

PRZEGLĄD
SEJMOWY

DWUMIESIĘCZNIK

ROK V

2(19)/1997



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

**U w a g a. Artykułów nie zamówionych redakcja nie zwraca. Redakcja
zastrzega sobie prawo do skrótów w tekstach nadesłanych do publikacji.**

redaktor ANDRZEJ SOŁOMIEWICZ

korektorka MARIA SUDA

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 1997

ISSN 1230-5502

KANCELARIA SEJMU

Przygotowanie, druk i oprawa: Wydawnictwo Sejmowe
Arkuszy wydawniczych 15,5. Arkuszy drukarskich 12,25
Wydanie pierwsze
Warszawa, maj 1997

<http://wydawnictwa.sejm.gov.pl/ps/>

SPIS TREŚCI

DZIAŁ I

STUDIA I MATERIAŁY

<i>Dr Aleksander Patrzalek, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego</i>	
<i>Dr hab. Wiesław Skrzydło, profesor UMCS w Lublinie</i>	
Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce	9
Summary	21
<i>Dr Józef Repel, adiunkt w Uniwersytecie Wrocławskim</i>	
Nowa ustawa o referendum	22
Summary	38
<i>Tanja Diemer-Benedict, Instytut Prawa Wschodniego w Kolonii</i>	
Prewencyjna kontrola konstytucyjności w Europie Środkowo-Wschodniej (tłumaczenie <i>Leszek Garlicki</i>)	39
Summary	50

DZIAŁ II

OPINIE, RECENZJE, NOTY, POLEMIKI

A. OPINIE

I. W sprawie dołączania projektów aktów wykonawczych do wnoszonego projektu ustawy budżetowej (1. <i>Andrzej Szmyt</i> , s. 51; 2. <i>Cezary Kosikowski</i> , s. 53; 3. <i>Wojciech Odrowąż-Sypniewski</i> , s. 54)	51
II. W przedmiocie zgodności art. 5 ordynacji wyborczej do Sejmu z konstytucyjną zasadą równości praw wyborczych do Sejmu (<i>Janusz Mordwiłko</i>)	57
III. O projekcie ustawy zmieniającej ordynację wyborczą do Sejmu (skreślenie art. 5) (<i>Paweł Sarnecki</i>)	59
IV. W sprawie przesłanek konstytucyjności i legalności rozporządzenia (<i>Beata Szepietowska</i>)	62

B. RECENZJE

Volumina Constitutionum, tom I 1493–1549, volumen 1. 1493–1526 (<i>Kazimierz Orzechowski</i>)	65
Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych, pod red. Grzegorza Kryszenia i Eugeniusza Zwierzchowskiego (<i>Przemysław Kierończyk</i>)	70
Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej, pod red. Michała T. Staszewskiego i Danuty Waniek (<i>Wiesław Kraluk</i>)	74
Francis Jacobs, Richard Corbett, Michael Shackleton, Parlament Europejski (<i>Jan Galster</i>)	80
Gregory S. Mahler, Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela (<i>Wojciech Orłowski</i>)	85

C. NOTY

Wolf Linder, Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym (<i>Paweł Sarnecki</i>)	90
Prawa człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe — seria wydawnicza Rady Uczelnianej Zrzeszenia Studentów Polskich przy Uniwersytecie Śląskim, red. naczelny Andrzej Bisztyga (<i>Wojciech Kręcisz</i>)	93
Roman Andrzej Tokarczyk, Zarys prawa Stanów Zjednoczonych Ameryki (<i>Andrzej Bałaban</i>)	95

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

A. REGULAMINY PARLAMENTARNE	
Regulamin Parlamentarnego Klubu Posłów i Senatorów PSL „Piast” (z 1928 r.)	97
B. ZAGADNIENIA PARLAMENTARNE W ORZECZNICTWIE KONSTITUCYJNYM INNYCH PAŃSTW	
Irlandia: Konstytucja a zasady prawa naturalnego (przekład i opracowanie Leszek Garlicki)	101

DZIAŁ IV**INFORMACJE**

A. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (<i>Sławomir Jakubczak</i>)	107
B. Prace komisji sejmowych nad projektami ustaw i uchwał (wykazy)	128
C. Wykonywanie funkcji kontrolnej Sejmu	
I. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej (<i>Hanna Barabach</i>)	164
II. Interpelacje poselskie (informacja statystyczna)	166
D. Prace senackie (<i>Wiesława Dziewulska</i>)	167
E. Trybunał Konstytucyjny	
I. Fryderyk Zoll, glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt K.25/95)	170
II. Wykaz orzeczeń, uchwał i postanowień Trybunału Konstytucyjnego (za luty i marzec 1997 r.)	181
F. Orzecznictwo innych sądów	
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1996 r. (sygn. akt III CZP 72/96)	186
G. Wykaz wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących ustaw (za luty i marzec 1997 r.)	189

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

A. AKTY PRAWNE SEJMU	
Wykaz ustaw ogłoszonych	191
Wykaz uchwał podjętych	192
Wykaz ratyfikowanych umów międzynarodowych	193
Wykaz rezolucji przyjętych	193
B. AKTY PRAWNE SENATU	194

TABLE OF CONTENTS

SECTION I STUDIES AND PAPERS

<i>Dr. Aleksander Patrzalek, Professor, University of Wrocław</i>	
<i>Dr. Habil. Wiesław Skrzydło, Professor, University of Maria Curie-Skłodowska, Lublin</i>	
The Objectives and Principles of the Codification of Electoral Law in Poland	9
Summary	21
<i>Dr. Józef Repel, Assistant Professor, University of Wrocław</i>	
The New Law on Referendum	22
Summary	38
<i>Tanja Diemer-Benedict, The Institute of Eastern Law in Cologne</i>	
The Preventional Control of Constitutionality in Central-Eastern Europe (translated by <i>Leszek Garlicki</i>)	39
Summary	50

SECTION II OPINIONS, REVIEWS, NOTES AND DISCUSSIONS

A. OPINIONS

I. Concerning the Inclusion of Bills of Executory Acts to the Budgetary Bill (1. <i>Andrzej Szmyt</i> , p. 51; 2. <i>Cezary Kosikowski</i> , p. 53; 3. <i>Wojciech Odrowąż-Sypniewski</i> , p. 54)	51
I. Concerning the Accordance of Article 5 of the Sejm Electoral Law with the Constitutional Principle of Equality of Voting Rights (in Reference to the Sejm) (<i>Janusz Mordwiłko</i>)	57
III. On the Bill Amending the Sejm Electoral Law (the Deletion of Art. 5) (<i>Paweł Sarnecki</i>)	59
IV. Concerning the Premises of Constitutionality and Legality of a Decree (<i>Beata Szepietowska</i>)	62

B. REVIEWS

Volumina Constitutionum, vol. I 1493-1549, part 1. 1493-1526 (<i>Kazimierz Orzechowski</i>)	65
The Constitutional Regulation of the Social and Economic Order and of Public Finances, edited by Grzegorz Kryszewski and Eugeniusz Zwierzchowski (<i>Przemysław Kierończyk</i>)	70
The Referendum in Poland and in Eastern Europe, edited by Michał T. Staszewski and Danuta Waniek (<i>Wiesław Kraluk</i>)	74
Francis Jacobs, Richard Corbett, Michael Shackleton, The European Parliament (<i>Jan Galster</i>)	80
Gregory S. Mahler, The Knesset. Parliament in the Israeli Political System (<i>Wojciech Orłowski</i>)	85

C. NOTES

Wolf Linder, Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies (<i>Paweł Sarnecki</i>)	90
Human Rights. The Humanities Notebooks — editorial series of the Council of the Polish University Students' Association by the Silesian University, Chief Editor Andrzej Bisztyga (<i>Wojciech Kręcisz</i>)	93
Roman Andrzej Tokarczyk, An Outline of the Law of the United States of America (<i>Andrzej Bataban</i>)	95

SECTION III**DOCUMENTS****SOURCE MATERIALS FOR STUDIES ON PARLIAMENTARIANISM****A. PARLIAMENTARY RULES OF PROCEDURE**

- Rules of the Polish Peasant Party "Piast" Sejm and Senate Parliamentary Club** (of 1928) 97

B. PARLIAMENTARY MATTERS IN THE CONSTITUTIONAL RULINGS OF OTHER STATES

- Ireland: The Constitution and the Principles of Natural Law** (translated and elaborated by *Leszek Garlicki*) 101

SECTION IV**INFORMATION**

- A. The Constitutional Committee of the National Assembly** (*Sławomir Jakubczak*) . . . 107

- B. Work of the Sejm Committees on Drafts of Bills and Resolutions** (listings) 128

C. The Execution of the Control Function of the Sejm

- I. The Constitutional Accountability Committee (*Hanna Barabach*) 164

- II. Interpellations by Deputies (statistic information) 166

- D. Senate Work** (*Wiesława Dziewulska*) 167

E. Constitutional Tribunal

- I. Fryderyk Zoll, Gloss to the Ruling of the Constitutional Tribunal of December 3, 1996 (act call no K.25/96) 170

- II. A List of the Rulings, Resolutions and Decisions of the Constitutional Tribunal (February and March, 1997) 181

F. The Jurisdiction of Other Courts

- The Resolution of the Supreme Court of September 20, 1996 (act call no. III CZP 72/96) . . . 186

G. A List of the Initiatives of the Ombudsman Concerning Laws

- (February and March, 1997) 189

SECTION V**LIST OF THE LEGAL ACTS OF THE SEJM AND SENATE****AS WELL AS PUBLICATIONS OF THE SEJM, SENATE, THE NATIONAL ASSEMBLY, THE OMBUDSMAN, THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND THE SUPREME BOARD OF CONTROL****A. LEGAL ACTS OF THE SEJM**

- A List of Promulgated Laws 191

- A List of Passed Resolutions 192

- A List of Ratified International Treaties 193

- A List of Passed Declarations 193

- B. LEGAL ACTS OF THE SENATE** 194

СОДЕРЖАНИЕ

I ОТДЕЛ

ИССЛЕДОВАНИЯ И МАТЕРИАЛЫ

<i>Доктор Александр Патшалек, профессор Вроцлавского университета</i>	
<i>Доктор наук Веслав Скишидло, профессор УМКС в Люблине</i>	
Цели и принципы кодификации избирательного права в Польше	9
Резюме	21
<i>Доктор Юзеф Репель, адъюнкт Вроцлавского университета</i>	
Новый закон о референдуме	22
Резюме	38
<i>Таня Димер-Бенедикт, Институт восточного права в Кельн</i>	
Превентивный контроль конституционных форм правления в Центрально-Восточной Европе (перевод <i>Лешек Гарлицкий</i>)	39
Резюме	50

II ОТДЕЛ

СООБЩЕНИЯ, РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ, ПОЛЕМИКИ

A. СООБЩЕНИЯ

I. К делу приложения проектов исполнительных актов к представляемому проекту бюджетного закона (1. <i>Анджей Шмыт</i> , с. 51; 2. <i>Цезары Косиковский</i> , с. 53; 3. <i>Войцех Одровонж-Сытневский</i> , с. 54)	51
II. К вопросу согласованности 5 статьи положения о выборах в Сейм с конституционным принципом равенства избирательного права в Сейм (<i>Януш Мордвилко</i>)	57
III. О проекте закона, отменяющего положение о выборах в Сейм (снятие 5 статьи) (<i>Павел Сарнецкий</i>)	59
IV. По вопросу условий конституционных форм правления и легальности постановления (<i>Бэата Шепетовская</i>)	62

B. РЕЦЕНЗИИ

<i>Volumina Constitutionum, t. I 1493–1549, volumen 1. 1493–1526 (Казимеж Ожеховский)</i>	65
Конституционное регулирование общественно-хозяйственного строя и общественных финансов, под ред. Гжегожа Крышениа и Эугениуша Звежовского (<i>Пшемислав Кероньчик</i>)	70
Референдум в Польше и в Восточной Европе, под ред. Михала Т. Сташевского и Дануты Ванек (<i>Веслав Кралюк</i>)	74
Францис Якобс, Рихард Корбетт, Михаэль Шаклетон, Европейский парламент (<i>Ян Гальстер</i>)	80
Грегори С. Малер, Кнесет. Парламент в политической системе Израиля (<i>Войцех Орловский</i>)	85

C. ОБЗОРЫ

Волф Линдер, Швейцарская демократия. Решение конфликтов в многокультурном обществе (<i>Павел Сарнецкий</i>)	90
Права Человека. Гуманитарные научные тетради — издательская серия Вузовского совета Сообщения польских студентов Силезского университета, главный редактор Анджей Биштыга (<i>Войцех Кренциш</i>)	93
Роман Анджей Токарчик, Очерк права Соединенных Штатов Америки (<i>Анджей Балабан</i>)	95

III ОТДЕЛ ДОКУМЕНТЫ

ИСТОЧНИКИ ПО ИССЛЕДОВАНИЮ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

- A. ПАРЛАМЕНТСКИЕ УСТАВЫ
Устав Парламентского клуба депутатов и сенаторов ПСЛ „Пяст” (с 1928 г.) 97
- B. ВОПРОСЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ДРУГИХ СТРАН
Ирландия: Конституция а принципы натурального права (перевод и редакция *Лешек Гарлицкий*) 101

IV ОТДЕЛ СООБЩЕНИЯ

- A. Конституционная комиссия Национальной ассамблеи (*Славомир Якубчак*) 107
- B. Работы сеймовых комиссий по проектам законов и постановлений (списки) 128
- C. Исполнение контрольной функции Сейма
I. Комиссия по конституционной ответственности (*Ганна Барабах*) 164
II. Интерпелляции депутатов (статистическая информация) 166
- D. Работы Сената (*Веслава Дзевульская*) 167
- E. Конституционный трибунал
I. Фридерик Золл, глосса к решению Конституционного трибунала от дня 3 декабря 1996 г. (шифр акт K.25/95) 170
II. Список решений, постановлений и распоряжений Конституционного трибунала (февраль и март 1997 г.) 181
- F. Судебная практика других судов
Постановление Верховного суда от дня 20 сентября 1996 г. (шифр акт III CZP 72/96) 186
- G. Список выступлений Заступника гражданских прав по отношению к законам (февраль и март 1997 г.) 189

V ОТДЕЛ

СПИСКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ СЕЙМА И СЕНАТА

А ТАКЖЕ ПУБЛИКАЦИЙ СЕЙМА, СЕНАТА, НАЦИОНАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ, ЗАСТУПНИКА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ, КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА И ВЕРХОВНОЙ КОНТРОЛЬНОЙ ПАЛАТЫ

- A. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ СЕЙМА
Список объявленных законов 191
Список принятых постановлений 192
Список ратифицированных международных договоров 193
Список принятых резолюций 193
- B. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ СЕНАТА 194



STUDIA i MATERIAŁY

ALEKSANDER PATRZALEK
WIESŁAW SKRZYDŁO

CELE I ZASADY KODYFIKACJI PRAWA WYBORCZEGO W POLSCE

1. Niedogodności dotychczasowego stanu rzeczy

Proces transformacji ustrojowej, rozpoczęty w Polsce na przełomie lat 80. i 90., wywarł znaczący wpływ na zmiany w poglądach na charakter i rolę wyborów, na możliwość uzyskania przez obywateli dzięki nim wpływu na skład organów państwowych, na kierunki działania państwa i na kształt realizowanej przez jego aparat polityki. Zmiany te przyczyniały się do formowania się społeczeństwa obywatelskiego.

Spółeczeństwo polskie już w latach 80. dawało wyraz swemu negatywnemu stanowisku wobec obowiązującego wówczas systemu wyborczego i opartej na nim praktyki wyłaniania organów przedstawicielskich. W końcowych latach istnienia PRL pojawiły się postulaty, w których domagano się demokratyzacji wyborów i prawa wyborczego, większego wpływu wyborców na rezultaty głosowania, wprowadzenia alfabetycznego układu list kandydatów oraz pełnej swobody w zakresie wysuwania kandydatów na posłów i radnych¹. Postulaty te, odzwierciedlające żądania społeczeń-

¹ Zob. Z. Jarosz, *Prawo wyborcze a koalicyjny system sprawowania władzy w PRL*, PiP 1985, z. 4; tenże, *W sprawie koncepcji wyborów do rad narodowych*, PiP 1983, z. 10; A. Patrzalek, *Nowy system wyborczy do Sejmu PRL*, PiP 1985, z. 7/8; F. Siemieński, *Nowa ordynacja wyborcza do rad narodowych*, PiP 1984, z. 5; W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, PiP 1987, z. 10; tenże, *Węzłowe problemy prawa wyborczego*, PiP 1985, z. 9; B. Zawadzka, *O dalszą demokratyzację prawa wyborczego (Doświadczenia i wnioski)*, PiP 1985, z. 2; taż, *W sprawie reformy systemu wyborczego*, PiP 1983, z. 11.

czeństwa, zderzały się jednak wówczas z rozwiązaniami prawnymi, których celem było uniemożliwienie zmiany istniejącego reżimu politycznego przy użyciu kartki wyborczej. Zmieniały się wprawdzie w latach 80. ordynacje wyborcze do Sejmu i do rad narodowych, ale ani w takim stopniu, ani też w kierunku, którego oczekiwali obywatele.

W wielu państwach Europy i innych części świata, które już wcześniej przyjęły demokratyczne zasady rządzenia, w minionym dziesięcioleciu umacniano i rozbudowywano instytucje prawa wyborczego. Stabilizacja zasad systemu wyborczego i związanych z nim instytucji stanowiła istotny czynnik kształtowania się wysokiej kultury politycznej społeczeństw w tych państwach. Umacniała też ona sferę praw politycznych obywateli, a także mechanizm wyłaniania przedstawicieli w drodze wyborów. Na tym tle polski system wyborczy prezentował się wysoce niekorzystnie.

