziałem, dzięki konsensowi społecznemu. Stanowi on wszak, nie tylko jej przesłankę, a często i przedmiot regulacji. Konstytucja, sama dążąc do zapewnienia sobie trwałości, określa ramy kompromisu.

Przyjęcie zasady bezpośredniego dokonywania całkowitej zmiany konstytucji przez naród (lud) nie determinuje przygotowywania projektów nowej ustawy zasadniczej tylko w formie tzw. inicjatywy ludowej i nie wyklucza bynajmniej powierzenia przezeń tego zadania innemu podmiotowi (np. konwentowi). Nie można nie zauważać, że wypowiedzi zbiorowego podmiotu suwerenności na temat zmiany (zarówno częściowej, jak i całkowitej) obowiązującej konstytucji mają nader często charakter negacji. Pozytywne rozwiązania są trudniejsze do osiągnięcia, gdyż wymagają istnienia mechanizmów zapewniających artykułowanie określonych stanowisk oraz dochodzenie do kompromisu. Aczkolwiek ze względu na pełną realizację zasady suwerenności narodu (ludu) wskazane byłoby powoływanie organu opracowującego projekt konstytucji w sposób demokratyczny, to — jak przekonują o tym zarówno bardziej odległe, jak i bliższe współczesności doświadczenia historyczne — nie jest to konieczne. Świadczą o tym np. plebiscyty Napoleona I i Napoleona III we Francji czy też udział sił zbrojnych w przygotowaniu konstytucji Turcji z 1982 r.²² W tym kontekście referendum konstytucyjne niejako *ex post* udziela legitymacji demokratycznej podmiotowi, który przygotował konstytucję. Na marginesie należy dodać, że rozwiązanie takie zaproponował również B. Geremek — przewodniczący sejmowej Komisji Konstytucyjnej w tzw. Sejmie kontraktowym²³.

Bez względu na to, w jaki sposób powstał podmiot przygotowujący projekt całkowitej zmiany konstytucji, powinno się zapewnić narodowi (ludowi) swobodę wyrażania poglądów i wpływ nie tylko na koncepcję i zasady konstytucji, ale również i na poszczególne jej postanowienia. Chodzi o to, aby naród (lud) był ustrojodawcą nie tylko w sensie podmiotowym, ale i przedmiotowym. Referendum nie może mieć jedynie charakteru — jak to określił E.G. Mährenholz — „plebiscytarno-autorytarne-go” (np. referendum konstytucyjne w NRD w 1968 r.), gdyż wtedy można mówić nie o podejmowaniu rozstrzygnięć ustrojowych, lecz o „aklamacji decyzji wcześniej podjętych przez autorytarną lub totalitarną władzę”²⁴.

Rzeczywisty wpływ zbiorowego podmiotu suwerenności na kształt konstytucji ma zapewnić publiczna debata na temat jej zasad i rozwiązań, jawność prac związanych z przygotowaniem jej projektu²⁵ oraz możliwość zgłaszania przez obywateli lub ich grupy wniosków i petycji do organu opracowującego projekt. Niewypełnienie

²² Szerzej na ten temat zob. P. Häberle, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, Berlin 1992, s. 160.

²³ Por. J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 57.

²⁴ E.G. Mährenholz, *Die Verfassung und das Volk*, München 1992, s. 17.

²⁵ „Oznacza to, że obok jawności postępowania parlamentarnego w postaci sprawozdań stenograficznych oraz dostępu na galerię dla publiczności, publikuje się również szczegółowe sprawozdania podkomisji, materiały uzupełniające itp.” — J. Zakrzewska, *Spór...*, s. 48.

tych warunków poddawane jest krytyce na tyle skutecznej, że w jej następstwie z reguły zmienia się sposób prac nad nową ustawą zasadniczą²⁶.

Na marginesie rozważań poświęconych sposobowi udziału narodu (ludu) w dokonywaniu całkowitej zmiany konstytucji należy przypomnieć koncepcje zakładające, że podmiotem władzy ustrojodawczej może być jakaś grupa lub warstwa narodu (ludu), jeśli uznana zostanie za jego reprezentanta. Egzemplifikacją tego może być stan trzeci podczas Rewolucji Francuskiej. W krajach tzw. realnego socjalizmu, gdzie za suwerena uważano lud pracujący, mówiono równocześnie o dyktaturze proletariatu widząc w klasie robotniczej „siłę przodującą mas ludowych”²⁷ i łączono to z zasadą kierowniczej roli partii komunistycznej. W istocie służyło to nie tyle realizacji zasady suwerenności ludu pracującego, co legitymowaniu przejęcia przez partię komunistyczną faktycznie funkcji ustrojodawczej.

Idea dokonywania całkowitej zmiany konstytucji w referendum znajdowała i znajduje przeciwników. Nie sposób przedstawić tutaj wszystkich podnoszonych przez nich argumentów, gdyż są one z reguły ściśle powiązane z konkretnymi warunkami istniejącymi w danym okresie historycznym czy też z sytuacją panującą w konkretnym kraju. Tytułem przykładu odnoszącego się wprost do europejskich krajów postkomunistycznych przytoczę wypowiedź S.T. Holmesa: „Referendum daje wyraz, całkiem zresztą rozsądnemu przekonaniu, że decyzji o podstawowym znaczeniu nie powinno się pozostawiać politykom. Ale zasada taka okazuje się mniej demokratyczna, niż się to na pierwszy rzut oka wydaje. Legitymizacja parlamentów wschodnioeuropejskich bywa podawana w wątpliwość, a więc akcentowanie instytucji referendum może okazać się ową przysłowiową kroplą, która przepełniła czarę. Parlament, który nie rozstrzyga samodzielnie podstawowych problemów stojących przed społeczeństwem, a pozostawia je do rozwiązania w drodze referendum, traci roszczenie do występowania jako kierowniczy organ państwa”²⁸. Poza tym zawsze istnieje niebezpieczeństwo przekształcenia się referendum konstytucyjnego w istocie w swoisty plebiscyt popularności koalicji rządzącej.

W krajach o ustabilizowanym systemie politycznym przeciwnicy referendum konstytucyjnego wskazują, że przy pomocy krótkich wypowiedzi „nie” i „tak” nie można rozstrzygać skomplikowanych zagadnień będących przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Potrzebne są tu, ich zdaniem, mechanizmy zapewniające równowagę różnych wchodzących w grę interesów oraz służące osiągnięciu rozstrzygnięć kompromisowych²⁹. Wszystko to łatwo uzyskać na forum parlamentu lub konstytuanty.

W państwach federalnych podnosi się jeszcze jeden argument przeciwko całkowitej zmianie konstytucji w drodze referendum, a mianowicie, że jeśli przepro-

²⁶ *Ibidem*, s. 48.

²⁷ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 116. Podobnego sformułowania używała Konstytucja PRL z 1952 r. we wstępie: „kierownicza rola należy do klasy robotniczej, jako przodującej klasy społeczeństwa”.

²⁸ S.T. Holmes, *O metodzie zmian konstytucji w państwach Europy Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8, s. 44.

²⁹ Por. R. Scholz, *Aufgaben und Grenzen einer Reform des Grundgesetzes*, [w:] *Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche*, München 1993, s. 79.

wadzone jest ono w jednolity sposób na terytorium całej federacji, wówczas niedostatecznie uwzględniane są interesy poszczególnych krajów związkowych. Nie dzieje się tak natomiast, gdy o zmianie konstytucji decyduje parlament, w którym z reguły druga izba służy ochronie i reprezentacji interesów tych krajów³⁰.

Nie zważając jednak na te głosy w praktyce ustrojowej coraz więcej państw przyjmuje współcześnie zasadę całkowitej zmiany konstytucji jedynie w drodze referendum (np. Szwajcaria, Austria, Polska). Sposób ten nie jest jednak powszechny³¹.

Wiele konstytucji nie odróżnia zmiany całkowitej od częściowej i przekazuje kompetencję zmiany konstytucji parlamentowi (np. art. 368 konstytucji Indii z 1949 r.). Działa on wszak w trybie innym, trudniejszym niż w przypadku uchwalania ustaw zwykłych. Z reguły przejawia się to w przyjęciu zasady zmiany konstytucji większością kwalifikowaną (a nie zwykłą, jak w przypadku ustaw) oraz w określeniu większego *quorum*. Wymogi te mają zapewnić udział opozycji w pracach ustrojodawczych i zagwarantować, że zmiana konstytucji opierać się będzie na szerokiej ugodzie społecznej. Nie zawsze jednak tak się dzieje i czasami niewielka różnica ilościowa w przepisach regulujących głosowanie nad projektem zmiany konstytucji w stosunku do ustawy zwykłej pozbawiona jest praktycznie znaczenia (np. w okresie PRL).

2. Zmiana częściowa

Niektóre konstytucje wprowadzają kategorię postanowień nie podlegających rewizji nawet w sposób przewidziany dla zmiany konstytucji. Oznacza to równocześnie ograniczenie materii, której zmiany mogą dotyczyć. Tytułem przykładu można wymienić art. 89 ust. 5 francuskiej konstytucji z 1958 r., ustanawiający zasadę niezmienności republikańskiej formy rządów, czy też art. 110 ust. 1 konstytucji greckiej z 1975 r., w którym za niezmiennie uznaje się postanowienia określające formę państwa (republika parlamentarna), gwarantujące trójpodział władz, nienaruszalność godności ludzkiej, równość wobec prawa, wolność osobistą i wolność sumienia.

Można w związku z tym zadać pytanie, czy takie postanowienia implikują nienaruszalność pewnych zasad nawet przy całkowitej zmianie konstytucji, czy też ograniczają jedynie zakres zmian częściowych? W świetle dotychczasowych rozważań prowadzących do wniosku, że ustrojodawca pierwotny nie jest związany tworzonym przez siebie prawem, wynika jednoznacznie, że omawiana kategoria norm konstytucyjnych nie wiąże go. Dlatego też w nauce prawa konstytucyjnego określa się je często mianem postanowień „relatywnie niezmiennych” — tzn. nie podlegających zmianie w ramach częściowej zmiany konstytucji³². Gdy brak jest takich norm, można przyjąć, że zmiana częściowa nie jest ograniczona co do swojego zakresu. Zagadnienie to szczegółowo omówię później.

³⁰ *Ibidem*, s. 80.

³¹ Por. A. Gwiżdż (red.), *Tryb przygotowania i uchwalania konstytucji w wybranych krajach europejskich*, „Studia Konstytucyjne”, t. 6, Warszawa 1990.

³² Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 26; B.O. Bryde, *Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden 1982, s. 246–247. Ci, którzy nie dostrzegają tej relatywności, odrzucają w ogóle sens istnienia postanowień niezmiennych, uważając je za niebezpieczne i możliwe do obalenia jedynie siłą — por. wypowiedź F. Luchaire’a [w:] R.A. Goldwin, A. Kaufmann, *Constitution...*, s. 455–456.

Na marginesie należy dodać, że w doktrynie prawa konstytucyjnego nawet mimo braku odpowiednich klauzul w tekście konstytucji uznaje się niekiedy pewne zasady za niezmiennie³³. Postępowanie takie wydaje się nieuzasadnione, gdyż wbrew woli ustrojodawcy tworzy się w ten sposób odrębną grupę norm konstytucyjnych. Poza tym każdy autor (interpretator) może na podstawie ustalonych przez siebie kryteriów subiektywnie określać taką grupę.

Niezwykle rzadkie są konstytucje, które przewidują dla poszczególnych rodzajów postanowień różne typy ich zmian, przy czym nie chodzi tu o odróżnienie zmiany całkowitej od częściowej czy też o wyodrębnienie norm niezmiennych. Przykładem jest konstytucja Indii z 1949 r., zawierająca trzy kategorie norm. Większość jej postanowień może być zmieniona większością dwóch trzecich głosów członków parlamentu (art. 368 ust. I), dla zmiany niektórych konieczne jest dodatkowo uzyskanie zgody przynajmniej połowy stanów (art. 368 ust. II), inne zaś mogą być zmieniane ustawami zwykłymi.

Z reguły do zmian częściowych konstytucji upoważniony jest parlament. W nielicznych krajach — np. w Szwajcarii — można przeprowadzić w tym wypadku referendum. Zupełnie wyjątkowo występowało w historii powierzenie tej kompetencji organowi władzy wykonawczej (rozwiązanie takie przewidywała np. niemiecka ustawa o odbudowie Rzeszy z 30.01.1934 r.).

Z problematyką zmian częściowych konstytucji, a także tzw. materialnych zmian całkowitych, łączą się odpowiednie metody techniczno-legislacyjne. Wyróżnić tu można dwie metody. Według pierwszej z nich zmiany konstytucji zachowują swoją odrębność, tj. stanowią uzupełnienie konstytucji, występują oddzielnie, dodane do jej tekstu (np. tzw. poprawki w Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r.). Druga metoda polega na bezpośredniej zmianie treści samej konstytucji (stosowana jest np. w Polsce i w Niemczech).

III. ZASADA STABILNOŚCI KONSTYTUCJI A JEJ ZMIANY

Konstytucja jako podstawa ustroju państwa i tworzonego przezeń prawa powinna być stabilna. Stanowi w ten sposób oparcie dla działań długofalowych i zyskuje zaufanie obywateli. Nie oznacza to jednak, że zasada stabilności konstytucji implikuje jej niezmiennosc, nakazując przestrzeganie jej postanowień, gdy straciły one swoje znaczenie i ich dalsze utrzymywanie grozi stagnacją, gdyż stają się hamulcem procesów społecznych albo też nie są w stanie kierować nimi. Jak słusznie zauważył Z. Radwański, „stabilność i pewność prawa to niewątpliwie cenne wartości, akceptowane jednak tylko wtedy, gdy samo prawo zawiera treści społecznie pożądane. Stabilność prawa jest więc

³³ Np. w nauce polskiej w okresie PRL S. Rozmaryn za „relatywnie niezmiennie” uznał określenie PRL jako republiki ludu pracującego oraz zasadę jej rozwoju społeczno-gospodarczego w kierunku socjalizmu — por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 241. Na temat poglądów nauki szwajcarskiej dotyczących zasad niezmiennych wypływających z konstytucji, ale w niej *expressis verbis* nie wyrażonych zob. Y. Hangartner, *Grundzüge...*, s. 217–218. Stanowiska w nauce austriackiej, zob. R. Walter, H. Mayer, *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien 1992, s. 63–72.

wartością względną, nie pragnie jej bowiem ten, kto negatywnie ocenia obowiązujące prawo. Stabilność prawa nie identyfikuje się więc z jego niezmiennością”³⁴.

Zdawali sobie z tego sprawę twórcy pierwszych konstytucji. Niektórzy z nich przewidywali nawet sztywne terminy, w których należało oceniać przydatność konstytucji do otaczającej ją rzeczywistości. Przykładem może być Konstytucja 3 maja, która stanowiła: „zapobiegając z jednej strony gwałtownym i częstym odmianom konstytucji narodowej, z drugiej uznając potrzebę udoskonalenia onej po doświadczeniu jej skutków co do pomyślności publicznej, porę i czas rewizji i poprawy konstytucji co lat dwadzieścia pięć naznaczamy, chcąc mieć takowy sejm konstytucyjny ekstraordinaryjnym podług osobnego o nich prawa opisu”. Korespondowało to z często wyrażanym w okresie Oświecenia stanowiskiem, że każde pokolenie powinno mieć możliwość samo decydować o swoim losie. Nie wszyscy jednak ustrojodawcy dostrzegali potrzebę precyzyjnego określania terminu dyskusji nad zmianą konstytucji czy też wprowadzania okresu, w którym nie można było jej rewidować (np. Konstytucja Norwegii z 1814 r. czas ten ustalała na 10 lat od jej uchwalenia). Większość konstytucji milcząco zakłada jak najdłuższe swoje obowiązywanie. Dzięki temu konstytucja nie tyle „dąży do zapewnienia umarłym panowania nad żywymi, co umożliwia im zajęcie się nowymi problemami”³⁵.

Należy w tym miejscu dodać, że znane są w historii konstytucje nie dopuszczające w ogóle ewentualności całkowitej zmiany i zezwalające jedynie na ograniczone zmiany częściowe. Art. 107 Konstytucji Grecji z 1864 r. stanowił: „rewizja całej konstytucji jest niedopuszczalna; mogą jednak być rewidowane jej poszczególne postanowienia nie mające charakteru fundamentalnego dopiero w dziesięć lat po opublikowaniu tej konstytucji i po stwierdzeniu konieczności jej rewizji”. Życie nie dopasowało się wszak do życzeń twórców tej konstytucji i dawno przestała ona obowiązywać.

Częstotliwość zmian konstytucji zarówno całkowitych, jak i częściowych jest w poszczególnych krajach bardzo zróżnicowana i zależy od wielu czynników. Trudno jest w tym wypadku znaleźć jakieś ogólne prawidłowości kierujące tym procesem. Zbyt dużą rolę odgrywa tutaj specyfika praktyki ustrojowej poszczególnych krajów. Problem ten nie jest w wystarczającym stopniu zbadany i nie cieszy się zainteresowaniem nauki prawa konstytucyjnego.

Można wszak pokusić się o wysunięcie kilku tez.

Primo: częstotliwość zmian konstytucji zależy od zakresu jej regulacji. Ograniczenie materii objętych normami konstytucyjnymi sprzyja trwałości danej konstytucji. Przekonuje o tym choćby przykład konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r.

Konstytucja jest trudniej zmienialna niż podkonstytucyjne akty prawne. Dlatego przedmiotem jej regulacji nie powinny być sprawy bieżące, tymczasowe ani też zagadnienia o małym znaczeniu społecznym. Gdy występują one w konstytucji, wówczas implikuje to konieczność częstej jej zmiany.

Ograniczenie materii regulowanych przez konstytucję czyni ją wprawdzie mniej podatną na zmiany, ale nie powinno być ono zbyt daleko posunięte. Dzisiaj na pewno nie byłoby wystarczające minimum określone w art. 16 francuskiej Deklaracji Praw

³⁴ Z. Radwański, *Rola prawników w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3, s. 4.

³⁵ U.K. Preuß, *Politische Verantwortung und Bürgerloyalität*, Frankfurt am Main 1984, s. 16.

Człowieka i Obywatela z 1789 r. stanowiącym, że konstytucja powinna gwarantować prawa jednostki i podział władz. Konstytucja nie może też ograniczyć się tylko do opisu rzeczywistości, tzn. do petryfikacji istniejącego systemu społecznego, politycznego i gospodarczego. Musiałaby wówczas być permanentnie zmieniana i ciągle rejestrować nowe instytucje, albo stałaby się hamulcem rozwoju i utraciła swoje znaczenie.

Secundo: częstotliwość zmian konstytucji zależy od stopnia ogólności jej sformułowań. Im jest on większy, tym zmiany są rzadsze. Poparciem dla tej tezy może być np. Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r.

Cechą każdej ustawy zasadniczej jest używanie przez nią pojęć o dużym stopniu abstrakcji, klauzul generalnych itp., które są konkretyzowane w czasie jej stosowania. Żadna konstytucja nie jest też wolna od luk „czasami celowo stwarzanych po to, aby siły polityczne w państwie, a także parlament i rząd jako organy polityczne miały swobodę rozwijania działalności”³⁶.

Zawsze decyzyja w sprawie zmiany konstytucji zależy w mniejszym lub większym stopniu od konkretnego rozstrzygnięcia politycznego. Żle, gdy stymulowane jest ono doraźnymi względami politycznymi czy tym bardziej propagandowymi³⁷. Stąd też projekty zmiany konstytucji powinny wyraźnie określać cel, do którego dążą, i wskazać, że nie da się go osiągnąć w drodze realizacji dotychczasowych postanowień albo uzasadnić, że z nimi koliduje.

Tertio: częstotliwość zmian konstytucji zależy od roli sądu najwyższego czy sądu konstytucyjnego w dostosowaniu jej do potrzeb rozwoju społecznego. Im sąd dokonujący wykładni jej postanowień jest bardziej aktywny, tym łatwiej jest uniknąć konieczności przeprowadzania zmiany konstytucji, gdyż można po prostu zmienić znaczenie przypisywane jej normom. Znów przekonującym dowodem na poparcie tej tezy są Stany Zjednoczone. Oprócz nich wskazać można choćby jeszcze na Niemcy. Nie oznacza to jednak, że aktywność sądu najwyższego lub sądu konstytucyjnego eliminuje w ogóle potrzebę zmian konstytucji. Nie wszystkiego można dokonać w drodze interpretacji prawa. „Są oczywiście merytoryczne i czasowe granice, do jakich dawna konstytucja może służyć państwu — nawet przy dużej aktywności sądów konstytucyjnych — w jakościowo nowych stosunkach społecznych i politycznych”³⁸.

Quarto: rzadko zmieniana jest konstytucja w ogóle nie przystająca do rzeczywistości, która w zasadzie nie wypełnia funkcji normatywnej i stanowi tylko swego rodzaju ozdobę. Tezę tę uzasadniają dobrze doświadczenia okresu PRL. „Cechy konstytucji z 1952 r. przyczyniły się m.in. do tego, że obowiązywać mogła ona w najróżniejszych okresach historycznych, a nawet zupełnie przeciwstawnych etapach rozwoju państwa [...] Słowo «obowiązywać» nie jest tu zresztą zupełnie właściwe. Lepiej byłoby powiedzieć, że mogła istnieć właśnie dlatego, że jej sformułowania, a zwłaszcza zasady ogólne, takie jak zwierzchnictwo ludu, praworządność, wolność słowa, pozostawały przez lata bez większego praktycznego znaczenia”³⁹.

³⁶ K. Działocha, *Państwo...*, s. 22.

³⁷ Podobnie na podstawie negatywnej oceny zmian konstytucji w okresie PRL J. Trzciniński, *Czynniki...*, s. 28.

³⁸ K. Działocha, *Trybunał Konstytucyjny wobec zmiany konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 4, s. 9.

³⁹ J. Zakrzewska, *Spór...*, s. 27.

IV. GRANICE ZMIANY KONSTYTUCJI

Przyjęcie koncepcji ustrojodawcy pierwotnego determinuje nieistnienie żadnych ograniczeń w podejmowaniu przezeń decyzji o całkowitej zmianie konstytucji. Ujął to trafnie acz lakonicznie E. Sieyes w słowach: „wystarczy, że naród chce”. Zrozumiałe jest przy tym, że jego wola napotyka pewne nieuniknione granice i nie powinno się wprowadzać do konstytucji postanowień *prima facie* niemożliwych do spełnienia. Należy je wszak odróżnić od postanowień programowych skierowanych w odległą nieraz przyszłość.

Z problemem granic całkowitej zmiany konstytucji nie można mylić jej uwarunkowań. Jak powiedziałem wcześniej, naród (lud) uchwalając nową konstytucję opiera się na pewnych zastanych pojęciach, uznawanych przez siebie zasadach i wartościach oraz na tradycji. Trudno jednak wyprowadzić z tego konkretne reguły i ograniczenia bezpośrednio wiążące ustrojodawcę i zawężające zakres swobody jego wyboru. Każda taka próba miałaby siłą rzeczy subiektywny charakter.

Pozostaje więc zagadnienie granic częściowej zmiany konstytucji. Regulowane jest ono — i to w sposób niedoskonały — tylko przez nieliczne konstytucje zawierające klauzule niezmienności niektórych jej założeń. Kwestie tę omówiłem już wcześniej.

W przypadku ustaw zasadniczych, pozbawionych takich postanowień, sprawa staje się dyskusyjna. W nauce prawa konstytucyjnego wyodrębniły się dwa przeciwstawne stanowiska. Jedno nie uznające żadnych ograniczeń i drugie opowiadające się za ich istnieniem. Dla tego pierwszego najbardziej reprezentatywne były poglądy szkoły pozytywistycznej. Wychodziła ona z założenia, że zarówno konstytucja, jak i ustawy zwykle są wyrazem woli suwerena i podlegają stosownie do tej woli zmianom. W tym kontekście charakterystyczna jest wypowiedź P. Labanda: „Konstytucja nie jest mistyczną władzą stojącą ponad państwem, lecz podobnie jak każda ustawa stanowi akt woli państwa i może być zawsze zgodnie z wolą państwa zmieniana”⁴⁰.

Poglądy te spotkały się z krytyką przeprowadzaną z różnych punktów widzenia. Szersze omówienie tego bez wątpienia ciekawego sporu wykracza poza ramy niniejszego opracowania⁴¹. Najogólniej rzecz ujmując zwolennicy istnienia granic częściowej (a nieraz i całkowitej) zmiany konstytucji twierdzą, że zmiana ta nie może być dowolna i ograniczona jest przez szereg wartości, czynników, zasad itp. Dokonano nawet różnych klasyfikacji tych granic, przy czym żadna z nich nie uzyskała powszechnej akceptacji. Stąd też szczegółowe ich przedstawienie nie wydaje mi się konieczne. Zamiast tego skupię się na najczęściej wymienianych ograniczeniach.

1. Zasady prawa naturalnego i zasady etyczne

Określane są one niekiedy mianem *ius* w odróżnieniu od *lex* — tzn. norm postępowania zawartych w przepisach prawa lub akceptowanych przez państwo zwyczajach.

⁴⁰ P. Laband, *Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. II, Tübingen 1911, s. 39.

⁴¹ Szerzej na ten temat zob. H. Ehmke, *Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, Königstein/Ts 1981, s. 21–140.

Niektórzy autorzy zauważają, że zasady te stanowią dorobek pokoleń, są *lex in corda scripta* i określają treść każdej konstytucji, determinując każdą jej zmianę, obojętnie, czy chodzi o zmianę całkowitą czy częściową⁴². Ustrojodawca nie tyle ustanawia je w konstytucji, co uznaje, zapisuje. One już istnieją, zanim przystąpi on do prac nad zmianą konstytucji i musi mieć je na uwadze przez cały czas. Gdy tego nie czyni, ustanowiony przezeń akt „nie jest konstytucją, ale tyranią, której nakazom nikt nie musi być posłuszny”⁴³.

Należy zauważyć, że tego typu poglądy przeżywały swój renesans w krajach zachodnich zwłaszcza po II wojnie światowej, co było spowodowane okrucieństwami tej wojny. W krajach postkomunistycznych są one obecnie często głoszone (stanowiąc reakcję na praktyki rządów komunistycznych), choć współcześnie pojawiają się w wersji poważnie zmodyfikowanej w stosunku do klasycznej (nie dotyczy to koncepcji wywodzących się z kręgów katolickich).

Zasady prawa naturalnego czy też zasady etyczne mają w tym ujęciu treść zmienną w tym sensie, że starają się pogodzić niezmiennie wartości z bieżącymi potrzebami życia społecznego. Służą one ocenie istniejących systemów prawnych, u których podstaw leży konstytucja, wprowadzając zewnętrzny wobec nich punkt odniesienia. Należy przy tym podkreślić, że omawiane zasady nie tworzą jakiegось jednego, spójnego systemu, a wręcz przeciwnie, można ustalić różne ich katalogi w zależności od przyjętych kryteriów.

Nadrzędność tych zasad wobec prawa pozytywnego, a zwłaszcza wobec konstytucji, została odrzucona nie tylko przez większość przedstawicieli nauk prawnych, ale również praktyka ustrojowa demokratycznych państw prawnych o tym przekonuje — choćby orzecznictwo sądów konstytucyjnych wielu państw⁴⁴. Jak trafnie w tym kontekście zauważa K. Działocha, „krytyczna ocena prawa z punktu widzenia elementów *iuris* — jeżeli nie można uwzględnić ich w procesie wykładni i stosowania prawa [...] — uzasadniać może zasadniczo tylko zmianę ustaw”⁴⁵. Nie stanowi natomiast kryteriów oceny konstytucji i nie wyznacza tym bardziej granic jej zmian. Gdyby zaś przyjąć założenie odwrotne, należałoby odpowiedzieć na pytania, kto i na podstawie jakich przesłanek miałby oceniać postępowanie ustrojodawcy i jakie byłyby sankcje za niestosowanie się przez niego do omawianych zasad. Jakakolwiek próba pozytywnej odpowiedzi na to pytanie w przypadku całkowitej zmiany konstytucji zawierałaby w sobie ograniczenie pozycji i kompetencji ustrojodawcy rozumianego jako *pouvoir constituant*. Z kolei nieokreśloność zasad, o których mówimy, czyni niemożliwym przyjęcie ich jako kryterium kontroli działań *pouvoir constitutes* ze strony *pouvoir constituant* podczas częściowych zmian konstytucji.

2. Prawo międzynarodowe

Ci, którzy uznają prawo międzynarodowe za wytyczające granice zmian konstytucyjnych, wychodzą z założenia, że państwo jest związane normami prawa międ-

⁴² Np. Szwajcarzy: H. Haug, W. Kägi — szerzej na ten temat zob. Y. Hangartner, *Grundzüge...*, s. 218.

⁴³ *Ibidem*, s. 31.

⁴⁴ Por. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 248.

⁴⁵ K. Działocha, *Państwo...*, s. 15.

dzynarodowego, a zwłaszcza zawartymi przez siebie umowami, które „stoją ponad konstytucją”⁴⁶. Pogląd ten związany jest z kelsenowską monistyczną wizją systemu prawnego. Równocześnie jednak jego zwolennicy przyznają, że brak jest w tym przypadku sankcji za naruszenie tak określonych granic. Państwo, w którym uchwalono zmiany konstytucji naruszające pewne normy prawa międzynarodowego, może być wprawdzie w różnej formie pociągnięte do odpowiedzialności na forum międzynarodowym, ale nie prowadzi to do nieważności dokonanej zmiany.

Stanowisko głoszące nadrzędność prawa międzynarodowego nad konstytucją zostało odrzucone w praktyce ustrojowej państw demokratycznych i przez przeważającą część przedstawicieli nauki prawa. Żadna z obowiązujących konstytucji nie uznaje przed sobą prymatu prawa międzynarodowego, a wręcz przeciwnie, większość dokładnie określa miejsce jego norm w systemie prawnym (np. konstytucja Francji z 1958 r., ustawa zasadnicza RFN z 1949 r.)⁴⁷. Pasuje się ono zawsze poniżej konstytucji, na poziomie równym ustawom zwykłym lub ponad nimi. Ma to swoje logiczne uzasadnienie. Normy prawa międzynarodowego zwyczajowego nie mogą automatycznie wiązać jakiegoś państwa, a tym samym i działającego w nim ustrojodawcy, gdyż naruszałoby to ważną dla prawa międzynarodowego zasadę konsensu zakładającą konieczność uzyskania wyraźnej lub dorozumianej zgody państwa na ich obowiązywanie. Zgoda taka jest oczywiście tym bardziej potrzebna, gdy dotyczy to umów międzynarodowych.

3. Prawo ponadnarodowe

W nauce prawa krajów tworzących Unię Europejską panuje obecnie zgodność poglądów co do tego, że prawo Unii (a przedtem EWG) jest osobną, samodzielną dziedziną prawa i nie należy ani do systemu prawa wewnętrznego, ani prawa międzynarodowego. Składa się ono z norm o charakterze pierwotnym, tj. umów tworzących EWG i później Unię Europejską, oraz norm o charakterze wtórnym — tzn. regulacji podejmowanych przez organy Unii.

Kwestia związania ustrojodawcy w poszczególnych krajach członkowskich Unii prawem ponadnarodowym jest dyskusyjna. W 1964 r. w orzeczeniu *Costa/ENEL* Trybunał Europejski stwierdził: „Prawo ustanowione przez Traktat [o utworzeniu EWG — przyp. B.B.] jest autonomicznym źródłem prawa i z tej jego cechy wynika, że żadne przepisy prawa wewnętrznego nie mogą być wobec niego nadrzędne, jeżeli nie chce się postawić pod znakiem zapytania samego charakteru prawa Wspólnoty jako podstawy funkcjonowania Wspólnoty [...] należy uznać, że utworzone przez Traktat autonomiczne źródło prawa dzięki swoim właściwościom ma pierwszeństwo wobec wyrażonych w różnej formie przepisów prawa wewnętrznego”⁴⁸. Z wypowiedzi tej wynika jednoznacznie, że Trybunał Europejski uważa, iż prawo ponadnarodowe stoi nawet ponad konstytucjami krajów członkowskich, a tym samym określa granice ich zmian.

⁴⁶ J.F. Aubert, *Bundesstaatsrecht...*, s. 140.

⁴⁷ Polska jest w tej dziedzinie niechlubnym wyjątkiem — por. K. Skubiszewski, *Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3, s. 11.

⁴⁸ *Orzeczenia Trybunału Europejskiego z 1964 r.*, s. 1251.

Zdania tego nie podziela się jednak w praktyce ustrojowej żadnego z krajów członkowskich Unii. Przykładem może być orzeczenie niemieckiego Związkowego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Maastricht. Stwierdza się tam: „RFN jest [...] także po wejściu w życie Traktatu o Unii członkiem związku państw, którego wspólną władzę wyprowadzić można z woli krajów członkowskich i która na suwerennym terytorium niemieckim może wydawać decyzje wiążące tylko za pomocą niemieckich, wewnętrznych nakazów ich stosowania. Niemcy [...] swoje związanie się «na czas nieograniczony» zawartym Traktatem [...] opierają na woli długiego członkostwa, które wszak może być wypowiedziane odpowiednim aktem”⁴⁹. Widać więc wyraźnie, że ZTK przyznaje ustawie zasadniczej RFN pierwszeństwo przed prawem Unii, a tym samym nie można uznać, iż prawo to nakłada ograniczenia przy zmianie niemieckiej konstytucji. Potwierdza to zresztą znowelizowany niedawno art. 23 ustawy zasadniczej RFN określający warunki współudziału Niemiec w rozwoju Unii.

4. Granice immanentne

Są to granice zmiany konstytucji wyrażone w niej *expressis verbis*. Wspomniałem już o nich przy okazji omawiania klauzul niezmiennalności i tam też uzasadniłem, dlaczego należy przyjąć, że odnoszą się one tylko do zmian częściowych. Opowiedziałem się również przeciwko uznaniu pewnych zasad „niepisanych” za nie podlegające rewizji w przypadku braku dla takiego postępowania wyraźnej postawy konstytucyjnej.

Niekiedy wydaje się jednak ona w bardzo ogólnej formie występować. Przykładem może być § 112 ust. 1 konstytucji Norwegii z 1814 r. stanowiący, że zmiana konstytucji nie powinna „w żadnym razie być sprzeczna z zasadami tej konstytucji i może dotyczyć tylko modyfikacji postanowień szczegółowych, nie naruszając jednak ducha tej konstytucji”. Z tego sformułowania trudno jest wyprowadzić konkretne założenia konstytucji nie podlegające zmianie oraz określić, co należy rozumieć przez pojęcie jej „ducha”. Ponieważ w innych normach te same konstytucji nie znajdzie się bliższych wskazówek w tej materii, powstaje wobec tego pytanie, czy i jakie granice zmiany konstytucji wyznacza cytowany przepis i podobne mu postanowienia innych konstytucji (np. art. 132 konstytucji Ekwadoru z 1861 r., art. 85 konstytucji Wirtembergii-Badenii z 1946 r.). W nauce prawa z reguły przyznaje się im „charakter deklaratoryjny”⁵⁰. Do ich interpretacji powołane są wszystkie podmioty dokonujące wykładni konstytucji, włącznie z tym, który może dokonać jej zmiany częściowej. W przypadku różnic stanowisk między nimi brak jest mechanizmów mediacyjnych czy też sankcji za dokonanie zmiany niezgodnej z podstawowymi zasadami lub duchem konstytucji. Jedynym ciałem rozstrzygającym jest w tym wypadku ustrojodawca pierwotny, który może od takiej zmiany się zdystansować i ją unieważnić.

W kontekście powyższych uwag należy przypomnieć, że w doktrynie prawa konstytucyjnego niektórych krajów można spotkać głosy uznające, że nawet gdy konsty-

⁴⁹ Druki Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN — orzeczenie 2 BvR 2134/92 — 2 BvR 2159/92 z 12.10.1993, C II.

⁵⁰ B.O. Bryde, *Verfassungsentwicklung...*, s. 232–233.

tucja nie zawiera przedstawionych wyżej postanowień, to i tak jej zasady wyznaczają granice zmiany częściowej⁵¹. Gdyby wszak przyjąć to stanowisko, to trzeba byłoby uznać, że wbrew intencjom ustrojodawcy „w jednej i tej samej konstytucji mamy dwie grupy norm prawnych o różnej mocy”⁵². Nic więc dziwnego, że sądy konstytucyjne konsekwentnie odmawiają badania zgodności z konstytucją zmian częściowych, ograniczając się najwyżej do kontroli prawidłowości trybu ich wprowadzania⁵³.

Z granicami immanentnymi wiąże się także problem tzw. *invocatio dei* występujących w licznych konstytucjach krajów zachodnich i państw islamskich⁵⁴. Nie można wyprowadzać z nich w przypadku krajów zachodnich żadnych ograniczeń dla ustrojodawcy w rodzaju np. uprzywilejowania jakiejś religii, zakazu wprowadzania zasady rozdziału Kościoła od państwa, zakazu aborcji itp. Nie stanowią one też podstawy dla uznania zasad etycznych czy prawnonaturalnych za limitujące działalność ustrojodawcy. Służą one co najwyżej ideologicznemu uzasadnieniu pewnych postanowień i mogą być pomocne przy ich interpretacji. ZTK w RFN dostrzegł np. w *invocatio dei* zawartej w preambule niemieckiej ustawy zasadniczej z 1949 r. podstawę dla takich tradycyjnych wartości, jak tolerancja i otwarty charakter społeczeństwa⁵⁵.

Inną rolę odgrywają omawiane postanowienia w krajach islamskich, stanowiąc dodatkową podstawę dla uznania prawa religijnego za ważne źródło prawa konstytucyjnego⁵⁶. Wiążą się w ten sposób z klauzulami niezmiennalności. Egzemplifikacją tego jest relacja między art. 7 Konstytucji Maroka z 1972 r. stanowiącym: „mottem Królestwa jest Bóg, Ojczyzna, Król”, a jej art. 101: „postanowienia dotyczące religii muzułmańskiej nie mogą być przedmiotem rewizji konstytucji”.

5. Porozumienia społeczne

W wielu krajach całkowitą lub częściową zmianę konstytucji poprzedza zawarcie swego rodzaju ugody społecznej inicjującej i w ogóle umożliwiającej prace nad tą zmianą⁵⁷. Ma ona w poszczególnych państwach swoją specyfikę. Najogólniej mówiąc, zawarta zostaje z reguły w imieniu ośrodka decyzji politycznej w danym kraju z podmiotem reprezentującym społeczeństwo lub jego część „o większym ciężarze gatunkowym”⁵⁸. Zawiera ona różnorakie postanowienia co do swej treści oraz istoty prawnej.

⁵¹ Por. np. E. Loebenstein, *Das verfassungswidrige Verfassungsgesetz*, [w:] *Staatsrecht...*, s. 438–439.

⁵² H.A. Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich*, Zürich 1968, s. 152.

⁵³ Szerzej na ten temat zob. B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich. RFN, Austria, Szwajcaria*, Wrocław 1990, s. 69–70.

⁵⁴ Przykłady zob. P. Häberle, *Rechtsvergleichung...*, s. 213–217.

⁵⁵ Przykłady orzeczeń ZTK — *ibidem*, s. 220.

⁵⁶ Uczni muzułmańscy idą jeszcze dalej. Uważają oni, że w pełni suwerenny jest tylko Allah. Ludzie mogą działać tylko jako jego przedstawiciele i zawsze — a więc także w przypadku całkowitej zmiany konstytucji — są związani głoszonymi przez niego zasadami. Por. Abdul A'la Mawdudi, *Human Rights and Islam*, Leicester 1976, s. 9.

⁵⁷ Por. R.A. Goldwin, A. Kaufmann, *Constitution...*, s. 453.

⁵⁸ L. Garlicki, *Refleksje nad charakterem Porozumienia Gdańskiego*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 1, s. 4.

Kontrowersje budzi określenie charakteru prawnego tego typu paktów, o czym przekonują choćby polskie doświadczenia Porozumienia Gdańskiego, a jeszcze bardziej dotyczy to porozumień Okrągłego Stołu. Szerszy walor mają w tym kontekście rozważania L. Garlickiego dotyczące Porozumienia Gdańskiego. Zauważając, że brak jest prawnych gwarancji jego przestrzegania, a na jego straży stoją w gruncie rzeczy jedynie gwarancje polityczne, przyznaje mu w zasadzie tylko charakter programu dalszego rozwoju kraju⁵⁹. Należy ponadto zwrócić uwagę na często przejściowy charakter tego rodzaju umów⁶⁰. Stąd też nawet gdyby przyjąć, że wiążą one ustrojodawcę, wyznaczając granice dokonywanych przez niego zmian konstytucyjnych, to czynią to jedynie doraźnie. Można więc mówić w tym wypadku tylko o ograniczeniach tymczasowych, których sens znika wraz ze zmianą niestabilnej sytuacji politycznej.

SUMMARY

In the study of law there are not any basic differences in terms of the understanding of the concept of changing a constitution. Such a change means the repealing or the giving of a different than hitherto-existing form to the contents of all or some of a constitution's provisions and also means the issuing of new constitutional norms according to the procedure foreseen for changing a constitution. The author, in presenting various classifications of constitutional changes, comes out in favor of segregating them according to their character into complete and partial changes. We are dealing with this first type when a new constitution is passed or when the most essential provisions of a hitherto-existing constitution is changed. Partial changes mean changes of certain provisions of a constitution or the introduction of changes to these provisions.

In discussing the procedure of complete change of a constitution, the author sees the best example in the use of a referendum since the sovereignty of a nation is enhanced in this manner and because it helps to achieve social consensus. The author mentions that a nation should have the freedom of expressing its views and influence not only in relation to the conception and fundamentals of its constitution but also in relation to specific provisions of such a constitution. The article also presents other possibilities that are contemporarily aired (constituent assembly, parliament) and characterizes the procedure of introducing a partial change to a constitution. An attempt was also made to describe the factors that influence the stability of a constitution. They are: the extent of constitutional regulation, the degree of specificity of constitutional norms, the role of a supreme or constitutional court in adapting a constitution to societal needs and the link a constitution has with social reality.

In the last part of the article the question of the limit of the extent of the change to a constitution is discussed. The role of the following factors were examined: the principles of natural law, ethical principles, international law, European Union law, the limitations expressed in a constitution itself (for example, unchangeable norms) and societal agreements. In the opinion of the author, there are no limitations to the complete change of a constitution. There can exist limits to partial changes though these limits should be directly expressed in the given constitution.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 10.

⁶⁰ Por. następującą wypowiedź B. Geremka dotyczącą Okrągłego Stołu i jego ustaleń: „Rządy komuny to są rządy monopolu. Oni ten monopol zaprzepaszczali przez sam fakt zawarcia kontraktu, a nawet w pewnym sensie przez podjęcie rozmów. Sami sobie kopali grób. [...] Wiedzieliśmy więc, że nie będzie już mowy o rządach komuny, choć nigdy nie sądziłem, że tak szybko uzyskamy tak wiele. Gdybyśmy jednak uzyskali nawet znacznie mniej, i tak wprawialiśmy w ruch maszynę demokratyczną. Tu nie było mowy o samoodradzaniu się komuny. To było jej samounicestwienie”. — *Rok 1989. Geremek odpowiada, Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 74.

OPOZYCJA PARLAMENTARNA W OBOWIĄZUJĄCEJ I W PRZYSZŁEJ KONSTYTUCJI RP

Kiedyś ktoś powiedział, że angielski parlament jest tyle wart, ile warta jest jego opozycja. I zupełnie jeszcze niedawno — 19 lipca 1994 r. — nowo wybrany przewodniczący Europejskiego Parlamentu, Klaus Hänsch zaraz po głosowaniu w swym pierwszym krótkim przemówieniu oświadczył, że „naszą demokrację uszlachetnia sposób obchodzenia się z grupami mniejszościowymi”. Mimo że te dwie wypowiedzi mogłyby być wystarczającym uzasadnieniem dla mojego artykułu, dodam, że we współczesnej nauce konstytucyjnej poszanowanie dla przeciwnika, kondycję polityczną oraz status prawny opozycji parlamentarnej uważa się za cechę wyróżniającą demokratycznego systemu rządu, a nawet za jedyne kryterium państwa liberalnego¹.

W artykule chciałbym ukazać, w szczególności, jak w polskim porządku prawnoustrojowym traktowana jest opozycja parlamentarna oraz przedstawić propozycje zmian w tej dziedzinie. Po omówieniu przepisów dotyczących sposobu pojmowania i regulacji prawnej co do ugrupowań mniejszości politycznej w wybranych europejskich państwach o ugruntowanej demokracji (I), przedstawię obowiązujące polskie przepisy konstytucyjne i regulaminowe w tym zakresie (II). Następnie omówię z punktu widzenia praw opozycji treść siedmiu projektów *de lege fundamentalis* aktualnie rozpatrywanych przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego (III). Na zakończenie rozważę problem ewentualnej konstytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w Polsce (IV).

I. W europejskiej tradycji konstytucyjnoustrojowej ukształtowały się dwa podstawowe sposoby pojmowania i regulowania praw opozycji parlamentarnej: model konfliktowy oraz kompromisowy². Zgodnie z koncepcją parlamentaryzmu antagonistycznego — który powstał i występuje w Anglii — rząd i opozycja są dwiema stale zwalczającymi się siłami politycznymi, których wzajemne stosunki oparte są na trzech następujących założeniach: konkurencja w celu zdobycia władzy, tolerancja w czasie jej sprawowania oraz zmiana piastunów władzy w wyniku wyborów powszechnych. W ustroju tym każdorazowa mniejszość parlamentarna znajduje się zawsze poza strukturami władzy. Opozycja nie bierze udziału we współrządzeniu krajem, jest tylko niezbędną drugą stroną parlamentarnego systemu

¹ Por. obszernie omówienie hasła „opozycja parlamentarna” w XXX tomie monumentalnej włoskiej *Enciclopedia del Diritto*, Mediolan 1980, s. 532–561. Wyróżnia się tam tak zwany system rządu o zapewnionych prawach dla opozycji, pozwalający wykluczyć z „niejasnej kategorii ustrojów podziału władz wszelkie struktury pseudodemokratyczne («demokracje fasadowe»), które — mimo ich formalnego uznania w charakterze prezydenckich lub parlamentarnych systemów rządu — pomijają istotnie gwarancje mniejszości i możliwości opozycji” (s. 53).

² Dobry przegląd problematyki opozycji parlamentarnej zawierają prace: H. Oberreuter (pod red.), *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975; S. Giulj *Le statut de l'opposition en Europe*, Paryż 1980. Najnowszym opracowaniem tej problematyki jest opracowanie zbiorowe pod redakcją Ph. Nortona, *Parliamentary dissent in Western Europe*, Londyn 1990.

ządu — swego rodzaju symetrycznym i równoprawnym odpowiednikiem większości rządowej³. W czasie kadencji parlamentarnej, opozycja rywalizuje z rządem w celu zdobycia poparcia społecznego, a nie dla usprawnienia czy uczynienia skuteczniejszym sprawowanie władzy państwowej. Innymi słowy, działalność mniejszości parlamentarnych w brytyjskiej strukturze władzy ogranicza się co najwyżej do przygotowania gruntu do zmiany swej roli z opozycyjnej na rządową. Proces podejmowania rozstrzygnięć politycznych w tym modelu polega na stosowaniu metod akcentujących spory oraz dyskusje. Podstawowym celem takiego procesu decyzyjnego jest jak najostre ujawnienie sprzeczności i różnic zdań między rządzącymi a opozycją, a nie poszukiwanie zgody i porozumienia. Aktualni piastuni władzy państwowej dochodzą do swych rozstrzygnięć drogą stosowania, by tak rzec, procedur kontradiktoryjnych, a nie przekonywania opozycji czy tym bardziej przeciągania jej na swoją stronę⁴. Taki stosunek rządzących do przeciwnej strony wyklucza postawy sekciarskie, dogmatyczne czy tym bardziej próby ignorowania ugrupowań mniejszości albo ostracyzmu wobec nich. Z drugiej strony, konkurujące stronnictwa mniejszości tolerują w dużym stopniu posunięcia i działania osób aktualnie sprawujących władzę. Taki ścisły podział ról na rządzących i opozycję powoduje, że w omawianym systemie parlamentarnym zmiany w tym zakresie następują tylko w wyniku okresowych wyborów powszechnych. W toku kadencji ciała przedstawicielskiego, strona rządowa i opozycyjna nie porozumiewają się na przykład w sprawie jednolitego głosowania w określonych kwestiach bądź zawarcia sojuszu czy tym bardziej utworzenia trwałych koalicji rządowych. Ewentualne uzgodnienia co do harmonogramu (ale nie treści) pracy izby są odpowiedzią bardziej na groźby zastosowania drastycznych środków regulaminowych będących do dyspozycji rządu i opozycji niż wspólnych ustaleń w tym zakresie⁵.

Drugi model traktowania opozycji — występujący w większości państw europejskich — polega na włączeniu opozycji do procesu sprawowania władzy. W modelu kompromisowym rządzący opierają swoje stosunki z partiami opozycyjnymi w dużym zakresie na porozumieniach i układach. Są to ustroje koalicji

³ Por. na ten temat uwagi T. Erskina Maya, najwybitniejszego brytyjskiego znawcy prawa parlamentarnego, w jego klasycznym dziele *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londyn 1990, s. 257–259.

⁴ Dwóch autorów angielskich w swej książce opublikowanej w 1994 r. przez Wydawnictwo Sejmowe, opisując stosunki między większością rządową a opozycją celnie zauważają, że w brytyjskim parlamencie rząd musi przede wszystkim „nakłonić posłów z własnej partii do głosowania za polityką, którą prowadzi, a która jest stale krytycznie oceniana przez partie opozycyjne”. P. Silk i R. Walters (tłum. J.M. Zaremba), *Jak działa Parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 74.

⁵ Wybitni znawcy brytyjskiego współczesnego parlamentaryzmu objaśniają dochodzenie do uzgodnień w sprawie harmonogramu pracy Izby Gmin dwoma czynnikami: częstą zmianą partii u władzy oraz względnie długim stażem „posłowania” większości reprezentantów. Najdłuższy nieprzerwany okres rządu jednej partii w obecnym stuleciu wyniósł zaledwie 13 lat, a przeciętny czas trwania takich rządów nie przekroczył pięciu i pół roku. Przeciętny okres sprawowania mandatu przedstawicielskiego w Izbie Gmin wynosi około piętnastu lat. Jak dodają autorzy, połączenie tych dwóch czynników oznacza, że większość członków ma doświadczenie zasiadania zarówno na ławach rządowych, jak i opozycji. J.A.G. Griffith i M. Ryle wraz z M.A.J. Weelerem-Boothem, *Parliament. Functions, Practice and Procedure*, Londyn 1989, s. 297–298.

stronnictw monopolizujących rządy w państwie. Takie współdziałanie może obejmować sojusze polityczne mające zarówno niewielką przewagę w parlamencie nad opozycją (a nawet w pewnych okresach tworzące tylko rządy mniejszościowe), jak i szerokie związki sprzymierzonych ugrupowań, łączące niemal wszystkie partie reprezentowane w organie ustawodawczym. Podczas rządów tak zwanych wielkich koalicji uwidacznia się ich główna cecha polegająca na redukcji opozycji do niewielkich mniejszości parlamentarnych o ograniczonych możliwościach działania w ramach ciała przedstawicielskiego. W dłuższych okresach model kompromisowy prowadzi do trwałej petryfikacji ról wyznaczającej partiom opozycyjnym pozycję permanentnej mniejszości parlamentarnej. Dla niektórych z tych ustrojów znamieną jest ponadto eliminacja konstytucyjnoprawna tak zwanych partii antysystemowych⁶.

Takiej pomniejszonej roli opozycji towarzyszy jednak wzrost jej znaczenia w rządzeniu krajem przez udział jej przedstawicieli w organach władzy i w innych ośrodkach podejmowania decyzji państwowych. Stwarza to możliwość wpływania tych ugrupowań na politykę realizowaną w państwie. Jest to jednak wpływ ograniczony, a nawet w dużym stopniu złudny, którego następstwem jest utrata przez stronnictwa opozycyjne ich własnego oryginalnego oblicza, poręczanie swoim autorytetem niepopularnych w społeczeństwie decyzji, a w ostatecznym rachunku odejście od wysuniętego programu zmian i przeobrażeń. Poważny uszczerbek doznają dwie pozostałe podstawowe funkcje opozycji: krytyka i kontrola rządu. Publiczna rywalizacja między obozem rządowym a opozycją przejawia się zaledwie w okresach kampanii przedwyborczych. Również wówczas konkurencja między omawianymi siłami politycznymi nie przybiera ostrzejszych form czy sporów merytorycznych, gdyż opozycja z uwagi na swoje dotychczasowe afirmujące stanowisko wobec posunięć rządowych ma trudności w ubieganiu się o głosy wyborców. Wreszcie, należy zauważyć, że dla rządu koalicyjnego właściwe jest obniżanie tak zwanej reprezentatywności społeczeństwa w parlamencie, i to w tym większym stopniu, im więcej sprzymierzonych partii politycznych bierze w niej udział⁷.

Zarówno bońska ustawa zasadnicza z 23 maja 1949 r., jak i przepisy regulaminów izb niemieckiego parlamentu pomijają milczeniem kwestię opozycji. Jedynym

⁶ W tym zakresie tytuł rozdziału N. Stjernquista dotyczący krajów skandynawskich w pracy pod redakcją H. Oberreutera (p. przypis 2) rozpoczyna się znamienym zapytaniem: *Opozycja bez alternatywy?* Treściwe studium o eliminacji stronnictw antysystemowych opublikował w materiałach z niemiecko-amerykańskiej konferencji z okazji 40-lecia bońskiej ustawy zasadniczej i 200-lecia Konstytucji USA W.F. Murphy, *Excluding Political Parties: Problem for Democratic and Constitutional Theory*, [w:] P. Kirchhof i D.P. Kommers (pod red.) *Germany and Its Basic Law: Past, Present and Future — A German-American Symposium*, Baden-Baden 1993, s. 173–206.

⁷ Jest to tzw. imperatyw, po raz pierwszy sformułowany przez H. Pitkina w pracy o pojęciu reprezentacji. Jest on powszechnie przyjęty w naukach politologicznych. Zgodnie z tym prawem członek wielkiej koalicji postępuje w taki sposób, aby nie popaść w konflikt z życzeniami swych wyborców. Powoduje to tak ścisłe utożsamienie się reprezentanta ze swym elektoratem, że postulaty i stanowisko pozostałych wyborców są systematycznie zapoznawane, a nawet lekceważone, Por. H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley–Los Angeles–Londyn 1967, s. 101.

aktem ustawodawczym Republiki Federalnej Niemiec, który posługuje się pojęciem opozycji parlamentarnej, jest art. 92 ust. 1 pkt. 3 kodeksu karnego. Przewiduje on odpowiedzialność karną za nadużycie praw opozycji⁸. O opozycji wypowiedział się w wielu orzeczeniach (wydanych na podstawie skarg frakcji Bundestagu oraz wniosków o zakaz działalności partii politycznych) Związkowy Trybunał Konstytucyjny. W szczególności, organ ten uznał „prawo do tworzenia i wykonywania opozycji parlamentarnej” oraz sformułował zasadę „równości szans między rządem a opozycją”. Związkowy Trybunał Konstytucyjny nie wyciągnął jednak nigdy konkretnych i praktycznych konsekwencji z tych orzeczeń. Wręcz przeciwnie, na przykład stwierdził niezgodność z konstytucyjną zasadą równości utworzenia stanowiska przywódcy opozycji w Sejmiku Krajowym Szwabii-Palatynatu i odmówił przedstawicielom opozycyjnej partii „Zielonych” prawa do zasiadania w komisji budżetowej Sejmu Związkowego, rozpatrującej wydatki na tajne służby. Co więcej, organ ten posługując się pojęciem tak zwanej walczącej demokracji może eliminować z porządku konstytucyjnego kraju opozycyjne partie polityczne w razie stwierdzenia, że „swoimi celami lub zachowaniem się zwolenników zmierzają do naruszenia lub obalenia wolnościowego, demokratycznego ustroju, albo zagrażają istnieniu Republiki Federalnej Niemiec”⁹.

Szczególne miejsce wśród konstytucyjnych urządzeń RFN godzących w opozycję parlamentarną zajmuje tak zwane konstruktywne wotum nieufności. Według założeń twórców bońskiej ustawy zasadniczej ta forma odpowiedzialności rządu przed ciałem przedstawicielskim miała być *panaceum* na wszelkie trudności związane z destabilizującymi działaniami opozycji w Bundestagu¹⁰. Wypaczenie klasycznej instytucji odpowiedzialności gabinetu przed organem ustawodawczym polega na możliwości uchwalenia wotum nieufności tylko wtedy, gdy stawiająca wniosek w tej sprawie mniejszość jest jednocześnie swą przeciwstawnością, czyli większością parlamentarną. O tym że przekształcenie mniejszości w większość jest niezmiernie trudne, może świadczyć fakt, iż w ponad czterdziestoletniej historii obowiązywania art. 67 bońskiej ustawy zasadniczej z 1949 r. zaledwie dwukrotnie podjęto próbę jego stosowania. Pierwsza próba odwołania kanclerza z 27 kwietnia 1972 r. nie powiodła się. Druga, przedsięwzięta 1 października 1982 r. udała się tylko dzięki uprzedniemu rozpadowi koalicji rządzącej, a nie w wyniku samodzielnej działalności opozycji w tym zakresie. Poza tym, w dalszym ciągu możliwe jest destabilizujące wykorzystanie konstruktywnego wotum

⁸ Zamieszczenie tej normy w II części szczegółowej niemieckiego kodeksu karnego wśród przepisów dotyczących przygotowań do wojny zaczepnej, działań skierowanych na obalenie przemocą ustroju wewnętrznego RFN, zagrożenia demokratycznego państwa prawnego jest też już samo w sobie bardzo znamienne.

⁹ Inny niemiecki autor prac o opozycji parlamentarnej omawiając podstawy tych i innych orzeczeń Związkowego Trybunału Konstytucyjnego — wręcz pisze o zawartym w nich „nieprzekonywającym z wielu względów dogmacie równości”. Por. H.P. Schneider, *Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition*, [w:] H.P. Schneider i W. Zeh (pod red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin–Nowy Jork 1989, s. 1083.

¹⁰ Por. B.Y. Kim, *Regierungskrisen und Verfassungsrechtliche Lösungsansätze*, Baden-Baden 1993, s. 217 i n.

nieufności, jeśli wewnętrznie rozbity, przejściowy sojusz partii opozycyjnych porozumie się tylko co do osoby kandydata na kanclerza, aby spełnić formalne przesłanki art. 67 ustawy zasadniczej¹¹.

Innym europejskim systemem rządu, który ignoruje prawa opozycji parlamentarnej, jest V Republika Francuska. Jak podkreślają autorzy podręcznika prawa konstytucyjnego, J. Gicquel i R. Hauriou, rząd w procesie ustawodawczym rozporządza tak dużym arsenałem środków prawnych uprzywilejowujących go, że opozycja może tylko toczyć „walkę tylną strażą, czekając, aż Rada Konstytucyjna przychyli się ewentualnie do jej poglądów”. Ich zdaniem, przedstawiciele opozycji we Francji mogą co najwyżej podejmować działania opóźniające postępowanie legislacyjne¹². Nie chcąc szczegółowo rozwijać znanej z literatury przedmiotu kwestii uszczuplenia praw francuskiego parlamentu w tej dziedzinie, zauważę tylko, że Zgromadzenie Narodowe może, na przykład, uchwalić ustawę na wniosek rządu bez dyskusji i głosowania czy przeprowadzić tylko jedno głosowanie nad całością lub częścią dyskutowanego projektu ustawy, dopuszczając wyłącznie poprawki wniesione lub aprobowane przez władzę wykonawczą¹³.

Również w dziedzinie funkcji kontrolnej prawa ewentualnej francuskiej opozycji nie są wielkie. Świadczy o tym chociażby brak instytucji interpelacji, trudności w znalezieniu właściwej formuły dla konstytucyjnie unormowanych zapytań reprezentantów¹⁴, wyłączenie z zakresu badań parlamentarnych komisji śledczych spraw, w których wszczęto postępowanie sądowe, a przede wszystkim sposób regulacji odpowiedzialności Rady Ministrów przed Zgromadzeniem Narodowym. Pomijając stosunkowo dużą liczbę deputowanych niezbędną do zapoczątkowania tej procedury, należy przede wszystkim wymienić zakaz do końca sesji ponownego wniesienia wniosku o wyrażenie rządowi wotum nieufności przez sygnatariuszy poprzedniego odrzuconego wniosku. Oznacza to, że opozycja

¹¹ Przytoczony w poprzednim przypisie Autor proponuje, w celu zapobieżenia powstaniu tej „pseudokonstruktywnej” większości, ciekawą modyfikację art. 67 bońskiej ustawy zasadniczej, regulującą omawiany rodzaj wotum nieufności (s. 233–234, a zwłaszcza 332).

¹² J. Gicquel i A. Hauriou (z udziałem P. Gélarda), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paryż 1985, s. 915.

¹³ Por. „klasyczną” monografię w języku polskim J. Stembrowicza, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963. Najnowsze zmiany w tym zakresie odnotowuje W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji* (Warszawa 1992) pisząc, że „z upływem czasu antyparlamentarna interpretacja konstytucji została wyraźnie osłabiona, a nowe zwyczaje, niekiedy i poglądy wyrażone np. w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej poszły w przeciwnym kierunku” (s. 191).

¹⁴ Ust. 2 art. 48 obowiązującej konstytucji głosi: „Jedno posiedzenie tygodniowo jest z góry zarezerwowane dla zapytań członków parlamentu i odpowiedzi rządu”. W związku z tym regulaminy obu izb przewidziały dwa rodzaje zapytań ustnych: z debatą i bez debaty. Od 1978 r. zapytania ustne z debatą wyszły z użycia w Zgromadzeniu Narodowym. W związku z ich stopniowym zanikiem, w 1970 r. wprowadzono we francuskiej izbie niższej „środowe” pilne pytania do rządu na aktualne problemy. W 1989 r. zapoczątkowano w Zgromadzeniu Narodowym praktykę „czwartkowych” tzw. pytań zasypujących. Zadawane bez uprzedzenia szefowi resortu co tydzień od 15⁰⁰ do 16⁰⁰ pozwalają one poruszyć dowolną kwestię związaną z działalnością ministerstwa i jego planami przedsięwzięć. Pytania są krótkie, z możliwością natychmiastowej repliki deputowanego. Szefowi resortu może towarzyszyć najwyżej jeden doradca. Czas przeznaczony na te pytania dzieli się proporcjonalnie do liczby mandatów przypadających poszczególnym klubom.

w najlepszym razie może zgłosić w sesji co najwyżej cztery propozycje dezaprobaty egzekutywy. Bardzo znamienity jest też sposób głosowania nad wnioskiem tego rodzaju: wstrzymujących się od głosowania uważa się za przeciwników wniosku, czyli traktuje się ich jak deputowanych popierających inkryminowaną Radę Ministrów. O nierealnym charakterze tego środka kontroli parlamentu nad rządem przez opozycję może świadczyć fakt, że od wejścia w życie ustawy zasadniczej, która go ustanowiła — przez ponad trzydzieści pięć lat zaledwie raz, 2 października 1962 r., członkom Zgromadzenia Narodowego udało się obalić egzekutywę w wyniku wyrażenia jej wotum nieufności¹⁵.

Pierwszym europejskim krajem, i obecnie jedynym, który konstytucjonalizuje opozycję parlamentarną jest Portugalia¹⁶. Artykuł 117 ust. 2 ustawy zasadniczej z 25 kwietnia 1976 r. przyznaje mniejszości „prawo do demokratycznej opozycji w myśl zasad Konstytucji”. Prawo to dotyczy opozycji parlamentarnej oraz pozaparlamentarnej, a także opozycji na różnych szczeblach organizacji państwowej. Zgodnie z art. 288 ustawy zasadniczej prawo opozycji demokratycznej ma charakter normy konstytucyjnej relatywnie niezmiennej. Prawo to przysługuje wszystkim ugrupowaniom politycznym nie wchodzącym w skład władzy wykonawczej. Partie są uważane za opozycyjne nawet wówczas, gdy mają większość w organie ustawodawczym w porównaniu do ugrupowań popierających egzekutywę. Jest ono dla stronnictw opozycyjnych równe w tym znaczeniu, że rząd nie może wybrać czy wykluczyć któregośkolwiek z nich.

Zgodnie z ustawą zasadniczą Portugalii partie reprezentowane w ciałach przedstawicielskich, w tym w Zgromadzeniu Republiki, mają prawo do „regularnego i bezpośredniego” informowania ich na temat przebiegu „podstawowych spraw o znaczeniu publicznym”. Drugim ważnym konstytucyjnym prawem ugrupowań opozycyjnych w organie ustawodawczym jest ich prawo do samodzielnego określenia porządku dnia pewnej liczby posiedzeń Zgromadzenia Republiki. W szczególności art. 179 ust. 1 portugalskiej ustawy zasadniczej nakazuje lepsze traktowanie opozycyjnych partii politycznych w tym zakresie. Inne prawo stronnictw opozycyjnych przewidziane w obowiązującej konstytucji tego kraju polega na prawie do czasu antenowego w publicznym radiu i telewizji. Ponadto, normy ustawy zasadniczej ustanawiają na rzecz opozycji prawo do odpowiedzi i repliki w tych środkach masowego przekazu na oświadczenia polityczne rządu. Udzielony na tej podstawie czas partiom opozycyjnym winien być równy rządowemu nie

¹⁵ W związku z tak restrykcyjną regulacją praw opozycji parlamentarnej we Francji, należy zaliczyć do „naukowego wyczynu” niewielki artykuł Y. Colmou pod znamienitym tytułem *Poradnik posta obstrukcjonisty* [w:] „Pouvoirs” 1985, nr 34, s. 121–130.

¹⁶ Jedynym szerszym opracowaniem teoretycznym tej problematyki jest książka J.M. Silva Leitão, *Constituição e direito de oposição*, Coimbra 1987. Problematyką opozycji nie zajmował się dotychczas portugalski Trybunał Konstytucyjny. W dwóch orzeczeniach poruszył on pośrednio to zagadnienie: w orzeczeniu nr 63 z 1991 r., gdy badał wniosek 38 deputowanych do Zgromadzenia Republiki w sprawie uznania 13 artykułów regulaminu parlamentarnego za niezgodne z ustawą zasadniczą (p. *Diário da República* — II Série, 3.7.1991, no. 150) oraz w orzeczeniu nr 458 z 1993 r. dotyczącym tajemnicy państwowej (p. *Diário da República* — I Série-A, 17.9.1993, no. 219).

tylko pod względem długości, ale również z punktu widzenia pory odbioru programu, który uprzednio był do dyspozycji egzekutywy¹⁷.

Najbardziej rozwinięty statut posiada opozycja parlamentarna w Wielkiej Brytanii. W angielskim ustroju opozycja ma stały i oficjalny charakter. Przywódcy opozycji w Izbie Gmin i w Izbie Lordów, główni rzecznicy dyscypliny partyjnej w tych zgromadzeniach, oraz dwóch zastępców głównego rzecznika dyscypliny partyjnej w pierwszym wymienionym organie ustawodawczym opłacani są ze Skarbu Państwa tak jak odpowiedniej rangi przedstawiciele państwowej służby cywilnej. Z kasy państwowej pokrywa się również koszty badań i ekspertyz potrzebnych do kompetentnego zajęcia stanowiska przez członków opozycji w kwestiach ustawodawczych i innych, utrzymanie czteroetatowego biura rzeczników dyscypliny partyjnej w Izbie Gmin, samochodu służbowego przywódcy opozycji oraz opłaty pocztowe¹⁸.

Limity czasu, jakim dysponują reprezentanci opozycji zabierający głos w Izbie Gmin w odpowiedzi na wystąpienia członków rządu na posiedzeniach plenarnych parlamentu, są równe długości wystąpień przedstawicieli władzy wykonawczej. Ponadto, marszałek (spiker) udzielając reprezentantom opozycji głosu w debacie z udziałem członków rządu, stara się, aby rzecznicy tych dwóch stron przemawiali na przemian, a osobą kończącą dyskusję był opozycyjny poseł. Zgłoszenie przez opozycję wniosku w sprawie wyrażenia rządowi wotum nieufności nie jest obwarowane szczególnymi warunkami. Jeśli opozycja chce w ten sposób pociągnąć do odpowie-

¹⁷ W wykonaniu konstytucyjnych przepisów o opozycji Zgromadzenie Republiki Portugalii wydało dwa akty prawne: „Statut prawny opozycji” (ustawa nr 59 z 5 VIII 1977 r.) oraz „Gwarancje prawnej repliki politycznej partii opozycyjnych” (ustawa nr 36 z 5 IX 1986 r.). Pierwszy akt reguluje m.in. takie zagadnienia, jak prawo partii parlamentarnych do otrzymywania informacji i danych od rządu, ich udziału w oficjalnych aktach i uroczystościach, uprzedniej konsultacji co do wyznaczenia daty wyborów do organów samorządu terenowego, podstawowych kierunków polityki zagranicznej, obrony narodowej, założeń planu społeczno-gospodarczego i budżetu państwa, nadzoru i kontroli nad publicznymi środkami masowego przekazu, przedstawiania corocznych sprawozdań rządowi oraz jego przedstawicielom w Zgromadzeniu Republiki. Druga ustawa definiuje w szczególności pojęcie rządowych oświadczeń politycznych, sposobu rezerwowania czasu antenowego dla opozycji parlamentarnej, zakaz łącznego korzystania z prawa antenowego oraz prawa do repliki, a także odstępowania sobie tych praw w ramach ugrupowań mniejszości.

¹⁸ W poprzedniej dekadzie przez cztery lata istniała w Hiszpanii oparta na angielskim wzorcu instytucja przywódcy opozycji. Pomijając szczególne okoliczności ówczesnego etapu historycznego Hiszpanii oraz zbieżność inicjatyw w tym zakresie szefa rządu, marszałka Kongresu Deputowanych oraz lidera największego stronnictwa mniejszości w tej izbie, ustanowienie stanowiska przywódcy opozycji było rezultatem, jak pisze J.F. López Aguilar (s. 250) poglądów socjalistów na temat „godności opozycji”, które głosili będąc w poprzedniej kadencji parlamentarną partią mniejszościową niż świadomego działania mającego na celu formalne ukształtowanie statutu opozycji. Porażka wyborcza Sojuszu Ludowego oraz rezygnacja z kierowania tą partią przez M. Fraga Iribarne będącego jednocześnie oficjalnym przywódcą „sprotokolizowanej opozycji” — jak ją z dużą dozą celności określono w Hiszpanii — oraz nacisk pozostałych niewielkich ugrupowań mniejszości spowodowały wydanie 17 II 1987 r. przez prezydium Kongresu Deputowanych uchwały pozbawiającej mocy wiążącej poprzednią z 8 II 1983 r., na podstawie której wyposażono szefa opozycji jako przywódcę największego klubu parlamentarnego w „środki kadrowe i materialne”. Por. inne bardzo ciekawe wywody przytoczonego autora na ten temat w jego monografii *La Oposición Parlamentaria y el Orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España*, Madryt 1988, *passim*.

działności członków gabinetu, rola przewodniczącego parlamentu ogranicza się tylko do wyznaczenia czasu na przeprowadzenie debaty nad tą inicjatywą¹⁹.

W każdej sesji siedemnaście dni posiedzeniowych zastrzeżonych jest na rzecz oficjalnej opozycji, a dalsze trzy dni na rzecz drugiej, najliczniejszej reprezentowanej w Izbie Gmin partii opozycyjnej. Na podstawie obowiązujących przepisów regulaminowych, przedstawiciele opozycji mają pełną swobodę odnośnie do poruszonych w debacie plenarnej tematów. Ponadto, zgodnie z przyjętą tradycją, w czasie pięciodniowych obrad nad przygotowaniem zbiorczej odpowiedzi posłów na mowę programową monarchy wygłaszaną na początku każdej sesji dominują wypowiedzi i problemy podnoszone przez przedstawicieli opozycji²⁰.