Transformacja ustrojowa, korzystnie oddziałując na zmiany w zakresie wybierania przedstawicieli narodu, a także innych organów pochodzących z wyborów, nie wyeliminowała jednak z naszego prawa wyborczego przypadkowych rozwiązań, nie zapobiegła też zjawisku częstych gruntownych modyfikacji ordynacji wyborczych. Co gorsza, wiele z nich dyktowały potrzeby bieżącej polityki, chęć znalezienia rozwiązań prawnych bardziej korzystnych dla zyskujących wpływy polityczne ugrupowań. Mieliśmy więc do czynienia przed kolejnymi wyborami z uchwalaniem nowych regulacji prawnych albo z rozległą nowelizacją dotychczasowych, z opracowywaniem ustaw wyborczych normujących niemal wszystko od nowa. Zjawisko to zrodziło ideę dokonania kodyfikacji prawa wyborczego, stworzenia kodeksu wyborczego na wzór regulacji spotykanych już w wielu państwach Europy Zachodniej, który może ujednoczyć zasady i instytucje prawa wyborczego stosowane w toku wyłaniania składów różnych organów i ustabilizować je. To z kolei może pozytywnie wpłynąć na zwiększenie i umocnienie praw wyborczych obywateli, na kształtowanie kultury politycznej społeczeństwa.

Podjęcie i zrealizowanie tej idei wymaga jednak czasu i odpowiedniego przygotowania. Kolejne wybory różnych organów państwa w wymiarze ogólnopaństwowym (Sejm, Senat, Prezydent RP) czy lokalnym dostarczają przekonujących argumentów na rzecz podjęcia prac kodyfikacyjnych. Różne ustawy wyborcze w rozmaity sposób regulują podobne instytucje (inne godziny głosowania, zróżnicowane metody oznaczania przez wyborców ich preferencji, co znajduje wyraz w sposobie stawiania znaku „x” w rubryce, niejednakowa procedura wnoszenia protestów wyborczych itp.). Wszystkie te okoliczności przemawiają jednoznacznie i zdecydowanie za potrzebą: a) ujednoczenia prawa wyborczego, b) odpowiedniego jego usystematyzowania, c) ustabilizowania praktyki wyborczej, d) ułatwienia wyborcom udziału w wyborach i w referendum, e) sprawniejszego funkcjonowania organów wyborczych.

Inicjatywę opracowania projektu kodeksu wyborczego podjął Prezydent RP, uznając, iż na obecnym etapie transformacji ustrojowej jest ona konieczna. Jest wskazana także i z tego względu, że w końcowej fazie znajdują się prace nad nową konstytucją państwa, a należy w pełni zharmonizować przepisy regulujące instytucje prawa wyborczego i zasady wyłaniania organów wybieralnych z przepisami ustawy

zasadniczej. Jest rzeczą oczywistą, że budowa demokratycznego państwa prawa i kształtowanie instytucji demokracji parlamentarnej muszą się odbywać poprzez umacnianie podmiotowości obywateli. Podmiotowość ta winna się wyrażać m.in. w świadomym uczestnictwie obywateli w życiu publicznym, w tym w korzystaniu z instytucji demokracji przedstawicielskiej, a zatem i w świadomym spełnianiu aktu wyborczego. Ważną rolę na tym polu może i powinno odgrywać skodyfikowane, stabilne i kompleksowo regulujące tę formę udziału w życiu publicznym prawo wyborcze. Kodeks wyborczy powinien stworzyć odpowiednie gwarancje prawne pozycji jednostki — obywatela w państwie.

2. Koncepcja kodyfikacji prawa wyborczego

W polskiej praktyce ustrojowej nazwa „kodeks” nadawana jest ustawie wtedy, kiedy w jednym akcie normatywnym zostaje uregulowana całość jakiejś dziedziny życia społecznego czy gałęzi prawa, co stanowi o potrzebie jego wyróżnienia wśród ustaw. Okoliczności uzasadniających nadanie tej nazwy ustawie regulującej prawo wyborcze w Polsce jest przynajmniej kilka. Po pierwsze, prawo wyborcze jest stosunkowo rozległą dziedziną prawa. Określa ono warunki nabycia i wykonywania ważnego prawa politycznego obywateli, jakim jest udział w kształtowaniu składu personalnego organów państwa. Zawiera też gwarancje prawne i instytucjonalne tego prawa podmiotowego oraz ustala mechanizmy ustanawiania reprezentacji na różnych szczeblach struktury podziału terytorialnego państwa i podejmowania przez obywateli decyzji w drodze referendum. Określa wreszcie uprawnienia organów państwowych w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów, rozstrzygania sporów wyborczych itp. kwestii.

Po drugie, problematyka ujęta w ustawie wyborczej musi być potraktowana kompleksowo, a więc winna regulować wszystkie kwestie związane z realizacją prawa wyborczego przez obywateli i z funkcjonowaniem mechanizmu weryfikacji wyboru różnych organów na różnych szczeblach struktury państwa, obejmując ogół norm prawa materialnego i procedur w tej dziedzinie. Winna to być regulacja kompletna, nie pozostawiająca poza kodeksem jakichkolwiek zagadnień z zakresu prawa wyborczego.

Po trzecie, kodeks wyborczy to taka forma regulacji prawnej, która zapewnia trwałość postanowień na przyszłość i nie jest przeznaczona do celów doraźnych, do przeprowadzenia tylko konkretnych wyborów.

Z tak określonej koncepcji kodeksu wynika zakres zamierzonych regulacji. Kodeks powinien objąć wszystkie instytucje prawa wyborczego, traktowanego jako prawa podmiotowe obywateli, ale i określającego mechanizm wyborczy stosowany w toku wyłaniania organów przedstawicielskich (w przyszłości być może również wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), a także w trakcie podejmowania przez obywateli decyzji w drodze referendum — krajowego i lokalnego.

Prace kodyfikacyjne nie rozpoczynają się w próżni, od niczego, istnieją však obowiązujące ordynacje wyborcze. W toku tych prac powinno się uwzględnić te wszystkie rozwiązania, które dobrze zdawały egzamin w praktyce i które nadal mogą z powodzeniem funkcjonować. Jednocześnie należy wyeliminować luki i sprzeczności istniejące w obowiązujących przepisach prawnych. W przyjmowanych rozwiązaniach muszą być uwzględniane standardy europejskie, tym bardziej, że mając szansę stać się w niedalekiej przyszłości członkiem Unii Europejskiej musimy zapewnić mieszkańcom naszego kraju uczestnictwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Nie można zaś tego dokonać opierając się na rozwiązaniach odbiegających od standardów europejskich albo wręcz sprzecznych z nimi.

Punktem wyjścia przy kodyfikowaniu prawa wyborczego jest więc obecny stan tego prawa. Od kilku już lat mamy do czynienia z wieloma aktami normatywnymi, które odrębnie regulują wybory: do Sejmu, do Senatu, Prezydenta RP, do organów samorządu terytorialnego, a także referendum ogólnokrajowe i lokalne. Normy zawarte w tych aktach prawnych są często rozbieżne w zakresie analogicznych rozwiązań. Tradycją już stało się podejmowanie w każdej z tych ustaw w miarę całościowej regulacji problematyki wyborczej. Stąd też każda ordynacja określa sposoby nabycia prawa podmiotowego i korzystania z niego przez obywateli oraz omawia mechanizm wyborczy. Można w tym względzie wykazać wiele odmienności i sprzeczności dotyczących kwestii: głosowania poza granicami Rzeczypospolitej, głosowania w więzieniach czy aresztach, weryfikacji wyborów, składania i rozpatrywania protestów wyborczych. Taka sytuacja nie może służyć, z powodu owego zróżnicowania i braku stabilności, formowaniu postaw obywatelskich, umiejętności kształtowania zachowań wyborczych i świadomemu wykorzystywaniu rozwiązań prawnych w akcie wyborczym. Nie można i nie należy jej więc utrzymywać. Pożądana i oczekiwana zmiana winna być kompleksowa, pełna, zmierzająca do stworzenia demokratycznych rozwiązań, a ponadto nowatorska z punktu widzenia treści i formy, wewnętrznie zharmonizowana, służąca realizacji konstytucyjnych zasad ustroju, zapewniająca trwałość przyjętych unormowań prawnych.

3. Zakres pożądanych regulacji kodeksowych

We wskazanym zakresie treści kodeksu wyborczego należy wyróżnić specyficzne zespoły spraw. Wydaje się, że można wyodrębnić cztery takie zespoły: a) problematyka związana z nabyciem i wykonywaniem podmiotowego prawa wyborczego przez obywateli, b) mechanizm wyborczy, obejmujący rozwiązania systemu wyborczego z pewnymi elementami organizacji wyborów, c) kształtowanie systemu i kompetencji organów wyborczych o charakterze społecznym i urzędniczym, z zagwarantowaniem niezależności ich funkcjonowania, d) społeczna i sądowa kontrola całego procesu wyborczego, obejmującego regulacje wymienionych trzech zespołów.

We wszystkich tych czterech zespołach spraw należy w toku opracowywania kodeksu wyborczego uwzględnić odpowiednie prawa jednostki zawarte w Między-

narodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Jest to wymóg niezbędny, gdyż dostosowywanie naszego prawa do standardów europejskich dotyczy nie tylko regulacji w zakresie wymiany handlowej i gospodarki oraz finansów, ale także kwestii, które dotyczą upodmiotowienia obywateli. Ma to im zapewnić aktywne uczestnictwo w życiu publicznym, oparte na rozwiązaniach stosowanych powszechnie w zachodnich demokracjach.

Regulacje prawne określające warunki nabycia i wykonywania podmiotowego prawa wyborczego muszą przyjąć za punkt wyjścia uznanie uprawnień wyborczych obywateli za prawa podmiotowe jednostki. Winno to bezwzględnie znaleźć wyraz w rozwiązaniach prawnych i instytucjonalnych, biorących pod uwagę fakt, że jest jedno prawo do uczestniczenia w wyborach wszystkich organów przedstawicielskich, prezydenta, jak również w ogólnopaństwowym referendum. Różnica uprawnień wynikająca z miejsca zamieszkania wyborcy może występować tylko w wyborach do organów samorządu terytorialnego i w referendum lokalnym.

Postulat jednakowych warunków nabycia podmiotowego prawa wyborczego oznacza, że ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać tylko z ustawy i muszą być oparte na wyroku sądu. Zakres posiadanego prawa wyborczego musi być pełny; obywatel ma całkowitą swobodę dysponowania tym prawem. Wynika stąd stwierdzenie, że nikt nie może być powołany do oceny zachowań wyborczych obywatela, jeśli nie wykraczają one poza zakres posiadanego przezeń prawa.

W demokratycznym systemie wyborczym zagwarantowaniu podmiotowych praw wyborczych winny służyć przepisy dotyczące prowadzenia rejestrów wyborców i sporządzania spisów wyborców. Ich przejrzystość i odpowiednie procedury mogą skłaniać obywateli do dbałości o spełnienie warunków, od których zależy umieszczenie ich nazwisk w rejestrze wyborców i w spisie wyborców. W tym zakresie organy wyborcze nie mogą mieć swobody ani w ułatwianiu, ani w utrudnianiu obywatelowi znalezienia się w takim rejestrze czy spisie, gdyż to w konsekwencji przesądza o jego możliwości uczestnictwa w akcie głosowania. Chodzi o to, aby już na tym etapie regulacji prawo wymagało od wyborcy, by troszczył się o swoje prawa podmiotowe. Jednocześnie rozwiązania prawne muszą stwarzać odpowiednie procedury, gwarantujące obywatelowi możliwość dochodzenia praw wyborczych, z zapewnieniem drogi sądowej włącznie.

Odpowiednio skonstruowany mechanizm wyborczy i przyjęty system wyborów decydują w istotny sposób o realnym wpływie jednostki-obywatela na politykę państwa, ale nie tylko. System wyborczy wsparty odpowiednimi elementami organizacji wyborów silnie oddziałuje na kształt systemu partyjnego, tą bowiem drogą weryfikuje się popularność i wpływy polityczne różnych ugrupowań, które bądź uzyskują poparcie elektoratu i wprowadzają swych przedstawicieli do parlamentu albo do organów samorządu terytorialnego, bądź też skazane są na wegetację na marginesie życia politycznego kraju.

Mechanizm wyborczy wymaga stosowania rozwiązań prostych, nieskomplikowanych, zrozumiałych dla wyborcy. Nie ma zatem potrzeby poszukiwania w praktyce innych państw różnorodnych ciekawostek i włączania ich do polskich rozwiązań

prawnych. Na tej zasadzie można bowiem stworzyć mechanizm wyborczy interesujący konstrukcyjnie, ale praktycznie niedostępny dla obywatela. Należy wprowadzać rozwiązania sprawdzone, funkcjonalne, komunikatywne, z założeniem, że będą one obowiązywały i znajdą zastosowanie w dłuższym horyzoncie czasowym. Wówczas spełniony zostanie postulat skonstruowania mechanizmu, który będzie służył nie tylko kreacji organów przedstawicielskich, ale przede wszystkim obywatelowi-wyborcy, gdyż zapewni mu (poprzez akt głosowania) w miarę realny wpływ na państwo i władzę, na kierunku jej działania, tak by odpowiadały interesom i dążeniom społeczeństwa.

Stosowane dotychczas w Polsce rozwiązania prawne mają już długoletnie tradycje w zakresie kształtowania organów wyborczych i zapewnienia im społecznego charakteru. Z tradycji tych rezygnować nie należy, trzeba je kontynuować, wprowadzając tylko niezbędne modyfikacje i korekty. Polskie regulacje od dawna kładły nacisk na społeczny charakter organów wyborczych na różnych szczeblach i w toku przeprowadzania wyborów różnych organów państwa. Po 1989 r. wprowadzono dodatkowy element niezależności tych organów, szczególnie na wyższych (ponadobwodowych) szczeblach. Uzyskano to dzięki kreowaniu owych organów wyłącznie z grona sędziów sądów powszechnych. Powoduje to wprawdzie istotne obciążenie sądownictwa obowiązkami wyborczymi, ale jednocześnie uwiarygodnia działania organów wyborczych. Nie należy więc z tego rezygnować.

Organy wyborcze terytorialne (w wyborach do rad gmin) i obwodowe składają się wyłącznie z wyborców, a regulacje prawne zapewniają obywatelom wpływ na strukturę i skład osobowy komisji wyborczych. Celowe wydaje się zapewnienie wyborcom wpływu także na proces tworzenia obwodów głosowania i okręgów wyborczych poprzez przyznanie im prawa sprzeciwu wobec wprowadzanego podziału. Niezbędne są również: pewna stabilizacja w podziale obszaru kraju na obwody głosowania, a także utrzymywanie siedzib komisji obwodowych w tych samych lokalach. Stąd też projekt kodeksu zakłada, że wielkość obwodów i ich granice nie powinny być zmieniane bez istotnych powodów, by nie utrudniać wyborcom kontaktu z organami wyborczymi, a także dotarcia do miejsca, w którym odbywa się głosowanie.

Proces wyborczy składa się z wielu etapów, które muszą znajdować się pod kontrolą wyborców, ale także kandydatów, partii politycznych i organizacji społecznych. Stąd też prawne regulacje mechanizmu wyborczego przewidują istnienie instytucji służących uwiarygodnianiu rezultatów wyborów na różnych etapach tego procesu. Przepisy ustalają zarówno podmioty uprawnione do wykonywania tej kontroli, jak i jej przedmiot. Do roku 1989 istniały: kontrola społeczna, która odnosiła się tylko do sprawdzania prawidłowości sporządzania spisów wyborców, oraz kontrola parlamentarna, obejmująca okres od chwili głosowania do ustalenia wyniku wyborów i rozdziału mandatów. W latach 90. kolejne ordynacje wyborcze wprowadziły pewne elementy kontroli społecznej na dalszych etapach procesu wyborczego, a także kontrolę sądową całego procesu, przy zachowaniu także kontroli parlamentarnej.

Postulowany stan prawny zakłada istnienie kontroli społecznej i sądowej na wszystkich etapach procesu wyborczego. Rola obywatela-wyborcy zostaje wyraźnie wzmacniona; może on zaskarżać do sądu decyzje organów wyborczych, jak też de-

cyzje władz gminy, jeśli dostrzeże nieprawidłowości w stosowaniu prawa czy stwierdzi popełnienie przestępstwa; może także oprotestować określone etapy procesu wyborczego związane z ustalaniem wyników i przesądzające o nabyciu mandatu.

Mała konstytucja z 1992 r. pozbawiła parlament prawa kontroli owego procesu, ustanawiając podmiotem kontrolującym i orzekającym w tych sprawach Sąd Najwyższy. Projekt nowej konstytucji zakłada, że w wyborach parlamentarnych kontrola sądowa obejmuje tylko mandaty oprotestowane. Te mandaty, przeciw którym nie wniesiono protestu, podlegają kontroli organu przedstawicielskiego (Sejmu bądź Senatu). Jednakże i w tym zakresie wzrasta rola obywatela, gdyż przysługuje mu prawo składania protestów wyborczych, z tym że mogą one dotyczyć tylko konkretnych mandatów, a nie wyborów w ogóle. Rozwiązanie takie znane było już Konstytucji marcowej, występowało też w okresie istnienia Sejmu Ustawodawczego po II wojnie światowej. Istota tej instytucji polega na uczynieniu z obywatela-wyborcy nie tylko głównego aktora, ale i obserwatora wyborów. Zostaje on wyposażony w prawo inicjowania kontroli procesu wyborczego za pomocą instytucji protestu. Prawo to nie ogranicza się wyłącznie do sytuacji, kiedy wybory zostały już zakończone, a ich wyniki ogłoszone. Wyborca ma uprawnienia kontrolne, dość rozbudowane, także na etapach wcześniejszych.