Nie ulega wątpliwości, że zapytania poselskie są w brytyjskim parlamencie *par excellence* instytucją opozycji. Wśród różnych rodzajów zapytań szczególne znaczenie ma, naśladowana w wielu organach przedstawicielskich świata, tak zwana godzina pytań. Codziennie, od poniedziałku do czwartku od godziny 14³⁵ do 15³⁰ ministrowie odpowiadają ustnie na uprzednio zgłoszone przez posłów pytania. We wtorki i w czwartki pod koniec tego okresu członkowie Izby Gmin mogą stawiać pytania bezpośrednio premierowi. Ich podstawową cechą jest nie ograniczony przedmiotowo zasięg tematyczny oraz brak obowiązku uprzedzenia o treści pytania. Inną zaletą omawianej instytucji — dozwoloną tylko dla przywódcy opozycji — jest możliwość zadania kilku uzupełniających pytań. Dodatkową dodatnią cechą tej żywej i żywiołowej wymiany zdań między przywódcą opozycji i szefem rządu jest okoliczność, że odbywa się ona w porze, która umożliwia jej późniejsze szerokie relacjonowanie w wieczornych dziennikach radiowo-telewizyjnych o największym odbiorze²¹.

Oprócz wymienionych niezwykłych przywilejów brytyjskiej opozycji, w praktyce parlamentarnej tego kraju obowiązują wiele innych przestrzeganych zwyczajów i procedur. Na przykład, angielska Izba Gmin przychyliła się zwykle do wniosków oficjalnej opozycji o unieważnienie aktu prawotwórczego czy o wyrażenie zgody na trzyminutowe wystąpienie jej przedstawicieli uzasadniających odbycie nagłej debaty bądź zadających pytania członkom gabinetu w pilnej sprawie o znaczeniu publicznym. Jeśli dodamy do tego duży wpływ opozycji na prace, a zwłaszcza na tematykę obrad czterech wielkich komisji Izby Gmin (ds. regionalnych, szkockiej, walijskiej i Irlandii Północnej) oraz nierzadkie przypadki odstąpienia przez stronę rządową zarezerwowanego dla niej czasu w postępowaniu parlamentarnym, to łatwo dostrzeżemy znaczny zakres możliwości działania i podejmowania inicjatyw na fo-

¹⁹ Por. I. Greer, *Right to be Heard: A Guide to Political Representation and Procedure*, Londyn 1985.

²⁰ Tamże, s. 72 i n.

²¹ P. Silk i R. Walters (*Jak działa Parlament...*, s. 199–201) charakteryzując zapytania do premiera wypowiadają m.in. następujące zdania: „Izba jest głośna, a nawet wrzaskliwa”; „Ci, którzy wierzą w politykę konfrontacji, skłaniają się do wysokiej oceny tego wydarzenia, ci zaś, którzy są zwolennikami porozumienia, spoglądają trochę krzywo”; „Posłowie doceniają wartość pytań, jak «strzały w ciemności», które wywołują zaskoczenie i dotyczą najnowszych wydarzeń”; „Kiedyś premierzy obawiali się zadawanych pytań, lecz polityk, który okazał się tak zdolny, że został premierem, potrafi wykorzystać czas pytań na swą korzyść, na przedstawianie swej polityki i na atakowanie poglądów przeciwników, dzięki czemu pozyskuje wyborców”.

rum parlamentarnym przez obóz przeciwny siłom aktualnie sprawującym władzę w państwie²².

II. W polskich obowiązujących przepisach konstytucyjnych problematyka opozycji parlamentarnej jest całkowicie pominięta. Żadna norma zarówno Małej konstytucji z 17 października 1992 r., jak i utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji PRL z 1952 r. z późniejszymi zmianami, którą będę dalej nazywał starą ustawą zasadniczą, nie wzmiankuje o opozycji parlamentarnej, a tym bardziej nie przyznaje jej w organie ustawodawczym jakiegokolwiek szczególnej roli²³.

Artykuł 3 Małej konstytucji głosi, że Sejm składa się z 460 posłów. Nie są oni zróżnicowani z jakiegokolwiek powodu, a zwłaszcza na większość i opozycję parlamentarną. O jedynym ewentualnym zróżnicowaniu posłów można wnioskować na podstawie art. 4 starej ustawy zasadniczej stanowiącym, że „partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli RP w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Ustęp 2 tego artykułu zawiera jednak postanowienie brzemienne w skutki dla opozycji. Zgodnie z jego treścią, Trybunał Konstytucyjny władny jest orzec o sprzeczności z ustawą zasadniczą celów lub działalności partii politycznych. W ten sposób siły społeczne nie zgadzające się z istniejącym ustrojem mogą być już na podstawie swych zamiarów i planów wyjęte spod prawa. Następstwem tej regulacji może być podział opozycji na prawowitą oraz na nie mogącą legalnie ubiegać się o miejsce w organie przedstawicielskim²⁴.

Podobnie jak przepisy konstytucyjne, pojęcia opozycji parlamentarnej nie zna również obowiązujący regulamin Sejmu. Formułuje on między innymi podział posłów na Sejm ze względów politycznych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 regulaminu Sejmu RP posłowie mogą tworzyć kluby i koła oparte na zasadzie politycznej. Innymi słowy, regulamin Sejmu dopuszcza podział reprezentantów na tak zwane frakcje, a także z uwagi na polską specyfikę na swego rodzaju podfrakcje zwane kołami. Ponadto, kluby lub koła w Sejmie mogą zawrzeć porozumienie ustanawiające wspólną reprezentację w Konwencji Seniorów, a nawet utworzyć zespoły zorganizowane nie na zasadzie politycznej. Wymienionych struktur wewnętrznych Sejmu nie można utożsamić ze swoją formą organizacji ciał przedstawicielskich, jaką jest opozycja parlamentarna.

Jedyną wzmiankę w polskich przepisach prawnych nawiązującą częściowo do badanego pojęcia zawiera regulamin Sejmu w artykule poruszającym zagadnienie tak zwanych wniosków mniejszości. Według art. 40 ust. 3, wnioskami mniejszości są

²² Por. J.A.G. Griffith i inni, *Parliament...*, s. 345 i n.

²³ W artykule omawiam problem opozycji parlamentarnej w Sejmie RP. Nawiązuję jednak w wielu miejscach, gdy jest to konieczne, do regulacji związanych z drugą izbą.

²⁴ Na szczęście, zgodnie z uchwałą TK z 6 X 1993 r., delegalizacja partii politycznych w RP nie jest możliwa z powodu braku odpowiednich przepisów proceduralnych. TK może natomiast przez wydanie orzeczenia o sprzeczności celów partii z konstytucją określonych w statucie lub w programie stronnictw politycznych zalecić wprowadzenie w tych dokumentach stosownych zmian. A. Kulig w głosie do tego orzeczenia TK zauważa, że również w tym drugim przypadku organ może natrafić na przeszkody uniemożliwiające podjęcie decyzji. Por. głosę Andrzeja Kuliga do uchwały TK z dnia 6 X 1993 r. (W.15/92) i postanowienia TK z dnia 15 XII 1993 r. (s. 2–93), [w:] „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 339–343.

pisemne wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, zamieszczone na żądanie osoby, która je zgłosiła, we wspólnym sprawozdaniu organu pomocniczego Sejmu. Zdanie drugie tego ustępu nakazuje zawrzeć we wniosku mniejszości, jeśli dotyczy on konkretnego przepisu lub jego części, wynikających z niego „konsekwencji dla tekstu projektu ustawy”. Trzecim poważnym ograniczeniem wniosku mniejszości jest traktowanie go w głosowaniu na posiedzeniu Sejmu jako „innej poprawki”.

Pomijając okoliczność, że mamy tutaj do czynienia jedynie z potencjalną instytucjonalizacją opozycji, i to tylko w organie pomocniczym parlamencie, zauważymy przede wszystkim, iż w razie postawienia wniosku o odrzucenie poprawki w całości lub zgłoszenia tak zwanej poprawki, której przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach, wniosek mniejszości może w ogóle nie być przedmiotem obrad plenarnych. Ponadto, łatwo zauważyć pewną konkurencyjną rolę — unormowanych w tym samym artykule regulaminu Sejmu — tak zwanych opinii innych posłów nie przyjętych przez komisję. W przeciwieństwie do wniosku mniejszości, sprawozdawca powiadamia na plenum izby o tych opiniach oraz o motywach ich odrzucenia jednocześnie z proponowanymi zmianami w przedłożonym projekcie. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że w obu przypadkach mamy do czynienia ze znanym jeszcze z regulaminu PRL prawem posła do zaznaczenia odrębnego stanowiska w stosunku do uchwały komisji²⁵.

Jedynie absolutne prawo ewentualnej polskiej opozycji — to znaczy takie, którego urzeczywistnienie nie jest uzależnione od poparcia go przez większość posłów — przewiduje art. 46 ust. 4 obowiązującego regulaminu Sejmu. Zgodnie z przyjętym unormowaniem, gdyby Sejm postanowił poddać pod głosowanie projekt ustawy w całości, łącznie z poprawkami, wystarczy w celu udaremnienia realizacji tej swojej polskiej odmiany głosowania zablokowanego zgłoszenie sprzeciwu nawet przez jednego posła. Instytucja ta wprowadzona po raz pierwszy do polskiego prawa parlamentarnego regulaminem Sejmu z 5 października 1935 r., powtórzona została w regulaminie Rady Narodowej RP na uchodźstwie z 21 lutego 1940 r.²⁶ Po utworzeniu tak zwanego państwa ludowego uproszczoną procedurę uchwalania *en bloc* przedłożenia prawotwórczego wprowadzono ponownie przez zmianę regulaminu Sejmu Ustawodawczego RP dokonaną jego uchwałą z 26 lutego 1951 r. Powtórzona w pierwszym regulaminie Sejmu PRL z 21 listopada 1952 r. przybrała ona obecny kształt dopiero w regulaminie Sejmu z 1 marca 1957 r. W szczególności jego art. 73, uwzględniając prawdopodobnie poważne konsekwencje stosowania tej instytucji godzącej w powszechnie przyjętą zasadę prawa parlamentarnego, postulującą jak najczęstsze przegłosowywanie częściami rozpatrywanych materii, powtórzył wspomniane prawo posła umożliwiające mu zgłoszenie indywidualnego sprzeciwu.

²⁵ Por. M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 28.

²⁶ Znamienne jest niedostrzeżenie tej zmiany regulaminowej przez radcę Biura Sejmu RP w okresie międzywojennym i autora m.in. komentarza do ówczesnego regulaminu Senatu, w artykule omawiającym „racjonalizujące” zmiany norm wewnętrznych obu izb po wejściu w życie konstytucji z 23 IV 1935 r. Por. L. Zieleniewski, *Regulaminy Sejmu i Senatu*, [w:] „Nowe Państwo” 1936, z. 2, s. 33–51.

Polskie normy konstytucyjno-regulaminowe przyjmują jako zasadę podejmowania rozstrzygnięć przez Sejm (zgodnie z kanonami klasycznego parlamentaryzmu) większość zwykłą albo bezwzględną. Większości te oznaczają opowiedzenie się za daną propozycją ponad połowy głosujących, przy czym podstawą dla obliczenia tej wielkości jest obecność w sali obrad co najmniej połowy ogólnej liczby członków Sejmu. Jest to z punktu widzenia interesów opozycji parlamentarnej najmniej sprzyjające unormowanie. Regulacja ta jest wyrazem najważniejszej zasady obowiązującej przy podejmowaniu decyzji w organach wieloosobowych. Jednostka wchodząca w skład ciała zbiorowego wyraża zgodę na to, iż organizacją tą kierować będzie większość jej członków. Dodatkowym uszczupleniem praw opozycji w tym zakresie jest przyjęty w polskiej praktyce parlamentarnej sposób traktowania posłów „wstrzymujących się” albo będących na sali obrad, ale świadomie uchylających się od czynnego udziału w głosowaniu²⁷. Głosy tych reprezentantów pomija się całkowicie. Pozwala to większości pośrednio korzystać z tego rodzaju wyrażenia stanowiska.

Najbardziej sprzyjającą opozycji parlamentarnej większością jest tak zwana większość kwalifikowana. W głosowaniu z wykorzystaniem tej większości za daną propozycją musi opowiedzieć się określona ułankowo lub procentowo większa od połowy liczba głosujących. Im większa jest ta wielkość ułankowa lub procentowa, tym korzystniejsza jest ona dla opozycji. Obowiązujące normy prawne wymagają kwalifikowanej większości dwóch trzecich w Sejmie tylko w pięciu przypadkach: uchylenia immunitetu poselskiego, oddalenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zmiany konstytucji, w tym uchwalenia propozycji Senatu dotyczących ustawy konstytucyjnej lub projektu zmiany przepisów konstytucyjnych, obalenia weta prezydenta oraz samorozwiązania. W ten sposób ugrupowanie opozycyjne, którego liczba członków przekracza jedną trzecią ogólnej liczby posłów, może skutecznie przeciwstawić się podjęciu którejkolwiek z wymienionych decyzji Sejmu. Są to swego rodzaju blokujące prawa mniejszości parlamentarnych, chroniące je przed ewentualnymi niekorzystnymi skutkami rozstrzygnięć większości. Musi to być licząca się mniejszość, jeśli trzecią część składu parlamentu można jeszcze traktować jako mniejszość w potocznym znaczeniu tego słowa. Tak więc te negatywne prawa opozycji są dostępne wyłącznie dla stosunkowo dużej opozycji. W obecnej II kadencji Sejmu RP, skorzystanie z tych przywilejów mniejszości wymaga jednolitego współdziałania niemal całej opozycji, w szczególności czterech największych klubów nie należących do koalicji rządzącej. W konsekwencji, ową „blokującą większością” nie rozporządza nawet najsilniejszy klub parlamentarny obecnego Sejmu.

Oprócz wniosku mniejszości oraz jej blokujących praw przepisy regulaminu Sejmu przewidują, w sposób dorozumiany, inne tak zwane pozytywne prawa ewentualnej opozycji. Inicjatywa zaledwie jednego reprezentanta wystarczy do złożenia interpelacji, zadania pytania poselskiego oraz do wystąpienia z żądaniem zmiany porządku dziennego. Piętnastu posłów ma prawo inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej oraz zwołania Konwentu Seniorów, trzydziestu reprezentantów mo-

²⁷ Por. opinię W. Pawelki w sprawie biernego zachowania się posła w czasie aktu głosowania, [w:] „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 116–118.

że żądać odbycia tajnych obrad plenarnych Sejmu, przeprowadzenia głosowania imiennego bądź reasumpcji głosowania, trzydziestu pięciu posłów może wystąpić z wnioskiem o powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich i prezesa Najwyższej Izby Kontroli — w tym ostatnim wypadku również o jego odwołanie. Jedna dziesiąta składu Sejmu może wystąpić o uchwalenie wotum nieufności dla rządu lub poszczególnych szefów resortów, w tym jego kwalifikowanej postaci zwanej konstruktywnym, jeśli chce jednocześnie dokonać wyboru nowego prezesa RM. Pięćdziesięciu reprezentantów może zapoczątkować kontrolę konstytucyjności ustawy, aż stu piętnastu posłów potrzeba do wystąpienia z powtórny wnioskiem o wotum nieufności dla rządu, wówczas gdy od daty nieuchwalenia wobec niego poprzedniej dezaprobaty nie upłynęło więcej niż trzy miesiące.

W regulacji tych praw opozycji zwraca uwagę przede wszystkim fakt, że mają one względny charakter: ich urzeczywistnienie uzależnione jest od przegłosowania wniosków przez co najmniej większość obecnych posłów. Przypatrując się bliżej każdemu z tych praw mniejszości, zauważam ich dodatkowe ujemne cechy stawiające pod znakiem zapytania ewentualny użytek z tych praw przez ugrupowania opozycyjne. Przede wszystkim mieszane uczucia wywołuje regulacja w Małej konstytucji wotum nieufności dla Rady Ministrów czy jej poszczególnych członków. Pomijając kwestię uzależnienia zgłoszenia wniosku dezaprobaty rządowi od podpisania go przez stosunkowo dużą liczbę posłów — co najmniej jedną dziesiątą składu Sejmu — budzi wątpliwość przede wszystkim wyznaczenie tak długotrwałej przerwy między wniesieniem tego wniosku a możliwą chwilą poddania go pod głosowanie. Intencją tego rodzaju regulacji jest między innymi zapewnienie większości parlamentarnej jak najdłuższego czasu na udaremnienie wniosku opozycji mającego na celu złożenie z urzędu rządu tej większości. Jeszcze większym zamachem na prawa mniejszości w tym zakresie jest zastrzeżenie, że w razie nieprzyjęcia przez Wysoką Izbę wniosku o wotum nieufności dla Rady Ministrów ponowny wniosek w tej sprawie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy od daty głosowania nad nim, chyba że z takim wnioskiem wystąpi co najmniej 115 posłów. Wymieniona liczba jest zaledwie o jeden głos mniejsza od większości bezwzględnej wystarczającej, przy minimalnej obecności posłów, dla skutecznego obalenia rządu. Tak podwyższony warunek nie jest już przywilejem mniejszości. Należy też tutaj dodać, że Mała konstytucja sprowadzając uchwalenie wotum nieufności do rygorystycznie utrudnionej instytucji odebrała jej nawet charakter potencjalnego manewru czy posunięcia strategicznego będącego do dyspozycji sił mniejszościowych celem akcentowania swego stanowiska czy po prostu zmuszenia egzekutywy do poważniejszego wytłumaczenia się ze swego ogólnego kursu politycznego albo konkretnego przedsięwzięcia.

Drugą procedurą „opozycyjną”, wyróżniającą się stosunkowo dużą liczbą wymaganych podpisów posłów dla jej uruchomienia, jest kontrola konstytucyjności ustaw. Żądanie poparcia wniosku w sprawie zbadania aktu parlamentarnego co do jego zgodności z ustawą zasadniczą przez pięćdziesięciu posłów w obliczu powszechnie postulowanego wprowadzenia skargi konstytucyjnej budzi zainteresowanie. Następstwem ustanowienia możliwości zaskarżenia aktów obowiązujących przez poszczególnych obywateli mogą być przypadki, gdy nie przekraczająca pięćdziesięciu po-

słów grupa niezadowolonych z uchwalonej ustawy będzie występowała z takim celem indywidualnie, niejako prywatnie, w drodze tak zwanej konkretnej kontroli konstytucyjności ustaw.

Zastrzeżenia wywołuje też, jako efektywne prawo ochrony mniejszości, sposób powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich i prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Wymóg przedstawienia listy aż trzydziestu pięciu podpisów na poparcie kandydatury uniemożliwia mniejszym klubom zgłoszenie swych własnych propozycji w sprawie obsady tych stanowisk. Opozycja nawet niewielka nie może być pozbawiona możliwości przedstawienia swych kandydatów, chociażby ze względu na potrzebę przeciwstawienia i kontrastu ich zalet w porównaniu do zalet osób ubiegających się o te godności z poręczenia większości parlamentarnej. Jest to szczególnie ważne wobec piastunów organów mających stać na straży praw jednostek pokrzywdzonych przez państwo czy sprawdzających działalność rządu, jakimi są RPO lub NIK.

Wątpliwości budzi postawienie tak wysokich progów liczbowych trzem instytucjom obstrukcji parlamentarnej, to znaczy wnioskowi w sprawie tajności obrad Sejmu, głosowaniu imiennego oraz reasumpcji głosowania. Instrumenty te są klasycznymi i prawowitymi środkami obrony praw mniejszości. W wielu okolicznościach obstrukcja opozycji jest ostatnią bronią, którą może się posłużyć mniejszość w celu wymuszenia zmian lub przynajmniej opóźnienia wejścia w życie niekorzystnych dla niej regulacji prawnych bądź decyzji politycznych.

W stosunku do propozycji zarządzenia tajnych obrad można w ogóle zastanawiać się nad sensem tak mocnego obostrzenia regulacji jej zgłoszenia, ponieważ dla przedstawienia wniosku formalnego w sprawie uchwalenia tajności posiedzenia wystarczy jeden reprezentant. Innego rodzaju uwagi wywołuje wysoka liczba poparcia dla wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie głosowania imiennego. Jak zauważono w polskiej literaturze przedmiotu, w związku z nikłym korzystaniem z głosowania imiennego w ustroju socjalizmu realnego, tego rodzaju rozstrzygnięcia mogłyby mieć miejsce chyba tylko w sytuacji wyjątkowej, kiedy specyficzny przedmiot uchwały sejmowej wymagałby *sui generis* deklaracji politycznej składanej wyraźnie przez każdego z posłów²⁸. W związku z tą opinią nie trzeba podkreślać znaczenia głosowania imiennego w „pluralistycznym” parlamencie oraz przewagi takiego sposobu podejmowania decyzji w politycznym organie kolegialnym nad innymi. Rolę tego rodzaju głosowania uwypukla dodatkowo prawo parlamentarne wielu krajów, stwarzając poszczególnym reprezentantom możliwość kilkuminutowego uzasadnienia swego głosu. W każdym razie, nawet nieliczni przedstawiciele opozycji w organie ustawodawczym przez samo zgłoszenie wniosku w sprawie głosowania imiennego uzyskują możliwość dobitnego i nie budzącego wątpliwości manifestacyjnego zaznaczenia swego stanowiska w rozstrzyganej sprawie. Wniosek w sprawie reasumpcji głosowania jest znanym z prawa porównawczego zwykłym wnioskiem formalnym. Bardzo dziwnie brzmi w związku z tym wnioskiem formuła stwarzająca pod-

²⁸ M. Kudej (tamże, s. 27) wręcz stwierdził w stosunku do ówczesnego regulaminu, że możliwość przeprowadzenia głosowania imiennego była „reminiscencją dawnych rozwiązań, dotyczących techniki prac parlamentarnych”.

stawę do jego stosowania: „gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości”. Jeżeli taką znaczną wątpliwość wywołuje głosowanie jednocześnie aż u trzydziestu posłów, można się zastanawiać, czy nie byłoby lepiej je odroczyć, a nawet w ogóle z niego zrezygnować²⁹.

Patrząc z punktu widzenia praw opozycji, zastrzeżenia budzą też regulacje dotyczące prawa do inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej członków Sejmu. Zastrzeżenie prawa inicjatywy prawotwórczej oraz uchwałodawczej dla grupy piętnastu posłów — odpowiadającej minimalnej liczbie reprezentantów mogących utworzyć klub parlamentarny — oznacza w praktyce konieczność zebrania podpisów przez posłów mniejszości z co najmniej dwóch frakcji istniejących w Wysokiej Izbie albo w ramach większego klubu sejmowego opozycji. Tego rodzaju unormowanie nie wydaje się najlepszym unormowaniem z punktu widzenia interesów mniejszości, gdyż podważa w obu przypadkach formalną strukturę organizacyjną Sejmu. Z drugiej strony należy zauważyć, że tak unormowane prawa poselskie wymierzone są nie tyle przeciwko określonej opozycji, ile przeciwko jej poszczególnym członkom. Indywidualni posłowie opozycji przed nowymi wyborami będą mieli trudności dowiedzenia nawet „dobrych chęci” w trakcie realizacji swych mandatów. W konsekwencji, reprezentant strony rządowej będzie mógł okazać się na zakończenie swej kadencji wieloma aktywami, podczas gdy bilans opozycjonisty zamknie się z konieczności negatywnym rejestrem jego działań w organie ustawodawczym. W związku z tym prawem poselskim warto dodać, iż zupełnie niezrozumiałą jest brak liczebnego zróżnicowania w zakresie podejmowania inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych, mimo wyraźnie zaznaczonej odmienności między tymi dwoma aktami w naszym systemie źródeł prawa.

Mimo że generalnie należy uznać za właściwą regułę, iż Konwent Seniorów może zwołać, między innymi, grupa co najmniej piętnastu posłów, duże zróżnicowanie form organizacyjnych reprezentantów w Sejmie, w którym może odzwierciedlić się opozycja, nakazuje zastanowić się, czy mniejsze struktury parlamentarne, jak koła lub porozumienia, mają możliwość należytego wyrażania dążeń i ewentualnych przedsięwzięć przez nie podejmowanych.

Z punktu widzenia urzeczywistnienia praw opozycji krytyczne uwagi wywołuje prawo żądania zmiany porządku obrad w toku posiedzenia Sejmu. Nie budzi ono zastrzeżeń z tego powodu, że tak nisko wyznaczono liczbowo determinowany próg

²⁹ W związku z przywróconą w III RP tzw. reasumpcją głosowania dodam, że autorzy zmian regulaminowych pomylili dwie różne instytucje — znane polskiemu (i nie tylko) przedwojennemu prawu parlamentarnemu — głosowanie powtórne z reasumpcją uchwał. Pierwszy akt zarządza się, gdy podawany jest w wątpliwość wynik głosowania, podczas gdy instytucja reasumpcji uchwał łączy się ze zmianą uchwały ostatecznej. W pierwszym wypadku zakwestionowane głosowanie np. przez jednego z członków urzędującego prezydium izby automatycznie staje się głosowaniem próbnym, niejako pociąga za sobą zarządzanie głosowania za pomocą obliczania głosów. Wniosek o reasumpcję uchwały zależy od tego, czy mamy do czynienia z uchwałą formalną, czy merytoryczną. Wniosek o reasumpcję uchwały formalnej jest w zasadzie zawsze dopuszczalny, podczas gdy reasumpcja uchwał merytorycznych jest dozwolona np. wtedy, gdy głosowania w pewnej sprawie dały sprzeczne rezultaty. Por. L. Zieleniewski, *Regulamin Senatu na tle regulaminów oraz praktyki izb ustawodawczych w Polsce i innych państwach*, Warszawa 1993, s. 184–188.

dla skorzystania z tego uprawnienia. Celowy byłby nawet postulat nieznacznego zastrzeżenia tego wymogu, na przykład przez żądanie poparcia tego rodzaju wniosku przez jednego czy dwóch „spontanicznie” występujących na sali obrad posłów. Największy negatywny aspekt omawianego prawa do zmiany porządku obrad polega na tym, że jest ono niepotrzebną i utrudnioną wersją tego środka ochrony praw mniejszości, z którego dobrodziejstw może ona skorzystać bezpośrednio, powołując się na art. 109 ust. 3, pkt 8 dotyczący tej samej kwestii. Co więcej, wniosek formalny, o którym jest mowa w tym przepisie, umożliwia w szczególności pominięcie dwunastogodzinnego uprzedzenia o nim.

Z punktu widzenia interesów opozycji należy pozytywnie ocenić instytucję zapytań i interpelacji. Są to łatwo dostępne, nawet dla najmniejszych parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych, urządzenia kontroli rządu. Krytyczną uwagę wywołują przepisy regulaminu Sejmu powierzające prezydium, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, prawo rozstrzygania, które z interpelacji czy zapytań włączone będą do porządku obrad. Wpływ tych organów Sejmu na drugi wymieniony instrument kontroli rządu dodatkowo zwiększa postanowienie regulaminowe wymagające, aby organy te tworzyły szansę formułowania zapytań przez członków klubów, kół poselskich i reprezentantów nie zrzeszonych stosownie do wielkości tych grup³⁰. Odnośnie do „pisemnych pytań poselskich w sprawach o zasadniczym charakterze”, niezbyt korzystnym ich unormowaniem z punktu widzenia ochrony praw mniejszości jest fakultatywny charakter dyskusji w sprawie interpelacji oraz udzielonej na nią odpowiedzi.

III. Żadna z propozycji *de lege fundamentalis* nie mówi nic o opozycji, a tym bardziej nie przewiduje nadania jej w przyszłym ustroju określonego statusu³¹. Generalnie akceptowaną we wszystkich przedłożeniach konstytucyjnych swobodę zrzeszania się w partii podważa w projektach SLD, PSL i UW możliwość eliminacji niektórych stronnictw z systemu politycznego. Propozycje te powtarzają w tym zakresie art. 4 starej ustawy zasadniczej. Co więcej, projekt UW poszerza nawet podstawę do delegalizacji partii, gdyż zastrzega, że Trybunał Konstytucyjny może zakazać działalności stronnictwa politycznego także z powodu niezgodności wewnętrznej organizacji ugrupowania z „zasadami demokratycznymi”.

Cztery projekty ustawy zasadniczej konstytucjonalizują nie znane dotychczas dwa absolutne prawa mniejszości parlamentarnej. Propozycje *de lege fundamentalis* UW, SLD, prezydenta i KPN przewidują prawo części reprezentantów, niezależne od decyzji jakiegokolwiek organu, do zwołania sesji nadzwyczajnej parlamentu. Z wnioskiem

³⁰ Zasadę tę zakwestionował przewodniczący klubu parlamentarnego Unii Wolności (KP UW) w Sejmie. Jak pisała „Rzeczpospolita” z 22 IV 1994 r. „na Konwencie Seniorów Geremek wymógł, by prezydium odchodziło od parytetu klubowego w rozdziale liczby uwzględnianych w porządku obrad zapytań. W zaplanowanych na dziś zapytaniach posłowie KP UW, co dotychczas raczej się nie zdarzyło, wyprzedzili w aktywności przedstawiciele SLD”.

³¹ Analizuję siedem projektów ustawy zasadniczej, które zostały złożone do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wybranego w głosowaniu powszechnym z 19 IX 1993 r. Są to następujące projekty: Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), Unii Demokratycznej (obecnie Unii Wolności — UW), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), Senatu (I kadencji), Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacji Polski Niepodległej (KPN) oraz związku zawodowego „Solidarność”.

w tej sprawie może wystąpić jedna czwarta członków Sejmu albo też — jak w prezydenckim przedłożeniu *de constitutione ferenda* — połowa konstytucyjnej liczby senatorów. Według projektu UW zwołanie takiej sesji musi nastąpić nie później niż piętnastego dnia po złożeniu wniosku w tej sprawie, a zgodnie z przedłożeniem KPN w ciągu trzydziestu dni. Jedyne ograniczenie w tej dziedzinie wprowadza projekt prezydenta ustalający, że sesja nadzwyczajna nie może być zwołana wcześniej niż trzeciego dnia po ogłoszeniu zarządzenia o jej zwołaniu i że nie może ona trwać dłużej niż piętnaście dni. Ponadto, propozycja ta oraz projekt konstytucji KPN zastrzegają, że przedmiotem obrad nadzwyczajnych mogą być wyłącznie sprawy wymienione we wniosku o otwarcie takiej sesji oraz ewentualnie, jak głosi drugie wspomniane przedłożenie konstytucyjne, „sprawy, których załatwienie na najbliższej sesji wymagają ustawy lub regulamin, albo które prezydent Rzeczypospolitej na wniosek kanclerza, marszałka Izby Poselskiej lub marszałka Senatu uzna za nagłe”³². Drugie prawo absolutne opozycji — prawo do rozpisania referendum „w przedmiocie uchylecia ustawy” — przewiduje prezydencki projekt ustawy zasadniczej. To abrogacyjne głosowanie ludowe zarządza Rada Ministrów „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa” na wniosek Sejmu podjęty przez co najmniej jedną trzecią konstytucyjnej liczby posłów.

Z wyjątkiem propozycji *de constitutione ferenda* KPN, pozostałe projekty przewidują zasadę większości zwykłej bądź bezwzględnej przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez Sejm oraz regułę, że wymogiem ich prawomocności jest obecność na sali obrad co najmniej połowy reprezentantów. Ten sposób decydowania zastrzeżony jest dla większości spraw. Mimo że projekt konstytucji KPN ustanawia dla uchwał Sejmu, Izby Poselskiej i Senatu również zasadę większości zwykłej, ustala jednocześnie, uważane w literaturze przedmiotu za korzystne dla ugrupowań mniejszościowych, niskie quorum wynoszące zaledwie jedną trzecią ustawowej liczby posłów (lub senatorów)³³.

Niewielką liczbę kompetencji parlamentu badane projekty ustawy zasadniczej zastrzegają dla kwalifikowanych większości głosów. Najwięcej podwyższonych większości zawierają projekty konstytucji prezydenta RP i SLD. Głosy opozycji mogą mieć znaczenie przy podejmowaniu decyzji o samorozwiązaniu Sejmu, uchyleniu immunitetu poselskiego, odrzuceniu weta prezydenckiego, zmianie ustawy zasadniczej, postawieniu głowy państwa w stan oskarżenia konstytucyjnego. W prezydenckiej propozycji *de lege fundamentalis* tak uzależnionymi funkcjami Sejmu jest ponadto wyrażenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej, która upoważnia organizację lub instytucję międzynarodową (ponadnarodową) do wykonywania

³² Cytując dosłownie art. 45 pkt 2 projektu konstytucji KPN nie mogłem zastąpić słowa kanclerz terminem prezes Rady Ministrów, które stosuje się we współczesnej oficjalnej nomenklaturze stanowisk w RP. Urząd kanclerza, ale w innym znaczeniu, występuje też w przedłożeniu *de lege fundamentalis* SLD. Na temat stylistyki propozycji konstytucyjnych por. M. Kruk (red. nauk.) *Jaka konstytucja? Analiza projektów konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Warszawa 1994, s. 8–10. Aby nie wywoływać fałszywych skojarzeń, starałem się wyrazić przestarzałe pojęcia w obecnie przyjętej polskiej konstytucyjnej terminologii. Np. używany w przedłożeniu KPN termin Trybunał Stanu — organ, który w tym projekcie pełni funkcje odpowiadające Trybunałowi Konstytucyjnemu — zastępowałem konsekwentnie ostatnim określeniem.

³³ Por. na ten temat uwagi w znakomitej monografii S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Mediolan 1984, s. 193 i n.

określonych uprawnień zastrzeżonych z mocy konstytucji dla organów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz odrzucenie poprawek Senatu do sejmowej ustawy, podczas gdy w projekcie konstytucji SLD podwyższonej większości poddaje się usunięcie członków kolegium Najwyższej Izby Kontroli i odwołanie kanclerza prawa lub prokuratora generalnego. Pięć pierwszych wymienionych zadań Sejmu wymagających przegłosowania większością dwóch trzecich głosów przewiduje projekt konstytucji UW, cztery, to jest z wyłączeniem prawa do uchylenia immunitetu, zawiera projekt Senatu i KPN, trzy „Solidarności” i PSL, gdyż ponadto nie przewidują one, w pierwszym przypadku instytucji samorozwiązania Sejmu oraz w drugim — z uwagi na poddanie odrzucenia weta prezydenta jedynie większości bezwzględnej. Wśród projektów opowiadających się za dwuczłonową strukturą parlamentu, z wyjątkiem propozycji *de lege fundamentalis* UW, pozostałe przedłożenia konstytucyjne przewidują wyższą od ustanowionej w Małej konstytucji większość dla przewyższenia sprzeciwu ustawodawczego Senatu, kwalifikując ją od dwóch trzecich głosów w postulowanej ustawie zasadniczej Senatu — przez trzy piąte w „solidarnościowej” — do jedenastu dwudziestych głosów w prezydenckiej.

W związku z kwalifikowanymi większościami zwraca uwagę sposób regulacji immunitetu parlamentarnego. Cztery z siedmiu projektów konstytucji nie zastrzegają podjęcia decyzji w sprawie uchylenia immunitetu przez podwyższoną większość³⁴. Co więcej, propozycja *de lege fundamentalis* KPN umożliwia orzeczeniem Trybunału Stanu, jeżeli Sejm podejmie uchwałę w tej sprawie na wniosek głowy państwa lub marszałków izb, pozbawienie posła mandatu za „wystąpienie sprzeczne z prawnie określonym obowiązkiem wierności wobec Rzeczypospolitej albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu”. Zgodnie z prezydenckim przedłożeniem *de constitutione ferenda*, Trybunał Konstytucyjny może pozbawić „na wniosek kierownictwa danego klubu” mandatu reprezentanta za zmianę w czasie kadencji przynależności frakcyjnej. Z drugiej strony, z wyłączeniem propozycji *de lege fundamentalis* SLD, pozostałe projekty konstytucji rozciągają obowiązki immunitetu również na odpowiedzialność administracyjną i (lub) dyscyplinarną. Lepiej chronią też badany przywilej poselski projekty konstytucji SLD, PSL i KPN, gdyż nakazują dla pociągnięcia posła do odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych innych osób wyrażenie zgody na to przez ciało przedstawicielskie, zwłaszcza w pierwszej wymienionej propozycji, podwyższoną większością dwóch trzecich głosów.

Jeżeli wykluczymy bardzo odmienny od pozostałych tryb pociągania do odpowiedzialności politycznej egzekutywy zawarty w projekcie konstytucji KPN, to należy podkreślić przede wszystkim poważne osłabienie praw opozycji parlamentarnej w propozycji *de lege fundamentalis* Prezydenta RP. Z wnioskiem o wyrażenie wotum nieuf-

³⁴ Osłabienie w projektach konstytucji immunitetu poselskiego budzi sprzeciw w związku z planowanym wstąpieniem RP do Unii Europejskiej. Wybrani w głosowaniu powszechnym do Parlamentu Europejskiego polscy posłowie będą chronieni jego przywilejem. Zrodzi to wiele dodatkowych problemów, jak chociażby nierówności między członkami Sejmu zasiadającymi w Parlamencie Europejskim a pozostałymi posłami. Por. dokument roboczy Parlamentu Europejskiego *L'immunité parlementaire dans les Etats membres de la Communauté européenne et au Parlement européen*, [w:] „Serie Affaires Juridiques” 1993, nr 4, s. 146 i n.

ności rządowi może wystąpić 111 posłów, to znaczy połowa bez jednego reprezentanta, jaka wystarczy do jego uchwalenia, w obecności najmniejszej niezbędnej liczby członków Sejmu. Przedłożenia konstytucyjne SLD i Senatu powtarzają w tym zakresie obowiązującą regułę: do zgłoszenia wniosku dezaprobaty dla Rady Ministrów uprawniona jest dziesiąta część członków Sejmu. W projekcie „Solidarności” wymaganych jest pięćdziesiąt podpisów reprezentantów niezbędnych do wszczęcia procedury odpowiedzialności politycznej egzekutywy. Jest to liczba większa o cztery podpisy od obowiązującej w Małej konstytucji, co z uwagi na zmniejszoną liczbę posłów jeszcze bardziej zmniejsza wpływ opozycji na to postępowanie. Propozycje *de lege fundamentalis* UW i PSL nie określają minimalnej liczby posłów uprawnionych do zgłoszenia wniosku o wotum nieufności. Zarówno projekt konstytucji „Solidarności” jak i PSL oraz w zasadzie UW przyjmują jako jedyny możliwy sposób obalenia rządu konstruktywne wotum nieufności³⁵. Lepiej chronią prawa mniejszości projekty konstytucji Senatu i prezydenta, ignorując tego rodzaju instytucję. Propozycja *de constitutione ferenda* SLD ustanawia natomiast fakultatywny charakter konstruktywnego wotum nieufności. Z punktu widzenia ochrony interesów opozycji, pozytywnie też należy ocenić ustanowienie w tym ostatnim projekcie oraz w projekcie Senatu zaledwie trzydniowego terminu między zgłoszeniem a rozpatrzeniem przez plenum wniosku o wotum nieufności. Inne projekty, z wyjątkiem projektu PSL, który pomija w ogóle kwestię tego terminu, wyznaczają jednolicie ten okres na tydzień. Z wyjątkiem propozycji *de lege fundamentalis* SLD, powtarzającej obowiązującą regulację tej materii, pozostałe projekty ustawy zasadniczej umożliwiają ponowne przedstawienia wniosku w sprawie wotum nieufności zaraz po udaremnieniu poprzednio zgłoszonego.

Niezmiernie trudny dla opozycji jest tryb odpowiedzialności rządu przed parlamentem przewidziany w projekcie KPN. Omawianą procedurę zapoczątkowuje się w Senacie, który może z wnioskiem o ustąpienie rządu lub ministra wystąpić tylko podczas sesji zwyczajnej, a głosowanie nad nim nie może się odbyć na posiedzeniu, podczas którego go zgłoszono. Jeżeli za wnioskiem opowie się zwykła większość senatorów, to prezydent może w ciągu dwóch tygodni odwołać Radę Ministrów lub jej członka. Gdyby głowa państwa nie odwołała w ciągu czternastu dni piastunów tych organów, Senat na najbliższym posiedzeniu może większością dwóch trzecich głosów zażądać zwołania nadzwyczajnej sesji Sejmu celem przegłosowania wniosku o odwołanie gabinetu lub szefa resortu. Dopiero jeżeli Sejm, czyli Izba Poselska, Senat i prezydent³⁶ wypowiedzą się za wnioskiem uchwalonym przez Senat — prezydent ma

³⁵ Piszę w zasadzie, ponieważ uważam ust. 5 art. 69 projektu *de constitutione ferenda* UW pozwalający uchwalić wotum nieufności bez wskazania kandydata na prezesa RM za wyjątek w stosunku do ust. 3 tegoż artykułu nakazującego łączne głosowanie wotum nieufności z kandydaturą na szefa rządu. Dużo argumentów przeciw instytucji konstruktywnego wotum nieufności można znaleźć w mojej recenzji pracy: *A Revisão Constitucional e a Mocão de Censura Constructiva* opublikowanej [w:] „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 113–116.

³⁶ Czyli według projektu Sejm obradujący jako stany połączone. Zgodnie z art. 55, pkt 3 przedłożenia KPN obradom Sejmu przewodniczą „w imieniu i na polecenie prezydenta kolejno marszałkowie i wicemarszałkowie Izby Poselskiej i Senatu”. Pogorszenie praw opozycji w tych swoistych organach przedstawicielskich polega także na tym, że zgodnie z art. 26, pkt 3 omawianego projektu „w wypadku równości głosów — głos decydujący również w Izbie Poselskiej i w Senacie przysługuje prezydentowi”.

obowiązek odwołania Rady Ministrów lub jej członka. Przedłożenia *de constitutione ferenda* UW, SLD, prezydenta, KPN i „Solidarności” przewidują również indywidualną odpowiedzialność polityczną członków Rady Ministrów za sprawy należące do kompetencji ich resortów lub powierzone im przez szefa rządu. Tryb usunięcia ministra przez parlament jest taki sam, jak przewidziany dla całego gabinetu.

Tylko w trzech projektach konstytucji przyznaje się *expressis verbis* posłom prawo inicjowania badania zgodności aktów prawotwórczych z ustawą zasadniczą. Zgodnie z projektem PSL z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności ustaw mogą wystąpić „posłowie”, podczas gdy prezydenckie przedłożenie *de constitutione ferenda* zastrzega takie prawo na rzecz „grupy posłów lub senatorów”, również bez uściśleń liczbowych. W projekcie konstytucji KPN prawo zaskarżenia do organu kontroli konstytucyjności „każdej ustawy kardynalnej, ustawy i dekretu” przysługuje grupie piętnastu posłów lub senatorów.

Problematykę kreacji organów państwowych poruszają tylko dwa projekty konstytucji. Propozycja *de constitutione ferenda* SLD przewiduje, że kandydatów na kanclerza prawa albo prokuratora generalnego może przedstawić grupa czterdziestu sześciu posłów. Odwołanie piastunów tych organów może nastąpić tylko w razie poparcia uchwały Sejmu w tej sprawie przez co najmniej dwie trzecie głosów ustawowej liczby posłów. Projekt konstytucji głowy państwa przewiduje możliwość zgłoszenia kandydata na urząd Prezydenta RP przez stu trzydziestu sześciu posłów i senatorów.

Pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa, a w konsekwencji jej ewentualne złożenie z urzędu, może wnioskować, zgodnie z propozycją *de lege fundamentalis* KPN, dwie trzecie posłów lub senatorów; 140 członków Zgromadzenia Narodowego według projektu UW; 136 posłów (lub senatorów) zgodnie z prezydenckim przedłożeniem oraz ta sama liczba, ale liczona od ogółu członków obu izb, w projekcie senackim; 115 posłów na podstawie przedłożenia SLD; 100 posłów zgodnie z propozycją konstytucyjną „Solidarności”; 92 posłów według zamierzenia *de constitutione ferenda* PSL.

Cztery projekty ustawodawcze poruszają problem tajnych obrad Sejmu. Tylko propozycja *de constitutione ferenda* PSL, zamiast niejawnych obrad stwarza możliwość utajnienia całego posiedzenia Wysokiej Izby. Przedłożenia konstytucyjne UW i PSL precyzują liczbę posłów uprawnionych do zgłoszenia wniosku w sprawie zarządzania zamkniętych obrad. W projekcie PSL z takim wnioskiem może wystąpić trzydziestu reprezentantów, podczas gdy projekt UW ustala tę liczbę na jedną czwartą ogólnej liczby posłów, czyli stu piętnastu. W propozycjach *de constitutione ferenda* Senatu i prezydenta nie uściśla się liczby wnioskodawców, ale ustanawia się wymóg większości bezwzględnej dla podjęcia uchwały w tej sprawie.

O prawie inicjatywy ustawodawczej reprezentantów liczbowo określonej wspominają tylko projekty KPN i prezydencki. Pierwsza wymieniona propozycja konstytucyjna przyznaje takie prawo każdemu posłowi. Projekt ustawy zasadniczej głowy państwa zastrzega to prawo na rzecz co najmniej czterdziestu czterech posłów, czyli dla prawie trzykrotnie większej liczby reprezentantów od obecnie przewidzianej.

Najbardziej sprzyjające opozycji unormowanie interpelacji i zapytań poselskich przewiduje projekt SLD. Ustanowiony w nim obowiązek organizowania debaty nad

odpowiedzią na interpelację, a zwłaszcza przepis głoszący, że w wyniku debaty można zgłosić wniosek o wyrażenie wotum nieufności szefowi resortu lub całej Radzie Ministrów nadaje tej instytucji klasyczny kształt, jaki miała ona we Francji do 1958 r. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, do istoty tego instrumentu kontroli nad rządem należy możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności na zakończenie debaty w sprawie interpelacji³⁷. Najmniej korzystną dla mniejszości regulację tych instytucji ustanawia propozycja *de constitutione ferenda* KPN. Pomijając okoliczność, że tego rodzaju kompetencję zastrzega się w tym przedłożeniu wyłącznie na rzecz Senatu, należy przede wszystkim zauważyć, iż interpelacja nie jest tam pomyślana jako indywidualny środek kontrolowania rządu. Do interpelowania uprawniony jest zgodnie z art. 48 ust. 2, pkt 6 omawianego projektu wyłącznie Senat jako izba kontroli w ramach trzyczłonowego parlamentu. Trudno ponadto ustalić na podstawie propozycji *de lege fundamentalis* KPN znaczenie zapytań senatorskich. Stylizacja art. 51 ust. 4 tego przedłożenia *de constitutione ferenda* nie daje podstawy do jednoznacznej odpowiedzi, że mamy tutaj do czynienia z indywidualnym prawem członka tej izby. Pozostałe proponowane regulacje tej materii powtarzają w dużym stopniu obecnie obowiązujące unormowanie zawarte w Małej konstytucji. Mimo to można zauważyć z jednej strony wzmocnienie tego narzędzia kontroli parlamentu przez wprowadzenie w projektach PSL, prezydenta i UW możliwości dyskusji nad podaną interpretacją, a z drugiej strony jej osłabienie przez brak określenia terminu udzielenia odpowiedzi na nią w projektach Senatu, „Solidarności” i PSL bądź przez jego wydłużenie do trzydziestu dni, jak to przewiduje propozycja konstytucji UW.

Projekt UW powtarzając przepis Małej konstytucji, że Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji, jeszcze bardziej ogranicza prawa ewentualnej opozycji, nakazując jej wskazanie sposobu zachowania równowagi budżetowej, gdyby poprawki przez nią proponowane pociągały za sobą zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów. Prezydencka propozycja *de constitutione ferenda* idzie jeszcze dalej, gdyż wyklucza możliwość rozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym Sejmu jakiegokolwiek poprawki, chyba że o redakcyjnym charakterze, która nie była uprzednio zgłoszona w komisji.

Wśród nowych, nie znanych Małej konstytucji regulacji praw mniejszości na pierwszym miejscu należy odnotować te propozycje *de constitutione ferenda*, które związane są z trybem zmiany ustawy zasadniczej. Najlepiej chroni prawa opozycji procedura zmiany konstytucji ustanowiona w przedłożeniu KPN. Wniosek w sprawie zmiany siedemdziesięciu z jej stu dwudziestu pięciu artykułów może zgłosić tylko większość dwóch trzecich Izby Poselskiej (lub Senatu). Może on być rozpatrzony dopiero na najbliższej sesji zwyczajnej Sejmu. Następnie Sejm powołuje większością dwóch trzecich Komisję Przygotowawczą, która przedstawia tak zwane motywy zmiany konstytucji na pierwszej sesji zwyczajnej Sejmu następnej kadencji. Po przegłosowaniu wniosku o zmianę konstytucji zwykłą większością głosów, Sejm powołuje przed zakończeniem sesji Komisję Konstytucyjną. Opracowuje ona projekt lub

³⁷ Por. punkt nr 666 w klasycznym dziele o francuskim prawie parlamentarnym: E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, którego ostatnie wydanie ukazało się w Paryżu w 1989 r.

alternatywne projekty nowej konstytucji i przedstawia je Sejmowi. Następnie każda z izb rozpatruje oddzielnie przedstawione projekty, wnosi do nich ewentualne poprawki i podejmuje zwykłą większością uchwałę o przekazaniu gotowego projektu pod obrady Sejmu. Nie później niż trzy miesiące po zakończeniu sesji, na których każda z izb przyjęła projekt ustawy zasadniczej, odbywa się sesja nadzwyczajna Sejmu. Podczas tej sesji można uchwalić projekt konstytucji większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów. Przyjęty w ten sposób projekt ustawy zasadniczej głowa państwa poddaje pod referendum. Jeżeli za przedstawioną do głosowania ludowego propozycją *de lege fundamentalis* opowie się bezwzględna większość głosujących, Prezydent Rzeczypospolitej „ogłosi ją i zarządzi wybory do władz najwyższych wedle postanowień nowej konstytucji”. Jeśli w konstytucji dokonuje się tylko tak zwanych korektur formalnych bądź zmiany jej pozostałych 45 artykułów, następuje to między innymi na wniosek jednej piątej części ustawowej liczby posłów i senatorów. Wówczas powołuje się tylko Komisję Konstytucyjną, która po przyjęciu przez Izbę Poselską i Senat zaproponowanych przez nią poprawek do ustawy zasadniczej, przekazuje je pod obrady Sejmu. Walne zebranie obu izb przyjmuje te modyfikacje większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów. Wówczas głowa państwa ogłasza poprawiony w ten sposób tekst konstytucji.

Spośród pozostałych sześciu projektów ustaw zasadniczych najbardziej korzystne dla opozycji w tej dziedzinie propozycje *de constitutione ferenda* pochodzą od UW i PSL. Oba przedłożenia, powtarzając przewidziane w Małej konstytucji większości kwalifikowane niezbędne do przegłosowania zmian konstytucyjnych, wymagają ponadto, jak w projekcie UW, ich dwukrotnego uchwalenia w odstępie trzech miesięcy albo, jak w propozycji PSL, dwóch kolejnych debat oddzielonych od siebie co najmniej trzydziestoma dniami. Cztery pozostałe projekty ustawy zasadniczej żądają dla rozpoczęcia procedury rewizji kontytucji podpisania wniosku w tej sprawie przez co najmniej jedną czwartą posłów lub — jak w prezydenckim przedłożeniu — posłów i senatorów. Wśród tych projektów szczególnie korzystna dla sił mniejszości jest ostatnia wymieniona propozycja *de constitutione ferenda*, gdyż wymaga podczas głosowania zmiany konstytucji obecności dwóch trzecich ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. Co więcej, projekt ten umożliwia jednej trzeciej ustawowej liczby posłów i senatorów wystąpić z wnioskiem w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego. Ponadto, zgodnie z projektem SLD, jedna czwarta składu Sejmu (lub pół miliona wyborców) może wystąpić z wnioskiem w sprawie przeprowadzenia głosowania ludowego nad uchwaloną zmianą ustawy zasadniczej.

IV. Nie ulega wątpliwości, że nie jest korzystne z punktu widzenia opozycji zawarcie w przyszłej konstytucji przepisu eliminującego z porządku prawnego stronnictwa polityczne dążące do zmiany ustroju. Normy tego rodzaju powstałe w okresie zimnej wojny trącą w chwili obecnej myszką. Już w pierwszej francuskiej konstytucji z 1791 r. wyrażono pogląd, że żadne pokolenie nie może wiązać następnego swoją ustawą zasadniczą. Ograniczenie możliwości rewizji konstytucji stawia pod znakiem zapytania też prawo ludu do rewolucji. O tym, że takie prawo posiada suweren,

świadczy dotychczasowa historia radykalnych zmian ustaw zasadniczych wielu państw. Dla tak zwanego pierwotnego ustrojodawcy nie ma norm konstytucyjnie absolutnie niezmiennych³⁸. Tak jak ustawa zasadnicza nie może petryfikować na wieczne czasy jakichkolwiek zasad organizacji państwowej, tak też nie można zapisać w konstytucji prawa do rewolucji, czy tym bardziej ustanowić jej zakazu. Ewentualne negatywne skutki stosowania przemocy przez partie w celu obalenia istniejącego systemu politycznego określa kodeks karny. Oprócz specjalnego rozdziału poświęconego przestępstwu przeciwko państwu, w części szczególnej polskiej ustawy karnej znajduje się wiele innych rozdziałów, które można dodatkowo wykorzystać przeciwko opozycji: przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wyborom, referendum, porządkowi publicznemu itp.³⁹

Bezwzględnie należy rozszerzyć skromną liczbę postanowień konstytucji, które przewidują dla swej realizacji przegłosowania ich kwalifikowaną większością. Nie zadowalają w tym zakresie propozycje *de lege fundamentalis* uwzględniające taki postulat. Przepis w projekcie konstytucji prezydenta dotyczący aprobaty parlamentarnej większością trzech piątych umów międzynarodowych o przekazaniu wykonywania części suwerenności należącej do polskiego rządu lub do ogólnokrajowej reprezentacji na rzecz instytucji ponadnarodowych w obliczu oczekiwanego przyjęcia RP do Unii Europejskiej wydaje się nie na miejscu. Z drugiej strony, propozycja *de lege fundamentalis* SLD stosowania podwyższonej większości w razie usunięcia członków kolegium NIK, kanclerza praw i prokuratora generalnego, będąca niewątpliwie chwalebłą sugestią, jest niewystarczająca. Kwalifikowane większości winny obowiązywać w razie zmiany piastunów wszystkich konstytucyjnych organów państwowych powoływanych przez parlament. Z uwagi na duże znaczenie prawne regulaminu wewnętrznego Sejmu należałoby rozważyć uzależnienie jego modyfikacji od podwyższonej większości. Nie jest przypadkiem, że w wielu krajach ten najważniejszy akt wewnętrzny parlamentu uchwała się w formie ustawy lub poddaje się go obowiązkowej kontroli konstytucyjności. Inną sferą, na którą należałoby rozszerzyć stosowanie kwalifikowanych większości, winno być ustawodawstwo finansowe, w szczególności dokonywanie zmian w uchwalonym budżecie państwa, w ustawach podatkowych czy w aktach naruszających prawo własności. Również zaciąganie

³⁸ Jak zauważono w literaturze, nawet gdyby przyjąć, że istnieją normy absolutnie niezienne, można je zawsze modyfikować drogą uprzedniej zmiany przepisów o trybie rewizji konstytucji. Por. w tym zakresie m.in. rozważania S. Rozmaryna, gdy budował on swoją teorię o normach konstytucyjnych relatywnie niezmiennych. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 272 i n.

³⁹ W uzasadnieniu do projektu kodeksu karnego przygotowanego przez Komisję ds. Reformy Prawa Karnego (wkładka do zeszytu nr 3 z 1994 r. „Państwo i Prawo”, s. 72) czytamy: „Przepisy chroniące państwo muszą być w nowym prawie karnym oparte na założeniach całkowicie odmiennych w stosunku do dotychczasowych. Prawo karne ma chronić państwo i jego konstytucyjny ustroj, a nie jedynie wybrany związany z określoną ideologią ustroj. Karane powinny być więc nie takie zachowania, które zmierzają do zmiany panującego ustroju (do tego w mniejszym lub większym stopniu zmierza każde ugrupowanie opozycyjne), lecz tylko takie zachowania, które taki cel chcą osiągnąć na drodze pozakonstytucyjnej poprzez stosowanie przemocy”.

przez organy władzy publicznej większych pożyczek wewnętrznych lub zewnętrznych winno być uzależnione od przegłosowania ich przez Sejm podwyższoną większością. Godną poparcia propozycją *de constitutione ferenda* byłoby rozważenie zróżnicowania kwalifikowanych większości, między innymi przez przyjęcie jej bardziej zaostzonych postaci, na przykład czterech piątych zamiast dwóch trzecich albo przez podwyższenie kworum dla podjęcia niektórych ważnych decyzji przez Sejm: uchwalenie kodyfikacji, ustawy amnestyjnej itp.

W związku z zagadnieniem kwalifikowanej większości szczególne znaczenie mają te projekty *de lege fundamentalis*, które odmiennie od dotychczasowego trybu regulują problematykę zmiany konstytucji. Wartą rozważenia jest propozycja KPN podziału materii konstytucyjnej na silnie i słabo chronioną przed modyfikacją. Można dyskutować o słuszności mocnego zawarowania rewizji niektórych postanowień o projektowanej ustawie zasadniczej KPN, na przykład artykułu o trybie powołania i kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, ale trudno odmówić racji szczególnemu zabezpieczeniu w tym przedłożeniu tak zwanych praw kardynalnych. W związku z tym, pożyteczne byłoby nadzwyczajne traktowanie w przyszłej konstytucji katalogu praw człowieka. Co więcej, utrudnionej procedurze zmiany tych praw można by było poddać również ustawy zwykłe, normujące kwestię fundamentalnych swobód obywatelskich. Z innych projektów regulacji omawianej dziedziny zasługiwałby na uwzględnienie przepis o prawie mniejszości parlamentarnej do zwołania ratyfikacyjnego referendum konstytucyjnego oraz zasada — przewidziana w zarysie tylko w propozycji *de lege fundamentalis* UW i PSL — ponownego uchwalenia przegłosowanego tekstu zmiany ustawy zasadniczej przez nowo wybrany Sejm.

Zdecydowanie należy opowiedzieć się za zawartymi w czterech projektach *de lege fundamentalis* propozycjami konstytucjonalizacji dwóch praw absolutnych mniejszości: zwołanie sesji nadzwyczajnej parlamentu oraz rozpisanie abrogacyjnego referendum ustawodawczego. Wydaje się, że tę niewielką listę trzeba powiększyć o kilka ważkich przywilejów mniejszości, znanych z prawa porównawczego, jak utworzenie komisji śledczej, przeprowadzenie nagłej debaty nad aktualnie nurtującym opinię publiczną problemem, zlecenie NIK dokonania kontroli wybranej sfery aktywności albo instytucji. Bliższego sprecyzowania w konstytucji wymaga uregulowanie kręgu wnioskodawców uprawnionych do samodzielnego — wyłącznego spod wpływu prezydium Sejmu — zgłoszenia kandydatur na piastunów organów państwowych, jak Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Stanu.

W celu zwiększenia możliwości działania opozycji parlamentarnej należałoby także w przyszłej konstytucji RP uczynić dostępniejszymi omówione jej prawa pozytywne, eliminując całkowicie bądź częściowo ich względny charakter. Możliwość wniesienia wniosku w sprawie wyrażenia wotum nieufności powinien mieć jeden klub poselski bądź odpowiadająca mu liczba reprezentantów, a dyskusję nad nim należałoby odbyć po upływie dwudziestu czterech godzin od przedstawienia wniosku. Zaraz po jej zakończeniu powinno się przeprowadzić głosowanie nad zgłoszonym wnioskiem. Wydaje się, że do jego uchwalenia wystarczy zwykła większość obecnych posłów, natomiast dobowy termin uprzedzenia o wniosku wystarczy do mobilizacji niezbędnej liczby reprezentantów. W razie upadku wniosku ponowne je-

go poddanie pod głosowanie powinno być możliwe również po upływie dwudziestu czterech godzin, ale pod warunkiem jego podpisania przez trzydziestu posłów. Trzecie ewentualne głosowanie nad wnioskiem o wotum nieufności dla rządu z zachowaniem dwudziestoczterogodzinnego terminu wymagałoby poparcia go przez sześćdziesięciu reprezentantów. Czwarte zgłoszenie takiego wniosku z uwzględnieniem dobowej przerwy łączyłoby się z podpisaniem go przez stu dwudziestu posłów. Ostatnia próba obalenia Rady Ministrów wymagałaby wsparcia wniosku o wotum nieufności przez 231 członków Sejmu. Jej podjęcie równoznaczne by było z przegłosowaniem odwołania gabinetu. Tak ukształtowana konstrukcja odpowiedzialności rządu przed Sejmem zapewniałaby należytą tej instytucji dynamikę i powagę. Mimo to każdy z tych etapów mógłby być pominięty, w zależności od wielkości uzyskanego w Sejmie poparcia dla wniosku o wotum nieufności. Proponowany mechanizm odpowiedzialności rządu przed parlamentem miałby również i tę zaletę, że redukowałby znacznie tygodniowy okres zakulisowych, niejawnych pertraktacji i ustaleń międzyklubowych na rzecz najwyżej pięciu dni wypełnionych w dużym stopniu publiczną debatą plenarną w sali obrad sejmowych. W razie zachowania kolejnych faz składania wniosku o wotum nieufności, jego uchwalenie byłoby wynikiem narastającej stopniowo determinacji parlamentarzystów, a nie jednego głosowania.

Konstytucyjna regulacja statusu opozycji parlamentarnej powinna przewidywać przyznanie co najmniej klubowi poselskiemu prawa do wystąpienia z wnioskiem w sprawie badania konstytucyjności ustaw. Optymalnym unormowaniem byłoby zastrzeżenie tej kompetencji na rzecz koła poselskiego oraz autorów tak zwanego wniosku mniejszości w komisji. Przegłosowani w Sejmie przedstawiciele opozycji mieliby możliwość samodzielnego wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego kwestionującego uchwalony akt ustawodawczy bez konieczności zbierania stosunkowo dużej liczby podpisów. Dotychczasowa regulacja przewidująca tego rodzaju kompetencję na rzecz Prezydium Sejmu czy komisji sejmowych jest wadliwa również z tego względu, że z góry zakłada możliwość świadomego uchwalenia przez większość parlamentarną, którą te organy odzwierciedlają, aktu prawnego o wątpliwej zgodności z konstytucją.

Konstytucyjne zabezpieczenie praw opozycji przy powoływaniu Rzecznika Praw Obywatelskich i prezesa Najwyższej Izby Kontroli winno polegać nie tylko, jak zauważyliśmy wcześniej, na obniżeniu liczby posłów uprawionych do wystąpienia z wnioskiem o powołanie piastunów tych organów, lecz przede wszystkim na wykorzystaniu tego liczbowo określonego warunku poparcia dla skutecznego przeciwstawienia się zmianom osobowym na tych stanowiskach. Powołanie zarówno rzecznika praw obywatelskich, jak i prezesa Najwyższej Izby Kontroli jest decyzją określonej większości, której trzeba utrudnić późniejsze zmiany na tych stanowiskach, a nie oczekiwać, że wbrew jej woli dokonają się one na wniosek opozycji.

Wzorem innych tekstów konstytucji trzeba szczegółowiej uregulować w przyszłej ustawie zasadniczej dwa ważne narzędzia kontroli organu przedstawicielskiego nad władzą wykonawczą, jakimi są interpelacje i zapytania poselskie. Nowe konstytucyjne unormowanie winno uczynić z nich ważne instrumenty kontrolne opozycji. Większą rangę ustrojową trzeba nadać w szczególności zapytaniom po-

selskim. Jednym z pierwszych, jeżeli nie pierwszym, punktem porządku obrad każdego dnia posiedzenia winny być pytania posłów. O kolejności odpowiedzi na nie powinno rozstrzygać jedynie pierwszeństwo ich zgłoszenia, aktualność czy techniczna organizacja czasu przeznaczonego na zapytania, a nie ich podział tematyczny, bieżąca dyspozycyjność ministrów itp. Ingerencję organu kierowniczego Sejmu w tym zakresie należy ograniczyć do obowiązku wyraźnego preferowania zapytań posłów nie należących do partii mających swych przedstawicieli w rządzie. Godna zastanowienia byłaby propozycja konstytucjonalizacji czasu przeznaczonego na odpowiedzi premiera w ramach odpowiedzi na pytania poselskie, zamiast dotychczasowych „informacji prezesa Rady Ministrów”. Przy zapytaniach poselskich należy wyraźnie podkreślić, że są one w odróżnieniu od interpelacji narzędziami kontroli rządu w sprawach nagłych i aktualnych — żywo interesujących opinię publiczną w danej chwili.

Mimo że trudno odmówić słuszności propozycji *de constitutione ferenda* SLD w zakresie ostatecznych skutków interpelacji, wydaje się, że na obecnym etapie rozwoju polskiego parlamentaryzmu niecelowe jest uczynienie z niej dodatkowej podstawy do pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. Konstytucyjna regulacja interpelacji powinna zmierzać do większego odróżnienia tej instytucji od zapytań i interwencji poselskich. Należałoby więc wykluczyć z przedmiotu interpelacji sprawy błahe, jednostkowe, mające charakter skargi indywidualnej czy ponaglenia wydania pewnych decyzji administracyjnych itp. Ponadto, podobnie jak w przypadku zapytań poselskich, należy maksymalnie ograniczyć kontrolę organów kierowniczych Sejmu nad interpelacjami oraz podkreślić pierwszeństwo interpelacji członków opozycji nad interpelacjami składanymi przez reprezentantów popierających rząd.

Rozważając kwestię odzwierciedlenia w konstytucji RP opozycji politycznej nie możemy pominąć doświadczenia Europy Zachodniej w tym zakresie. Jest ono dotąd niewielkie, co nie znaczy, iż z punktu widzenia modnego dziś „europejskiego standardu” nie ma znaczenia. W chwili obecnej jest to tak ważne zagadnienie w tym kręgu kultury prawnej, że przekroczenie tego standardu, a nawet jego twórcze rozwinięcie, byłoby jak najbardziej zbożnym zadaniem naszego ustrojodawcy. Konstytucjonalizacja opozycji w Portugalii, próby jej instytucjonalizacji w Hiszpanii oraz na szczeblu krajów (landów) niemieckich, omówione przeobrażenia instytucji zapytań deputowanych we Francji są świadectwem przeobrażeń w tym kierunku. Najbardziej rozwiniętą postać ma opozycja w Wielkiej Brytanii. W obecnej fazie rozwoju polskiego konstytucjonalizmu, a zwłaszcza polskiego systemu partyjnego, trudno sobie wyobrazić nadanie naszej opozycji statusu zbliżonego do tego, jakim cieszy się ona w Zjednoczonym Królestwie. Ogromne podziały wśród stronnictw mniejszościowych oraz ich stosunkowo niewielkie poparcie wyborcze, które na pewno w najbliższym czasie nie ulegnie większej zmianie, nakazuje nam odrzucić zdecydowanie budzący powszechny podziw angielski model „opozycji Jej Królewskiej Mości”. Porażka hiszpańskich usiłowań instytucjonalizacji monokratycznego przywództwa opozycji jedynie potwierdza słuszność tego wniosku. Niewiele większe znaczenie w tym zakresie może mieć też niemiecka bogata „inżynieria wyborcza”, która mimo

konsekwentnego jej stosowania od ponad trzydziestu lat nie spowodowała powstania w tym państwie systemu dwupartyjnego, niezbędnego dla brytyjskiego modelu opozycji parlamentarnej.

W obecnym stanie naszego demokratycznego państwa prawnego największą inspiracją mogłaby być regulacja tego zagadnienia w Portugalii. Bardzo cenną ideą portugalskiego unormowania jest uwzględnienie w przepisach konstytucyjnych również opozycji pozaparlamentarnej. Zasluguje także na uwagę w regulacji omawianej kwestii czynienie głównym punktem prawidłowego ułożenia stosunków między większością rządową a ugrupowaniami mniejszościowymi sposobu komunikowania się tych przeciwstawnych sił politycznych ze społeczeństwem. Zresztą polskie skromne doświadczenie w tym zakresie, które znalazło wyraz w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 13 maja 1994 r. w sprawie przedstawiania stanowisk w węzłowych sprawach publicznych w państwowych środkach audio-wizualnych przez partie polityczne i organizacje, „które uzyskały w ostatnich wyborach do Sejmu co najmniej 400 tys. głosów”, jest dobrym początkiem w tym kierunku. Można tylko ubolewać, że zagadnienie to unormowano tak niskim aktem w hierarchii źródeł prawa i że nie łączy się ono, jak w Portugalii, ze sprawą repliki ugrupowań mniejszościowych na oświadczenia rządowe.

Podsumowując generalnie rozważania na temat opozycji w przyszłej konstytucji, jeszcze raz zauważę, że powinna ona znaleźć główny wyraz w szczegółowych regulacjach proceduralnych, o których pisaliśmy na początku tego punktu. Przede wszystkim, należy wzmocnić funkcję nadzoru organu ogólnokrajowej reprezentacji nad rządem. W ustrojach parlamentarnych, w których ministrowie i deputowani większości są przedstawicielami tego samego stronnictwa politycznego, zwiększenie instrumentów bezpośrednio stojących do dyspozycji ugrupowań mniejszościowych ma szczególne znaczenie. Cel ten spełniłaby konstytucjonalizacja niektórych absolutnych praw mniejszości dotyczących samodzielnego powołania przez nie parlamentarnych komisji dochodzeniowych, zarządzenia nagłej dyskusji nad aktualną sprawą czy nakazanie NIK sprawdzenia określonej działalności bądź organu, a także rozwinięcie instytucji zapytań poselskich. Z drugiej strony, wzmocnienie opozycji w zakresie drugiej ważnej funkcji parlamentu polegałoby w szczególności na uzależnieniu jak największej liczby kompetencji od przegłosowania ich przez wysoko kwalifikowaną większość (upoważnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, uchwalenie aktów finansowych państwa itp.) oraz osłabieniu dużego uprzywilejowania rządu w procesie ustawodawczym (jak odmowa poddania pod głosowanie poprawki, „szybka ścieżka legislacyjna”). Tego rodzaju propozycje *de constitutione ferenda* oraz inne zaznaczone w artykule zgodne są z typem parlamentu istniejącego w Polsce⁴⁰ i w razie ich zapisania w przygotowywanej konstytucji zbliżą nas do tak powszechnie postulowanego systemu prawnego Europy Zachodniej.

⁴⁰ Na ścisły związek między reformą parlamentu a jego typem funkcjonującym w określonym kraju zwracają szczególną uwagę niemieccy autorzy. Por. m.in. H. Mainer, H. Rausch, E. Hübner i H. Oberreuter, *Parlament und Parlamentsreform*, Monachium 1979, s. 44–47.

SUMMARY

In the article the author shows how the Polish legal systemic order is treated by the parliamentary opposition and provides two proposals for change in this area. The basis of deliberation are Polish constitutional-rules of order regulations in force as well as seven *de lege fundamentalis* bills presently under consideration by the Constitutional Committee of the National Assembly. The author proposes the constitutionalization of the status and rights of the political minority in the representative organ. In the future basic law, the parliamentary opposition should find itself fundamentally expressed in detailed procedural regulations. First and foremost, the supervisory function of a nation-wide elected body over the government should be strengthened. This purpose would be fulfilled by the constitutionalization of such absolute rights of the minority such as the independent calling forth of parliamentary investigative committees, the ordering of immediate discussion on a given current matter, the ordering of the Supreme Board of Control to check a given activity or organ and also the further development of the institution of parliamentary deputy questions. The strengthening of the opposition in the area of the law-creating function of parliament should be based on making as much jurisdiction as possible dependent upon significantly raised voting majorities (authorization for the Council of Ministers to issue decrees with the force of law, the passage of state financial acts, etc) as well as on weakening the considerable privilege of the government in the legislative process (refusal of subjecting amendments to a vote, "the quick legislative mode"). These types of *de constitutione ferenda* propositions as well as others mentioned in the article are in keeping with Polish parliamentarianism.

PRAWA SOCJALNE W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO¹

I. WPROWADZENIE

Trybunał Konstytucyjny został utworzony w 1986 r. w wykonaniu art. 33a, wprowadzonego poprawką z 26 III 1982 r. do Konstytucji z 1952 r. Organizacja, właściwość i procedura Trybunału zostały określone ustawą z 29 IV 1985, która — w nieco zmienionym kształcie — obowiązuje do dzisiaj. W okresie swego istnienia Trybunał wydał blisko 300 orzeczeń.

Zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego obejmuje cztery podstawowe dziedziny:

- 1) kontrola norm, tzn. kontrola zgodności ustaw z konstytucją, oraz kontrola zgodności rządowych rozporządzeń (i innych podobnych aktów) z konstytucją i z ustawami;
- 2) ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw;
- 3) orzekanie o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych;
- 4) podejmowanie postanowień sygnalizacyjnych.

W praktyce, konstytucyjne problemy praw socjalnych wynikają przede wszystkim w ramach kontroli norm, zwłaszcza przy badaniu ich zgodności z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny nie orzeka tu o treści i stosowaniu ustaw zwykłych, zawsze punktem wyjścia musi być określona norma konstytucyjna. Stąd przedmiotem niniejszego opracowania są „konstytucyjne prawa socjalne”, to znaczy takie, które — w ten czy inny sposób zostały sformułowane i zagwarantowane w konstytucji (zob. dalej pkt 3).

II. PRAWA SOCJALNE W KONSTYTUCJI

1. Konstytucja z 22 lipca 1952 roku, choć wielokrotnie zmieniana, nigdy nie umiała uwolnić się od swoich „grzechów pierworodnych”, co znacznie utrudniało jej stosowanie.

Do tej pory nie doszło do uchwalenia nowej konstytucji. Natomiast ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (zwaną dalej Małą konstytucją) uchyliła obowiązywanie Konstytucji z 1952 r., zarazem jednak pozostawiając w mocy szereg jej przepisów. Na obecny polski „blok konstytucyjny” składają się więc: Mała konstytucja z 1992 r. oraz daw-

¹ Niniejszy artykuł powstał na tle referatu przedstawionego na konferencji *Constitutional Courts in Central and Eastern European Countries in the Period of Transformation* (Warszawa 9–11 września 1994), zorganizowaną przez Fundację Helsińską przy współpracy z polskim Trybunałem Konstytucyjnym.

niejsze przepisy konstytucyjne utrzymane w mocy (dalej określane jako p.u.m.). Od razu należy zaznaczyć, że przepisy utrzymane w mocy regulują poważny zakres spraw. Obejmują one m.in. rozdział o podstawowych zasadach ustroju politycznego (przypomnijmy, że wprowadzono go w grudniu 1989 r., a więc w pełni odpowiada on aktualnym standardom) oraz rozdział o prawach i obowiązkach obywateli, pochodzący częściowo z 1952 r., a częściowo z 1976 r.²

Nadal więc niemal wszystkie przepisy o prawach i wolnościach jednostki (a w tym także przepisy o prawach socjalnych) pochodzą z poprzedniej epoki politycznej, a ich ujęcie zachowuje cechy charakterystyczne dla tzw. „konstytucjonalizmu socjalistycznego”. Stąd konieczne jest sformułowanie krótkiej charakterystyki Konstytucji z 22 lipca 1952 r. i kolejnych etapów jej rozwoju.

2. Konstytucja z 1952 r. powstała w najgorszym chyba okresie powojennej historii Polski i wiernie odzwierciedlała obowiązujące wówczas pojmowanie prawa i pozycji obywatela.

Gdy chodzi o aspekt prawny, to konstytucja, choć formalnie określona jako „ustawa zasadnicza” o najwyższej mocy prawnej, była w 1982 r. postrzegana raczej jako dokument polityczny. Nie przewidywano możliwości bezpośredniego stosowania konstytucji, zupełnie wykluczano możliwość powoływania się na nią przed sądami w sprawach indywidualnych, nie utworzono też żadnych procedur szczególnych służących ochronie i rozwijaniu konstytucji. W tej sytuacji konstytucja mogła odbiegać od politycznej i społecznej rzeczywistości, bo i tak nie było możliwości egzekucji jej postanowień. Konstytucja w znacznej mierze formułowała pewien obraz idealny, zarysowywała kierunki przyszłego rozwoju, kształtowanie zaś sytuacji realnej pozostawiono ustawom zwykłym i prawodawstwu rządowemu. Polityczny charakter konstytucji znalazł też wyraz w sposobie redagowania jej przepisów: ujęto je w sposób ogólnikowy, wieloznaczny, nie żałowano określeń programowych i opisów kontekstu gospodarczego. Oczywiście było, że takie podejście redakcyjne występowało ze szczególnym nasileniem w regulacjach o prawach i wolnościach jednostki. Tak napisana konstytucja nie nadawała się do prawniczego stosowania.

Gdy chodzi o ujęcie praw i wolności jednostki, to konstytucja przyjęła koncepcję prymatu praw socjalno-ekonomicznych nad wolnościami politycznymi i osobistymi. W efekcie, owe wolności ujęto dość skromnie i nawet w konstytucji dopuszczono różne formy ich ograniczania. Natomiast niejako rekompensatą miało być szerokie ujęcie praw socjalno-ekonomicznych, co zresztą traktowano jako jeden z przejawów wyższości „konstytucjonalizmu socjalistycznego”. Konstytucja z 1952 r. bogato normowała więc socjalne prawa obywateli, co było tym łatwiejsze, że przepisy te i tak nie mogły służyć jako standard oceny ustawodawstwa parlamentarnego czy działań egzekutywy.

Tak też rozumiano w tym okresie zadania organów sądowych. W wielu indywidualnych sprawach i sporach istniała droga sądowa do sądów cywilnych lub sądów ubezpieczeń społecznych, sądy te przyjmowały jednak za podstawę swoich orzeczeń

² Zob. L. Garlicki, *Art. 77 Małej konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1995.

aktualnie obowiązujące ustawy i akty rządowe, natomiast nie widziały ani potrzeby, ani możliwości odwoływania się do konstytucji. Z jednej bowiem strony sama konstytucja zabraniała sądom badania zgodności ustaw z konstytucją³, z drugiej strony tradycja przedwojenna (zorientowana na wzory francuskie) nakazywała sędziom poszukiwać w ustawie (i tylko w ustawie) rozwiązania wszystkich kwestii koniecznych dla wydania orzeczenia. Przez cały okres PRL rozwijało się więc orzecznictwo sądowe, niemal całkowicie ignorowało ono jednak przepisy konstytucyjne.

Rzeczywisty kształt praw socjalnych wyznaczało tym samym ustawodawstwo parlamentarne. W wielu dziedzinach odbiegało ono — na niekorzyść — od modelu przyrzeczonego w konstytucji, w wielu też jednak kwestiach zawierało konkretne rozwiązania o daleko idącym charakterze. Zwłaszcza okres Gierka (1971–1980) przyniósł poważny rozwój różnych uprawnień socjalnych, nie troszczono się zaś przy tym, czy budżet państwa okaże się zdolny do ich finansowania.

3. Opisana wyżej sytuacja określała szanse i możliwości działania Trybunału Konstytucyjnego, utworzonego ostatecznie w końcu 1985 r. Trybunał zastał niezwykle niekorzystną sytuację dla orzekania o prawach socjalnych obywateli. Obowiązujące przepisy konstytucyjne były ogólnikowe i trudno było je traktować jako w pełni obowiązujące normy prawne. Zarazem głęboki kryzys gospodarczy zmuszał państwo do redukcji istniejących systemów świadczeń socjalnych, co natychmiast rodziło wątpliwości konstytucyjne.

Konstytucja (zwłaszcza w swej redakcji z 1976 r.) nadal ujmowała prawa socjalne raczej w wspaniałomyślny sposób i ta sytuacja nie uległa zmianie do dzisiaj. Do podstawowych przepisów konstytucyjnych w tym zakresie należało — i nadal należy — zaliczyć:

- art. 68 p.u.m. — prawo do pracy;
- art. 69 p.u.m. — prawo do wypoczynku;
- art. 70 p.u.m. — prawo do ochrony zdrowia i do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy (szczególne znaczenie ma tu klauzula „coraz szerszego urzeczywistniania tego prawa”, m.in. poprzez „rozwój ubezpieczenia społecznego [...] oraz rozbudowę różnych form pomocy społecznej”);
- art. 71 p.u.m. — prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego (uzupełnione obowiązkiem jego ochrony);
- art. 72 p.u.m. — prawo do nauki;
- art. 73 p.u.m. — prawo do korzystania ze zdobyczy kultury i do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej.

³ „Sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom” (art. 62 p.u.m.) — klauzulę tę rozumie się jako uprawnienie każdego sędziego do incydentalnej kontroli (i ewentualnej odmowy zastosowania w sprawie) aktów normatywnych o mocy niższej niż ustawa, ale zarazem jako zakaz orzekania o zgodności ustaw z konstytucją (charakterystyczne, że pierwsze po wojnie wyrażenie tej zasady w orzecznictwie nastąpiło w 1957 r. na tle regulacji socjalnych — zob. np. J. Łętowski, *Sądy powszechne a praworządność w administracji*, Ossolineum 1967, s. 123). Także obecnie, po utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego, sądy mogą jedynie kierować do TK pytania prawne, czy przepis ustawy, który ma być zastosowany w danej sprawie, jest zgodny z konstytucją, same nie mogą natomiast o tym rozstrzygać.

Konstytucja formułowała także szereg zasad polityki socjalnej państwa, a w szczególności:

- art. 76 p.u.m. — zapewnienie wszechstronnej opieki weteranom;
- art. 77 p.u.m. — otaczanie szczególną opieką inteligencji twórczej;
- art. 79 p.u.m. — ochrona i opieka małżeństwa, macierzyństwa i rodziny (wskazano tu m.in. obowiązek państwa do „otaczania szczególną troską rodzin o liczny potomstwo”).

Istotne znaczenie miało też odniesienie ogólnej klauzuli równości wobec prawa (art. 67 ust. 2. p.u.m.)⁴, do równości kobiet i mężczyzn — art. 78 p.u.m. (wśród gwarancji tej równości wymieniono m.in. „równe z mężczyzną prawo do pracy i wynagrodzenia [...], prawo do wypoczynku, do ubezpieczenia społecznego [...]"). Wreszcie ogólną podstawę do ocen ustawodawstwa socjalnego stanowił — do 1989 r. — art. 5 pkt 5 konstytucji, wskazujący, że „Polska [...] urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej [...]”. Nowelą grudniową z 1989 r. uchylono ten przepis, ale klauzulę „sprawiedliwości społecznej” wprowadzono do nowego art. 1, który do dziś stanowi podstawową normę aksjologiczną w konstytucji⁵.

Stwarzało to dość bogatą bazę dla orzecznictwa Trybunału, pojawiło się jednak zasadnicze pytanie, czy tak sformułowane przepisy konstytucyjne dają podstawę do oceny ustawodawstwa i jak pogodzić wspaniałomyślność klauzul konstytucyjnych z narastającym kryzysem gospodarczym i upadkiem finansów państwowych.

III. ROZWÓJ ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO — ASPEKTY ILOŚCIOWE

1. Wspominałem już, że pojęciem „praw socjalnych” określałem tu te prawa obywateli, które zostały wyodrębnione w przepisach konstytucyjnych, właśnie ze względu na swój „socjalny” przedmiot (zob. wyżej pkt 3). Nie ulega jednak wątpliwości, że bliski związek z sytuacją socjalną obywateli mają też inne unormowania, zwłaszcza dotyczące prawa własności, systemu podatkowego itp. Jak zobaczymy później, wiele istotnych kwestii socjalnych zostało podjętych przez Trybunał Konstytucyjny na tle owych innych unormowań, często też Trybunał zamiast nawiązać do „konkretnych” praw socjalnych, powoływał generalne zasady konstytucyjne, zwłaszcza zasadę równości i zasadę państwa prawnego. Orzecznictwo o kwestiach socjalnych jest w praktyce znacznie szersze niż orzecznictwo powołujące i interpretujące konstytucyjne postanowienia o prawach socjalnych.

Nawet jeżeli ograniczyć się do orzeczeń powołujących konstytucyjne postanowienia o prawach socjalnych, to dorobek Trybunału jest poważny pod względem ilościowym. Do połowy 1994 r. postanowienia te powołano w 30 orzeczeniach wydanych

⁴ „Obywatele RP mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne”.

⁵ Art. 1 p.u.m.: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

w procedurze kontroli norm (a także w jednym orzeczeniu o ustaleniu powszechnie obowiązującej wykładni ustawy i w 2 postanowieniach sygnalizacyjnych).

Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że w 9 sprawach z zakresu kontroli norm Trybunał umorzył postępowanie wobec uchylecia kwestionowanego przepisu przed wydaniem orzeczenia (art. 4 ust. 2 ustawy z 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Choć w takich wypadkach cel postępowania zostaje osiągnięty w tym sensie, że atakowany przepis zostaje usunięty z systemu prawa, to jednak nie daje to Trybunałowi możliwości interpretacji przepisów konstytucyjnych.

Z pozostałych 21 spraw, w 9 przepisy konstytucyjne o prawach socjalnych zostały powołane tylko w uzasadnieniu orzeczenia, jako jeden z pomocniczych argumentów w jej podjęciu. Natomiast w 12 sprawach Trybunał Konstytucyjny powołał te przepisy jako podstawę swojego rozstrzygnięcia — w 9 odrzucono zarzut niezgodności badanej ustawy z konstytucyjnymi prawami socjalnymi (K.1/86, Kw.1/89, K.2/89, K.7/90, K.9/90, K.6/91, K.10/92, K.14/92, K.6/93⁶, w jednym uznano badane przepisy za sprzeczne z konstytucyjnymi prawami socjalnymi (P.2/92), w 2 — częściowo sprzeczne, a częściowo zgodne (K.1/88, K.14/91). Mogłoby to sugerować nader ograniczoną gotowość Trybunału do ochrony socjalnych praw obywateli, gdyby nie fakt, że niektóre orzeczenia, w których odmawiano stwierdzenia naruszenia konstytucyjnych praw socjalnych, uznawały jednak niekonstytucyjność badanych przepisów, tyle że w oparciu o zasadę równości wobec prawa (Kw.1/89, K.9/90, K.10/92), zasadę państwa prawnego (Kw.1/89, K.9/90, K.10/92, K.14/92), prawo własności (Kw.1/89, K.14/92).

2. Omawiając merytoryczne treści orzecznictwa Trybunału⁷ należy pamiętać o ogólnym kontekście ekonomiczno-politycznym. Utrzymujący się kryzys finansów państwowych zmuszał do ograniczenia wcześniej nabytych uprawnień socjalnych. Co gorsze, w pierwszym okresie po 1989 r. nie zdawano sobie jeszcze sprawy z powagi sytuacji i dość niefrasobliwie przyjmowano regulacje ustawodawcze gwarantujące waloryzację (indeksację) wynagrodzeń osób zatrudnionych w tzw. sferze budżetowej oraz rent i emerytur. Gdy zaś po pewnym czasie okazywało się to ekonomicznie niemożliwe, ustawodawca reagował z opóźnieniem, ratując budżet poprzez nadawanie mocy wstecznej nowym regulacjom. Wszystkie właściwie poważniejsze orzeczenia Trybunału powstały na tle takich sytuacji.

Stawiało to Trybunał w niezwykle trudnym położeniu, bo skutki finansowe jego rozstrzygnięć były bardzo poważne. Stąd znaczne wahania w orzecznictwie, stąd ostre reakcje Sejmu i rządu na niektóre orzeczenia, a także niechęć ustawodawcy do

⁶ Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oznaczane są sygnaturą wskazującą rodzaj postępowania, kolejny numer sprawy i oznaczenie roku. Publikowane są w corocznym zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* (dalej oznaczanym jako np. OTK 1993). Omówienie najważniejszych orzeczeń o prawach socjalnych zestawiono w Aneksie.

⁷ Ogólnie zob. J. Oniszczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1993*, Warszawa 1993; tenże: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1993*, cz. II, Warszawa 1994 oraz coroczne omówienia orzecznictwa TK, publikowane przez L. Garlickiego w „Przeglądzie Sądowym” nr 3/1991, 11–12/1992, 9/1993 i 10/1994. Zob. też W. Szubert, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 10.

ich wykonywania. Najbardziej wyrazistego przykładu dostarcza orzeczenie K.14/91, które choć spowodowało podanie się ministra finansów do dymisji, to do dzisiaj pozostało niewykonane.

IV. WYKŁADNIA KONSTITUCYJNYCH PRAW SOCJALNYCH

1. Trybunał Konstytucyjny nie ignoruje faktu, że przepisy konstytucyjne o prawach socjalnych są ujęte w sposób zbyt ogólnikowy i niejasny, by można było je w szerszym zakresie stosować dla oceny ustawodawstwa parlamentarnego. Stąd powściągliwość w powoływaniu się na te przepisy i niechęć do traktowania ich jako jedyne czy podstawowe standardu kontroli ustawodawcy. Z reguły przepisy te powoływane są wspólnie z innymi — bardziej jurydycznymi — normami konstytucji (zwłaszcza art. 1 i art. 67 ust. 2 p.u.m.), zwykle też Trybunał nie dopatruje się naruszenia tych przepisów przez kontrolowane ustawy. Orzeczenia o niekonstytucyjności są z reguły opierane na innych zasadach, normach czy wartościach konstytucyjnych.

Pomimo wahań, Trybunał nie odmawia jednak pewnego waloru jurydycznego konstytucyjnym przepisom o prawach socjalnych. Jak wiadomo, na gruncie pierwotnego tekstu Konstytucji PRL ukształtowała się w orzecznictwie Trybunału koncepcja tzw. „przepisów programowych”, które uznawano za pozbawione samoistnej treści normatywnej. Tym samym „przepisy programowe” służyły jedynie jako wskazówka dla interpretacji innych norm konstytucyjnych, nie mogły zaś stanowić samoistnego standardu dla oceny konstytucyjności ustaw⁸. Koncepcji tej — zresztą zarzuconej po nowelizacjach konstytucji (1989 i 1990), które usunęły z jej treści większość ogólnych klauzul programowych — nie odnoszono jednak do konstytucyjnych postanowień o prawach socjalnych. Zawsze dopatrywano się w nich pewnych, raczej skromnych, treści prawnych, choć powstrzymywano się od ich rozwijania.

W praktyce orzeczniczej Trybunału tylko prawo do pracy (art. 68) i prawo do ubezpieczenia społecznego (art. 70) znalazły szersze podjęcie.

2. Art. 68 rozumie prawo do pracy jako „prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem według jakości i ilości pracy”. Nietrudno zauważyć, że dosłowne rozumienie tego przepisu nie przystawałoby do rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, gdzie blisko 3 mln ludzi zarejestrowało się jako bezrobotni.

Zdaniem TK, z art. 68 wynika prawo do pracy za odpowiednim wynagrodzeniem, prawo do swobodnego wyboru i przyjęcia pracy oraz prawo do zasiłku w razie bezrobocia. Żadnemu z tych praw nie odpowiada jednak istnienie odpowiednich roszczeń po stronie jednostki. Zarazem z art. 68 wynika wiele obowiązków państwa i do tego właściwie sprowadza się jego treść jurydyczna.

⁸ „[...] postanowienia programowe Konstytucji nie kształtują konstytucyjnoprawnej sytuacji obywateli, nie stanowią podstawy praw obywateli, ani też nie określają treści tych praw [...] przepisy [te — tu chodziło o art. 15 pkt 1 i 3 dawnej Konstytucji] nie mogą stanowić podstawy do oceny konstytucyjności [...] przepisów ustawowych” (orzeczenie z 8 listopada 1989 r. (K.7/88 — OTK 1989, 120 i cyt. orzecznictwo wcześniejsze).

Orzecznictwo Trybunału nie zaprzecza znacznej ogólności ujęcia art. 68. Już w 1986 r. (K.1/86, 56–57) wskazano, że „jest to norma bardzo ogólna [która] wyznacza kierunki polityki państwa i zakres jego działalności legislacyjnej [...]”. Nie stwarza ona natomiast podstaw do precyzyjnego określenia zróżnicowania poziomu płac w zależności od kwalifikacji i rodzaju pracy, nie da się też z niej wyprowadzić standardów „co do wielkości udziału poszczególnych składników w wynagrodzeniu [za pracę] lub struktury tych składników”. Tym samym, dla określenia tych kwestii „sięgnąć należy do przepisów prawa pracy”, co w praktyce oznacza, że Trybunał nie uznał za możliwe stosowanie art. 68 jako samoistnego standardu oceny rozwiązań przyjmowanych w ustawach zwykłych.

Podejście to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie. W orzeczeniu K.14/91 (142–143), Trybunał podjął próbę określenia treści art. 68 wskazując, iż wynika z niego nie tylko prawo do zatrudnienia za stosownym wynagrodzeniem, ale też prawo do swobodnego wyboru i przyjęcia pracy (tak jak przewiduje to art. 6 Paktów Gospodarczych, Społecznych i Socjalnych). Zarazem jednak art. 68 nie stwarza jednostce jakiegokolwiek roszczenia o uzyskanie zatrudnienia. „Wynika z niego jedynie obowiązek państwa prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia” (142). Zakres pozytywnych obowiązków państwa określono jeszcze wyraźniej w orzeczeniu K.15/91 (161): „treścią art. 68 [...] jest: po pierwsze — dyrektywa stwarzania przez państwo warunków do powstawania, w miarę występującej w tej mierze potrzeby, nowych miejsc pracy, po wtóre — dyrektywa co do zachowania właściwego stosunku (proporcji) między ilością i jakością pracy, a wynagrodzeniem za pracę [...]”. Dyrektywy te mają jednak na tyle ogólny charakter, że — gdy chodzi o konkretne systemy wynagradzania pracowników — „przepis art. 68 [...] nie stwarza podstawy do pełnej oceny takiego systemu” (tamże). Tak rozumiany art. 68 nie ustanawia więc np. zakazu różnicowania podstaw wymiaru dodatków i nagród w zależności od stażu pracy w danym zakładzie (W.1/89, OTK 1990, 163), ani nie zakazuje ustanawiania ograniczeń podejmowania pracy przez emerytów i rencistów (K.14/91, 142).

Dość wyraźnie widać więc niechęć Trybunału do wyprowadzania samoistnych konsekwencji prawnych z art. 68. Znaczenie prawne tego przepisu polega natomiast na tym, że stwarza on pewne punkty zaczepienia przy interpretacji innych norm i zasad konstytucyjnych — rozwiązania wątpliwe na tle art. 68 zostaną uznane za niekonstytucyjne, jeżeli zarazem kolidują np. z zasadą równości czy zasadą ochrony praw nabytych. Już w orzeczeniu K.1/86 (56) wskazano, że „treść art. 68 [...] nie może być interpretowana z pominięciem innych przepisów [konstytucyjnych]” i ta metoda stosowania art. 68 zachowuje aktualność do dzisiaj.

Pewnym odejściem od takiego „uzupełniająco-programowego” pojmowania art. 68 były dwa orzeczenia z 1993 r. (P.2/92 i P.7/92). Wprawdzie i w nich wskazano, że główną treścią art. 68 jest określenie pewnych ogólnych obowiązków państwa („obowiązek działania i rozwijania mechanizmów społeczno-ekonomicznych służących pełnemu zatrudnieniu”, z czym łączy się „obowiązek zabezpieczenia społecznego na wypadek braku pracy” — P.2/92, 229). Z tych obowiązków pań-

stwa Trybunał wyprowadził jednak bardziej konkretną konsekwencję, a mianowicie stwierdził istnienie konstytucyjnego prawa do zasiłku w razie bezrobocia⁹. Prawo to wynika nie tylko z art. 68 (prawo do pracy), ale też z zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 p.u.m.) i — gdy chodzi o bezrobotnych żywicieli rodzin — z obowiązku państwa do opieki nad rodziną (art. 79 p.u.m.). Wprawdzie ustawodawca może ograniczać czas pobierania zasiłku i ustalać (zaostreć) kryteria jego uzyskania, ale art. 68 nadal „oznacza dzisiaj — po zmianach zasad ustroju RP — obowiązek państwa prowadzenia polityki pełnego (racjonalnego) zatrudnienia, a korelatem ściśle związanym z tym obowiązkiem jest prawo obywatela będącego bezrobotnym do zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia” (P.7/92, 266–267). Trudno przewidzieć, czy taki kierunek interpretacji art. 68 znajdzie kontynuację w orzecznictwie TK.

Orzeczenie P.2/92 było jedynym, jak do tej pory, gdzie Trybunał orzekł niekonstytucyjność badanego przepisu ustawy wobec naruszenia art. 68 i art. 79 p.u.m. Zasadniczą podstawą decyzji TK było jednak powołanie się na art. 1 p.u.m. (zakaz działania praw wstecz i zasada sprawiedliwości społecznej). Nadal więc trudno dopatrywać się samoistnych treści normatywnych w konstytucyjnym ujęciu „prawa do pracy”.

3. Prawo do ubezpieczenia społecznego wynika bezpośrednio z art. 70 p.u.m., a szczególne znaczenie okazała się mieć klauzula zawarta w ust. 2 pkt 1 tego artykułu: „Coraz pełniejszemu urzeczywistnieniu tego prawa służą: 1) rozwój ubezpieczenia społecznego [...]”. Z tekstu konstytucji wynika więc nie tylko gwarancja istnienia ubezpieczeń społecznych, ale także nakaz rozwijania systemu tych ubezpieczeń. Należy zauważyć, że jest to trudne do pogodzenia z sytuacją kryzysu finansów państwa, zmuszającą raczej do ograniczania istniejących świadczeń ubezpieczeniowych.

Art. 70 był wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Ogólnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że Trybunał traktuje go jako generalną gwarancję uprawnień rentowo-emerytalnych obywateli, a tym samym odczytuje go jako nakaz utrzymania tych uprawnień na pewnym minimalnym poziomie. Trybunał nie traktuje natomiast art. 70 jako podstawy roszczeń indywidualnych i przyznaje ustawodawcy daleko idącą swobodę w kształtowaniu regulacji szczegółowych, pod warunkiem jednak poszanowania innych zasad, norm i wartości konstytucyjnych.

Treścią art. 70 jest (K.1/88, 94): 1) ustanowienie prawa obywateli do pomocy państwa w razie choroby i niezdolności do pracy; 2) ustanowienie systemu ubezpieczeń społecznych; 3) nakaz rozwoju prawa do ubezpieczenia społecznego, tzn. „dyrektywa postępującego (progresywnego) kształtowania w ustawodawstwie zwykłym prawa do ubezpieczenia społecznego” (tamże). Znaczenie prawne przepisu konstytucyjnego ogranicza się jednak do stworzenia gwarancji samego istnienia tych upraw-

⁹ Zob. też P. Sarnecki, *Dokonania konstytucyjne na drodze ku konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułto, Gdańsk 1993, s. 15.

¹⁰ Zob. J. Oniszczyk, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1992*, PiZS 1993, nr 5–6.

nień, sformułowane przez niego dyrektywy mają jedynie „ogólny, kierunkowy charakter” (tamże, 93). Tym samym przepis ten nie stwarza sam przez się żadnych roszczeń po stronie ubezpieczonych — podstawą roszczeń mogą być jedynie ustawy, konkretyzujące ogólne normy konstytucyjne (K.7/90, 55).

Ustawodawcy pozostawia się więc rzeczywiste określenie aktualnego systemu ubezpieczeń społecznych. Od samego początku Trybunał wskazywał, że konstytucja „daje ustawodawcy zasadniczo swobodę, gdy idzie o określenie rodzaju świadczeń z ubezpieczenia społecznego, warunków ich nabycia i ustania, ich wysokości, trybu przyznawania itp.” (K.7/90, 55). Ustawodawcy przyznana jest tym samym możliwość modyfikowania istniejących regulacji emerytalno-rentowych (K.7/90, 55; K.14/92, 330–331). Rolą konstytucji jest raczej określenie pewnych ram, w których musi poruszać się ustawodawstwo (K.6/91, 62). Dla wyznaczenia tych ram znaczenie zasadnicze ma — z jednej strony — nakaz „rozwoju” ubezpieczeń społecznych (zob. dalej, s. 63), a z drugiej strony — ogólne normy, zasady i wartości konstytucyjne.

Wśród tych norm, zasad i wartości znaczenie podstawowe przypisać należy zasadzie sprawiedliwości społecznej (art. 1 p.u.m.) i zasadzie równości (art. 67 ust. 2 p.u.m.). Do zasad tych nawiązano już w orzeczeniu K.1/88, a w orzeczeniu K.7/90 wskazano, że mogą one także uzasadniać ograniczanie takich uprawnień rentowo-emerytalnych, które mają charakter nieuzasadnionych przywilejów. Natomiast w płaszczyźnie formalnej, ustawodawca musi szanować zasady należytego stanowienia prawa, a zwłaszcza zakaz retroakcji i nakaz ochrony praw nabytych.

Także jednak z art. 70 wynikają pewne ograniczenia swobody ustawodawcy. Nie wolno mu przede wszystkim naruszyć „istoty prawa do ubezpieczeń społecznych, wynikającej z konstytucji” (K.7/90, 55; K.14/92, 331). Trybunał nawiązuje tu do swej ogólnej teorii praw i wolności, rozróżniając — wzorem choćby orzecznictwa niemieckiego — „istotę” (która pozostaje poza zasięgiem ingerencji ustawodawcy) i „otoczkę” (poddaną ustawodawczemu ukształtowaniu) każdego z konstytucyjnych praw i wolności. W odniesieniu do prawa do ubezpieczenia społecznego Trybunał nie określił jeszcze, na czym „istota” ta ma polegać, z dotychczasowego orzecznictwa można jednak wydobyc przynajmniej trzy elementy.

Po pierwsze, ustawodawcze modyfikacje nie mogą prowadzić do tego, że podmioty dotychczas uprawnione zostaną całkowicie pozbawione określonego uprawnienia — dopuszczalność modyfikacji nie oznacza dopuszczalności eliminacji (K.1/88, 95 — na tej podstawie uznano niekonstytucyjność przepisów pozbawiających osoby krócej zatrudnione prawa do renty inwalidzkiej).

Po drugie, Trybunał uznał, że ustawodawcze modyfikacje nie mogą prowadzić do „naruszenia minimum życiowego emerytów i rencistów” (K.14/92, 330), przy czym nie chodzi tylko o ogólny poziom świadczeń, ale o sytuację poszczególnych grup ubezpieczonych.

Po trzecie, Trybunał podjął próbę zdefiniowania ubezpieczeń społecznych jako „systemu świadczeń obligacyjnych związanych z pracą, o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez potrzeby losowe, w szczególności

chorobę, starość i niezdolność do pracy” (K.14/92, 330). Istotą tego systemu jest istnienie pewnej ekwiwalentności pomiędzy uiszczanymi składkami a uzyskiwanymi potem świadczeniami. Nie wyklucza to możliwości „spłaszczenia” różnic w wysokości emerytur w porównaniu do różnic w wysokości zarobków, zwłaszcza gdy przemawia za tym zasada sprawiedliwości społecznej (tak np. Kw.1/89, 50; K.14/91, 132). Niedopuszczalne natomiast jest całkowite zrywanie z proporcjami: wysokość świadczeń „nie powinna nadmiernie odbiegać” od udziału ubezpieczonego w tworzeniu funduszu ubezpieczeń (K.14/91, 132). Zwłaszcza w nowszym orzecznictwie TK wskazuje się, że podstawy stosunku ubezpieczeniowego wywodzą się z „zasady *pacta sunt servanda*” (K.14/91, 127 — to odróżnia uregulowania ubezpieczeń społecznych od uregulowań o pomocy społecznej — P.2/92, 232). Ekwiwalentny charakter prawa ubezpieczonego do świadczeń powoduje też, że prawa te „mają znamiona własności, jako tzw. własność z renty” (K.14/92, 329). Na tej podstawie Trybunał uznał, że ustawa opóźniająca waloryzację rent jest sprzeczna także z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 7 p.u.m. — zob. dalej s. 67).

Dalszym ograniczeniem swobody ustawodawcy jest konstytucyjny nakaz „rozwoju” ubezpieczeń społecznych. Choć Trybunał ma tutaj do czynienia z klauzulą o typowo „socjalistycznym” charakterze, to jednak nie odmawia on jej pewnego znaczenia prawnego.

Tylko w pierwszych orzeczeniach zaznaczało się przekonanie, że nakaz „rozwoju” oznacza zarazem zakaz „pogarszania warunków [...], które wynikają z ustawodawstwa obowiązującego w chwili uchwalania nowych aktów ustawodawczych” (K.1/88, 94, zob. też U.7/87 — OTK 1988, 20). Już w tym samym orzeczeniu przyjęto jednak i inne kryterium, przyjmując jako punkt odniesienia nie tyle stan aktualny, co stan zastany w chwili wejścia w życie Konstytucji PRL, a więc w 1952 r. Punktem odniesienia miały być przy tym zarówno ówczesne regulacje ustawowe, jak i obowiązujące konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (K.1/88, 94–95). Pogarszanie aktualnego stanu rzeczy tak długo nie sprzeciwi się więc nakazowi „rozwoju”, jak długo nie cofnie ono systemu ubezpieczeń społecznych do stanu sprzed 1952 r. Być może, nie w pełni odpowiadało to logice, ale pozwalało przynajmniej na uwzględnienie gospodarczej konieczności redukcji świadczeń społecznych.

Do kryterium roku 1952 nawiązywano też w późniejszym orzecznictwie (K.7/90, 55; K.14/91, 135; K.10/92, 57). Choć wielokrotnie podkreślano przy tym konieczność rozwoju systemu ubezpieczeń społecznych, to jednak sposób jego przeprowadzenia pozostaje rzeczą ustawodawcy zwykłego. Niesporne, zdaniem Trybunału, jest zresztą to, że „nowe zasady ustroju społecznego Rzeczypospolitej nakazują reformę prawa ubezpieczeń społecznych, po myśli tych zasad i z uwzględnieniem stopnia rozwoju gospodarczego kraju” (K.10/92, 57). Reformy systemu emerytalno-rentowego są konieczne, „ale muszą być dokonywane zgodnie z zasadą państwa prawnego” (K.14/92, 329). W tych dwu — niedawnych — wypowiedziach Trybunału zawarto dwa podstawowe kryteria oceny regulacji socjalnych: sytuację gospodarczą i nakazy płynące z art. 1 p.u.m..

V. PRAWA SOCJALNE A SYTUACJA GOSPODARCZA

Jest oczywiste, że sytuacja finansów państwowych wyznacza faktyczne możliwości budżetu sprostania istniejącym zobowiązaniom socjalnym. Trybunał Konstytucyjny nigdy tego nie kwestionował: przyznanie ustawodawcy swobody w modyfikowaniu istniejących uregulowań i odniesieniu nakazu „rozwoju” do stanu z 1952 r. były najlepszymi przykładami uznania nieuchronności ograniczeń socjalnych uprawnień obywatela. Wielokrotnie też Trybunał relatywizował nakaz „rozwoju” ubezpieczeń społecznych (a więc i innych praw socjalnych) przez odwoływanie się do możliwości gospodarczych państwa: nakaz rozszerzania systemu ubezpieczeń społecznych „jest uwarunkowany rozwojem gospodarczym kraju” (K.14/92, 330); nakaz ten może być egzekwowany, „jeżeli sytuacja gospodarcza na to pozwala” (K.7/90, 55).

Zarazem jednak istnieją granice powoływania się przez ustawodawcę na argument sytuacji gospodarczej. Wprawdzie w orzeczeniu K.15/91 z 29 stycznia 1992 r. (163) Trybunał uznał, że „drastyczne załamania się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń”, o ile zachowane zostaną pewne warunki (np. nowej regulacji nie zostanie nadana moc wsteczna). Już jednak kilka tygodni później (K.14/91 z 11 lutego 1992 r., gdzie za niekonstytucyjne uznano wstrzymanie indeksacji wynagrodzeń całej „sfery budżetowej”), Trybunał odrzucił argument „stanu wyższej konieczności gospodarczej” podnoszony przez Sejm i Prokuratora Generalnego¹¹. Trybunał wskazał przede wszystkim, że polska konstytucja nie zna takiego pojęcia: „w państwie prawnym stan wyższej konieczności gospodarczej (nadmierzony stan gospodarczy) powinien mieć określone w konstytucji materialne przesłanki i tryb wprowadzenia” (tamże, 119). Stanu takiego nie można zaś wprowadzić ustawą zwykłą. Trybunał wskazał dalej, że „w trakcie postępowania nie zostało udowodnione do końca [...], że kwestionowane rozwiązania były jedynie możliwe i optymalne z punktu widzenia celów ustawy, a nawet z powodu konieczności uwzględnienia gospodarczych i finansowych warunków funkcjonowania ubezpieczeń społecznych” (tamże, 120). Widzimy więc, że Trybunał zarysował jak gdyby test „optymalności” ustawy, niezależnie od tego, że niemal w każdym orzeczeniu Trybunał podkreśla, iż nie jest powołany do oceny celowości przyjmowanych rozwiązań i krępowania politycznej swobody ustawodawcy.

Wydaje się jednak, że w dalszym orzecznictwie Trybunał nawiązywał raczej do stanowiska zajętego w orzeczeniu K.15/91. W orzeczeniu K.18/92 (gdzie uznano niekonstytucyjność odstąpienia od indeksacji płac w sferze budżetowej, ale tylko w takim zakresie, w jakim kwestionowane przepisy działały wstecz) przypomniano test „drastycznego załamania się równowagi budżetowej”, wprowadzając jednak dwa dodatkowe warunki. Po pierwsze, ograniczenie indeksacji płac „nie powinno prowadzić do niesprawiedliwego rozłożenia na poszczególne grupy zawodowe dolegliwości z tytułu recesji gospodarczej”. Po drugie, ograniczenie takie jest dopuszczalne

¹¹ Zob. K. Działocha, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w okresie transformacji ustroju RP*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź 1994, s. 93.

tylko „po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych [...] oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększania dochodów budżetowych” (tamże, s. 403).

W sumie Trybunał wydaje się akceptować argumenty konieczności gospodarczej, ale zastrzega sobie prawo oceny takich regulacji zgodnie z kryterium sprawiedliwości (równości obciążeń) i racjonalności działań ustawodawcy. Potencjalnie pozostawia to Trybunałowi ogromne pole kontroli, choć nie zamierza on chyba z niego korzystać.

Przesłanką akceptacji działań ustawodawcy jest jednak poszanowanie przez niego zasad i norm wynikających z zasady państwa prawnego i innych generalnych klauzul konstytucyjnych.

VI. POŚREDNIA OCHRONA PRAW SOCJALNYCH

1. Wspominałem już, że Trybunał Konstytucyjny dość szeroko posługuje się w swoim orzecznictwie generalnymi klauzulami konstytucyjnymi, w których odnajduje treści daleko wykraczające poza pisany tekst konstytucji. Od początku swego istnienia Trybunał nadał takie znaczenie zasadzie równości (art. 67 ust. 2), a po uchwaleniu grudniowej nowelizacji konstytucji w 1989 r., na plan pierwszy wysunęła się interpretacja nowego art. 1 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”).

W ogólnej formule „państwa prawnego” Trybunał odnalazł zasady szczegółowe, a zwłaszcza zasadę zaufania obywatela do państwa (rozumianą jako obowiązek ustawodawcy do zachowania pewnej lojalności wobec obywateli), zakaz działania prawa wstecz, zakaz naruszania praw nabytych, nakaz zapewnienia obywatelowi dostępu do sądu. Zasady te zaczęto traktować jako samoistne standardy oceny ustawodawstwa — ich naruszenie rozumiano jako naruszenie art. 1 p.u.m.

Również w szerokim zakresie Trybunał nawiązał do klauzuli „sprawiedliwości społecznej”, wiążąc ją bardzo silnie z zasadą równości. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że zasada sprawiedliwości stała się materialnym kryterium stosowania zasady równości, bo dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej obywateli uzależniano m.in. (a może nawet — przede wszystkim) od oceny, czy są one „sprawiedliwe”.

Dorobek Trybunału w interpretacji powyższych klauzul konstytucyjnych jest bardzo poważny i odnosi się do wszystkich dziedzin prawa. Zaznacza się on też wyraźnie w orzecznictwie o prawach socjalnych, gdzie, z uwagi na przestarzałość konstytucyjnych regulacji szczegółowych, Trybunał woli opierać swe rozstrzygnięcia na klauzulach ogólnych, wyrażających aksjologię obecnego systemu ustrojowego.

2. Była już mowa o tym, że najbardziej ogólną konsekwencją klauzuli państwa prawnego¹² jest zasada zaufania obywatela do państwa. W odniesieniu do regulacji socjalnych oddziałuje ona zwłaszcza na uprawnienia rentowo-emerytalne. Jak wskazano w orzeczeniu K.14/91 (127 — uznano tu naruszenie art. 1 przez badane przepi-

¹² Zob. szerzej M. Wyrzykowski, *Art. 1 p.u.m.*, [w:] *Konstytucja...*

sy): „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego [...] System ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”. Konkretyzacją zasady zaufania są określone zakazy wobec ustawodawcy.

Charakter podstawowy ma zakaz ingerowania w prawa nabyte, tzn. dokonywania takich zmian ustawodawczych, które prospektywnie pozbawiają jednostkę dotychczas posiadanych uprawnień. Trybunał zaznacza, że „konstytucyjna ochrona praw rozciąga się w szczególności na prawa nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, gdy należne obywatelowi świadczenia uzyskane zostają w zamian za świadczenia na rzecz funduszu ubezpieczeniowego” (K.7/90, 52). Pojęcie praw nabytych odnosi się przy tym nie tylko do uprawnień konkretnie uzyskanych na podstawie indywidualnych decyzji, ale także do ukształtowanych ekspektatyw, przyrzekających uzyskanie danego uprawnienia pod warunkiem spełnienia wymaganych przesłanek. Zmiana przepisów eliminujących takie ekspektatywy jest także ingerencją w prawa nabyte (K.14/91, 128).

Ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Odnosi się ona jedynie do praw „słusznie nabytych”, a więc zgodnych z zasadą sprawiedliwości społecznej (K.7/90, 52–54 — na podstawie tego kryterium uznano, że zniesienie rent specjalnych przysługujących dawnym członkom kierownictwa partyjnego jest dopuszczalne). Można jednak mówić o domniemaniu, „że prawa emerytalno-rentowe, łącznie z wysokością świadczeń wynikającą z reguł ich ustalania, [nie] są niesłusznie nabyte” (K.14/91, 127).

Ochrona praw nabytych nie wyklucza dokonywania zmian w ich ukształtowaniu. Nie można nawet przyjąć, że „każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest zakazana” (K.7/90, 52; K.6/91, 66). Dopuszczalne są zmiany, które „inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia [...] prowadzą do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom konstytucji” (K.6/91, 67; K.15/91, 159). Ustawodawca musi bowiem dostosowywać prawo także do „możliwości społeczno-gospodarczych kraju i stanu finansów ubezpieczeń społecznych” (tamże). Możliwe jest odejście od zasady ochrony praw nabytych „w szczególnie uzasadnionych okolicznościach”, musi chodzić o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe” np. o „drastyczne załamanie się równowagi budżetowej” (K.15/91, 163; K.18/92, 403 — w obu tych orzeczeniach uznano, że ingerencja w prawa nabyte naruszyła konstytucję tylko w tym zakresie, w jakim miała retroaktywny charakter). Widzimy więc, że Trybunał pozostawia sobie duży margines swobody, zawsze konfrontując różne wchodzące w grę wartości konstytucyjne.

O ile zasada ochrony praw nabytych została przez Trybunał sformułowana w znacznej mierze na tle kontroli ustawodawstwa ograniczającego wcześniejsze uprawnienia rentowo-emerytalne, to zakaz działania prawa wstecz „odnaleziono” w art. 1 na tle innych regulacji, przede wszystkim dotyczących prawa podatkowego. Za oczywiste jednakże uznano, że odnosi się też do regulacji socjalnych. Tym samym regulacje, które ustalają początek swego obowiązywania na czas wcześniejszy

szy niż data ogłoszenia, są w zasadzie sprzeczne z konstytucją, o ile pogarszają one sytuację swych adresatów (np. K.18/91, 401). Czym innym jest natomiast „retroaktywność pozorna”, gdy nowa regulacja pozbawia swych adresatów dotychczas posiadanych praw, ale tylko na przyszłość. Wówczas mamy do czynienia z naruszeniem praw nabytych, a nie — z działaniem prawa wstecz (na tej zasadzie odrzucono zarzut retroaktywnego charakteru ustawy znoszącej „renty prominenckie” — K.7/90, 50–51).

Trybunał nie przypisuje zakazowi retroaktywności charakteru absolutnego — „można od niego odstępować, jednak wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów” (K.14/92, 328, gdzie badane przepisy uznano za niekonstytucyjne, bo nie dopatrzone się takich względów; podobnie K.1/94 oraz OTK 1994, 81). Niemniej zakaz ten chroniony jest silniej niż zasada ochrony praw nabytych. Powołanie się na nadzwyczajną sytuację kryzysu gospodarczego możliwe jest tu tylko, gdy zaistniała ona nagle, nie pozwalając ustawodawcy na wprowadzenie na czas koniecznych zmian. Jeżeli natomiast „nie było przeszkód do wprowadzenia we właściwym czasie odpowiednich regulacji prawnych” (K.14/92, 328; K.13/93, OTK 1994, 49), to spóźnione ich ustanowienie (i — w efekcie — nadanie im mocy wstecznej) stanowi naruszenie art. 1 p.u.m. Opierając się na tym rozumowaniu uznano niekonstytucyjność szeregu regulacji ograniczających prawa socjalne, ale tylko w tej części, w jakiej działały one wstecz.

Korelatem obu wskazanych wyżej zasad jest nakaz zachowania „odpowiedniej” *vacatio legis* przy uchwalaniu unormowań pogarszających sytuację prawną jednostki. Także i ten element art. 1 p.u.m. sformułowano głównie na tle regulacji podatkowych (zob. ostatnio K.1/94, OTK 1994, 78; K.2/94 z 18 X 1994, niepubl.), ale stosuje się on też do regulacji socjalnych. „Brak *vacatio legis* jest naruszeniem art. 1, jeżeli powoduje naruszenie praw nabytych lub ich ekspektatyw” (K.14/91, 130). Jako kryterium Trybunał przyjmuje stworzenie „gwarancji stopniowego dostosowania się ubezpieczonych do nowych mniej korzystnych przepisów” (tamże), a więc wykluczenie „sytuacji zaskakującej adresatów [...] oraz nie dających [im] możliwości przygotowania się do przyszłych zdarzeń” (K.14/92, 328 — w powołaniu się na K.9/92, OTK 1993, 69–70). Warto przypomnieć, że w obu tych sytuacjach Trybunał stwierdził niekonstytucyjność badanych regulacji.

Zakazy retroaktywności i ingerowania w prawa nabyte mogą znajdować dodatkową ochronę w art. 7 p.u.m. (gwarancja prawa własności). Dwukrotnie Trybunał wskazał bowiem, że przepisy retroaktywnie zawieszające zasadę indeksacji (waloryzacji) płac stanowią naruszenie także prawa własności, gdy chodzi o już wymagalne wynagrodzenia. „Prawo do zrewaloryzowanego wynagrodzenia jako składnik własności osobistej korzysta z ochrony [...] art. 7” (K.15/91, 160; podobnie K.18/92, 402).

Jeżeli dodamy do tego niedawne orzeczenie Trybunału, gdzie sformułowano koncepcję „własności z renty” (K.14/92 — zob. wcześniej s. 62), to możliwe wydaje się dalsze nawiązywanie Trybunału do art. 7 p.u.m. dla ochrony praw socjalnych.

Ostatnim komponentem zasady państwa prawnego, który Trybunał odniósł do ochrony praw socjalnych, jest nakaz zapewnienia ochrony sądowej obywatelowi¹³. W orzeczeniu K.17/92 wskazano, że „prawo do sądu [...] obejmuje m.in. rozstrzygnięcie spraw o charakterze administracyjnym [...], a do takich spraw należą także sprawy świadczeń z tytułu pomocy społecznej” (OTK 1993, 308)¹⁴. Na tej podstawie uznano niekonstytucyjność przepisu wyłączającego drogę sądową wobec decyzji o przyznawaniu bezpłatnego biletu kolejowego osobom korzystającym z pomocy społecznej.

3. Wskazywałem już, że Trybunał traktuje zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadę równości w ścisłym powiązaniu. Nie sformułowano dotąd, co oczywiście, uniwersalnej definicji zasady sprawiedliwości. Wielokrotnie natomiast powoływano tę zasadę jako jeden z argumentów przesądzających o niekonstytucyjności badanych regulacji lub też (np. K.7/90 — renty prominenckie) uzasadniających prawidłowość przyjętych unormowań.

Zasadę równości interpretowano zaś często jako zakaz ustanawiania nieuzasadnionych (a więc — niesprawiedliwych) zróżnicowań (zob. ogólnie U.7/87, OTK 1988, 14). Zasada ta nie oznacza np. zakazu różnicowania — na korzyść kobiet — przesłanek nabycia niektórych uprawnień socjalnych, zwłaszcza prawa do emerytury (K.6/89, OTK 1989, 107–109 — sprawa emerytur górniczych). Jeżeli jednak przepisy ustanawiają obowiązek przejścia kobiety na emeryturę po uzyskaniu wieku, w którym mężczyzna może jeszcze kontynuować zatrudnienie, to mamy do czynienia z niekonstytucyjną dyskryminacją, w każdym razie gdy rodzaj wykonywanej pracy tego nie uzasadnia (Kw.5/91, OTK 1991, 102–103 — sprawa emerytur pracowników naukowych).

Zasada równości nie wyklucza też ograniczania pewnych uprawnień, jeżeli jest to drogą do uniknięcia nieuzasadnionych uprzywilejowań. Dopuszczalne jest np. wstrzymanie wypłacania dodatków pielęgnacyjnych pensjonariuszom państwowych domów pomocy społecznej, bo tylko w ten sposób usuwa się ich uprzywilejowanie w stosunku do osób, które nie korzystają z tych domów (K.6/91, 67).

Interesujący jest z tego punktu widzenia pogląd Trybunału wyrażony w orzeczeniu K.5/89 (OTK 1990, 11). Akceptując konstytucyjność przepisu znoszącego nakaz tworzenia specjalnego funduszu socjalno-mieszkaniowego w spółdzielniach (przy jednoczesnym pozostawieniu go w państwowych przedsiębiorstwach) wskazano, iż „z zasady równości[...] nie można wyprowadzić wniosku, że występujące w poszczególnych grupach pracowniczych różnice [...] w świadczeniach socjalnych naruszają tę równość”. W uzasadnieniu powołano się na zasadę wolności działalności gospodarczej, co mogło świadczyć o początkach bardziej „wolnorynkowego” podejścia do kwestii zakładowych uprawnień socjalnych. Stanowisko to nie znalazło jednak kontynuacji w dalszym orzecznictwie.

¹³ Zob. J. Oniszczyk, *Orzecznictwo...*, cz. II, s. 54 i n.

¹⁴ Zob. głosę J. Zimmermanna, PiP 1994, z. 4.

VII. WNIOSKI

1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego o prawach socjalnych ma bogaty charakter zarówno pod względem liczby rozstrzygnięć, jak i wagi oraz zróżnicowania problemów w nich poruszanych. Jest to jedna z dziedzin prawa najżywiej poruszana w orzecznictwie konstytucyjnym. Wynika to z tempa toczących się przemian systemowych oraz kryzysu finansów państwowych, a także z ujęcia inicjatywy postępowania przed Trybunałem (bardzo aktywnie wykorzystuje tę możliwość Rzecznik Praw Obywatelskich).

2. Trybunał znajdował się w trudnej sytuacji, bo — z jednej strony — musiał stosować konstytucyjne przepisy pochodzące z minionej epoki i ujmujące prawa socjalne w sposób nader wspaniałomyślny, z drugiej zaś strony, sytuacja kryzysu gospodarczego powodowała konieczność odstąpienia od wielu uprawnień przyrzeczonych w konstytucji lub też faktycznie wcześniej istniejących. Trybunał brał też pod uwagę skutki finansowe swych rozstrzygnięć i często znajdował się w pułapce między wydaniem niewykonalnego ekonomicznie orzeczenia a odstąpieniem od zasad i wartości wynikających z konstytucji. Stąd wahania i niekonsekwencje w orzecznictwie.

3. Trybunał nie ignoruje „dawnych” przepisów konstytucyjnych o prawach socjalnych, choć szerzej podjął tylko dwa z nich, odnoszące się do prawa do pracy (art. 68 p.u.m.) i prawa do ubezpieczenia społecznego (art. 70 p.u.m.). W tych ramach Trybunał próbuje wydobywać z tych przepisów konkretne treści prawne, choć nie do końca jest jasne, na ile traktuje je jako dyrektywy adresowane do ustawodawcy, a na ile znajduje w nich bezpośrednią podstawę do uprawnień obywatela. Nie wydaje się, by możliwe było bardziej jednoznaczne podejście, bo „dosłowne” potraktowanie zapisu konstytucyjnego o prawach socjalnych rozmięłoby się całkowicie z rzeczywistością.

4. W tej sytuacji Trybunał unika stosowania konstytucyjnych przepisów o prawach socjalnych jako jedynego czy podstawowego standardu oceny badanych regulacji. Przepisy te są wprawdzie regularnie powoływane w sentencjach orzeczeń, ale zawsze łącznie z takimi innymi przepisami konstytucji, z którymi Trybunał wiąże bardziej sprecyzowane skutki prawne.

5. Zasadnicze znaczenie z tego punktu widzenia ma zasada państwa prawnego (art. 1 p.u.m.), a także zasada równości (art. 67 ust. 2) oraz — w mniejszym stopniu — zasada ochrony własności (art. 7). Większość orzeczeń o niekonstytucyjności znajduje oparcie przede wszystkim w tych zasadach konstytucyjnych, a niejako „na dodatek” powołuje czasem art. 70 czy art. 68 p.u.m.

6. Trybunał pozostawia znaczną swobodę ustawodawcy w modyfikowaniu (czyli — praktycznie — ograniczaniu) uprawnień socjalnych. Powołuje się tu na polityczną swobodę ustawodawcy, odwołuje do możliwości ekonomicznych państwa, nie próbuje natomiast na ogół formułować własnej wizji reform socjalnych. Zarazem jednak Trybunał często powołuje się na zasadę sprawiedliwości społecznej

(art. 1 p.u.m.) i — potencjalnie rzecz biorąc — zawsze może orzec niekonstytucyjność regulacji uznanej za niesprawiedliwą. Daje to znaczny margines swobody Trybunałowi, tym bardziej że — zwłaszcza w tym aspekcie — orzecznictwo wykazuje znaczne wahania.

7. Pozostawieniu ustawodawcy poważnej swobody w kształtowaniu materialnych treści nowych uregulowań socjalnych towarzyszy znacznie bardziej restryktywne podejście Trybunału do zachowania „przyzwoitości legislacyjnej”. Trybunał stanowczo odrzuca więc możliwość nadawania mocy wstecznej przyjmowanym regulacjom, poważnymi zastrzeżeniami obwarowuje też dopuszczalność ingerowania ustawodawcy w prawa słusznie nabyte. Ten kierunek rozstrzygnięć znalazł już mocne podstawy orzecznicze i można przewidywać jego kontynuację w przyszłości.

ANEKS

WAŻNIEJSZE ORZECZENIA TK O PRAWACH SOCJALNYCH

1. 14 lipca 1986 r. (K.1/86 — OTK 1986, 53) — zgodne z art. 68 konstytucji (prawo do pracy) są przepisy ustawy o zwalczaniu alkoholizmu, które odstępowały od — powszechnie przyjętego w państwowych restauracjach — systemu uzależniającego wysokość płac personelu od wysokości wpływów danej restauracji. Ustawa zakazała mianowicie wliczania wpływów ze sprzedaży alkoholu do ogólnej kwoty wpływu stanowiącej podstawę ustalania wynagrodzenia, co w praktyce było szczególnie niekorzystne dla barmanów.

2. 30 listopada 1988 r. (K.1/88 — OTK 1988, 84) — sprzeczne z art. 5 ust. 5 (zasada sprawiedliwości społecznej), art. 67 ust. 2 (zasada równości) i art. 70 (prawo do ubezpieczenia społecznego) są przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r., które ograniczyły możliwości nabywania prawa do renty inwalidzkiej poprzez podniesienie — z 5 do 10 lat — wymaganego okresu zatrudnienia dla pracownika, który podjął pierwsze zatrudnienie po ukończeniu 40 lat życia bądź który miał ponad 10-letnią przerwę w zatrudnieniu (w praktyce przepis ten działał na niekorzyść kobiet podejmujących pracę po wychowaniu dzieci). Nie są natomiast sprzeczne z konstytucją przepisy modyfikujące inne przesłanki nabycia renty ani przepisy ograniczające dotychczasowe dodatki do rent z tytułu posiadanych odznaczeń cywilnych. Było to pierwsze orzeczenie, w którym TK uznał przepis ustawy za sprzeczny z konstytucją.

3. 9 maja 1989 r. (Kw.1/89 — OTK 1989, 43) — przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r., które utrzymały różnice w wysokości emerytur w zależności od tego, kiedy uzyskano prawo do emerytury (tzw. „stary portfel”, polegający na tym, że gdy stworzono korzystniejsze zasady obliczania emerytur dla osób aktual-

nie przechodzących na emeryturę, to nie odniesiono ich wstecz do przeliczenia wysokości emerytur uzyskiwanych przed 1982 r.) nie naruszyły ani zasady równości (art. 67 konstytucji), ani prawa do ubezpieczenia społecznego (art. 70 konstytucji). W tym samym orzeczeniu Trybunał orzekł jednak niekonstytucyjność szeregu innych postanowień ustawy emerytalnej, a m.in. przepisu przewidującego podwyższanie emerytury o 1% za każdy rok pracy w Polsce Ludowej (tzn. po 1944 r.) ponad okres pracy wynoszący 20 lat. Trybunał uznał, że wprowadza to dyskryminację osób pracujących w okresie przedwojennym i narusza zasadę równości oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

4. 27 września 1989 r. (K.2/89 — OTK 1989, 74) — ponownie orzeczone, że zgodnie z art. 68 konstytucji są przepisy ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które zakazują uwzględniania wpływów ze sprzedaży alkoholu przy obliczaniu prozycji pracowników państwowych restauracji.

5. 24 października 1989 r. (K.6/89 — OTK 1989, 100) — sprzeczne z zasadą równości (art. 67 ust. 2 i art. 78) są przepisy ustawy o rentach górniczych w zakresie, w jakim nie różnicują one — na korzyść kobiet — warunków nabycia specjalnych rent górniczych.

6. 22 sierpnia 1990 r. (K.7/90 — OTK 1990, 42 — tzw. renty prominenckie) — zgodne z art. 1 (państwo prawne), art. 67 ust. 2 (równość) i art. 70 (prawo do ubezpieczenia społecznego) są przepisy ustawy pozbawiające tzw. „rent specjalnych” byłych członków kierowniczych organów PZPR. Trybunał szczególną uwagę poświęcił tu analizie nowej konstytucyjnej klauzuli „państwa prawnego”, uznając że obejmuje ona m.in. nakaz ochrony praw nabytych (tylko jednak, gdy chodzi o prawa słusznie nabyte) i zakaz działania prawa wstecz (w badanych przepisach nie doszło jednak do jego naruszenia), natomiast mniejsze konsekwencje wyprowadził z art. 70 ust. 2 pkt 1 konstytucji, wskazując, że konstytucja gwarantuje jedynie ogólne prawo do emerytury (renty), nie przesądza natomiast ich wysokości i przesłanek nabycia.

7. 11 grudnia 1990 r. (K.9/90, OTK 1990, 59) — ponownie badano przepisy ustawy emerytalnej z 1982 r., które utrzymały tzw. „stary portfel”, bo nie dokonały odpowiedniej rewaloryzacji emerytur uzyskanych przed 1982 r. Tym razem Trybunał uznał, iż przepisy te stały się sprzeczne z art. 1 (zasada sprawiedliwości społecznej) i art. 67 ust. 2 (równość) konstytucji, natomiast nie dopatrywał się naruszenia art. 68 (bo dotyczy on prawa do pracy, a nie prawa do ubezpieczenia społecznego).

8. 24 września 1991 r. (Kw.5/91, OTK 1991, 96) — za naruszenie zasady równości (art. 67 ust. 2 i art. 78) wobec dyskryminacji kobiet, Trybunał uznał przepis ustawy o szkolnictwie wyższym wprowadzający obowiązek wcześniejszego przechodzenia na emeryturę dla kobiet niż dla mężczyzn.

9. 29 stycznia 1992 r. (K.15/91 — OTK 1992, I, 149) — Trybunał badał nowelizację do ustawy budżetowej, zmieniającą (na niekorzyść pracowników) zasady waloryzacji płac sfery budżetowej. Choć dopatrzono się konfliktu z zasadą ochrony

praw nabytych, to jednak uznano, iż nowa regulacja znajduje uzasadnienie w szczególnie trudnej sytuacji finansów państwowych. Natomiast za sprzeczne z art. 1 (państwo prawne — zakaz retroakcji) uznano odniesienie nowej ustawy do sytuacji sprzed jej wejścia w życie.

10. 11 lutego 1992 r. (K.14/91 — OTK 1992, I, 93) — Trybunał badał ustawę z 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent i uznał szereg jej przepisów za sprzeczne, m.in. z art. 1 (zasada państwa prawnego — ochrona praw nabytych i zakaz retroakcji, a także — co do innych przepisów — zasada sprawiedliwości społecznej) oraz z art. 67 ust. 2 (zasada równości). Niektóre z tych przepisów uznano też za sprzeczne z art. 70 (prawo do ubezpieczenia społecznego), natomiast odrzucono zarzut naruszenia prawa własności (art. 7). Efektem było uznanie niekonstytucyjności tej części ustawy, w której pogorszyła ona warunki uzyskania prawa do emerytury lub renty, oraz w części, w jakiej retroaktywnie zmieniła zasady waloryzacji już nabytych rent i emerytur. Tym razem Trybunał odrzucił argumenty „stanu konieczności gospodarczej” jako usprawiedliwiające naruszenie zasady ochrony praw nabytych, wypowiedział się przeciwko tym fragmentom ustawy, które miały przynieść oszczędności budżetowe, co wywołało dość gwałtowne reakcje rządu i parlamentu.

11. 23 marca 1992 r. (K.6/91 — OTK 1992, I, 58) — zgodne z art. 1 (państwo prawne — ochrona praw nabytych), art. 70 (prawo do ubezpieczenia społecznego) i art. 76 (opieka nad weteranami) są przepisy ustawy o pomocy społecznej, które przewidują, że w razie umieszczenia rencisty w państwowym domu opieki społecznej przestaje mu być wypłacany tzw. dodatek pielęgnacyjny (przyznawany — obok normalnej emerytury — inwalidom i osobom, które ukończyły 75 lat życia).

12. 23 lutego 1993 r. (K.10/92, OTK 1993, 50) — zgodne z art. 1 (zasada sprawiedliwości społecznej), art. 67 ust. 2 i art. 78 (równość) oraz art. 70 (prawo do ubezpieczenia społecznego) są przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, określające krąg osób ogólnie uprawnionych do tego ubezpieczenia (Trybunał posłużył się tu techniką „wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją” i narzucił określony sposób interpretacji spornego przepisu). Natomiast za sprzeczne z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 1 i art. 67 ust. 2) uznano przepis pomijający małżonka wśród tzw. „osób bliskich”, którym też przysługują pewne świadczenia w razie wypadku przy pracy w gospodarstwie ubezpieczonego rolnika. Oddalono natomiast zarzut, że regulacja ta narusza także art. 70 (prawo do ubezpieczenia społecznego), bo przepis ten nie zakazuje modyfikowania istniejących unormowań rentowo-emerytalnych.

13. 1 czerwca 1993 r. (P.2/92 — OTK 1993, 217) — przepisy ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu zaostżające dotychczasowe kryteria nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych i ograniczające w czasie prawo do tego zasiłku są sprzeczne z art. 1 (zakaz działania prawa wstecz i — ale w znacznie węższym zakresie — zasada sprawiedliwości społecznej), art. 68 (prawo do pracy, z którego wynika też prawo do

zasiłku w razie bezrobocia) i art. 79 (opieka nad rodziną — gdy chodzi o bezrobotnego będącego jedynym żywicielem rodziny).

14. 13 lipca 1993 r. (P.7/92 — OTK 1993, 256) — generalne ograniczenie pobierania zasiłku dla bezrobotnych do okresu 12 miesięcy nie jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 1), natomiast naruszeniem tej zasady, a także zasady równości (art. 67 ust. 2) jest zróżnicowanie prawa do zasiłku w zależności od rodzaju aktywności zawodowej przed uzyskaniem statusu bezrobotnego.

15. 19 października 1993 r. (K.14/92 — OTK 1993, 311) — przepis ustawy czasowo ograniczający waloryzację rent i emerytur nie narusza art. 67 ust. 2 (równość) i art. 70 (prawo do ubezpieczenia społecznego), natomiast — wobec naruszenia zakazu działania prawa wstecz — jest sprzeczny z art. 1 (zasada państwa prawnego).

16. 29 września 1993 r. (K.17/92 — OTK 1993, 297) — przepis ustawy o pomocy społecznej, który wyklucza sądowe zaskarżenie decyzji organu administracji, odmawiającej przyznania tzw. biletu kredytowego, jest sprzeczny z art. 1 (państwo prawne — prawo do ochrony sądowej) i art. 67 ust. 2 (zasada równości).

17. 30 listopada 1993 r. (K.18/92 — OTK 1993, 396) — przepisy ustawy budżetowej oraz innych ustaw, które odstąpiły od waloryzacji płac sfery budżetowej w 1992 r., są sprzeczne z art. 1 (państwo prawne — zakaz retroakcji) w zakresie, w jakim odnoszą się do sytuacji sprzed ich wejścia w życie, natomiast — mimo naruszenia także zasady ochrony praw nabytych — są w pozostałym zakresie zgodne z konstytucją. Trybunał potwierdził dopuszczalność podejmowania szczególnych działań wynikających ze szczególnej sytuacji gospodarczej, określił też jednak pewne warunki w tym zakresie. Odrzucono też zarzut naruszenia art. 7 (prawo własności).

18. 28 czerwca 1994 r. (K.6/93 — OTK 1994, 106) — przepisy ustawy znoszące dotychczasowe uprawnienia określonych grup pracowników do bezpłatnych bądź ulgowych przejazdów kolejowych nie naruszyły ani art. 1 (ochrona praw nabytych), ani art. 67 ust. 2 (zasada równości), bo zlikwidowały one tzw. uprawnienia branżowe, obce obecnej koncepcji praw socjalnych. Nie są też te przepisy sprzeczne z art. 70, bo omawiane uprawnienia nie mieszczą się w jego zakresie przedmiotowym.

SUMMARY

The constitutional problems of social rights appear primarily in the proceedings of the Constitutional Tribunal concerning the control of norms. The point of reference here are the constitutional provisions on social rights — one has to remember that in this area the regulations of 1952–1976 — that formulated the extent of social rights in an extremely lavish manner — are still in force. The process of systemic transformation and the crisis in state finances presently is causing a limitation of social rights and the question of the constitutionality of such limitation is continually arising.

To mid-1994, the questions of social rights were undertaken in more than 30 rulings of the Constitutional Tribunal — the right to work and right to social insurance were in particular more extensively treated. According to the Constitutional Tribunal, the right to work includes the right to employment with appropriate compensation, the right to a free choice and undertaking of employment as well as the right to unemployment benefits in case of unemployment. The right to social insurance should be considered in light of the Constitutional directive of its development. This area of rulings of the Tribunal has the richest character. Rulings on social rights cannot ignore the economic situation of the state, a number of times the Tribunal tried to accommodate both individual rights and the possibilities of the state. As much as a certain readiness of the Tribunal to accept new legislative solutions is seen, a condition is that these regulations be accepted with respect to the general constitutional rules of creating law (ban on retroaction, the protection of rights already attained, the right to judicial proceedings). The violations of these rules constitute the most frequent bases of rulings adjudicating unconstitutionality.

ORGANIZACJA PARLAMENTU SZWEDZKIEGO — RIKSDAGU

I. GENEZA I EWOLUCJA PARLAMENTU SZWEDZKIEGO

Tradycja parlamentu szwedzkiego — Riksdagu sięga XV wieku. Za „pierwszy Riksdag” uważa się zgromadzenie stanowe zwołane 13 stycznia 1435 r. do Arboga. Prawo pisane instytucjonalizuje go jednak dopiero dwieście lat później w Akcie o Formie Rządu z 1635 r. Był to zresztą pierwszy szwedzki akt prawnoustrojowy; zawierał normy dotyczące regencji, organizacji Rady Królestwa (doradczego organu monarchy spełniającego funkcje rządu), sądów, wreszcie samego Riksdagu. W następnych latach dokument ten miał odegrać ważką rolę w kształtowaniu szwedzkiego prawa konstytucyjnego, w tym parlamentarnego.

Jednakże podwaliny nowożytnego parlamentaryzmu położono dopiero w wieku XVIII. W maju 1720 r. uchwalono nowy Akt o Formie Rządu, który istotnie ograniczył władzę królewską oraz uformował nowoczesne instytucje państwowe. Trwający pół wieku proces prawnego ujarznienia nie ograniczonej dotąd władzy monarchy nazwany został „erą wolności”. Ograniczenie to polegało głównie na zawężeniu możliwości oddziaływania króla na Radę Królestwa. Otrzymał on w Radzie dwa głosy i zobligowany został do realizowania jej decyzji. Dla rozwoju parlamentaryzmu ważniejsze jednak okazało się przyjęcie zasady odpowiedzialności Rady przed Riksdagiem. Odtąd właśnie jej stosunki z parlamentem, nadal jeszcze stanowym, zaczęły kształtować się zgodnie z regułami charakterystycznymi dla ustroju parlamentarnego.

Wprowadzona zmiana Aktu o Formie Rządu pociągnęła za sobą także zmianę Aktu o Riksdagu. Oba te akty oraz uchwalone w 1723 r. prawo wyborcze i późniejsza — z 1766 r. — Ustawa o Wolności Druku składały się na konstytucję ówczesnej Szwecji. Sam Akt o Riksdagu był doniosłym dokumentem wzmacniającym pozycję parlamentu wobec króla i w sposób formalnoprawny podkreślającym niezależność władzy parlamentarnej.

„Era wolności” dobiegła końca wraz z zamachem stanu dokonany przez Gustawa III (1771–1792), w 1772 r. Szwecja weszła na drogę absolutyzmu oświeconego; postęp w rozwoju instytucji parlamentarnych został zahamowany.

Na losy Szwecji w istotny sposób wpłynęła epoka napoleońska. Kraj ten zyskał nie tylko nowego króla, francuskiego marszałka Jeana Baptiste Bernadotte’a, który dał początek panującej do dzisiaj monarchii, ale także nową konstytucję, pod rządami której wykrystalizowały się istniejące instytucje ustrojowopolityczne, w tym także parlament. W dniu 1 maja 1809 r. Riksdag zlecił opracowanie projektu konstytucji specjalnej komisji. Na jej czele stanął baron Augustin Mannerheim, natomiast sekretarzem został biegły prawnik Hans Järta. Projekt powstał w wyjątkowo krótkim czasie — w ciągu czternastu dni. Uchwalony został przez Riksdag 6 czerwca 1809 r., chociaż z trudem uzyskano dla niego poparcie izby, w której zasiadali chłopci.

Uchwalony Akt o Formie Rządu nie wniósł prawie żadnych zmian do sytuacji parlamentu. Nadal pozostał on czterostanowy, zasiadali w nim: szlachta, duchowieństwo, mieszczenie i chłopi.

Walka o jego nowoczesny kształt wyszła ze środowisk liberalnych, które domagały się zniesienia reprezentacji stanowej oraz uniezależnienia rządu (Rady Państwowej) spod kurateli króla. Ten ostatni postulat zrealizowano już w 1840 r., na reformę parlamentu przyjdzie jeszcze czekać ponad dwadzieścia lat.

Przełomem na drodze rozwoju szwedzkiego Riksdagu było jego unowocześnienie i przekształcenie w parlament dwuizbowy. Dokonano tego w 1866 r. Jego bikameralna struktura przetrwała do 1969 r., kiedy to dokonano stosownych zmian konstytucyjnych, a pierwszy Riksdag jednoizbowy rozpoczął funkcjonowanie w 1971 r.

Wprowadzenie reguły powoływania rządu spośród większości parlamentarnej nastąpiło w 1917 r. Ustrój parlamentarny stał się tym samym faktem ustrojowym bez zmiany konstytucji pisanej, chociaż przy częściowych jej nowelizacjach. Swoistym zatem paradoksem pozostaje to, że w sposób formalnoprawny wprowadzony on został dopiero w 1974 r. Kolejne lata ugruntowywały zasady systemu parlamentarnego, a pozycja Riksdagu sukcesywnie wzrastała. Rozwój instytucji parlamentarnych opierał się w istotnej mierze na doświadczeniach brytyjskich, niejako obok Aktu o Formie Rządu z 1809 r. W końcu nieodzowne stało się zsynchronizowanie obu porządków: faktycznego i prawnego, zapoczątkowanie prac nad nowymi aktami konstytucyjnymi.