Rozwiązania prawne, które znajdują się w kodeksie, muszą zapewniać warunki realizacji podstawowych zasad prawa wyborczego, określonych w konstytucji, w tym zasady równości w dziedzinie ustanawiania reprezentacji. Reaktywując w 1989 r. instytucję Senatu nie włączono tej zasady do katalogu zasad określających wybór senatorów, a tym samym naruszono równość reprezentacji. Gwarancją zasady równości jest wyraźnie określona w konstytucji lub w ordynacji wyborczej norma przedstawicielstwa (albo przynajmniej ustalony mechanizm jej wyznaczania). Mała konstytucja nie zawiera w wykazie zasad zapisu o zasadzie równości wyborów do Senatu, a przecież Senat, jako organ przedstawicielski, nie jest w Polsce związany z federalnym charakterem państwa, województwa zaś nie są elementami składowymi federacji, jak by to mogło wynikać z określenia normy przedstawicielstwa dla województw. Istnieje więc merytoryczne uzasadnienie dla postulatu wprowadzenia zarówno do konstytucji, jak i do kodeksu wyborczego, zasady równości w odniesieniu także do Senatu. Nawet pozostając przy idei rozdziału mandatów senatorskich między województwa należy ustalić normę przedstawicielstwa, która wynika z podziału liczby mieszkańców kraju przez 100. Wówczas każde województwo powinno wybierać tylu senatorów, ile wynosi iloraz powstały z podziału liczby jego mieszkańców przez ogólnopolską normę przedstawicielstwa. To zapewni każdemu województwu co najmniej jeden mandat senatora. Pozostałe mandaty należy przydzielać tym województwom, w których nie obsadzona nadwyżka przekracza co najmniej o połowę normę przedstawicielstwa; powinno to doprowadzić do wyczerpania limitu 100 mandatów.

Tak przeprowadzona operacja zapewni właściwą reprezentację poszczególnych województw, z których według obecnych zasad przydziału mandatów aż 22 ma nadreprezentację, w 12 zaś notujemy poważne niedoreprezentowanie. Stosowanie

jednolitej normy przedstawicielstwa w wyborach do Senatu spowodowałyby zróżnicowany rozdział miejsc w tej izbie. Aż 22 województwa byłyby wówczas reprezentowane tylko przez 1 senatora, 8 województw zwiększyłoby swą reprezentację do 3 osób, 2 województwa — do 4, województwo warszawskie miałoby prawo do 6 mandatów, a katowickie — aż do 10. Liczby te wskazują, jak daleko obecny system rozdziału mandatów senatorskich odbiega od zasady równości.

Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia stosowania większościowego systemu w wyborach senatorów, w prawie połowie województw okręgi wyborcze stałyby się bowiem jednomandatowe. Ponieważ trudno jest zgodzić się na rozwiązanie, w którym część województw miałaby okręgi jedno-, a pozostałe — wielomandatowe, należałoby te województwa, na które przypada po kilka mandatów, podzielić na mniejsze okręgi wyborcze, aby z każdego z nich wyłaniać tylko jednego senatora.

Przedstawione rozwiązania prowadzą do zagwarantowania przestrzegania zasady równości w ustanawianiu składu osobowego Senatu, a także do zwiększenia wpływu wyborcy na skład drugiej izby, na wybór senatorów, na utrzymywanie z nimi więzi — tak istotnej w procesie reprezentacji. Udałoby się wreszcie ujednoczyć zasady prawa wyborczego obowiązujące przy wyłanianiu wszystkich organów przedstawicielskich. Dotychczasowe zasady wybierania senatorów będą musiały ulec zmianie w przypadku możliwej reformy podziału terytorialnego kraju: wprowadzenia powiatów i zmniejszenia liczby województw.

Wiele dotychczasowych rozwiązań w dziedzinie prawa wyborczego budzi różnego rodzaju dyskusje i kontrowersje. Należą do nich kwestie przeprowadzania głosowania poza granicami państwa, a także w więzieniach, aresztach śledczych itp. oraz kandydowania w okręgach wyborczych ich miejsca zamieszkania osób sprawujących ważne funkcje państwowe, zajmujących stanowiska, od których zależą różnorodne decyzje o dużym znaczeniu społecznym czy gospodarczym (również majątkowe).

Państwa zachodniej Europy mają w tych dziedzinach bogate doświadczenie i sprawdzone rozwiązania, które mogą być przydatne także w Polsce. Tytułem przykładu można wskazać instytucję czasowego ograniczenia prawa wybieralności określonych osób, a także instytucję głosowania przez pełnomocnika. Wprowadzenie tej ostatniej instytucji rozwiązuje problemy odnoszące się do prawa głosowania wyborców przebywających w dniu wyborów poza granicami kraju, a także osób odbywających karę pozbawienia wolności i przebywających w aresztach śledczych oraz osób niepełnosprawnych i obłożnie chorych. Instytucja ta może znaleźć zastosowanie także w stosunku do osób określonych zawodów czy też wykonujących w dniu wyborów funkcje poza miejscem swego zamieszkania. Pozwoli ona na urealnienie praw wyborczych emigrantów i osób przebywających czasowo za granicą, zmniejszy ilość zabiegów organizacyjnych i zminimalizuje koszty przedsięwzięć, dotychczas podejmowanych w tym zakresie z efektem odwrotnie proporcjonalnym do poniesionych nakładów, a także przywróci powagę samemu aktowi wyborczemu. Powaga ta, w naszym przekonaniu, jest naruszana przy organizowaniu głosowania w więzieniach, aresztach śledczych czy też zakładach dla nerwowo i psychicznie chorych.

Podkreślając wysiłki organizacyjne mamy na myśli przede wszystkim organizowanie głosowania poza granicami kraju. Powoduje ono pewne naruszenie niektórych reguł z zakresu nabycia prawa wyborczego i korzystania z niego. Głosujący poza granicami legitymuje się wyłącznie paszportem, podczas gdy wyborca w kraju w celu wzięcia udziału w akcie wyborczym jest zobowiązany do spełnienia także innych warunków, np. musi być ujęty w rejestrze wyborców i w spisie wyborców. Koszty i problemy związane z przygotowaniem głosowania za granicą przemawiały za ograniczeniem go, np. w przypadku wyborów prezydenckich, do jednej tylko tury. Powodowało to odczucie ograniczenia praw wyborczych obywateli przebywających lub zamieszkających poza Polską.

Rozwiązanie tego problemu jest możliwe przy zastosowaniu jednej z dwu instytucji: głosowania korespondencyjnego, co jednak jest dość skomplikowane (stąd też państwa, stosujące tę formę, wycofują się z niej), albo głosowania przez pełnomocnika. Przyjęcie tego drugiego wariantu pozwala na przeprowadzenie wyborów, a także referendum, tylko na obszarze kraju. Wyborcy przebywający poza granicami mogą ustanawiać pełnomocnika w sposób uproszczony, przed właściwym terytorialnie konsulem polskim. Instytucja ta stosowana w kraju pozwala natomiast na zaniechanie tworzenia obwodów głosowania w zakładach karnych i aresztach śledczych bez pozbawienia osób tam przebywających praw wyborczych. Osoby te mogłyby udzielać pełnomocnictwa przed naczelnikiem więzienia lub aresztu. Wyborca powinien mieć prawo cofnięcia pełnomocnictwa lub spowodować, że stanie się ono nieaktualne, jeśli odda głos przed zjawieniem się pełnomocnika w lokalu wyborczym.

Prawa wyborcze państw Europy Zachodniej znają instytucję czasowego ograniczenia praw wyborczych. Polega ona zazwyczaj na zawieszeniu — w stosunku do taksatywnie wyliczonych piastunów stanowisk w organach i agencjach rządowych — prawa do kandydowania na terenie objętym zasięgiem ich działania. Przepisy rozciągają okres zawieszenia tego prawa także na pewien czas po zakończeniu sprawowania owych funkcji i urzędów. Katalog tych organów, agencji i stanowisk bywa niekiedy bardzo szeroki, na nasze warunki i polskie tradycje nawet zbyt szeroki, i w swym pełnym kształcie jest on w Polsce nie do przyjęcia. Wspomniane zawieszenie nie musi być bezwzględne, gdyż osoby nim objęte mogą ubiegać się o mandat przedstawicielski poza okręgiem wyborczym, który objęty jest zakresem działania ich organów lub agencji rządowych. W warunkach wprowadzania gospodarki rynkowej, przeprowadzania reform gospodarczych i politycznych wydaje się, iż w Polsce także można by było pomyśleć o instytucji czasowego zawieszenia biernego prawa wyborczego, ale z daleko węższym „katalogiem wyłączeń” niż ma to miejsce w państwach zachodniej Europy. Zasadne wydaje się objęcie takim ograniczeniem wojewodów, ich zastępców, dyrektorów urzędów i izb skarbowych, urzędów celnych, prezydentów miast (przynajmniej tych, w których liczba mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze stanowi nie mniej niż połowę wyborców danego okręgu wyborczego).

Wprowadzenie wymienionych instytucji przybliży nas do rozwiązań europejskich w dziedzinie regulacji wyborów; są to rozwiązania rozsądne i sprawdzone, stanowiące dla wyborców zabezpieczenie przed naciskami ze strony organu państwowego, zmierzającymi do zwiększenia poparcia przez wyborców któregoś z kandydatów. W trosce o dobrą, właściwą atmosferę wyborczą i odpowiedni klimat rywalizacji o głosy wyborców bez możliwości składania obietnic przez organy i osoby piastujące funkcje publiczne celowe wydaje się włączenie do kodeksu wymienionych ograniczeń prawa wybieralności.

4. Stan prac nad przygotowaniem kodeksu wyborczego

Inicjatywa Prezydenta RP w sprawie opracowania kodeksu wyborczego przybrała konkretną, materialną postać. W wyniku kilkumiesięcznych prac powołanego w tym celu zespołu roboczego, złożonego z teoretyków prawa wyborczego, z udziałem osób zaangażowanych w praktykę przeprowadzania wyborów oraz specjalistów z zakresu legislacji, powstał projekt kodeksu. Stanowi on kompleksową regulację prawa wyborczego; kodeks jest pomyślany jako akt perspektywicznie trwały. Rozwiązania prawne projektu cechuje podejście w miarę nowatorskie, uwzględniające znane europejskie standardy wyborcze. Został on opracowany bez żadnych nacisków czy inspiracji ideologicznych jakiegokolwiek ugrupowania politycznego.

Kodeks wyborczy ma zastąpić cztery dotychczasowe ustawy: ordynacje do Sejmu² i do Senatu³, ustawę o wyborze Prezydenta RP⁴ oraz ordynację do rad gmin⁵, a także zmienić niektóre zagadnienia regulowane w ustawach o referendum⁶ i o referendum gminnym⁷.

Zmierzając do ujednoczenia prawa wyborczego za podstawę regulacji prawnych przyjęto rozwiązania zawarte w ordynacji wyborczej do Sejmu. Nie stało się to przypadkiem, ale z uwagi na uznanie, że mamy tu do czynienia z ustawą normującą instytucje i procedury wyborcze w stopniu najpełniejszym. Nie zmieniając pryncypiów zaproponowano sporo nowych rozwiązań prawnych.

Projekt składa się z siedmiu działów. Dział I nosi tytuł „Przepisy wspólne dla wyborów parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych oraz przeprowadzania

² Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 45, poz. 205, zm. Dz.U. z 1995 r. nr 132, poz. 640).

³ Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. — Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. nr 54, poz. 224).

⁴ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 398, zm. Dz.U. nr 79, poz. 465, Dz.U. z 1993 r. nr 45, poz. 205 oraz Dz.U. z 1995 r. nr 95, poz. 472).

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. nr 84, poz. 387).

⁶ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. nr 99, poz. 487).

⁷ Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. nr 84, poz. 386).

referendum” i jest jak gdyby jego częścią ogólną. Zawiera m.in. regulacje odnoszące się do rejestru wyborców, tworzenia spisów wyborców, obwodów głosowania, powoływania organów wyborczych, a także rozbudowane przepisy dotyczące głosowania, z podkreśleniem osobistego charakteru tej czynności, ale i z uwzględnieniem instytucji głosowania przez pełnomocnika. Kolejne zapisy dotyczą ustalania wyników głosowania i składania protestów. Końcowe artykuły działu I odnoszą się do wspólnych elementów kampanii wyborczej, jak też — ważnej społecznie i politycznie — kwestii finansowania wyborów.

Charakter kodeksu uwidacznia się więc już w samej konstrukcji projektu. W dziale I ujęte zostały i niejako wyciągnięte przed nawias kwestie, które odnoszą się do wszystkich procedur wyborczych i referendalnych. Jeżeli w którymś z pozostałych działów nawiązuje się do tych zagadnień, to tylko w aspekcie szczególnych uregulowań wynikających ze specyfiki danej kampanii wyborczej czy referendalnej. Przepisy tych działów muszą zatem w konkretnych wyborach być stosowane łącznie z normami zawartymi w dziale I; mają się one uzupełniać i dopiero razem wzięte określają przebieg całego procesu wyborczego. Zwykle albo postanowienia działu I odwołują się do uregulowań szczegółowych, albo też przepisy zawarte w działach kolejnych wprost powołują się na rozwiązania prawne przyjęte w dziale I. Twórcy projektu redagując kodeks chcieli bowiem wyeliminować powtórzenia; jeśli nie udało się tego uniknąć całkowicie, to przynajmniej zredukowano je do niezbędnego minimum. Kierowano się tu chęcią ułatwienia posługiwania się kodeksem zarówno wyborcom, jak i licznym rzeszom członków organów wyborczych.

Kolejne działy (II–VI) mają, jak już wspomniano, charakter regulacji szczególnych, związanych z organizacją wyborów: do Sejmu (dział II), do Senatu (III), Prezydenta RP (IV), do rad gminnych (V) oraz z przeprowadzaniem referendum (VI). Najbardziej rozbudowany został dział II, rozwiązań dotyczących wyborów do Senatu jest natomiast stosunkowo mało. Stało się tak dlatego, że z uwagi na jednoczesne przeprowadzanie wyborów do Sejmu i do Senatu przepisy działu III muszą być stosowane łącznie z regulacjami zawartymi w działach I i II; dział III normuje tylko te kwestie, które zostały pomyślane inaczej.

Systematyka wewnętrzna poszczególnych działów jest bardzo podobna; jest to konsekwencją dążenia do uporządkowania przepisów prawa wyborczego. Położono także nacisk na ujednoczenie stosowanej terminologii, co ułatwia zrozumienie tekstu i posługiwanie się nim. Efektem dążenia do likwidowania różnic występujących obecnie w uregulowaniu podobnych instytucji prawnych jest w projekcie m.in. potraktowanie kwestii określenia przesłanek unieważnienia wyborów. W tej chwili tylko w przypadku wyborów do rad gmin przewiduje się, że do ich unieważnienia konieczne jest, aby przestępstwo albo inne naruszenie przepisów wywarło istotny wpływ na wynik głosowania; zgodnie z projektem kodeksu jest to przesłanka niezbędna do unieważnienia także innych wyborów bądź referendum. Tak więc wybory lub referenda będą mogły zostać unieważnione tylko wówczas, gdyby przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów kodeksu wyborczego wywarły istotny wpływ na wynik głosowania.

Twórcy kodeksu przyjęli założenie, że uregulowania prawne zawarte w kodeksie wyborczym opierają się w zasadzie na przepisach dotychczasowych ordynacji wyborczych. Nowe rozwiązania traktowano jako modyfikacje istniejących albo ich uzupełnienie. Były one wprowadzane zwłaszcza w celu wypełniania istniejących luk, ujawnionych w praktyce stosowania przepisów wyborczych. Nowym przepisem tego rodzaju jest np. regulacja dotycząca skreślenia nazwiska kandydata już po wydrukowaniu kart do głosowania; zgodnie z projektem kodeksu karty te, z uwagi na brak czasu i trudności związane z drukiem i dystrybucją nowych kart, pozostają niezmienione, ale organy wyborcze mają obowiązek wywieszenia stosownych obwieszczeń w lokalach wyborczych.

Nowością w dziale III jest koncepcja wyboru senatorów w stu jednomandatowych okręgach wyborczych, co pozwoli na realizację zasady równości w sensie nie tylko formalnym, ale i materialnym.

Przepisy działu IV wprowadzają dodatkowe warunki, jakie powinien spełniać kandydat na Prezydenta RP (domicyl 10 lat i posiadanie obywatelstwa polskiego od urodzenia). Wyciągając natomiast wnioski z wyborów prezydenckich w 1995 r., aby zapobiec mnożeniu się kandydatów przypadkowych albo mających charakter wyraźnie „regionalny”, wprowadzono wymóg, że 100 tys. wyborców popierających kandydata na prezydenta musi „rekrutować się” z terenu co najmniej 1/3 województw, z tym że w każdym z tych województw należy zebrać nie mniej niż 3 tys. podpisów. Dodatkowo wprowadzono warunek zebrania ponadto podpisów 500 posłów, senatorów lub radnych.

Postanowienia projektu regulują także zagadnienia związane ze zbiegiem terminów różnych wyborów lub wyborów i referendum. Dotyczy to szczególnie kwestii posługiwania się spisami wyborców, ponoszenia kosztów przygotowania i przeprowadzenia głosowań itp.

Dział VII (ostatni) zawiera przepisy przejściowe i końcowe oraz zmiany w przepisach obowiązujących.