Pierwszą komisję konstytucyjną powołano już w 1954 r., ale rezultaty prac przedłożyła druga komisja dopiero w 1972 r. Jednak już wcześniej uznano za konieczne wprowadzenie parlamentu jednoizbowego, jako jedyne organu ustawodawczego.

W 1974 roku uchwalono, a 1 stycznia 1975 r. wszedł w życie obowiązujący obecnie Akt o Formie Rządu (*Regeringsformen*). Obok niego utrzymano jako akt konstytucyjny, pochodzący z 1810 r. (znowelizowany w 1979 r.) Akt o Sukcesji (*Successionsordningen*). W znacznym zakresie znowelizowana została także pochodząca z 1949 r. (obowiązuje w brzmieniu z 1988 r.) Ustawa o Wolności Druku (*Tryckfrihetsförordningen*). W 1991 roku uchwalono wreszcie czwarty akt konstytucyjny (i bodaj pierwszy na świecie) — Akt o Wolności Ekspresji (*Yttranderfrihetsgrundlagen*).

Na tle szwedzkich źródeł prawa konstytucyjnego regulacja dotycząca parlamentu zajmuje specyficzne miejsce. Podstawę prawa parlamentarnego tworzą dwa akty; Akt o Formie Rządu oraz Akt o Riksdagu, który spełnia funkcje regulaminu parlamentarnego. Wskazać zarazem trzeba na jego unikatową konstrukcję prawną. Z jednej bowiem strony zawarte są tam przepisy mające charakter norm konstytucyjnych, tzn. zmieniane mogą być w trybie zmian konstytucji przez dwa oddzielone wyborami Riksdagi, z drugiej — tzw. postanowienia uzupełniające, które mogą być zmieniane w trybie ustaw zwykłych. Obecna wersja Aktu o Riksdagu pochodzi z 21 grudnia 1988 r. (i od tego czasu była kilkakrotnie nowelizowana).

II. SYSTEM WYBORCZY I STATUS PRAWNY POSŁÓW

Kadencja Riksdagu trwa trzy lata. Kompletowanie składu osobowego parlamentu odbywa się zgodnie z ordynacją wyborczą z 1972 r. Bierne i czynne prawo wyborcze mają obywatele szwedzcy po ukończeniu 18 lat. Wybory odbywają się na podstawie zmodyfikowanego systemu proporcjonalnego opartego na technice obliczania głosów zaproponowanej przez A. Saint Laguë'a. Szwedzkie prawo wyborcze stosuje klauzulę zaporową przeciwko małym ugrupowaniom politycznym; wynosi ona obecnie 4%. Partia (ugrupowanie polityczne) uzyskująca mniej niż 4% głosów w skali całego kraju bierze udział w rozdziale mandatów do parlamentu, pod warunkiem jednak, że uzyska w jednym z okręgów wyborczych co najmniej 12% głosów. Ma to na celu zagwarantowanie udziału w parlamencie partiom orientującym się na reprezentację interesów lokalnych (nie bez znaczenia była tu chęć dania szans na reprezentację mniejszości lapońskiej). W wyborach oprócz posłów do Riksdagu wybierani są ich zastępcy. Przejmują oni obowiązki posłów w przypadku np. długotrwałej choroby, jednoczesnego pełnienia funkcji w rządzie itp.

Mandat przedstawicielski w Szwecji jest mandatem wolnym. Brak związania wskazówkami wyborców nie oznacza jednak, że posłowie nie pozostają uzależnieni od swoich partii politycznych.

Akt o Formie Rządu zapewnia posłom prawo do pełnienia funkcji „bez przeszkód wynikających z ich pracy zawodowej lub innych przyczyn”. Gwarantuje im immunitet formalny i materialny. Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności bez zgody Riksdagu wyrażonej w uchwale, za którą opowiedziało się 5/7 posłów. Immunitet materialny obejmuje zakaz pozbawiania posła wolności i utrudniania mu podróży po terytorium państwa.

W sferze działalności parlamentarnej posłowie mają prawo zgłaszania wniosków ustawodawczych oraz poprawek do projektów rządowych, prawo do uczestniczenia w dyskusji plenarnej i pracach komisji, a także prawo do występowania z pytaniami (*fraga*) i interpelacjami (*interpellation*).

III. STRUKTURA I ORGANIZACJA WEWNĘTRZNA

Reformy konstytucyjne z 1969 r., w wyniku których wprowadzono jednoizobowość, początkowo zakładały, że Riksdag składać się będzie z 350 posłów. Jednak wybory przeprowadzone w 1973 r. spowodowały osiągnięcie równowagi między dwoma blokami politycznymi i, co za tym idzie, doprowadziły do sytuacji patowej w głosowaniach. Tym bardziej, że głos przewodniczącego Riksdagu (*talmana*) nie miał mocy rozstrzygającej i wiele spraw trzeba było przesądzać posługując się techniką losowania. Stąd podjęto decyzję o zmniejszeniu liczby miejsc w parlamencie do 349.

Riksdag zbiera się na swoje pierwsze posiedzenie piętnastego dnia po dniu wyborów (są one przeprowadzane w drugiej połowie września w roku, w którym upływa kadencja). Na posiedzeniu tym powołuje on swoje organy. Zalicza się do nich:

- przewodniczącego Riksdagu,
- zastępców przewodniczącego Riksdagu,
- Konferencję Przewodniczących,
- sekretarza Riksdagu,
- komisje stałe.

Przewodniczący Riksdagu (*talman*) zwołuje sesje Riksdagu, przygotowuje i kieruje przebiegiem obrad, przedkłada projekty ustaw pod głosowanie, przeprowadza głosowanie, kieruje biegiem spraw związanych z wnoszeniem i udzielaniem odpowiedzi na interpelacje i pytania, utrzymuje porządek w trakcie posiedzenia, przewodniczy organom kolegialnym parlamentu. Zasadą jest, że *talman* nie angażuje się w aktualne spory polityczne. Stosownie do postanowień regulaminu nie bierze udziału w debatach i głosowaniu. Praktyka wszakże dowodzi, że przepis ten nie jest nazbyt rygorystycznie przestrzegany.

Specyficzne, charakterystyczne dla szwedzkiej wersji parlamentaryzmu, jest uprawnienie przewodniczącego Riksdagu związane z powoływaniem szefa rządu. Aktywna rola *talmana* w procesie powoływania rządu jest rozwiązaniem oryginalnym na tle innych współczesnych ustrojów politycznych. Chodzi w nim bowiem o to, aby z jednej strony zaspokoić aspiracje parlamentu do określenia politycznego oblicza gabinetu, z drugiej zaś o stworzenie możliwości szefowi rządu do personalnego kształtowania ekipy rządowej.

Ustalona w łonie partii kandydatura premiera przedstawiana jest na forum izby przez przewodniczącego Riksdagu i poddawana procedurze głosowania, które jest obecnie obowiązkowe, w odróżnieniu od rozwiązań poprzednich. Sam fakt formalnego przedstawienia kandydatury premiera w Riksdagu poprzedzać muszą konsultacje *talmana* z przedstawicielami frakcji partyjnych reprezentowanych w parlamencie oraz jego zastępcami. Gdy przedstawiona kandydatura nie uzyska poparcia w Riksdagu, wówczas jego przewodniczący podejmuje nowe konsultacje i ponawia procedurę głosowania. Można ją powtórzyć cztery razy. Obowiązująca ustawa zasadnicza nie precyzuje jednak, czy w przypadku powtarzalności głosowania nad kandydaturą premiera w Riksdagu *talman* może przedkładać tę samą kandydaturę więcej razy czy też nie, a jeśli tak, to czy w każdym następnym przypadku musi konsultować ją z przewodniczącymi frakcji i swoimi zastępcami. Wydaje się mało prawdopodobne, chociaż możliwe, aby kandydatura, która została odrzucona w pierwszym głosowaniu, mogła zostać przedstawiona pod kolejne głosowanie. Zarazem uprawnione wydaje się stanowisko zakładające konieczność każdorazowych konsultacji *talmana* przed przedstawieniem kandydatury premiera w Riksdagu, ponieważ — nawet jeżeli jest to ta sama osoba — konieczność jej konsultowania zdaje się wynikać z faktu, że prezentowana musi być w Riksdagu w innym układzie politycznym.

Talman dokonuje wręczenia listów nominacyjnych premierowi, a także odwołuje go, tak zresztą jak i pozostałych członków rządu, po stosownej uchwale Riksdagu.

Przy okazji rozważania kompetencji do negocjacji i przedstawiania kandydatury samego szefa rządu rodzi się pytanie o pozycję ustrojową *talmana*. Czy przypadkiem ustrojodawca nie kreuje tu organu, którego rola wykracza poza ramy „organu wewnętrznego parlamentu”? Z formalnego punktu widzenia podstaw ku temu nie ma, ponie-

waż zarówno Akt o Formie Rządu, jak i regulamin Riksdagu wyraźnie stanowią, że jest to wewnętrzny organ Riksdagu. Biorąc jednakże pod uwagę istotny i aktywny udział *talmana* w procedurze powoływania premiera, można wnosić, że jego funkcja w istocie wkracza w sfery pozaparlamentarne, należące w tradycyjnych systemach parlamentarno-gabinetowych do kompetencji głowy państwa.

Zastępcy przewodniczącego Riksdagu nie posiadają własnych kompetencji, wyraźnie zadanych im przez regulamin parlamentarny, zastępują *talmana*, gdy im to zleci.

Konferencja Przewodniczących jest organem doradczo-konsultacyjnym *talmana*. W jej skład wchodzi: przewodniczący Riksdagu, jego zastępcy, przedstawiciele poszczególnych frakcji partyjnych zasiadających w parlamencie, przewodniczący komisji Riksdagu oraz zastępca przewodniczącego Zarządu Administracji Riksdagu. Do głównych zadań Konferencji należy udoskonalenie metod prac Riksdagu oraz ustalanie zmian w porządku obrad. Zebrania Konferencji zwołuje *talman*.

W praktyce politycznej, ze względu na skład polityczny organ ten odgrywa znacznie bardziej istotną rolę w mechanizmie parlamentarnym, niż przypisuje mu to jedynie regulamin. Konferencja stanowi istotne forum konsultacji i uzgadniania stanowisk poszczególnych frakcji partyjnych, prace tam podejmowane znacznie usprawniają debaty i podejmowanie decyzji na forum izby. A w przypadku Szwecji jest to tym ważniejsze, że większość głosowań w izbie nad projektami ustaw odbywa się przez aklamację.

Sekretarz Riksdagu sporządza protokoły z obrad izby oraz wydaje zawiadomienia o podjętych uchwałach. Pomaga także *talmanowi* w innych sprawach dotyczących prac w izbie. Ponadto sporządza protokoły z obrad Konferencji Przewodniczących Riksdagu.

Ważne miejsce w organizacji wewnętrznej i toku procedowania w Riksdagu zajmują komisje parlamentarne. Tworzone są one na zasadzie „resortowej”, co nie oznacza oczywiście tego, że ich liczba i nazwy dokładnie odpowiadają istniejącym resortom rządowym. Skład personalny komisji ustalany jest według klucza partyjnego, a partia rządząca (bądź koalicja) dąży do zapewnienia sobie przewagi również w komisjach. Jest to problem o ważkim znaczeniu praktycznym, bowiem parlamentaryzm nordycki, a szwedzki w szczególności, przerzuca ciężar prac legislacyjnych i kontrolnych na komisje.

Komisje mają zawsze nieparzystą liczbę członków, nie mniej jednak niż piętnastu. Wybierają ze swego grona przewodniczącego i sekretarza jako swoje organy wewnętrzne. Przewodniczący i jego zastępcy wybierani są zgodnie z regulaminem Riksdagu przez członków komisji. Jednak w praktyce kandydatów na te stanowiska desygnują poszczególne partie polityczne, a obsadzenie tej czy innej komisji przez własne stronnictwo wiedzie poprzez skomplikowane negocjacje międzypartyjne. W zasadzie przewodniczący nie ma na gruncie regulaminu parlamentarnego większych kompetencji przysługujących mu osobiście niż inni członkowie komisji. Jednak jego rola wzrasta niepomiarowo w przypadkach równowagi sił politycznych w Riksdagu i, co za tym idzie, w samych komisjach, ponieważ w sytuacjach równości głosów jego stanowisko przeważa.

Członkowie komisji powoływani są według klucza partyjnego, jednak istotną rolę odgrywają tu także ich kwalifikacje zawodowe i doświadczenie. Dlatego nie-rzadko wskazuje się, że z punktu widzenia reprezentacji określonych stronnictw politycznych w poszczególnych komisjach deputowani traktowani są jako swoiści eksperci polityczni broniący interesów własnych ugrupowań politycznych. Patrzą na rozpatrywane w komisjach projekty ustaw nie tylko przez pryzmat fachowości ich przygotowania, ale przede wszystkim oceniają je z punktu widzenia interesów swoich partii. Taki model doboru składu osobowego komisji pozwala im w określonym stopniu „zastępować” parlament.

Podstawowym ich zadaniem jest opiniowanie spraw przekazanych im przez Riksdag, w szczególności projektów ustaw, oraz kontrola rządu i podległej mu administracji. Formy i środki prawne przysługujące komisjom w trakcie wypełniania ich funkcji pozwalają na stwierdzenie, że ich uprawnienia są szerokie, podobnie zresztą jak w innych krajach kręgu nordyckiego.

Obecnie w Riksdagu działają następujące komisje:

- Komisja Konstytucyjna,
- Komisja Finansowa,
- Komisja Podatkowa,
- Komisja Wymiaru Sprawiedliwości,
- Komisja Prawna,
- Komisja Spraw Zagranicznych,
- Komisja Obrony,
- Komisja Ubezpieczeń Społecznych,
- Komisja Spraw Socjalnych,
- Komisja Spraw Kultury,
- Komisja Oświaty,
- Komisja Transportu,
- Komisja Rolnictwa,
- Komisja Przemysłu,
- Komisja Rynku Pracy,
- Komisja Mieszkaniowa.

Riksdag wybierając komisje w porządku podanym wcześniej, określa jednocześnie zakres ich kompetencji.

I tak, do zadań Komisji Konstytucyjnej należą sprawy dotyczące ustawodawstwa z zakresu prawa konstytucyjnego i ogólnego administracyjnego, spraw finansowego subsydiowania partii politycznych i prasy, ustawodawstwa w zakresie radia, telewizji i kinematografii, jak również inne zagadnienia dotyczące wolności słowa, kształtowania opinii publicznej, wolności wyznania oraz dotyczące Riksdagu, *ombudsmana*, organów Riksdagu innych niż Szwedzki Bank Państwowy i Kontrolerzy Riksdagu. Komisja zajmuje się również sprawami udzielania zgody Riksdagu na oskarżenie deputowanego bądź na ograniczenie jego wolności osobistej, jak też rozpatruje kwestie o zasadniczym znaczeniu dla samorządu terytorialnego.

Komisja Finansowa przygotowuje także materiały dotyczące podstawowych zasad polityki ekonomicznej oraz wykonania budżetu. Bada preliminarze dochodów

publicznych oraz zestawienia w budżecie państwa. W zakresie jej zainteresowań znajduje się także problematyka Szwedzkiego Banku Państwowego, polityki monetarnej, kredytowej, walutowej i długu państwowego oraz Kontrolerów Riksdagu. Komisja powinna także przygotowywać materiały dotyczące podstawowych aspektów gospodarki gminnej, jak również statystyki państwowej, rachunkowości, kontroli i racjonalizacji, własności państwowej oraz poręczeń publicznych w ogólności, a także innych kwestii administracyjno-gospodarczych.

Komisja Podatkowa przygotowuje sprawy dotyczące podatków stanowiących przez władze centralne i lokalne, wymiaru podatków, ich pobierania oraz rejestracji ludności.

Komisja Wymiaru Sprawiedliwości ma w swoim zakresie problematykę związaną z sądami powszechnymi, sądami szczególnymi, orzekającymi w sprawach dzierżaw i ubezpieczeń, organami oskarżycielskimi, służbami policyjnymi, systemem poprawczym, jak również kwestie dotyczące kodeksu karnego i postępowań sądowych.

Komisja Prawa zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi kodeksu małżeńskiego, rodzinnego i opiekuńczego, kodeksu spadkowego, kodeksu handlowego i kodeksu rolnego oraz aktów z nimi związanych, a także sprawami z zakresu umów ubezpieczeniowych, prawa o spółkach i stowarzyszeniach, ochrony konsumentów i egzekucji.

Komisja Spraw Zagranicznych posiada w swej gestii stosunki i umowy międzynarodowe, reprezentację Szwecji za granicą, pomoc w rozwoju innych państw, handel zagraniczny i kwestie międzynarodowej współpracy ekonomicznej.

Komisja Obrony zajmuje się zagadnieniami obrony wojskowej i cywilnej, służbami ratowniczymi w okresie pokoju, obrony ekonomicznej, obrony psychologicznej, samorządowych służb ratowniczych i obrony cywilnej, a także koordynację całości systemu obronnego.

Komisja Ubezpieczeń Społecznych zajmuje się ubezpieczeniami państwowymi, ubezpieczeniami powypadkowymi, jak również pomocą finansową dla studentów. Ponadto Komisja rozpatruje sprawy dotyczące obywatelstwa szwedzkiego, cudzoziemców i imigrantów.

Komisja Spraw Socjalnych zajmuje się opieką nad dziećmi i młodzieżą, opieką nad starszymi i niepełnosprawnymi, środkami przeciwko znęcaniu się, przeciwdziałaniem alkoholizmowi, wspieraniem rodzin z dziećmi, ochroną zdrowia i służbami medycznymi, jak również innymi kwestiami socjalnymi.

Komisja Kultury przygotowuje sprawy ogólnych celów kultury i oświaty powszechnej, wychowania młodzieży, międzynarodowej współpracy kulturalnej, jak również sportu i kultury fizycznej. Do niej należą też kwestie wyznaniowe, radia i telewizji.

Komisja Oświaty zajmuje się szkolnictwem wyższym i badaniami naukowymi, systemem szkolnym i kształceniem dorosłych.

Komisja Transportu ma w gestii sprawy kolei, usług pocztowych i telegraficznych oraz telefonicznych, dróg i ruchu drogowego, floty, lotnictwa cywilnego i służb meteorologicznych.

Komisja Rolnictwa przygotowuje sprawy dotyczące rolnictwa, leśnictwa, ogrodnictwa, łowiectwa i rybołówstwa, prawa wodnego oraz ochrony środowiska naturalnego.

Komisja Przemysłu zajmuje się ogólnymi zasadami polityki przemysłowej i związanych z tym badań naukowych, zagadnieniami związanymi z przemysłem, rzemiosłem i handlem, a także przedsiębiorstwami państwowymi oraz uwarunkowaniami cenowymi i konkurencją w przemyśle, kredytami i funduszami oraz ubezpieczeniami w handlu.

Komisja Rynku Pracy zajmuje się polityką rynku pracy, polityką regionalną, prawem do pracy, czasem pracy, urlopami, środowiskiem pracy, państwową polityką personalną, jak również równouprawnieniem kobiet i mężczyzn w pracy.

Komisja Mieszkaniowa zajmuje się polityką mieszkaniową, mieszkaniem, prawem dotyczącym terenów budowlanych, planami zabudowy i przestrzennymi, wywłaszczeniami i pomiarami terenów. Do jej zainteresowań włączono także sprawy regionalnych władz podatkowych, komunalne oraz podziału administracyjnego kraju.

Zauważyć wypada, że wbrew pozorom podział kompetencji między poszczególne komisje nie jest dość klarowny. Zdarzają się nierzadko spory co do tego, w której z nich projekt ma zostać rozpatrywany, co niekiedy wiąże się ze składem politycznym komisji.

Do 1966 roku komisje nie zatrudniały zawodowego personelu. Obecnie jednak w każdej komisji zatrudniony jest sekretarz i kilku, a nawet kilkunastu, urzędników. Posiedzenia ich z zasady nie są jawne; poza deputowanymi mogą w nich uczestniczyć tylko osoby zaproszone przez same komisje. Regulamin dopuszcza jednak upublicznienie części bądź całości posiedzenia komisji.

Oprócz komisji stałych Riksdag może powoływać komisje nadzwyczajne, które sam regulamin nazywa „dodatkowymi”, do przygotowywania określonej sprawy. W praktyce powołuje się je rzadko, głównie z powodu wykroczenia danej materii poza zakres kompetencji komisji stałych albo też ze względu na zainteresowanie kilku komisji daną sprawą. W trakcie istnienia jednoizbowego Riksdagu były to m.in. komisje, które przygotowywały ustawę o szkołach ogólnokształcących, reorganizację systemu obrony, reformę emerytalną.

Specyficznym wewnętrznym ciałem Riksdagu jest Komisja Wyborów (Valberedningen). W Komisji powinni zasiadać przedstawiciele każdej grupy partyjnej. Liczbę miejsc dla każdej z nich ustala przewodniczący Riksdagu. Komisja przygotowuje wszystkie wybory dokonywane w izbie, z wyjątkiem wyboru regenta, przewodniczącego Riksdagu, sekretarza izby i *ombudsmana*. Dotyczy to w szczególności wyborów członków Doradczej Rady do Spraw Zagranicznych, szwedzkiej delegacji do Rady Nordyckiej, delegacji do Rady Europy, delegacji do Komitetu Parlamentarnego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), Rady Funduszu Jubileuszowego Fundacji Szwedzkiego Banku Państwowego itd.

IV. APARAT POMOCNICZY RIKSDAGU

Aparat pomocniczy Riksdagu stanowią: Sekretariat, który prowadzi obsługę sekretarza Riksdagu, oraz Urząd Administracji i Służb Riksdagu. Tym ostatnim kieruje Zarząd Administracji Riksdagu. W skład Zarządu wchodzi *talman* jako jego przewodniczący oraz ośmiu deputowanych, powoływanych na czas trwania kadencji izby.

Do kompetencji Urzędu należą:

- 1) sprawy warunków zatrudnienia i pracy pracowników parlamentu, jak również inne sprawy kadrowe,
- 2) przygotowanie preliminarza budżetu Riksdagu do budżetu państwa,
- 3) sprawy administracyjno-finansowe innych organów i służb,
- 4) wydawanie przepisów i opiniowanie spraw związanych z administracją i służbami parlamentu.

Ponadto specyficznym organem pomocniczym Riksdagu jest Rada Odwołań (*Besvärsnämnd*). Do jej kompetencji należy rozpatrywanie odwołań od niektórych decyzji organów Riksdagu podejmowanych w sprawach związanych z administracją parlamentu. W skład Rady wchodzi przewodniczący, który pełni lub pełnił funkcje sędziego, oraz czterech członków, wybranych z grona deputowanych na czas kadencji izby.

Do organów pomocniczych należy także zaliczyć Bibliotekę. Do jej zadań należy gromadzenie i udostępnianie posłom dokumentacji i materiałów faktograficznych niezbędnych w pracach parlamentarnych.

V. FORMY POLITYCZNEJ ORGANIZACJI DEPUTOWANYCH W RIKSDAGU

Organizacje deputowanych w Riksdagu noszą nazwę grup partyjnych (*Riksdagsgruppen*). Mają one tradycje sięgające XIX wieku, większość bowiem szwedzkich współczesnych ugrupowań politycznych powstało jako tzw. partie parlamentarne. Już zaraz po wyborze deputowani wstępują do jednej z działających w Riksdagu grup partyjnych.

Organem wykonawczym grupy jest rada zaufania (*Förtroenderate*), składająca się z 10–12 członków. Są oni nie tylko liderami grupy w parlamencie, ale także zwykle stanowią ściśle kierownictwo partii. Rada kieruje pracami frakcji. Zarządza posiedzenia frakcji, na których informuje o problemach prac parlamentarnych. Ustala kandydatury członków frakcji do poszczególnych komisji Riksdagu. Tam wreszcie wypracowana zostaje linia polityczna partii i taktyka jej postępowania w parlamencie. Radzie zaufania przewodniczy lider grupy, zwykle jest to lider partii, rzadziej jego zastępca. Takie łączenie funkcji prowadzi w praktyce do koncentracji dużej władzy w rękach przywódców partii. Bieżącą pracę wykonuje sekretariat grupy, na czele którego stoi sekretarz. Ten ostatni niekoniecznie musi pochodzić z grona deputowanych. Sekretariat ustala plany sesji, rozdziela związane z tokiem prac parlamentarnych obowiązki poszczególnym członkom, stara się zapewnić jedność grupy przy podejmowaniu decyzji w Riksdagu, utrzymuje wreszcie kontakty z innymi frakcjami, śledzi ich taktykę i posunięcia w izbie, szczególnie opozycji. W grupach będących w opozycji istotne znaczenie ma także uzgadnianie wniosków poszczególnych deputowanych, tzw. *motion*, dotyczących inicjatyw legislacyjnych. Ważne jest także ustalanie treści interpelacji i pytań. Funkcyjni grup partyjnych wybierani są na rok, jednak w praktyce te same osoby pełnią funkcje przez dłuższy czas.

Podstawowym jednakże celem grup partyjnych jest osiągnięcie możliwie daleko posuniętej jedności działań poszczególnych jej członków. Deputowany nierzadko poddawany jest presji grupy, aby ustosunkował się do danego problemu podejmowanego na posiedzeniu komisji czy Riksdagu według stanowiska zajętego przez grupę. W przypadku braku lojalności nie zostanie on poparty przez partię w przyszłych wyborach. Przypadki nielojalności zdarzają się w praktyce bardzo rzadko. Wynika to zapewne z faktu dokładnych weryfikacji kandydatur na posłów przed wyborami.

Grupy partyjne w Riksdagu odgrywają zatem znaczną rolę w funkcjonowaniu parlamentu: w przygotowywaniu jego posiedzeń, w konstruowaniu polityki parlamentu, wreszcie w pracy jego organów. Jednak mimo utrwalonych tradycji i faktycznego znaczenia obecnie ich umocowanie prawne jest śladowe. Akt o Riksdagu w kilku fragmentach wspomina jedynie o nich przy okazji uczestniczenia przedstawicieli grup w organach kierowniczych parlamentu, komisjach itd.

VI. ORGANY BEZPOŚREDNIO PODPORZĄDKOWANE RIKSDAGOWI

Do grupy organów integralnie związanych z Riksdagiem zaliczyć można Szwedzki Bank Państwowy (Sveriges Riksbank), Urząd Długów Państwowych (Riksgäldkontoret) oraz Kontrolerów Riksdagu (Riksdagensrevisorer), a także Doradczą Radę do Spraw Zagranicznych.

Szwedzki Bank Państwowy zarządzany jest przez siedmiu gubernatorów. Jednego spośród nich (a także jego zastępcę) mianuje rząd na okres trzech lat, tj. okres kadencji parlamentu. Zostaje on przewodniczącym Zarządu Banku. W praktyce ta sama osoba pełni tę funkcję przez wiele kadencji. Natomiast pozostałych członków powołuje parlament, najczęściej pochodzą oni z grona deputowanych do Riksdagu, chociaż zdarzają się od tego wyjątki. Riksdag poprzez obsadzanie stanowisk w zarządzie Szwedzkiego Banku Państwowego ma nie tylko możliwość kontrolowania finansowej działalności rządu i jego agend, lecz także wywiera znaczny wpływ na całą ekonomikę. Bank bowiem ma prawo, za zgodą parlamentu, m.in. do ustalania stopy procentowej od kapitału dla banków prywatnych (wywiera to duży wpływ na aktywność prywatnych przedsiębiorstw i spółek), ustala także limity dewizowe, co z kolei ma duże znaczenie dla handlu zagranicznego. Wreszcie ma wyłączne prawo emisji pieniądza. Z kolei udział gubernatora mianowanego przez rząd w zarządzie Banku pozwala na koordynację polityki finansowej rządu z poczynaniami Riksdagu.

Innym organem podporządkowanym Riksdagowi jest Urząd Długów Państwowych. Składa się z przewodniczącego i siedmiu komisarzy mianowanych przez parlament, który corocznie odnawia skład wymieniając dwu z nich. Urząd ten zajmuje się kontrolą warunków spłat przez rząd pożyczek zarówno wewnątrz kraju, jak i za granicą w zakresie upoważnień udzielanych mu przez Riksdag. W granicach jego kompetencji znajduje się także badanie pokrycia ze środków budżetowych kwot wypłacanych na czeki organom państwowym.

Kontrolerzy Riksdagu często określani są także w literaturze jako *statsrevisorer-na*. Wybierani są przez parlament w liczbie dwunastu, zawsze z grona deputowa-

nych. Rządziej są to byli posłowie, zupełnie wyjątkowo osoby nie związane z pracą w izbie. Pełnią oni swe funkcje obok innych czynności parlamentarnych. Utała się zwyczajowa reguła powoływania na kontrolerów osób o najdłuższym stażu w Riksdagu. Pozwala to na usprawnienie czynności związanych z wyborem, gdyż kandydatów jest zwykle kilku. Wiązać to zapewne należy z faktem dużych gratyfikacji, jakie niezależnie od diet poselskich przysługują kontrolerom. Pełnią oni swe funkcje przez okres kadencji Riksdagu. Kompletowanie ich składu wiąże się także ze stosowaniem klucza partyjnego. Mają oni zgodnie ze szwedzkim zwyczajem parlamentarnym swoich zastępców, wybieranych równocześnie z powoływaniem kontrolerów. Kontrolerzy wybierają ze swego grona przewodniczącego i dwu jego zastępców oraz sekretarza generalnego. Ten ostatni kieruje sekretariatem. Sekretariat składa się z trzech wydziałów, które specjalizują się w kontroli określonych resortów administracji.

W gestii kontrolerów parlamentarnych w zasadzie znajduje się cała gospodarka finansowa państwa. Badają oni „stan, kierunki działania i zarządzania” skarbem państwa, Szwedzkim Bankiem Państwowym oraz Urzędem Długów Państwowych. Do ich wyłącznej kompetencji należy weryfikacja finansów pomocniczych organów Riksdagu, jak również wypłaty z listy cywilnej monarchy. Zauważyć należy, że kontrola dokonywana przez kontrolerów Riksdagu jest znacznie „głębsza” — dotyczy bowiem nie tylko zagadnień formalnych, ale także w jej toku ujawniane są sprawy związane z usprawnieniem działania administracji rządowej. Poszukują oni oszczędności, badając celowość działania z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych. Rzadko zatem w raportach kontrolerów znaleźć można formalną weryfikację określonych rachunków czy wydatkowania sum budżetowych. Są one raczej zestawieniem obserwacji i wniosków odnośnie do funkcjonowania określonych organów administracji. Można stąd wysnuć wnioski, że ich kontrola ma bardziej aspekt ekonomiczny i organizacyjny niż prawny. Kontrolerzy mają uprawnienia do dokonywania inspekcji, dostęp do rachunków, sprawozdań i innych dokumentów. Zalecenia pokontrolne trafiają do zainteresowanych organów i rządu, który powinien je uwzględnić w swych dalszych pracach.

Najczęściej stosowaną przez nich metodą pracy jest tzw. metoda wycinkowa, pomyślana tak, aby po pewnym czasie objąć tą akcją jak największą część aparatu państwowego. Wybierając zagadnienie do kontroli, kontrolerzy rzadko obierają przypadkowy resort administracji, najczęściej sugerują się wskazaniem fachowego personelu sekretariatu, „który w odróżnieniu od członków zespołu jest stabilny, w wyniku czego jego doświadczenie jest większe — jest pamięcią zespołu”.

Zwyczajowo rozpoczynają podróże inspekcyjne w czerwcu i przebywają w każdym z województw (*lan*) po pięć dni. Zdarza się, że kontrolerzy wyjeżdżają do odległych krajów, badając działalność instytucji szwedzkich realizujących pomoc dla zagranicy.

Wyniki prac kontrolerów przedkładane są w formie raportów do Riksdagu do 15 grudnia każdego roku. Niezależnie od tego, wyniki ich prac sporządzone są dla Szwedzkiego Banku Państwowego i Urzędu Długów Państwowych oraz Ministerstwa Finansów.

Szwedzka tradycja eksponująca rolę parlamentu w mechanizmie ustrojowym wytworzyła specyficzną, nie znaną poza obszarem państw nordyckich, płaszczyznę

stałych konsultacji parlamentu i rządu w zakresie polityki zagranicznej w postaci organu złożonego z deputowanych. Takie funkcje spełnia Doradcza Rada do Spraw Zagranicznych (*Utrikesnämnden*).

Rada składa się z przewodniczącego Riksdagu i dziewięciu członków, wybieranych z grona posłów. Zwykle jej obradom przewodniczy król, ale w praktyce czyni to najczęściej w jego zastępstwie premier. Kadencja Rady trwa trzy lata i biegnie równoległe z kadencją Riksdagu. Wybory członków Rady przeprowadza Komisja Wyborów Riksdagu. Zasada kompletowania jej składu pozostaje zapewnić możliwie takich proporcji politycznych, jakie aktualnie występują w izbie. Posiedzenia Doradczej Rady do Spraw Zagranicznych toczą się za zamkniętymi drzwiami. Same zaś posiedzenia zwoływane są przez rząd nieregularnie, w miarę potrzeby. Obligatoryjnie jej zwołanie następuje na wniosek czterech jej członków. W praktyce zbiera się ona około 10 razy w roku.

Sam zakres kompetencji Rady regulowany jest ramowo. To wszakże wydaje się zamierzeniem celowym. Wszak Rada ma się zajmować sprawami „szczególnej wagi” w sferze stosunków zagranicznych Szwecji; najczęściej są to kwestie poufne czy wręcz tajne. Trudno byłoby chyba je normatywnie sformalizować. Sprawy poddawane pod obrady przygotowuje rząd. Formalnie uprawnienia tego organu są znaczne, jeśli zważy się, że ustawy zasadnicze przyznają jej w przypadkach — jak jest to sformułowane — „kiedy tego wymagają interesy państwa”, możliwość wyrażenia zgody na zawarcie umowy międzynarodowej z pominięciem Riksdagu. Szczególną pozycję Rady należy upatrywać w wypracowywaniu stanowiska w kluczowych sprawach polityki zagranicznej Szwecji. Szczególnie w tych kwestiach, które bez względu na opcję polityczną są fundamentem szwedzkiej polityki, tj. statusu neutralności i związanej z tym polityki obronnej. W ogóle na tym tle utarła się praktyka polityczna, że sprawy stosunków międzynarodowych Szwecji nie są przedmiotem ostrej walki politycznej, podobnie jak sprawy obrony. Doradcza Rada bez wątpienia przyczynia się do tego w sposób instytucjonalny. Jest ciałem elitarnym, skupiającym w swym gronie czołowe postacie polityczne kraju. Tam dochodzi do konsensu w ważkich sprawach polityki zagranicznej.

Wreszcie, organem parlamentu pozostaje *ombudsman*. Instytucja ta powołana została do życia w konstytucji z 1809 r., zrazu jako organ Riksdagu mający na celu kontrolę przestrzegania ustaw, aktów władzy wykonawczej (ordonansów) przez sędziów oraz urzędników cywilnych i wojskowych. Od chwili powstania była to i jest nadal instytucja dynamiczna i wyjątkowo zasłużona w ochronie praw człowieka. W 1915 roku powołano urząd *ombudsmana* do spraw wojskowych, jednak przeprowadzona w 1968 r. reorganizacja tego organu zniosła jego odrębność. Obecnie istnieje czterech (po zmianach w 1978 r.) równoprawnych *ombudsmanów*. Przy czym jeden z nich pełni administracyjne funkcje szefa biura i przełożonego personelu pomocniczego.

Ombudsmanów powołuje Riksdag na cztery lata i tylko w wyjątkowych wypadkach mogą oni zostać odwołani przed upływem tego okresu. Wybór *ombudsmanów* przygotowuje specjalne ciało parlamentarne — Delegacja do Spraw Ombudsmanów (*JO-delegationen*). Delegacja składa się z sześciu członków Komisji Konstytucyjnej. Jednym z etapów procedury powoływania *ombudsmanów* jest konsultowanie kandydatów z przewodniczącym Riksdagu i jego zastępcami, partiami politycznymi i samymi zainteresowanymi. W praktyce umożliwia to wybór jednomyślny. Mimo że prawo

pomija kwestie związane z przynależnością partyjną kandydatów, przyjęło się, że na te stanowiska wybiera się osoby bezpartyjne.

Zakres kontroli *ombudsmanów* obejmuje naczelne i centralne organy państwowe z wyjątkiem Riksdagu i rządu, także osoby prawne i fizyczne, wykonujące zadania zlecone przez administrację państwową. Nie podlegają kontroli *ombudsmanów* władze samorządu terytorialnego. Swoje zadania realizują poprzez dochodzenia wszczynane z własnej inicjatywy, na skutek skarg obywateli, sygnałów prasy oraz podróży inspekcyjnych.

Jednym z najważniejszych obowiązków nałożonych na *ombudsmanów* jest ochrona praw człowieka. Drugą stroną ich działania jest uogólnianie wniosków płynących z praktyki, na podstawie których mogą oni proponować rządowi wniesienie do Riksdagu projektu ustawy lub zmianę istniejących przepisów.

Gdy zostanie ujawniony fakt naruszenia prawa, w skrajnym przypadku mogą oni wszcząć postępowanie karne przeciwko osobie winnej tego naruszenia. *Ombudsmani* mogą także wszcząć postępowanie przed trybunałem stanu, jego funkcje pełni obecnie Sąd Najwyższy w stosunku do członków naczelnych instancji sądowych, gdy na skutek interesu osobistego lub zaniedbania sędziowie wydali niesprawiedliwe rozstrzygnięcie.

Ombudsmani są niezależni od Riksdagu w indywidualnych sprawach przez nich rozpatrywanych. Utrzymują stałe kontakty z parlamentem poprzez wspomnianą Delegację do Spraw Ombudsmanów. Okazjonalnie natomiast współpracują z innymi komisjami parlamentarnymi, bywają w szczególności na tych posiedzeniach, na których przedstawiane są sprawozdania komisji.

Raz w roku *ombudsmani* przygotowują kierowany do Riksdagu raport o przypadkach naruszenia praworządności, w którym proponują równocześnie konieczne środki legislacyjne w celu przewyciężenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu aparatu rządowego. W związku z raportem może dojść do debaty w Riksdagu, zwłaszcza jeżeli raport ujawnia drastyczne fakty nadużyć. Tekst raportu corocznie rozposzechniany jest także we wszystkich organach sądowych i administracyjnych.

Instytucja *ombudsmana* w szwedzkiej tradycji polityczno-ustrojowej gruntuje swoją pozycję poprzez to, że łagodzi konflikty grupowe i te dążenia obywateli, które są sprzeczne z interesami ogólnymi. Umacnia przekonanie o praworządności i stabilności państwa bez względu na wahania polityczne. Przyczynia się do poprawy legislacji i funkcjonowania administracji rządowej.

VII. ORGANIZACJA RIKSDAGU W STANACH SZCZEGÓLNEGO ZAGROŻENIA ZEWNĘTRZNEGO

Ustrojodawca szwedzki konstruując Akt o Formie Rządu zdawał sobie sprawę z faktu, że w przypadku wybuchu wojny (*krig*) lub niebezpieczeństwa jej wybuchu (*kriegsfara*) kilkusetosobowy Riksdag z jego skomplikowanym i — przynajmniej w czasie wojny — „ociężałym” sposobem podejmowania decyzji w praktyce może nie być zdolny do podejmowania szybkich decyzji, jakich wymagać będzie współczesna wojna. Przewiduje więc utworzenie parlamentu kadłubowego o nazwie Dele-

gacja Wojenna (*krigsdelegation*). Jednak, co należy zauważyć już na samym wstępie, jej konstrukcja jest ledwie zarysowana, wiele tu niedopowiedzeń i luk.

Szwedzka doktryna prawa konstytucyjnego wskazuje, że w studiach przygotowujących projekt ustawy zasadniczej sięgano w tym względzie do doświadczeń rodzimych z okresu I i II wojny światowej, a także wykorzystano doświadczenia ościennych krajów nordyckich — Danii i Norwegii — z czasów ostatniej wojny.

Decyzję o przejściu przez Delegację Wojenną uprawnień Riksdagu podejmuje Doradcza Rada do Spraw Zagranicznych, przy czym przed jej podjęciem powinna ona przeprowadzić konsultacje i uzyskać zgodę premiera. Akt o Formie Rządu, wyróżniając bezpośrednie zagrożenie wojenne od jej wybuchu, różnicuje także tryb umocowania Delegacji do działania. W pierwszym przypadku za przekazaniem kompetencji parlamentu Radzie powinno opowiedzieć się co najmniej sześciu członków Doradczej Rady do Spraw Zagranicznych oraz premier. W drugim przypadku, decyzję o przekazaniu kompetencji może podjąć sam premier, wówczas gdy zebranie się Doradczej Rady do Spraw Zagranicznych nie jest możliwe ze względu na bieg wypadków wojennych.

Sama Delegacja Wojenna jest ciałem stosunkowo licznym, bowiem oprócz przewodniczącego Riksdagu przewiduje, że w jej składzie zasiadać ma pięćdziesięciu innych deputowanych do parlamentu. Akt o Riksdagu wymienia także wiceprzewodniczącego Delegacji — nie precyzuje jednak, kto miałby nim zostać, w szczególności czy byłby to jeden z wiceprzewodniczących Riksdagu. Na obu, tj. na przewodniczącego i jego zastępcę, nakłada obowiązek przygotowywania prac Delegacji Wojennej.

Dość charakterystyczny jest fakt, że ani Akt o Formie Rządu, ani Akt o Riksdagu nie tylko nic nie mówią o proporcjach partyjnych w składzie Delegacji Wojennej, ale w ogóle nie dają odpowiedzi na pytanie o kryteria doboru deputowanych do tego gremium.

Kompetencje Delegacji Wojennej są — z niewielkimi wyjątkami — takie same jak kompetencje Riksdagu. Jednak nie mogłaby ona podejmować decyzji dotyczących przeprowadzania wyborów w czasie wojny lub w razie niebezpieczeństwa jej wybuchu. Tryb pracy i formy organizacji wewnętrznej określać miałyby sama Delegacja.

Charakterystyczne i godne podkreślenia jest to, że Akt o Formie Rządu ogranicza się do uregulowania zagadnień związanych ze stanami szczególnego zagrożenia zewnętrznego, pomijając zupełnie inne stany zagrożeń państwa, roli parlamentu w przypadku ich zaistnienia. Być może, da się to objaśnić tradycjami szwedzkich instytucji demokratycznych, zaufaniem szwedzkiego ustrojodawcy do stabilnego i nie zakłócanego od prawie dwu stuleci rozwoju parlamentaryzmu, wreszcie przekonaniu o niezawodności mechanizmów demokratycznych.

PODSUMOWANIE

Podejmując próbę oceny organizacji parlamentu szwedzkiego — Riksdagu, wskazać trzeba, że w ocenie zarówno doktryny, jak i praktyki życia politycznego jest ona postrzegana jako sprawna. W samej literaturze krytykuje się chyba najmocniej jedynie nie dość klarowny podział kompetencji pomiędzy poszczególne komisje parlamentarne. Nie oznacza to wcale, że jest to organizacja w pełni doskonała w swej konstrukcji.

Wypracowany w ciągu sześćdziesiątych i siedemdziesiątych lat model organizacyjny Riksdagu funkcjonuje wszakże chyba tak dobrze nie tylko dzięki doskonałości konstrukcyjnej, ale — jak należy sądzić — głównie dzięki nie kwestionowanej zasadzie współpracy wszystkich sił politycznych zasiadających w parlamencie. Potwierdzeniem może być to, że regulamin Riksdagu nie zna przepisów związanych z obstrukcją parlamentarną. Nie stosuje jej w praktyce. Stąd istnienie instytucjonalno-organizacyjnych form takich, jak np. Doradcza Rada do Spraw Zagranicznych, gdzie poszukuje się konsensu dla spraw ważnych dla interesu całej wspólnoty państwowej. To wreszcie poszanowanie dla odrębności poglądów, a zarazem niepostrzeganie opozycji jako wrogów politycznych. Znajduje to wyraz w organizacji wszystkich ciał parlamentarnych, gdzie zapewnia się miejsca partiom opozycyjnym.

Te niewątpliwe osiągnięcia szwedzkiej tradycji demokratycznej, wypracowane z troską o dobro wspólne, jakim jest państwo, w poważnym stopniu ważą przecież na obecnym kształcie organizacyjnym Riksdagu, decydują wreszcie o sprawnym jego funkcjonowaniu w praktyce.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

- Konstytucja Szwecji*, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 1991, zawiera:
Akt o Formie Rządu, Akt o Riksdagu, Akt o Sukcesji oraz Akt o Wolności Druku.
Konstitucija Švecji, tłum. M.A. Mogunova, Moskva 1981.
Švecja — Konstitucija i zakonodatielnyje akty, tłum. M.A. Mogunova, Moskva 1983.
Constitutional Documents of Sweden — The Instrument of Government. The Riksdag Act. The Act of Succession. The Freedom of the Press Act. Wydawane przez Riksdag i bieżąco nowelizowane.

Opracowania monograficzne

- N. Andren, *Modern Swedish Government*, Stockholm–Göteborg–Uppsala 1961.
H. Desfeuilles, *Le pouvoirs de contrôle des parlements nordiques*, Paris 1973.
A. Grochulski, *Kraje skandynawskie*, [w:] *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1975.
M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Warszawa–Kraków 1988.
M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989.
S. Hadenius, *Swedish Politics during the 20th Century*, Boras 1990.
E. Holmberg, N. Stiernquist, *Var författning*, Stockholm 1983.
M. Isberg, *First Decade of the Unicameral Riksdag. The Role of the Swedish Parliament in the 1970's*, Stockholm 1982.
E. Lindström, *The Swedish Parliamentary System*, Uddevåla 1983.
M.A. Mogunova, *Skandinavskije gosudarstva: centralnyje organy vlasti*, Moskva 1975.

- S. Sagan, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989.
S. Sagan, *Riksdag — Parlament Szwecji*, Warszawa 1992.
S. Sagan, *Postępowanie ustawodawcze w Królestwie Szwecji*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993.
W. Sokolewicz, *Źródła prawa w Szwecji (Regulacja konstytucyjna)*, [w:] *Prawo na Zachodzie. Studia źródeł prawa w systemie demokratycznym*, pod red. W.J. Wołpiuka, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
H. Stromberg, *Sveriges författning*, Lund 1981.
J. Weibull, *Swedish History in Outline*, wyd. Instytutu Szwedzkiego 1993.

Studia i artykuły

- T. Bjerken, *Szwedzki parlament jednoizbowy*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 4.
I. Grajewska, *Zmiany w szwedzkim prawie konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 11.
M. Grzybowski, *Ewolucja systemów wyborczych Szwecji i Norwegii*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 2.
L. Kowalska-Posten, *Zarys rozwoju parlamentaryzmu w Szwecji*, „Komunikaty Instytutu Bałtyckiego” 1982, z. 34.
S. Sagan, *Udział parlamentu i rządu w prowadzeniu polityki zagranicznej Szwecji*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 12.
L. Starosta, *Szwedzki model „ustabilizowanej wielopartyjności”*, Zeszyty Naukowe Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego, „Studia Scandinavica” 1988, nr 11.
J. Stembrowicz, *Nowa konstytucja szwedzka*, „Studia Prawnicze” 1976, z. 3.

SUMMARY

The article discusses matters related to the organization of the Swedish parliament — the Riksdag. The genesis of the Riksdag and the present legal foundations of its organization were examined as were its internal organization, jurisdiction and the mutual relations between its organs. Consideration is also given to the organs directly subject to the Riksdag and created by it. Finally attention is given to the peculiar organizational form that the Swedish parliament can assume in times of war when it is transformed into and called the War Delegation.



OPINIE, GLOSY, RECENZJE, NOTY, POLEMIKI

A. OPINIE

I. WOTUM NIEUFNOŚCI

1. Opinia w sprawie niektórych konsekwencji tzw. konstruktywnego wotum nieufności

1. Celem uwag jest zastanowienie się nad odpowiedzią na następujące pytania: co się stanie, jeśli zostanie przegłosowane wotum nieufności w trybie art. 66 ust. 4 Małej konstytucji, a nie nastąpi wybór Rady Ministrów w trybie art. 58 Małej konstytucji; czy w sytuacji takiej dalsze procedowanie przebiega według art. 59–60 Małej konstytucji, czy też następuje powrót do art. 57 Małej konstytucji; co by się stało — nawiązując do artykułu S. Krukowskiego w „Rzeczypospolitej” z dnia 20 II 1995 r. — gdyby mimo zrealizowania trybu przewidzianego w art. 66 ust. 4 Małej konstytucji dotychczasowy Prezes Rady Ministrów nie złożył dymisji.

2. Zgodnie z art. 66 ust. 4 Małej konstytucji, Sejm uchwalając wotum nieufności Radzie Ministrów może jednocześnie „dokonać wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów”, „powierzając mu misję utworzenia Rządu”, „w trybie określonym w art. 58” Małej konstytucji. Z przepisu jednoznacznie wynika, że „wybór nowego Prezesa Rady Ministrów” nie jest tożsamy z „utworzeniem rządu” w sensie „wyboru [...] składu Rady Ministrów” przez Sejm (por. art. 58 m.k.). Art. 66 ust. 4 m.k. wyraźnie więc zakłada rozdzielenie aktów w triadzie „wybór nowego Prezesa Rady Ministrów — powierzenie mu misji utworzenia rządu — wybór proponowanego przezeń składu Rady Ministrów” (art. 66 ust. 4 w zw. z art. 58 m.k.). Konstytucyjnemu rozdzieleniu wspomnianych działań odpowiada przepis art. 61b ust. 4–5 regulaminu

Sejmu. Dopuszczalne jest więc — w świetle przytoczonych przepisów — założenie, iż może zaistnieć prawnie sytuacja, gdy Sejm dokona wyboru nowego prezesa Rady Ministrów w trybie art. 66 ust. 4 Małej konstytucji, nie dokona jednak wyboru proponowanego przezeń składu Rady Ministrów w trybie art. 58 m.k. Należy jednak zaznaczyć, iż z politycznego punktu widzenia prawdopodobieństwo takiej sytuacji zmniejsza się przy uwzględnieniu, że w obu przypadkach Sejm dokonuje wyboru bezwzględną większością głosów; zebranie jej dla wyboru nowego prezesa Rady Ministrów (uchwalenia wotum nieufności dotychczasowej Radzie Ministrów — art. 66 ust. 1 w zw. z ust. 4 m.k.) stwarza domniemanie faktyczne, że większość taka zostanie zebrana także i dla wyboru składu Rady Ministrów. Tak oczywiście być nie musi, stąd uzasadnienie dla przedstawionego na wstępie pytania.

3. Sposób tworzenia rządu (art. 57–60 i 62 m.k.) w świetle przepisów konstytucyjnych tworzy logiczną koncepcję, ujętą w pięć wariantów, dla których charakterystyczne jest naprzemienne działanie prezydenta i Sejmu oraz kolejno dwukrotnie większość bezwzględna, następnie także większość głosów przy odpowiednich głosowaniach w Sejmie. Rozstrzygnięcie ustrojodawcy, zawarte w art. 66 ust. 4 m.k., a odsyłające do art. 58 m.k., nie może więc być potraktowane jako przypadkowe. Wpisuje się ono w „system” wariantów, z pominięciem art. 57 m.k. i z naturalną sekwencją ewentualnych tych działań dalszych, które przewidziane są w art. 59–60 Małej konstytucji. Wydaje się więc, że „bezskuteczne” zastosowanie art. 58 m.k. — niedojście do wyboru przez Sejm składu Rady Ministrów, proponowanego przez nowego prezesa Rady Ministrów — z uwagi na niemożność zebrania bezwzględnej większości głosów, uruchamia automatycznie tryb przewidziany w art. 59 m.k., co *explicite* wynika z jego brzmienia (pomijamy w tym miejscu odrębny wątek interpretacji tego fragmentu art. 59 m.k., gdzie mowa jest o „niepowołaniu” rządu w kontekście uprawnień prezydenta). Należy przy tym jednoznacznie podkreślić, że niezdolność Sejmu do powołania składu Rady Ministrów bezwzględną większością głosów (art. 58 m.k.), mimo iż Sejm zdołał uchwalić dotychczasowemu rządowi wotum nieufności także większością głosów z jednoczesnym wyborem nowego prezesa Rady Ministrów, nie oznacza — por. art. 66 ust. 5 m.k. — dla prezydenta możliwości albo przyjęcia dymisji rządu, albo rozwiązania Sejmu. Konsekwencją jest nakaz podjęcia próby stworzenia rządu w trybie art. 59 i nast. m.k. (inaczej W. Sokolewicz w pracy cyt. poniżej, s. 56).

4. Zagadnienie ewentualnej odmowy złożenia dymisji przez prezesa Rady Ministrów, której Sejm uchwalił wotum nieufności z jednoczesnym dokonaniem wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów, tj. w trybie art. 66 ust. 4 w zw. z ust. 1 m.k., postrzegam — co należy wyraźnie zasygnalizować — w perspektywie także innej niż dotychczasowe analizy (por. W. Sokolewicz — *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP...*, s. 55–63) problematyki dymisji rządu. Wojciech Sokolewicz przyjmuje, iż prezes Rady Ministrów, której Sejm uchwalił wotum nieufności z jednoczesnym dokonaniem wyboru nowego prezesa Rady Ministrów, składa dymisję prezydentowi, a ten ją przyjmuje (op. cit., s. 55–56 *implicite*, s. 62 *explicite*). Stanowisko takie nie wydaje się bezdyskusyjne, aczkolwiek przyjęte ono zostało także w art. 61 g ust. 5 regulaminu Sejmu, gdzie *in fine* stwierdza się, że termin 21 dni dla wybrania Rady Ministrów przez

Sejm liczy się „od dnia przyjęcia przez Prezydenta dymisji Rządu, któremu Sejm wyraził wotum nieufności”. Należy jednak dodać, iż w świetle brzmienia art. 58 Małej konstytucji taka „konkretyzacja” regulaminowa może budzić zastrzeżenia.

Otóż zgodnie z art. 64 Małej konstytucji, prezes Rady Ministrów składa prezydentowi dymisję rządu w razie powodów wskazanych w punktach 1–3 tegoż artykułu, a także (pkt 4) „uchwalenia przez Sejm wotum nieufności”. Jednocześnie w art. 65 ust. 1 m.k. stwierdza się, że prezydent „przyjmuje” (obligatoryjnie) dymisję złożoną z powodów, o których mowa w art. 64 pkt 1–3 (nie dotyczą wotum nieufności), zgodnie zaś z art. 66 ust. 5 m.k., prezydent „przyjmuje dymisję Rządu albo rozwiązuje Sejm” — jeżeli Sejm uchwalił wniosek o wotum nieufności nie dokonując jednocześnie wyboru prezesa Rady Ministrów. Gdyby przyjęć, iż ustrojodawca w art. 64 pkt 4 stanowiąc o wotum nieufności miał na myśli tak „zwykłą”, jak i tzw. „konstruktywną” postać instytucji, to — z jednej strony — w obu przypadkach należałoby odpowiedzieć sobie najpierw na pytanie, czy w obu takich sytuacjach premier rządu, któremu to rządowi Sejm uchwalił którąkolwiek z form wotum nieufności, miałby obowiązek złożyć prezydentowi dymisję. Jedną z wersji odpowiedzi — tak, jak przyjmuje to W. Sokolewicz — byłaby pozytywna i przy tej interpretacji mogłoby powstać problem odmowy złożenia dymisji przez premiera rządu, któremu uchwalono wotum nieufności w trybie art. 66 ust. 4 m.k. Wydaje się, że wyjściem prawnym z takiej sytuacji mogłoby być tylko orzeczenie Trybunału Stanu, przewidujące (por. art. 25 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu — Dz.U. nr 38 z 1993 r., poz. 172) utratę zajmowanego stanowiska prezesa Rady Ministrów.

Przy tejże interpretacji art. 64 pkt 4 m.k. należałoby także przyjąć, że ustrojodawca w Małej konstytucji wyraźnie nie określił, jak może — lub musi — zachować się prezydent, gdy mamy do czynienia z dymisją składaną w związku z zastosowaniem „konstruktywnej” wersji wotum nieufności. Przy takiej interpretacji nie byłby całkiem wykluczony pogląd, iż działania Sejmu, przewidziane w art. 58 m.k. i art. 61g ust. 5 regulaminu Sejmu, byłyby uzależnione od przyjęcia dymisji przez prezydenta, do czego — być może — nie byłby on zobowiązany.

Być może jednak — choć pogląd to także dyskusyjny — możliwa byłaby także inna interpretacja cyt. przepisów Małej konstytucji. Skoro ustrojodawca rozróżnia w art. 66 m.k. „uchwalenie wotum nieufności” (ust. 1) i „uchwalenie wotum nieufności z jednoczesnym wyborem nowego prezesa Rady Ministrów” (ust. 4), skoro zaś w art. 64 m.k. mówi tylko o „uchwaleniu wotum nieufności” (pkt 4 i — co istotne — tylko w takim kontekście (art. 66 ust. 5 m.k.) mówi on o ewentualnym przyjęciu dymisji, konsekwentnie zaś milczy o zagadnieniach dotyczących dymisji w przypadku tzw. „konstruktywnego” wotum nieufności, to — być może — można by przyjąć, iż instytucja „składania” i „przyjmowania” dymisji nie została przez ustrojodawcę przewidziana — w formie podjęcia i wykonania takich działań — dla sytuacji „konstruktywnego” wotum nieufności. Być może, ustrojodawca w art. 66 ust. 4 Małej konstytucji *implicite* przesądza, że z mocy prawa „skonsumowane” zostały fazy składania i przyjmowania dymisji, skoro — zgodnie z tym artykułem m.k. — mamy „już” do czynienia z „wyborem” nowego prezesa Rady Ministrów. Nie należy chyba zakładać, że następuje „wybór” nowego prezesa Rady Ministrów w sytuacji, gdy prawnie nie ma jeszcze „rozliczonej” dymisji po-

przedniego premiera. Konstrukcja taka nie dziwiłaby, skoro art. 66 ust. 4 m.k. odsyła od razu do tej „fazy” postępowania, jaka zakodowana jest w art. 58 m.k. Przy takim rozumieniu nie mogłaby wchodzić w rachubę — w sensie prawnym — ani odmowa „złożenia” dymisji, ani np. — możliwa przy pewnych interpretacjach — odmowa jej przyjęcia, ale też wreszcie nie wchodziłoby w rachubę przyjęcie, że wspomniany termin 21 dni liczony ma być „od dnia przyjęcia przez Prezydenta dymisji rządu, któremu Sejm wyraził wotum nieufności” (art. 61g ust. 5 regulaminu Sejmu). Termin ten należałoby wtedy liczyć od „wyboru nowego prezesa Rady Ministrów” — choć w sensie dat byłoby to tożsame. Przy powyższej interpretacji należałoby też zapewne — konsekwentnie — przyjąć, iż analogicznie, z mocy prawa „skonsumowana” została czynność „powierzenia” (por. art. 65 ust. 2) dotychczasowemu rządowi „sprawowania obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów”, a tym chyba oczywiście założeniem, iż jednak pod „nową” prezesurą; z momentem „wyboru nowego prezesa Rady Ministrów” w trybie art. 66 ust. 4 m.k. przestawałby pełnić swe funkcje dotychczasowy premier. Wyinterpretowane tak rozwiązanie pozwalałoby uniknąć także ewentualnych niejasności związanych z „dualizmem” premierów.

5. Podsumowując możliwości interpretacyjne, dotyczące zwłaszcza kwestii związanych ze składaniem dymisji przez prezesa Rady Ministrów, której Sejm uchwalił wotum nieufności z jednoczesnym dokonaniem wyboru nowego prezesa Rady Ministrów, tj. w trybie art. 66 ust. 4 Małej konstytucji, wypowiadam się za uznaniem (jak w przedstawionej opinii), iż poprzez odesłanie do art. 58 Małej konstytucji następuje z mocy prawa „zrealizowanie” (skonsumowanie) faz wstępnych, obejmujących składanie dymisji, jej przyjęcie i powierzenie pełnienia obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów, przy czym w odniesieniu do ostatniej ze wskazanych czynności — chodzić musi o pełnienie obowiązków przez dotychczasowy rząd pod prezesurą jednak (z uwagi na dokonany już wybór przez Sejm nowego premiera).

6. Zagadnieniem uzupełniającym są kwestie konsekwencji, jakie płynęłyby z faktu, gdyby któryś z proponowanych przez nowego premiera kandydatów do składu formowanej Rady Ministrów nie uzyskał pozytywnej opinii komisji sejmowej i akceptacji Sejmu. Jako istotne należy na wstępie podkreślić tu dwie okoliczności konstytucyjne. Po pierwsze, przy działaniu w trybie art. 66 ust. 4 w zw. z art. 58 Małej konstytucji mamy do czynienia z rozdzieleniem głosowania nad osobą nowego prezesa Rady Ministrów (co dokonało się jednocześnie z udzielaniem wotum nieufności dotychczasowej Radzie Ministrów) i nad składem pozostałej części rządu. Losy głosowań nad proponowanym składem nowego rządu nie wpływają bezpośrednio na dokonany już wcześniej akt wyboru nowego premiera. Jest to więc sytuacja inna niż wtedy, gdy Sejm głosuje nad udzieleniem wotum zaufania dla rządu powoływanego w trybie art. 57 Małej konstytucji. Drugą okolicznością konstytucyjną jest termin 21 dni, przewidziany w art. 58 m.k. Nie ulega wątpliwości, że w tym terminie misja formowania nowego rządu musi się dokonać pod rygorem przejścia inicjatywy tworzenia rządu w ręce prezydenta w trybie art. 59 m.k. W ramach tego terminu pre-

mier wybrany w trybie art. 66 ust. 4 m.k. pozostaje nim, na co nie ma wpływu przebieg procesu formowania i wyboru składu nowej Rady Ministrów.

Na powyższe uwarunkowania konstytucyjne nakładają się przepisy regulaminu Sejmu (art. 61g w zw. z art. 61b ust. 5–10). Art. 61g dotyczy bezpośrednio trybu postępowania w związku z uchwalaniem tzw. „konstruktywnego” wotum nieufności, połączonego z wyborem nowego prezesa Rady Ministrów; w zakresie wyboru składu Rady Ministrów przepis ten odsyła do cyt. art. 61b ust. 5–10. Z punktu widzenia składu rządu istotne jest tu postanowienie przewidujące, iż wniosek prezesa Rady Ministrów w sprawie wyboru Rady Ministrów jest głosowany łącznie, z wyłączeniem jednak tych kandydatów na członków rządu, którzy nie otrzymali pozytywnych opinii w komisjach, bowiem co do tych ostatnich głosowanie nad takimi kandydatami odbywa się odrębnie (art. 61 ust. 6 i 8). W tej sytuacji zasadne staje się pytanie o konsekwencje faktu nieuzyskania poparcia Sejmu, wyrażonego brakiem bezwzględnej większości głosów.

Wydaje się, że wraz z zakończeniem głosowania nad składem Rady Ministrów mamy do czynienia z dokonaniem przez Sejm jej wyboru w takim składzie, w jakim udało się uzyskać bezwzględną większość głosów i uchwałę o wyborze — w takim składzie — marszałek Sejmu winien przekazać niezwłocznie prezydentowi (art. 61b ust. 10 regulaminu Sejmu) w celu powołania tak wybranego rządu i odebrania od niego przysięgi (art. 58 m.k.). Wydaje się dalej, że w zakresie, w jakim nie udało się premierowi uzyskać dla proponowanych kandydatów na ministra poparcia Sejmu wyrażonego bezwzględną większością głosów, premier będzie stał przed alternatywą: albo powołanie samodzielnie jedynie kierownika resortu, albo współdziałanie z prezydentem w trybie art. 68 m.k. Nie wydaje się przekonujące szukanie innych rozwiązań wobec wyraźnego brzmienia art. 61b ust. 7 regulaminu Sejmu stwierdzającego, że pod głosowanie poddaje się wniosek, a inne wnioski w tej sprawie są niedopuszczalne.

Na marginesie można dodać, że zawsze dochowany musi być wymóg przewidziany w art. 61 m.k.

Andrzej Szmyt

2. Opinia prawna w zakresie odpowiedzi na pytania:

- 1) „Co się stanie, jeżeli zostanie przegłosowane wotum nieufności w ramach art. 66 ust. 4 m.k. i zostanie dokonany wybór prezesa Rady Ministrów, a nie nastąpi wybór rządu w trybie art. 58 m.k.?”**
- 2) „Czy dalsze procedowanie następuje według art. 59 i 60 m.k.?”**
- 3) „Czy następuje powrót do postępowania według art. 57 m.k.?”**

Podjmując te złożone ustrojowo zagadnienia w trybie pilnym, sygnalizuję jedynie zasadnicze konsekwencje wynikające z procedowania Sejmu opartego na art. 66 ust. 4 Małej konstytucji, nie obudowując ich szerszą argumentacją.

Art. 66 ust. 4 m.k. stanowi, iż Sejm uchwalając wotum nieufności może jednocześnie dokonać wyboru nowego prezesa Rady Ministrów, powierzając mu misję

utworzenia rządu w trybie określonym w art. 58 m.k. Szczegółowy tryb postępowania z wnioskiem złożonym na podstawie art. 66 ust. 4 m.k. określa art. 61g regulaminu Sejmu w brzmieniu znowelizowanym przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17 lutego br.

Koniecznym warunkiem głosowania kandydatury nowego premiera jest wcześniejsze uchwalenie wotum nieufności dla istniejącego rządu, ponieważ sam tylko wybór prezesa RM nie pociąga za sobą dymisji premiera urzędującego. Uchwalenie wniosku wotum nieufności następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Wyboru owego prezesa RM dokonuje się w tym samym trybie, co uchwalenie wotum nieufności rządowi, a więc zgodnie z art. 58 m.k. i art. 61g ust. 4 regulaminu Sejmu — bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Prezes Rady Ministrów wybrany przez Sejm wypełnia początkowo „misję tworzenia nowego rządu” (tak stanowi art. 66 ust. 4 m.k.) i misję opracowania programu jego działania. Prezes RM, chociaż już wybrany przez Sejm, jest w istocie premierem desygnowanym, przygotowującym wniosek w sprawie wyboru Rady Ministrów. Dopiero po przyjęciu (uchwaleniu) tego wniosku przez Sejm zostanie — wraz z pozostałymi członkami rządu — powołany na stanowisko prezesa RM przez prezydenta, który od niego i pozostałych członków rządu odbiera przysięgę. Sejm powinien procedować według takiego harmonogramu prac, aby postępowanie prowadzone dla wyboru rządu zakończyć w ciągu 21 dni od dnia wyboru prezesa RM przez Sejm (art. 58 m.k. w zw. z art. 61g ust. 7 regulaminu Sejmu w nowym brzmieniu).

Należy nadmienić, że „jednoczesny” wybór przez Sejm nowego prezesa RM (a raczej rządu) zobowiązuje z art. 58 m.k. prezydenta do przyjęcia dymisji dotychczasowego i powołania wybranego przez Sejm. Użyte w art. 58 m.k. sformułowanie „powołuje” należy rozumieć w znaczeniu ścisłym, jako akt powołania wydany dla zrealizowania uchwały Sejmu o wyborze rządu i na jej podstawie. Prezydent nadaje tylko rozstrzygnięciu Sejmu odpowiednią „formę”, jest więc zobowiązany, w myśl art. 58 m.k., powołać wybrany przez Sejm nowy rząd. Ponieważ należy przyjąć, iż ustępującemu rządowi, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, prezydent powierzy czasowe (do powołania nowego rządu) sprawowanie obowiązków, to z dniem powołania nowego rządu przez prezydenta nastąpi z mocy prawa wygaśnięcie „pełnienia obowiązków” przez rząd ustępujący.

Sformułowane zostało zapytanie, co stanie się, jeżeli Sejm dokona wyboru w zastosowaniu art. 66 ust. 4 m.k. i na podstawie art. 58 m.k. prezesa RM, a nie dokona wyboru nowej Rady Ministrów. W takiej sytuacji należy uznać, iż wybrany (a w istocie desygnowany) prezes RM nie doprowadził do skutecznego utworzenia rządu. Istotą zaś całego zabiegu konstytucyjnego opartego na art. 58 m.k. jest uformowanie przez Sejm rządu, a nie samo wybranie prezesa RM. Dlatego trzeba uznać, iż w takiej sytuacji misja wybranego wcześniej prezesa RM wygasa jako nie wypełniona, jego wybór zaś (tj. prezesa RM) trzeba uznać za nieskuteczny (niebyły). Niepowołanie rządu przez Sejm na podstawie art. 58 m.k. powoduje, iż działania przedsiębrane na podstawie tego przepisu konstytucyjnego należy uznać za prawnie zakończone (zamknięte). Konsekwencje nieskutecznego działania, zmierzającego do powołania rządu na podstawie art. 58 m.k. (którego to źródłem działania jest art. 66 ust. 4 m.k.)

trudne są do jednoznacznego określenia. Według ustanowionych przez Małą konstytucję zasad powoływania rządu, w przypadku niepowołania rządu przez Sejm na podstawie art. 58 m.k. inicjatywa powołania przechodzi w ręce prezydenta. Stąd prezydent (na podstawie art. 59 m.k.) w razie niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 58 m.k. powołuje prezesa RM, a na jego wniosek Radę Ministrów w trybie art. 57 m.k., z tym że Sejm uchwała wówczas wotum zaufania zwykłą większością głosów. Gdyby inicjatywa i działania prezydenta podjęta na podstawie art. 59 m.k. nie zakończyła się powodzeniem, to kolejną próbę powołania rządu przedsięwzięje Sejm stosownie do art. 60 m.k.

Profesor W. Sokolewicz w swojej rozprawie *Odpowiedzialność parlamentarna rządu* (wyd. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1993) zauważa jednak, że prezydent może skorzystać z przysługującego mu z mocy art. 59 m.k. uprawnienia, ale może także, w sytuacji kiedy powoływanie rządu odbywa się z powodów określonych w art. 66 ust. 4 m.k., rozwiązać Sejm. Autor opracowania stwierdza: „Prezydent może albo na zasadzie art. 59 m.k. powołać kolejnego prezesa RM albo — jak można przypuszczać — rozwiązać Sejm w trybie art. 66 ust. 5 m.k.” (s. 56). Dostrzega pewną niejednoznaczność sytuacji prawnej, bowiem Sejm nie spełnił warunku zacytowanego (art. 66 ust. 5 m.k.) przepisu Małej konstytucji, wszak wybrał nowego premiera, tyle że nie zgodził się na proponowany przez niego skład ewentualnie programu działania. Trudność powstaje wskutek rozdzielenia w procedurze sejmowej dwóch chociaż odrębnych, to blisko powiązanych ze sobą czynności: wyboru premiera oraz wyboru rządu. Brak jest spójności pomiędzy przepisami m.k. — z jednej strony art. 66 ust. 4 i 5, z drugiej art. 58.

Ten brak spójności między tymi przepisami konstytucyjnymi wskazywałby na zasadność podjęcia działań przez prezydenta na podstawie art. 59 m.k. (w przypadku niepowodzenia działań opartych na art. 58 m.k.). Należy się jednak liczyć z tym, iż brak tej spójności nie jest wystarczającą przeszkodą do skorzystania przez prezydenta z uprawnień wynikających z art. 65 ust. 5 m.k., tj. rozwiązania parlamentu. Zachowanie kolejności przewidzianych przez Małą konstytucję sposobów powołania rządu (Sejm na przemian z prezydentem) przewidziane jest przede wszystkim dla sytuacji powoływania egzekutywy po wyborze nowego parlamentu. Wówczas przewiduje się nawet długą drogę powoływania rządu opartą na stosowaniu różnych sposobów jego kreowania, wariantów, które w efekcie prowadziłyby jednak do utworzenia rządu. Trzeba bowiem wyczerpać wszystkie możliwości dla powołania rządu wyłonionego przez nowy parlament pochodzący ze „świeżo” przeprowadzonych wyborów. W przypadku kiedy do powoływania rządu dochodzi w trakcie kadencji parlamentu, i to w wyniku konfliktu politycznego, czego wyrazem jest sięgnięcie po procedurę wynikającą z art. 66 ust. 4 m.k. (konstruktywne wotum nieufności), sytuacja wygląda inaczej. Toczy się konflikt polityczny, Sejm pomimo próby jego rozwikłania za pomocą konstruktywnego wotum nieufności nie zażegnuje go, nie wyłącza bowiem w sposób skuteczny rządu. Prezydent może dojść do wniosku, iż w takiej sytuacji dalsze zabiegi, w tym jego oparte na art. 59 m.k. zmierzające do powołania rządu, mogą zakończyć się niepowodzeniem, będą więc tylko prowadziły do przewlekania kryzysu. Prezydent może więc uznać, że rozwiązanie parlamentu spowoduje przecię-

cie konfliktu, a nie będzie zaś posunięciem niedemokratycznym. Dlatego rozwiązanie parlamentu w tej sytuacji polityczno-ustrojowej, podjęte przez prezydenta na mocy art. 66 ust. 5 m.k. (po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu i marszałka Senatu — art. 4 ust. 4 m.k.) trudno byłoby uznać, w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych, za działanie niezgodne z konstytucją.