Jak wynika z przedstawionych propozycji, uchwalenie kodeksu wyborczego wymaga nie tylko uchylecia kilku ustaw i wprowadzenia zmian w dalszych, ale także zsynchronizowania przepisów w nim zawartych z regulacjami prawnymi Małej konstytucji z 1992 r., albo — jeśli nowa konstytucja państwa wejdzie w życie — z jej przepisami.

Skorzystanie przez Prezydenta RP z prawa inicjatywy ustawodawczej otworzy prowadzący do uchwalenia kodeksu wyborczego proces legislacyjny, który zajmie z pewnością wiele czasu i wywoła dyskusje. Oczywiście nie będzie możliwe zastosowanie tego aktu już w toku najbliższych wyborów parlamentarnych w 1997 r.

Uchwalenie kodeksu będzie stanowiło ważny krok w procesie stabilizowania regulacji prawnych tak ważnych dziedzin, jak wybory oraz referendum. Polska ma szansę dołączyć do grona tych państw europejskich, które mają kodeksy wyborcze, a zatem już wcześniej zdołały ujednoczyć, uporządkować i ująć kompleksowo swoje prawo, związane z wyłanianiem organów państwowych i samorządowych.

SUMMARY

of the article:
The Objectives and Principles of the Codification
of Electoral Law in Poland

The transformations affecting the system of government that took place in the 1990's encompassed the electoral system as well. Their purpose was to increase the influence of society on the make-up of state organs, on the directions of action taken by the state and on policies being carried out. It would be difficult recognizing the hitherto-existing state of affairs in the area of electoral law as satisfactory in spite of the fact that the regulations in force are just several years old. This is because both new legal regulations and broad amendments of hitherto-existing regulations were undertaken in the context of successive elections. There are presently 6 laws in force concerning the election of: deputies, senators, the president, local self-governments and regulating national and local referendums.

The lack of stability in the area of the principles and regulations of electoral law consists an impediment in the formation of the political culture of society and the strengthening of the political rights of citizens. The criticism of this state of affairs was the basis of the presidential initiative of preparing an Electoral Code which has the purpose of unifying the hitherto divergent legal regulations in this area.

The presented situation clearly indicates the need of: a) unifying the regulations of electoral law; b) the appropriate systemization of these regulations; c) the stabilization of election practices; d) facilitating voter participation in elections and referendums; e) the more efficient functioning of electoral organs.

The initiative of preparing the Electoral Code has coincided in time with the finalization of work on the state's new constitution. The draft of the Electoral Code treats all matters related to the realization of the electoral rights of citizens and the functioning of the mechanism of verifying the elections of state organs in their entirety.

The proposed solutions take European standards into consideration since after the entrance of Poland into the European Union there arises the responsibility of ensuring that Polish voters can participate in elections to the European Parliament.

The Code consists of 7 chapters of which the first contains regulations common to various elections and referendums. Other chapters contain detailed regulations particularly pertaining to the organization of elections to the Sejm, Senate, the Presidency, local municipal councils and also pertaining to the organization of referendums. The first chapter includes matters concerning all electoral and referendum procedures. The provisions of the "detailed" chapters are to be applied together with legal regulations contained in the first chapter. The regulations of this chapter and the "detailed" chapters when taken together regulate the entire electoral process.

NOWA USTAWA O REFERENDUM

I. 1. Potrzebę uchwalenia ustawy o referendum wyznaczyły wprost przepisy konstytucyjne, głównie zaś przepisy ustaw konstytucyjnych uchwalonych w 1992 r. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336) wprowadziła do polskiego systemu prawnego referendum nie znanego wcześniej rodzaju. Chodzi nie tylko o jego przedmiot, w związku z którym referendum to należało kwalifikować jako referendum konstytucyjne, lecz także o inne kwestie związane z jego charakterem prawnym. Przyjęcie w art. 1 wymienionej ustawy konstrukcji prawnej, iż uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucję RP „przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego”, wskazywało na ratyfikacyjny charakter tego referendum. Konstytucja uchwalana jest w trybie parlamentarnym (przez Zgromadzenie Narodowe), lecz jej wejście w życie („przyjęcie”) nastąpić może jedynie po przeprowadzeniu referendum. Interwencja wyborców, podobnie jak w typowym referendum ustawodawczym o charakterze stanowiącym, ma postać wyrażenia bądź odmowy wyrażenia zgody na zawarte w przygotowanym uprzednio tekście rozwiązanie prawnoustrojowe. Uwzględniając fakt, iż aprobata wyborców wyrażona w akcie głosowania jest niezbędnym elementem w procesie uchwalania konstytucji, referendum to należało kwalifikować jednocześnie jako referendum obligatoryjne. W sposób wyraźny ustawa ta (art. 9 ust. 1) zobowiązała Prezydenta RP do jego zarządzenia po zakończeniu toku prac nad konstytucją w Zgromadzeniu Narodowym. Tryb przeprowadzenia tego referendum, zgodnie z art. 10 ust. 3 tej ustawy konstytucyjnej, uregulować winna odrębna ustawa.

Także ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała konstytucja) przewidziała instytucję referendum. Odmienne jednak od sytuacji przedstawionej wyżej, jej zastosowanie ma charakter fakultatywny, art. 19 m.k. przewiduje bowiem jedynie możliwość jego zarządzenia przez Sejm bądź Prezydenta RP „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa”. Również ta ustawa konstytucyjna odesłała regulację zasad, a także trybu przeprowadzenia tego referendum, do odrębnej ustawy (art. 19 ust. 4).

Nową postać referendum wprowadziła też ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 61, poz. 251). Postanowienie art. 2c ust. 1 znowelizowanej ustawy („Zasady, na których opierać się ma Konstytucja, mo-

* Autor był powołany przez sejmowe Komisje: Sprawiedliwości oraz Ustawodawczą na eksperta podczas prac nad przygotowaniem projektu ustawy o referendum.

gą być poddane pod referendum”) wskazywało na fakultatywny charakter tego referendum, ze względu zaś na jego przedmiot — na konieczność uznania go za jeden z rodzajów referendum konstytucyjnego. W nowelizacji tej również odesłano do odrębnej ustawy określenie zasad i trybu jego przeprowadzania, a także jego przedmiotu (art. 2c ust. 2).

Wreszcie najogólniejszy z przepisów konstytucyjnych dotyczących referendum, umiejscowiony wśród podstawowych zasad ustroju politycznego (art. 2 ust. 2 przepisów Konstytucji RP z 1952 r. utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej konstytucji) i odnoszący się do form realizacji zwierzchniej władzy Narodu, również zobowiązywał ustawodawcę do określenia zasad i trybu przeprowadzania referendum w odrębnej ustawie. Jego realizacją była, co prawda, formalnie obowiązująca, bo nie uchylona, ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83), lecz analiza jej treści wskazywała, iż jej przepisy — zarówno na skutek zasadniczych zmian o charakterze ustrojowym, jakie nastąpiły od 1989 r., jak też z powodu wprowadzenia scharakteryzowanych wyżej nowych regulacji konstytucyjnych dotyczących referendum — nie mogły stanowić podstawy prawnej dla przeprowadzenia referendum¹. Wobec braku takiej ustawy, w sytuacji zaawansowanych już w roku 1994 prac nad projektem nowej konstytucji, potrzeba podjęcia prac nad nową ustawą, niezbędną przede wszystkim dla uchwalenia Konstytucji RP, wydawała się niewątpliwa.

2. Nowa ustawowa regulacja instytucji referendum zrodziła się z inicjatywy poselskiej. W połowie 1994 r. do łaski marszałkowskiej wpłynęły dwa projekty ustaw: pierwszy, zgłoszony 24 czerwca przez grupę 44 posłów (głównie członków Klubu Parlamentarnego PSL) — o zasadach i trybie przeprowadzenia referendum (druk nr 489) oraz drugi, zgłoszony 30 czerwca przez 19 posłów (członków klubu Unii Pracy) — o zasadach i trybie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego (druk nr 517). Projekty te stały się przedmiotem pierwszego czytania na 29. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 16 września 1994 r. W jego trakcie wszystkie kluby, niezależnie od merytorycznej oceny jakości projektów, uznały potrzebę dalszych prac nad ustawową regulacją instytucji referendum. Projekty te skierowane zostały do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Sprawiedliwości celem kontynuowania prac².

Podstawą prac tych komisji oraz utworzonej z ich członków podkomisji ds. referendum stały się więc oba projekty, przy czym na wstępie podkomisja musiała rozstrzygnąć kwestię zakresu przyszłej ustawy. Wobec wielości podstaw konstytucyjnych, jak też wskazywanych różnic w charakterze tej instytucji, problemem zasadniczym była odpowiedź na pytanie, czy przyszła ustawa dotyczyć ma wszystkich rodzajów referendum, czy też tylko jednego z nich. Konieczność rozstrzygnięcia tej kwestii wywołały: z jednej strony ocena charakteru referendum konstytucyjnego jako

¹ Bliższej analizy przepisów tej ustawy, prowadzonej z punktu widzenia ewentualnej możliwości jej zastosowania dla nowych rodzajów referendum, dokonuje Z. Jarosz, por. *Instytucja referendum w procesie stanowienia ustaw*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzciskiego, Warszawa 1994, s. 280–286.

² Por. Spraw. Sten. z 29. pos. Sejmu RP w dniach 14, 15 i 16 września 1994 r., s. 206–225 oraz 242.

aktu o jednorazowym zastosowaniu (referendum ratyfikacyjne) czy też hipotetycznie mogącego mieć zastosowanie, ale tylko w toku prac nad przygotowaniem projektu konstytucji (referendum z art. 2c ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP), z drugiej zaś — treść obu projektów. O ile projekt zawarty w druku nr 517 dotyczył wszystkich rodzajów referendum o zasięgu ogólnokrajowym, o tyle projekt zamieszczony w druku nr 489 odnosił się jedynie do konstrukcji prawnej ustanowionej w art. 19 m.k. Przeważało stanowisko popierające pogląd o zasadności kompleksowej regulacji tej instytucji, przydatnej w procesie stanowienia nowej konstytucji i stwarzającej możliwość bieżącego uruchamiania tej formy demokracji bezpośredniej w razie wystąpienia potrzeby rozstrzygnięcia sprawy „o szczególnym znaczeniu dla Państwa”. Podkomisja podjęła więc, opierając się na tekstach obu projektów, prace nad sformułowaniem jednego, jednolitego projektu ustawy o referendum. Sprawą zasadniczą było właściwe, zgodne z intencją ustrojodawcy, odczytanie odpowiednich formuł konstytucyjnych odnoszących się do poszczególnych rodzajów referendum, zwłaszcza zaś ustalenie, kiedy jego wynik ma charakter wiążący.

3. Najbardziej ogólna formuła, zgodnie z którą „sprawowanie władzy [przez Naród] następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum”, zawarta jest w art. 2 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 m.k.

Postanowienie to, wprowadzone do konstytucji w drodze jej nowelizacji z dnia 6 maja 1987 r., kwalifikowane było w nauce jako dające podstawę do ustawowej konstrukcji referendum o charakterze rozstrzygającym. Użycie przez ustrojodawcę formuły „wyrażanie woli” przez suwerena w drodze referendum należało odczytywać jako możliwość podejmowania w referendum również decyzji o charakterze prawotwórczym. Wobec braku innych postanowień dotyczących tej instytucji zarówno w przepisach rewizyjnych konstytucji, jak też tych, które dotyczą trybu ustawodawczego, przy jednoczesnym utrzymaniu zasady wyłączności ustawodawczej Sejmu, referendum w postaci nadawania mocy prawnej gotowym projektom konstytucji czy ustawy wydawało się jednakże wykluczone. Ograniczenie to nie dotyczyło natomiast elementów treści tych aktów. Określone rozwiązania projektów mogły więc być poddane pod referendum; nie było również przeszkód, by w rozwiązaniach ustawowych został przewidziany wiążący charakter wyników głosowania³.

W tym też kierunku poszła regulacja tej instytucji w ustawie z 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum. Referendum ogólnokrajowemu mogły być „poddane przez Sejm konkretnie określone problemy lub rozwiązania projektów ustaw bądź uchwał Sejmu określających podstawowe kierunki działalności państwa” (art. 14 ust. 1), jego wynik zaś był rozstrzygający, „jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie opowiedziało się więcej niż połowa uprawnionych do wzięcia udziału w referendum” (art. 19 ust. 1). Ten ostatni warunek, nie spotykany raczej w rozwiązaniach dotyczących określania wiążącego charakteru re-

³ Por. W. Gromski, J. Repel, *Spółeczny mechanizm tworzenia prawa w Konstytucji PRL*, [w:] *Problemy prawodawstwa w nowej konstytucji PRL*, pod. red. A. Patrzalka, Wrocław 1988, s. 281–282.

referendum, mało realny do spełnienia we współczesnym pluralistycznym społeczeństwie, obnażał fasadowy charakter nowo wprowadzonej instytucji. Wyniki jedyne referendy przeprowadzone na podstawie tej ustawy w dniu 29 listopada 1987 r. potwierdzają tę tezę. Mimo frekwencji przewyższającej 2/3 uprawnionych do głosowania, w sytuacji, gdy ponad 2/3 z tej liczby pozytywnie odpowiedziało na obydwie pytania dotyczące kierunków i tempa reformowania gospodarki i państwa, warunek określony w art. 19 ust. 1 ustawy nie został spełniony i w efekcie wynik referendum nie mógł zostać uznany za prawnie wiążący.

W obecnym stanie prawnym treść art. 2 ust. 2 przepisów Konstytucji RP rozpatrywać można jedynie w ścisłym związku z treścią art. 19 Małej konstytucji. Ustrojodawca ograniczył w nim wyraźnie swobodę ustawodawcy, określając wprost zarówno przedmiot referendum i podmioty uprawnione do jego zarządzania (wraz z elementami trybu zarządzania), jak również warunek, od którego spełnienia uzależniony jest wiążący wynik referendum. Formuła referendum zawarta w art. 2 ust. 2 przepisów konstytucyjnych sprowadza się więc zasadniczo do określenia jego roli w realizacji zwierzchnictwa narodowego, do wskazania, iż jest to podstawowa forma demokracji bezpośredniej, za której pomocą Naród może wyrazić swoją wolę. Pozostawienie w tym artykule zasad i trybu przeprowadzania referendum o charakterze ogólnokrajowym do uregulowania w odrębnej ustawie nie oznacza, jak dawniej, znacznej swobody ustawodawcy w kształtowaniu jej treści. Najważniejsze zasady zdefiniowane są bowiem rozwiązaniami przyjętymi w art. 19 m.k.

Analiza przepisów Małej konstytucji dotyczących referendum (art. 19), jak też tych, które dotyczą trybu ustawodawczego, wskazuje, iż tak jak dawniej brak jest możliwości nadania gotowym projektom ustawy mocy prawnej poprzez głosowanie w drodze referendum. Wskazuje na to przede wszystkim całkowity brak w m.k. elementów „referendalnego” trybu ustawodawczego. Cała określona w niej procedura ustawodawcza nastawiona jest na realizację jedynie parlamentarnej drogi stanowienia ustaw⁴. Podobnie więc jak poprzednio, możliwe jest przesądzenie w drodze referendum jedynie o określonych rozwiązaniach ustawowych. Ustawa stanowiona jest w drodze parlamentarnej, a w razie poddania jej materii pod referendum jego wynik winien być uwzględniony przez parlament, jeżeli zostały spełnione konstytucyjnie przewidziane warunki dotyczące jego mocy wiążącej.

Warunki te zostały jednak określone w przepisach konstytucyjnych w sposób daleki od precyzji. Zawarta w art. 19 ust. 3 Małej konstytucji formuła („Jeżeli w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący”) dotyczy zasadniczo frekwencji wyborczej, nie zaś sposobu ustalenia wyniku głosowania. Z kolei art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP zawiera, co prawda, wskazanie tego niezbędnego dla przyjęcia konstytucji warunku, lecz posłużenie się mało precyzyjnym terminem „większość biorących udział w głosowaniu” mogło budzić następne

⁴ Por. A. Szmyt, *Ustawa referendalna*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, pod red. K. Działochoy i A. Preisnera, Wrocław 1995, s. 56–57; Z. Jarosz, *op. cit.*, s. 276–277.

wątpliwości, związane np. z kwalifikacją (bądź nie) do tej kategorii osób, które oddały głos nieważny. Rozważenia wymagała w szczególności kwestia, czy większość tę należy obliczać biorąc za podstawę liczbę uczestników głosowania w sensie dosłownym, tzn. wliczając w to także wyborców, którzy oddali głos nieważny, czy też możliwa jest taka konkretyzacja tego przepisu, która fakt „udziału w głosowaniu” sprowadzi do czynności oddania głosu ważnego. Ponadto przepis ten nie przewiduje określonej frekwencji wyborczej jako warunku, by wyniki referendum uznać za wiążące, co z kolei wymagało przynajmniej rozważenia, czy jest to decyzja ustrojodawcy świadomie wyłączająca jakiegokolwiek uzależnienie wiążącego charakteru referendum od określonej frekwencji wyborczej, czy też w drodze ustawowej możliwe jest jego wprowadzenie. Wreszcie, wobec braku jakiegokolwiek regulacji wskazującej na warunki, od których spełnienia uzależniona jest moc wiążąca referendum w sprawie „zasad, na których opierać się ma Konstytucja” (art. 2c ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r.), rozpatrzenia wymagała również kwestia ich dopuszczalnego zakresu w nowej ustawie o referendum. Tego rodzaju dylematy musiały być rozstrzygnięte już na etapie tworzenia przez podkomisję jednolitego tekstu projektu ustawy o referendum.

Tekst ten został sformułowany przez podkomisję na posiedzeniu w dniu 8 lutego 1995 r. i stał się przedmiotem dalszych prac Komisji Ustawodawczej i Komisji Sprawiedliwości, które w trakcie piątego posiedzenia w dniu 25 maja 1995 r. podjęły uchwałę, w formie sprawozdania, o skierowaniu projektu ustawy o referendum — wraz z załączonymi wnioskami mniejszości — do drugiego czytania⁵. Wobec zgłoszenia w trakcie drugiego czytania na 51. posiedzeniu w dniu 7 czerwca 1995 r. nowych poprawek Sejm skierował projekt ponownie do tych komisji w celu ich rozpatrzenia⁶. Po przedstawieniu dodatkowego sprawozdania Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej⁷ i przegłosowaniu wniosków mniejszości Sejm w dniu 29 czerwca 1995 r. uchwalił ustawę o referendum⁸.

II. 1. Nowa ustawa o referendum (Dz.U. z 1995 r. nr 99, poz. 487) dotyczy wszystkich rodzajów referendum o zasięgu ogólnokrajowym; poza jej obrębem pozostało jedynie referendum lokalne (gminne), uregulowane w ustawie z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. nr 84, poz. 386). Przyjęta w pracach komisji i akceptowana przez Sejm koncepcja objęcia zakresem ustawy o referendum (dalej zwanej ustawą) wszystkich znanych przepisom konstytucyjnym rodzajów tej formy demokracji bezpośredniej (art. 1 ustawy) musiała doprowadzić do wyodrębnienia w jej systematyce rozdziału dotyczącego referendum konstytucyjnego. Jego specyfika, zdeterminowana wyraźnymi przepisami ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. (art. 9, 10 i 11), została wyrażona w rozdzia-

⁵ Por. Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości oraz Komisji Ustawodawczej o poselskich projektach ustaw o zasadach i trybie przeprowadzenia referendum (druk nr 489) oraz o zasadach i trybie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego (druk nr 517) — druk sejmowy nr 1011.

⁶ Por. Spraw. Sten. z 51. pos. Sejmu RP w dniach 7, 8 i 9 czerwca 1995 r., s. 52–71.

⁷ Por. Sejm RP, II kadencja, druk nr 1011-A.

⁸ Por. „Diariusz Sejmowy”, 53. pos. Sejmu w dniu 29 czerwca 1995 r., s. 25–27.

le 2 ustawy („Referendum konstytucyjne”). Zawarta w rozdziale 1 („Zasady ogólne”) treść, poza nielicznymi przepisami dotyczącymi samej istoty referendum (art. 2) oraz sporządzania i aktualizowania spisu osób uprawnionych do udziału w referendum (art. 3 ust. 2), odnosi się zasadniczo jedynie do referendum, o którym mowa w art. 19 Małej konstytucji. Materii dotyczącej zasad ogólnych obu postaci referendum konstytucyjnego występujących w ustawie konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP należy szukać w przepisach rozdziału 2.

Pozostałe kwestie, związane z organizacją przebiegu referendum, procedurą głosowania, ustalaniem wyników głosowania i wyniku referendum, a także jego weryfikacją, jak również kampanią referendalną i finansowaniem referendum, uregulowane w dalszych pięciu rozdziałach, odnoszą się już w pełnym zakresie do wszystkich rodzajów referendum. Kilkakrotnie, gdy chodzi o zasady udziału w referendum (art. 3 ust. 2, art. 12 ust. 2), organizację aktu referendum (art. 15, art. 19, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 1 i 4), weryfikację jego wyników (art. 36 ust. 2) czy też kampanię referendalną (art. 39 ust. 2), ustawa odsyła wprost do przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu. Prócz tego, w „Przepisach szczególnych i końcowych” (rozdział 8), zawarty został ogólny przepis (art. 44) upoważniający do odpowiedniego stosowania tej ordynacji „w sprawach nie uregulowanych niniejszą ustawą”. Przyjętą regułę techniki legislacyjnej, zapobiegającą zbędnym powtórzeniom treści ordynacji wyborczej do Sejmu, uzasadnia w pełni zbieżność materii unormowanej w obu tych aktach, dotycząca zarówno podmiotu referendum, jak też jego charakteru, sprowadzającego się do aktu powszechnego głosowania.

2. Przewidziana w art. 19 Małej konstytucji konstrukcja referendum, mimo stosunkowo bogatej jego treści, wymagała dalszej konkretyzacji. Przyjęta w ust. 4 tego artykułu ogólna formuła określenia w ustawie „zasad i trybu przeprowadzenia referendum” upoważniała nie tylko do regulacji koniecznych do jego przeprowadzenia, a nie zawartych w przepisach konstytucyjnych, zasad organizacji i przebiegu referendum, ale też do konkretyzacji ogólnych postanowień konstytucyjnych związanych z przedmiotem, podmiotami zarządzającymi referendum i trybem jego zarządzania, a także ustaleniem jego wyniku (art. 19 ust. 1–3 m.k.).

Gdy chodzi o przedmiot referendum, ustawa (art. 4 ust. 1) odwołuje się tylko do treści art. 19 ust. 1 Małej konstytucji, bez bliższego określenia „spraw o szczególnym znaczeniu dla Państwa”. To podmioty zarządzające referendum (Sejm, Prezydent RP), czy też współuczestniczące w tym procesie (Senat), winny każdorazowo przy podejmowaniu decyzji o jego zarządzaniu oceniać, czy waga sprawy poddanej pod referendum jest rzeczywiście tak duża.

Konstytucyjna regulacja trybu zarządzania przez Sejm czy Prezydenta RP referendum, sprowadzająca się zasadniczo jedynie do określenia wymaganej większości głosów dla uchwały Sejmu oraz uchwały Senatu w sprawie wyrażenia zgody na jego zarządzanie, uzupełniona została w ustawie o określenie wymaganego dla podjęcia tych uchwał kworum (art. 4 ust. 1), kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia do Sejmu z inicjatywą przeprowadzenia referendum (art. 5 i 6), relacji między Prezy-

dentem RP a Senatem związanych z wyrażeniem zgody przez Senat na zarządzenie referendum (art. 7), a także niezbędnych elementów treści uchwały Sejmu oraz zarządzenia Prezydenta RP w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 8 ust. 1).

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 referendum zarządzane przez Sejm może pochodzić z inicjatywy własnej lub z wniosku Senatu, Rady Ministrów, a także grupy obywateli. Wnioski tych podmiotów winny stać się przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm; ich uwzględnienie i w efekcie podjęcie uchwały o zarządzeniu referendum uzależnione jest wyłącznie od woli Sejmu. W wypadku gdy Sejm nie uwzględni wniosku o przeprowadzenie referendum, obowiązkiem marszałka Sejmu jest poinformowanie o tym wnioskodawcy (art. 5 ust. 1 *in fine*). W pełnym zakresie odnosi się to również do inicjatywy grupy obywateli, „którzy dla swojego wniosku uzyskują poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających prawo wybierania do Sejmu” (art. 6 ust. 1). Inicjatywa obywatelska w porównaniu z inicjatywą Senatu czy Rady Ministrów jest jednak ograniczona przedmiotowo — proponowane we wniosku obywateli referendum „nie może dotyczyć wydatków i dochodów oraz obronności państwa, a także amnestii” (art. 6 ust. 1 *in fine*)⁹. Mimo stosunkowo znacznej liczby podpisów wyborców niezbędnych do uruchomienia tej inicjatywy, równej liczbie przewidzianej w art. 2a ust. 1 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, wymaganej dla poparcia „obywatelskiego” projektu konstytucji, a także mimo — również zapożyczonych z tej ustawy konstytucyjnej — procedury weryfikacji podpisów przez Państwową Komisję Wyborczą, łącznie z możliwością zaskarżenia do Sądu Najwyższego odmowy przyjęcia wniosku z przyczyny braku wymaganej liczby podpisów, trudno nie dostrzec małej skuteczności prawnej tego wniosku. Mimo spełnienia warunków przewidzianych w art. 6 ust. 1–3 ustawy czy też wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia uznającego skargę Sejm może ostatecznie nie uwzględnić wniosku obywateli o przeprowadzenie referendum¹⁰. Stanowi to też zasadniczą różnicę między tą formą inicjatywy obywatelskiej a klasyczną instytucją inicjatywy ludowej¹¹, o której zastosowaniu decyduje nie organ zarządzający referendum, lecz wprost większość wyborców w drodze referendum¹².

Konkretyzacja konstytucyjnej kompetencji głowy państwa do zarządzenia referendum za zgodą Senatu podjęta bezwzględną większością głosów, prócz wyznacze-

⁹ Tego rodzaju ograniczenia, zwykle w sprawach mogących budzić wątpliwości co do pełnego obiektywizmu wyborców, można spotkać w niektórych rozwiązaniach konstytucyjnych. Dotyczą one jednak w ogóle przedmiotu referendum, niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy wniosek o zarządzenie referendum zostanie sformułowany (por. np. art. 75 ust. 2 konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 r. czy też art. 93 ust. 3 konstytucji Republiki Słowackiej z 1992 r.).

¹⁰ Propozycja mniejszości przewidująca zastąpienie możliwości zobowiązaniem Sejmu do przyjęcia tego wniosku nie uzyskała aprobaty Sejmu; por. „Diariusz Sejmowy”, 53. pos. Sejmu w dniu 29 czerwca 1995 r., s. 26.

¹¹ Rozwiązanie zawarte w art. 6 ustawy podaje się niekiedy jako przykład inicjatywy ludowej; por. *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 128–129.

¹² Por. np. art. 120 i 121 konstytucji związkowej Konfederacji Szwajcarskiej z 1874 r. czy też art. 75 ust. 1 konstytucji Republiki Włoskiej; por. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3, s. 32–34.

nia wymaganego kworum dla uchwały Senatu, sprowadziła się zasadniczo do określenia treści projektu prezydenckiego zarządzenia w sprawie przeprowadzenia referendum, a także do ustalenia 14-dniowego terminu, w którym Senat winien wyrazić swą zgodę (art. 7 ust. 1 i 2). Sam tryb wyrażania przez Senat tej zgody ustawa (art. 7 ust. 3) przekazała Senatowi do autonomicznej regulacji w jego regulaminie¹³.

Sprawą o zasadniczym znaczeniu, w związku z niekompletną regulacją konstytucyjną, była konieczność określenia wymogów odnoszących się do ustalenia wyniku referendum. Analiza porównawcza konstytucyjnych formuł używanych dla określenia, kiedy w referendum następuje rozstrzygnięcie, wskazuje na kilka ich rodzajów. Konstytucje posługują się w tym zakresie zwykle formułami większości uczestniczących w referendum bądź większości oddanych głosów. Pierwsza uzależnia rozstrzygnięcie (przyjęcie propozycji poddanej pod referendum) od opowiedzenia się za nią większości biorących udział w głosowaniu¹⁴. Według drugiej o przyjęciu propozycji decyduje większość oddanych głosów; niekiedy wskazuje się również, że głosy te winny być głosami ważnymi¹⁵. Często występuje dodatkowy wymóg uczestnictwa w referendum określonej liczby osób uprawnionych do głosowania. W tym wypadku dopiero łączne spełnienie obu warunków powoduje, iż następuje rozstrzygnięcie. Regułą jest określanie wymaganej frekwencji jako większości uprawnionych do głosowania (czy też większości wyborców)¹⁶, chociaż spotkać można również inny sposób, uzależniający rozstrzygnięcie w referendum od osiągnięcia określonej w procentach (np. w Danii „co najmniej 30% uprawnionych do głosowania” w referendum ustawodawczym i „co najmniej 40% ogółu uprawnionych do głosowania” w referendum w sprawie rewizji konstytucji)¹⁷ bądź w postaci pewnego ułamka (np. w RFN — „jedna czwarta uprawnionych do głosowania w wyborach do Parlamentu Związkowego”)¹⁸ liczby osób.

Moc wiążąca wyników referendum uzależniona jest przede wszystkim od jego rodzaju. W przypadku referendum stanowiącego o charakterze ratyfikacyjnym, w którym pod głosowanie poddaje się gotowy tekst aktu prawnego, o mocy wiążącej przesądza wprost rozstrzygnięcie w postaci przyjęcia bądź odrzucenia tego tekstu przez wyborców, przy spełnieniu prawnie określonych warunków dotyczących wymaganej większości, a niekiedy również frekwencji. Stąd też przepisy konstytucyjne przewidujące tę postać referendum ograniczają się jedynie do wskazania warunków, od których spełnienia uzależnione jest rozstrzygnięcie w drodze referendum. Wymo-

¹³ Tryb ten został określony w nowelizacji regulaminu Senatu poprzez dodanie nowego działu IXa — „Postępowanie w sprawie referendum” (art. 65b–65f). Por. uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. — Regulamin Senatu (tekst jednolity M.P. z 1993 r. nr 20, poz. 198, zm. M.P. z 1994 r. nr 30, poz. 244, M.P. z 1995 r. nr 29, poz. 333 oraz M.P. z 1996 r. nr 13, poz. 150 i nr 40, poz. 391).

¹⁴ Por. np. art. 90 ust. 4 konstytucji Republiki Słowenii z 1991 r. („Propozycję uważa się za przyjętą, jeśli opowie się za nią większość wyborców uczestniczących w referendum”).

¹⁵ Por. np. art. 75 ust. 4 konstytucji Republiki Włoskiej.

¹⁶ Por. np. art. 75 ust. 4 konstytucji Republiki Włoskiej, art. 170 ust. 2 konstytucji Republiki Słowenii, art. 87 ust. 3 konstytucji Republiki Chorwacji z 1990 r. czy art. 98 ust. 1 konstytucji Republiki Słowackiej.

¹⁷ Por. § 42 ust. 5 oraz § 88 konstytucji Królestwa Danii z 1953 r.

¹⁸ Art. 29 ust. 6 Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r.

gi dotyczące mocy wiążącej tego rodzaju referendum zawarte są *implicite* w owych warunkach. Referendum takie wywołuje bezpośredni skutek prawny w postaci przyjęcia bądź uchylecia aktu ustawowego czy konstytucji lub zawartych w nich określonych rozwiązań prawnych.

Inna sytuacja występuje w przypadku referendum o bliżej nie skonkretyzowanym charakterze, gdy chodzi zarówno o jego przedmiot, jak też o moc wiążącą jego wyników. W razie przyjęcia konstrukcji, że referendum może mieć w zasadzie charakter konsultacyjny, a tylko w pewnych wypadkach wiążący (w znaczeniu prawnym), zachodzi konieczność wyraźnego określenia, kiedy warunki, od których zależy owa moc wiążąca, zostaną spełnione. Stąd też w niektórych regulacjach konstytucyjnych przy tego rodzaju referendum występuje wyraźne odróżnienie rozstrzygnięcia sprawy w drodze referendum od mocy wiążącej jego wyników¹⁹, co oznacza, że pojęć tych nie należy utożsamiać. Mimo rozstrzygnięcia sprawy w drodze referendum (przyjęcia przez ponad połowę uczestniczących), jego wynik, w efekcie niespełnienia wymogu frekwencji wyborczej, nie może być uznany za wiążący w znaczeniu prawnym. W efekcie referendum może mieć jedynie walor opinii dla organu je zarządzającego; opinia ta może być istotna z politycznego punktu widzenia, lecz nie ma mocy prawnej.

Art. 19 ust. 3 Małej konstytucji uzależnia wiążący charakter wyniku referendum od udziału w nim więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. Przepis ten natomiast, jak wskazywano, zawiera zasadniczą lukę w postaci braku określenia, kiedy w referendum następuje rozstrzygnięcie. Zgodnie z przedstawionymi wyżej typowymi sposobami określenia warunków prawnych decydujących o rozstrzygnięciu w drodze referendum możliwe było uzależnienie rozstrzygnięcia od uzyskania przez wniosek poddany pod referendum większości ważnie oddanych głosów bądź też od opowiedzenia się za nim większości biorących udział w głosowaniu²⁰. Mimo iż udział w referendum polega zasadniczo na oddaniu głosu przez wyborcę, formuły te nie są tożsame. Przy pierwszym rodzaju większość liczona jest od sumy ważnie oddanych głosów, przy drugim — od sumy osób uczestniczących w głosowaniu, co formalnie nie pozwala na eliminację głosów nieważnych, oddanie głosu nieważnego jest bowiem również formą udziału w referendum. Wobec wskazanej luki i konieczności jej wypełnienia Sejm musiał dokonać w ustawie wyboru sposobu ustalenia wyniku referendum. Wybrał drugi z przedstawionych sposobów, tzn. opowiedział się za wariantem większości biorących udział w głosowaniu²¹.

¹⁹ Por. np. art. 98 ust. 1 konstytucji Republiki Słowackiej: „Wyniki referendum są wiążące, jeżeli uczestniczyła w nim ponad połowa uprawnionych wyborców i gdy rozstrzygnięcie zostało przyjęte przez ponad połowę uczestniczących w referendum”.

²⁰ Obie te możliwości pojawiły się w zgłoszonych projektach ustawy o referendum. Pierwszą z nich przewidywał projekt zawarty w druku nr 517 (art. 6 ust. 2), drugą — projekt zawarty w druku nr 489 (art. 49 ust. 2).

²¹ Należy sądzić, że wybór ten zdeterminowany był w poważnym stopniu obawami przed zniekształceniem woli ustrojodawcy. Zawartą w art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. formułę, odnoszącą się do referendum konstytucyjnego o charakterze ratyfikacyjnym, rozciągnięto na wszystkie regulowane tym aktem rodzaje referendum.