Janusz Mordwiłko

II. INCOMPATIBILITAS

1. Opinia prawna w przedmiocie dopuszczalności połączenia funkcji marszałka Sejmu ze stanowiskiem prezesa Rady Ministrów

Ustanowiona w art. 8 Małej konstytucji zasada *incompatibilitas* określa stanowiska państwowe, które nie mogą być łączone ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego (mandatu posła i senatora). W świetle tego przepisu, a i praktyki konstytucyjnej, zachodzi możliwość łączenia mandatu z funkcją w rządzie — premiera, ministra, podsekretarza stanu. Dopuszczalna w świetle konstytucji łączalność mandatu posła i senatora z funkcjami w rządzie nie oznacza jednak, iż możliwość łączenia tych ról rozciąga się na posłów czy senatorów piastujących w Sejmie bądź Senacie określone funkcje. Szczególnie nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami byłoby uznanie możliwości łączalności funkcji marszałka Sejmu ze stanowiskiem prezesa Rady Ministrów. Przeciwno takiej łączalności przemawiają:

1. Zasada podziału władz wynikająca z art. 1 Małej konstytucji. Marszałek Sejmu jest kierowniczym, wewnętrznym organem Sejmu — piastuna władzy ustawodawczej; Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów, która jest organem władzy wykonawczej. Połączenie tych funkcji przez jedną osobę pozostawałoby w kolizji z podziałem władz (nie mówiąc już o zamazaniu podziału ról i kompetencji), pozostawałoby zatem w sprzeczności z treścią art. 1 Małej konstytucji.

2. Art. 31 Małej konstytucji stanowi, iż prezydent nie może piastować żadnego „innego” urzędu. W świetle natomiast przepisów konstytucyjnych marszałek Sejmu może w pewnych, konstytucyjnie przewidzianych, sytuacjach (gdy urząd prezydenta jest opróżniony, a także gdy prezydent tymczasowo nie może sprawować urzędu), zastępować prezydenta. W sytuacji zastępstwa prezydenta do marszałka Sejmu, który zastępuje prezydenta z tytułu pełnionej funkcji, odnosiłaby się powinność wynikająca z art. 31 m.k., zakazująca mu piastowania jakiegokolwiek „innego” urzędu.

3. Niepołączalność wielu funkcji w aparacie państwowym wynika ze zwyczajów konstytucyjnych. Nawet na gruncie jedności władzy państwowej, wywodzącej się z Konstytucji z 1952 r. uznawano (i przestrzegano w praktyce) niepołączalność funkcji sprawowanych w organach władzy państwowej (Sejmie, Radzie Państwa) z fun-

kcjami w rządzie. Utrwalone więc w tym zakresie zwyczaje konstytucyjne doznają dzisiaj wsparcia w przyjętej przez Małą konstytucję zasadzie podziału władz państwowych.

W konkluzji należy uznać, iż połączenie przez tę samą osobę funkcji marszałka Sejmu i prezesa Rady Ministrów jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

Odmiennie rysuje się sytuacja, kiedy marszałek Sejmu jest tą osobą, która zostaje przedstawiona na stanowisko prezesa RM w konstruktywnym wniosku wotum nieufności zgłoszonym w trybie art. 66 ust. 4 Małej konstytucji. Wybór Marszałka Sejmu wówczas w trybie art. 58 Małej konstytucji przez Sejm na stanowisko prezesa RM nie stwarza konieczności zrzeczenia się i odwołania z funkcji marszałka Sejmu do czasu, kiedy nie zostanie on powołany na stanowisko prezesa Rady Ministrów przez prezydenta. Prezes Rady Ministrów wybrany w trybie art. 58 m.k. wypełnia początkowo misję tworzenia nowego rządu i opracowania programu jego działania. Prezes RM, chociaż już wybrany przez Sejm, jest w istocie premierem desygnowanym, przygotowującym wniosek w sprawie wyboru Rady Ministrów. Dopiero po przyjęciu (uchwaleniu) tego wniosku przez Sejm zostaje on wraz z pozostałymi członkami gabinetu powołany na stanowisko Prezesa RM przez prezydenta, który wtedy też odbiera od niego i członków rządu przysięgę. Cała procedura postępowania prowadząca do wyboru nowego rządu powinna zakończyć się w ciągu 21 dni od dnia wyboru prezesa RM przez Sejm. Jeżeli Sejm dokonałby wyboru prezesa RM, ale nie dokonał wyboru nowej Rady Ministrów, misja wybranego wcześniej prezesa RM wygasa jako niewypełniona, jego wybór należy uznać za niebyły.

Tak więc okres, w którym osoba pełniąca funkcje Marszałka Sejmu zostaje jednocześnie wybrana na stanowisko prezesa Rady Ministrów, jest krótki — trwa maksimum 21 dni od czasu wyboru przez Sejm na stanowisko prezesa RM. Osoba wybrana przez Sejm na stanowisko prezesa RM, chociaż „wybrana” — jest w istocie desygnowana do utworzenia rządu. Osoba „wybrana” na stanowisko prezesa RM jest prezesem rządu w wąskim tego słowa znaczeniu, tzn. nie może podejmować ona skutecznych prawnie aktów urzędowych. Wybrany przez Sejm prezes Rady Ministrów obejmuje urząd prezesa RM dopiero wówczas, kiedy Sejm wybierze na jego wniosek rząd, a prezydent powoła tak wybrany rząd i odbierze od niego przysięgę. Zatem wybrany w trybie art. 58 m.k. prezes RM obejmuje urząd prezesa RM z chwilą powołania go na to stanowisko przez prezydenta i złożenia przysięgi wobec prezydenta. Po powołaniu przez prezydenta i złożeniu przysięgi, prezes RM przystępuje do wykonywania swoich konstytucyjnych uprawnień, podjęte przez niego akty urzędowe w wykonaniu tych uprawnień wywierają skutki prawne. Jeśliby nie doszło do wyboru rządu proponowanego przez wybranego wcześniej prezesa RM, to prezydent nie powoła go na stanowisko prezesa RM. Szczególny więc „status” prawny osoby wybranej przez Sejm na stanowisko prezesa RM w trybie art. 58 m.k. (na skutek zastosowania konstruktywnego wotum nieufności) nie stwarza konieczności formalnego uwalniania się przez nią z dotychczas pełnionej funkcji, np. marszałka Sejmu. Zrzeczenie się natomiast i odwołanie z funkcji marszałka Sejmu powinno nastąpić niezwłocznie (na najbliższym posiedzeniu Sejmu) w przypadku, kiedy marszałek Sejmu wybrany w trybie art. 58 m.k. na stanowisko prezesa RM zostałby w toku dal-

szego postępowania kreacyjnego powołany przez prezydenta (na ręce którego złożyłby przysięgę) na urząd Prezesa Rady Ministrów.

Można tylko dodać, iż w okresie 21 dni (może to być przecież okres krótszy), kiedy marszałek Sejmu został wybrany przez Sejm na stanowisko prezesa RM, powinien przez wzgląd na dobre obyczaje polityczne powstrzymać się od aktywnego wykonywania funkcji marszałka Sejmu, zcedowując wykonywanie uprawnień Marszałka na urzędujących wicemarszałków Sejmu.

Janusz Mordwiłko

2. Czy marszałek Sejmu może dalej pełnić funkcję marszałka, jeśli został desygnowany na premiera lub został prezesem Rady Ministrów?

1. Art. 8 (w związku z art. 2 ust. 2) ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426) enumeratywnie wymienia funkcje, których nie wolno łączyć z mandatem posła; wynika to również z art. 131 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu.

Oprócz mandatu senatora są to funkcje sędziowskie (Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Sądu Najwyższego), prezesa Narodowego Banku Polskiego, rzecznika praw obywatelskich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora oraz wojewody.

Nie są tu wymienione żadne stanowiska i funkcje rządowe. Z przepisów zakaz łączenia funkcji marszałka i prezesa Rady Ministrów *expressis verbis* nie wynika. Wiadomo — również z praktyki — że posłowie łączą swe mandaty z funkcjami w rządzie. Nie są to jednak na ogół tak eksponowane stanowiska, jak funkcja marszałka i premiera. Należy również zwrócić uwagę na treść art. 53 Małej konstytucji, gdzie prezes Rady Ministrów jest wymieniony w innym punkcie niż ministrowie (punkty 1 i 3 ustępu 1). Dodatkowo, należy również zwrócić uwagę, że pomimo dyspozycji ustępu 3 tegoż artykułu do tej pory nie ma ustawy określającej organizację i tryb pracy Rady Ministrów.

2. Problem łączenia stanowisk — *incompatibilitas* — nie jest nowy i w różny sposób jest rozwiązywany w różnych państwach. Tytułem przykładu jedynie można wskazać, że w Wielkiej Brytanii sprawowanie mandatu członka Izby Gmin jest koniecznym warunkiem sprawowania stanowiska członka rządu, a więc mamy swoisty nakaz połączalności funkcji deputowanego i rządowej. We Francji dla odmiany — zgodnie z konstytucją — funkcje członka rządu nie mogą być łączone z wykonywaniem żadnego mandatu parlamentarnego, a mandat deputowanego powołanego w skład rządu wygasa. Nie można więc mówić o żadnej jednolitości w tym względzie w Europie.

Wracając na grunt polski, należy zauważyć, że art. 17 Konstytucji marcowej z 1921 r., który generalnie przewidywał utratę mandatu w wypadku objęcia płatnej funkcji państwowej, stwarzał w tym względzie wyjątek dla stanowisk ministerialnych. Konstytucja kwietniowa nie zawierała tak brzmiącego przepisu.

3. Zwrócić należy uwagę na fakt, że w art. 1 Mała konstytucja ustanowiła zasadę podziału władzy. I tak marszałek Sejmu, będąc posłem, reprezentuje władzę ustawodawczą, a prezes Rady Ministrów — władzę wykonawczą. Nie może być bez znaczenia przy ocenie możliwości łączenia funkcji marszałka i premiera fakt odpowiedzialności rządu przed Sejmem (absolutorium, wotum nieufności) oraz pewnych elementów funkcji kontrolnej (interpelacje, zapytania).

Ponadto może wydawać się trudne pogodzenie łączenia najbardziej eksponowanych stanowisk w rządzie i Sejmie przez jedną osobę nie tylko ze względów czasowych, ale także ze względu na trudność w rozróżnieniu ról społecznych, w jakich dana osoba występuje. Wreszcie, istnieją przepisy, które wydają się wskazywać na to, że premier i marszałek to dwie różne osoby, np. art. 32 regulaminu Sejmu (marszałek przesyła wniesione projekty ustaw i uchwał prezesowi Rady Ministrów), art. 49 regulaminu (o powziętych przez Sejm uchwałach marszałek Sejmu zawiadamia prezesa Rady Ministrów), art. 111 ust. 1a regulaminu (marszałek udziela głosu prezesowi Rady Ministrów).

Wydaje się jednak, że koronnym argumentem przeciwko łączalności dwóch omawianych funkcji jest art. 49 ust. 2 Małej konstytucji. Nie wnikając w szczegóły zaistnienia takiej sytuacji należy zauważyć, że doprowadza to do sytuacji „trzy w jednym”, tzn. kiedy w jednym ręku skoncentrowane są uprawnienia przysługujące prezydentowi, prezesowi Rady Ministrów i marszałkowi Sejmu — funkcje o różnych zakresach, a także takie, które mogą reprezentować różne (żeby nie powiedzieć: sprzeczne) interesy.

4. Wydaje się, że wobec braku kategorię zakazu w obowiązujących przepisach — w szczególności konstytucyjnych — łączenia funkcji marszałka i premiera ewentualny zakaz taki wyprowadzić można — oprócz wspomnianego art. 49 ust. 2 Małej konstytucji z dobrych obyczajów czy zwyczajów konstytucyjnych. Połączenie tych funkcji może bowiem powodować swoistą kolizję uprawnień rządowych i sejmowych, a także fizyczną i czasową niemożność sprawowania takich funkcji równocześnie (tak też: Jacek Czajkowski, [w:] *Organy naczelne RP w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.*, Kraków 1993, s. 24). Skupienie w jednym ręku władzy wykonawczej i ustawodawczej (faktem jednak jest, że tylko w pewnym zakresie — w końcu organem władzy ustawodawczej jest Sejm, a nie marszałek, który jest „tylko” organem Sejmu) — może zachwiać podziałem i zasadą równowagi władz.

Art. 2 Małej konstytucji w ustępie 1 stanowi m.in., że posłowie i osoby wchodzące w skład Rady Ministrów nie mogą prowadzić działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie. W związku z tym, że zakaz pełnienia funkcji premiera i marszałka Sejmu nie jest zawarty w przepisach, wywodzenie z treści tego artykułu zakazu łączalności tych funkcji może wydać się nadinterpretacją przepisu.

5. Wymienione wyżej uwagi nie powinny się jednak odnosić do sytuacji desygnowania marszałka na prezesa Rady Ministrów. Wydaje się, że dopóki nie zacznie on pełnić funkcji premiera, nie ma przeszkód, by pełnił on swoją funkcję marszałka, choć oczywiście (znów w kontekście „dobrych obyczajów”) mogłoby być właściwe inne niż dotychczas rozdzielanie zadań między członków Prezydium Sejmu, mimo że nie jest znana w przepisach możliwość „czasowego zawieszenia wykonywania obowiązków marszałka”.

Wydaje się, że marszałek taki nie powinien jednak prowadzić obrad Sejmu w tym punkcie porządku dziennego, kiedy będzie rozpatrywane powołanie go na prezesa Rady Ministrów, choć, jak powiadam, nie wynika to z żadnych regulacji prawnych.

6. O ewentualnym odwołaniu marszałka, jeśli uzna się, że nie powinien on pełnić obu funkcji równocześnie, można mówić dopiero po przejęciu przez niego obowiązków prezesa Rady Ministrów. Odbyć się ono powinno zgodnie z treścią art. 4 i 113 ust. 2 regulaminu Sejmu, czyli przy uzyskaniu bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, po spełnieniu pozostałych wymogów regulaminów (pisemna forma wniosku, złożenie na ręce marszałka, odpowiednia liczba podpisów, wskazanie przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania projektu w pracach).

Joanna M. Karolczak

III. W SPRAWIE ODPOWIEDZIALNOŚCI POSŁA ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY BUDŻETOWEJ

1. Stan prawny

Instytucja immunitetu parlamentarnego rozumiana jako przywilej przysługujący deputowanemu ze względu na charakter wykonywanych przez niego funkcji oznacza — generalnie — istnienie ujemnej przesłanki procesowej polegającej na ograniczeniu, względnie wyłączeniu, odpowiedzialności sądowej.

Istotą immunitetu jest stworzenie przedstawicielom warunków nieskrępowanej działalności i zapewnienie w ten sposób właściwej pracy parlamentu.

1. W doktrynie prawa konstytucyjnego immunitet ustanowiony przez art. 7 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała konstytucja — Dz.U. nr 84, poz. 426) jest określany mianem immunitetu nietykalności (formalny, osobisty).

Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani aresztowany lub zatrzymany bez zgody Sejmu, wyrażonej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Interesujący nas, a wyróżniony wyżej, element zakresu przedmiotowego tej instytucji nazwany został immunitetem procesowym.

Nie podlega przy tym ocenie, gdzie przedstawiciel dokonał czynu zagrożonego karą, ani też czy zachowanie to miało związek z wypełnianiem przezeń funkcji wynikających z piastowania mandatu.

2. Spory interpretacyjne budzi natomiast art. 7 ust. 2 Małej konstytucji, jeśli poddamy go porównaniu z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity — Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79).

Przepis ustawy wyraźnie precyzuje (zdaniem niektórych rozszerza) zakres przedmiotowy immunitetu formalnego, stanowiąc, że „poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnosądowej i karnoadministracyjnej [...]”.

Stąd postanowienia regulaminu Sejmu, odpowiednio do ustawy poselsko-senatorskiej, przewidują procedurę stawiania i rozpatrzenia wniosku w zakresie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za wykroczenia (art. 73).

Praktyka sejmowa potwierdziła szerokie rozumienie konstytucyjnego terminu „odpowiedzialność karna”, widząc w nim zarówno odpowiedzialność karną *sensu stricto*, jak i odpowiedzialność karnoadministracyjną, a nawet karnoskarbową (tak w przypadku posła L. Millera, któremu prokurator zarzucił popełnienie przestępstwa karnoskarbowego).

Na marginesie wypada dodać, że doktryna nie znajduje racjonalnych względów dla uzasadnienia tak pojemnego interpretowania pojęcia „odpowiedzialność karna”. Trudno byłoby wykazać, że objęcie nim wykroczeń przyczynia się do realizacji celu immunitetu, jakim jest zapewnienie posłowi warunków nieskrępowanego wykonywania mandatu. Jest to postulat *de lege ferenda*, który pozwoliłby uniknąć różnicy stanowisk w stosowaniu norm ustawowych.

W świetle art. 7 ust. 2 Małej konstytucji immunitet procesowy bezspornie nie rozciąga się na odpowiedzialność dyscyplinarną i zawodową posła. Podstaw dla jego rozszerzenia nie można również znaleźć w innych aktach normatywnych.

Ponieważ immunitet jest prawem wyjątkowym i szczególnym, wykładnia *a maiori ad minus* miałyby zawsze charakter rozszerzający, co jednoznacznie przesądza, że nie może mieć zastosowania do przepisów wyjątkowych.

3. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. — Prawo budżetowe (tekst jednolity — Dz.U. z 1993 r. nr 72, poz. 344 z późn. zm.) wprowadza odrębny rodzaj odpowiedzialności (Rozdział 8): „Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej”.

Należy podkreślić, iż jest to typ odpowiedzialności odmienny od znanych nam: karnego, karnoadministracyjnego, karnoskarbowego czy wreszcie dyscyplinarnego.

Przyjęta wyżej teza znajduje swoje uzasadnienie przy wskazaniu następujących argumentów.

Po pierwsze, prawo budżetowe całościowo reguluje przedmiot (przesłanki naruszenia dyscypliny budżetowej), podmiot (krąg adresatów, do których ustawa może mieć zastosowanie), system kar oraz organy właściwe (inne niż kolegia ds. wykroczeń) do egzekwowania odpowiedzialności (ich hierarchię i skład).

Jedyne wyraźne odwołanie do postanowień innej ustawy znajdujemy w przypadku oceny stopnia winy (art. 60), dla której zastosowanie mają przepisy kodeksu wykroczeń (art. 5–7). Jest to rozstrzygnięcie zasadne legislacyjnie, gdyż pozwala uniknąć w prawie budżetowym definiowania pojęć, które zostały unormowane w już obowiązującym akcie prawnym, a ich znaczenie jest w takim stopniu jednoznaczne, że nie budzi wątpliwości w procesie stosowania prawa.

Równocześnie ustawa upoważniła Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zakresu działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej i trybu postępowania przed nimi (art. 68).

Rząd wydał powyższe rozporządzenie (Dz.U. nr 62, poz. 262) stanowiąc (§ 18), że w postępowaniu przed organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej stosuje się odpowiednio enumeratywnie wskazane przepisy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Dotyczą one zasad ogólnych (art. 5–9, art. 10, § 1 pkt 1–4, 5, 7, 9), przesłanek wyłączenia członka kolegium (art. 18), warunków wszczęcia postępowania (art. 21 § 1, 2 i 4, art. 26 § 1 i 3), statusu obwinionego, jego obrońcy oraz pokrzywdzonego w postępowaniu (art. 29–32), procedury dowodowej (art. 34 i 39), wezwań i zawiadomień oraz rozprawy (art. 44, art. 46–51, art. 52 § 1, art. 53–55, art. 57, art. 58, art. 59 § 1, art. 60, art. 63 § 1), środków zaskarżenia (art. 77 § 2, art. 78, art. 79, art. 81–83, art. 84 § 1 i 2, art. 85, art. 87–88, art. 91 § 2); wykonywania rozstrzygnięć (art. 93 § 1), przepisów porządkowych (art. 119–125, art. 126 § 1, art. 127–128, art. 130–135).

Wymienione postanowienia kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia dopełniają zatem procedurę działania przed organami orzekającymi, kształtując pod względem formalnym — przez ich odpowiednie stosowanie — instytucję odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej.

Z całą pewnością rozwiązanie powyższe nie wpływa na zmianę kwalifikacji odpowiedzialności, o której stanowi prawo budżetowe, co uzasadnia twierdzenie, iż naruszenie dyscypliny budżetowej nie jest wykroczeniem w rozumieniu kodeksu wykroczeń.

Drugim argumentem potwierdzającym odrębność odpowiedzialności w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej jest sama stylizacja przepisów ustawy — Prawo budżetowe.

Znamienne, że akt ten odróżnia także odpowiedzialność karną, karnoskarbową oraz inną określoną przepisami prawa, uznając ich niezależność od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej (art. 63 ust. 1).

W razie wszczęcia postępowania karnego lub karnoskarbowego w związku z przestępstwem stanowiącym równocześnie naruszenie dyscypliny budżetowej, postępowanie o naruszenie dyscypliny budżetowej zawiesza się do czasu zakończenia tych postępowań (art. 63 ust. 2). Natomiast prawomocne skazanie w sprawach powyższych skutkuje umorzeniem postępowania o naruszenie dyscypliny budżetowej (art. 63 ust. 3).

Podobnie, wszczęcie postępowania dyscyplinarnego powoduje wyłączenie egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej lub przesądza o jej umorzeniu (art. 63 ust. 4).

Po trzecie zaś, w analizowanej sprawie najistotniejsze merytorycznie jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w uzasadnieniu do wyroku z dnia 28 września 1994 r. (sygn. akt III SA 56-57/94), zgodnie z którym orzeczenia komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej podlegają kontroli sądowej NSA jako decyzje wydane w szczególnym trybie.

2. Konkluzje

Okoliczność, że burmistrz (wójt, prezydent) łączy funkcję w organach samorządu terytorialnego z mandatem poselskim, pozostaje bez wpływu na jego „zdolność sądową” w przypadku wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej, określonej w ustawie — Prawo budżetowe.

Ponieważ ten rodzaj odpowiedzialności nie został *explicite* objęty ochroną przewidzianą przez przywilej nietykalności poselskiej (immunitet procesowy), nie istnieją przesłanki dla postawienia i rozpatrywania przez Sejm wniosku o uchylenie immunitetu posła–burmistrza (wójta, prezydenta) jako warunku procesowego, niezbędnego dla wszczęcia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Gdyby zaś poseł–burmistrz naruszył dyscyplinę budżetową, popełniając przy tym przestępstwo (z ustawy karnej lub karnoskarbowej), to z całą pewnością, przesłanką *sine qua non* wszczęcia właściwego postępowania (karnego lub karnoskarbowego) byłoby uprzednie uchylenie immunitetu przez Sejm.

Na koniec warto zasygnalizować, że przywilej nietykalności poselskiej gwarantuje nieskrępowane wykonywanie funkcji związanych z pełnieniem mandatu.

Nie można zatem rozciągać ochrony immunitetowej na takie działania posła, jak wynikające ze sprawowania innych funkcji i ról społecznych, dla których zakres kompetencji i odpowiedzialności został wyraźnie (i odmiennie) określony w ustawie.

Przywileje płynące z piastowania mandatu poselskiego nie mogą *ex definitione* wyłączyć egzekwowania odpowiedzialności w przypadku, gdy poseł wykonuje równocześnie obowiązki związane z innym stanowiskiem, podlegające odrębnej ocenie.

Beata Szepietowska

B. RECENZJE

Prawo administracyjne. Zbiór przepisów

POD REDAKCJĄ ROMANA HAUSERA

Wydawnictwo C.H. Beck/PWN, Warszawa 1994

Przygotowany pod redakcją profesora i prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego R. Hausera i starannie wydany przez Wydawnictwo C.H. Beck/PWN zbiór przepisów obejmujący ustawodawstwo w zakresie prawa konstytucyjnego i administracyjnego zajmie niewątpliwie poczesne miejsce w historii polskiego edytorstwa prawniczego. Stanie się tak dzięki nowatorskiemu charakterowi przedsięwzięcia wydawniczego, bogactwu treści, ogromnemu i kompetentnemu wysiłkowi redaktora i wspierającego go zespołu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także zastosowanej technice wydawniczej, która sprawia, że to pionierskie dzieło będzie mogło być łatwym i ciągłym sposobem aktualizowane.

Recenzowany zbiór spotka się niewątpliwie, gdyż na to zasługuje, z pozytywną reakcją prawników-praktyków. Zbiór ma przecież duże znaczenie także dla rozwoju nauki prawa administracyjnego, a znaczenie to mierzy się nie tylko znakomitą ułatwieniem w dotarciu do źródeł prawa administracyjnego (choć i tego nie sposób przecenić), lecz również wagą krytycznych not redaktorskich, informacji zawartych w przypisach i objaśnieniach odnoszących się do zawartych w zbiorze ustaw. Zamieszczone w zbiorze ustawodawstwo obejmuje 66 lat (1927–1993). Był to okres bogaty w zmiany ustroju państwowego i zmiany ustrojowe w samej administracji publicznej. Nie zawsze ustawodawca nadążał za tymi zmianami, gdy chodzi o materię prawa administracyjnego. Stosowane przez ustawodawcę techniki legislacyjne, zwłaszcza w odniesieniu do stanowienia prawa międzyczasowego, powodują liczne trudności interpretacyjne już na etapie ustalania, czy dana norma obowiązuje, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Stąd też przed każdym redaktorem zbioru przepisów prawa administracyjnego, jeżeli ma tylko ambicję czytelnikowi pomóc, stają trudności wynikające ze stanu polskiego prawa administracyjnego, z którymi nie boryka się redaktor analogicznego zbioru w państwach o ustabilizowanym stanie prawa.

Redaktor zbioru zawierającego polskie ustawodawstwo administracyjne musi dokonywać samodzielnej i najczęściej pionierskiej interpretacji przepisu nawet wtedy, gdy decyduje o użyciu w tekście kursywy, informuje o związkach danego przepisu z innymi przepisami prawa materialnego czy wskazuje organ, który przejął kompetencje organu wymienionego w treści wydanej ustawy, a także wyjaśnia, jaką aktualnie postać przybrała zamieszczona w przepisie sankcja. Taką samodzielną i pionierską interpretacją są też umieszczone w nawiasach kwadratowych hasłowe informacje o treści danego przepisu. Bez tego wysiłku interpretacyjnego czytelnik otrzymałby zbiór wprawdzie obszerny, lecz mało użyteczny. Trudności pojawiające się przed polskim redaktorem potęgują się, jeżeli chce układ zbioru dostosować do układu analogicznych zbiorów wydawanych w państwach zachodnioeuropejskich,

zachowując przy tym zachodnioeuropejskie standardy edytorskie. Niewątpliwie profesor R. Hauser, redaktorzy zbioru (niestety anonimowi) i wspierający ich sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wymienieni we wstępie) przewyciężyli spiętrzone przed nimi trudności w sposób zasługujący na uznanie.

Dzieło pionierskie i o tak dużym znaczeniu, jak recenzowany zbiór, prowokuje do uwag dyskusyjnych i krytycznych, które nie są wszakże w stanie osłabić sformułowanej wyżej jednoznacznie pozytywnej oceny ogólnej. Pierwsza uwaga odnosi się do kryterium wyboru aktów prawnych. Można zaakceptować bez zastrzeżeń pominięcie w zbiorze aktów wykonawczych. Można mieć jednak wątpliwości, czy udało się to, co jest deklarowane we wstępie: „przedstawienie stanu normatywnego obejmującego ogólny obraz regulacji prawnej, wyznaczającej pozycję organów państwa i obywatela w państwie prawnym”. Jak się wydaje, Redakcja i Autorzy w urzeczywistnieniu deklarowanego celu doznali przede wszystkim przeszkód ze strony Wydawcy, który postawił ich przed faktem dokonany, publikując wcześniej lub równoległe inne zbiory. Niewątpliwie i sam Wydawca miał trudności w rozdziale materiału normatywnego między różne zbiory, wynikające z aktualnego stanu prawa, w którym zatarł się klasyczny podział prawa na publiczne i prywatne, co z kolei spowodowało, że w jednej ustawie reguluje się zarówno klasyczną materię cywilnoprawną, jak i klasyczne instytucje prawa administracyjnego (np. ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, uchylone już obecnie prawo lokalowe).

Specyfika okresu przejściowego powoduje, że ustawom z zakresu prawa administracyjnego usiłuje się — w celu wypełniania dotkliwych i rozległych luk prawnych — przypisywać określone znaczenie również na gruncie prawa cywilnego (*exemplum*: ustawa o działalności gospodarczej, której w obliczu braku instytucji „kupca rejestrowego” Sąd Najwyższy nieraz już nadawał duże znaczenie w sferze prawa cywilnego). Nowym zjawiskiem z kolei jest to, że państwo swe zadania z zakresu administracji publicznej powierza ustawowo powoływanym państwowym osobom prawnym (np. Agencja Rynku Rolnego, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa), które swe ustawowe zadania wykonują posługując się instrumentami prawa cywilnego, lecz przecież same zadania należą do sfery administracji publicznej. Można więc apelować do Wydawcy, aby śmiało patrzył w przyszłość i bardziej zdecydowanie odciął się od schodzących z prawnej i prawniczej sceny koncepcji teoretycznych.

Podział prawa na publiczne i prywatne akceptuje obecnie również ustawodawca, prawo cywilne rozwija się dynamicznie i nie będzie musiało w przyszłości wspierać się tak szeroko jak obecnie regulacjami ze sfery prawa administracyjnego, a ustrój administracji publicznej stanie się bardziej złożony. Należałoby więc oszczędzić czytelnikowi zawodu, jaki musi niewątpliwie przeżywać, nie znajdując w zbiorze przepisów zatytułowanym *Prawo administracyjne* materiału normatywnego odnoszącego się do klasycznej — wręcz podręcznikowej — instytucji prawa administracyjnego, jaką jest wywłaszczenie, sporego kompleksu ustaw tworzących zrab administracyjnego prawa gospodarczego czy szeregu ustaw z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego. Dla spełnienia powyższego postulatu można by odciążyć zbiór z niektórych ustaw należących niewątpliwie do materii prawa konstytucyjnego (np. ordynacje wyborcze).

Dyskusyjny jest również układ zbioru i odzwierciedlający go spis treści. Nie wiadomo, na czym polega rozróżnienie na prawo konstytucyjne i państwowe. Wystarczyłoby zapewne samo prawo konstytucyjne ograniczone przede wszystkim do małej konstytucji i przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie jej art. 77, który *nota bene* trudno uznać za zawierający „delegację”. Treść tego przepisu została zresztą zignorowana, gdyż kolejną jednostką normatywną w zbiorze jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r., mimo że można już mówić o ukształtowanej i zgodnej z treścią art. 77 Małej konstytucji tradycji edytorskiej wydawania „przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy”. Trudno dociec, dlaczego w części poświęconej administracyjnemu prawu procesowemu znalazła się ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Nawet gdyby przypisać Trybunałowi Konstytucyjnemu funkcje organu administracji, to przecież uregulowanie procedury w samej ustawie jest bardzo skąpe. Nie sposób też dociec, dlaczego w tytule „prawo budowlane” znalazła się ustawa o scalaniu i wymianie gruntów. Może wynikało to z chęci naśladowania odpowiednika niemieckiego? Póki co jednak różnice między cytowaną ustawą a niemieckim *Flurbereinigungsrecht* nie skłania do analogii. Niezbyt udany jest też tytuł „prawo transportowe”. Sądząc po jego zawartości, trafniejszy byłby tytuł „prawo komunikacyjne”. Z uznaniem należy się natomiast odnieść do zamieszczenia w tytule „prawo ochrony środowiska” ustaw tradycyjnie zaliczanych przede wszystkim do prawa rolnego (ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa o rybactwie śródlądowym). „Schudł” przez to tytuł poświęcony prawu rolnemu i temu zapewne należy przypisać połączenie prawa rolnego ze środkami żywności. Niestety, tak skonstruowany tytuł nie zawiera ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, przez co tytuł ten jest nie tylko sztuczny, lecz również ubogi w treść.

Za dyskusyjne należy też uznać brak informacji o ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni zamieszczonych w zbiorze przepisów. Niewątpliwie, informacja taka nie ma swego odpowiednika w wydawanych na Zachodzie Europy zbiorach przepisów, ponieważ kompetencja polskiego Trybunału Konstytucyjnego wynikająca z art. 33a ust. 1 *in fine* przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy nie znajduje swego odpowiednika w prawie innych państw, lecz pominięcie w przypisach informacji o uchwale ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię zamieszczonego w zbiorze przepisu zmniejsza w sposób oczywisty wartość informacyjną zbioru.

W odniesieniu do ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji [...] (tzw. ustawa kompetencyjna) po kilku latach jej obowiązywania byłyby cenne informacje o tym, które z licznie powoływanych w niej ustaw zostały już uchylone lub zmienione.

Jak już wspomniano, rozległe zmiany w porządku prawnym — zwłaszcza te, które nastąpiły po 1989 r. — znakomicie utrudniły pracę redaktorom. Na ogół postępują oni bardzo ambitnie i operując kursywą oraz zwięzłymi informacjami w przypisach ułatwiają czytelnikowi orientację w aktualnym układzie kompetencyjnym i wskazują te człony przepisu, które uległy dezaktualizacji z powodu zmian w innych przepisach. Do dobrze opracowanych z tego punktu widzenia można niewątpliwie zaliczyć ustawy: o drogach publicznych, o ochronie i kształtowaniu środowiska (redaktorzy nie

dysponowali jeszcze oficjalnym tekstem jednolitym), o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tu stopień trudności był bardzo duży), o substancjach trujących.

Zdarza się jednak, że redaktorzy niezbyt aktywnie reagują na zmiany w porządku prawnym, pozostawiając czytelnikowi ustalenie układu kompetencyjnego po licznych zmianach w ustroju administracji publicznej i interpretację anachronicznych już zwrotów i pojęć. Tu trzeba wymienić przykładowo ustawy: o scalaniu i wymianie gruntów, o gospodarce energetycznej, a nawet nie tak starą ustawę o pracownikach urzędów państwowych (np. art. 8 zawierający rotę ślubowania). Zabrakło konsekwencji w stosunkowo dobrym opracowaniu redakcyjnym prawa wodnego (np. art. 67 ust. 2 — pozostawiony „naczelnik powiatu”). Trudne do opracowania okazały się te ustawy, które przewidują zagrożenie karą grzywny. Nie zawsze redaktorzy uwzględnili generalne klauzule zawarte w art. 7 ustawy z dnia 28 lutego 1992 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. nr 24, poz. 101). Klauzula taka została uwzględniona np. przy opracowaniu prawa wodnego, a także ustawy o substancjach trujących. Nie została zaś zauważona przy opracowaniu ustawy o hodowli zwierząt łownych i prawie łowieckim oraz ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych.

Jak już wspomniano, niezwykle cenne są umieszczone w nawiasach kwadratowych krótkie, hasłowe informacje o treści danego przepisu. Jest to zarazem interpretacja przepisu. W zdecydowanej większości wypadków należy tę interpretację uznać za bardzo trafną. Nieraz wywoła ona, być może, polemikę w literaturze przedmiotu, a wykładowcę prawa administracyjnego pobudzi do dodatkowego wysiłku dydaktycznego. Taka jest natura zwięzłości. Prowadzi ona jednak nieraz do nie zamierzonych efektów („powołanie do epidemii” — art. 20 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych).

Powyższe uwagi krytyczne i polemiczne, pomyślane jako ewentualna pomoc w doskonaleniu przyszłych wydań i uzupełnień, nie wpływają na wyrażoną na wstępie bardzo wysoką ocenę zbioru i wysiłku wszystkich, którzy brali udział w tym przedsięwzięciu. Ostateczny efekt nie byłby możliwy bez kompetentnej redakcji profesora Romana Hausera.

Błażej Wierzbowski

MIROSŁAW GRANAT

*Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej
(ewolucja prawa i doktryny we Francji)*

Wydawnictwo UMCS, Lublin 1994, s. 186

1. Od kilku lat rozwijana jest we Francji nowa teoria, mająca na celu wyjaśnienie konstrukcji reprezentacji politycznej, tj. istoty i warunków zachowywania decyzji podejmowanych przez izby parlamentarne jako woli suwerena, będącego jednocześnie mocodawcą tych izb. Teoria ta wyciąga, operując na gruncie francuskim,

zasadnicze wnioski z faktu funkcjonowania i odgrywania doniosłej roli ustrojowej w tym kraju przez Radę Konstytucyjną jako organu prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawodawstwa. Zagadnienia te, powstające całkiem współcześnie, nie zostały aż do ukazania się recenzowanej pracy przedstawione w naszej literaturze.

Niewątpliwie ostateczny kształt koncepcji „demokracji konstytucyjnej” nie jest jeszcze osiągnięty, przynajmniej takie wrażenie powstaje po lekturze rozprawy M. Granata (por. zwł. s. 7, 150). Wszelako dobrze się stało, że autor zdecydował się na syntetyczną jej prezentację. Oprócz walorów czysto informacyjnych (a osiągnięcia francuskiej myśli konstytucyjnej budziły zawsze w naszym kraju szczególnie zainteresowanie) praca może również przysłużyć się prowadzonej aktualnie w Polsce dyskusji ustrojowej. Chociaż bowiem jej autor sam nie dostrzega możliwości prostej recepcji idei „demokracji konstytucyjnej” do polskich warunków ustrojowych (s. 175–176) — a teza ta jest przekonująca — to efektem książki może być wzrost świadomości potrzeby ponownego przemyślenia, także i w naszym państwie, problemu istoty reprezentacji politycznej.

2. Praca składa się z trzech zasadniczych części. Pierwsza traktuje o klasycznej idei przedstawicielstwa, czyli o ustrojowej pozycji parlamentu w konstytucjonalizmie francuskim. Idzie oczywiście o te etapy jego rozwoju, w których mieliśmy do czynienia z wyrażaniem zasady suwerenności narodu, po przewyciężeniu zasady monarchicznej. Oprócz analizy myśli ustrojowej twórcy tej idei, E. Sieyesa (skonfrontowanej oczywiście z ideami J.J. Rousseau), M. Granat poświęca szczególną uwagę rozważaniom R. Carre’a de Malberga, najwybitniejszego kontynuatora, ale i krytyka idei klasycznej reprezentacji.

Część II poświęcona jest analizie zasady reprezentacji w ustroju V Republiki, przy czym autor wciąga do zakresu swych rozważań także rolę partii politycznych (z uwagi na art. 4 konstytucji) oraz grup interesów, systemów wyborczych do izb parlamentarnych i na urząd Prezydenta Republiki oraz statusu deputowanych. Autor konfrontuje zasadę reprezentacji z instytucją referendum w jej szczególnym kształcie, nadanym przez art. 11 konstytucji. W tym ostatnim względzie na podkreślenie zasługuje oryginalna teza, że referendum jest przede wszystkim instrumentem sprawowania arbitrażu przez prezydenta, a dopiero na drugim miejscu przejawem bezpośredniej władzy narodu (s. 117, 124). Konkluzją tego rozdziału jest wykazanie, że całokształt tych rozwiązań oznacza odejście od pojmowania tożsamości woli narodu i woli reprezentantów, która to fikcja prawna stanowiła zasadnicze jądro klasycznej teorii reprezentacji.

Wobec tego pojawia się pytanie, czym jest wola parlamentu (a właściwie wola jego większości) — i temu poświęcona jest część III monografii, uważana przez autora za podstawową (por. s. 6). Odpowiedzi w tej kwestii dostarcza idea „demokracji konstytucyjnej”: wola parlamentu o tyle tylko jest wyrażeniem woli narodu, o ile odpowiada jego rzeczywistej i niewątpliwej woli, wyrażonej w konstytucji. Jedynie ta ostatnia „*implicite* wyraża wolę narodu, względnie jest stałym i niekwestionowanym [...] wyrazem tejże woli, i to nie tylko z punktu widzenia kontrolowania konstytucyjności prawa” (s. 134). Czynnikiem stwierdzającym tę adekwatność jest orze-

cznictwo Rady Konstytucyjnej. W ten sposób wola parlamentu nie jest automatycznie identyczna z wolą narodu i nie może być automatycznie mu zarachowywana. „Na gruncie konstytucji z 1958 r. reprezentacja nie posiada monopolistycznej władzy kształtowania woli narodu. Wola narodu jest *de iure* wolą zwierzchnią w stosunku do jakiegokolwiek organu przedstawicielskiego. Odróżnienie tej zasady przedstawicielstwa od dawnej wersji klasycznej reprezentacji tkwi więc w ograniczeniu fikcji prawnej przypisywania woli w takim stopniu, w jakim suweren jest w stanie kontestować wolę swych reprezentantów przez wybory, referendum lub inne jeszcze instytucje i mechanizmy V Republiki. Wydaje się, iż wśród tych mechanizmów znajduje się sądowa kontrola norm stanowionych przez organ przedstawicielski z punktu widzenia przepisów konstytucji” (s. 174–175). Nie sposób oczywiście byłoby dojść do takiej tezy, gdyby nie wykazywana przez M. Granata intensywność działania Rady Konstytucyjnej i coraz bardziej uderzająca w oczy fikcyjność klasycznej idei reprezentacji, konfrontowanej z realiami istniejącego mechanizmu politycznego.

Autor wydaje się przekonany zwolennikiem relacjonowanej przez siebie idei „demokracji konstytucyjnej”, oczywiście jako zasady konstytucyjnej ustroju francuskiego. Wyrażeniu tego służą przede wszystkim „uwagi końcowe”, stanowiące miejsce zaprezentowania własnego stanowiska oraz krótkiego zrekapitulowania problematyki.

3. Niejako na marginesie uwag z punktu poprzedniego, a dotyczącego części drugiej recenzowanej pracy, warto zauważyć, że dostarcza ona bardzo wielu konkretnych wiadomości z dziedziny francuskich rozwiązań ustrojowych (konstytucyjnych i ustawowych), takich jak szczegóły dotyczące statusu deputowanych, systemy wyborcze, rozstrzygnięcia regulaminów parlamentarnych, szczegóły procedury referendum i inne. W ten sposób praca staje się jednocześnie źródłem informacji o poszczególnych instytucjach w ich najnowszym kształcie, co samo w sobie już stanowi jej istotną wartość.

4. Zaliczenie siebie do grona przekonanych o dużej wartości poznawczej idei „demokracji konstytucyjnej” nie oznacza utraty przez M. Granata właściwego dystansu wobec analizowanej problematyki. Praca nie jest tylko formalnym i bezkrytycznym zrekapitulowaniem elementów owej idei. Mimo odczuwalnej dla niej sympatii, autor potrafi wskazać także na elementy dyskusyjne i wątpliwe. Dotyczy to zwłaszcza uznawanego przez doktrynę francuską charakteru przedstawicielskiego (tzn. jako organu narodu) Rady Konstytucyjnej, przeciwko czemu Autor wypowiada się zdecydowanie i jednoznacznie (por. s. 139 i 148).

Wydaje się jednak, że ta sprawa winna być przedstawiona szerzej, z wyważeniem wszelkich jej aspektów, a to z uwagi na olbrzymią wagę zagadnienia dla idei „demokracji konstytucyjnej”. Sam Autor stwierdza bowiem, że „suwerenność narodowa [...] może wyrazić swą wolę w orzecznictwie sądu konstytucyjnego [...] Przejawia się w wyjawianiu przez sąd orzekający o konstytucyjności praw — woli narodu” (s. 137). Powstaje wobec tego pytanie, w jakim znaczeniu organ nie-przedstawicielski może jednak wyrażać wolę narodu?

5. Autor zastrzega się, jak już nadmieniono, przed podejmowaniem prób recepcji idei „demokracji konstytucyjnej” do innych systemów ustrojowych, przytaczając w tym względzie pewne argumenty. W pracy uderza również brak szerszych rozważań prawnoporównawczych (por. w tym względzie s. 41, przyp. 155), co jednak tłumaczy się faktem powstania i rozwijania doktryny demokracji konstytucyjnej jedynie we Francji. Niemniej jednak wątpliwości czytelnika pozostają, a sama teza o niemożliwości stosowania omawianej doktryny poza tym krajem nie wydaje się do końca przekonująca. Czy rzeczywiście bowiem np. następcza (a nie prewencyjna — jak we Francji) sądowa kontrola konstytucyjności prawa nie jest do pogodzenia z tą ideą? Nie twierdzą, że tak sądzi autor, a jednak czytelnik odnosi takie wrażenie. Dalej: czy w tych systemach ustrojowych, które — znowu inaczej niż we Francji — posiadają o wiele bardziej rozbudowany „blok konstytucyjny”, idea „demokracji konstytucyjnej” nie miałaby tym samym jeszcze szerszego pola do popisu? Tymczasem znowu Autor wydaje się być odmiennego zdania.

6. Rozprawa M. Granata pozostaje więc pracą dyskusyjną, pobudzającą do refleksji. Stanowi pierwszą próbę przeszczepienia na polski grunt ustrojowy nowej idei konstytucyjnej. Niezależnie od tego, czy idea ta może przyczynić się do wyjaśnienia naszych konstrukcji ustrojowych, zasługuje z pewnością na poznanie i uważne potraktowanie. Syntetyczna książka M. Granata może z powodzeniem spełnić rolę wprowadzenia w tym zakresie dla polskiego czytelnika.

Paweł Sarnecki

PAWEŁ SARNECKI

Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 153

Przemiany polityczno-ustrojowe dokonujące się w Polsce, powstanie i działalność nowych instytucji państwowych, nie występujących w okresie PRL, stwarzają odczuwalne zapotrzebowanie na opracowania naukowe w tej dziedzinie. Jest rzeczą zrozumiałą, że stosunkowo krótki okres, jaki upłynął od nowelizacji konstytucji dokonanej w 1989 r., tym bardziej od uchwalenia Małej konstytucji z 1992 r., nie ułatwia wykonania tego zadania. Do tego celu niezbędny jest odpowiedni dystans czasu, właściwa perspektywa historyczna, z której badacz podejmuje analizę zarówno obowiązujących regulacji prawnych, jak też — co jest szczególnie ważne w omawianym przypadku — opartej na nich praktyki ustrojowej.

Jest rzeczą interesującą, że z nowych instytucji politycznoprawnych najwcześniej doczekała się monografii instytucja Prezydenta RP¹. Senat zaś doczekał się pierwszego, książkowego opracowania dzięki recenzowanej pracy P. Sarneckiego.

¹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994.

Fakt ten należy odnotować nie tylko z należytą uwagą, ale także z nadzieją, że zapoczątkuje ona więcej publikacji dotyczących roli ustrojowej drugiej izby w Polsce współczesnej, a także perspektyw jej rozwoju na naszym gruncie.

Autor recenzowanej monografii zaznacza we wstępie z przesadną skromnością, że: „nie jest to w pełni naukowa monografia” (s. 5), że prezentuje ona materiał ilustrujący tylko pierwszą i drugą kadencję odrodzonego Senatu. Jest niezaprzeczalnym faktem, że jest to pierwsza w polskiej literaturze prawniczej pozycja książkowa poświęcona nowej, bo istniejącej dopiero od 1989 r., instytucji politycznoustrojowej. Jest to ciekawa, poważna i bardzo wartościowa pozycja naukowa traktująca instytucję Senatu w sposób oryginalny, na tle stosunków, jakie kształtują się między obydwojema członami naszego parlamentu.

Autor koncentruje swe rozważania na ukazaniu genezy Senatu III Rzeczypospolitej (rozdz. 1), przedstawieniu jego ustrojowej pozycji (rozdz. 2), analizie współudziału drugiej izby w ustawodawstwie (rozdz. 3), przedstawieniu inicjatywy ustawodawczej Senatu (rozdz. 4), zbadaniu problemu rozpatrywania przez Senat ustaw przyjętych przez Sejm według noweli kwietniowej (rozdz. 5), zbadaniu stanowiska Sejmu wobec propozycji Senatu (rozdz. 6). Tak więc większa część monografii poświęcona jest analizie roli Senatu w procesie ustawodawczym. W kolejnych rozdziałach autor ukazuje przeobrażenia pozycji Senatu dokonane ustawą konstytucyjną z 17 X 1992 r. (rozdz. 7) i omawia jego uprawnienia w zakresie uchwalania budżetu (rozdz. 8). Niezwykle cenne są rozważania na temat roli Senatu w wykonywaniu funkcji kontrolnej (rozdz. 9), jak też dotyczące Zgromadzenia Narodowego (rozdz. 10). Podsumowaniem rozważań jest zakończenie, w którym otrzymujemy obraz działalności Senatu, ocenę jego aktywności, charakterystykę drugiej izby jako forum walki politycznej, a także wnioski wymownie zatytułowane „konieczność zmiany wizji Senatu”.

Walory recenzowanej monografii dostrzegam w kilku aspektach. Po pierwsze — autor przedstawia wymienione problemy na tle wnikliwej analizy norm konstytucyjnych. Po drugie — przedmiotem swych rozważań czyni także normy prawne zawarte w regulaminach zarówno Senatu, jak i Sejmu, ustalając ich treść w nawiązaniu do zaistniałych sporów interpretacyjnych, w tym i sporów kompetencyjnych. Po trzecie — autor sięga szeroko do praktyki ustrojowej, co jest tym bardziej ważne, że praktyka ta wywoływała w niedalekiej przeszłości wiele zastrzeżeń i kontrowersji, różnych interpretacji i spornych wniosków. Po czwarte — omawiając te spory i kontrowersje autor analizuje je w świetle obowiązującego prawa, przytacza racje, jakie podawali politycy, a także obie izby i ich organy, zajmując w tych kwestiach własne, wyważone stanowisko, w którym często odnosi się do opracowanych opinii i ekspertyz naukowych. Po piąte — rozważania swe prowadzi z uwzględnieniem konkretnej sytuacji społeczno-politycznej, w jakiej działał Senat w okresie I i II kadencji. Podkreśla przy tym, że szereg założeń, jakie miała spełniać druga izba w stosunku do zakładanych wówczas niedemokratycznych posunięć Sejmu, nie spełniło się w praktyce. Po szóste — autor słusznie odnotowuje fakt poszerzania kompetencji drugiej izby w drodze bieżącego ustawodawstwa, a jednocześnie stwierdza zjawisko „znacznego osłabienia pozycji Senatu na gruncie Małej konstytucji”, chociaż dostrzega też wiele pozytywnych konse-

kwencji tych zmian (s. 19). Odnotować należy także stwierdzenie autora, że „samo istnienie drugiej izby parlamentu w Polsce nie jest bezdyskusyjne” (s. 15).

Szeroko rozwinięte rozważania autora dotyczące ustawodawstwa zmierzają do znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy uprawnienia obydwu izb w tym zakresie są równorzędne, czy też — jak to podkreślali autorzy niektórych ekspertyz — Senat spełnia w tej dziedzinie wyłącznie rolę kontrolera (s. 24–25). Zajmuje w tej kwestii słuszne, zdecydowane stanowisko, wyrażając pogląd, że poprawki do ustaw wnosi Senat nie jako kontroler, lecz reprezentant narodu, czyni to w celu współrozwiązywania bieżących problemów życia publicznego.

Znaczenie ukazania się książki P. Sarneckiego rozpatrywać należy także w świetle prac nad nową konstytucją państwa. Wnioski, do jakich autor dochodzi na tle analizy procesu ustawodawczego, są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze — wskazują one na niedostatki dotychczasowych rozwiązań prawnych, na liczne kłopoty interpretacyjne norm konstytucyjnych w związku z występującymi lukami w Małej konstytucji. Po drugie — odnoszą się one do roli ustrojowej i przydatności w Polsce drugiej izby. Ta druga płaszczyzna rozważań prowadzi Autora do wniosku, że: a) istnienie Senatu nie wpłynęło w sposób istotny na jakość polskiego ustawodawstwa, b) Senat nie zapobiega powstawaniu ustaw z licznymi brakami lub lukami prawnymi, c) funkcjonowanie Senatu prowadzi nieuchronnie do wydłużenia procedury ustawodawczej, d) ideę Senatu jako „izby refleksji i rozwagi” dezawuuje również krótki (miesięczny, a przy ustawach pilnych — tygodniowy) termin ustosunkowania się do otrzymanych ustaw.

Więcej problemów z zakresu relacji Sejm–Senat wiąże się z kwestią udziału drugiej izby w wykonywaniu funkcji kontrolnej parlamentu. Faktem jest, że w *Porozumieniach Okrągłego Stołu* poruszana była kwestia uprawnień kontrolnych Senatu, faktem jest także, że ani nowela konstytucji z 1989 r., ani Mała konstytucja funkcji tej w sposób wyraźny drugiej izbie nie przyznaje. Powodowało to szczególnie w okresie I kadencji zabiegi Senatu o podejmowanie działań o charakterze kontrolnym, co rząd milcząco aprobował. Dowodzi tego udział przedstawicieli rządu (rządziej ministrów, częściej podsekretarzy stanu lub kierowników organów centralnych) w debatach senackich. Dotyczyło to z reguły niższych rangą przedstawicieli władzy wykonawczej. Lepiej sytuacja wyglądała w trakcie debat budżetowych w Senacie, można jednak w tym dostrzegać kontrolę prewencyjną, i to nie tyle dokonań rządu, ile rządowych projektów ustaw.

Natomiast rezolucje i uchwały Senatu kierowane do Rady Ministrów (ale w tym przypadku dostrzegać należy wyłącznie polityczne znaczenie a nie prawne) nie są dla rządu wiążące. Brak wyraźnych regulacji prawnych powodował, że doszło w praktyce Senatu do podjęcia uchwały wyrażającej zaufanie dla rządu. Doszło do tego, mimo że ani Senat nie miał ku temu uprawnień, ani też rząd nie występował z odpowiednim wnioskiem. Autor uznaje, że Senat, jako reprezentant narodu, jest legitymowany w omawianym zakresie do podejmowania aktów niewładczych (apeli), i tylko takich. Podzielić należy pogląd, że wobec rozbudowanego systemu form kontroli, będącego w dyspozycji Sejmu, nie istnieje potrzeba powierzania tych funkcji dodatkowo Senatowi, nie powinien on także stawać się konkurentem dla Sejmu. Podzielić zatem na-

leży stanowisko, że nie widać wiele pola do popisu dla funkcji kontrolnej Senatu w aktualnych warunkach politycznych, a także rzeczywistej jej potrzeby (s. 138).

Wątpliwości budzi natomiast propozycja przyznania Senatowi prawa pociągania do odpowiedzialności politycznej ministrów resortów społecznych i gospodarczych, z wyłączeniem resortów „politycznych” (s. 149), czy też wpływu na ich mianowanie. To właśnie może oznaczać wprowadzenie konkurencji między izbami, czego słusznie Autor się obawia.

Książka P. Sarneckiego jest bardzo pouczająca, interesująca, skłaniająca do refleksji, zachęcająca do dyskusji nad potrzebą istnienia i kształtem drugiej izby w przyszłej konstytucji. Znajdujemy w niej wiele propozycji uregulowań konstytucyjnych, propozycji tym cenniejszych, że opartych na analizie praktyki ustrojowej i ocenie obowiązujących norm prawnych. Wszystko to sprawia, że książka jest niezwykle cenna, że wzbogaca naszą literaturę prawa konstytucyjnego, wypełniając w niej istniejącą lukę, że jest zarazem ważkim głosem w dyskusji konstytucyjnej.

Wiesław Skrzydło

EWA KUSTRA

Polityczne problemy tworzenia prawa

Wydawnictwo UMK, Toruń 1994, s. 165

Prezentowana praca stanowi już trzecie opracowanie zwarte autorstwa Ewy Kustry, poświęcone problemom legislacji, co — doceniając także publikacje typu artykułowego — przekonuje tak o stałości zainteresowań autorki, jak i utwierdza dodatkowo w przekonaniu o fachowej biegłości w zakresie analizowanych problemów. Sygnalizowane wcześniejsze prace autorki to *Racjonalny prawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*, Toruń 1980 i *Podstawy teorii legislacji*, Toruń 1982. Aspekty polityczne problematyki tworzenia prawa wagą swą w pełni uzasadniają potrzebę ich naukowej analizy.

Prezentowana praca nie ma jednak charakteru politologicznego, aczkolwiek zainteresuje z pewnością także tych politologów, którzy swą uwagę poświęcają legislacji. Praca ma charakter prawniczy i pisana jest, co należy mocno podkreślić, z punktu widzenia teorii państwa i prawa. Dominują więc, z założenia, ujęcia metodologiczne, modelowe, na odpowiednim poziomie ogólności, w mniejszym zaś stopniu mamy do czynienia z wymiarem dogmatycznoprawnym. Prezentowana problematyka znajduje jednak swe oparcie w płaszczyźnie rozwiązań interesujących *de lege lata* i zawiera także w niektórych wątkach nawiązania do praktyki — tu przykładowo wymienić można obszerny nurt wywodów dotyczący aborcji. Choć znane jest stwierdzenie, że „nie ma nic praktyczniejszego niż dobra teoria”, to praca Ewy Kustry zapewne będzie cenna przede wszystkim nie dla tych, którzy uważają się głów-

nie za praktyków, ale dla tych, których interesuje teoretyczna refleksja nad politycznymi aspektami legislacji. Stwierdzenie powyższe nie oznacza negatywnej oceny.

Generalnie stwierdzić trzeba, że w swoim zakresie praca jest kompetentna i dobrze napisana, oparta na wyselekcjonowanej literaturze przedmiotu. Książka zawiera wprawdzie także fragmenty znane czytelnikom obeznanym z teorią legislacji, by wymienić tu np. referujące ujęcie modeli racjonalnego tworzenia prawa, czy obeznanym z szeroko rozumianą problematyką ustrojową, by wskazać tu np. na kwestie dotyczące rozumienia praworządności, ale faktem jest, że autorka stara się uczynić je punktem wyjścia dla dalszych uwag, mieszczących się w głównym nurcie prowadzonych analiz. Poza wstępem i uwagami na zakończenie, prezentowana praca zawiera pięć rozdziałów, obejmujących kolejno: I — *Formy tworzenia prawa oraz pojęcie procesu tworzenia prawa*, II — *Modele tworzenia prawa*, III — *Przekształcenia procesu tworzenia prawa w państwie prawnym*, IV — *Mechanizmy zabezpieczające praworządność tworzenia prawa*, V — *Naruszenia praworządności tworzenia prawa oraz ich polityczne następstwa*. Układ ten i kolejność są uzasadnione, sam tok wywodów przejrzysty.

Wśród zagadnień wstępnych interesujące są wywody autorki na temat zastępowania współcześnie tradycyjnych, „władczych” regulacji przez regulacje „negocjowane”, a więc procesów nieustannych pertraktacji między władzą polityczną w państwie a obywatelami. Przeciwwstawianie systemu władczego systemowi konsensualnemu może mieć jedynie modelowy charakter, gdyż w praktyce funkcjonujące systemy mają charakter mieszany. Reguły negocjacyjne zorientowane są przy tym głównie na „sprawiedliwość proceduralną”, podczas gdy reguły prawodawstwa we władczym systemie odwołują się bardziej do reguł sprawiedliwości materialnej. Oczywiście, systemy negocjacyjne także nie są bez wad, wystarczy wskazać na niebezpieczeństwa dominacji silniejszych interesów czy niedowartościowania celów ogólniejszych, wspólnych, ale też formy te ograniczają możliwości tak rozumianej instrumentalizacji. Wydaje się, że szczególnej uwagi wymagałyby więc kwestie kryteriów umożliwiających ustalenia, w jakim obszarze czy na jakim szczeblu prawodawstwa poszczególne formy prawotwórstwa byłyby najefektywniejsze. Chodziłoby tu o aspekty „wdrożeńowe”.

Przede wszystkim należy podkreślić, że Autorka konstruuje model „rozwojowy” prawa i jego tworzenia, podając odpowiedni zestaw założeń odzwierciedlających dynamikę i związki oddziałujących na siebie elementów. Charakteryzuje z tego punktu widzenia typ prawa represyjnego, autonomicznego i responsywnego oraz woluntarystyczny, legalistyczny i społeczny typ tworzenia prawa. Zwłaszcza ten ostatni jest politycznym wyzwaniem dla współczesnych demokracji, będąc związanym ze zmianą parlamentarnej demokracji „większościowej” na demokrację „kontraktualną” — choćby w formie układu tylko komplementarnego. Zgodzić się jednak należy z autorką, że już wyróżniony typ legalistyczny przynosi obywatelowi poszanowanie praworządności oraz pewność i bezpieczeństwo prawne. Społeczny typ prawotwórstwa bardziej jednak wydaje się zmianą w rozłożeniu akcentów niż odrębną jakością.

Zakładając słusznie, że w państwie prawnym ważną rolę odgrywają nie tylko procesy stosowania prawa, ale i procesy stanowienia prawa, autorka uznaje, że praworządność wymaga stałych i wyraźnych reguł, do których należą reguły kompeten-

cji prawodawczych i reguły kontroli sposobu ich aktualizowania. Rozmaitość zaś koncepcji państwa prawnego wyraża się w różnych wymaganiach, jakie winny spełniać te reguły. Interesujące są w tym względzie uwagi na temat założeń, że stanowione normy winny być generalne, powszechne, prospektywne, niesprzeczne itd. — gdyż tylko takie chronią wolność jednostki przed samowolą państwa, stanowią „zewnątrzną” miarę wolności. W zakresie kontroli aktów tworzenia prawa jako najistotniejsze jawi się zaś pytanie o kryteria tej kontroli — czy należy się opierać wyłącznie na normach wysłowionych bezpośrednio w obowiązującym ustawodawstwie, czy też na zasadach moralności politycznej, standardach racjonalności instrumentalnej, a także nie wysłowionych w obowiązującym prawie standardach „dobrej” legislacji.

Z punktu widzenia wymogu pewności i bezpieczeństwa prawnego w legislacji znaczenia nabiera kwestia „przewidywalności” prawa i wartości, jakim ono winno służyć. Wartości te określane są wprawdzie w konstytucjach współczesnych państw, ale musimy pamiętać, że nie formułują one wyraźne ocen preferencyjnych, istotnych w razie konfliktu wartości. W tym kompleksie zagadnień autorka analizuje problemy tzw. „ustawodawstwa moralnego”, zakazu retroakcji, publikacji prawa. W zakresie minimalnych wymogów, jakie powinny respektować instytucje tworzące prawo, przyznaje autorka na wskazywane w literaturze prawniczej zasady: ochrony praw nabytych, równego traktowania podmiotów prawa, zaufania do praw. Kluczowe uzupełnienie supremacji konstytucji postrzega zaś — słusznie — w zasadzie „wyłącznieści ustawy”.

Tradycyjnie przyjmowane zróżnicowanie ujęć praworządności — w podziale na materialną i formalną — postrzega autorka inaczej: koncepcja jest tym bardziej formalna, im uboższy zawiera katalog wartości związanych z koncepcją praworządności materialnej, im zaś katalog ten jest bogatszy, „tym bardziej polityczna koncepcja praworządności ma charakter materialny”. Wśród mechanizmów „zabezpieczających” autorka wyróżnia gwarancje polityczno-ustrojowe, proceduralne i techniczne. Do „minimum” polityczno-ustrojowych gwarancji zalicza zasadę podziału władzy, określony typ systemu partyjnego, określony typ biurokracji legislacyjnej i sądownictwo konstytucyjne.

Na marginesie zasady podziału władzy dostrzegać jednak trzeba związku funkcjonalne między władzą ustawodawczą i wykonawczą, występujące w obszarze stanowienia prawa, a także wyrażony w konstytucji konsens społeczny, będący źródłem ograniczeń każdej z władz — nie zaś, jak przyjmuje autorka, tylko ustawodawczej. Nie budzą wątpliwości konstatacje autorki o słabości instytucji prawodawczych w systemie monopartyjnym, jak i przekonanie, że systemy dwu- i wielopartyjne gwarantują wolność oraz niezależną partycypację w procesach tworzenia prawa, a w odniesieniu do biurokracji legislacyjnej uwagi o jej także kontrolno-merytorycznej roli, nie zaś tylko roli redakcyjnej, czy uwagi o potrzebie odróżniania politycznie autonomicznej bądź politycznie podporządkowanej biurokracji. Rozważania z zakresu kontroli konstytucyjności prawa dostarczają argumentu w sprawie kontroli parlamentu nad orzeczeniami dotyczącymi ustaw: „Biada państwu prawnemu, w którym organ stanowiący prawo rozstrzyga również o jego zgodności z konstytucją”. Przez pojęcie technicznych gwarancji praworządności prawotwórstwa autorka rozumie zasady techniki pra-

wodawczej, jak też naukowe służby doradcze i informatyczne, z których korzystają instytucje tworzące prawo. Zasygnalizowane w tym ostatnim zakresie problemy są ciekawe same w sobie, aczkolwiek można mieć wątpliwość, czy zasadne jest postrzeganie ich w płaszczyźnie „gwarancji” — jeśli przyjąć podstawowe znaczenie tego pojęcia. Nie może to oczywiście przekreślać rzeczywistej roli tych czynników. Zgoda natomiast musi dotyczyć stwierdzeń o roli gwarancji proceduralnych, stwarzających stałe „reguły gry”, mających umożliwić swobodny i uczciwy dyskurs, zapewniać sprawność toku prac. Ciekawym fragmentem są tu wywody autorki na temat nieracjonalności — czy wręcz irracjonalności — prawodawcy jako ewentualnej podstawy dla uznania decyzji prawodawczych za decyzje niepraworządne, mniej zaś istotne wydają się same omówienia stanu unormowania procedury ustawodawczej

Z punktu widzenia kryteriów oceny decyzji prawodawczych w kategoriach praworządności istotne jest, co autorka sygnalizuje, czy ustawodawca związany jest tylko zasadami dyrektywalnie wysłowionymi w konstytucji, czy także zasadami o charakterze reguł pozatekstowych, np. wskazówkami politycznymi oraz standardami moralnymi. Przedstawia też typologię naruszeń praworządności prawotwórstwa, wyróżniając naruszenia dotyczące zasad i norm chroniących prawa i wolności jednostki, dotyczące poprawnego tworzenia poszczególnych aktów i systemu prawnego, dotyczące zasad „dobrego” prawodawstwa. Polityczne następstwa naruszeń praworządności są oczywiście ważnym problemem, destabilizują bowiem system polityczny, paraliżując instytucje polityczne — również te tworzące prawo. Wywody w tym zakresie są przekonujące. Nie ulega przy tym jednak wątpliwości, że — co zwłaszcza istotne z uwagi na temat pracy — wszystkie te problemy postrzegać musimy na tle kultury politycznoprawnej. Prezentowana praca z pewnością sprzyja nie tylko lepszemu uświadomieniu sobie złożonych przecież zagadnień teoretycznych, ale i lepszemu zrozumieniu aktualnych przemian społeczno-ustrojowych także w naszym kraju.

Andrzej Szmyt

C. NOTY

Code constitutionnel

COMMENTÉ ET ANNOTÉ PAR THIERRY S. RENOUX, MICHEL DE VILLERS

Librairie de la Cour de Cassation–Litec, Paris 1994, s. 1512

Jest to kolejne opracowanie wydane w serii komentarzy przygotowywanych przez Wydawnictwo Litec (poprzednio omówiono m.in. przepisy o prawie budowlanym, wyłączeniu, prawie rolnym czy postępowaniu spornym przed organami administracji). Opracowania te są zawsze opatrywane nazwą „kodeks”, co ma oznaczać, iż gromadzą one całość materiału normatywnego dotyczącego danej dziedziny prawa. Powiązanie tego cyklu publikacyjnego z Trybunałem Kasacyjnym wskazuje jego zorientowanie na potrzeby praktyki sądowej.

Już na tym tle publikację „kodeksu konstytucyjnego” należy uznać za wydarzenie interesujące. Oznacza ono bowiem przełamanie tradycyjnego podejścia do konstytucji, traktującego ją raczej jako dokument polityczny, a negujący jej bezpośredni walor prawny i stosowalność przed sądami. Stąd dotychczasowe opracowania o konstytucji podejmowane były raczej z punktu widzenia politologicznego (typowe są choćby publikacje M. Duvergera), także — jedyny do tej pory — rozbudowany komentarz do Konstytucji z 1958 r.¹ przyjmuje podobną metodę i wiele kwestii prawnych pozostawia poza swym zakresem.

Recenzowany komentarz został napisany przez dwóch autorów reprezentujących nową generację konstytucjonalistów, którzy na rolę konstytucji (a więc i na sposób pisania o niej) patrzą już inaczej. Zwłaszcza pod wpływem prac L. Favoreu kształtuje się bowiem coraz silniejsze przekonanie, że konstytucja staje się aktem prawnym nadającym się do bezpośredniego stosowania przez sądy, a tym samym wymagającym komentowania i analizowania metodami jurydycznymi, a nie politologicznymi. Źródłem tej ewolucji jest orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, która od ponad 20 lat aktywnie interpretuje przepisy konstytucyjne, odnajduje nowe ich treści oraz — co najważniejsze — zachęca inne sądy do stosowania bądź to samej konstytucji, bądź wykładni konstytucyjnej formułowanej przez Radę. W rezultacie możliwe staje się omawianie konstytucji przez orzecznictwo, przede wszystkim Rady Konstytucyjnej, stopniowo jednak i innych organów sądowych. To z kolei stanowi o przydatności komentarza (a więc i samej konstytucji) dla praktyki wymiaru sprawiedliwości.

Opracowanie składa się z dwóch części: pierwsza (s. 1–632) kolejno komentuje przepisy obowiązującej konstytucji, druga zawiera teksty aktów normatywnych niższego rzędu (a czasem nawet informacje uzupełniające) odnoszące się do poszczegól-

¹ *La Constitution de la République française*, red. F. Luchaire i G. Conac, wyd. II, Paris 1987.

nych organów konstytucyjnych. Nadaje to opracowaniu charakter całościowy, stosownie do określenia go mianem „kodeksu”.

Specyfika francuska polega jednak na tym, że aby komentować kolejne przepisy konstytucyjne, należy wpieryw określić, co składa się na owe przepisy. W wyniku bowiem orzecznictwa Rady Konstytucyjnej pojawiło się pojęcie tzw. bloku konstytucyjnego, obejmującego nie tylko postanowienia Konstytucji z 1958 r., ale też postanowienia Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. i *Wstępu* do Konstytucji z 1946 r. (do obu tych dokumentów nawiązuje *Wstęp* do Konstytucji z 1958 r.)². Autorzy zdecydowali się na objęcie komentarzem także postanowień Deklaracji z 1789 r. i *Wstępu* z 1946 r., co należy uznać za rozwiązanie słuszne, bo właśnie te postanowienia stanowią podstawę konstytucyjnego ujęcia praw i wolności jednostki, a więc są najistotniejsze w procesie sądowego stosowania konstytucji. Korzystnie odróżnia to *Komentarz* od wcześniejszych opracowań, które ograniczały się raczej do egzegezy tekstu z 1958 r., zorientowanego przede wszystkim na określenie budowy aparatu państwowego. Wskazuje to zarazem na wagę, jaką dla kształtu konstytucji ma orzecznictwo sądowe, bowiem stworzenie „bloku konstytucyjnego” nie było intencją twórców Konstytucji z 1958 r.

Komentarz opracowany jest w sposób fachowy, juretycznie precyzyjny i wyczerpujący. Ograniczenie liczby autorów pozwoliło też na uniknięcie różnic w metodzie i poziomie opracowań, widocznych zwłaszcza w „paryskim” komentarzu Luchaire’a i Conaca.