Treść art. 9 ust. 2 ustawy wskazuje, iż rozstrzygnięcie w referendum następuje, gdy „za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań opowiedziała się większość biorących udział w głosowaniu” (pkt 1), w wypadku zaś przedstawienia do rozstrzygnięcia w referendum więcej niż dwóch rozwiązań — „największa liczba biorących udział w głosowaniu” (pkt 2). W celu eliminacji niejasności związanych z kategorią osób „biorących udział w głosowaniu” ustawodawca zawarł w treści art. 30 ust. 2, zobowiązującego obwodowe komisje do spraw referendum do zamieszczenia w protokole głosowania określonych danych liczbowych, swojego rodzaju wykładnię autentyczną tej kategorii wyborców. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 4 osoby, które wzięły udział w głosowaniu, to ci wyborcy, którzy oddali karty ważne. Biorąc z kolei pod uwagę, że karta ważna to taka karta, która zawiera głos ważny, jak też taka, która zgodnie z art. 29 ust. 2 zawiera głos nieważny, nie może ulegać wątpliwości, że ustalenie rozstrzygnięcia w referendum sprowadzać się winno do stwierdzenia określonej większości wśród tych wszystkich wyborców, którzy oddali ważne karty do głosowania, niezależnie od tego, czy głos na nich wyrażony był głosem ważnym czy nie.

Wprowadzona do art. 30 ustawy identyfikacja pojęcia „biorących udział w głosowaniu” nie usunęła do końca wątpliwości związanych z ustaleniem wyniku referendum, o czym świadczy wniosek prezesa NSA, złożony w dniu 5 lutego 1996 r. do Trybunału Konstytucyjnego, o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni art. 9 ustawy o referendum. W dokonanej wykładni TK ustalił, że: „1. Art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy [...] stosuje się także do ustalenia wyniku referendum polegającego na udzieleniu, zgodnie z art. 2 ust. 2 tejże ustawy, na urzędowej karcie do głosowania, pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytania. 2. Pojęcie «większość biorących udział w głosowaniu» użyte w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy [...] oznacza liczbę głosujących za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań większą od połowy liczby osób, które zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 powołanej ustawy o referendum wzięły udział w głosowaniu, czyli oddały karty ważne”²². Jak trafnie zauważa B. Zawadzka w glosie do tej uchwały²³, pkt 1 ust. 2 art. 9, przewidujący wymóg bezwzględnej większości głosów dla rozstrzygnięcia w referendum, odnosi się nie tylko do referendum polegającego na udzieleniu pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na pytanie, ale również do tych wszystkich wypadków referendum, które polega na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań, gdy przedstawiono w nim tylko dwa takie warianty²⁴. W wypadku większej liczby wariantów, a więc gdy referendum oferuje więcej niż dwie możliwości do wyboru, do ustalenia

²² Uchwała TK z dnia 13 lutego 1996 r. (sygn. akt W.1/96) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 9 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 7, s. 78–79.

²³ „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s.188.

²⁴ Możliwość taką, jak się wydaje, Trybunał Konstytucyjny zakłada, zaliczając w pierwszej tezie tej uchwały ustalenie wyniku głosowania zgodnie z zasadą bezwzględnej większości głosów — w referendum polegającym na udzieleniu pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie — do kategorii prawnie dopuszczalnych wypadków („stosuje się t a k ż e” — *podkr. J.R.*).

jego wyniku stosować należy art. 9 ust. 2 ustawy, przewidujący zasadę względnej większości głosów jako podstawę ustalenia rozstrzygnięcia.

Z tematyką art. 9 łączy się ściśle treść art. 10, przewidującego obowiązek podjęcia przez właściwe organy państwowe, i to niezwłocznie („nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw”), określonych czynności — „poprzez wydanie aktów prawnych bądź podjęcie innych decyzji” — „dla realizacji wyniku referendum”. Ten ogólny przepis, mający w założeniu pełnić funkcję gwaranta skuteczności referendum, adresowany jest, jak należy sądzić, w szczególności do organów zarządzających referendum. Gdy referendum dotyczyć będzie materii ustawowej, a jego wynik nie może być zrealizowany inaczej niż w drodze ustawodawczej, obowiązek ten zaktualizować się winien poprzez podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej. Warunkiem wstępnym aktualizacji tego obowiązku jest nie tylko rozstrzygnięcie danej kwestii w referendum²⁵, ale również wymagana przez art. 9 ust. 1 frekwencja, przesądzająca o prawnie wiążącym wyniku referendum. Osobną kwestią jest problem skuteczności tego przepisu i ewentualnych konsekwencji prawnych wiążących się z brakiem realizacji tego obowiązku.

Referendum z art. 19 Małej konstytucji przeprowadza się najpóźniej w 90. dniu od dnia ogłoszenia uchwały Sejmu bądź zarządzenia Prezydenta RP w Dzienniku Ustaw (art. 8 ust. 3 i 4 ustawy). Celem zapobieżenia nadużywaniu tej instytucji ustawa (art. 4 ust. 2) wprowadziła pewne ograniczenie czasowe w postaci zakazu poddawania tej samej sprawy pod referendum „przed upływem 4 lat od dnia jego przeprowadzenia”.

3. Regulacja referendum konstytucyjnego zawarta w rozdziale 2 ustawy dotyczy obu postaci tej instytucji, o których mowa w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Zawarcie wprost w przepisach konstytucyjnych podstawowych zasad dotyczących zarządzania, sposobu wyrażania woli, jak również sposobu ustalania wyniku i w efekcie mocy wiążącej referendum w sprawie przyjęcia konstytucji (art. 9–11 tej ustawy konstytucyjnej) sprawiło, iż ustawodawca we wspomnianym rozdziale często odwołuje się (czasem powtarza — np. art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej i art. 13 ust. 2 ustawy o referendum) do regulacji konstytucyjnych dotyczących tego rodzaju referendum.

Zgoła odmienna sytuacja występuje w odniesieniu do tzw. referendum częściowego, wprowadzonego do ustawy konstytucyjnej nowelą z 22 kwietnia 1994 r. Ograniczenie się ustrojodawcy do określenia jedynie możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie „zasad, na których opierać się ma Konstytucja” (art. 2c ust. 1), wymagało ustawowej regulacji dotyczącej zarówno podmiotu zdolnego do jego zarządzenia, jak i podstawowych elementów trybu tego zarządzenia, w szczególności zaś sposobu ustalania wyniku tego referendum i określania jego mocy wiążącej. Szczególną trudność mogło sprawić odczytanie intencji ustrojodawcy w przepisie odsyłającym do regulacji ustawowej, gdzie oprócz zasad i trybu przeprowadzenia

²⁵ Tak ustalili TK w trzeciej tezie cytowanej uchwały z 13 lutego 1996 r.

referendum znalazł się również jego „przedmiot” (art. 2c ust. 2). Kierunek wykładni prowadzący do odczytania obowiązku zamieszczenia w ustawie „przedmiotu” referendum w postaci konkretnych pytań czy wariantów rozwiązań podważałby w ogóle sens regulacji tej instytucji w przygotowywanej ustawie, mającej w założeniu dotyczyć wszystkich form tej instytucji o zasięgu ogólnokrajowym. Każdorazowo bowiem, w razie zaistnienia potrzeby zarządzenia takiego referendum, należałoby uchwalić ustawę dotyczącą przedmiotu, zasad i trybu jego przeprowadzenia bądź też, nawiązując do praktyki legislacyjnej z 1946 r., ustawę dotyczącą przedmiotu referendum²⁶ i odrębną ustawę dotyczącą zasad i trybu jego przeprowadzenia²⁷. Wykładnia, iż to Sejm w drodze ustawodawczej decydować ma o przedmiocie referendum w sprawie „zasad, na których opierać się ma Konstytucja”, nie była też spójna z całą resztą przepisów ustawy konstytucyjnej powierzającej przygotowanie i uchwalenie Konstytucji RP Zgromadzeniu Narodowemu i jego organom²⁸.

Ustawodawca przyjął jednak inny kierunek wykładni, pozwalający na pełną regulację materii odnoszących się do tego referendum. Realizacja konstytucyjnego zobowiązania do określenia w ustawie przedmiotu referendum sprowadziła się, w myśl reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej, do zamieszczenia w niej ogólnej formuły, że „przedmiotem referendum mogą być wyłącznie konkretnie określone problemy lub rozwiązania projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 14 ust. 2). Odpowiednio też do całokształtu przepisów ustawy konstytucyjnej i do funkcji, jaką w procesie przygotowania treści konstytucji winno pełnić referendum „przedkonstytucyjne”, prawo jego zarządzenia powierzono Zgromadzeniu Narodowemu. To Zgromadzenie Narodowe, zgodnie z art. 14 ust. 1, z inicjatywy (bądź na wniosek) tych samych podmiotów, które do wniesienia projektu konstytucji upoważniła ustawa konstytucyjna (56 członków ZN, jego Komisja Konstytucyjna, Prezydent RP), podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum. Podejmując uchwałę, „Zgromadzenie Narodowe ustala jednocześnie treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum” (art. 14 ust. 4). Ustawa określa ponadto wymaganą większość i należne kworum (art. 14 ust. 3), resztę kwestii związanych z trybem podjęcia tej uchwały odsyła zaś (w ust. 4 tegoż artykułu) do unormowań zawartych w regulaminie ZN²⁹.

Określenie warunków wymaganych dla ustalenia wyniku referendum częściowego, jak też jego mocy wiążącej, nastąpiło poprzez odesłanie do regulacji zawartej w art. 9, a więc — identycznie jak w wypadku referendum zarządzanego na podstawie art. 19 Małej konstytucji — do uznania wyniku referendum za wiążący wymagany jest udział więcej niż połowy uprawnionych do głosowania, a do jego rozstrzyg-

²⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym (Dz.U. nr 15, poz. 104).

²⁷ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzeniu głosowania ludowego (Dz.U. nr 15, poz. 105).

²⁸ Wątpliwości takie zgłaszał również Z. Jarosz, *op. cit.*, s. 279–280.

²⁹ Odrębny rozdział (2a) uchwały ZN z 22 września 1994 r. — Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczący trybu podejmowania uchwały o przeprowadzeniu referendum (art. 19a–19i), został wprowadzony w 1996 r. (M.P. nr 7, poz. 75).

nięcia stosuje się zasadę bezwzględnej (w wypadku głosowania polegającego na wyborze jednego z dwóch rozwiązań) albo względnej (gdy wyborca ma więcej niż dwie możliwości do wyboru) większości osób biorących udział w głosowaniu. Decyzję ustawodawcy, który skorzystał z całkowitego braku regulacji tej kwestii w ustawie konstytucyjnej i z założonej przez to jego swobody w regulowaniu wymogów odnoszących się do rozstrzygnięcia w referendum, o zrównaniu ich z wymogami przewidzianymi dla referendum ustanowionego w art. 19 m.k., oceniać można jako decyzję o uzasadnieniu politycznym. To ocena materii, która mogłaby być poddana pod referendum częściowe, była, jak się wydaje, czynnikiem decydującym, że o wiążącym charakterze jego wyniku przesądzać ma frekwencja wyborcza. W efekcie tej regulacji spośród dwóch rodzajów referendum konstytucyjnego ten właśnie rodzaj obwarowany jest trudniejszymi do spełnienia warunkami. Przyjęcie konstytucji w referendum ratyfikacyjnym następuje niezależnie od frekwencji wyborczej, jedynie poprzez wypowiedzenie się za nią większości biorących udział w głosowaniu.

Do omawianego rodzaju referendum, zgodnie z art. 14 ust. 5, stosować należy również art. 8, co oznacza głównie to, iż Zgromadzenie Narodowe w uchwale w sprawie przeprowadzenia referendum winno zawrzeć treści przewidziane w ust. 1 tego artykułu, uchwała ta musi zostać ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP, a samo referendum winno być przeprowadzone w dniu wolnym od pracy, najpóźniej w 90. dniu od jej ogłoszenia.

Referendum konstytucyjne ma szerszy niż inne referenda zakres podmiotowy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy regulują jest, że referendum nie przeprowadza się poza granicami państwa. Wyjątkiem od tej reguły („z zastrzeżeniem art. 12”) jest jedynie referendum konstytucyjne. Wyjątek ten jest zdeterminowany wyraźnym postanowieniem art. 10 ust. 1 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, do którego ustawa nawiązuje (art. 12 ust. 1). Co do zakresu i sposobu realizacji udziału w referendum obywateli przebywających poza granicami państwa ustawa zawiera (w art. 12 ust. 2) odesłanie do odpowiednich unormowań ordynacji wyborczej do Sejmu. Reguły wykładni systemowej (w szczególności odnosi się to do tytułu rozdziału 2, jak też do treści art. 11, w którym ustawodawca użył terminu „referendum konstytucyjne” jako pojęcia zbiorczego dla obu rodzajów referendum wymienionych w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r.) wskazują na to, iż obowiązek przeprowadzenia referendum poza granicami państwa odnosi się do obu postaci referendum konstytucyjnego: zarówno ratyfikacyjnego, jak też tego, o którym mowa w art. 2c ustawy konstytucyjnej.

4. Zasady organizacji referendum i postępowania referendalnego nie odbiegają od zasad organizacji aktu wyborczego i procedury wyborczej zapisanych w ordynacjach wyborczych. Zbieżność tę uzasadnia istota referendum, sprowadzająca się do wyrażenia przez obywateli preferencji (w tym wypadku nie personalnych, lecz odnoszących się do pewnego przedmiotu) w akcie powszechnego głosowania. Istotę ową oddaje treść art. 2 ustawy o referendum.

Nowa ustawa o referendum znacznie zredukowała, w porównaniu ze stanem poprzednim, aparat wyborczy. O ile w 1987 r. dla przeprowadzania referendum ogólnokrajowego przewidziano czterostopniowy system organów w postaci Centralnej Komisji do Spraw Referendum, komisji wojewódzkich, komisji stopnia podstawowego oraz komisji obwodowych³⁰, o tyle według nowej ustawy referendum przeprowadzają: Państwowa Komisja Wyborcza — będąca obecnie naczelnym organem, zapewniającym przygotowanie, organizację oraz przeprowadzenie wszystkich wyborów publicznych (parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych), a także referendum — wojewódzkie komisje do spraw referendum oraz obwodowe komisje do spraw referendum. W zasadzie powoływania składu zarówno Państwowej Komisji Wyborczej, jak też komisji wojewódzkich, złożonych wyłącznie z sędziów, dostrzec można dążenie ustawodawcy do budowy systemu fachowych, a jednocześnie apolitycznych i przez to bezstronnych i wiarygodnych organów wyborczych. Tendencja ta, zapoczątkowana w 1990 r., ma, jak się wydaje, charakter stały³¹. Wspierana jest też określonymi działaniami Państwowej Komisji Wyborczej. W tych kategoriach należy oceniać uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 29 grudnia 1995 r., podjętą na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o referendum, w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów do składów obwodowych komisji do spraw referendum oraz trybu powoływania tych komisji³². Przewidziana w tej uchwale technika kompletowania składów poszczególnych komisji obwodowych na obszarze gminy, oparta na losowaniu, z pewnością służy promowanym przez ustawodawcę wartościom.

Zarówno ogólna treść regulacji, przyjętych w ustawie o referendum, jak też wyraźne odesłania w poszczególnych przepisach świadczą o tym, że podstawowym wzorcem dla określenia zasad i trybu przeprowadzania głosowania, a także ustalania ich wyniku i wyniku referendum, była ordynacja wyborcza do Sejmu. Ustawa o referendum utrzymuje w szczególności zasadę „pozytywnego” (polegającego na zaznaczeniu pożądanego wariantu, a nie na eliminacji nie chcianych) wyrażania preferencji przez wyborcę. Jako pewne *novum*, świadczące o odejściu od powszechnie stosowanego w ordynacjach wyborczych określania sposobu głosowania przez wyborcę poprzez postawienie znaku „x”, należy odnotować pojawienie się w ustawie (art. 26 ust. 3) definicji znaku, jaki wyborca winien postawić w kratce obok odpowiedzi na pytanie lub numeru wariantu. Definicja ta („dwie przecinające się linie, których punkt przecięcia znajduje się w obrębie kratki”), mimo wątpliwości co do potrzeby zamieszczenia jej w akcie rangi ustawowej, służyć będzie z pewnością rozstrzygnięciu wielu dylematów, przed jakimi stają członkowie komisji obwodowych przy ustalaniu woli wyborców wyrażanej w akcie głosowania.

³⁰ Zob. § 8 uchwały Rady Państwa z dnia 17 września 1987 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania referendum (Dz.U. nr 28, poz. 158).

³¹ Świadczą o niej także najnowsze zmiany w prawie wyborczym; por. np. art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 22 września 1995 r. o zmianie ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 132, poz. 640): „Kierownik i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej”.

³² M.P. z 1996 r. nr 1, poz. 9, zm. M.P. nr 10, poz. 111.

Po raz pierwszy w akcie prawnym dotyczącym referendum pojawiły się też regulacje dotyczące weryfikacji referendum. Regulacje te są oparte na przyjętym wspólnie w polskim prawie wyborczym jurysdykcyjnym modelu weryfikacji wyborów³³, polegającym najogólniej na tym, że o ważności wyborów rozstrzyga podmiot zewnętrzny o postaci niezawisłego sądu. O ważności wyborów parlamentarnych czy prezydenckich w Polsce rozstrzyga Sąd Najwyższy. Rozstrzygnięcie to następuje po uprzednim rozpatrzeniu protestów wyborczych, jak również po analizie sprawozdania z przeprowadzonych wyborów, złożonego przez Państwową Komisję Wyborczą. Owa działalność weryfikacyjno-kontrolna prowadzi zasadniczo albo do potwierdzenia ogłoszonych rezultatów wyborów, albo, w wypadku stwierdzenia przestępstw przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ordynacji wyborczych, do ich unieważnienia w zakresie określonym orzeczeniem sądu. Efektem unieważnienia wyborów (wyboru przedstawiciela) jest wygaśnięcie mandatów (mandatu), pociągające za sobą potrzebę przeprowadzenia wyborów ponownych bądź powtórzenia niektórych czynności wyborczych w celu ustalenia pełnego i nie budzącego już żadnych zastrzeżeń składu organu przedstawicielskiego.