Leszek Garlicki

PIOTR CZARNY, ANDRZEJ KULIG, BOGUMIŁ NALEZIŃSKI,
PIOTR TULEJA, KRZYSZTOF WOJTYCZEK

Zbiór kazusów z prawa konstytucyjnego

Staromiejska Oficyna Wydawnicza, Kraków 1994, s. 96

Pod koniec ubiegłego roku, na rynku wydawnictw prawniczych pojawiła się, wydana nakładem Staromiejskiej Oficyny Wydawniczej z Krakowa, pozycja pt. *Zbiór kazusów z prawa konstytucyjnego*. Jak się wydaje, krakowskie wydawnictwo wykazuje wyraźne zainteresowanie publikacją tego typu zbiorów. Do tej pory ukazały się zbiory kazusów z prawa karnego materialnego, cywilnego i prywatnego międzynarodowego, w przygotowaniu są zbiory z prawa pracy i gospodarczego. Aktywności w tej dziedzinie należy tylko przyklasnąć. W chwili obecnej, gdy potrzebne są rzesze dobrze wykształconych prawników–praktyków, tego typu publikacji nigdy dosyć.

² Zob. szerzej L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 60 i n.

Omawiana książka, autorstwa młodych pracowników naukowych Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego z wielu względów jest pozycją szczególnie godną polecenia czytelnikom „Przeglądu Sejmowego”.

Przede wszystkim należy podkreślić fakt, że jest to pozycja pionierska. Po raz pierwszy ukazuje się bowiem tego typu zbiór dotyczący prawa konstytucyjnego. Ośrodek krakowski jako pierwszy odpowiedział na wyzwanie, które stanowi dla dydaktyki prawa konstytucyjnego proces „jurydyzacji” tego prawa. Zdaniem autorów, wraz ze wzrostem roli prawa konstytucyjnego i upodobnieniem stosowania jego norm do stosowania norm innych gałęzi prawa, wzrasta znaczenie umiejętności praktycznego stosowania norm konstytucyjnoprawnych. Jest to pogląd ze wszech miar słuszny, trzeba jednak pamiętać także o tym, że silne jest jeszcze w dydaktyce przywiązanie do dotychczasowej metody nauczania opartej tylko na teoretycznej analizie przepisów. W tym kontekście należy szczególnie docenić nowatorstwo ośrodka krakowskiego, który umiejętnie potrafił się znaleźć w nowej rzeczywistości i już od pewnego czasu rozszerza program nauczania o elementy praktyczne. Efektem tej interesującej praktyki są także publikacje kazusów, np. w „Edukacji Prawniczej”, oraz omawiany zbiór.

Godna uznania jest także merytoryczna zawartość książki. Szczególnie docenić należy wysiłek oraz wyobraźnię autorów kazusów. Łącznie zbiór zawiera 291 kazusów, co już samo w sobie świadczy o pracy, która musiała towarzyszyć ich opracowywaniu, a także o biegłości autorów w poruszaniu się po tematyce konstytucyjnoprawnej. Rozpiętość tematyczna kazusów jest bardzo szeroka, zróżnicowany jest także stopień trudności. Widać jednak wyraźnie, nawet po pobieżnej lekturze, że autorzy starali się unikać sytuacji „oczywistych”, konstruując raczej kazusy w sposób zmuszający czytelnika (studenta) do samodzielnego myślenia. Kazusy pogrupowane są w pięć rozdziałów: *Prawa i wolności obywatelskie, Referendum i prawo wyborcze, Sejm i Senat, Prezydent i rząd, Instytucjonalne gwarancje praworządności sądownictwa*. Oczywiście przekrój hipotetycznych sytuacji jest olbrzymi. Na przykład w rozdziale dotyczącym Sejmu i Senatu znajdziemy m.in. problematykę związaną ze statusem prawnym posłów i senatorów (wiele kazusów ilustruje potencjalne problemy związane z istnieniem instytucji immunitetu zarówno w wymiarze materialnym, jak i formalnym), organizacją i trybem pracy izb, a także ich kompetencjami. Nie będzie przesadą twierdzenie, że kazusami ze zbioru można zilustrować prawie całość teoretycznego wykładu, zawartego w popularnych podręcznikach polskiego prawa konstytucyjnego.

Zbiór kazusów... poprzedzony jest słowem wstępnym prof. Pawła Sarneckiego, który pisze m.in. o przesłankach, które kierowały Katedrą Prawa Konstytucyjnego UJ w procesie poszerzania zajęć o elementy praktyczne. Książka zawiera także jeden kazus z przykładowym rozwiązaniem, a także indeks rzeczowy, który na pewno ułatwi korzystanie z niej.

Podsumowując — prezentowana pozycja jest na pewno godna zainteresowania, i to nie tylko prawników konstytucjonalistów.

Przemysław Kierończyk

ANDRZEJ KABAT

Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego

Wydawnictwo BWP „IUSTITIA”, Białystok 1995, s. 148

Książka A. Kabata zasługuje na uwagę nie tylko ze względu na złożoność i aktualność analizowanej w niej problematyki, lecz także z uwagi na osobę autora — byłego sędziego Trybunału Konstytucyjnego — który ma duży dorobek naukowy w zakresie badań nad kontrolą konstytucyjności prawa w Polsce.

Przedmiotem rozprawy jest instytucja pytań prawnych jako jedna z przesłanek wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz jako forma kontroli konstytucyjności i legalności prawa. Pytania prawne będące przejawem tzw. konkretnej kontroli norm autor wiąże bezpośrednio z procesem stosowania prawa.

Podstawową tezą pracy jest odpowiedź na pytanie, czy normatywne ujęcie instytucji pytań prawnych umożliwia pełne wykorzystanie tej procedury w realizacji zadań Trybunału Konstytucyjnego.

Do przyjęcia tej tezy autor konsekwentnie dostosował metodę jej rozwiązania. Starając się przedstawić wyczerpująco obraz badanej instytucji, rozpoczął od krótkiego wprowadzenia, po czym omówił charakter i cele instytucji pytań prawnych (rozdz. I), następnie podjął kwestię relacji między pytaniami prawnymi a sądową kontrolą konstytucyjności prawa (rozdz. II), zakresu pytań prawnych (rozdz. III), ich ustawowych przesłanek (rozdz. IV), omówił proces kierowania pytań prawnych (rozdz. V), ich rozpoznawania przed TK (rozdz. VI) oraz ich wpływ na prawomocne rozstrzygnięcia wydane w innych sprawach (rozdz. VII). Pracę zamyka *Zakończenie* zawierające cenne wnioski *de lege ferenda* — służące podniesieniu znaczenia tej formy kontroli zgodności prawa z konstytucją.

A. Kabat trafnie wskazuje, że instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego w ramach podstawowego celu — ochrony nadrzędności konstytucji — chroni przede wszystkim konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie. Należy zgodzić się z autorem, że w ramach procedury pytań prawnych następuje przeniesienie zasad konstytucyjnych do orzecznictwa sądów i innych organów. Instytucja pytań prawnych wpływa także na ujednoczenie orzecznictwa sądów i na podporządkowanie go normom konstytucyjnym (s. 23).

Trzeba w pełni podzielić poglądy Autora co do rozszerzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego m.in. przez poddanie kompetencji TK wszystkich aktów normatywnych, na podstawie których mogą być rozstrzygane sprawy rozpoznawane w ramach postępowań łączących się z procedurą pytań prawnych. Z punktu widzenia rozważanej procedury bardzo ważne znaczenie ma kwestia dopuszczenia umów międzynarodowych jako podstawy do oceny legalności prawa wewnętrznego (s. 59). Wydaje się, że obecnie normy prawnomiędzynarodowe „przetransformowane” do porządku krajowego poprzez ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację, mogą stanowić — materialnie — podstawę kontroli legalności

norm prawa krajowego. Należałoby także stworzyć sądom prawne możliwości zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli w trakcie postępowania sądowego zaistnieją wątpliwości co do stosowania prawa międzynarodowego lub co do niezgodności ustaw i innych aktów normatywnych z prawem międzynarodowym.

Nie podzielam poglądu autora przeciwstawiającego instytucję pytań prawnych abstrakcyjnej kontroli norm. Pytania prawne są co prawda związane z konkretnym postępowaniem sądowym, ale w swojej istocie są to wnioski *in abstracto*, gdyż Trybunał rozpoznaje je na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenia konstytucyjności i legalności aktów normatywnych, również bezpośrednie skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczące pytań prawnych takiego przeciwstawienia nie uzasadniają.

Zgodzić należy się z A. Kabatem, że utworzenie Trybunału Konstytucyjnego nie wpłynęło na zmianę kompetencji sądów, wynikającą z art. 62 konstytucji, do niestosowania sprzecznych z normą ustawową norm podustawowych. Trzeba mieć tu na uwadze postanowienia konstytucji stanowiące, że na sądach i innych organach państwowych spoczywa obowiązek przestrzegania prawa (art. 3 ust. 1). Obowiązek ten należy rozumieć nie tylko jako zakaz działań sprzecznych z konstytucją, lecz także jako nakaz podejmowania działań mających na celu jej ochronę (s. 38). Aktualny pozostaje również zarzut autora, że odmówienie sądom pierwszej instancji uprawnienia do wnoszenia do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych dotyczących konstytucyjności i legalności aktów podustawowych jest wyrazem braku dostatecznej konsekwencji ustawodawcy. Sądy te, podobnie jak pozostałe sądy, jako organy podlegające jedynie ustawom, z jednej strony mogą odmówić zastosowania sprzecznego z konstytucją, w ich ocenie, aktu podustawowego, a z drugiej — nie mogą w tej kwestii zwrócić się wprost do Trybunału Konstytucyjnego.

W celu wzmocnienia instytucjonalnych gwarancji ochrony konstytucyjnych praw jednostki oprócz pytań prawnych należałoby wprowadzić instytucję skargi konstytucyjnej. Powinna ona przysługiwać każdemu, czyje prawa lub wolności konstytucyjne zostaną naruszone przez państwo.

Recenzowana rozprawa A. Kabata, ze względu na poruszoną w niej problematykę, stanowić może dobry materiał w pracach nad ukształtowaniem modelu kontroli konstytucyjności prawa w przyszłej konstytucji RP. Na uwagę zasługuje także erudycyjność pracy oraz twórcze i krytyczne wykorzystanie bogato cytowanej literatury i źródeł.

Małgorzata Masternak-Kubiak

Rules of Procedure and Parliamentary Practice, s. 284;
Регламенты в парламентской практике, s. 321

POD REDAKCJĄ DANUTY ŁUKASZ, WIESŁAWA STAŚKIEWICZA
Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1995

Prezentowana praca, wydana w dwóch wersjach językowych — angielskiej i rosyjskiej, zawiera materiały z międzynarodowej konferencji zorganizowanej pod hasłem *Regulaminy a praktyka parlamentarna*. Konferencję przygotowało Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w Pułtusku (8–11 maja 1994 r.) dla administracji parlamentarnej krajów Europy Środkowo-Wschodniej, przy finansowym wsparciu Specjalnej Grupy ds. Rozwoju Parlamentarnych Instytucji w Europie Wschodniej (z Izby Reprezentantów Kongresu USA), Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Układ tematyczny w obu wersjach językowych pracy jest jednolity. Po notach wstępnych część pierwsza zawiera materiały z plenarnej sesji otwierającej — najpierw przemówienia inauguracyjne (Józef Oleksy — marszałek Sejmu RP, Maciej Graniecki — szef Kancelarii Sejmu, Kristi Walseth — przedstawicielka Specjalnej Grupy ds. Rozwoju Instytucji Parlamentarnych w Europie Wschodniej z Izby Reprezentantów Kongresu USA, Klaus Poehle — dyrektor generalny ds. Badań z Parlamentu Europejskiego), kolejno zaś referaty główne: *Regulaminy parlamentarne w brytyjskiej tradycji parlamentarnej* (Roger Sands — szef Sekretariatu Komisji Nadzwyczajnej i Rejestrator Zapytań Poselskich w Izbie Gmin), *Pozycja prawna regulaminu i jego funkcje w parlamentach krajów Europy Środkowo-Wschodniej* (Leszek Garlicki — Uniwersytet Warszawski), *Regulaminy parlamentarne w niemieckiej tradycji parlamentarnej* (Hermann Josef Schreiner, dyrektor departamentu nr 1 — Prawo Parlamentarne Służby Badawczej Bundestagu), *Regulaminy parlamentarne w Kongresie Stanów Zjednoczonych* (William H. Brown — sekretarz parlamentarny Izby Reprezentantów), *Regulaminy parlamentarne w międzynarodowych zgromadzeniach parlamentarnych* (Klaus Poehle), „Przegląd Sejmowy” zamieścił teksty polskie przemówień inauguracyjnych oraz sprawozdanie z konferencji w numerze 3/1994, referaty główne zaś, wygłoszone na sesji plenarnej, w numerze 4/1994.

Część druga, obejmująca około dwóch trzecich objętości pracy, zawiera najpierw tekst kwestionariusza, skierowanego przed konferencją do służb parlamentarnych zainteresowanych krajów. Kwestionariusz zawiera dwadzieścia pytań do adresatów, wyznaczając tym generalne ramy tematyczne konferencji. Dalsze materiały są nadesłanymi odpowiedziami, częściowo zaś także obejmują dodatkowe teksty, przestawione przez delegacje krajowe. Warto tu nadmienić, że w konferencji brali udział przedstawiciele z 24 państw, w tym 7 zachodnioeuropejskich. Materiały tej części są szczególnie istotne z punktu widzenia poznania konkretnych, szczegółowych rozwiązań, mogących służyć za podstawę dla ustaleń generalniejszych. Ta część materiałów konferencji nie była publikowana w języku polskim.

Część trzecia pracy zawiera raporty z posiedzeń grup roboczych konferencji: A — *Regulaminy parlamentarne w systemie źródeł prawa*, B — *Immunitet i etyka deputowanego*, C — *Uprawnienia kontrolne komisji parlamentarnych, z uwzględnieniem prawa do informacji*, D — *Ustalanie porządku dziennego posiedzenia i rozstrzyganie konfliktów interesów w parlamencie, z uwzględnieniem gwarancji praw mniejszości*. Osobna grupa robocza (*Personel*) debatowała nad kompetencjami, statusem i organizacją kancelarii (sekretariatów) parlamentarnych.

Ostatnią część pracy stanowią teksty wystąpień na plenarnej sesji zamykającej konferencję, oparte na dokonanym nagraniu jej przebiegu. Uzupełnienie stanowi informacja o posiedzeniu przygotowawczym do konferencji oraz lista uczestników samej konferencji. Na marginesie należy też dodać, że prezentowana praca jest już drugą tego typu, po wydanym wcześniej przez Wydawnictwo Sejmowe tomie *A Parliamentary Research Organization*, dokumentującym pierwsze spotkanie administracji parlamentarnych w Pułtuskach w 1992 r., zorganizowanym przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Prace tego typu z pożytkiem mogą służyć lepszemu poznaniu i umacnianiu instytucji parlamentarnych.

Andrzej Szmyt

D. VARIA

**REFERATY RECENZYJNE
CZASOPISMA „PRZEGLĄD SEJMOWY” (NR 1–8)
DR HAB. EWY GDULEWICZ
I PROF. DR. HAB. MARIANA GRZYBOWSKIEGO
WYGŁOSZONE NA KONFERENCJI REDAKCYJNEJ
W DNIU 27 IV 1995 ROKU**

I

1. Na wstępie chcę bardzo podziękować Redakcji za zaproszenie do wygłoszenia referatu recenzyjnego na dzisiejszej Konferencji Redakcyjnej „Przeglądu Sejmowego”. Idea zorganizowania konferencji, której celem — jak to ujęto w Zaproszeniu — jest „podzielenie się swoimi przemyśleniami, dotyczącymi dotychczasowej działalności «Przeglądu Sejmowego»”, w celu wypracowania bardziej efektywnej jego formuły programowej i redakcyjnej po dwóch latach funkcjonowania na rynku wydawniczym pod kierownictwem tego samego Zespołu Redakcyjnego wydała mi się interesująca. Jednak wywiązanie się z przyjętego obowiązku przygotowania referatu okazało się zadaniem nie tak prostym. Sprawił to ogrom i różnorodność „materiału recenzyjnego”. Dość powiedzieć, że dwuletnia edycja „Przeglądu Sejmowego” to bez mała trzy tysiące stron druku (2898), przy czym trudno nie dostrzec, że „materiał” się rozrasta: z 1353 stron w pierwszym roku wydawniczym do 1545 stron w drugim roku, kolejne zaś numery liczą od 244 (nr 4) do 439 (nr 8) stron. I tu nasuwa się pierwsza sugestia dotycząca możliwości (a nawet konieczności) przekształcenia kwartalnika co najmniej w dwumiesięcznik. Materiału — przy tak pomyślanej koncepcji czasopisma, z szeroko rozbudowanymi działami dokumentacyjno-informacyjnymi — z pewnością nie zabraknie, a zawarte informacje docierałyby do czytelnika, nie tracąc waloru aktualności.

Pewnym ułatwieniem dla recenzenta okazał się stabilny podział na pięć działów, a także szata graficzna „Przeglądu” — pomysł ze zróżnicowaniem koloru okładek kolejnych roczników wydaje mi się trafny.

Podstawowe działy „Przeglądu Sejmowego” to: I. „Studia i materiały”; II. „Opinie, recenzje, polemiki, noty”; III. „Dokumenty. Materiały źródłowe do studiów nad parlamentaryzmem”; IV. „Informacje”; V. „Wykaz aktów prawnych Sejmu i Senatu oraz publikacji Sejmu, Senatu, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego”. Poza tym podziałem umieszczone są przemówienia i wystąpienia osobistości politycznych (przemówienia i wystąpienia marszałków Sejmu i Senatu z okazji 500-lecia Sejmu Polskiego (nr 1 i 2) i zwołanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu (nr 4); tekst zarządzenia Prezydenta RP dotyczący zwołania pierwszego posiedzenia Sej-

mu (nr 4), których obecność w tego typu czasopiśmie jest w pełni uzasadniona, choć o ich miejscu — o czym dalej — można już dyskutować.

Zgadzać się w pełni z ogólną koncepcją czasopisma, w którego profilu mają mieścić się wszystkie kwestie dotyczące Sejmu i współdziałających z nim w różnych formach organów państwowych, można by jednak postawić pytanie o zakres użytego w tytule pojęcia „sejmowy”. Czy w centrum zainteresowania Redakcji znajduje się jedna izba — Sejm, czy też, jak to się niekiedy interpretuje, „Sejm” w szerszym znaczeniu, a więc parlament składający się zarówno z Sejmu, jak i drugiej izby — Senatu. Analiza materiałów zawartych w kolejnych działach nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, na co pozwolę sobie zwrócić uwagę przy omawianiu kolejnych działów.

2. Dział I. „Studia i materiały” jest tą częścią czasopisma, która najpełniej (ale nie wyłącznie) ma służyć, jak to zostało sformułowane w deklaracji Redakcji „Do Czytelników” (w nr 1) „wspomaganiu rozwoju polskiego systemu parlamentarnego poprzez ogłaszanie wyników związanej z tym pracy intelektualnej”, stanowiąc podłoże do „pogłębionej refleksji nad instytucjami i zasadami parlamentarnymi”.

Opublikowano w nim 34 artykuły, w tym trzy pozycje autorów zagranicznych oraz materiały z konferencji poświęconej regulaminom parlamentarnym. W stosunku do pozostałych działów materiał tu zawarty stanowi około jednej czwartej czasopisma (w kolejnych latach 25% i 36%) i są to chyba proporcje właściwe. Na ogół numer zawiera cztery artykuły, rzadziej trzy lub pięć.

Trzeba przyznać, że Redakcji czasopisma udało się skłonić do współpracy znamienitych autorów, co niewątpliwie wpływa na wysoki merytoryczny poziom czasopisma i jego rangę na rynku wydawniczym. Są wśród nich byli posłowie, byli i aktualni sędziowie Trybunału Konstytucyjnego; chętnie swe prace publikują tu samodzielni pracownicy naukowci z tytułem profesora lub doktora habilitowanego. Z tego punktu widzenia znamienny był rocznik pierwszy — wśród 15 autorów polskich tylko jeden z tytułem doktora. W drugim roku wydawniczym autorami (lub współautorami) artykułów było już 5 doktorów.

Interesująco przedstawia się też w tym dziale „reprezentacja” ośrodków uniwersyteckich. Prym wiodą dwa z nich: warszawski (8 artykułów 7 autorów, w tym trzech z UW, trzech z PAN i jeden z WSZBiA) i wrocławski (8 artykułów 6 autorów). Za nimi sytuuje się UJ (5 artykułów 5 autorów); niewiele ustępują mu Lublin (4 artykuły 4 autorów, w tym jeden KUL) i UG (4 artykuły, 2 autorów); 2 artykuły (2 autorów) wywodzą się z UMK.

Nie pretendując do uogólnień i mając świadomość, iż publikacje, choć już o nieco innym charakterze, autorów z pozostałych ośrodków znalazły się w Dziale II, nie sposób jednak nie wyrazić zdziwienia, iż nie znalazły wyrazu w tym dziale prace ośrodka np. łódzkiego, poznańskiego, katowickiego itd.

Przedmiotowy zakres czasopisma zarysowany został we wspomnianym już słowie wstępnym szefa Kancelarii Sejmu „Do Czytelników”. Problematyka będąca w polu zainteresowania „Przeglądu Sejmowego” określona została szeroko (w 17 punktach) i chyba nie ma potrzeby ich tu przytaczać. Porównanie zamierzeń Redakcji z ich reali-

zacja pozwala stwierdzić, iż w zasadzie profil tego działu odpowiada założeniom, chociaż nie wszystkie tematy zostały już podjęte (np. brak jest publikacji dotyczących kontroli parlamentarnej, socjologii parlamentu, służb parlamentarnych oraz wielu zagadnień dotyczących samego parlamentu, jego organizacji, funkcjonowania czy stosunków z innymi organami). Czasopismo ma jednak dopiero dwa lata i — czego należy Redakcji i Czytelnikom życzyć — wiele lat przed sobą na wypełnienie tych luk, toteż skoncentruje się raczej na próbie analizy tematów już podjętych.

W pierwszym roku wydawniczym dominowała tematyka w jakiś sposób związana ze stosunkowo niedawno uchwaloną Małą konstytucją. Dotyczyły jej artykuły profesorów M. Kallasa o Małej konstytucji w praktyce ustrojowej, W. Sokolewicz o legislatywie i egzekutywie w Małej konstytucji, P. Sarneckiego o dwuizbowości w Małej konstytucji, K. Działochy o rozporządzeniach w Małej konstytucji, dr. R. Mojaka o stanowisku prezydenta w Małej konstytucji czy — w pewnym stopniu artykuł prof. W. Skrzydły o rozwiązaniu Sejmu i prawnych konsekwencjach tego faktu.

Drugi, wyraźny nurt tego rocznika, to problematyka związana z pracami nad Konstytucją RP. Można tu wymienić artykuły profesorów: J. Zakrzewskiej, *Spór o konstytucję*, A. Pułły dotyczący aktualnych problemów zasady podziału władz, M. Kruk-Jarosz o koncepcji mandatu przedstawicielskiego, a także dwa opracowania dotyczące Karty praw i wolności (A. Banaszak, A. Rzepliński).

Te dwie grupy tematyczne uzupełniały materiały z historii parlamentaryzmu polskiego związane z pięćsetną rocznicą Sejmu Polskiego oraz — pozostający w związku z niedawnymi wyborami — artykuł B. Banaszaka o ordynacji wyborczej.

W stosunkowo niewielkim stopniu reprezentowana była problematyka dotycząca parlamentaryzmu zagranicznego (3 pozycje, w tym 2 tłumaczenia fragmentów artykułów zagranicznych).

W ostatnim numerze z 1993 roku publikacją T. Mołdawy o procedurze legislacyjnej w Hiszpanii rozpoczął się cykl artykułów dotyczących procesu legislacyjnego w innych państwach. Problematyka ta, obok materiałów z konferencji nt.: *Regulamin a praktyka parlamentarna* (nr 7 i 8) wydaje się wiodąca dla roku 1994, w którym w kolejnych numerach przedstawiono proces legislacyjny w Belgii, Austrii, Francji, RFN i Szwajcarii. W konsekwencji w roku 1994 tematyce zagranicznej poświęcono (wraz z przedrukami) niemal połowę (8 na 17) pozycji i nie wydaje się, by ten kierunek rozwoju czasopisma należało uznać za pożądaną. Nie negując wartości prawnej i potrzeby umieszczenia w „Przeglądzie Sejmowym” prac o charakterze prawnoporównawczym, opowiadam się raczej za zachowaniem między częścią, nazwijmy to umownie, „krajową” i „zagraniczną” proporcji bliższych tym, które zostały przyjęte w pierwszym roku wydawania czasopisma. Należy także zwrócić uwagę na pewną jednokierunkowość geograficzną tych publikacji, wyrażającą się w całkowitym pominięciu problematyki parlamentarnej państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej.

Tematyka pozostałych artykułów tzw. „części krajowej”, choć niewątpliwie interesująca, jest dość rozbieżna. W niewielkim stopniu znajduje odzwierciedlenie w tym roczniku problematyka związana z uchwalaniem konstytucji. Dotyczą jej arty-

kuły J. Trzcíńskiego i B. Banaszaka i w jakiejś części publikacje R. Mojaka i J. Sobczaka o Zgromadzeniu Narodowym. Zainteresowania pozostałych autorów kierują się ku konkordatowi, prawotwórczej działalności KRRiTV, prezentacji trybu prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego czy przedstawieniu statusu prawnego rządu po rozwiązaniu Sejmu i Senatu.

Dział II „Opinie, recenzje, polemiki, noty” to najbardziej intensywnie — jak wskazuje porównanie obu roczników (wzrost ze 130 w pierwszym roku do 216 stron w drugim) — rozwijający się dział czasopisma. Bardzo dobrym pomysłem redakcyjnym wydaje się decyzja Redakcji publikowania opinii, a właściwie ekspertyz, sporządzonych przez wybitnych znawców prawa, i to w sprawach, które dzieliły bądź bulwersowały parlament, środowisko naukowe, opinię publiczną. Udostępnienie zainteresowanemu czytelnikowi możliwości zapoznania się z subtelną analizą prawa, poznanie odmiennych stanowisk, wskazanie na niedoskonałości regulacji prawnych i związane z tym problemy legislacyjne dobrze służyło podnoszeniu kultury prawniczej i winno przyczynić się do poprawy stanu legislacji.

Mojej wysokiej oceny tego działu nie pomniejsza fakt, iż niektóre opinie były wcześniej publikowane w *Biuletynie* Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, gdyż jego zasięg jest dość ograniczony — *Biuletyn* jest trudno dostępny dla środowisk pozawarszawskich.

Obok opinii-ekspertyz w tej części znajdują się też o nieco innym charakterze opinie-analizy (np. projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu — nr 1 lub zakończonej kadencji — nr 2).

Kolejna problematyka działu II to recenzje i noty. Pozwalam sobie na krótkie, łączne ustosunkowanie się do tych dwóch części, gdyż i redaktorzy zdają się traktować granice między recenzją a notą jako dość płynne i trudno niekiedy dociec, dlaczego omawiana pozycja znalazła się właśnie w tym miejscu (gwoli przykładu — recenzja książki J. Jaskierni 3/4 strony — to raczej nota informacyjna, odmiennie niż np. zakwalifikowana jako nota red. zbiorowej *Encyklopedii prawa* wydanej przez ośrodek wrocławski).

Trzeba natomiast zauważyć troskę redakcji o to, by przedmiotem recenzji (noty) były publikacje najnowsze, i nawet jeżeli w tym dziale pojawiły się pozycje starsze (1988 r.), to jedynie te, które mają znaczący, naukowy charakter.

Nieco słabiej rozwinięta jest część „polemiczna”; w omawianym okresie zamieszczono jedynie dwie polemiki (nr 2 i 6) i niewątpliwie ta część czasopisma mogłaby zostać rozwinięta. Trzykrotnie (nr 4, 5 i 8) pojawiały się też varia: sprawozdanie z dyskusji poświęconej książce *Dzieje Sejmu polskiego*; tłumaczenie referatu dotyczącego stosunków między parlamentem a telewizją we Francji oraz publikacja, raczej o charakterze artykułu, przedstawiająca okupacyjne dzieje księgozbioru Biblioteki Sejmowej. Te dwie ostatnie pozycje równie dobrze mogłyby być umieszczone w dziale I.

Dział III. „Dokumenty. Materiały źródłowe do studiów nad parlamentaryzmem” ma wyraźnie wyodrębnione dwie stałe części: „Regulaminy parlamentarne” i „Zagadnienia parlamentarne w orzecznictwie konstytucyjnym innych państw”. W nie-

których numerach czasopisma pojawia się dodatkowo część trzecia — wyciągi z materiałów źródłowych (zagranicznych i polskich).

Wśród dotychczas opublikowanych regulaminów parlamentu polskiego zdecydowanie dominują regulaminy Sejmu z okresu międzywojennego, od tymczasowego regulaminu z 1919 r. do regulaminu Rady Narodowej RP z 1940 r. działającej w Londynie. Wyjątkiem jest publikacja regulaminu Senatu z 1935 r.

Część „zagraniczna” to prezentacja regulaminów Izb Deputowanych Wenezueli, Argentyny, Urugwaju, Austrii, Rosji. Trudno uznać ten właśnie wybór za reprezentatywny. Można przypuszczać, iż został on podyktowany obawą przed powielaniem wydanego przez Bibliotekę Sejmową w 1983 roku zbioru *Regulaminy parlamentarne Francji, RFN, Szwecji, Włoch i ZSRR*. Niemniej jednak należałoby rozważyć celowość prezentacji — tak jak to czyni Redakcja w przypadku np. petycji w regulaminie parlamentarnym RFN — przynajmniej niektórych istotnych części tych aktów.

Podobnie jak w dziale I, także i tu brak jest materiałów źródłowych dotyczących państw tzw. postsocjalistycznych, choć pewną zapowiedzią zainteresowania Redakcji tą problematyką zdaje się być publikacja w nr 8 regulaminu Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej. Sądzę, że przybliżenie Czytelnikowi aktów prawnych (jak i opracowań) dotyczących państw znajdujących się tak jak i Polska w okresie transformacji ustrojowej mogłoby być, z punktu widzenia poznawczo-informacyjnego, zabiegiem korzystnym.

Do żadnych uwag krytycznych nie skłania natomiast druga stała część tego działu poświęcona orzecznictwu konstytucyjnemu, prowadzona z wyraźnym znanstwem i klarowną koncepcją przez prof. L. Garlickiego.

Dział IV. „Informacje” to niewątpliwie największa część czasopisma obejmująca około 40% jego objętości. Materiał ten jest zróżnicowany i bogaty treściowo i trudno byłoby wskazać na taką dziedzinę działalności parlamentu, która nie znalazłaby w nim swego odzwierciedlenia.

Obok informacji faktograficznych dotyczących pracy Komisji Konstytucyjnego Zgromadzenia Narodowego, komisji sejmowych (wykaz projektów ustaw i uchwał) interpelacji poselskich i kalendarium pracy Senatu, wykazu wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących ustaw i działań podejmowanych przez inne organy państwowe (pozostających w związku z działalnością parlamentu) na uwagę zasługuje bardzo dobrze rozwijająca się część dotycząca Trybunału Konstytucyjnego (wykaz orzeczeń, uchwał i postanowień) wraz z głosami do jego orzeczeń. Dobrą praktyką jest też zapoczątkowany w numerze 1/94 przegląd orzecznictwa (wraz z głosami) innych sądów, o ile dotyczy ono parlamentu.

Jeżeli już miałabym jakąś uwagę, to o charakterze czysto redakcyjnym. Pozwól sobie podzielić się wątpliwością odnośnie do zasadności umieszczenia w tym właśnie miejscu uchwał Komisji Konstytucyjnej (Regulaminu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego — nr 1) i Zgromadzenia Narodowego (Regulamin ZN dla uchwalenia konstytucji — nr 8). Skłonna byłabym ich szukać raczej w dziale III. „Dokumenty”, zwłaszcza że właśnie tam publikowany jest przedwojenny Regulamin Zgromadzenia Narodowego (dla wyboru prezydenta).

Znakomitym uzupełnieniem wcześniej omówionych działów jest dział V, zawierający wykaz aktów prawnych SiS, publikacje SiS, NIK, RPO i TK, mający charakter bibliograficzny i nie skłaniający, ze względu na swój charakter, do uwag recenzyjnych.

3. Pora na konkluzje. W zasadzie wszystkie uwagi, tak o charakterze merytorycznym (profil pisma), jak i formalnym (wątpliwości o charakterze redakcyjnym) zostały już przeze mnie przedstawione. Te ostatnie skłaniają mnie do poddania pod dyskusję propozycji uzupełnienia czasopisma przez wyodrębnienie części o charakterze „kroniki parlamentarnej”, z jaką spotykamy się np. w czasopismach francuskich („Revue Française de Droit Constitutionnel” czy „Pouvoir”). Rejestrowane byłyby w niej ważne wydarzenia związane z parlamentem, które niekoniecznie (albo jeszcze nie) znajdują odzwierciedlenie w dokumentach; nie stanowią też informacji w takim rozumieniu, jak to czyni się w dziale III. Tam właśnie mogłyby być publikowane, teraz niejako „wysuwane przed nawias” przemówienia marszałków izb, decyzje prezydenta dotyczące parlamentu, analiza bieżącego ustawodawstwa, także inne informacje dotyczące np. zmian w składzie organów Sejmu, stosunków parlamentu z rządem, misji parlamentarnych itp. Być może, z czasem w kronice mógłby znaleźć się także „zagraniczny przegląd wydarzeń parlamentarnych” (np. informacje o wyniku wyborów, składzie politycznym, przedterminowym rozwiązaniu izb).

Taką możliwość należałoby rozważyć zwłaszcza wówczas, gdyby „Przegląd Sejmowy” przekształcił się z kwartalnika w dwumiesięcznik, czego należałoby Redakcji i Czytelnikom życzyć.

Nie zmienia to faktu, iż i w obecnej formie „Przegląd Sejmowy” jest czasopismem wartościowym, po raz pierwszy w Polsce prezentującym tak profesjonalnie, wszechstronnie i szeroko problematykę parlamentarną. Także wśród porównywalnych czasopism zagranicznych trudno byłoby znaleźć czasopismo o równie różnorodnym w swym charakterze sposobie prezentacji i dokumentacji pracy parlamentu i współdziałających z nim organów i instytucji.

Sądzę, że czasopismo jest w stanie spełnić oczekiwania dość szerokiego kręgu czytelników. Niewątpliwie wykorzystywane jest w pracy naukowej i dydaktycznej i bez przesady można stwierdzić, że nie da się dziś napisać nie tylko pracy naukowej, ale też magisterskiej bez sięgnięcia do „Przeglądu Sejmowego”. Trudno natomiast powiedzieć, czy i na ile korzystają z niego politycy, a zwłaszcza posłowie, i byłoby interesujące poznać, czy i jak często „Przegląd Sejmowy” jest im pomocny (i wykorzystywany) w bieżącej pracy parlamentarnej.

Ewa Gdulewicz

II

W słowie „Do Czytelników” otwierającym pierwszy numer „Przeglądu Sejmowego”, jaki ukazał się drukiem 2 maja 1993 r., a więc w przededniu 202 rocznicy Konstytucji 3 maja 1791 roku, a nadto w pięćsetlecie ukształtowania się dwuizbowego Sejmu Polskiego dr Ryszard Stemplowski, ówczesny szef Kancelarii Sejmu,

stwierdził m.in., iż „«Przegląd» ma wspomagać rozwój polskiego systemu parlamentarnego poprzez ogłaszanie wyników związanej z tym pracy intelektualnej oraz informowanie o dokumentacji dotyczącej Sejmu”.

Konkretyzując pole zainteresowań inaugurowanego periodyku objął nim kwestie rzutujące na status parlamentu w systemie organów państwa, a także zagadnienia prawa wyborczego, stosunków międzyparlamentarnych, służb parlamentu, a także parlamentaryzmu w ujęciu ewolucyjnym i porównawczym.

Objęty omówieniem dorobek lat 1993–1994 dotyczy ośmiu tomów kwartalnika.

Redakcja, pod przewodnictwem prof. Janusza Trzczińskiego, zastosowała ujednolicony schemat układu pisma ujęty w pięć wyodrębnionych działów: Dział I: Studia i materiały; Dział II: Opinie, recenzje, polemiki, noty; Dział III: Dokumenty (w tym: materiały źródłowe do studiów nad parlamentaryzmem); Dział IV: Informacje (o pracach Sejmu i Senatu oraz organów z parlamentem bezpośrednio powiązanych, takich jak Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich); Dział V: Wykaz aktów prawnych Sejmu i Senatu oraz publikacji Sejmu, Senatu, NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego.

Układ ten, zdeterminowany przez funkcje założone dla „Przeglądu”, należy uznać za uzasadniony i przejrzysty, a przy tym — użyteczny dla korzystających z periodyku pod kątem zróżnicowanych potrzeb: zainteresowania literaturą dotyczącą kwestii szeroko pojętego parlamentaryzmu (dwa pierwsze działy) podjęciem studiów źródłowych czy porównawczych, uzyskaniem konkretnych informacji.

Na łamach dwu roczników (1993–1994) „Przeglądu Sejmowego” opublikowano: 123 opracowania autorskie, 34 (29 + 3 + 2) studia (nierzadko: rozprawy) i artykuły, 32 opinie prawne o projektach i proponowanych rozwiązaniach, 18 glos, 23 recenzje, 14 not recenzyjnych, 2 polemiki.

W sferze merytorycznej, poruszanej w artykułach na łamach „Przeglądu”, dominowała problematyka parlamentarna. Tematyki parlamentarnej dotyczyło bezpośrednio 16 rozpraw i artykułów i częściowo dwa dalsze opracowania. Instytucja Prezydenta RP była przedmiotem jednego opracowania (dr. R. Mojaka, nr 2/93), status i uprawnienia rządu — przedmiotem dwu opracowań (prof. K. Działochy nr 1/93 i autora niniejszych uwag w nr 1/94). Działalność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stała się przedmiotem jednego studium (prof. S. Piątka w nr 2/94). Geneza polskiego Trybunału Konstytucyjnego przedstawiona została w jednym artykule (prof. Z. Czeszejko-Sochackiego, nr 3/94), problematykę wykładni Trybunału analizuje inne studium (dr. J. Oniszczyk — w nr 4/94). Aktualnej wielce problematyki prac nad nową ustawą zasadniczą dotyczą studia J. Zakrzewskiej: *Spór o konstytucję* (nr 3/93) i J. Trzczińskiego (*Uchwalenie i nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* nr 1/94). Nadto jeden z artykułów omawia prezydencki projekt Karty praw i wolności (B. Banaszaka w nr 1/93). Równie istotnej (a kontrowersyjnej) tematyki konkordatu z 28 lipca 1993 r. dotyczy studium J. Krukowskiego (w nr 2/94). A. Pułło w artykule recenzyjnym podjął kwestię oceny polskich podręczników i opracowań parapodręcznikowych (skryptowych) z dziedziny prawa konstytucyjnego (co stanowi opracowanie wielce użyteczne, acz w piśmiennictwie prawniczym raczej nietypowe).

Skrótowo ujęty przegląd tematyki poruszanej w artykułach dowodzi, z jednej strony, priorytetowego potraktowania problematyki parlamentarnej, z uwzględnieniem tak współczesnych rozwiązań polskich, jak i — w skromniejszym wymiarze — aspektu historycznego (studia profesorów: S. Grodzkiego i M. Kallasa) oraz porównawczego. W tym ostatnim zakresie zwłaszcza zaznaczyło się znaczne zainteresowanie problematyką parlamentaryzmu niemieckiego (studium Dietera Grimma o partiach w parlamencie RFN — nr 1/94; artykuł P. Czarnego o wpływie zjednoczenia Niemiec w 1990 r. na strukturę Bundesratu — nr 2/94, studium A. Preisnera i A. Szmyta o regulacji procesu legislacyjnego w RFN — nr 3/94 oraz artykuł J. Galstera o funkcji prawodawczej Bundestagu w perspektywie postępów integracji europejskiej — nr 4/94). Nieco skromniej reprezentowana była problematyka parlamentarna Belgii (artykuł Patricka Peetersa i André Alena o władzy ustawodawczej Wspólnot Flamandzkiej i Wallońskiej — nr 3/93; opracowanie K. Wójtowicza o trybie stanowienia ustaw w Belgii — nr 1/94).

W pojedynczych — jak dotychczas — pracach podjęta została problematyka procedur parlamentarnych w Hiszpanii (T. Mołdawa), w Austrii (artykuł B. Nalezińskiego — nr 1/94), V Republiki Francuskiej (opracowanie A. Patrzała — nr 3/94) oraz Szwajcarii (studium Z. Czeszejko-Sochackiego — nr 4/94). Prace poświęcone postępowaniu ustawodawczemu układają się w wyraźnie kontynuowany ciąg merytoryczny. Należy mieć nadzieję, iż zostanie on wzbogacony o dalsze pozycje. Byłoby to bowiem pożądane tak ze względów czysto poznawczych, jak też — co szczególnie należy uwypuklić — z uwagi na użyteczność tego typu studiów dla kształtowania uregulowań przygotowywanej konstytucji oraz modelowania — z uwzględnieniem szerszej perspektywy — praktyki prac ustawodawczych w parlamencie. Pamiętać przy tym należy o pracach już opublikowanych w wydawnictwach zbiorowych (jak tomy studiów pod red. W. Wołpiuka i E. Zwierzchońskiego — gwoli uniknięcia powtórzeń).

Na tle terytorialnego rozmieszczenia zainteresowań problematyką parlamentarną zwraca uwagę nieobecność prac dotyczących państw przechodzących analogiczną do polskiej transformację ustrojową (tj. państw Europy Centralnej i Południowo-Wschodniej), a także państw nadbałtyckich i pozostałych wschodnich sąsiadów Polski). Nie chodzi tu bynajmniej o bezpośrednie korzystanie z ich doświadczeń parlamentarnych. Trudno jednak zaprzeczyć potrzebie opracowań o charakterze choćby informacyjnym, jeśli oczekiwanie na opracowania analityczne uznać trzeba za nieco przedwczesne. Bariera języka nie zawsze stanowi dostateczne wytłumaczenie w przypadku Republiki Czeskiej czy Słowackiej, Białorusi bądź Ukrainy. Stawianie jednoznacznej diagnozy przyczyn braku zainteresowań ustrojowców i konstytucjonalistów problematyką parlamentarną państw o podobnej do polskiej genezie i ewolucji ustrojowej jest niełatwe: wątpiła o kontaktów naukowych, zmienność praktyki politycznej, brak centrów informacyjnych oraz niedostatek opracowań własnych, brak systemów finansowania badań porównawczych na wskazanym tu obszarze oraz szczupłość i rozproszenie kadr badawczych — to tylko niektóre z przesłanek istniejącego stanu. Pod roz wagę Redakcji poddać wszak należałoby sugestię stymulowania (choćby w drodze zamówień redakcyjnych) zainteresowania węgierską, cze-

ską czy też słowacką problematyką parlamentarną, a także korzystania z możliwości zaproszenia do publikacji autorów z tychże państw. Nazwiska specjalistów czeskich (jak J. Filip), słowackich (jak P. Kresak) czy węgierskich (jak A. Agh) znane są w polskim środowisku ustrojoznawczym. *De lege lata*, jak i *de lege fundamentale ferenda* na opracowanie oczekuje też problematyka stosunków Sejm–Senat–Najwyższa Izba Kontroli (zwłaszcza w kontekście nowej ustawy o NIK, relacji Sejm–Rzecznik Praw Obywatelskich, jak też tematyka uprawnień kreacyjnych Sejmu (i Senatu) wobec naczelnych organów Rzeczypospolitej.

Częściowe uzupełnienie „pól nie zagospodarowanych” w piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym *sensu stricto* (czy raczej: prawnoustrojowym) stanowi szeroko reprezentowana na łamach „Przeglądu Sejmowego” kategoria opinii oraz polemik naukowych, a także glos.

O ile glosy ogłaszane są również na łamach innych czasopism prawniczych, o tyle otwarcie łamów „Przeglądu” dla opinii prawnych stanowi dość unikatową, a przy tym — cenną i uzasadnioną inicjatywę Zespołu Redakcyjnego „Przeglądu”. Zaletą publikowania tego typu opracowań jest, wydaje się, udostępnienie szerszemu gronu czytelników i badaczy stanowisk nauki i praktyki prawniczej w kwestiach o dużym nasyceniu kontrowersji oraz — z reguły — o znaczniejszym, niż w przypadku studiów i rozpraw, stopniu „ukonkretnienia”, co pośrednio stanowi dowód na użytkowy walor interpretacji prawnoustrojowych, a także — praktyczne aspekty oddziaływania „Przeglądu”.

Zwraca także uwagę nieznaczna do tej pory liczba studiów i artykułów poświęconych wprost problematyce relacji wzajemnych pomiędzy parlamentem a innymi naczelnymi organami Rzeczypospolitej Polskiej, jak też zagadnieniom strukturalnym (organizacji wewnętrznej) samego parlamentu.

Z drugiej strony należy podkreślić, iż przy niewielkiej liczbie — opublikowane prace podejmują na ogół zagadnienia fundamentalne tak w ujęciu teoretycznym, jak i „mieszanym”, tj. kojarzącym pogłębioną analizę teoretyczną z odniesieniem się do obowiązujących norm konstytucyjnych bądź ustawowych. W grupie pierwszej wymieniałbym, tytułem przykładu, studium A. Pułły: *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce* (nr 3/93). W drugiej — rozprawę prof. W. Sokolewicza: *Rozdzielone lecz czy równe? Legislatura i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku* (nr 1/93), artykuł P. Sarneckiego: *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?* (nr 2/93) czy korespondującą z opracowaniem P. Sarneckiego wypowiedź B. Banaszaka: *Czy Polsce potrzebna jest druga izba?* (nr 2/94).

Poza zakresem dotychczasowych opracowań pozostają relacje Sejmu i Senatu z prezydentem, w tym: kwestie weta prezydenckiego i prezydenckich zaskarżeń ustaw do Trybunału Konstytucyjnego, a także — ustaw upoważniających do ratyfikacji umów międzynarodowych, nie tracący na aktualności problem relacji parlament–rząd (tak w sferze działalności prawodawczej, jak i kontrolnej).

Większość publikowanych w „Przeglądzie” opinii dotyka problematyki parlamentarnej. W szczególności przedmiotem opinii prawnych stały się zagadnienia skutków zakończenia kadencji Sejmu (oraz jego rozwiązania) dla trwających postę-

powań ustawodawczych (opinia L. Garlickiego i W. Sokolewicz w nr 3/93), pozycji prawnej Prezydium Sejmu oraz jego członków po zakończeniu kadencji Sejmu, w tym: po rozwiązaniu parlamentu, glosy L. Garlickiego w nr 1/94), opinie dotyczące znaczenia i skutków oraz formy udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium (opinie profesorów A. Gwiżdża i P. Winczorka — w nr 2/94 oraz A. Szmyta i J.M. Karolczak — w nr 4/94), opinia dotycząca zastosowania pilnego trybu ustawodawczego do uchwalenia ustawy nowelizującej ustawę budżetową (autorstwa L. Garlickiego i J. Mordwiłki w nr 3/94) oraz zawierające elementy polemiki opinie P. Sarneckiego, K. Działochy i Z. Jarosza w sprawie terminu uchwalenia budżetu w związku z prawem prezydenta do rozwiązania Sejmu (nr 4/94).

Zmysł nadążania za najbardziej kontrowersyjnymi zagadnieniami polityczno-ustrojowymi, widoczny w doborze publikowanych opinii, uzewnętrznił się także w publikacjach artykułowych. Uwagę tę odnieść należy, w pierwszej kolejności, do publikacji związanych z pracami nad projektami nowej Konstytucji Rzeczypospolitej, nadto zaś — do sporów związanych z zawarciem i ratyfikacją konkordatu między Stolicą Apostolską a RP z 28 VII 1993 r. (artykuł J. Krukowskiego w nr 2/94 oraz opinie w sprawie wniosku Klubu Parlamentarnego SLD o przełożenie I czytania projektu ustawy o ratyfikacji konkordatu w nr 4/94).

Problematyka stanowienia nowej konstytucji uzewnętrzniła się na łamach „Przeglądu” — ilościowo rzecz ujmując — w umiarkowanej liczbie publikacji. Charakterystyczne jest przy tym nasilenie zainteresowania tą problematyką dopiero w drugim roku wydawania pisma. W 1993 r. rozprawę J. Zakrzewskiej: *Spór o konstytucję* (nr 3/93) oraz pewne fragmenty pracy A. Pułły o zasadzie podziału władz (nr 3/93), a także studium B. Banaszaka: *Prezydencki projekt Karty praw i wolności* (nr 1/93) można zaliczyć do nurtu opracowań dotyczących przyszłej regulacji konstytucyjnej. W drugim roku publikowania „Przeglądu” tematyka ta znalazła odbicie w studium redaktora naczelnego (przykład idący z góry) J. Trzczińskiego: *Uchwalenie i nowelizacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (nr 1/94), po prace R. Mojaka i J. Sobczaka o Zgromadzeniu Narodowym (nr 2/94) oraz „wychyloną” w stronę przyszłości pracę B. Banaszaka: *Czy Polsce potrzebna jest druga izba?* Wydaje się, że przy uwzględnieniu całokształtu złożonych funkcji „Przeglądu” (jego roli jako periodyku poświęconego prezentacji opracowań naukowych, ale także — opinii prawnych, glos, a nadto materiałów informacyjnych i dokumentacji parlamentarnej) nurt zainteresowań przyszłą regulacją konstytucyjną — choćby tylko w zakresie szeroko rozumianej problematyki parlamentarnej — winien być podtrzymany, a być może — nawet stymulowany poprzez możliwe (jak sądzę) zamówienia stosownych publikacji ze strony Redakcji periodyku.

Na osobne zainteresowanie zasługuje publikacja wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących zagadnień ustrojowych wraz z glosami, a także stanowisk izb parlamentu w istotnych ustrojowo kwestiach życia politycznego. W 1993 r. na łamach „Przeglądu” opublikowane zostały cztery glosy do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W 1994 r. opublikowano łącznie 14 glos, w tym 9 do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, 2 do orzeczeń Sądu Najwyższego i 3 do orzeczeń (wyroków NSA). Wydanie rozszerzył się też krąg glosatorów. „Przegląd Sejmowy” nie jest wprawdzie jedy-

nym periodykiem upubliczniającym twórczość glosatorską, niemniej jednak, z racji specjalizacji w sferze konstytucyjno-ustrojowej, ma szansę stać się głównym forum dla publikacji orzecznictwa i komentowania go w tej właśnie sferze. Biorąc pod uwagę perspektywę stanowienia, a następnie wdrażania do praktyki nowej regulacji konstytucyjnej, a także liczbę aktualnych (na gruncie choćby ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r.) sporów interpretacyjnych o praktycznych odniesieniach i konsekwencjach, wzmiankowany kierunek działalności publikacyjnej uznać trzeba za obiecujący i użyteczny dla praktyki ustrojowej. Postulat podtrzymania go (a nawet poszerzenia) stanowi przeto naturalne następstwo formułowanej opinii.

Analogiczne oceny odnieść należy do „Recenzji” oraz „Not”. Również i w tym zakresie wyraźną ambicją Zespołu Redakcyjnego stało się propagowanie i komentowanie obcej i rodzimej literatury dotyczącej zagadnień szeroko pojmowanego parlamentaryzmu, a także związanych z parlamentaryzmem zagadnień ustrojowych. W stosunkowo krótkim okresie ukazywania się „Przeglądu” na łamach ośmiu jego zeszytów zostały zamieszczone 22 recenzje i 14 not recenzyjnych, z czego 10 recenzji i 6 not poświęcono opracowaniom o tematyce *stricte* parlamentarnej, 9 recenzji i 5 not dotyczyło prac o szerszej rozumianej tematyce konstytucyjnej oraz ukazały się 3 recenzje i 3 noty o pracach politologicznych (bądź ustrojoznawczych) o częściowym tylko związku z instytucjami parlamentarnymi. Rosnąca liczba recenzji i omówień koncentrujących się wokół problematyki parlamentarnej pozwala na uznanie „Przeglądu” za nowe istotne forum wymiany myśli nad dorobkiem literatury (rodzimej i zagranicznej) w sferze badań prawnoustrojowych.

Wobec sygnalizowanych częstokroć niedomogów wyspecjalizowanej krytyki naukowej pojawienie się takiego forum traktowane być winno jako obiecujący prognostyk. Kwestią do rozważenia przez Komitet Redakcyjny pozostaje to, w jakim zakresie publikacje dorobku recenzyjno-glosatorskiego wynikać mają z inicjatywy autorów recenzji i glos, w jakim natomiast być efektem sugestii i zamówień pochodzących od Redakcji czasopisma. Opcja pośrednia wydaje się być rozwiązaniem optymalnym.

W nawiązaniu do założeń deklarowanych przy uruchomieniu edycji „Przeglądu” nasuwa się kilka postulatów dotyczących rozszerzenia tematyki omawianej na łamach pisma. Dotyczą one: a) szerszego uwzględnienia badań nad instytucjami parlamentarnymi prowadzonych w środowiskach politologicznych i socjologicznych, b) uwzględnienia problematyki rekrutacji, selekcji oraz politycznego awansu kadr parlamentarnych, c) poszerzenia zainteresowań strukturą parlamentu i funkcjonowaniem organów parlamentu, a także służb parlamentarnych, d) objęcia uwagą współpracy międzyparlamentarnej.

Równoległe ze spełnianiem roli periodyku naukowego specjalizującego się w publikacji rozpraw i artykułów oraz opinii, glos, recenzji i omówień poświęconych głównie problematyce parlamentarnej i szerszej — prawnoustrojowej, „Przegląd” podjął unikatową funkcję kompletowania listy aktów prawnych Sejmu i Senatu oraz publikacji Sejmu, Senatu, NIK, RPO i TK. Dla badania polskiego ustawodawstwa i praktyki działania wspomnianych organów jest to funkcja nie do zastąpienia.

Marian Grzybowski

**SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI REDAKCYJNEJ
„PRZEGLĄDU SEJMOWEGO”**

W dniu 27 kwietnia 1995 r. w Warszawie w gmachu Sejmu odbyła się konferencja poświęcona ocenie ośmiu numerów kwartalnika „Przegląd Sejmowy” (PS) wydanych w latach 1993–1994. Zwołanie takiej konferencji było przewidziane w decyzji szefa Kancelarii Sejmu z dnia 22 grudnia 1992 r. dotyczącej utworzenia tego czasopisma.

Spotkaniu, w którym uczestniczył zastępca szefa Kancelarii Sejmu — Wojciech Popkowski, przewodniczył profesor Janusz Trzeciński — redaktor naczelny „Przeglądu Sejmowego”. Referaty recenzyjne wygłosili dr hab. Ewa Gdulewicz z UMCS oraz prof. dr hab. Marian Grzybowski z UJ. W konferencji wzięło udział 40 osób — przedstawiciele różnych ośrodków naukowych w kraju oraz instytucji współpracujących z Sejmem, wybitnych konstytucjonalistów, znawców zagadnień parlamentarnych.

Profesor J a n u s z T r z c i ń s k i , otwierając obrady, przypomniał historię powstania czasopisma, którego idea zrodziła się w 1992 r. Inicjatorzy jego wydawania uważali, że ma to być czasopismo wychodzące w Sejmie, które, na wzór podobnych, ukazujących się w parlamentach różnych krajów, nie tylko zamieszczałoby prace i materiały poświęcone zagadnieniom konstytucyjnym i problemom parlamentarnym, lecz także informowałoby o pracy polskiego parlamentu, zapewniając porównanie jego dokonań z praktyką parlamentarną w innych państwach. Wówczas też zrodziła się ogólna, z podziałem na określone działy, koncepcja kwartalnika, która jest realizowana po dzień dzisiejszy. Pierwszy numer PS ukazał się 2 maja 1993 r. w przededniu pięćsetnej rocznicy Sejmu Polskiego. Po dwóch latach ukazywania się „Przeglądu Sejmowego” Komitet Redakcyjny poddając go ocenie postanowił zbadać, czy jest właściwie realizowana przedstawiona w pierwszym numerze koncepcja i nakreślony wówczas zakres tematyczny, czy jest ona słuszna i odpowiada adresatom kwartalnika, czy też powinna ulec zmianie? Jeśli tak, to w jakim kierunku ulepszać czasopismo, które być może już od 1996 r. ma szansę przekształcenia się w dwumiesięcznik.

Zgodnie z programem konferencji jej uczestnicy przed dyskusją wysłuchali dwóch referatów recenzyjnych, o których przygotowanie i wygłoszenie organizatorzy poprosili dr hab. E w ę G d u l e w i c z z UMCS oraz prof. M a r i a n a G r z y b o w s k i e g o z UJ. Jak się okazało, recenzenci nie tylko skupili się na analizie zawartości poszczególnych numerów i ich zgodności z założeniami ogłoszonymi w pierwszym numerze kwartalnika, lecz — co stanowiło dodatkowy walor ich pracy — sformułowali bardzo interesujące propozycje zmierzające do dalszego doskonalenia formuły programowej i redakcyjnej PS, jeszcze lepszego dostosowania go do oczekiwań obecnych i przyszłych odbiorców, którymi są i powinni być politycy, uczeni, studenci, a także pracownicy administracji państwowej.

Dokonana przez autorów recenzji analiza PS okazała się tak wnikliwa, iż miała decydujący wpływ na dalszy przebieg konferencji. Według wypowiedzi jej uczestników — recenzenci poruszyli większość istotnych wątków, które mogły wystąpić w dyskusji, w warstwie zaś postulatywnej dostarczyli Komitetowi Redakcyjnemu bogatego materiału do przemyśleń.

Ponieważ wcześniej opublikowana jest treść obu referatów, przytoczmy tu jedynie kilka wybranych z nich danych i wniosków o ogólniejszym charakterze, świadczącym o dorobku PS oraz pożądanym kierunkach jego ewolucji programowej i redakcyjnej.

Doktor hab. E w a G d u l e w i c z wskazała m.in., że osiem numerów PS to prawie 3 tys. stron różnorodnego i bogatego materiału mającego tendencję do zwiększania swej objętości, co zainspirowało do sformułowania wniosku o potrzebie przejścia z formuły kwartalnika na co najmniej dwumiesięcznik. Także dlatego, żeby zamieszczane w nim materiały odznaczały się większą „świeżością” i aktualnością. Do watorów PS dr hab. E. Gdulewicz zaliczyła nie tylko stabilny podział materiału na działy, wynikający z ogólnej koncepcji czasopisma, lecz przede wszystkim fakt, że na jego łamach ukazują się publikacje znanych autorów, znawców problemów konstytucyjnych i parlamentarnych, co gwarantuje odpowiedni poziom merytoryczny pisma. Nie wszystkie jednak ośrodki naukowe są jednakowo reprezentowane. Uderza zwłaszcza brak przedstawicieli Poznania i Łodzi. W zakresie tematycznym nieco słabiej, lub wcale, reprezentowana jest problematyka kontroli parlamentarnej oraz służb parlamentarnych. Analiza poszczególnych działów PS doprowadziła też do sformułowania kolejnych wniosków i propozycji, w tym o potrzebie zamieszczania większej liczby materiałów poświęconych: parlamentaryzmowi w państwach Europy Środkowej, przeżywających podobną ustrojową transformację do naszej; dalszego poszerzania publikacji ekspertyz i opinii prawnych trudno dostępnych poza Warszawą, a bezcennych w inspirowaniu prac naukowych; rozważenie wydzielenia jeszcze jednego działu, tzw. „Kroniki parlamentarnej” rejestrującej ważne wydarzenia z polskiej i zagranicznej praktyki parlamentarnej, a także poświęcenie większej uwagi relacjom Sejmu z innymi organami władzy państwowej. Konkludując, dr hab. E. Gdulewicz potwierdziła, że PS jest bardzo wartościowym i przydatnym dla dydaktyki i nauki czasopismem, które po raz pierwszy tak szeroko prezentuje różnorodne prace związane z parlamentem.

Profesor M a r i a n G r z y b o w s k i również podkreślił przydatność czasopisma dla odbiorców o zróżnicowanych potrzebach w zależności od zainteresowań, szczególnie w dostępności do różnych informacji i materiałów. Uznał za sukces opublikowanie w nim, w ciągu dwóch lat, aż 123 autorskich opracowań, w tym 34 studiów i rozpraw, 32 opinii prawnych, 18 głos, 23 recenzji, 14 not wydawniczych i 2 polemiki. Wskazał, iż w publikacjach wyraźnie dominuje problematyka parlamentarna, daje się również zauważyć przewaga zainteresowań parlamentaryzmem i procedurami parlamentarnymi państw zachodnioeuropejskich. Potwierdził, zaobserwowaną przez dr hab. E. Gdulewicz, nieobecność problematyki parlamentarnej państw Europy Środkowej. Słabiej także są prezentowane relacje Sejmu z Senatem i NIK

oraz Sejmu z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, podobnie uprawnienia kreacyjne Sejmu wobec innych naczelnych organów władzy. Za unikatową i cenną inicjatywę redakcji uznał Profesor udostępnienie w PS opinii prawnych opracowywanych przez specjalistów-prawników. Na podkreślenie zasługuje publikowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wraz z głosami oraz recenzji i not dotyczących rodzimej i obcej literatury, co ma istotne znaczenie przy braku podobnej problematyki w wielu innych istniejących czasopiśmie. Dla badaczy szczególnie cenne jest publikowanie przez PS wykazu aktów prawnych i dokumentów Sejmu, Senatu, NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich i Trybunału Konstytucyjnego. Skromniej jawią się opracowania dotyczące praktyki parlamentarnej, jej skuteczności oraz funkcjonalności, a także spełniania oczekiwań społecznych. Ciągłe jest za mało wiedzy o tym, jak izby naszego parlamentu są postrzegane, jak system wyborczy wpływa na kształtowanie się elity władzy i selekcji kadr do parlamentu. Brakuje również publikacji o europejskich instytucjach parlamentarnych. Realizację powyższych postulatów uznał Profesor za możliwą pod warunkiem przekształcenia kwartalnika na co najmniej dwumiesięcznik.

Dyskusję rozpoczął prof. K a z i m i e r z D z i a ł o c h a z Uniwersytetu Wrocławskiego, który ukazanie się „Przeglądu” uznał za ważne wydarzenie stanowiące znak czasu i powrotu parlamentu do jego właściwej roli. Niezrozumiała była sytuacja, że wiele naczelnych organów władzy miało swoje fachowe czasopisma prawnicze, a Sejm — najważniejszy organ tworzący prawo — był pozbawiony takiej możliwości. Dlatego trzeba jego ideę pielęgnować i rozwijać, aby dobrze służyła parlamentowi, tym bardziej że ma konkurencję, gdy idzie o publikowanie podobnej problematyki w „Państwie i Prawie”. Zaproponował, aby rozważyć, czy Dział V „Przeglądu” zawierający wykazy aktów prawnych, z reguły dość suchy, nie można by uzupełniać merytorycznymi przeglądami i analizami ustaw w określonych dziedzinach prawa. Za wskazane uznał, aby Redakcja zastanowiła się nad formą uzyskania od posłów i senatorów informacji, co sądzą o czasopiśmie, które według założeń, ma im służyć pomocą.

Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie RM profesor A n d r z e j G w i ź d ź przyłączając się do pozytywnych ocen PS i jego dorobku intelektualnego zauważył — po pierwsze, że wśród autorów publikujących w PS jest pewna liczba byłych posłów oraz przyszłych parlamentarzystów, natomiast brakuje aktualnych posłów. Pozyskanie posłów jako autorów, wśród których znajduje się wielu znawców prawa, uznał za zadanie warte zachodu. Może się to odbywać także za pomocą sensownie prowadzonych wywiadów z przewodniczącymi komisji sejmowych, np. sprawozdawców budżetu, mogących wiele powiedzieć na temat procedur sejmowych. Po drugie, za rodzaj niedostatku PS uznał znikomą liczbę polemik. Zważywszy na trudność ich prowadzenia w kwartalniku zaproponował, iż właściwe dla tego typu czasopisma byłoby organizowanie dyskusji przy redakcyjnym stole, w czasie której ujawniane byłyby różne poglądy na interesujące i kontrowersyjne tematy. Ponadto, mimo że PS formalnie dociera do posłów, może należałoby dociec, czy posługują się nim w swej pracy, gdyż może grozić „Przeglądowi” pewne zasklepienie się wśród auto-

rów-konstytucjonalistów bez przełożenia tej problematyki na praktykę, docierania do praktyki i wywierania na nią wpływu.

Profesor **B o g u s ł a w B a n a s z a k** z Uniwersytetu Wrocławskiego potwierdził opinię o pozytywnym wpływie PS na życie naukowe. Znaczenie PS jest tym większe, że na rynku wydawniczym ukazuje się sporo czasopism, które zajmują się jedynie obszarem dotyczącym prawa komercyjnego: prawem handlowym i podatkami. „Przeгляд” wypełnia więc lukę, otwierając łamy dla dyskusji nad problemami ustrojowymi, szczególnie parlamentarnymi. Kolejnym krokiem w popularyzacji czasopisma mogłoby być ogłoszenie konkursu na najlepsze prace magisterskie, później doktorskie, co wywołałoby większe zainteresowanie pismem wśród studentów wydziału prawa. Nierzadko prace magisterskie mogą się okazać zaczynem do podejmowania poważniejszych badań i prac naukowych.

Zdaniem profesora **E u g e n i u s z a Z w i e r z c h o w s k i e g o** z Uniwersytetu Śląskiego PS jest najlepszym czasopismem w historii nauki prawa konstytucyjnego w Polsce. Po raz pierwszy pojawiło się czasopismo o takim charakterze i profilu, które jest w stanie integrować środowisko wokół problematyki parlamentarnej, szczególnie sejmowej. Publikacje w nim zamieszczone są na najwyższym poziomie, poruszają najważniejsze problemy, jakimi żyje nauka i praktyka. Problematyka konstytucyjna uzyskująca w PS priorytet ułatwia wejście czasopisma na rynek. Nie może to jednak prowadzić do zaniedbania omawiania np. zagadnień dotyczących relacji Sejmu z innymi organami władzy państwowej, co otworzy nowe szanse tym, którzy zajmują się tymi istotnymi dziedzinami, interesującymi polityków.

Uczestniczący w konferencji sędzia Sądu Najwyższego **L e c h P a p r z y c k i** ubolewając nad tym, iż ludzie praktyki, nie tylko sędziowie, rzadko sięgają do konstytucji i problematyki z nią związanej, wskazał na potrzebę podjęcia starań w celu przełamania sytuacji zamykania się w zawodowych gettach. Jego zdaniem, „Przeгляд” powinien docierać także do sądów.

Profesor **L e s z e k G a r l i c k i** — członek Komitetu Redakcyjnego PS — wskazał na nietypową sytuację „Przeglądu” wśród innych czasopism, podkreślając, że w przeciwieństwie do wielu podobnych pism nie ma ono problemów finansowych ani wydawniczych, co nie jest bez znaczenia. Jednak również dla PS podstawową trudnością jest pozyskiwanie autorów, co wiąże się z tematami, które mogą być realizowane, zważywszy na szczupłość środowiska i istniejącą konkurencję. Stąd też zauważane nachylenia tematyczne czy też skierowanie się w stronę niektórych problemów nie oznaczają nic innego jak tylko to, że znajdują się autorzy i tłumacze oferujący materiały, które można publikować. W redakcji nie ma niestety kolejki autorów oczekujących na opublikowanie złożonych i przyjętych materiałów. Prawnicy zaczęli się zajmować różnymi praktycznymi sprawami i nie zawsze dziś są zainteresowani nauką, co stawia kolegia redakcyjne w sytuacji często przymusowej. Trudność zdobywania autorów przysparza więc także w dyskusjach redakcyjnych PS sporo troski. Ponadto istnieje również problem aktualności. Tu konkurencją dla PS jest „Państwo i Prawo” gwarantujące w miarę szybką publikację, dzięki czemu autor mo-

że trafić w moment, kiedy jego temat stanowi pewną atrakcję. Cechą wyróżniającą PS jest jego krąg odbiorców, do których jest adresowany. Mają to być tak uczeni, jak i politycy, istnieje więc stale problem szukania złotego środka, w tym zachęcania posłów, aby chcieli czytać i korzystać z tego, co im proponują na łamach PS przedstawiciele nauki.

Profesor Janusz Trzciniński odpowiadając na niektóre poruszone przez dyskutantów zagadnienia wskazał, iż co prawda redakcja nie prowadziła dotąd żadnych badań na temat odbioru przez posłów „Przeglądu”, gdyż jest to raczej zadanie Kancelarii Sejmu, to jednak z informacji, które docierają do redakcji wynika, że posłowie najogólniej są zainteresowani PS i być może, po jakimś czasie, np. po kolejnym roku wydawania, Kancelaria zechce zebrać opinie posłów o kwartalniku. Redakcja nie wprowadziła także żadnego zakazu publikowania przez posłów, lecz nie odnotowała również żadnej oferty z ich strony. Być może, jest to jeden z powodów, iż PS może w miarę bezkonfliktowo się ukazywać, bez zarzutów, dlaczego prace jednych posłów publikuje, innych zaś nie. Sytuacja mogłaby być szczególnie niezręczna, gdyby z powodu słabości przedłożonego materiału należało odmówić posłowi opublikowania tekstu. Na zarzut sformułowany przez prof. K. Działochę o braku analiz ustawodawstwa w Dziale V Profesor odpowiedział, że redakcja podjęła to zadanie, mimo przypuszczalnego narażenia się na zarzut, że wkracza w ocenę uchwalanych ustaw. Opór został przełamany, analizy zostały zamówione i są okresowo publikowane.

Dyrektor Biblioteki Sejmowej dr Wojciech Kulisiwicz uzupełniając wypowiedzi na temat potrzeby badań nad wykorzystaniem PS w pracy posłów przypomniał, że Kancelaria Sejmu prowadzi badania co do wykorzystywania różnych materiałów przygotowywanych przez jednostki organizacyjne, w tym również wydawnictw sejmowych. Niestety, na fachowo przeprowadzone ankiety odpowiedziało 3,5%–5% respondentów, chociaż w rozmowach prywatnych posłowie pozytywnie oceniają większość otrzymywanych materiałów i ich przydatność do swej pracy.

Profesor Paweł Sarnacki z UJ, w żartobliwej formie, zwrócił uwagę na to, że także w redakcji „Przeglądu” rozwija od czasu do czasu, przynajmniej w jego tekstach, działalność stały członek wszystkich redakcji: chochlik, z którego działalnością należy się w większym stopniu liczyć.

W podsumowaniu dyskusji recenzenci, dr hab. Ewa Gdulewicz i prof. Marian Grzybowski, podtrzymali zgłoszone wcześniej propozycje, dziękując za poparcie większości z nich, natomiast prof. Janusz Trzciniński, zamykając konferencję, zapewnił, że wszystkie zgłoszone propozycje i wnioski zostaną wnikliwie przeanalizowane przez Komitet Redakcyjny PS oraz przedstawione kierownictwu Kancelarii Sejmu.

Jan Cofałka

WYKORZYSTANIE ZAGRANICZNYCH CZASOPISM PRAWNICZYCH PRZEZ AUTORÓW „PAŃSTWA I PRAWA” I „PRZEGLĄDU SEJMOWEGO”

Wnioski dla Biblioteki Sejmowej

Biblioteka Sejmowa (BS) zaprenumerowała na 1995 rok 263 tytuły czasopism zagranicznych, w większości prawniczych¹. Zamawiając czasopisma obce dla naszej Biblioteki zadajemy sobie zawsze pytanie, czy wybór jest słuszny, a więc czy zamawiane tytuły zaspokajają należycie potrzeby środowiska czytelniczego i czy z pola naszych zainteresowań nie umykają wartościowe pozycje, o których nie mamy informacji. Nie uzyskamy nigdy zdecydowanej odpowiedzi na takie pytania, choćby i z tej racji, że na świecie w językach międzynarodowych ukazuje się ok. 8 000 tytułów liczących się czasopism prawniczych i wybór z tak dużej oferty kanonu użytecznego dla naszego środowiska prawniczego jest trudny. Niemniej, wyborów takich trzeba dokonywać i biblioteki podejmują się tego, biorąc pod uwagę rozmaite kryteria. Jednym z nich może być wzgląd na międzynarodowy prestiż naukowy zespołów redakcyjnych, innym np. opinia o poziomie nauki prawa w danym kraju. Pozostaje jeszcze inna metoda, powszechnie używana w badaniach osiągnięć naukowych — metoda bibliometryczna, polegająca w naszym wypadku na rejestracji częstotliwości cytowań danego czasopisma w literaturze naukowej.