Nie trzeba uzasadniać tezy, że wyniki referendum również winny oddawać rzeczywistą wolę wyborców wyrażoną w akcie głosowania i niezbędne jest istnienie procedury służącej ich unieważnieniu, którą obywatel może uruchomić w razie uzasadnionych wątpliwości co do rzetelności ich ustalenia czy zgodności z prawem przebiegu głosowania. Celowi temu służyc mają regulacje zawarte w rozdziale 6 („Ważność referendum”) ustawy (art. 35–37). O ile treść art. 35 (dotyczącego podstaw protestu wyborczego, jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego) czy też art. 36 (dotyczącego trybu wnoszenia protestów i ich rozpatrywania przez Sąd Najwyższy) nie wzbudza zasadniczych wątpliwości, o tyle mogą się one pojawić przy analizie treści art. 37, w szczególności zaś jego ust. 2, odnoszącego się do następstw unieważnienia głosowania w obwodzie.

Ustawa zakłada możliwość unieważnienia głosowania w obwodzie, którego bezpośrednim skutkiem jest konieczność skorygowania wyników głosowania, a także wyniku referendum, przez Państwową Komisję Wyborczą (art. 37 ust. 1). Przyjęcie regulacji, iż „unieważnienie głosowania w obwodzie powoduje, że przy ustalaniu wyniku referendum nie uwzględnia się liczby uprawnionych do głosowania oraz wyników głosowania w tym obwodzie” (art. 37 ust. 2) pozbawia jednakże akt unieważnienia głosowania praktycznego znaczenia. Ustawodawca sprowadził skutki unieważnienia głosowania jedynie do skorygowania wyników głosowania w obwodzie, ale przyjęcie, że przy ustalaniu skorygowanego wyniku referendum nie uwzględnia się nie tylko wyników głosowania, lecz także „liczby uprawnionych do głosowania [...] w tym obwodzie”, powoduje, iż wyborcy z tego obwodu, w którym nastąpiło unieważnienie głosowania, „znikają” wręcz jako kategoria wyborcza. W efekcie Pań-

³³ Szerzej o tym systemie zob. J. Repel, *Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, pod red. K. Działochy, Wrocław 1995, s. 123–130.

stwowa Komisja Wyborcza korygując wynik referendum ma się zachować tak, jak gdyby tego obwodu (zgrupowanych w nim wyborców) w ogóle nie było. Mimo niewątpliwych walorów praktycznych tego rozwiązania, wynikających z braku potrzeby ponawiania głosowania, pozostają wątpliwości związane z formalnym jedynie, w mojej ocenie, podejściem ustawodawcy do instytucji weryfikacji referendum — bez głębszej refleksji nad jej istotą i społeczną funkcją.

Pewną niezręcznością, być może niezamierzoną, jest umieszczenie w rozdziale poświęconym kampanii referendalnej (rozdział 7), w artykule dotyczącym wręcz funkcji, jakim kampania referendalna ma służyć (art. 38), pewnych zadań Państwowej Komisji Wyborczej. Już samo wprowadzenie do przepisu określającego zadania PKW (art. 16 ust. 2) punktu o brzmieniu „wyjaśnianie treści pytań lub wariantów rozwiązań poddanych pod referendum” może budzić zastrzeżenia związane z nieprzystawianiem tego zadania do statusu owego organu. Rodzi się w szczególności pytanie, czy organ powołany zasadniczo do czuwania nad prawidłowością procesu wyborczego i z tego tytułu do wyjaśniania problemów prawnych wiążących się z warunkami oddania głosu, jego ważnością itp. zagadnieniami, należącymi do kategorii realizacji praw wyborczych, winien jeszcze wyjaśniać merytoryczne kwestie dotyczące przedmiotu referendum. Takie rozszerzenie zakresu obowiązków PKW stwarza niebezpieczeństwo uwikłania tego organu w doraźne spory polityczne. Powiązanie zaś w art. 38 wymienionego zadania wprost z kampanią referendalną, prowadzoną przez organy zarządzające referendum i przez partie polityczne, stanowi pewien dysonans wobec utrwalonej już w przepisach prawa i rozwijanej w praktyce roli PKW jako bezstronnego, apolitycznego organu wyborczego.

Nowa ustawa o referendum przeszła już test praktyczny w trakcie jej stosowania w dwu referendach przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. Jak wynika ze sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z przebiegu tych referendów³⁴, poza wątpliwościami związanymi z treścią art. 9 ustawy, wyjaśnionymi w analizowanej uchwale Trybunału Konstytucyjnego, stosowanie jej przepisów nie sprawiało w praktyce trudności. Występujące w toku głosowania skargi i interwencje wyborców, dotyczące np. nieujęcia w spisach wyborców osób czasowo zamieszkałych w gminie, powodowane były przekonaniem (wynikającym z niewielkiego czasowo odstępu między wyborami prezydenckimi a referendum) części wyborców, że ustawa o referendum, podobnie jak czyni to ustawa o wyborze Prezydenta RP, nakaże tę kategorię obywateli umieszczać w spisach z urzędu. Jak stwierdziła PKW w powyższym sprawozdaniu, „wyeliminowanie skarg i pretensji społecznych w tych sprawach może być zapewnione przez prawne ujednoczenie zasad i procedury sporządzania spisów we wszystkich ordynacjach”. Stąd też z uznaniem należy przyjąć podjętą przez Prezydenta RP inicjatywę opracowania kodeksu wyborczego³⁵ jako aktu, który ujednoczyci rozproszone i różnorodne regulacje, zawarte w uchwalonych

³⁴ Sprawozdanie z przebiegu referendów o powszechnym uwłaszczeniu obywateli oraz o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego, przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r., „Przegląd Wyborczy” 1996, nr 2, s. 23–35.

³⁵ Por. *Kodeks wyborczy do Sejmu*, „Rzeczpospolita” nr 229 z 1 października 1996 r., s. 2.

w różnych okresach ordynacjach wyborczych. Zasady organizacji i trybu przeprowadzania referendum, będące integralnym składnikiem prawa wyborczego, winny stanowić odrębną część kodeksu.

SUMMARY

of the article: The New Law on Referendums

This article consists of two basic parts. In the first part the author undertakes an analysis of the constitutional basis of the institution of the referendum in Poland and also presents the origin and extent of parliamentary work on parliamentary bills dealing with referendums.

In the second, fundamental part of the article, after presenting the general characteristics of the Law of June 29, 1995 on the Referendum, an analysis of the legal regulations concerning the basic types of national referendums is presented: a referendum called on the basis of art. 19 of the Small Constitution and two types of constitutional referendums called on the basis of the Constitutional Law of April 23, 1992 on the Mode of the Preparation and Passage of the Constitution of the Republic of Poland.

In this part, in relation to solutions of other democratic states concerning their system of government, the author undertakes an analysis of those elements of the legal construction of a referendum which determine its legal nature: the manner of establishing its results and its validity.

In the final part, after presenting the principles of organizing and proceeding with a referendum, the author conducts a critical analysis of certain solutions concerning the manner of verifying the results of a referendum and matters related to a referendum campaign and the danger of having the State Electoral Commission getting involved in such a campaign.

PREWENCYJNA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

I. WPROWADZENIE

W państwach Europy Zachodniej prewencyjna kontrola konstytucyjności istnieje obecnie w Austrii¹, Francji², Portugalii³, Irlandii⁴ i Finlandii⁵; do 1985 r. występowała ona też w Hiszpanii⁶. W Europie Środkowo-Wschodniej procedura ta znana jest w Albanii, Białorusi, Bułgarii, Estonii, na Litwie, w Mołdawii, Polsce, Rumunii, Słowenii, na Ukrainie i na Węgrzech. W niniejszym opracowaniu najpierw krótko omówię model francuski, jako jedyny, w którym kontrola konstytucyjności przebiega przede wszystkim w trybie prewencyjnym, następnie przedstawię rozwiązanie przyjęte w trzech państwach Europy Środkowo-Wschodniej: na Węgrzech, w Rumunii i w Estonii, a wreszcie zarysuję sytuację w Republice Federalnej Niemiec.

Kontrola konstytucyjności należy albo do sądu konstytucyjnego, albo do sądu najwyższego, jeżeli w danym państwie orzeka on też o zgodności ustaw z konstytucją. Przy rozważaniach nad kontrolą prewencyjną szczególnie istotne wydaje się udzielenie odpowiedzi na trzy pytania.

Po pierwsze, należy ustalić, co jest w danym systemie prawnym rozumiane pod pojęciem prewencyjnej kontroli norm, a więc do i od jakiego momentu można mówić o takiej kontroli. Niewątpliwie kontrola traci charakter prewencyjny, gdy jej przedmiotem jest ustawa, która już weszła w życie. Czy jednak kontrola prewencyjna może dotyczyć tylko okresu pomiędzy przyjęciem ustawy przez parlament a jej wejściem w życie, czy też może znajdować zastosowanie już na wcześniejszych etapach postępowania legislacyjnego? Poszukując odpowiedzi na to pytanie, należy pamiętać, że celem kontroli prewencyjnej jest zapobieżenie wejściu do systemu prawnego norm sprzecznych z konstytucją. Nie ma zgodności poglądów co do kwestii, kiedy dochodzi do powstania normy prawnej i kiedy zostaje zakończone postępowanie ustawodawcze. W postępowaniu tym można, jak wiadomo, wyróżnić następujące stadia: inicjatywa ustawodawcza, uchwalenie ustawy przez parlament, podpisanie

¹ Zob. P. Oberndorfer, *Die Verfassungsrechtsprechung im Rahmen der staatlichen Funktionen*, „Europäische Grundrechte Zeitung” (EuGRZ) 1988, s. 194.

² Zob. L. Favoreu, *Le controle juridictionnelle de lois*, Paris 1986, s. 54.

³ Zob. J.M. Cardozo da Costa, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Portugal*, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, pod red. C. Starcka i A. Webera, Baden-Baden 1986, s. 292.

⁴ Zob. B. Walsh, *Der irische Supreme Court*, EuGRZ 1978, s. 508–510.

⁵ Zob. P. Kastari, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Finland*, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit der Gegenwart*, pod red. H. Moslera, Köln–Berlin 1962, s. 65–68.

⁶ Zob. A. Weber, *Richterliche Normenkontrolle in Spanien*, [w:] *Richterliche Verfassungskontrolle in Lateinamerika, Spanien und Portugal*, pod red. H.-R. Horna i A. Webera, Baden-Baden 1989, s. 65–68.

ustawy przez prezydenta, ogłoszenie jej w urzędowym organie publikacyjnym, wejście ustawy w życie. Różne systemy prawne mogą sytuować kontrolę prewencyjną w różnych stadiach tego postępowania.

Po drugie, wymaga wyjaśnienia, kto może inicjować procedurę kontroli prewencyjnej i jakie akty mogą być przedmiotem tej kontroli.

Po trzecie, trzeba określić, jakie są skutki prawne orzeczeń wydawanych w procedurze kontroli prewencyjnej.

II. FRANCJA

1. Kontrola konstytucyjności jest sprawowana przez Radę Konstytucyjną (RK), utworzoną na mocy konstytucji z 4 października 1958 r. Myślą przewodnią przyświecającą twórcom tej instytucji było przeciwstawienie się nadużyciom systemu rządów parlamentu, który od 1875 r. uznawał się za jedyny podmiot władzy państwowej, a tym samym sytuował się nie tylko ponad ustawami, ale i ponad konstytucją⁷. Rada Konstytucyjna miała zapobiegać tym nadużyciom⁸. Początkowo działalność RK koncentrowała się na kontroli konstytucyjności ustaw organicznych (francuski system źródeł prawa odróżnia ustawy organiczne od ustaw zwykłych; każda ustawa organiczna musi — przed jej podpisaniem przez prezydenta — zostać zbadana przez Radę Konstytucyjną). Sytuację zmieniło orzeczenie z 16 lipca 1971 r. w sprawie wolności stowarzyszeń⁹. Od tego czasu RK zaczęła stosować jako podstawę kontroli także Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Efektem było rozszerzenie praktyki kontroli konstytucyjności także na ustawy zwykłe¹⁰.

2. Jeśli chodzi o moment przeprowadzania kontroli konstytucyjności, to najwcześniej — ale też, w zasadzie, najpóźniej — może to nastąpić po uchwaleniu ustawy, a przed jej podpisaniem przez prezydenta (art. 61 ust. 2 konstytucji). System francuski zna więc właściwie jedynie prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustaw, a niedopuszczalne jest postawienie zarzutu niekonstytucyjności wobec ustawy, która już uzyskała moc obowiązującą¹¹. System ten trzeba widzieć na tle, wywodzącej się jeszcze od Rousseau, idei ustawy jako wyrazu „woli powszechnej”. Zadaniem sądownictwa jest więc wyłącznie stosowanie ustaw, a nie badanie, czy zawarte w nich treści są zgodne z konstytucją. W tle tego podejścia kryją się nieufność wobec władzy sądowniczej i obawa przed zjawiskiem „rządów sędziów” (*gouvernement des juges*).

⁷ Zob. M. Fromont, *Der französische Verfassungsrat*, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, s. 313.

⁸ Chodziło np. o — znane praktyce IV Republiki, choć wyraźnie zakazane przez jej konstytucję — przekazywanie przez parlament swych ustawodawczych kompetencji rządowi.

⁹ Zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris 1991, s. 237 i n.

¹⁰ Zob. K. Oellers-Frahm: *Demokratieverständnis und Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich*, [w:] *Festschrift für Karl Doehring*, 1989, s. 699.

¹¹ Potwierdziła to Rada Konstytucyjna w orzeczeniach z 8 września 1961 r. (61-3 FNR), z 18 października 1961 r. (61-4 FNR), z 16 stycznia 1962 r. (62-18 L) i z 30 stycznia 1968 r. (68-50 L).

3. Prawo inicjatywy kontroli konstytucyjności przysługuje prezydentowi, premierowi, przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego i przewodniczącemu Senatu, a od 1974 r. — także grupie 60 deputowanych lub senatorów (zob. art. 61 konstytucji).

Przedmiotem kontroli są, po pierwsze, ustawy organiczne oraz regulaminy izb (kontrola obligatoryjna). Art. 61 konstytucji nakazuje, by każdy taki akt był z mocy prawa poddawany kontroli przez Radę Konstytucyjną. Art. 17 ordonansu z 7 listopada 1958 r. o Radzie Konstytucyjnej przewiduje, że ustawy organiczne są jej przedstawiane przez premiera, a regulaminy izb (uchwały o ich zmianie) — przez przewodniczącego odpowiedniej izby. Rada Konstytucyjna musi wydać orzeczenie w terminie miesiąca; w sprawach pilnych — jeżeli zażąda tego Rada Ministrów — termin ten ulega skróceniu do ośmiu dni, co jednak w praktyce zdarza się bardzo rzadko¹².

Po drugie, kontrola może obejmować ustawy zwykłe, i to wszelkich typów, a więc także ustawy budżetowe oraz ustawy upoważniające rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Kontrola ta ma charakter fakultatywny i może zostać przeprowadzona tylko na wniosek jednego z podmiotów, któremu przysługuje prawo inicjatywy.

Po trzecie, kontroli mogą podlegać „zobowiązania międzynarodowe” (art. 54 konstytucji). Zobowiązania te mogą przyjmować postać porozumień bądź umów międzynarodowych. Porozumienia są zawierane i ratyfikowane przez prezydenta (art. 52 konstytucji), nie jest przy tym przewidziany jakikolwiek udział parlamentu. Przedmiotem kontroli konstytucyjności staje się więc bezpośrednio porozumienie. Umowy międzynarodowe natomiast, które dotyczą materii określonych w art. 53 konstytucji, mogą być ratyfikowane tylko w drodze ustawy parlamentu bądź na podstawie upoważnienia udzielonego przez parlament w drodze ustawy. W takim wypadku przedmiotem kontroli konstytucyjności staje się ustawa dotycząca umowy międzynarodowej. Kontrola ma charakter fakultatywny i może zostać przeprowadzona tylko na wniosek jednego z podmiotów, któremu przysługuje prawo inicjatywy.

4. Orzeczenia Rady Konstytucyjnej mają charakter wiążący i nie przysługuje od nich jakiegokolwiek odwołanie (art. 62 konstytucji).

Orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy zwykłej lub ustawy organicznej powoduje, że albo ustawa w całości nie dochodzi do skutku, albo też zostaje podpisana i ogłoszona w brzmieniu pomijającym postanowienia uznane za sprzeczne z konstytucją. Takie ogłoszenie ustawy jest jednak możliwe tylko wtedy, gdy Rada Konstytucyjna stwierdzi w swym orzeczeniu, że niekonstytucyjne postanowienia ustawy nie są w nierozdzielny sposób powiązane z jej całokształtem. Prezydent Republiki może zażądać od parlamentu ponownego rozpatrzenia ustawy (po raz pierwszy skorzystał on z tej możliwości już 9 sierpnia 1958 r.).

Orzeczenie o niekonstytucyjności zobowiązania międzynarodowego wyklucza ratyfikowanie umowy lub zatwierdzenie porozumienia, a orzeczenie o niekonstytucyjności postanowienia zawartego w regulaminie izby sprawia, że nie wolno stosować tego postanowienia.