Metoda taka, jak każde badanie statystyczne, ma swoje mankamenty i traktować ją należy tylko jako jedno z kryteriów, wpływających na kształtowanie polityki gromadzenia zbiorów. Korzystanie z czasopism obcych jest bowiem w Polsce często uwarunkowane ich dostępnością, a nie faktycznym zapotrzebowaniem. Stan ten jednak się zmienia — polscy naukowcy od dawna już odwiedzają czołowe ośrodki naukowe, szczególnie w Europie i USA, gdzie mają dostęp do wszystkich tytułów literatury światowej, które potem często wykorzystują w swoich pracach publikowanych w Polsce. Zaopatrzenie polskich bibliotek w czasopisma zagraniczne, o czym będzie mowa niżej, nie jest w sumie najgorsze, choć dalekie od ideału. Można przyjąć, że obserwacja tytułów najchętniej wykorzystywanych przez polską naukę prawniczą pozwoli wyłonić kanon najbardziej wartościowych czasopism, które powinny znaleźć się w bibliotekach prawniczych w Polsce.

Obserwacji dokonano notując osobno tytuły czasopism cytowane w 5 rocznikach miesięcznika „Państwo i Prawo” (PiP) w latach 1990–1994 (łącznie 58 zeszytów, rocznik 1994 — do zeszytu 10) oraz w kwartalniku „Przegląd Sejmowy” (PS) 1993–1994 (8 zeszytów). Uzasadnienie tego wyboru jest proste: PiP jest centralnym, sztandarowym czasopismem polskiego naukowego środowiska prawniczego, nato-

¹ Oprócz czasopism gromadzonych w trybie prenumeraty, BS innymi drogami zdobywa 82 tytuły zagraniczne, a więc łącznie w 1995 r. do Biblioteki wpływać będzie 318 zagranicznych czasopism. Spis wybranych tytułów czasopism zagranicznych podajemy corocznie w 4 zeszytach „Wykazu Ważniejszych Nabytków” Biblioteki Sejmowej.

miast PS — stawiający sobie za zadanie wspomaganie polskiego systemu parlamentarnego — podejmuje tematykę najbliższą czytelnikom Biblioteki Sejmowej.

Policzyliśmy wyłącznie cytowania czasopism prawniczych, mimo że w badanych rocznikach autorzy często sięgali do druków urzędowych, pism politologicznych (francuskie „Pouvoirs”), socjologicznych czy związanych ze sprawami administracyjnymi (niemieckie „Öffentliche Verwaltung”) i gospodarczymi. Analiza cytowań czasopism o tej tematyce przerosłaby jednak zadania prezentowanego opracowania.

W PiP w badanym okresie autorzy artykułów i recenzji powołali się łącznie na 309 tytułów obcych czasopism prawniczych. Charakterystycznym zjawiskiem wydaje się fakt, że aż 208 spośród nich przywołano w tych cytatach tylko raz, a 61 — dwa razy. Czasopisma przywoływane częściej stanowiły wąską grupę. Następujące tytuły² zacytowano sześć i więcej razy:

- 20 — Neue Juristische Wochenschrift,
- 14 — Zeitschrift für die Gesamte Strafrechtswissenschaft,
- 10 — Juristenzeitung,
 - International and Comparative Law Quarterly and Newsletter,
 - Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Etranger,
 - Yale Law Journal,
- 8 — American Journal of International Law,
- 7 — British Yearbook of International Law,
- 6 — Revue Belge de Droit International,
 - Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie.

Pobieżny rzut oka na tytuły czasopism–liderów wskazuje, że w przewadze zajmują się one szerokim wachlarzem zagadnień prawnych i prawem międzynarodowym. Znacząca jest w tym rankingu przewaga czasopism niemieckich. Zajmują bowiem pierwsze trzy miejsca, a absolutnym rekordzistą jest „Neue Juristische Wochenschrift” (20 wystąpień)³. Kieruje to nasze zainteresowania w stronę analizy badanych czasopism według podziału na kraje wydania. Autorzy publikujący w PiP wykorzystali:

- 95 tytułów amerykańskich,
- 80 tytułów niemieckich,
- 40 tytułów francuskich,
- 19 tytułów brytyjskich.

Czasopisma innych krajów wykorzystywano o wiele rzadziej — od kilku do kilkunastu razy. W tej drugiej linii znalazły się przede wszystkim czasopisma włoskie, potem belgijskie i holenderskie. Znamienne, że zupełnie nie ma zainteresowania ty-

² W tabeli kończącej pracę znajdują się bardziej szczegółowe dane odnoszące się do wymienianych w niniejszym opracowaniu tytułów czasopism.

³ Przez „wystąpienie” rozumieć należy zacytowanie danego czasopisma w artykule lub recenzji w PiP lub PS, przy czym mimo że w danym artykule lub recenzji tytuł czasopisma może pojawić się wielokrotnie — uznajemy to za jedno wystąpienie.

tułami czasopism państw byłego bloku socjalistycznego, mimo że w każdym z nich publikuje się pewną liczbę czasopism w językach kongresowych, przeważnie w języku angielskim.

Dominacja czasopism amerykańskich i niemieckich jest więc wyraźna. Przewaga wykorzystania tytułów amerykańskich nad niemieckimi, wynikająca z naszych zestawień, nie jest jednak po bliższej analizie tak oczywista. Autorzy sięgnęli wprawdzie aż do 95 czasopism amerykańskich, jednak 88 tytułów przywołali tylko raz lub dwa razy. Jedynie 8 tytułów zacytowano 3 i więcej razy:

- 10 — Yale Law Journal,
- 8 — American Journal of International Law,
- 4 — American Journal of Comparative Law,
— Columbia Law Review,
— World Society of Victimology Newsletter,
- 3 — International Legal Materials,
— Supreme Court Review,
— United States Law Week.

Tymczasem czasopisma niemieckie zadomowiły się w PiP bardziej trwale, bo 3 i więcej razy zacytowano aż 21 tytułów:

- 20 — Neue Juristische Wochenschrift,
- 14 — Zeitschrift für die Gesamte Strafrechtswissenschaft
- 10 — Juristenzeitung,
- 6 — Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie,
- 5 — Europäische Grundrechte Zeitschrift,
— Human Rights Law Journal,
— Juristische Schulung,
— Recht der Internationalen Wirtschaft,
— Rechtstheorie,
— Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht,
— Zeitschrift für Rechtssoziologie,
- 4 — Archiv für Urheber-Film-Funk und Theaterrecht,
- 3 — Archiv des Öffentlichen Rechts,
— Archiv für die Civilistische Praxis,
— Goldammers Archiv für Strafrecht,
— Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie,
— Juristische Arbeitsblätter,
— Juristische Zeitung,
— Monatschrift für die Kriminologie und Strafrechtsreform,
— Parlament,
— Zeitschrift für Rechtspolitik.

Autorzy publikacji w PiP mieli też w rękach i powołali się na takie czasopisma, które, wydawać by się mogło, powinny cieszyć się dużym zainteresowaniem polskich konstytucjonalistów, znawców prawa międzynarodowego czy specjali-

stów zajmujących się dostosowywaniem wschodnich systemów prawnych do prawa wspólnotowego (unijnego). Czasopisma te wykorzystywano jednak zaskakująco rzadko. Wymieńmy kilka przykładów takich tytułów i liczby ich cytowań w „Państwie i Prawie”:

- 1 — Journal of Constitutional and Parliamentary Studies,
- 1 — Legal Issues of European Integration,
- 2 — Osteuropa Recht,
- 2 — Recht in Ost und West,
- 1 — Revue Comparative Est-Quest,
- 1 — Wirtschaft und Recht in Osteuropa,
- 1 — Zeitschrift für Osteuropäisches Recht,
- 1 — Zeitschrift für Parlamentsfragen.

Do czasopism obcych sięgają również autorzy publikujący w „Przeglądzie Sejmowym”. Zbyt wcześnie jest jeszcze, po lekturze zaledwie 8 numerów, na wyciągnięcie wniosków co do kierunków wykorzystania czasopism zagranicznych w publikacjach ukazujących się w tym kwartalniku. Poszczególne tytuły wystąpiły dotychczas przeważnie jednorazowo, z wyjątkiem rekordzistów: „Revue Française de Droit Constitutionnel” (5 razy) i „Zeitschrift für Parlamentsfragen” (4 razy). Przytoczymy pełną listę wszystkich zacytowanych w PS czasopism:

- 1) Annuaire International de Justice Constitutionnelle,
- 2) Archiv des Öffentlichen Rechts,
- 3) Arizona Law Review,
- 4) Assemblée,
- 5) Boletin Electoral Latinoamericano,
- 6) Europäische Grundrechte Zeitschrift,
- 7) Europarecht,
- 8) Giurisprudenza Costituzionale,
- 9) Human Rights Law Journal,
- 10) Iowa Law Review,
- 11) Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie,
- 12) Juristische Ausbildung und Praxis,
- 13) Juristische Blätter,
- 14) Neue Juristische Wochenschrift,
- 15) New York University Law Review,
- 16) Parlament: die Woche im Bundeshaus,
- 17) Parliamentary Affairs,
- 18) Public Law,
- 19) Revista Española de Derecho Constitucional,
- 20) Revue du Droit Public et de la Science Politique...,
- 21) Revue Française de Droit Constitutionnel,
- 22) Revue Internationale de Droit Comparé,
- 23) Süddeutsche Juristen Zeitung,

- 24) Wisconsin Law Review,
- 25) Zeitschrift für Gesetzgebung,
- 26) Zeitschrift für Parlamentarismus,
- 27) Zeitschrift für Parlamentsfragen,
- 28) Zeitschrift für Rechtspolitik.

Dodać tu można, iż aż 16 spośród wymienionych 28 czasopism znajduje się w zasobach BS.

Sporządźmy teraz listę potrzeb czytelnika Biblioteki Sejmowej, umieszczając na niej tytuły czasopism wymienionych już we wszystkich powyższych spisach i dodając jeszcze te tytuły, które w badanych rocznikach PiP wystąpiły 3 lub więcej razy. Otrzymamy w ten sposób wykaz 69 tytułów, które stanowią dzisiaj, takie wnioski chcemy wyciągnąć, podstawowy, czasopiśmienniczy warsztat pracy pracowników naukowych z dziedziny prawa.

W tabeli podajemy sygnatury czasopism prenumerowanych przez BS wraz z informacją o posiadanym zasobie, jeżeli nie jest on kompletny. Kreska po dacie pierwszego rocznika oznacza, że w zbiorach BS znajduje się i jest kontynuowany kompletny ciąg. Zamieszczamy też dane pochodzące z jeszcze jednej biblioteki warszawskiej, którą najczęściej jest Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego (BUW) lub zbiory Wydziału Prawa i Administracji tegoż Uniwersytetu (WP UW). W Warszawie niektóre tytuły gromadzą jeszcze Biblioteka Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM)⁴, Biblioteka Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i Biblioteka Szkoły Głównej Handlowej (SGH). Jeżeli dany tytuł nie występuje w żadnej z bibliotek warszawskich, staraliśmy się o znalezienie biblioteki w innym mieście, która gromadzi to czasopismo. Bibliotekami tymi są: Biblioteka Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (KUL), Uniwersytetu Gdańskiego (Uniw. Gd.), Wydziału Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego (WP Wr.), Uniwersytetu Łódzkiego (Uniw. Łódz.). W przypadku tytułów znajdujących się poza BS podano ich sygnaturę w danej bibliotece, ale już bez danych o posiadanym zasobie. W 20 wypadkach zlokalizowanie danego czasopisma w Polsce nie udało się (w tabeli wykazują to dwie kreski w rubryce „Lokalizacja”), co najprawdopodobniej oznacza, że cytujący go naukowiec zapoznali się z tym periodykiem podczas pobytu za granicą lub posiadają go we własnym księgozbiore.

Biblioteka Sejmowa prenumerowała w 1994 r. 28 czasopism z 69 zamieszczonych w tabeli, co stanowiło 40,5%. Dodajmy dla porównania, że najzasobniejsza w kraju w czasopisma zagraniczne Biblioteka Uniwersytecka w Warszawie, gromadząca wraz z biblioteką Wydziału Prawa 142 tytuły zagranicznych czasopism prawniczych, prenumerowała 27 tytułów, które można znaleźć w naszej tabelce.

Praktyczne wnioski z powyższych analiz dla Biblioteki Sejmowej idą w dwóch kierunkach. Pierwszy jest oczywisty: należy zamówić dla BS czasopisma najbar-

⁴ Po reorganizacji biblioteka dawnego PISM przybrała nazwę: Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Wydział Biblioteki i Informacji Naukowej. W naszej tabeli pozostajemy jednak przy dawnej, znanej powszechnie, nazwie.

dziej poszukiwane, zadbać trzeba więc, by znalazły się w BS wszystkie z 10 najpopularniejszych tytułów, cytowanych 6 i więcej razy, a których dotychczas nie było w naszych zbiorach. Te pozycje to czasopisma oznaczone w tabeli numerami 6, 46, 60, 62. Należy również zaprenumerować te czasopisma, które choć cytowane nie tak obficie, są jednak zauważane przez pracowników naukowych i odpowiadają profilowi zbiorów Biblioteki Sejmowej, a więc z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowego czy prawnych aspektów integracji europejskiej. Do tej grupy należą tytuły oznaczone w tabeli numerami 3, 9, 25, 32, 47, 58, 64, 65. Kiedy wymienione wyżej czasopisma wejdą do zbiorów BS (zaprenumerowano je na 1995 r.) znajdzie się w niej 57,9% tytułów zamieszczonych w tabeli⁵. Te nowo zamówione tytuły będą też z reguły jedynymi egzemplarzami w bibliotekach polskich.

Badania intensywności wykorzystywania różnych kategorii zbiorów w bibliotekach wskazują też na zasoby, które wykorzystywane są rzadko lub wcale. Spostrzeżenia takie powinny mieć swoje konsekwencje praktyczne. W przypadku czasopism sygnały, że są one wykorzystywane niedostatecznie lub wręcz wcale, powinny być rejestrowane szczególnie pilnie. Zaletą publikacji w czasopismach w przeciwieństwie do monografii jest aktualność i szybkość przekazu informacji. Gdy periodyki nie są bieżąco wykorzystywane, gromadzenie ich traci sens, gdyż upływ czasu jest dla nich przeważnie zabójczy — tylko nieliczne artykuły z czasopism zachowują trwałe znaczenie w nauce.

W Bibliotece Sejmowej wyselekcjonowaliśmy grupę czasopism, które w badanych rocznikach PiP i PS nie wystąpiły w ogóle. Po skonfrontowaniu tej listy z danymi dotyczącymi stopnia ich wykorzystywania (a praktycznie niewykorzystywania) przez czytelników BS zrezygnowaliśmy z ich prenumeraty, jeśli czasopisma te nie miały wyraźnie naukowego charakteru. Większy kłopot sprawiają w ocenie te tytuły, za którymi stoją szacowne instytucje i jeszcze czcigodniejsi redaktorzy (np. „Cambridge Law Journal”) ale, *hélas*, nie sięga do nich nikt. Czasopisma te, a niektóre z nich gromadzone są w BS od międzywojnia, postanowiliśmy poddać starannej obserwacji pod kątem ich wykorzystania przez naszych czytelników. Jeżeli wykorzystanie nadal będzie zerowe — zrezygnujemy i z tych tytułów.

Kończąc podkreślić trzeba, że zdajemy sobie sprawę z pewnej ułomności wszystkich powyższych wniosków, opartych na analizie liczby cytowań w dwóch czasopismach i obserwacji wykorzystania czasopism w czytelni BS. W przyszłości mamy zamiar objąć badaniami szerszy krąg czasopism, a badania nasze chcemy prowadzić permanentnie, aby nie przeoczyć pojawienia się na rynku naukowym interesujących, nowych tytułów, jak również aby uchwycić nowe potrzeby użytkowników naszych zbiorów.

Andrzej Mężyński

⁵ Do czerwca 1995 r. wpłynęły już do BS czasopisma oznaczone w tabeli numerami 6, 58, 60, 62. Sygnatury ich podano w tabeli.

| Lp. | Tytuł (liczba cytowań) | Często- tliwość | Kraj wydania, wydawca | Lokalizacja | |
|-----|--|--------------------|--|---|-----------------|
| | | | | BS | Inne biblioteki |
| 1. | American Journal of Comparative Law (PiP 4) | kwart. | USA, University of California at Berkeley | P0845 1964– | BUW 023971 |
| 2. | American Journal of International Law (PiP 8) | kwart. | USA, American Society of International Law | P2333 1929–1931, 1937–1938, 1941, 1947– | BUW 015167 |
| 3. | Annuaire International de Justice Constitutionnelle (PS 1) | rocznik | Francja, Economica | — | — |
| 4. | Archiv des Öffentlichen Rechts (PiP 3, PS 1) | kwart. | Niemcy, Verlag J.C.B. Mohr | P3629 1886–1887, 1889–1890, 1894–1895, 1897, 1899–1901, 1905–1907, 1909–1910, 1912–1939, 1951– | BUW 012978 |
| 5. | Archiv für die Civilistische Praxis (PiP 3) | dwumies. | Niemcy, Verlag J.C.B. Mohr | — | BUW 012988 |
| 6. | Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (PiP 6) | kwart. | Niemcy, Franz Steiner Verlag | P4663 1995– | BUW 014561 |
| 7. | Archiv für Urheber-Film-Funk und Theaterrecht (PiP 4) | — | — | — | — |
| 8. | Arizona Law Review (PS 1) | kwart. | USA, University of Arizona | — | — |
| 9. | Assemblée (PS 1) | — | Francja | — | — |

| Lp. | Tytuł (liczba cytowań) | Często- tliwość | Kraj wydania, wydawca | Lokalizacja | |
|-----|--|--------------------|---|---------------------------|------------------------------------|
| | | | | BS | Inne biblioteki |
| 10. | Austrian Journal of Public and International Law (PiP 3) | kwart. | Niemcy, Springer Verlag | P2996 1946– | — |
| 11. | Boletín Electoral Latinoamericano (PS 1) | — | — | — | — |
| 12. | British Yearbook of International Law (PiP 7) | rocznik | W. Brytania, Oxford University Press | P1047 1923–1979, 1981– | WP Wr. 101563 |
| 13. | Columbia Law Review (PiP 4) | 8 razy w roku | USA, Columbia University School of Law | — | BUW 017851 |
| 14. | Common Market Law Review (PiP 3) | 6 razy w roku | Holandia, Kluwer | — | Krajowa Szkoła Administracji Publ. |
| 15. | East European Constitutional Review (PiP 1) | kwart. | USA, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, Chicago | P4545 1994 | — |
| 16. | Europäische Grundrechte Zeitschrift (PiP 5, PS 2) | dwutyg. | Niemcy, N.P. Engel Verlag | P4382 1987– | WP UW, 02236RE |
| 17. | Europarecht (PiP 2, PS 1) | kwart. | Niemcy, Nomos | — | — |
| 18. | Giurisprudenza Costituzionale (PS 1) | dwumies. | Włochy, A. Giuffrè Editore SpA | P0246 1961– | — |
| 19. | Goldammer's Archiv für Strafrecht (PiP 3) | mies. | Niemcy, Verlagsgruppe Huthig | — | KUL V 29312 |


| Lp. | Tytuł (liczba cytowań) | Często- tliwość | Kraj wydania, wydawca | Lokalizacja | |
|-----|---|--------------------|--|---------------------------|-----------------------|
| | | | | BS | Inne biblioteki |
| 20. | Human Rights Law Journal (PiP 5, PS 1) | mies. | Niemcy, N.P. Engel Verlag | P4657 1994– | WP UW 02232RE |
| 21. | International and Comparative Law Quarterly and Newsletter (PiP 10) | dwumies. | W.Brytania, British Inst. of International and Comparative Law | P2081 1947–1952, 1991– | BUW 017945 |
| 22. | International Legal Materials (PiP 3) | dwumies. | USA, American Society of International Law | — | Uniw. Gd. C III 40579 |
| 23. | Iowa Law Review (PS 1) | 5 razy w roku | USA, University of Iowa | — | — |
| 24. | Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie (PiP 3, PS 1) | niereg. | Niemcy, Vereinigte Verlagsauslieferung | — | — |
| 25. | Journal of Constitutional and Parliamentary Studies (PiP 1) | kwart. | Indie, New Delhi Ed. Phul Chand | — | — |
| 26. | Juristenzeitung (PiP 10) | dwutyg. | Niemcy, J.C. Mohr | P3711 1976– | — |
| 27. | Juristische Arbeitsblätter (PiP 3) | mies. | Niemcy, Metzner | — | — |
| 28. | Juristische Ausbildung und Praxis (PiP 1, PS 1) | — | — | — | — |
| 29. | Juristische Blätter (PiP 3, PS 1) | mies. | Austria, Springer Verlag | P2527 1889, 1949– | BWP UW, II 02257 |

| Lp. | Tytuł (liczba cytowań) | Często- tliwość | Kraj wydania, wydawca | Lokalizacja | |
|-----|--|--------------------|--|---------------------------|-----------------|
| | | | | BS | Inne biblioteki |
| 30. | Juristische Schulung (PiP 5) | mies. | Niemcy, C.H. Becksche Verlagsbuchhandlung | — | KUL V 29493 |
| 31. | Juristische Zeitung (PiP 3) | — | — | — | — |
| 32. | Legal Issues of European Integration (PiP 1) | półroc. | Holandia, Kluwer | — | — |
| 33. | Modern Law Review (PiP 3) | półroc. | W. Brytania, Blackwell Publishers | P3651 1954–1971, 1973– | BUW 018652 |
| 34. | Monatschrift für die Kriminologie und Strafrechtsreform (PiP 3) | mies. | Niemcy, Carl Heymans Verlag | — | WP UW, II 01604 |
| 35. | Neue Juristische Wochenschrift (PiP 20, PS 2) | półroc. | Niemcy, C.H. Becksche Verlagsbuchhandlung | P3680 1956– | WP UW, II 02252 |
| 36. | New York University Law Review (PS 1) | półroc. | USA, New York University Law Review | — | WP UW, II 02033 |
| 37. | Osteuropa Recht (PiP 2) | kwart. | Niemcy, Zenit Pressevertrieb GmbH | P061 1955– | BUW 023818 |
| 38. | Parlament: die Woche im Bundeshaus (PiP 3, PS 1) | tygodn. | Niemcy, Bundeszentrale für Politische Bildung | D234 1961– | PISM |
| 39. | Parliamentary Affairs (PiP 1, PS 1) | kwart. | W. Brytania, Oxford University Press | P819 1947– | — |
| 40. | Public Law (PiP 1, PS 1) | kwart. | W. Brytania, Sweet and Maxwell | P075 1958– | BUW 022909 |

| Lp. | Tytuł (liczba cytowań) | Często- tliwość | Kraj wydania, wydawca | Lokalizacja | |
|-----|---|--------------------|---|---|-----------------|
| | | | | BS | Inne biblioteki |
| 41. | Ratio Juris (PiP 3) | 3 razy w roku | W. Brytania, Blackwell Publishers | — | WP UW |
| 42. | Recht der Internationalen Wirtschaft (PiP 5) | mies. | Niemcy, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft | — | SGH |
| 43. | Recht in Ost und West (PiP 2) | mies. | Niemcy, Berlin Verlag Arno Spitz GmbH | P3954 1957– | WP UW II 02240 |
| 44. | Rechtstheorie (PiP 5) | kwart. | Niemcy, Duncler und Humblot | — | BUW 024284 |
| 45. | Revista Española de Derecho Constitucional (PiP 1, PS 1) | 3 razy w roku | Hiszpania, Centro de Estudios Constitucionales | P4504 1992– | PISM P III 1666 |
| 46. | Revue Belge de Droit International (PiP 6) | półroc. | Belgia, Emile Bruylant | — | — |
| 47. | Revue Comparative Est-Quest (PiP 1) | — | — | — | — |
| 48. | Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger (PiP 10, PS 3) | dwumies. | Francja, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence | P270 1911, 1922–1938, 1942, 1944– | BUW 014784 |
| 49. | Revue Française de Droit Constitutionnel (PiP 4, PS 5) | kwart. | Francja, Presses Universitaires de France | P4425 1990– | — |
| 50. | Revue Générale de Droit International Public (PiP 4) | kwart. | Francja, Editions A. Pedone | — | BUW 014641 |

| Lp. | Tytuł (liczba cytowań) | Często- tliwość | Kraj wydania, wydawca | Lokalizacja | |
|-----|---|--------------------|--|--------------------------------|-----------------|
| | | | | BS | Inne biblioteki |
| 51. | Revue Internationale de Droit Comparé (PiP 2, PS 1) | kwart. | Francja, Société de Législation Comparée | P354 1918, 1920–1926, 1946– | BUW 012811 |
| 52. | Revue Internationale de Droit Penal (PiP 3) | kwart. | Francja, Société d'Éditions Recherches | — | KUL V 23987 |
| 53. | Revue Trimestrielle de Droit Européen (PiP 3) | kwart. | Francja, Dalloz | P0869 1981– | BUW 027755 |
| 54. | Süddeutsche Juristen Zeitung (PiP 1, PS 1) | — | Niemcy | — | — |
| 55. | Supreme Court Review (PiP 3) | — | — | — | — |
| 56. | United States Law Week (PiP 3) | tygodn. | USA, Bureau of National Affairs Inc. | — | — |
| 57. | Wisconsin Law Review (PS 1) | dwumies. | USA, University of Wisconsin Law School | — | — |
| 58. | Wirtschaft und Recht in Osteuropa (PiP 1) | mies. | Niemcy, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung | P4653 1995– | SGH |
| 59. | World Society of Victimology Newsletter (PiP 4) | — | — | — | — |
| 60. | Yale Law Journal (PiP 10) | 8 razy w roku | USA, Yale Law Journal Company | P4665 1995– | BUW 017884 |

| Lp. | Tytuł (liczba cytowań) | Często- tliwość | Kraj wydania, wydawca | Lokalizacja | |
|-----|--|--------------------|--|----------------|-----------------|
| | | | | BS | Inne biblioteki |
| 61. | Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (PiP 5) | kwart. | Niemcy, W. Kohlhammer GmbH | — | WP UW II 01831 |
| 62. | Zeitschrift für die Gesamte Strafrechtswissenschaft (PiP 14) | kwart. | Niemcy, Walter de Gruyter | P4666 1995– | BUW 014658 |
| 63. | Zeitschrift für Gesetzgebung (PS 1) | kwart. | Niemcy, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung | P4427 1987– | — |
| 64. | Zeitschrift für Osteuropäisches Recht (PiP 1) | — | — | — | — |
| 65. | Zeitschrift für Parlamentarismus (PS 1) | — | — | — | — |
| 66. | Zeitschrift für Parlamentsfragen (PiP 1, PS 4) | kwart. | Niemcy, Westdeutscher Verlag GmbH | P0777 1977– | — |
| 67. | Zeitschrift für Rechtspolitik (PiP 3, PS 1) | mies. | Niemcy, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung | P4195 1968– | WP UW II 02258 |
| 68. | Zeitschrift für Rechtssoziologie (PiP 5) | półroc. | Niemcy, Westdeutscher Verlag GmbH | — | — |
| 69. | Zeitschrift für Schweizerisches Recht (PiP 3) | 10 razy w roku | Szwajcaria, Lichtenhahn Verlag AG Periodicals | P2086 1950– | KUL V 3334 |



DOKUMENTY

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM

A. REGULAMINY PARLAMENTARNE

REGULAMIN SEJMU USTAWODAWCZEGO Z DNIA 25 CZERWCA 1948 R.

Sejm Ustawodawczy w czasie swego funkcjonowania wykorzystywał normy regulaminowe pochodzące z trzech regulaminów parlamentarnych. Przy wyborze marszałka, wicemarszałków i sekretarzy Sejmu zastosowano przepisy regulaminu sejmowego z 1923 r., a w kilka dni później, na czwartym posiedzeniu w dniu 8 lutego 1947 r., na wniosek marszałka Władysława Kowalskiego, przyjęto bez sprzeciwu i jako tymczasowy regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej. Ponieważ nie istniały jeszcze stałe komisje sejmowe, poseł Jerzy Jodłowski zaproponował powołanie Komisji Specjalnej do opracowania regulaminu obrad Sejmu. Konwent Seniorów uprzednio ustalił, że w skład komisji wejdzie 15 posłów, tymczasem z sali padło 17 nazwisk. Brak subordynacji wykazały kluby: PSL „Nowe Wyzwolenie” i Stronnictwo Pracy, zgłaszając po dwóch kandydatów. Po wystąpieniu posła Zenona Kliszki, popartego przez marszałka, kluby wycofały „nadliczbowe” kandydatury, a izba bez sprzeciwu przyjęła zaproponowany skład. Znaleźli się w nim m.in. Henryk Kołodziej-*

* Regulamin obrad KRN z dnia 6 maja 1945 r. został przez Sejm Ustawodawczy znowelizowany 18 lutego 1947 r. Nowelizacja dotyczyła raz już zmienianego (patrz PS nr 1(9)/95, s. 144–145) przez KRN art. 8 regulaminu regulującego wysokość diet poselskich. Otrzymał on następujące brzmienie: „(1) Posłowie otrzymują miesięcznie zryczałtowane diety w wysokości uposażenia zasadniczego III grupy uposażenia urzędników państwowych wraz z wszystkimi dodatkami pieniężnymi, przywiązanymi do stanowiska podsekretarza stanu z wyjątkiem dodatku funkcyjnego. (2) Zryczałtowane diety Marszałka Sejmu równają się trzykrotnej, a Wicemarszałka dwukrotnej wysokości zryczałtowanych diet poselskich. (3) Marszałek i Wicemarszałkowie otrzymują zryczałtowane diety aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu.”

ski, wieloletni dyrektor Biblioteki Sejmowej w okresie II Rzeczypospolitej (bezpartyjny) oraz Jerzy Albrecht i Jerzy Morawski z PPR, Stanisław Gross i Adam Kuryłowicz z PPS, Kazimierz Nadobnik z PSL. Komisja działała niespiesznie, a jej prace nie zaowocowały własnym projektem regulaminu.

Natomiast 12 czerwca 1948 r. grupa posłów Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów i klubu poselskiego PPR zgłosiła do łaski marszałkowskiej swój projekt, który 16 czerwca został odesłany przez marszałka do wspomnianej wyżej komisji specjalnej. Teraz prace nabrały tempa — Komisja odbyła posiedzenia w dniach 14(!), 21 i 22 czerwca i już 25 czerwca na 46 posiedzeniu przedstawiła sprawozdanie. Do tekstu projektu wprowadzono ponad 30 poprawek natury merytorycznej i redakcyjnej, a dodatkowo do zredagowanego już art. 3 mniejszość zgłosiła wniosek, aby liczbę posłów podpisujących kandydaturę na marszałka Sejmu zmniejszyć z 50 na 30. Postanowienia regulaminu — jak twierdził poseł sprawozdawca — inspirowane były przede wszystkim dotychczasową praktyką Sejmu Ustawodawczego. Z niej wywodziły się m.in. przepisy art. 16, 18 i 19 przewidujące, że przedmiotem obrad Sejmu mogą być wnioski Rady Państwa, że jej członkowie są zawiadamiani o terminie i porządku dziennym posiedzenia Sejmu oraz że posiadają oni prawo wstępu na salę obrad w czasie posiedzenia.

W tym samym nurcie znalazł się też art. 23 ust. 2 pozwalający na składanie wniosków do marszałka w przerwie między sesjami. Wniosek taki marszałek mógł skierować do właściwej komisji, co zastępowało pierwsze czytanie projektu ustawy. Podobnie art. 72 ust. 2 przewidywał, że członkowie Rady Państwa, członkowie rządu, prezes NIK i szef Kancelarii Rady Państwa mogą brać udział w obradach komisji z prawem zgłaszania wniosków, lecz bez prawa głosowania.

Regulamin wraz ze wspomnianą wyżej poprawką mniejszości do art. 3 został bez sprzeciwu uchwalony i wszedł w życie bez opublikowania. Nowelizowano go dwukrotnie. Dnia 2 lipca 1949 r. na wniosek wszystkich klubów został zmieniony art. 61, który zawierał wyliczenie 19 stałych komisji sejmowych. Zlikwidowano wyliczenie, wprowadzając w to miejsce normę mówiącą, że Sejm określa rodzaj komisji stałych uchwałą. Ich skład osobowy Sejm ustalał również uchwałą, powziętą na wniosek marszałka (druk SU nr 528). Jednocześnie dokonano zmian w nazewnictwie i zakresie działania komisji stałych.

Kolejna zmiana regulaminu z dnia 26 lutego 1951 r. zniósła nie tylko system trzech czytań projektów ustaw, a nawet sam termin „czytanie” (poseł sprawozdawca Stanisław Gross: „z uwagi na zupełnie na ogół niezrozumiałą dla społeczeństwa treść tego terminu technicznego, który nieraz nawet wśród posłów budzi wątpliwości”). Termin zastąpiono następującymi pojęciami: „omówienie projektu”, „rozprawa”, „zgłaszanie poprawek” i „głosowanie nad całością projektu”, oczywiście na tym samym posiedzeniu. Wzmocniono również uprawnienia marszałka w zakresie kierowania procesem ustawodawczym i pracą komisji, kosztem uprawnień plenum Sejmu.

Mimo że zmiana w sposób oczywisty zmierzała do ograniczenia roli Sejmu Ustawodawczego, została przyjęta (podobnie jak i poprzednia) w sposób jednomyślny.

Zgodnie z przyjętą zasadą, tekst nowelizacji drukujemy po tekście podstawowym.

W.K.

**REGULAMIN SEJMU USTAWODAWCZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ****DZIAŁ I
ORGANY SEJMU****Art. 1**

1. Na pierwszym posiedzeniu Sejmu przewodniczy do wyboru Marszałka Sejmu jeden z trzech najstarszych wiekiem posłów, wyznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej (senior). Czynności sekretarzy pełnią tymczasowo powołani przez seniora dwaj najmłodszy wiekiem posłowie.

Pierwsze
posiedzenie Sejmu

2. Senior składa ślubowanie poselskie na ręce Prezydenta Rzeczypospolitej, po czym odbiera je od obecnych na posiedzeniu posłów. Senior zarządza niezwłocznie dokonanie wyboru Marszałka.

Ślubowanie
i czynności seniora**Art. 2**

Organami Sejmu są:
Marszałek,
wicemarszałkowie,
sekretarze,
komisje.

Organy Sejmu

Art. 3

1. Sejm wybiera Marszałka i trzech wicemarszałków bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów spośród kandydatów, zgłoszonych uprzednio na piśmie. Zgłoszenie winno być podpisane przez co najmniej trzydziestu posłów.

Wybór Marszałka
i wicemarszałków

2. Mandaty Marszałka i wicemarszałków trwają po rozwiązaniu Sejmu do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu.

Czas trwania
mandatów Marszałka
i wicemarszałków**Art. 4**

1. W przypadku opróżnienia urzędu Marszałka lub wicemarszałka podczas trwania kadencji Sejm dokona na najbliższym posiedzeniu wyboru uzupełniającego.

Wybory uzupełniające
organów Sejmu

2. Do wyboru nowego Marszałka funkcje jego pełni jeden z wicemarszałków, wskazany uchwałą Sejmu.

Art. 5

1. Marszałek stoi na straży godności, powagi i praw Sejmu, reprezentuje Sejm na zewnątrz, przewodniczy jego obradom, przestrzega prawidłowego biegu prac Sejmu oraz zabezpiecza spokój i porządek na terenie sejmowym.

Uprawnienia
Marszałka

2. Marszałek czuwa nad prawidłowym stosowaniem regulaminu i jest uprawniony do jego wykładni.

Wykładnia
regulaminu

3. Marszałek podpisuje wysyłane na zewnątrz pisma, dotyczące działalności Sejmu i jego organów.

Podpisywanie
korespondencji

Art. 6

Uprawnienia
wicemarszałków

Wicemarszałkowie zastępują Marszałka w pełnieniu jego funkcji.

Art. 7

Wybór sekretarzy
Sejmu

1. Sejm wybiera sześciu sekretarzy bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów spośród kandydatów, zgłoszonych uprzednio na piśmie.

Czynności sekretarzy

2. Sekretarze prowadzą protokoły posiedzeń Sejmu i listy mówców, dokonują obliczenia wyników głosowania i pełnią inne czynności, zlecone przez Marszałka.

Art. 8

Funkcjonariusze
sejmowi

1. Marszałek mianuje i zwalnia urzędników sejmowych i za ich działania odpowiada przed Sejmem.

Kancelaria Sejmu

2. Kancelaria Sejmu jest organem pomocniczym Marszałka.

3. Zakres działania Kancelarii Sejmu określa statut, wydany przez Marszałka.

DZIAŁ II POSŁOWIE

Art. 9

Ślubowanie

1. Posłowie składają przed objęciem mandatu na posiedzeniach Sejmu następujące ślubowanie:

„Ślubuję uroczyście jako poseł na Sejm Ustawodawczy według najlepszego rozumienia i zgodnie z sumieniem pracować dla dobra Narodu Polskiego, stać na straży jego praw demokratycznych i czynić wszystko w miarę sił i uzdolnień dla umocnienia niepodległości i pomyślnego rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej”.

2. Ślubowanie odbywa się przez odczytanie roty, a następnie kolejne wywoływanie posłów, z których każdy powtarza słowo „ślubuję”.

Odmowa ślubowania

3. Odmowa złożenia ślubowania powoduje wygaśnięcie mandatu poselskiego (art. 82 ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego).

Wydanie legitymacji
posłowi

4. Kancelaria Sejmu wyda posłowi po złożeniu ślubowania legitymację poselską, podpisaną przez Marszałka, za zwrotem listu wierzitelnego.

Art. 10

Udział w pracach
Sejmu

1. Posłowie są obowiązani brać udział w pracach Sejmu, a w szczególności uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu i komisji, do których zostali powołani jako członkowie lub ich zastępcy.

Lista obecności

2. Poseł stwierdza swą obecność na posiedzeniu Sejmu lub komisji podpisem na liście obecności

Usprawiedliwienie
nieobecności

3. Poseł winien usprawiedliwić swą nieobecność w razie niemożności uczestniczenia w pracach Sejmu.

Urlopy

4. Poseł może z ważnych przyczyn prosić o udzielenie urlopu.

5. Marszałek udziela urlopu do dni siedmiu, na czas dłuższy zaś — Sejm uchwałą, podjętą bez rozprawy. Marszałek zawiadamia Izbę o udzielonych przez siebie urlopach.

Art. 11

1. W razie nie usprawiedliwionej nieobecności na dwóch lub więcej posiedzeniach Sejmu albo komisji w czasie jednej sesji potrąca się posłowi za każde opuszczone posiedzenie 5% diet, począwszy od drugiego posiedzenia.

Skutki nie
usprawiedliwionej
nieobecności

2. Nie usprawiedliwione opuszczenie pięciu kolejnych posiedzeń Sejmu powoduje wygaśnięcie mandatu poselskiego (art. 82 ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego).

3. Jeżeli poseł obowiązany jest uczestniczyć w dwu posiedzeniach komisji, wyznaczonych w tym samym terminie, udział w jednym z posiedzeń usprawiedliwia nieobecność na drugim posiedzeniu.

Art. 12

1. Posłowie od dnia objęcia mandatu otrzymują miesięcznie zryczałtowane diety w wysokości uposażenia zasadniczego III grupy uposażenia urzędników państwowych wraz ze wszystkimi dodatkami pieniężnymi, przywiązany do stanowiska podsekretarza stanu, z wyjątkiem dodatku funkcyjnego.

Diety poselskie

2. Zryczałtowane diety Marszałka równają się trzykrotnej, a wicemarszałka — dwukrotnej wysokości zryczałtowanych diet poselskich.

Diety Marszałka
i wicemarszałka

3. Marszałek i wicemarszałkowie otrzymują zryczałtowane diety aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu.

4. Posłowie — delegowani przez Sejm, Marszałka albo komisje do pełnienia czynności poza Warszawą lub ich miejscem zamieszkania — otrzymują poza dietami (ust. 1) zwrot kosztów delegacji w wysokości określonej zarządzeniem Marszałka.

Diety podczas
delegacji

Art. 13

Posłowie otrzymują po jednym egzemplarzu druków i wydawnictw sejmowych.

Druki

Art. 14

Poseł nie ma prawa powoływać się na mandat poselski w sprawach majątku lub przedsiębiorstwa, którego właścicielem albo udziałowcem jest sam lub bliskie mu osoby.

Zakaz
powoływania się
na mandat poselski

Art. 15

1. Sejm stwierdza wygaśnięcie mandatu poselskiego (art. 82 ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego).

Wygaśnięcie
i unieważnienie
mandatu

2. Marszałek podaje do wiadomości Sejmu unieważnienie mandatu poselskiego (art. 78 ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego).

**DZIAŁ III
POSTĘPOWANIE W SEJMIE**

**Rozdział 1
Przepisy ogólne**

Art. 16

- | | |
|---|--|
| Przedmiot obrad | 1. Przedmiotem obrad Sejmu są: <ol style="list-style-type: none"> a) projekty ustaw, b) wnioski Rady Państwa, c) wnioski i sprawozdania Rządu, d) wnioski poselskie, e) interpelacje, f) sprawozdania i wnioski komisji, g) sprawy przekazane przez obowiązujące ustawy lub przewidziane w regulaminie Sejmu. |
| Forma projektów ustaw, wniosków, interpelacji | 2. Projekty ustaw, wnioski, interpelacje i sprawozdania zgłasza się na piśmie z dołączeniem trzech odpisów. |

Art. 17

- | | |
|--------------------------------------|---|
| Terminy i porządek dzienny posiedzeń | 1. Marszałek wyznacza terminy i ustala porządek dzienny posiedzeń Sejmu. |
| | 2. Sejm może uchwalić zmianę porządku dziennego na wniosek Marszałka lub trzydziestu posłów. |
| | 3. Marszałek może w toku posiedzenia zmienić kolejność rozpatrywania spraw, objętych porządkiem dziennym. |
| | 4. Sprawy, nie objęte porządkiem dziennym, nie mogą być przedmiotem obrad. |

Art. 18

- | | |
|-------------------------------|---|
| Zawiadomienie o posiedzeniach | 1. Marszałek zawiadamia posłów o terminie i porządku dziennym posiedzenia Sejmu, jeżeli nie zostały one podane do ich wiadomości na poprzednim posiedzeniu. |
| | 2. Marszałek zawiadamia o terminie i porządku dziennym posiedzenia Sejmu Prezydenta Rzeczypospolitej, Radę Państwa, Prezesa Rady Ministrów, ministrów i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. |

Art. 19

- | | |
|---------------------|--|
| Wstęp na salę obrad | 1. Prawo wstępu na salę obrad podczas posiedzeń Sejmu przysługuje: członkom Rady Państwa, członkom Rządu, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Szefowi Kancelarii Rady Państwa i ich przedstawicielom, urzędnikom Kancelarii Sejmu, a na polecenie Marszałka — również funkcjonariuszom Straży Marszałkowskiej. |
| Wstęp na galerię | 2. Publiczność może być obecna na galerii podczas jawnych posiedzeń Sejmu za kartami wstępu, wydanymi przez Kancelarię Sejmu. W razie zakłócenia porządku lub spokoju przez publiczność Marszałek może zarządzić usunięcie publiczności. |

Art. 20

1. Z każdego posiedzenia Sejmu sporządza się protokół i stenogram.
2. Wnioski i interpelacje stają się częścią składową protokołu tego posiedzenia, na którym Marszałek zawiadomił o ich przyjęciu.
3. Skreślenie z protokołu i stenogramu zwrotów sprzecznych ze ślubowaniem poselskim i obowiązkiem wierności dla Rzeczypospolitej Polskiej może nastąpić na mocy decyzji Marszałka.
4. Protokół i stenogram o treści ustalonej przez Marszałka są wyłącznym urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad Sejmu.

Protokół
i stenogramPrawo skreśleń
z protokołu
i stenogramu**Art. 21**

Marszałek zarządza drukowanie projektów ustaw, wniosków, sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu, sprawozdań komisji oraz wszelkich innych wydawnictw sejmowych.

Drukowanie
wydawnictw Sejmu**Rozdział 2**
Projekty ustaw i wnioski**Art. 22**

1. Projekty ustaw i wnioski, zgłaszane przez posłów, wymagają co najmniej dziesięciu podpisów.
2. Za wnioskodawcę uważa się posła, podpisanego na pierwszym miejscu.
3. Projekty ustaw winny zawierać uzasadnienie.

Projekty
ustaw i wnioski**Art. 23**

1. Projekty ustaw i wnioski składa się Marszałkowi.
2. Marszałek może projekt ustawy lub wniosek, złożony w przerwie między sesjami, skierować do właściwej komisji; zastępuje to pierwsze czytanie projektu ustawy.

Składanie
projektów ustaw
i wniosków**Art. 24**

1. Marszałek nie przyjmie projektu ustawy lub wniosku, sprzecznego ze ślubowaniem poselskim albo obowiązkiem wierności dla Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek zażąda usunięcia z projektu ustawy lub wniosku zwrotów, nie odpowiadających godności Sejmu lub powadze obrad. Usunięcie tych zwrotów jest warunkiem przyjęcia projektu ustawy lub wniosku.
3. Marszałek oznajmia o przyjętych projektach ustaw i wnioskach nie później niż na najbliższym posiedzeniu Sejmu po wyczerpaniu porządku dziennego.

Odmowa
przyjęcia projektu
ustawy i wnioskuZawiadomienie
o przyjęciu projektu
ustawy i wniosku**Art. 25**

Projekty ustaw podlegają trzem czytaniom.

Trzy czytania ustaw

Art. 26

- Pierwsze czytanie
1. Pierwsze czytanie projektu ustawy polega na przeprowadzeniu rozprawy nad zasadami projektu oraz na odesłaniu do komisji lub odrzuceniu go w całości.
 2. Pierwsze czytanie może się odbyć najwcześniej następnego dnia po rozdaniu posłom druku projektu ustawy.

Art. 27

- Drugie czytanie
1. Drugie czytanie polega:
 - a) na przedstawieniu Sejmowi sprawozdania komisji,
 - b) na przeprowadzeniu rozprawy nad sprawozdaniem,
 - c) na zgłaszaniu poprawek i przegłosowaniu ich,
 - d) na przegłosowaniu projektu ustawy w brzmieniu nadanym mu przez komisję, z uwzględnieniem przyjętych poprawek.
 2. Rozprawa odbywa się łącznie nad zasadami i przepisami szczegółowymi projektu ustawy. Marszałek może jednak zarządzić najpierw rozprawę nad zasadami projektu, a następnie rozprawę szczegółową nad oznaczonymi przez niego częściami projektu.
 3. Drugie czytanie projektu ustawy może się odbyć najwcześniej trzeciego dnia po rozdaniu posłom druku sprawozdania i wniosku komisji.

Art. 28

- Trzecie czytanie
1. Trzecie czytanie projektu ustawy polega na omówieniu i przegłosowaniu wniesionych poprawek oraz na ostatecznym przegłosowaniu projektu ustawy i złożonych rezolucji.
 2. Trzecie czytanie projektu ustawy może się odbyć niezwłocznie, jeżeli Sejm w drugim czytaniu przyjął projekt w brzmieniu nadanym mu przez komisję lub z poprawkami redakcyjnymi albo stylistycznymi. Jeżeli jednak są zapowiedziane poprawki do trzeciego czytania, Marszałek wyznaczy odpowiedni czas na ich zgłoszenie.
 3. W razie przyjęcia w drugim czytaniu projektu ustawy z poprawkami merytorycznymi trzecie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po rozdaniu druku przyjętych poprawek.
 4. W razie odesłania w drugim czytaniu projektu ustawy ponownie do komisji, trzecie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po rozdaniu druku sprawozdania komisji.

Art. 29

- Wnioski nie zawierające projektów ustaw
1. Wniosek, nie zawierający projektu ustawy, odsyła się bez rozprawy do komisji, jeżeli Sejm nie postanowi inaczej.
 2. Sprawozdanie komisji o wniosku wymienionym w ust. 1 może stać się przedmiotem obrad Sejmu najwcześniej następnego dnia po rozdaniu posłom druku tego sprawozdania.
 3. Sejm rozstrzyga o wniosku po wysłuchaniu sprawozdania komisji i przeprowadzeniu rozprawy.

Art. 30

1. Sejm rozstrzyga o wniosku, żądającym ustąpienia Rządu lub ministra, bez uprzedniego odsyłania wniosku do komisji.
2. Sejm może wniosek odrzucić bez rozprawy.

Wniosek
o ustąpienie Rządu
lub ministra

Art. 31

1. Dekrety, przedłożone Sejmowi do zatwierdzenia, Marszałek przekazuje bezpośrednio do komisji.
2. Sejm podejmuje uchwały o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia dekretów po wysłuchaniu sprawozdania komisji i przeprowadzeniu rozprawy.
3. Marszałek przesyła Prezesowi Rady Ministrów uchwały Sejmu o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia dekretów.

Zatwierdzenie
dekretów

Art. 32

1. Marszałek może — a na żądanie dwudziestu pięciu posłów — wnień udzielić głosu wnioskodawcy dla uzasadnienia nagłośności wniosku, udzielając na żądanie głosu jednemu z przeciwników nagłośności wniosku dla odparcia argumentów wnioskodawcy. Każde z tych przemówień nie może trwać dłużej niż pięć minut.
2. Sejm rozstrzyga o nagłośności wniosku zwykłą większością głosów.
3. Wniosek, uznany za nagły, będzie rozpatrzony przez komisję przed innymi sprawami. Sprawozdanie komisji o wniosku nagłym ma pierwszeństwo przed innymi przy układaniu porządku dziennego posiedzenia Sejmu.

Nagłośność wniosku

**Rozdział 3
Interpelacje****Art. 33**

1. Do zgłoszenia interpelacji wystarczy podpis jednego posła.
2. W razie zgłoszenia interpelacji przez kilku posłów za interpelanta uważa się posła, podpisanego na pierwszym miejscu.
3. Interpelacje składa się Marszałkowi.

Zgłaszanie
interpelacji

Art. 34

1. Marszałek nie przyjmie interpelacji, sprzecznej ze ślubowaniem poselskim albo z obowiązkiem wierności dla Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek zażąda usunięcia z interpelacji zwrotów, nie odpowiadających godności Sejmu lub powadze obrad. Usunięcie tych zwrotów jest warunkiem przyjęcia interpelacji.
3. Marszałek oznajmia o przyjętej interpelacji nie później niż na najbliższym posiedzeniu Sejmu po wyczerpaniu porządku dziennego.

Odmowa
przyjęcia interpelacji

Zawiadomienie
o przyjęciu
interpelacji

Art. 35

Przesyłanie
interpelacji
Odpowiedź
na interpelację

1. Interpelacje, przyjęte przez Marszałka, będą przesłane bez rozprawy Prezesowi Rady Ministrów.
2. Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister udzieli w terminie nie dłuższym niż sześć tygodni odpowiedzi na interpelację na piśmie na ręce Marszałka lub ustnie na posiedzeniu Sejmu albo uzasadni odmowę udzielenia odpowiedzi. Marszałek przesyła interpelantom odpis odpowiedzi, udzielonej na piśmie.

Art. 36

Wniesienie
interpelacji
na porządek
dzienny

1. W razie nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub w przypadku odpowiedzi nie zadowalającej interpelantów, mogą oni żądać umieszczenia interpelacji przez Marszałka na porządku dziennym posiedzenia Sejmu.

Rozprawa
nad interpelacją

2. Marszałek umieszcza interpelację na porządku dziennym posiedzenia Sejmu także wówczas, jeżeli Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister zawiadomi go, iż udzieli interpelantom ustnej odpowiedzi.
3. Sejm po wysłuchaniu treści interpelacji i odpowiedzi Rządu rozstrzyga o tym, czy ma się odbyć rozprawa nad interpelacją.
4. W rozprawie może być postawiony wniosek, że Sejm:
 - a) przyjmuje do wiadomości odpowiedź lub ją odrzuca,
 - b) wzywa Rząd do udzielenia w określonym terminie uzupełniającej odpowiedzi na posiedzeniu Sejmu.

Rozdział 4
Obrady

Art. 37

Kierowanie obradami
Wyznaczenie
nowych
sekretarzy

1. Marszałek kieruje obradami Sejmu przy pomocy dwóch sekretarzy.
2. W razie nieobecności na posiedzeniu wszystkich sekretarzy Marszałek porucza ich czynności na tym posiedzeniu powołanym przez siebie posłom.

Art. 38

Jawność posiedzeń

1. Posiedzenia Sejmu są jawne, jeżeli Sejm nie uchwalił ich tajności.
2. Obrady i głosowanie nad wnioskiem o uchwalenie tajności posiedzenia są niejawne.
3. Na posiedzeniu tajnym Sejm nie może głosować w sprawie przyjęcia projektu ustawy lub zatwierdzenia dekretu.

Art. 39

Zapisywanie się
do głosu

Posłowie, zamierzający przemawiać, zapisują się do głosu u sekretarza, prowadzącego listę mówców.

Art. 40

Otwarcie
rozprawy

Po przemówieniu wnioskodawcy lub sprawozdawcy Marszałek otwiera rozprawę i udziela głosu zapisanym na liście mówcom, mając na względzie utrzymanie sprawności obrad i ładu w rozprawie.

Art. 41

1. W razie zapisania się do głosu więcej niż dziesięciu posłów, Marszałek może po dziesiątym przemówieniu zarządzić wybór mówców generalnych „za” i „przeciw” wnioskowi, jeżeli Sejm nie postanowi inaczej.

2. Marszałek wyznaczy mówców generalnych spośród posłów zapisanych do głosu, jeżeli nie nastąpi wybór, przewidziany w ust. 1.

3. Po mówcach generalnych jako ostatni ma głos sprawozdawca, a jeżeli przedmiotem obrad jest wniosek poselski — wnioskodawca.

Mówcy generalni

Art. 42

1. Marszałek udziela głosu Prezesowi Rady Ministrów, ministrom, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Szefowi Kancelarii Rady Państwa i ich przedstawicielom poza kolejnością mówców zapisanych do głosu. Przepis ten dotyczy również przewodniczącego komisji i sprawozdawcy.

2. Sprawozdawca może przemawiać zawsze po wyczerpaniu listy mówców.

Kolejność przemówień

Art. 43

1. Przemówienia posłów nie mogą trwać dłużej niż trzydzieści minut, a poza porządkiem dziennym — nie dłużej niż pięć minut.

2. Nie wolno zabierać głosu więcej niż dwa razy w tym samym czytaniu lub w rozprawie nad tym samym wnioskiem albo tą samą poprawką.

3. Przemówienie posła, któremu Marszałek udzielił głosu po raz drugi w tej samej sprawie, nie może trwać dłużej niż pięć minut.

4. Marszałek może przedłużyć mówcy czas przemówienia.

5. Ograniczenia, przewidziane w niniejszym artykule, nie dotyczą osób, wymienionych w art. 42.

Czas trwania przemówień

Art. 44

Poseł w czasie przemówienia może posługiwać się notatkami, a za zgodą Marszałka odczytywać oświadczenia i dokumenty.

Posługiwanie się notatkami

Art. 45

Marszałek udziela poza porządkiem dziennym głosu w sprawie osobistej:

1) przed przystąpieniem do porządku dziennego dla złożenia oświadczenia w obronie czci posła,

2) po zakończeniu rozprawy dla odparcia zarzutu osobistego lub dla sprostowania błędnie zrozumianego albo nieściśle przytoczonego oświadczenia mówcy.

Przemówienia poza porządkiem dziennym

Art. 46

1. Marszałek winien w związku z rozprawą udzielić głosu dla postawienia wniosku formalnego.

2. Do wniosków formalnych zalicza się w szczególności wnioski o:

a) przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia,

b) uchwalenie tajności posiedzenia,

Wnioski formalne

- c) zamknięcie listy mówców,
- d) odroczenie lub zamknięcie rozprawy,
- e) przejście do porządku dziennego,
- f) odesłanie do komisji,
- g) głosowanie bez rozprawy,
- h) zmianę porządku dziennego,
- i) sposób rozprawy i głosowania,
- j) skrócenie postępowania formalnego.

Art. 47

Zgłoszenie wniosku formalnego

1. Każdy poseł może zgłosić wniosek formalny.
2. Zgłoszenie wniosków o:
 - a) odroczenie lub zamknięcie posiedzenia,
 - b) zmianę porządku dziennego,
 - c) uchwalenie tajności posiedzenia,
 - d) głosowanie imienne

Odmowa przyjęcia

- wymaga poparcia trzydziestu posłów.
3. Marszałek może odmówić przyjęcia wniosku formalnego, jeżeli jego oczywistym celem jest hamowanie obrad.

Art. 48

Rozstrzygnięcie o wniosku formalnym

1. Sejm rozstrzyga o wniosku formalnym po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku.

2. Wniosek formalny, odrzucony przez Sejm, nie może być w tej samej rozprawie ponowiony. O tożsamości wniosku rozstrzyga Marszałek.

3. Wnioski o zamknięcie listy mówców, zamknięcie rozprawy, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia mogą być za zgodą Marszałka ponawiane po każdym dalszym przemówieniu w rozprawie.

Art. 49

Głosowanie nad wnioskami formalnymi

1. Marszałek poddaje pod głosowanie wnioski o zamknięcie listy mówców i o odroczenie lub zamknięcie rozprawy niezwłocznie przed dalszym prowadzeniem rozprawy.

2. Po przyjęciu przez Sejm wniosku o zamknięcie listy mówców Marszałek udziela głosu jedynie mówcom, którzy zapisali się do głosu przed złożeniem wniosku. Ponadto mogą przemawiać wnioskodawca i sprawozdawca.

Art. 50

Skrócenie postępowania formalnego

Sejm może uchwalić następujące skrócenie postępowania formalnego:

- 1) uwolnienie od drukowania projektów ustaw, wniosków lub sprawozdań,
- 2) przystąpienie do rozprawy bez odsyłania do komisji,
- 3) przystąpienie do rozprawy niezwłocznie po rozdaniu druku sprawozdania komisji,
- 4) odbycie pierwszego czytania niezwłocznie po rozdaniu druku projektu ustawy,
- 5) odbycie drugiego czytania niezwłocznie po rozdaniu druku sprawozdania komisji,

- 6) odbycie trzeciego czytania niezwłocznie po uchwaleniu projektu w drugim czytaniu, także w przypadku przewidzianym w art. 28 ust. 3,
- 7) wyznaczenie komisji terminu do przedłożenia sprawozdania.

Art. 51

1. Poprawki składa się na piśmie. Do zgłoszenia poprawki wystarczy podpis jednego posła.
2. Podczas rozpraw nad preliminarzem budżetowym Marszałek może tylko z uzasadnionych powodów przyjąć poprawkę poselską, która nie została zamieszczona w sprawozdaniu Komisji Skarbowo-Budżetowej.
3. Sprawozdawca może we własnym imieniu zgłaszać tylko poprawki redakcyjne i stylistyczne.

Zgłaszanie
poprawek

Rozdział 5 Głosowanie

Art. 52

1. Marszałek po zamknięciu rozprawy oznajmia, że Sejm przystępuje do głosowania.
2. Od tej chwili wolno zabierać głos tylko dla złożenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania i to jedynie przed wezwaniem posłów przez Marszałka do głosowania.

Przystąpienie
do głosowania

Art. 53

Do prawomocności uchwał Sejmu jest konieczna obecność na posiedzeniu co najmniej jednej trzeciej ustawowej liczby posłów, jeżeli obowiązujące przepisy nie stanowią inaczej.

Quorum

Art. 54

1. Głosowanie jest jawne i odbywa się przez powstanie posłów z miejsc.
2. Marszałek zarządza obliczenie głosów, jeżeli istnieje wątpliwość co do wyniku głosowania.
3. Obliczenie głosów winno nastąpić w przypadku, gdy uchwała wymaga kwalifikowanej większości.
4. Wybory odbywają się kartami. Jeżeli zgłoszono tylko jedną kandydaturę, Marszałek w razie braku sprzeciwu stwierdza zgodę Sejmu na wybór zgłoszonego kandydata.
5. Głosy nieważne uwzględnia się przy ustalaniu liczby głosujących posłów, a odrzuca się przy ustalaniu wymaganej większości.

Jawność
głosowania

Obliczenie głosów

Kwalifikowana
większość

Głosy nieważne

Art. 55

1. Porządek głosowania jest następujący:
 - a) najpierw głosuje się nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w całości,
 - b) następnie głosuje się nad poprawkami do poszczególnych artykułów projektu ustawy, przede wszystkim nad tymi, których przyjęcie rozstrzyga lub uchyla poprawki pozostałe,

Porządek
głosowania

c) w końcu głosuje się nad projektem ustawy w całości z uwzględnieniem przyjętych poprawek.

2. Marszałek rozstrzyga o porządku poddawania wniosków i poprawek pod głosowanie.

3. Marszałek może odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny dla stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie ma sprzeczności między poszczególnymi postanowieniami ustawy.

Art. 56

Głosowanie
en bloc

1. Głosuje się nad projektami ustaw w całości (*en bloc*), jeżeli nie zostały do nich zgłoszone poprawki.

2. Nad projektami ustaw, dotyczącymi ratyfikacji umów międzynarodowych, głosuje się zawsze w całości.

Art. 57

Głosowanie
imiennie

Sejm może uchwalić głosowanie imienne na wniosek poparty przez co najmniej trzydziestu posłów i złożony przed wezwaniem do głosowania. Wniosek taki nie jest dopuszczalny w głosowaniu nad wnioskiem formalnym lub nad wnioskiem, nad którym rozprawa nie jest dopuszczalna.

Art. 58

Sposób głosowania
imiennego

Głosowanie imienne odbywa się w sposób następujący:

1) Marszałek wzywa posłów do zajęcia miejsc; sekretarze odbierają karty i wrzucają do urny; na kartach jest wypisane nazwisko głosującego posła oraz słowo „tak” lub „nie”; inne karty uważa się za nieważne;

2) po odebraniu kart Marszałek ogłasza głosowanie za skończone; sekretarze obliczają głosy, po czym Marszałek obwieszcza wynik głosowania; nazwiska głosujących oraz okoliczność, czy głosowali „za” czy też „przeciw” wnioskowi umieszcza się w protokóle i stenogramie;

3) Marszałek może zarządzić wywoływanie imienne posłów, którzy po wywołaniu składają karty do urny.

Art. 59

Przesyłanie ustaw
do ogłoszenia

Marszałek przesyła niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów uchwalone przez Sejm ustawy w celu ogłoszenia, a rezolucje — do wykonania.

DZIAŁ IV KOMISJE

Rozdział 1 Przepisy ogólne

Art. 60

Powolywanie.
Rodzaje komisji

1. Sejm powołuje w celu przygotowania przedmiotu obrad komisje: stałe — dla określonego rodzaju spraw, i nadzwyczajne — dla spraw poszczególnych.

2. Sejm wybiera komisje zwykłą większością głosów bez rozprawy.

Art. 61

1. Ustanawia się następujące komisje stałe:

- 1) Spraw Zagranicznych,
- 2) Wojskową,
- 3) Administracji i Bezpieczeństwa Publicznego,
- 4) Ziem Odzyskanych,
- 5) Samorządową,
- 6) Skarbowo-Budżetową,
- 7) Planu Gospodarczego,
- 8) Przemysłu i Handlu,
- 9) Rolnictwa i Leśnictwa,
- 10) Spółdzielczości i Apropowizacji,
- 11) Pracy i Opieki Społecznej,
- 12) Komunikacji i Poczty,
- 13) Morską,
- 14) Odbudowy,
- 15) Oświatową,
- 16) Kultury i Sztuki,
- 17) Zdrowia,
- 18) Wyznaniową i Narodowościową,
- 19) Prawniczą i Regulaminową.

Podział komisji stałych

2. Skład osobowy i liczbowy komisji stałych określa uchwała Sejmu, powzięta na wniosek Marszałka.

Art. 62

1. Sejm powołuje komisje nadzwyczajne osobną uchwałą, która określa skład, zakres działania, uprawnienia, a w razie potrzeby również termin zakończenia prac komisji.

Komisje nadzwyczajne

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do powołania komisji do opracowania Konstytucji RP.

Art. 63

1. Komisje składają Sejmowi na piśmie sprawozdania ze swych obrad w granicach przedmiotu, przekazanego przez Sejm lub Marszałka.

Zadania komisji

2. Komisje mogą wyłaniać podkomisje.

3. Komisje mogą zasięgać opinii innych komisji co do spraw, będących przedmiotem ich obrad. Komisje mogą odbywać wspólne posiedzenia. Sprawozdanie składa Sejmowi ta komisja, do której Sejm sprawę odesłał.

Art. 64

1. Komisje wybierają przewodniczącego, dwóch jego zastępców i sekretarza.

Wybór prezydium komisji

2. Przewodniczący czuwa nad sprawnością pracy komisji, nie dopuszczając do zalegania spraw, powierzonych komisji do załatwienia.

Zadania przewodniczącego

Art. 65

Komisje mogą za zgodą Marszałka obradować w okresie między sesjami Sejmu.

Art. 66

Protokół komisji

Obrady komisji są protokółowane. Protokół podpisują przewodniczący i sekretarz komisji. Przepisy art. 20 ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio.

Art. 67

Regulamin dla komisji

1. Przepisy regulaminu niniejszego, dotyczące posiedzeń Sejmu, stosuje się odpowiednio do komisji, jeżeli regulamin nie stanowi inaczej.

2. Komisje dla usprawnienia swych prac mogą posiłkować się uchwalonym przez siebie wewnętrznym regulaminem, zatwierdzonym przez Marszałka.

Rozdział 2

Postępowanie w komisji

Art. 68

Zwoływanie posiedzeń komisji

1. Przewodniczący zwołuje posiedzenia komisji.

2. Przewodniczący winien zwołać niezwłocznie posiedzenie komisji na żądanie Marszałka.

3. Przewodniczący winien zwołać posiedzenie komisji na pisemne żądanie jednej trzeciej liczby członków najpóźniej siódmego dnia po zgłoszeniu żądania.

4. Jeżeli przewodniczący nie zwoła posiedzenia komisji w przypadkach przewidzianych w ust. 2 i 3, Marszałek może zwołać posiedzenie komisji i poruczyć jednemu z członków przewodnictwo.

Zawiadomienia o posiedzeniach komisji

5. Przewodniczący zawiadamia o terminach posiedzeń i przedmiocie obrad członków komisji Radę Państwa, Prezesa Rady Ministrów, zainteresowanych ministrów i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 69

Wybór sprawozdawcy. Termin sprawozdania

Komisja wybiera sprawozdawcę, który winien złożyć sprawozdanie o powierzonych sprawie wraz z wnioskami w terminie, wyznaczonym przez przewodniczącego lub komisję. W razie niedotrzymania terminu przewodniczący może przedłużyć wyznaczony pierwotnie termin albo powołać innego sprawozdawcę.

Art. 70

Termin sprawozdania komisji

1. Sejm może wyznaczyć komisji termin dla złożenia sprawozdania o przekazanej sprawie.

2. W razie niezłożenia przez komisję sprawozdania w terminie wyznaczonym Marszałek może — a w sprawach budżetu, narodowego planu gospodarczego i poboru rekruta — winien wnieść sprawę pod obrady Sejmu, wyznaczając sprawozdawcę, a w razie potrzeby również sprawozdawców części przedmiotu obrad.

Art. 71

Komisja odbywa nad sprawozdaniem rozprawę, którą zarządza przewodniczący.

Rozprawa
nad sprawozdaniem

Art. 72

1. Przewodniczący kieruje rozprawą, ustala jej porządek i określa czas przemówień.

Uprawnienia
przewodniczącego

2. Marszałek, wicemarszałkowie, członkowie Rady Państwa, członkowie Rządu, Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Szef Kancelarii Rady Państwa mogą brać udział w obradach komisji z prawem zgłaszania wniosków, lecz bez prawa głosowania.

Udział
w posiedzeniach
komisji

3. Delegaci osób, wymienionych w ust. 2, mogą brać udział w obradach komisji bez prawa głosowania, prawo zaś zgłaszania wniosków przysługuje im wówczas, jeżeli są do tego należycie upoważnieni.

4. Posłowie, nie będący członkami komisji, mogą być obecni na jej posiedzeniach bez prawa głosowania, prawo zaś zabierania głosu przysługuje im tylko za zgodą komisji.

5. Komisja może wysłuchać opinii zaproszonych rzeczoznawców oraz posłów nie będących jej członkami.

Rzeczoznawcy

Art. 73

1. Przewodniczący zarządza głosowanie po zamknięciu rozprawy.

Głosowanie

2. Uchwały komisji są ważne, jeżeli zapadły zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków komisji.

Art. 74

Poprawki do projektów ustaw i wniosków oraz projekty rezolucji winien zgłaszający składać na piśmie.

Zgłaszanie
poprawek

Art. 75

Poprawki poselskie, odrzucone przez komisję, będą na żądanie wnioskodawców zamieszczone w sprawozdaniu komisji jako wnioski mniejszości.

Wnioski
mniejszości

Art. 76

1. Komisja może uchwalać rezolucje, zawierające postulaty pod adresem Rządu lub poszczególnych ministrów.

Rezolucje

2. Głosowanie nad rezolucjami odbywa się po przegłosowaniu projektu ustawy.

3. Rezolucje, przyjęte przez komisję, zamieszcza się w sprawozdaniu komisji.

4. Rezolucje, odrzucone przez komisję, zamieszcza się na żądanie wnioskodawcy w sprawozdaniu komisji jako rezolucje mniejszości.

Rezolucje
mniejszości

5. Komisja przedstawia Sejmowi rezolucje do uchwalenia.

6. Komisja może uchwalić dezyderaty, które Marszałek przesyła do wiadomości Prezesowi Rady Ministrów.

Dezyderaty

Art. 77

Sprawozdawca
na Sejm.
Termin
sprawozdania

1. Komisja po podjęciu uchwał wyznacza sprawozdawcę, który jest obowiązany przygotować pisemne sprawozdanie na Sejm w ciągu trzech dni od ukończenia obrad w komisji.

2. Sprawozdania i wnioski komisji podpisują przewodniczący i sprawozdawca.

Art. 78

Przedkładanie
sprawozdań
Ponowne rozważenie
sprawozdania

1. Przewodniczący składa Marszałkowi sprawozdanie komisji.

2. Marszałek lub Sejm może zwrócić komisji sprawozdanie ze swoimi uwagami do ponownego rozważenia.

DZIAŁ V ODPOWIEDZIALNOŚĆ PORZĄDKOWA I DYSCYPLINARNA

Art. 79

Przywołanie
do rzeczy
Odebranie głosu

1. Marszałek przywołuje „do rzeczy” posła, który w przemówieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad.

2. Po powtórny przywołaniu „do rzeczy” Marszałek uprzedza posła, że po trzecim przywołaniu odbierze mu głos.

Art. 80

Kary dyscyplinarne

Kary dyscyplinarne są następujące:

- 1) przywołanie do porządku,
- 2) przywołanie do porządku z zapisaniem do protokołu,
- 3) wykluczenie z posiedzeń.

Art. 81

Przywołanie
do porządku

Marszałek przywołuje „do porządku” posła, który zachowuje się w sposób nie odpowiadający godności Sejmu lub zakłóca porządek obrad.

Art. 82

Marszałek może stosować przepisy art. 79 ust. 1 i art. 81 również i w stosunku do osób wymienionych w art. 42 ust. 1, bez względu na to, czy są posłami.

Art. 83

Przywołanie
do porządku
z zapisaniem
do protokołu

1. Marszałek przywołuje „do porządku z zapisaniem do protokołu” posła, który dopuścił się cięższego naruszenia porządku obrad Sejmu, albo na tym samym posiedzeniu już dwa razy został przywołany „do porządku”.

2. Marszałek może posłowi, przywołanemu „do porządku z zapisaniem do protokołu” odebrać głos albo odmówić głosu podczas tego samego posiedzenia.

Art. 84

1. Wykluczenie z posiedzeń następuje, jeżeli poseł w sali posiedzeń zachował się w sposób jaskrawo obrażający godność Sejmu, naruszył obowiązki, wynikające ze ślubowania poselskiego, lub zakłóca porządek obrad — pomimo że na tym samym posiedzeniu został przywołany „do porządku z zapisaniem do protokołu”.

Wykluczenie z posiedzeń

2. Marszałek ma prawo wykluczyć posła z posiedzenia, na którym nastąpiło przewinienie (ust. 1).

3. Sejm może uchwałą, powziętą bez rozprawy, wykluczyć posła na okres do pięciu posiedzeń.

Art. 85

1. Poseł wykluczony winien natychmiast opuścić salę posiedzeń i nie może przebywać w niej do upływu terminu, na który został wykluczony (art. 84 ust. 2 i 3).

Skutki wykluczenia z posiedzeń

2. Poseł nie może w okresie wykluczenia brać udziału w posiedzeniach komisji sejmowych.

3. Marszałek może zakazać posłowi przebywania na terenie sejmowym w okresie wykluczenia.

4. Poseł wykluczony, który na wezwanie Marszałka nie opuścił natychmiast sali posiedzeń lub podczas posiedzeń, z których został wykluczony, powrócił na salę — podlega wykluczeniu przez Marszałka na dalsze cztery posiedzenia.

Art. 86

1. Uprawnienia Marszałka, dotyczące: przywołania do rzeczy, do porządku, do porządku z zapisaniem do protokołu oraz co do pozbawienia głosu i wykluczenia z posiedzenia, przysługują odpowiednio przewodniczącemu komisji.

Kary dyscyplinarne w komisjach

2. W razie konieczności nałożenia kary, przekraczającej jego kompetencje — przewodniczący zwraca się do Marszałka o wystąpienie z odpowiednim wnioskiem na Sejm (art. 84 ust. 3).

Art. 87

Przepisy o karach dyscyplinarnych (art. 80–85) stosuje się odpowiednio do posłów, winnych zakłócenia spokoju lub porządku na terenie sejmowym poza salą posiedzeń Sejmu lub komisji.

Zakłócenie spokoju poza salą posiedzeń

Art. 88

1. Kary dyscyplinarne mogą być orzeczone na piśmie.

Orzeczenie kary na piśmie

2. Marszałek zawiadamia Sejm o nałożonej karze dyscyplinarnej na najbliższym posiedzeniu przed przystąpieniem do porządku dziennego.

Art. 89

1. Poseł, na którego nałożono karę dyscyplinarną — określoną w art. 80 pkt 2) i 3) — ma prawo odwołać się w ciągu trzech dni od dnia ogłoszenia na posiedzeniu Sejmu lub doręczenia orzeczenia, zapadłego poza posiedzeniem. Odwołanie wnosi się do Marszałka.

Odwołanie od kar dyscyplinarnych

2. Marszałek może na skutek odwołania się posła złagodzić lub uchylić orzeczoną przez siebie karę dyscyplinarną, w innych przypadkach kieruje odwołanie do Komisji Prawniczej i Regulaminowej.

3. Sejm rozstrzyga odwołanie bez rozprawy.

Art. 90

Marszałek rozstrzyga odwołania od kar dyscyplinarnych, przewidzianych w art. 80 pkt 2 i 3), nałożonych przez przewodniczącego komisji.

DZIAŁ VI SĄD HONOROWY

Art. 91

Właściwość sądu honorowego

1. Sąd honorowy orzeka w sprawach między posłami o naruszenie czci.
2. Sprawę wszczyna się na żądanie posła, kierowane do Marszałka.

Art. 92

Komplet orzekający

Komplet orzekający składa się z dwóch arbitrów oraz superarbitra i jest powoływany do rozpatrywania spraw poszczególnych w sposób określony w niniejszym dziale.

Art. 93

Powołanie arbitrów

1. Każda ze stron winna w ciągu trzech dni po otrzymaniu wezwania Marszałka zawiadomić go o wyznaczeniu swego arbitra spośród posłów.
2. Marszałek powoła arbitra, jeżeli strona nie uczyni zadość wezwaniu, przewidzianemu w ust. 1.

Art. 94

Wybór superarbitra

1. Arbitrowie dokonują wyboru superarbitra spośród posłów w ciągu trzech dni od otrzymania zawiadomienia Marszałka o powołaniu ich na arbitrów, po czym zawiadamiają go o dokonany wybór.
2. Marszałek powoła superarbitra, jeżeli nie zostanie on wybrany w terminie przewidzianym w ust. 1.

Art. 95

Obrońca

Każda ze stron może korzystać z pomocy obrońcy, wybranego przez siebie z grona posłów.

Art. 96

Delegowanie członka kompletu orzekającego

Sąd honorowy może delegować członka kompletu orzekającego dla dokonania poszczególnych czynności dowodowych.

Art. 97

Orzeczenie sądu honorowego

1. Sąd honorowy wydaje orzeczenie po przeprowadzeniu rozprawy i wysłuchaniu stron, jeżeli stawiły się na wezwanie.

2. Orzeczenie zapada większością głosów. Żaden z członków sądu nie ma prawa powstrzymać się od głosowania.

3. Orzeczenie z uzasadnieniem sporządza się na piśmie i doręcza się stronom oraz Marszałkowi.

4. Marszałek może zarządzić opublikowanie orzeczenia na wniosek sądu honorowego lub z własnej inicjatywy.

Opublikowanie
orzeczenia

5. Orzeczenie sądu honorowego, jak również zarządzenie Marszałka co do opublikowania orzeczenia, są ostateczne i zaskarżeniu nie podlegają.

DZIAŁ VII ZMIANA REGULAMINU

Art. 98

Zmiana niniejszego regulaminu może nastąpić z inicjatywy Marszałka lub na wniosek, podpisany przez co najmniej pięćdziesięciu posłów.

Zmiana
regulaminu

Wykaz zmian w regulaminie Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonym dnia 25 czerwca 1948 r.

Zmiana pierwsza została uchwalona dnia **2 lipca 1949 r.** (pos. 6–9, druki nr 523 i 528) i dotyczyła niżej wymienionego artykułu.

Art. 61 otrzymał brzmienie:

„Uchwała Sejmu określa rodzaj komisji stałych. Skład osobowy komisji stałych ustala Sejm uchwałą, powziętą na wniosek Marszałka.”

Zmiana druga została uchwalona dnia **26 lutego 1951 r.** (pos. 27–30, druki nr 883 i 893) i objęła poprawki do niżej wymienionych artykułów:

art. 23

1) otrzymał brzmienie:

„Art. 23. 1. Projekty ustaw i wnioski składa się Marszałkowi.

2. Marszałek nie przyjmie projektu ustawy lub wniosku sprzecznego ze ślubowaniem poselskim albo obowiązkiem wierności dla Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Marszałek zażąda usunięcia z projektu ustawy lub wniosku zwrotów, nie odpowiadających godności Sejmu lub powadze obrad. Usunięcie tych zwrotów jest warunkiem przyjęcia projektu ustawy lub wniosku.”;

art. 24

2) otrzymał brzmienie:

„Art. 24. 1. Marszałek umieszcza projekty ustawy lub wnioski na porządku dziennym posiedzenia Sejmu.

2. Marszałek może projekt ustawy lub wniosek, złożony w przerwie między sesjami lub posiedzeniami Sejmu, przekazać właściwej komisji.”;

art. 25

3) otrzymał brzmienie:

„Art. 25. 1. Rozpatrzenie przez Sejm projektu ustawy lub wniosku umieszczonego przez Marszałka na porządku dziennym posiedzenia Sejmu (art. 24 ust. 1) obejmuje:

- a) omówienie projektu ustawy lub wniosku,
- b) przeprowadzenie rozprawy,
- c) zgłaszanie poprawek i głosowanie ich,
- d) głosowanie całości projektu ustawy lub wniosku.

2. Sejm może odesłać projekt ustawy lub wniosek do właściwej Komisji”.

art. 26

4) otrzymał brzmienie:

„Art. 26. 1. Rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania komisji o projekcie ustawy lub wniosku (art. 24 ust. 2 i art. 25 ust. 2) obejmuje:

- a) omówienie projektu ustawy lub wniosku oraz wysłuchanie sprawozdania,
- b) przeprowadzenie rozprawy,
- c) zgłaszanie poprawek i głosowanie ich,
- d) głosowanie całości projektu ustawy lub wniosku oraz złożonych rezolucji.

2. Sejm na wniosek Marszałka, przewodniczącego komisji lub trzydziestu posłów może przekazać projekt ustawy lub wniosek powtórnie komisji, która w terminie oznaczonym w uchwale składa Sejmowi dodatkowe sprawozdanie”.

art. 27–29

5) skreślono,

w art. 43

6) w ust. 2 skreślono wyrazy: „W tym samym czytaniu lub”;

art. 50

7) otrzymał brzmienie:

„Art. 50. Sejm może uchwalić skrócenie postępowania formalnego przez uwolnienie od drukowania projektu ustawy, wniosku lub sprawozdania”.

w art. 51

8) w ust. 2 po wyrazach: „rozpraw nad” dodano wyrazy: „narodowym planem gospodarczym i”,

9) w tymże ustępie skreślono wyrazy: „Skarbowo-Budżetowej”,

w art. 55

10) w ust. 1 lit. b) otrzymała brzmienie:

„b) następnie głosuje się nad wnioskami mniejszości i zgłoszonymi podczas rozprawy poprawkami do poszczególnych artykułów projektu ustawy, przede wszystkim zaś nad tymi, których przyjęcie rozstrzyga lub uchyla poprawki pozostałe”,

11) w tymże ustępie dodano nową lit. d) o treści:

„d) w razie niezgłoszenia wniosków mniejszości i poprawek głosuje się nad projektem ustawy w brzmieniu nadanym mu przez komisję”,

12) po ust. 1 dodano nowy ust. 2 o treści:

„2. Sejm po przegłosowaniu projektu ustawy przeprowadza głosowanie nad rezolucjami komisji i zgłoszonymi podczas rozprawy”;

w art. 63

13) w ust. 3 w wierszu ostatnim po wyrazie „Sejm” dodano wyrazy „lub Marszałek”;

w art. 69

14) dodano nowy ust. 2 o treści:

„2. W przerwach między posiedzeniami komisji sprawozdawcę wyznacza przewodniczący”;

w art. 70

15) w ust. 1 po wyrazie „Sejm” dodano wyrazy: „lub Marszałek”;

w art. 77

16) w ust. 1 skreślono wyrazy końcowe: „w ciągu trzech dni od ukończenia obrad w komisji.”

Opracowała *Teresa Koperska*

B. ZAGADNIENIA PARLAMENTARNE W ORZECZNICTWIE KONSTITUCYJNYM INNYCH PAŃSTW

LITWA

KONSTITUCJA A LICZBA WICEMARSZAŁKÓW

(orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej nr 9/93 z 24 II 1994)¹

Fakty: Sprawa dotyczyła zarzutu niezgodności z konstytucją postanowień cz. II regulaminu Sejmu Litwy, przewidujących (art. 9 ust 3 i 6, art. 10 ust. 1) powołanie trzech zastępców przewodniczącego Sejmu. Zdaniem wnioskodawców (którymi była grupa posłów na Sejm) naruszyło to postanowienia art. 66 ust. 1² i art. 89 ust. 1 zd. 2³ Konstytucji z 25 X 1992 r. Przepisy te używają bowiem liczby pojedynczej w odniesieniu do „zastępcy przewodniczącego Sejmu” i należy to rozumieć jako nakaz ustanowienia tylko jednego zastępcy, a więc zakaz zwiększania ich liczby na podstawie regulaminu Sejmu.

Po raz pierwszy litewski SK zetknął się z problemem kontroli regulaminu Sejmu, ale nie było wątpliwości co do jego kompetencji⁴, bo art. 105 konstytucji wyraźnie poddaje kontroli „ustawy i inne akty przyjęte przez Sejm”, a sformułowanie to znajduje powtórzenie w art. 1 ust. 1 i art. 63 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z 3 II 1993. Już wcześniej zresztą Sąd rozpatrywał konstytucyjność rezolucji Sejmu i też nie pojawiły się zarzuty braku kognicji⁵.

„[...] Sąd Konstytucyjny uznał, co następuje:

Art. 4 Konstytucji stanowi, że «Naród sprawuje władzę suwerenną bezpośrednio albo przez demokratycznie wybranych przedstawicieli», zaś art. 5 ust. 1 stanowi, że «Władzę państwową w Litwie sprawują Sejm, Prezydent Republiki, Rząd i Sąd.»»

Konstytucja określa porządek tworzenia tych organów władzy, ich kadencje, kompetencje oraz demokratyczne zasady ich funkcjonowania.

¹ Na podstawie tekstu opublikowanego w „East European Case Reporter” 1994, nr 1, s. 143 i n.

² Art. 66 ust. 1: Posiedzeniami Sejmu kieruje przewodniczący Sejmu albo jego zastępca (wszystkie cytaty z: *Konstytucja Republiki Litewskiej*, przekład H. Wisner, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1994).

³ Art. 89 ust. 1: W przypadku śmierci Prezydenta Republiki, dymisji, pozbawienia go urzędu w wyniku przeprowadzonego przez Sejm postępowania procesowego bądź uznania przez Sejm, że stan zdrowia Prezydenta Republiki nie pozwala mu na pełnienie obowiązków, obowiązki Prezydenta Republiki przejmuje czasowo Przewodniczący Sejmu. W takim przypadku Przewodniczący Sejmu traci swe kompetencje w Sejmie i kierowanie pracami Sejmu przejmuje czasowo jego zastępca [...].

⁴ O kompetencji trybunałów konstytucyjnych do kontroli regulaminów parlamentarnych zob. orzeczenia omawiane w „Przeglądzie Sejmowym” 1993 nr 1, s. 119 i n. (Włochy); 1993, nr 4, s. 157 i n. (Niemcy) oraz 1994 nr 2, s. 228 i n. (Francja).

⁵ Zob. orzeczenie nr 4/93 z 19 I 1994 r. w „East European Case Reporter”, jw., s. 119 i n.

Sejm, jako organ ustawodawczy, jest w wykonywaniu swych kompetencji niezależny w granicach wyznaczonych przez konstytucję, zawsze jednak musi zapewniać ciągłość wykonywania kompetencji przyznanych mu przez konstytucję.

W rozdziale V konstytucji zatytułowanym *Sejm*, określone zostały: skład Sejmu i procedura wyborcza, kadencja, uprawnienia i obowiązki członków Sejmu, kompetencje Sejmu, zasady procedury ustawodawczej, a także inne uprawnienia Sejmu jako organu ustawodawczego.

Konstytucja zawiera podstawowe postanowienia o statusie prawnym, władz państwowych, natomiast nie rozwiązuje kwestii zorganizowania ich wewnętrznej działalności, a także niektórych innych kwestii dotyczących ich funkcjonowania. Zadaniem ustawodawcy jest więc przyjęcie przepisów, które dadzą konkretny wyraz prawnemu statusowi poszczególnych instytucji władzy. Ten charakter mają: ustawa o rządzie, ustawa o Sądzie Konstytucyjnym, ustawa o sądach, a także regulamin Sejmu, któremu też przysługuje moc ustawy.

Konstytucja nie zawiera postanowień określających organizację wewnętrzną Sejmu. W rozdziale V konstytucji dotyczącym Sejmu nie określono nawet trybu wyboru przewodniczącego parlamentu, choć określono niektóre jego kompetencje, m.in. kompetencję do przewodniczenia posiedzeniom (art. art. 70, 71, 89, 103, 140 i 149 konstytucji).

Art. 76 konstytucji stanowi, że strukturę Sejmu i porządek jego prac określa regulamin Sejmu. Stąd parlamentowi dana jest kompetencja do ustalania swej struktury wewnętrznej i porządku prac.

Struktura Sejmu obejmuje system organów wewnętrznych, określonych w jego regulaminie, który musi zapewnić zdolność parlamentu do działania i jego efektywne funkcjonowanie. System ten musi więc stwarzać konieczne przesłanki i warunki dla ciągłości wykonywania funkcji Sejmu, określonych przez konstytucję. Najważniejszym elementem tego systemu organów wewnętrznych jest kierowniczy organ Sejmu, jako że jest jedyny, którego funkcje określa sama konstytucja.

Konstytucja przewiduje, że podstawową formą pracy Sejmu są jego posiedzenia. W art. 66 ust. 1 konstytucji przewiduje się, że przewodniczący Sejmu bądź jego zastępca przewodniczą posiedzeniom Sejmu. Choć norma ta wskazuje tylko dwa elementy organu kierowniczego Sejmu, to jej treść ma charakter funkcjonalny. Art. 66 ust. 1 określa bowiem tylko, kto przewodniczy posiedzeniom Sejmu, i nie można z tego wyprowadzić wniosku, że norma ta określa także kwestie strukturalne, tzn. liczbę zastępców przewodniczącego.

W myśl konstytucji przewodniczący Sejmu jest organem parlamentu, sprawującym samodzielne kompetencje konstytucyjne. Natomiast zastępca przewodniczącego Sejmu może, stosownie do art. 66 ust. 1 konstytucji, wykonywać tylko jedną kompetencję, a mianowicie przewodniczyć posiedzeniom Sejmu. Konstytucyjne kompetencje przewodniczącego Sejmu zostają zaś przejęte przez zastępcę przewodniczącego tylko w sytuacji, o której mowa w art. 89 konstytucji, a więc tylko wtedy, gdy czasowo przejmuje on wykonywanie kompetencji przewodniczącego Sejmu.

Brak jest podstaw dla przyjęcia takiego rozumienia art. 89 ust. 1 konstytucji, które nakazywałoby istnienie tylko jednego zastępcy przewodniczącego. Art. 89 ust. 1

stanowi, że w sytuacji, gdy obowiązki Prezydenta Republiki zostają czasowo przejęte przez przewodniczącego Sejmu, ten ostatni traci swe kompetencje w Sejmie i kompetencje te — na podstawie decyzji Sejmu — zostają czasowo przejęte przez jego zastępcę. To postanowienie konstytucyjne nie określa liczby zastępców przewodniczącego, a ustanawia kompetencję Sejmu do delegowania wykonywania obowiązków przewodniczącego Sejmu — na rzecz innej osoby — zastępcy przewodniczącego Sejmu. Oznacza to, że nikt inny, poza samym Sejmem, nie może zmienić statusu zastępcy przewodniczącego Sejmu, tzn. upoważnić go do czasowego wykonywania konstytucyjnych kompetencji przewodniczącego Sejmu od wskazanej daty i na określony czas. Taka procedura ustanawiania (nowych kompetencji zastępcy) wynika z pełni uprawnień Sejmu do rozwiązywania spraw dotyczących swej organizacji wewnętrznej oraz tworzenia swego organu kierowniczego. Porządek rozwiązywania tych kwestii określa sam Sejm w swoim regulaminie.

Z konstytucyjnej pozycji Sejmu jako władzy ustawodawczej wynika konieczność takiego ukształtowania struktury wewnętrznej i demokratycznego porządku prac Sejmu, by umożliwiło to przedstawicielom narodu konstruktywne, efektywne i ciągle wykonywanie suwerennej władzy narodu. Stąd nie ma podstaw do przyjęcia, że art. 66 ust. 1 konstytucji przewiduje istnienie tylko jednego zastępcy przewodniczącego. Jeżeli, w sytuacji określonej w art. 89 ust. 1 konstytucji, zastępca przewodniczącego, który czasowo wykonuje obowiązki przewodniczącego Sejmu, zachoruje lub z innych powodów stanie się niezdolny do wykonywania urzędu, mogłoby to spowodować zakłócenia w pracach Sejmu. Nie istniałaby bowiem żadna inna osoba urzędowa uprawniona do wypełniania konstytucyjnej funkcji przewodniczenia posiedzeniom Sejmu. W takim wypadku, problematyczna okazałaby się możliwość dokonania wyboru tymczasowego zastępcy przewodniczącego, a więc prace Sejmu napotkałyby na przeszkodę.

Ani art. 66, ani art. 89 konstytucji nie ustanawiają ograniczeń Sejmu w określaniu liczby zastępców przewodniczącego Sejmu. Ustanawiając, w myśl art. 76 konstytucji, trzech zastępców przewodniczącego (art. 9 ust. 3 części II regulaminu Sejmu) i używając określenia „zastępcy przewodniczącego” (art. 9 ust. 6 i art. 1 ust. 1 regulaminu) Sejm jedynie realizował swą kompetencję do określania swojej struktury i porządku prac, przyznaną mu przez konstytucję.

Na podstawie art. 102 Konstytucji Republiki Litewskiej oraz art. 53, 54, 55 i 56 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Litewskiej, Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej wydaje następujące orzeczenie:

„uznać, że art. 9 ust. 3 i 6 oraz art. 10 części II regulaminu Sejmu są zgodne z Konstytucją Republiki Litewskiej”.

Przekład i opracowanie *Leszek Garlicki*



INFORMACJE

A. KOMISJA KONSTYTUCYJNA ZGROMADZENIA NARODOWEGO

(marzec – maj 1995 r.)

I. POSIEDZENIA KOMISJI

W dniu 7 marca 1995 r. odbyło się 22. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, z udziałem przedstawicieli Prezydenta RP, Rady Ministrów, reprezentantów kościołów, związków wyznaniowych, zawodowych i organizacji społecznych.

Rozpatrzono wniosek o wprowadzenie dodatkowego art. 5a, dotyczącego kwestii społeczeństwa obywatelskiego. Z czterech zgłoszonych wniosków (posła J. Jaskierni, przedstawicieli Prezydenta RP — prof. M. Pietrzaka i prof. A. Rzeplińskiego, posła J. Ciemnińskiego, senator A. Grześkowiak) największe poparcie uzyskał wniosek posła Jerzego Jaskierni i został wprowadzony do przyjętego tekstu projektu jako art. 6, w konsekwencji czego zmieniła się numeracja kolejnych artykułów.

Art. 6

Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji i innych dobrowolnych zrzeszeń działających na podstawie prawa w celu realizacji interesów oraz wyrażania opinii obywateli.

Przewodniczący komisji poseł A. Kwaśniewski powiadomił, iż prowadzi konsultacje w sprawie przepisów konstytucyjnych dotyczących stosunków państwo–kościół, z tego też względu głosowanie nad odpowiednim artykułem odroczone.

W dalszej części posiedzenia rozpatrzono przepisy art. 19–27 projektu jednolitego konstytucji z 26 stycznia 1995 r.

Przewodniczący zapoznał komisję z zastrzeżeniami Polskiego Towarzystwa Heraldycznego, odnośnie do przyjętych artykułów o godle i barwach Rzeczypospolitej, sygnalizując potrzebę powrócenia do tych przepisów.

Przewodniczący poinformował również o bardzo ciężkim stanie zdrowia członka Komisji Konstytucyjnej, senatora Henryka Rota, który miał atak serca.

W dniu 8 marca 1995 r. odbyło się 23. posiedzenie komisji. Rozpatrzony został wniosek poseł Hanny Suchockiej o uzupełnienie art. 10. dodatkowym ustępem. Artykuł ten przyjęto 9 lutego br., jako art. 9 składający się tylko z jednego ustępu. W wyniku głosowania artykuł ten, teraz już jako art. 10, otrzymał brzmienie:

Art. 10

- 1. Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.*
- 2. Rzeczpospolita Polska może na mocy umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu wykonywanie niektórych uprawnień władz państwowych.*

Następnie komisja przyjęła w głosowaniu tytuł rozdziału II oraz przepisy art. 19–25 i art. 27. Art. 26 został przyjęty wcześniej, na 15. posiedzeniu komisji w dniu 27 stycznia 1995 r.

Rozdział II

PRAWA, WOLNOŚCI I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA

ZASADY OGÓLNE

Art. 20

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 21

- 1. Każdy może czynić to, czego nie zabrania ustawa. Nikogo nie wolno zmuszać do tego, czego ustawa nie nakazuje.*
- 2. Kto czyni użytek z praw i wolności, jest obowiązany szanować wolności i prawa innych.*
- 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być ustalone tylko ustawą, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, w interesie bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.*

Art. 22

- 1. Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*

2. Nikt nie może być dyskryminowany ze względu na rasę, płeć, pochodzenie narodowe lub etniczne, stan zdrowia, niesprawność fizyczną lub psychiczną, pochodzenie społeczne, urodzenie, język, wyznanie lub jego brak, poglądy, majątek albo jakąkolwiek inną przyczynę.

Art. 23

1. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne wypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa.
2. Nikt nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.
3. Obywatel polski podczas pobytu za granicą ma prawo do opieki ze strony Państwa.

Art. 24

Rzeczpospolita Polska gwarantuje obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych prawo do zachowania i rozwoju własnego języka, kultury i obyczajów oraz tradycji. Zapewnia także prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych, instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących uznania i ochrony ich tożsamości kulturowej.

Art. 25

1. Każdy, kto znajduje się pod jurysdykcją Państwa polskiego, korzysta z praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji.
2. Zgodne z prawem międzynarodowym wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa.

PRAWA I WOLNOŚCI OSOBISTE

Art. 26

Każdy człowiek ma prawo do ochrony życia.

Art. 27

1. Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.
2. Nikt nie może być poddany, bez dobrowolnie przez siebie wyrażonej zgody, eksperymentom medycznym lub naukowym.
3. Każda osoba pozbawiona wolności powinna być traktowana w sposób humanitarny, pozwalający jej przystosować się do życia na wolności.

Następnie komisja rozpatrzyła art. 28–35 z projektu jednolitego konstytucji. Wiele dyskusji wywołał projekt przepisów art. 28 i 29 mówiących o nieprzedawnieniu nie tylko zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, ale także przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych nie ściganych z przyczyn politycznych. Potrzebę takich przepisów podnosili przede wszystkim senator Piotr

Andrzejewski (NSZZ „S”) oraz posłowie Jan M. Rokita i Jerzy Ciemniowski (Unia Wolności).

W dniu 9 marca 1995 r. odbyło się 24. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. W wyniku blisko 50 głosowań zostały przyjęte art. 28–35.

Art. 28

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

Art. 29

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

Art. 30

1. Każdemu gwarantuje się wolność osobistą i bezpieczeństwo osobiste. Pozbawienie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych przez ustawę.

2. Każdy pozbawiony wolności bez wyroku sądu ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O każdym pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w zrozumiałym dla siebie języku poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być zwolniony, jeżeli w okresie 48 godzin nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.

4. Każdy, kto został bezprawnie pozbawiony wolności, ma prawo do odszkodowania.

Art. 31

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

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania; może wybrać obrońcę lub korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Art. 32

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy — niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, porządek publiczny lub ze względu na ochronę bezpieczeństwa oraz życia prywatnego stron. Orzeczenie ogłaszane jest publicznie.

3. Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji.

Art. 33

Przepadek rzeczy może nastąpić jedynie w wypadkach przewidzianych ustawą, na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Art. 34

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

2. Wolność i tajemnica komunikowania się są nienaruszalne. Ich ograniczenie może nastąpić z przyczyn i na warunkach określonych ustawą.

3. Mieszkanie każdego jest nienaruszalne. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w wypadkach i w sposób określony ustawą.

Art. 35

1. Każdy ma prawo do zachowania w tajemnicy informacji dotyczących jego osoby. Nie wolno pozyskiwać i gromadzić innych informacji o obywatelach niż niezbędnie koniecznych w demokratycznym państwie prawnym. Zasady i tryb gromadzenia informacji określa ustawa.

2. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go dokumentów urzędowych i kartotek, prawo do sprostowania oraz żądania usunięcia informacji zbędnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Ograniczenie tych praw może określić ustawa.

W dalszej części posiedzenia rozpatrzono przepisy art. 36–40, zawarte w projekcie jednolitym konstytucji, w rozdz. II, podrozdziale — Prawa i wolności osobiste.

Największe kontrowersje powstały przy art. 37, który odnosi się do wolności sumienia i wyznania. W długiej i burzliwej dyskusji wypowiedali się m.in. przedstawiciele kościołów i radykalnej lewicy, jak np. poseł P. Ikonowicz. Przedmiotem kontrowersji było głównie nauczanie religii w szkołach publicznych. Ks. prof. Józef Krukowski w imieniu Konferencji Episkopatu Polski prosił o uwzględnienie podmiotowego prawa rodziców do religijnego i i moralnego wychowania dzieci w zgodności z ich przekonaniem oraz gwarancji państwa dla nauczania religii w szkołach publicznych zgodnie z życzeniem rodziców.

W dniu 21 marca 1995 r. odbyło się 25. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, z udziałem przedstawicieli Prezydenta RP, Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, reprezentantów kościołów, związków wyznaniowych, zawodowych i organizacji społecznych.

Komisja przyjęła w głosowaniu art. 36–40.

Art. 36

1. Każdemu przysługuje wolność nieskrępowanego poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym przez ustawę.

4. Obywatela polskiego nie można wydalic z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.
5. Osoba przebywająca za granicą, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlic się w Polsce na stałe.

Art. 37

1. Każdy ma prawo do wolności sumienia i religii.
2. Wolność religii obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie kościołów i miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej, tam gdzie się znajdują. Nikt nie może być zmuszany do uczestnictwa w praktykach religijnych.
3. Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia swoim dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z ich przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać wolę dziecka, stopień dojrzałości, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania i wierzenia. Religia legalnie istniejącego kościoła lub związku wyznaniowego może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszone prawo do wolności religii innych osób i prawo niewierzących.
4. Nikt nie może być zobowiązany przez władze publiczne do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.
5. Wolność uzewnętrzniania religii może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowo przewidzianym, gdy są one konieczne dla ochrony bezpieczeństwa Państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności albo praw i wolności innych, przy poszanowaniu równości i sprawiedliwości.

Art. 38

1. Każdemu przysługuje wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.
2. Zapewnia się wolność prasy i innych środków masowego przekazu. Korzystanie z tej wolności nie może być ograniczone przez koncesjonowanie lub cenzurę prewencyjną. Ustawa może przewidywać konieczność uzyskania zezwolenia na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.
3. Każdemu przysługuje wolność twórczości artystycznej i badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także korzystania z dóbr kultury.

Art. 39

1. Zakazana jest ekstradycja obywatela polskiego.
2. Zakazana jest ekstradycja osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa politycznego bez użycia przemocy.
3. O ekstradycji orzeka sąd.

Art. 40

Obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych ustawą.

W drugiej części posiedzenia rozpatrzono przepisy art. 41–47 rozdziału II projektu jednolitego konstytucji, z podrozdziału — Wolności i prawa polityczne.

W dniu 22 marca 1995 r. odbyło się 26. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Po zebraniu się komisji jej przewodniczący, poseł Aleksander Kwaśniewski, odroczył rozpoczęcie posiedzenia i zorganizował spotkanie konsultacyjne z przedstawicielami klubów parlamentarnych i kół poselskich reprezentowanych w komisji. Tematem konsultacji był projekt art. 16 dotyczącego stosunków państwo–kościół.

Przewodniczący komisji poseł Aleksander Kwaśniewski i jego zastępca senator Stefan Pastuszka przedstawili projekt tego artykułu, uwzględniający w swej treści konsultacje z Kościołem katolickim i Polską Radą Ekumeniczną.

Art. 16

1. Władze publiczne zachowują neutralność w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych.

2. Kościoły i związki wyznaniowe są równe wobec prawa.

3. Państwo, kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne w swoich dziedzinach.

4. Władze państwowe oraz kościoły i związki wyznaniowe współdziałają ze sobą na rzecz rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Kościoły i związki wyznaniowe nie uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej.

5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską i Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską i ustawy.

6. Stosunek Rzeczypospolitej Polskiej do innych kościołów i związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone na podstawie umowy zawartej przez Rząd z ich właściwymi przedstawicielami.

Po wznowieniu obrad Komisja przyjęła w głosowaniu przepisy art. 41–47.

PRAWA I WOLNOŚCI POLITYCZNE

Art. 41

1. Każdemu przysługuje wolność pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

2. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

Art. 42

1. Każdemu przysługuje wolność zrzeszania się.

2. Ustawa określa tryb sądowej rejestracji oraz formy nadzoru nad zrzeszeniami.

3. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

Art. 43

1. Gwarantuje się wolność zrzeszania w związkach zawodowych oraz w organizacjach pracodawców z ograniczeniami dopuszczonymi przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego.

2. Celem rozwiązywania sporów zbiorowych związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań oraz zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.

3. Wolności związkowe mogą podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego.

4. Związkom zawodowym przysługuje prawo do strajku lub innych form protestu w granicach określonych w ustawie.

5. Ustawa, ze względu na dobro publiczne, może ograniczyć lub zakazać prowadzenia strajku przez określone kategorie pracowników lub w określonych dziedzinach.

Art. 44

Obywatel polski korzystający z pełni praw publicznych ma prawo dostępu do służby publicznej na zasadach równości.

Art. 45

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego, zawodowego lub innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej, gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

2. Prawo to zapewnia dostęp do dokumentów, możliwość rejestracji dźwięku lub obrazu oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej wyłanianych w powszechnych wyborach.

3. Ograniczenie prawa określonego w ust. 1 i 2 może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę praw i wolności innych osób oraz podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego Państwa.

4. Sposób uzyskiwania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa.

Art. 46

1. Obywatel polski, po ukończeniu lat osiemnastu, ma prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także swoich przedstawicieli do Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego.

2. Prawo wybierania nie przysługuje osobom ubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądu oraz osobom pozbawionym prawomocnym orzeczeniem sądu praw publicznych lub wyborczych, na czas trwania ubezwłasnowolnienia lub pozbawienia tych praw.

Art. 47

Każdy może składać petycje oraz wnioski do organów władzy publicznej. Tryb rozpatrzenia petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Następnie senator Alicja Grzeškowiak (NSZZ „S”) zgłosiła wniosek o odłożenie głosowania nad propozycjami dotyczącymi art. 16, regulującymi stosunki państwo–kościół, uzasadniając to potrzebą przedyskutowania tej kwestii w klubie NSZZ „Solidarność”. Wniosek przeciwny zgłosiła poseł Krystyna Łybacka (SLD). W głosowaniu komisja odrzuciła wniosek senator A. Grzeškowiak. W dyskusji poseł Tadeusz Mazowiecki i senator Krzysztof Kozłowski zgłosili zastrzeżenia do pojęcia „neutralność” w propozycji posła A. Kwaśniewskiego i senatora S. Pastuszki, proponując w to miejsce „bezstronność”. Na wniosek posła T. Mazowieckiego dokonano reasumpcji wcześniejszego głosowania i ustalono, że głosowanie w sprawie art. 16 odbędzie się na następnym posiedzeniu komisji w dniu 4 kwietnia br.

Ustalono też, że przed tym posiedzeniem odbędzie się posiedzenie Zespołu Konsultacyjnego w celu uzyskania konsensu w sprawie treści art. 16.

W końcowej części posiedzenia komisja rozpatrzyła przepisy art. 48 projektu jednolitego konstytucji, który reguluje sprawę prawa do pracy i warunków pracy.

W dniu 4 kwietnia 1995 r. odbyło się 27. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, z udziałem przedstawicieli Prezydenta RP, Rady Ministrów i Trybunału Konstytucyjnego, a także reprezentantów kościołów, związków wyznaniowych, związków zawodowych i organizacji społecznych.

W pierwszej części rozpatrywano propozycję przepisów projektu art. 16, dotyczącego stosunków państwo–kościół. Poseł Tadeusz Mazowiecki wniósł do swojej propozycji autopoprawki, które, jak poinformował, uzyskały poparcie senatora Piotra Andrzejewskiego, posłów Hanny Suchockiej i Jerzego Gwiźdźa oraz są do przyjęcia przez kościół.

W tej sytuacji przewodniczący Aleksander Kwaśniewski i senator Stefan Pastuszka oraz poseł Zbigniew Siemiątkowski wycofali swoją propozycję. Uzasadniono to tym, że proponowana formuła kompromisowa traci sens, a ich treść merytorycznie wyczerpuje propozycja posła W. Cimoszewicza.

Głosowano kolejno 15 propozycji, spośród których jedynie wniosek posła T. Mazowieckiego uzyskał więcej głosów za niż przeciw. Za tym wnioskiem głosowało 20 członków komisji, przeciw było 16, a 2 wstrzymało się od głosu. Za wnioskiem głosowało 8 członków komisji z Unii Wolności (posłowie: T. Mazowiecki, H. Suchocka, J. Rokita, J. Ciemniowski, I. Lipowicz, J. Taylor, J. Zdrada i senator K. Kozłowski); 7 z PSL (posłowie: A. Bentkowski, J. Borkowski, P. Chojnacki, M. Pomirski, S. Szatkowski, J. Wojciechowski oraz senator S. Pastuszka); 2 z KPN (L. Moczulski i K. Kamiński), senator P. Andrzejewski (NSZZ „Solidarność”), poseł Jerzy Gwiźdź (BBWR) oraz przez pomyłkę poseł SLD C. Śleziak.

Przeciwko wnioskowi było 10 członków komisji z SLD (posłowie: A. Kwaśniewski, W. Cimoszewicz, R. Grodzicki, S. Jurgielanec, W. Majewski, M. Mazurkiewicz, H. Rojszyk, D. Waniek, J. Wiatr oraz senator J. Mulak), 3 członków PSL (L. Błądek, K. Kurnatowska i W. Serafin); 3 członków Unii Pracy (R. Bugaj, W. Borowik, J. Szymański). Wstrzymali się od głosu: senator A. Grzeškowiak (NSZZ „Solidarność”), poseł H. Dyrda („Republikanie”).

Art. 16

1. *Kościół i związki wyznaniowe są równouprawnione.*
2. *Władze państwowe w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, gwarantując swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.*
3. *Stosunki między Państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania wzajemnej autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.*
4. *Stosunki między Państwem a Kościołem katolickim określa umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.*
5. *Stosunek Państwa do innych kościołów oraz związków wyznaniowych określają ustawy uchwalone na podstawie umowy zawartej przez Rząd z ich właściwymi przedstawicielami.*

Zapowiedzi wniosków mniejszości do tego artykułu zgłosili posłowie L. Błądek i W. Cimoszewicz.

W kolejnej grupie głosowań przyjęto art. 48 dotyczący m.in. prawa do pracy. W rozstrzygającym głosowaniu najwięcej głosów otrzymała zmodyfikowana propozycja podkomisji.

Art. 48

1. *Każdy ma prawo wyboru zawodu i miejsca pracy. Nikomu, z wyjątkiem wypadków określonych w ustawie, nie można zabronić wykonywania zawodu.*
2. *Obowiązek pracy może być nałożony ustawą tylko w wypadkach nie zakazanych w prawie międzynarodowym.*
3. *Stale zatrudnianie dzieci do lat 15 jest zakazane*.*
4. *Państwo określa minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę.*
5. *Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia oraz organizują i wspierają poradnictwo i szkolenie zawodowe.*

W drugiej części posiedzenia rozpatrzono art. 49–56 z podrozdziału Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Szczególne zainteresowanie wzbudziły projekty artykułów dotyczących prawa do nauki, praw rodzicielskich oraz ochrony środowiska przyrodniczego. W dyskusji wzięli również udział przedstawiciele ruchów ekologicznych, m.in. Społecznego Komitetu „Ekologia w Konstytucji”.

W dniu 5 kwietnia 1995 r. odbyło się 28. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Poseł Danuta Waniek wracając do przyjętego na poprzednim posiedzeniu art. 16 prosiła, by jego wnioskodawca poseł T. Mazowiecki wyjaśnił, jak rozumie pojęcie „bezstronność” użyte w tym artykule. Uzasadniła to tym, iż grupa posłów nosi się z zamiarem umieszczenia sprawy stosunków państwo–kościół w referendum, w związku z tym pragnie poznać całą argumentację. Przewodniczący A. Kwaśniewski dopuścił

* Na 30. posiedzeniu Komisji w dniu 12 kwietnia dokonano poprawki tego przepisu, zmieniając granicę wieku z 15 na 16 lat.

jedynie do krótkiej wymiany zdań, stwierdzając, iż okazję do dyskusji stanowić będzie drugie czytanie projektu konstytucji w Zgromadzeniu Narodowym.

Następnie Komisja przyjęła w głosowaniu projekty kolejnych 6 artykułów, tj. art. 49–55.

Art. 49

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

2. Gwarantuje się każdemu pracownikowi prawo do ustawowych dni wolnych od pracy oraz corocznego płatnego urlopu. Ustawa określa maksymalne normy czasu pracy.

Art. 50

1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 16 roku życia jest obowiązkowa.

2. Nauczanie w szkołach publicznych jest bezpłatne. Ustawa może wprowadzić opłaty za pobieranie nauki w publicznych szkołach wyższych.

3. Rodzice mają prawo wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne.

4. Instytucje i obywatele mają prawo zakładania szkół podstawowych, średnich i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Ustawa określa warunki tworzenia i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi.

5. Władze publiczne tworzą warunki umożliwiające pobieranie nauki i kształcenie zawodowe odpowiednio do zdolności ucznia i studenta.

6. Gwarantuje się autonomię wyższych uczelni, na zasadach określonych w ustawie.

Art. 51

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

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Art. 52

1. Obywatel ma prawo do opieki zdrowotnej świadczonej przez publiczną służbę zdrowia, na zasadach określonych ustawą.

2. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

3. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym skutkom zdrowotnym wynikającym z degradacji środowiska.

4. Władze publiczne tworzą obywatelom warunki uprawiania kultury fizycznej i sportu.

Art. 53

1. Rodzina znajduje się pod ochroną prawa.

2. Gwarantuje się prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem.

3. Ograniczenie, zawieszenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej może nastąpić tylko w wypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie orzeczenia sądowego.

Art. 54

1. Państwo gwarantuje ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.
2. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.
3. Dziecku zdolnemu do formułowania własnego poglądu zapewnia się prawo do swobodnego jego wyrażenia. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane wysłuchać i w miarę możliwości uwzględnić pogląd dziecka.

Art. 55

1. Państwo tworzy warunki do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnego i przyszłych pokoleń.
2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władzy publicznej.
3. Obywatel ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.
4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Z projektu jednolitego wykreślono na wniosek posła J. Zdrady projekt art. 53. Dotyczył on gwarancji dla wolności badań naukowych, twórczości artystycznej oraz ochrony praw autorskich. Sprawy te zostały jednak uwzględnione we wcześniejszych art. 38 i 21.

W dalszej części posiedzenia rozpatrywano art. 57, 58 z projektu jednolitego konstytucji.

W dniu 11 kwietnia 1995 r. odbyło się 29. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, z udziałem przedstawicieli Prezydenta RP, Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, reprezentantów kościołów i związków wyznaniowych, związków zawodowych i organizacji społecznych. Poseł Marek Rojszyk (SLD) zgłosił wniosek o wprowadzenie do art. 22 zakazu dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej. W głosowaniu wniosek uzyskał poparcie 16 osób (A. Kwaśniewski, W. Cimoszewicz, T. Iwiński, J. Jaskiernia, K. Łybacka, W. Majewski, J. Mulak, L. Pastusiak, M. Rojszyk, C. Śleziak i D. Waniek — wszyscy SLD; J. Ciemniowski i J. Taylor z Unii Wolności, W. Borowik — Unia Pracy, P. Ikonowicz — PPS, J. Szczepaniak — PSL), przeciw było 6 osób (P. Chojnacki, M. Kurnatowska, S. Pastuszka, M. Pomirski i S. Szatkowski — wszyscy PSL, oraz K. Kozłowski z Unii Wolności), a wstrzymało się od głosu 7 osób (T. Mazowiecki, J. Zdrada, J. Madej — wszyscy Unia Wolności; R. Grodzicki, M. Mazurkiewicz z SLD; J. Orzechowski — PSL i H. Kroll — Mniejszość Niem.). W rezultacie art. 22 otrzymał brzmienie:

Art. 22

1. Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym ze względu na płeć, rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne, stan zdrowia, niesprawność fizyczną lub psychiczną, pochodzenie społeczne, urodzenie, orientację seksualną, język, wyznanie lub jego brak, poglądy, majątek albo jakąkolwiek inną przyczynę.*

Poseł D. Waniek zgłosiła wniosek dotyczący umieszczenia w projekcie dodatkowego artykułu o równości praw kobiet i mężczyzn. Posłowie z Unii Wolności I. Lipowicz i J. Zdrada uważali, że wystarczy uzupełnić o tę kwestię art. 22.

W głosowaniu wniosek poseł D. Waniek poparło 15 osób, przeciw było 11, a wstrzymało się od głosu 3 członków komisji. W rezultacie dodatkowy przepis umieszczono jako art. 23, co zmieniło numery kolejnych przyjętych już artykułów.

Art. 23

1. *Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym.*

2. *Zapewnia się kobiecie równe z mężczyzną prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, godności publicznych i odznaczeń.*

Następnie przyjęto art. 57 i 58.

Art. 57

1. *Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym wspierania ich działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.*

2. *Ochronę praw lokatorów określa ustawa.*

Art. 58

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

W drugiej części posiedzenia komisja rozpatrzyła propozycje do art. 59–68, z rozdz. II, podrozdziału: Środki ochrony wolności i praw, projektu jednolitego konstytucji.

W dniu 12 kwietnia 1995 r. odbyło się 30. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Komisja odrzuciła wniosek przedstawicieli prezydenta, by w przyjętym już art. 26 dodać nowy ustęp, mówiący o tym, że dzieci do osiągnięcia pełnoletności korzystają z praw i wolności za zgodą rodziców, chyba że konstytucja lub ustawa przyznaje im samodzielność w korzystaniu z nich bądź wynika ona z treści tych praw i wolności.

Na wniosek poseł K. Łybackiej komisja dokonała zmiany w art. 48 ust. 3, poprawiając przepis zakazujący stałego zatrudniania dzieci do lat 15, ustalając tę granicę na 16 lat.

Następnie w głosowaniu zostały przyjęte art. 59–66 z rozdz. II projektu konstytucji z podrozdziałów: Środki ochrony praw i wolności oraz Obowiązki.

ŚRODKI OCHRONY PRAW I WOLNOŚCI

Art. 59

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

2. *Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności.*

Art. 60

1. *Każdy, którego konstytucyjne prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach i wolnościach lub obowiązkach określonych w Konstytucji.*

2. *Przepis ust. 1 nie dotyczy prawa określonego w art. 41.*

Art. 61

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie jego praw lub wolności naruszonych przez władze publiczne.

Art. 62

1. *Praw określonych w art. 49 ust. 4 i 5, art. 50, art. 51 ust. 5, art. 52–53 oraz art. 56–58 można dochodzić w granicach określonych ustawą.*

2. *Rada Ministrów i organy wykonawcze władz samorządowych przedstawiają, wraz z wnioskiem o absolutorium, sprawozdanie z wykonania zadań związanych z realizacją tych praw.*

OBYWIAZKI

Art. 63

Obowiązkiem obywatela polskiego jest lojalność i wierność Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 64

Obowiązkiem obywatela jest ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Art. 65

1. *Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny.*

2. Obywatel, któremu sumienie nie pozwala na odbywanie służby wojskowej, może być obowiązany do służby zastępczej.

3. Zakres obowiązku służby wojskowej określa ustawa.

Art. 66

Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za jego pogarszanie. Zasady odpowiedzialności określa ustawa.

W drugiej części posiedzenia na wniosek przedstawiciela Rady Ministrów komisja odłożyła rozpatrzenie przepisów zawartych w projekcie rozdziału III — System źródeł prawa. Wnioskodawca prof. S. Gebethner uzasadniał to tym, że Rada Legislacyjna pracuje dopiero nad uwagami i wnioskami do tego rozdziału, które niebawem Rada Ministrów będzie mogła przedstawić Komisji Konstytucyjnej.

Komisja przystąpiła do omawiania rozdz. IV dotyczącego Sejmu i Senatu, rozpatrując art. 81–84 projektu jednolitego konstytucji.

W dniu 16 maja 1995 r. odbyło się 31. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, z udziałem przedstawicieli Prezydenta RP, Rady Ministrów, kościołów, związków wyznaniowych, związków zawodowych i organizacji społecznych.

Poseł Krzysztof Kamiński z KPN zwrócił się do przewodniczącego Aleksandra Kwaśniewskiego z pytaniem, czy w związku z tym, że od kilku dni jest kandydatem na stanowisko prezydenta, nie zamierza zrezygnować z przewodniczenia komisji, której działalność łączy się z częstym występowaniem przed kamerami telewizyjnymi.

Przewodniczący A. Kwaśniewski odpowiedział, że nie zamierza składać rezygnacji i wypełnianie obowiązków w Komisji Konstytucyjnej nie ucierpi z powodu kampanii wyborczej.

Komisja przyjęła w głosowaniu art. 81–83 z rozdziału „Sejm i Senat”, a następnie rozpatrzyła przepisy art. 84–95, z projektu jednolitego konstytucji (w ujęciu wariantowym). Szczególnie ożywioną dyskusję wywołały artykuły dotyczące niepołączalności pewnych stanowisk z funkcją posła oraz ewentualne wprowadzenie instytucji zastępcy posła.

Rozdział IV
SEJM I SENAT

Art. 81

1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.
2. Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów (Rządu).

Art. 82

1. Sejm składa się z 460 posłów.

2. Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Art. 83

1. Senat składa się ze 100 senatorów.
2. Wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.

W dniu 17 maja 1995 r. odbyło się 17. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. W głosowaniu przyjęto art. 84–99. Największe emocje powstały przy głosowaniu wniosku przedstawicieli prezydenta, proponującego, aby na czas zajmowania stanowiska członka rządu funkcję posła lub senatora pełnił jego zastępca.

Wniosek uzyskał 17 głosów za, 16 przeciw, ale w ostatecznym głosowaniu uzyskał jednak mniejsze poparcie, bowiem większość członków komisji poparła wniosek zgłoszony przez posła A. Kwaśniewskiego.

Art. 84

1. Sejm i Senat wybierany jest na okres 4 lat. Kadencja nowo wybranego Sejmu i Senatu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.

2. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent nie później niż na 90 dni przed upływem okresu 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem okresu 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu.

3. Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Skrócenie kadencji Sejmu oznacza jednoczesne skrócenie kadencji Senatu. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

4. Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może w wypadkach określonych Konstytucją zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje również kadencja Senatu.

5. Prezydent zarządzając skrócenie kadencji Sejmu zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu, wyznaczając ich datę na dzień przypadający nie później niż w okresie 45 dni od dnia urzędowego ogłoszenia zarządzenia Prezydenta o skróceniu kadencji Sejmu. Prezydent zwołuje pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu nie później niż 15 dnia po dniu przeprowadzenia wyborów.

6. W razie skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia w tym wypadku wyborów stosuje się odpowiednio przepis ust. 1.

7. Uchwała Sejmu lub zarządzenie Prezydenta o skróceniu kadencji Sejmu nie mogą być podjęte w okresie stanu wojennego lub wyjątkowego oraz w ciągu 90 dni po ich zakończeniu. W takim wypadku kadencja Sejmu i Senatu ulega odpowiedniemu przedłużeniu.

Art. 85

Prawo wybierania do Sejmu i Senatu ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18 lat.

Art. 86

1. Wybrany do Sejmu może być obywatel mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 21 lat.
2. Wybrany do Senatu może być obywatel mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 30 lat.

Art. 87

1. Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy.
2. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzania wyborów określa ustawa.

Art. 88

1. Nie można być równocześnie posłem i senatorem.
2. Nie można kandydować jednocześnie do Sejmu i Senatu.

Art. 89

1. Mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wojewody, ich zastępców, Rzecznika Praw Obywatelskich, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz ambasadora.
2. Sędzia, prokurator, funkcjonariusz państwowej służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej oraz funkcjonariusz policji i służb ochrony państwa nie może sprawować mandatu poselskiego.
3. Ustawa może określić inne wypadki niepołączalności lub zakazu sprawowania mandatu poselskiego.

Art. 90

Ważność wyboru posłów, wobec których nie zgłoszono protestu, stwierdza Sejm lub Senat. O ważności wyboru posła, wobec którego zgłoszono protest, rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Art. 91

1. Posłowie są przedstawicielami całego Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców.
2. Przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, posłowie składają przed Sejmem ślubowanie następującej treści:
„Ślubuję uroczyście, rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej.”
Ślubowanie może być złożone z dodaniem słów „Tak mi dopomóż Bóg”.
3. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu.

Art. 92

1. Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu;

za taką działalność poseł lub senator odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w wypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu.

2. W okresie od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej.

3. Postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim wypadku ulega również zawieszeniu na ten okres bieg przedawnienia w postępowaniu karnym.

4. Poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. W takim wypadku nie stosuje się przepisów ust. 2 i 3.

5. Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, a gdy Sejm nie obraduje — bez zgody Prezydium Sejmu, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania; po zatrzymaniu bezzwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu. Na żądanie Marszałka poseł musi być natychmiast zwolniony.

6. Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa.

Art. 93

Posłom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu.

Art. 94

1. Posłom nie wolno prowadzić, w zakresie określonym przez ustawę, działalności gospodarczej z osiągnięciem nieuzasadnionej korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego albo jego nabywania.

2. Za naruszenie zakazów, o których mowa w ust. 1, poseł, uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu.

Art. 95

1. Sejm i Senat obradują na posiedzeniach.

2. Pierwsze posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu zwołuje Prezydent na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów.

Art. 96

1. Sejm wybiera ze swego grona Marszałka, wicemarszałków i sekretarzy.

2. Sejm powołuje komisje stałe oraz może tworzyć komisje nadzwyczajne.

3. Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje go na zewnątrz.

4. Marszałek i wicemarszałkowie tworzą Prezydium Sejmu.

5. Prezydium Sejmu czuwa nad tokiem prac Sejmu i jego organów.

Art. 97

1. *Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.*
2. *Tryb działania komisji śledczych określa ustawa.*

Art. 98

1. *Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu, jak też tryb powoływania i działalności jego organów oraz sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, określa regulamin uchwalony przez Sejm.*
2. *Przepisy regulaminu Sejmu nie mogą naruszać uprawnień innych organów państwowych, określonych w Konstytucji i ustawach.*

Art. 99

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

W drugiej części posiedzenia Komisja rozpatrzyła art. 100–104 projektu jednolitego konstytucji (w ujęciu wariantowym). Najwięcej miejsca w dyskusji poświęcono przepisom artykułu dotyczącego interpelacji i zapytań poselskich. Podkreślano ich szczególnie ważną rolę jako narzędzia kontroli wobec rządu, odrzucając jednak pomysły rozszerzenia ich np. na prezesa NBP czy szefa kancelarii Prezydenta RP.

W dniu 30 maja 1995 r. odbyło się 33. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, z udziałem przedstawicieli Prezydenta RP, Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, kościołów i związków wyznaniowych, związków zawodowych i organizacji społecznych. Posiedzenie rozpoczęto od minuty ciszy, którą uczczono pamięć zmarłej prof. dr Janiny Zakrzewskiej, przedstawiciela Trybunału Konstytucyjnego w Komisji Konstytucyjnej. Następnie zatwierdzono plan pracy w miesiącach czerwiec–lipiec br.

W głosowaniu komisja przyjęła art. 100–104.

Art. 100

Do Senatu i senatorów stosuje się odpowiednio art. 89–94 oraz art. 96 i art. 98–99.

Art. 101

1. *Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje lub zapytania poselskie.*
2. *Odpowiedź na interpelację powinna być udzielona w ciągu 21 dni, a na zapytanie — bezpośrednio po jego złożeniu, na posiedzeniu Sejmu.*
3. *Odpowiedź na interpelację może być przedmiotem debaty na posiedzeniu Sejmu.*
4. *Odpowiedź na zapytanie nie może być przedmiotem debaty na posiedzeniu Sejmu.*

Art. 102

1. *Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju.*
2. *Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. W razie gdy Sejm nie może się zebrać, o stanie wojny postanawia Prezydent.*

Art. 103

Użycie Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jak również pobyt wojsk państwa obcego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub ich przemieszczanie się przez Jej terytorium wymaga uprzedniej zgody Sejmu.

Art. 104

1. *W wypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, tworzą Zgromadzenie Narodowe.*
2. *Tryb obradowania Zgromadzenia Narodowego określa regulamin uchwalony przez Zgromadzenie Narodowe.*

Zastrzeżenia do przyjętego art. 103 zgłosił poseł K. Kamiński (KPN), uzyskując poparcie senatora P.Andrzejewskiego (NSZZ„S”). Ich zdaniem treść tego przepisu koliduje z normami zawartymi w Karcie ONZ, w rozdziale o „Akcjach w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji”. Gdyby się to potwierdziło, art. 103 zostanie poddany reasumpcji.

W drugiej części posiedzenia komisja rozpatrzyła art. 105–112 z projektu jednolitego konstytucji (w ujęciu wariantowym).

W dniu 31 maja 1995 r. odbyło się 34. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. W głosowaniu przyjęto dalszych 7 artykułów z rozdziału „Sejm i Senat”, art. 105–108 i 110–112. Na wniosek posła W. Cimoszewicza nie głosowano art. 109, ponieważ jego treść związana jest z uprawnieniami prezydenta i zostanie rozpatrzona łącznie z projektem rozdziału V: Prezydent RP.

Art. 105

1. *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów. Tryb wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez posłów określa regulamin Sejmu.*
2. *Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.*
3. *Rada Ministrów do przedstawionego projektu ustawy załącza założenia podstawowych aktów wykonawczych.*
4. *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.*

Art. 106

1. *Sejm rozpatruje ustawy w trzech czytaniach.*
2. *Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów.*
3. *Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.*
4. *Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu. W razie wycofania projektu Sejm podejmuje decyzję o dalszym toku postępowania.*

Art. 107

Sejm uchwała ustawy większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje inne uchwały, jeżeli przepisy ustaw i uchwał Sejmu nie stanowią inaczej.

Art. 108

1. *Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.*
2. *Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może zaproponować poprawkę do tekstu ustawy lub ją odrzucić. Senat przed upływem tego terminu może powiadomić Sejm, że nie skorzysta z tych uprawnień. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, postępowanie ustawodawcze w Sejmie i Senacie uważa się za zakończone.*
3. *Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo proponującą poprawkę uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.*

Art. 110

1. *Rada Ministrów może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o uznanie projektu ustawy jako pilny.*
2. *Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego*
3. *W postępowaniu w sprawie ustawy pilnej termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a dla podpisania ustawy przez Prezydenta 7 dni.*

W drugiej części posiedzenia komisja zaczęła rozpatrywać rozdział V: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Rozpatrzono 8 artykułów (art. 113–120).

Wobec dużej rozbieżności zdań co do zakresu uprawnień prezydenta ustalono, że członkowie komisji będą mogli w ciągu tygodnia składać projekty kompleksowych rozwiązań rozdziału o prezydencie.

II. POSIEDZENIA PODKOMISJI I ZESPOŁÓW

W dniu 30 marca 1995 r. odbyło się 7. posiedzenie Zespołu Konsultacyjnego, pod przewodnictwem posła Aleksandra Kwaśniewskiego. W posiedzeniu wzięli

udział: poseł A. Bentkowski i senator J. Orzechowski (obaj z PSL), poseł J. Jaskiernia (SLD), poseł T. Mazowiecki (UW), poseł R. Bugaj (UP), senator P. Andrzejewski (NSZZ„S”), poseł J. Gwiżdż (BBWR). oraz poseł H. Dyrda (Republikanie). Obecni byli również wicemarszałek Senatu Stefan Jurczak oraz przewodniczący Zespołu Stałych Ekspertów, prof. K. Działocha.

Przedmiotem posiedzenia była wymiana poglądów na temat projektu art. 16, dotyczącego stosunków państwo–kościół. Przewodniczący A. Kwaśniewski poinformował o rozmowach z sekretarzem gen. Konferencji Episkopatu Polski bp. Tadeuszem Pieronkiem i ks. prof. Remigiuszem Sobańskim. Wątpliwości przedstawicieli kościoła wywołało pojęcie „neutralność”.

Poseł T. Mazowiecki zaproponował użyć pojęcie „bezstronność”. Poparł to senator P. Andrzejewski, stwierdzając też, że spór nie dotyczy tylko formuł słownych, ale również modelu państwa. Przedstawiciele klubu PSL opowiedzieli się za pojęciem „neutralność”, bowiem bezstronność oznacza postawę aktywną.

Przewodniczący A. Kwaśniewski zaproponował dalsze konsultacje w gronie członków komisji w celu osiągnięcia kompromisu.

RÓŻNE

W dniu 1 marca 1995 r. poseł Jan Budkiewicz (SLD) przekazał Komisji Konstytucyjnej projekt przepisów konstytucyjnych dotyczących kultury.

W dniu 1 marca 1995 r. prof. dr Barbara Stanosz w imieniu Federacji Polskich Stowarzyszeń Humanistycznych wystosowała pisma do Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z protestem przeciwko niezapraszaniu na posiedzenia Komisji Konstytucyjnej przedstawicieli Federacji.

W dniu 1 marca 1995 r. Konsystorz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego wydelegował do udziału w pracach Komisji Konstytucyjnej ks. radcę Mieczysława Cieślara (w miejsce ks. Henryka Czembora).

W dniu 3 marca 1995 r. członek Komisji Konstytucyjnej poseł Włodzimierz Cimoszewicz, b. wicepremier i minister sprawiedliwości, został wybrany wicemarszałkiem Sejmu.

W dniu 3 marca 1995 r. Komisja Konstytucyjna otrzymała stanowisko Zarządów ZChN i Młodzieży Wszechpolskiej w Zielonej Górze, apelujące o rezygnację z zapisu rozdziału państwa od kościoła i umieszczenia w preambule konstytucji inwokacji odwołującej się do Boga.

W dniach 3–4 marca 1995 r. odbyła się w Poznaniu konferencja nt. „Założenia nowej konstytucji RP”. Wzięli w niej udział członkowie i eksperci Komisji Konstytucyjnej. Poseł Hanna Suchocka wygłosiła referat: „Ustrój gospodarczy w nowej

konstytucji”, a prof. Piotr Winczorek referat: „Dyskusja wokół podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”. Materiały z konferencji opublikowano w czasopiśmie „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 25.

W dniu 4 marca 1995 r. Sejm zatwierdził skład rządu premiera Józefa Oleksego. Jeden z najaktywniejszych członków Komisji Konstytucyjnej, przewodniczący podkomisji poseł Jerzy Jaskiernia został ministrem sprawiedliwości. Inny członek Komisji Aleksander Łuczak został wicepremierem i przewodniczącym Komitetu Badań Naukowych.

W dniu 6 marca 1995 r. przewodniczący Aleksander Kwaśniewski spotkał się z sekretarzem generalnym Konferencji Episkopatu Polski, ks. bp. Tadeuszem Pieronkiem. Przedmiotem spotkania był problem stosunków państwo–kościół w nowej konstytucji.

W dniu 6 marca 1995 r. Rada Wojewódzka Towarzystwa Kultury Świeckiej w Rzeszowie przesłała Komisji Konstytucyjnej swoje stanowisko w sprawie umieszczenia w konstytucji zasady rozdziału kościoła od państwa.

W dniu 8 marca 1995 r. przewodniczący Aleksander Kwaśniewski spotkał się z przedstawicielami kościołów zgrupowanych w Polskiej Radzie Ekumenicznej.

W dniu 8 marca 1995 r. prezydent Lech Wałęsa przyjął rezygnację i odwołał ze stanowiska zastępcy szefa Kancelarii Prezydenta RP, prof. dra Lecha Falandysza, przedstawiciela prezydenta w Komisji Konstytucyjnej.

W dniu 8 marca 1995 r. Zarząd Główny Polskiego Towarzystwa Heraldycznego przesłał „Stanowisko Polskiego Towarzystwa Heraldycznego w sprawie konstytucji i znaków państwa”, z prośbą o uwzględnienie w pracach Komisji Konstytucyjnej.

W dniach 10–12 marca 1995 r. odbyła się w Krakowie międzynarodowa konferencja „Konstytucja w służbie demokracji”, zorganizowana przez Fundację „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”. W jej Radzie Programowej znajduje się członek Komisji Konstytucyjnej senator Krzysztof Kozłowski oraz ekspert komisji profesor Paweł Sarnecki. W konferencji wzięli udział także inni członkowie Komisji Konstytucyjnej: senator Stefan Pastuszka, senator Piotr Andrzejewski, poseł Tadeusz Mazowiecki, poseł Jerzy Ciemniowski.

W dniu 13 marca 1995 r. w Poznaniu odbyło się spotkanie nt. „Samorząd a Konstytucja”, zorganizowane przez Stowarzyszenie Gmin Regionu Wielkopolski, z udziałem członków Komisji Konstytucyjnej. Stanowisko w sprawie miejsca samo-

rządu terytorialnego w nowej konstytucji przesłano przewodniczącemu Komisji Konstytucyjnej.

W dniach 16–18 marca 1995 r. obradowała na swoim 275 posiedzeniu plenarnym Konferencja Episkopatu Polski. W komunikacie opublikowanym po posiedzeniu stwierdzono, że w preambule do konstytucji powinno się znaleźć odwołanie do Boga. Wyrażono przekonanie, że konstytucja powinna zawierać zasadę tolerancji, a nie neutralności światopoglądowej. Odrzucono też termin „rozdział kościoła od państwa” ze względu na związane z nim niektóre doświadczenia z czasów PRL.

W dniu 20 marca 1995 r. przewodniczący Komisji A. Kwaśniewski spotkał się z sekretarzem generalnym Konferencji Episkopatu Polski bp. T. Pieronkiem w sprawach dotyczących pracy nad nową konstytucją.

W dniu 22 marca 1995 r. biskup koadiutor warszawski Kościoła Polsko-Katolickiego, ks. prof. dr hab. Wiktor Wysoczański, poinformował, że Kościół Polsko-Katolicki zgłasza do udziału w posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej ks. dziekana Kazimierza Bonczara w miejsce ks. bp. Tadeusza Majewskiego.

W marcu 1995 r. dyrektor CBOS prof. Lena Kolarska-Bobińska przesłała komunikat z badań „Społeczeństwo wobec referendum konstytucyjnego” przeprowadzonych na początku lutego 1995 r.

Zdecydowana większość ankietowanych opowiedziała się za przeprowadzeniem referendum o charakterze częściowym, dającym społeczeństwu możliwość ustosunkowania się do poszczególnych przepisów nowej konstytucji.

W marcu 1995 r. zaczęły wpływać do komisji liczne listy z archidiecezji przemyskiej, popierające wystąpienie abp Józefa Michalika domagające się umieszczenia w preambule konstytucji *Invocatio Dei*.

Nie mniej licznie wpływały karty pocztowe od przedstawicieli ruchów gejowskich i lesbijskich, żądające umieszczenia przepisu zakazującego dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

W dniu 1 kwietnia 1995 r. członek Komisji Konstytucyjnej poseł Tadeusz Mazowiecki utracił funkcję przewodniczącego Unii Wolności. W komisji są jeszcze następujący szefowie partii: A. Kwaśniewski — SDRP, R. Bugaj — UP, J. Gwiżdż — BBWR, P. Ikonowicz — PPS, L. Moczulski — KPN.

W dniu 12 kwietnia 1995 r. przewodniczący Rady Legislacyjnej przy prezesie Rady Ministrów powiadomił przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej, że rząd zamierza przedstawić uwagi do projektu przepisów konstytucyjnych, z rozdziału o źródłach prawa.

W dniu 25 kwietnia 1995 r. Sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu przyjęła propozycję przepisów konstytucyjnych dotyczących kultury i skierowała je do rozpatrzenia przez Komisję Konstytucyjną.

W dniu 25 kwietnia 1995 r. prezydent RP Lech Wałęsa odwołał swojego przedstawiciela w Komisji Konstytucyjnej, prof. Lecha Falandysza i wyznaczył w to miejsce podsekretarza stanu, zastępcę szefa Kancelarii Prezydenta, Tomasza Kwiatkowskiego.

W dniu 25 kwietnia 1995 r. Towarzystwo im. Stanisława ze Sarbimierza (wśród jego czołowych postaci są m.in. prof. dr hab. Mirosław Korolko i doc. dr hab. Anna Sucheni-Grabowska) przesłało protest w sprawie przyjętego projektu art. 37 ust. 3, widząc w nim ograniczenie praw rodziców i ewentualne źródło konfliktów między rodzicami i dziećmi.

W kwietniu 1995 r. ukazał się „Przegląd Powszechny” nr 4 z 1995 r., zawierający sprawozdanie z dyskusji redakcyjnej z grudnia 1994 r., dotyczącej stanu prac i kształtu przyszłej konstytucji. W dyskusji wzięli udział m.in. prof. Janina Zakrzewska, przedstawiciel Trybunału Konstytucyjnego w Komisji Konstytucyjnej, oraz ks. prof. Remigiusz Sobański, przedstawiciel Episkopatu Polski w Komisji Konstytucyjnej. Zaproszeni członkowie Komisji Konstytucyjnej, Hanna Suchocka i Ryszard Bugaj, nie mogąc przybyć na spotkanie przesłali swoje wypowiedzi na piśmie.

W dniu 5 maja 1995 r. Polskie Towarzystwo Weksylologiczne przesłało do Komisji Konstytucyjnej stanowisko w sprawie herbu i barw państwa.

W dniu 12 maja 1995 r. Sejm odwołał ze składu Komisji Konstytucyjnej posłów: Jerzego Jaskiernię (SLD), Aleksandra Łuczaka i Władysława Serafina (obaj PSL).

W ich miejsce Sejm powołał posłów: Krzysztofa Janika (SLD), Wiesława Piątkowskiego i Andrzeja Śmietanko (obaj PSL).

W dniu 12 maja 1995 r. Senat odwołał ze składu Komisji Konstytucyjnej senatora Henryka Rota (SLD) i powołał w jego miejsce wicemarszałka Senatu Grzegorza Kurczuka (SLD).

W dniu 12 maja 1995 r. Zarząd Główny Stowarzyszenia Ruchu Kultury Chrześcijańskiej „Odrodzenie” przesłał rezolucję III Zjazdu tegoż Stowarzyszenia, wzywającą Komisję Konstytucyjną do uwzględnienia w projekcie konstytucji wezwania Imienia Bożego oraz prawa rodziców do decydowania o wychowaniu dzieci.

W dniu 13 maja 1995 r. na konwencji wyborczej SdRP, przewodniczący Komisji Konstytucyjnej A. Kwaśniewski został wybrany na kandydata w wyborach prezydenckich. Członek Komisji poseł Danuta Waniek została przewodniczącą jego komi-

tetu wyborczego, a dwaj inni członkowie Komisji Konstytucyjnej i posłowie: Zbigniew Siemiątkowski i Krzysztof Janik znaleźli się w ścisłym kierownictwie tegoż komitetu.

W dniu 18 maja 1995 r. prezydent Lech Wałęsa upoważnił do reprezentowania go w Komisji Konstytucyjnej zastępcę szefa Kancelarii Prezydenta, podsekretarza stanu Andrzeja Marcinkowskiego (mianowany na ten urząd 12 maja br.)

W dniu 23 maja 1995 r. Komisja Konstytucyjna otrzymała projekt Konstytucji opracowany przez p. Radosława Obsta z Wrocławia. Proponuje on m.in. zniesienie urzędu Prezydenta RP i Rzecznika Praw Obywatelskich, a także Trybunału Konstytucyjnego i NIK.

W dniu 25 maja 1995 r. przewodniczący Komisji A. Kwaśniewski wziął udział w posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa, na którym dyskutowano sprawę projektu nowej konstytucji, a w szczególności rozdziału o sądownictwie.

W dniu 27 maja 1995 r. zmarła w Warszawie prof. dr hab. Janina Zakrzewska, sędzia Trybunału Konstytucyjnego, przedstawicielka Trybunału Konstytucyjnego w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego od 1992 r., w latach 1990–1991 ekspert Komisji Konstytucyjnej Sejmu X kadencji, autorka jednego z projektów konstytucji (wspólnie z prof. J. Ciemniewskim).

Członek PEN Clubu, Komitetu Helsińskiego oraz Państwowej Komisji Wyborczej.

Pracownik naukowy Instytutu Nauk Prawnych PAN, wybitna specjalistka z dziedziny prawa konstytucyjnego, autorka licznych publikacji.

W dniu 30 maja 1995 r. Marszałek Sejmu RP Józef Zych przekazał Komisji Konstytucyjnej kopię pisma Prezydium Rady Polonii Belgijskiej, które zgłasza postulaty do projektu konstytucji, dotyczące praw wyborczych obywateli polskich zamieszkałych za granicą.

Opracował *Sławomir Jakubczak*