¹² Zob. M. Fromont, *op. cit.*

III. WĘGRY

1. Sądowictwo konstytucyjne na Węgrzech zostało powołane do życia nowelą konstytucyjną z 23 października 1989 r. i wydaną na jej podstawie ustawą nr XXXII/1989 o Trybunale Konstytucyjnym¹³. Trybunał rozpoczął działalność 1 stycznia 1990 r.

2. Specyfika węgierskiego systemu kontroli prewencyjnej polega na dopuszczeniu jej stosowania już od momentu wniesienia projektu ustawy do parlamentu (§ 1a ustawy o TK), co jest rozwiązaniem nie znanym w innych krajach. Przedmiotem kontroli jest więc projekt ustawy. Nasuwać to może wątpliwości z punktu widzenia zasady podziału władz, bo Trybunał Konstytucyjny wydaje orzeczenie jeszcze przed uchwaleniem ustawy przez parlament i w ten sposób ingeruje w proces prac parlamentarnych. Problem ten nie uszedł uwagi węgierskiego TK, stając się przedmiotem orzeczenia z 20 kwietnia 1991 r., które dotyczyło projektu ustawy o odszkodowaniach za znacjonalizowane mienie. W trakcie debaty nad tym projektem został wniesiony do TK wniosek o zbadanie go w trybie kontroli prewencyjnej. Przedmiotem kontroli miały być niektóre postanowienia projektu, choć nie zostały one jeszcze przez parlament rozpatrzone do końca. Trybunał pozostawił wniosek bez biegu, powołując się na zasadę podziału władz. Choć — w myśl § 1a ustawy o TK — kontrola poszczególnych postanowień projektu ustawy należy do właściwości Trybunału Konstytucyjnego, to TK wskazał, że przy wykładni ustaw nie można zapominać, iż zasada podziału władz stanowi podstawowy wyznacznik organizacji i funkcjonowania węgierskiego systemu organów państwowych¹⁴. To daje podstawę do przyjęcia zwięzającej wykładni § 1a. Zgodnie z tym rozumowaniem Trybunał Konstytucyjny ograniczył się do zajęcia stanowiska wobec „podstawowych zagadnień konstytucyjnych, które — w powiązaniu z kwestionowanym projektem — zostały podniesione we wniosku”¹⁵, a powstrzymał się od orzekania o zgodności z konstytucją poszczególnych postanowień projektu. Trybunał — wbrew literalnemu brzmieniu ustawy o TK, opierając się na argumente wypływającym z zasady podziału władz — nie dokonał więc prewencyjnej kontroli zakwestionowanych postanowień, zajął tylko stanowisko wobec niektórych ogólnych kwestii prawnych. Ponieważ jednak sentencja orzeczenia TK polegała na pozostawieniu wniosku bez biegu, to i te wywody nie miały mocy prawnie wiążącej, zajęte przezeń stanowisko mogło jednak wywrzeć wpływ na dalsze prace parlamentarne nad projektem ustawy.

Tego typu problemy prawne nie powstawały w odniesieniu do kontroli ustaw i innych aktów, które zostały już uchwalone, ale jeszcze ich nie podpisano bądź nie ogłoszono.

3. Wnioskodawcami w procedurze kontroli prewencyjnej mogą być: parlament, jego stałe komisje, grupa co najmniej 50 posłów, a także Prezydent Republiki i rząd (§ 21 ust. 1 w związku z § 33–36 ustawy o TK).

¹³ Niemiecki przekład ustawy zob. *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, pod red. G. Brunnera i L. Sóllyoma, Baden-Baden 1995, s. 616 i n.

¹⁴ Tak również we wcześniejszym orzeczeniu z 18 grudnia 1990 r. (31/1990).

¹⁵ Orzeczenie z 20 kwietnia 1991 r. (16/1991); zob. *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, s. 186.

Przedmiotem kontroli mogą stać się: projekty ustaw, ustawy uchwalone przez parlament, lecz jeszcze nie podpisane przez prezydenta, regulamin parlamentu (na Węgrzech istnieje parlament jednoizbowy), umowy międzynarodowe, a także poszczególne postanowienia projektu ustawy lub umowy międzynarodowej (§ 1a ustawy o TK). Prawo inicjatywy jest w następujący sposób powiązane z przedmiotem kontroli:

— kontrola projektów ustaw — na wniosek parlamentu, jego stałych komisji lub grupy co najmniej 50 posłów (§ 33 ust. 1 ustawy o TK);

— kontrola regulaminu parlamentarnego, dokonywana jeszcze przed jego uchwaleniem — na wniosek parlamentu (§ 34 ust. 1);

— kontrola ustaw przed ich podpisaniem — na wniosek Prezydenta Republiki (§ 35 ust. 1);

— kontrola umów międzynarodowych, dokonywana przed ich ratyfikacją — na wniosek parlamentu, Prezydenta Republiki lub rządu (§ 36 ust. 1).

System węgierski przewiduje możliwość ograniczenia wniosku tylko do kontroli wskazanych w nim postanowień ustawy, jej projektu lub umowy międzynarodowej. Wprawdzie i w innych systemach kontroli prewencyjnej (np. we Francji) możliwe jest orzeczenie niekonstytucyjności tylko poszczególnych postanowień ustawy, zawsze jednak odnosi się to do sytuacji, gdy została już ona uchwalona w ostatecznym kształcie. Można mieć wątpliwości, na ile uzasadnione byłoby badanie pojedynczego przepisu w sposób oderwany od oceny całości aktu normatywnego. Takie wyodrębnione badanie może nadawać kontrolowanemu przepisowi zupełnie inne znaczenie. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że projekt ustawy może podlegać zmianom w dalszym toku postępowania legislacyjnego.

Orzeczenia — także w odniesieniu do projektu ustawy lub jego poszczególnych postanowień — są ostateczne i powszechnie obowiązujące (§ 27 ustawy o TK).

W sumie należy stwierdzić, że objęcie zakresem kontroli prewencyjnej także projektów ustaw jest rozwiązaniem szczególnym i można sobie zadawać pytanie, czy ingerencja Trybunału Konstytucyjnego na tak wczesnym etapie postępowania legislacyjnego da się pogodzić z zasadą podziału władz.

4. Gdy chodzi o skutki orzeczenia o niekonstytucyjności projektu ustawy, to nie zawsze musi ono prowadzić do odrzucenia projektu. Parlament lub podmiot, który był autorem inicjatywy ustawodawczej, jest bowiem obowiązany do usunięcia tej niekonstytucyjności (§ 33 ust. 2 ustawy o TK). Gdy przedmiotem orzeczenia jest niekonstytucyjność ustawy już uchwalonej przez parlament, to jego skutkiem jest zakaz podpisania ustawy przez prezydenta, dopóki sprzeczność z konstytucją nie zostanie przez parlament usunięta (§ 35 ust. 2). Jeżeli TK orzeka o niekonstytucyjności umowy międzynarodowej, to pociąga to za sobą zakaz jej ratyfikowania, dopóki sprzeczność z konstytucją nie zostanie usunięta przez organ, który tę umowę zawierał (§ 36 ust. 2).

5. Przy badaniu węgierskiego systemu kontroli konstytucyjności pojawia się pytanie o najwcześniejszy moment, od którego staje się możliwa ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w proces ustawodawczy, a w szczególności, czy taka ingerencja jest możliwa zanim jeszcze dojdzie do formalnego podjęcia inicjatywy ustawo-

dawczej. Z tego punktu widzenia na wzmiankę zasługują dwa dalsze rodzaje postępowania przed węgierskim TK.

Pierwsze z nich to postępowanie w razie bezczynności ustawodawcy (§ 49 ustawy o TK). Trybunał może je wszcząć m.in. z inicjatywy własnej; jeżeli orzeknie, że ustawodawca nie wykonał ciążącego na nim obowiązku wydania ustawy, wyznacza termin, w którym zaniechanie to powinno być zastąpione przez odpowiednie działanie. W praktyce Trybunał Konstytucyjny uznał się za uprawniony do wskazywania na konieczne elementy treściowe uregulowania, które winno być przyjęte przez parlament.

Drugie — to postępowanie ustalające wykładnię konstytucji (§ 51 ustawy o TK). Trybunał określa w nim — *in abstracto* — sposób rozumienia postanowień konstytucyjnych, a ustalenie takie ma wiążący charakter. Interpretacje takie mogą mieć istotne znaczenie, bo — zwłaszcza w przedsięwzięciach ustawodawczych o politycznie spornej treści — mogą one już na wstępie narzucić ustawodawcy pewne ramy działania. W praktyce przedmiotem wniosków o ustalenie wykładni konstytucji były początkowo sprawy dotyczące organizacji aparatu państwowego, później wnioski zaczęły dotyczyć również kwestii (dla których właściwsze byłoby raczej uruchamianie prewencyjnej kontroli projektu ustawy), czy zgodne z konstytucją byłoby przyjęcie określonych rozwiązań w ustawodawstwie zwykłym¹⁶. Ponieważ jednak chodziło o sytuacje, gdy nie wykonano jeszcze inicjatywy ustawodawczej, to nie istniał przedmiot takiej kontroli. Trybunał Konstytucyjny podjął próbę przeciwstawienia się takiej praktyce i w jednym z orzeczeń uznał, że wniosek o wykładnię jest dopuszczalny tylko pod warunkiem bezpośredniego powiązania go z konkretnie wskazanym przepisem konstytucji.

IV. RUMUNIA

1. Sądownictwo konstytucyjne zostało w Rumunii wprowadzone przez konstytucję z 1991 r. W jej wykonaniu uchwalono ustawę nr 47 z 18 maja 1992 r. o organizacji i funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego. Stosownie do art. 1 ust. 1 tej ustawy podstawowym zadaniem TK jest ochrona nadrzędności konstytucji.

W Rumunii prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw jest — podobnie jak we Francji — jedyną abstrakcyjną formą tej kontroli, bo kontrola następcza może przyjmować postać tylko pytań prawnych. Kontrola prewencyjna dotyczy ustaw już uchwalonych przez parlament (art. 144 konstytucji).

2. W procedurze kontroli prewencyjnej prawo inicjatywy przysługuje Prezydentowi Republiki, przewodniczącym izb parlamentu (parlament rumuński składa się z Izby Deputowanych i Senatu), rządowi, grupie co najmniej 50 deputowanych lub 25 senatorów, a także Sądowi Najwyższemu.

Rumuński system źródeł prawa rozróżnia ustawy konstytucyjne, ustawy organizacyjne i ustawy zwykłe. Przedmiotem kontroli mogą być ustawy należące do dwóch ostatnich kategorii (art. 144 pkt a konstytucji i art. 17 ustawy o TK), nie mogą być

¹⁶ Zob. G. Brunner, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, s. 30.

natomiast ustawy konstytucyjne ani też umowy międzynarodowe¹⁷. Trybunał jest właściwy do badania dochowania warunków, wymaganych przy wnoszeniu projektów ustaw w trybie inicjatywy ludowej (art. 144 pkt h konstytucji), a także wniosków dotyczących referendum o zmianie konstytucji (art. 37 ustawy o TK).

3. Zgodnie z art. 145 ust. 2 konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są wiążące, ale działają tylko prospektywnie. Charakter wiążący jest jednak osłabiony przez to, że orzeczenia o niezgodności ustawy z konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez parlament. Jeżeli obie izby uchwalą ustawę ponownie w takim samym brzmieniu większością dwóch trzecich głosów, to orzeczenie TK uważa się za odrzucone (art. 145 ust. 1 konstytucji). Konieczne jest więc uzyskanie takiej samej większości, jaka jest wymagana dla dokonania zmiany konstytucji (art. 147 konstytucji). Można mieć wątpliwości, jakie — w świetle tego rozwiązania — jest rzeczywiste znaczenie Trybunału Konstytucyjnego jako „gwaranta nadrzędności konstytucji”¹⁸. Przyjęta regulacja daje raczej wyraz uznaniu parlamentu za najwyższy organ w systemie organizacji państwa. Łączy się więc ona z dawną koncepcją jednolitości władzy państwowej, typową dla socjalistycznego systemu ustrojowego¹⁹.

4. Obok kontroli prewencyjnej, w Rumunii występuje jeszcze inna procedura kontroli ustaw, a mianowicie tzw. ekscepcja niekonstytucyjności (art. 144 pkt c konstytucji oraz art. 23–26 ustawy o TK). Procedura ta nawiązuje do wzorów włoskich i wykazuje podobieństwa do konkretnej kontroli norm (pytań prawnych), o której mowa w art. 100 Ustawy Zasadniczej RFN. Chodzi tutaj o kontrolę incydentalną, inicjowaną przez sąd, mający wątpliwości co do zgodności z konstytucją normy, która ma być podstawą orzeczenia w sprawie zawisłej przed tym sądem. Konieczne jest przy tym, by sąd nabrał wątpliwości co do zgodności przepisu z konstytucją; nie musi być przekonany, że przepis jest niekonstytucyjny.

Skoro mowa o Włoszech, to warto przypomnieć, że występują tam dwie podstawowe procedury następczej kontroli ustaw. Pierwsza polega na występowaniu przez sądy z pytaniami prawnymi dotyczącymi konstytucyjności ustaw lub innych norm o mocy ustawy, relewantnymi dla toczącego się postępowania sądowego. Jest to procedura szczególnie ważna, bo we Włoszech nie istnieje indywidualna skarga konstytucyjna. Tylko poprzez pytania prawne możliwe jest więc wywołanie problemu niezgodności ustawy z konstytucją na tle konkretnej sprawy, która dotyczy obywatela. Druga procedura polega na badaniu konstytucyjności ustaw przyjętych przez regiony (na wniosek innego regionu bądź na wniosek rządu centralnego) oraz na badaniu konstytucyjności ustaw parlamentu (na wniosek regionu). W praktyce włoski Trybunał Konstytucyjny szeroko traktuje zakres swej właściwości rzeczowej. Zarzut niekonstytucyjności można bowiem skierować nie tylko przeciwko ustawie parlamentu, ale też przeciwko wszystkim innym aktom o mocy ustawy,

¹⁷ Tak B. Lime, *Le système constitutionnel roumain*, „Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger” 1994, s. 360.

¹⁸ B. Lime, *op. cit.*, mówi nawet o sprowadzeniu tego znaczenia do zera.

¹⁹ Zob. J. Sobczak, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1995, s. 359–360.

w tym przeciwko aktom przyjętym przed wejściem w życie konstytucji z 1947 r.²⁰ Pozwoliło to TK na objęcie zakresem swej kontroli także prawodawstwa z okresu faszystowskiego.

V. ESTONIA

1. Konstytucja Estonii z lipca 1992 r.²¹ nie przewiduje istnienia odrębnego trybunału konstytucyjnego; jej art. 149 powierza kontrolę konstytucyjności Sądowi Państwowemu (odpowiednik sądu najwyższego). Organizacja i procedura tej kontroli zostały uregulowane w ustawie z 5 maja 1993 r. o nadzorze konstytucyjnym.

Estoński system ochrony konstytucji jest dość złożony. Z jednej strony kontrola konstytucyjności należy do Izby Konstytucyjnej, utworzonej w ramach Sądu Państwowego (§ 2 ust. 1 wymienionej ustawy). Z drugiej strony art. 139 konstytucji przewiduje utworzenie urzędu Kanclerza Sprawiedliwości jako niezależnego organu konstytucyjnego, którego zadaniem jest badanie, czy działalność jakiegokolwiek organu państwowego nie narusza konstytucji lub ustaw. Normuje to szczegółowo ustawa z 5 maja 1993 r. o organizacji i działalności urzędu Kanclerza Sprawiedliwości. Kanclerz analizuje m.in. zmiany legislacyjne oraz treści nowego ustawodawstwa, a także wnioski i propozycje ustawodawcze zgłaszane przez uprawnione podmioty; w razie potrzeby przedkłada sprawy parlamentowi (w Estonii jest to jednoizbowe Zgromadzenie Państwowe). Stosownie do art. 143 konstytucji kanclerz przedstawia corocznie parlamentowi informację o zgodności z konstytucją i ustawami aktów prawnych przyjętych przez parlament, organy władzy wykonawczej oraz organy władzy lokalnej.

2. Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy jest w Estonii dopuszczalna dopiero po jej uchwaleniu przez parlament (§ 3 ustawy o nadzorze konstytucyjnym). W § 4 ust. 2 tej ustawy zawarty jest zakaz wyrażania przez Sąd Państwowy opinii o projektach ustaw przygotowywanych lub już wniesionych do parlamentu. Podobny zakaz odnosi się do wyrażania wstępnych opinii co do konstytucyjności umów międzynarodowych.

3. Inicjatywa prewencyjnej kontroli konstytucyjności przysługuje dwóm organom: Prezydentowi Republiki (art. 107 konstytucji) i Kanclerzowi Sprawiedliwości (art. 139). Ten drugi ma obowiązek najpierw zwrócić się ze swoimi zastrzeżeniami do organu, który wydał zakwestionowany akt. Jeżeli organ ten nie usunie — w terminie 20 dni — unormowań sprzecznych z konstytucją, to kanclerz zwraca się do Sądu Państwowego o orzeczenie ich niekonstytucyjności (art. 142 konstytucji). Kanclerz nie tyle więc sprawuje samodzielną kontrolę konstytucyjności, ile wszczyna pewne postępowania, które mogą znaleźć finał przed Sądem Państwowym.

Prezydent Republiki może odmówić podpisania ustawy, jeżeli uważa ją za sprzeczną z konstytucją. W takim wypadku zwraca on, w terminie 14 dni, ustawę

²⁰ Zob. T. Ritterspach, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Italien*, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, s. 233.

²¹ Polski przekład konstytucji Estonii, przygotowany do wydania przez Bibliotekę Sejmową, znajduje się w druku.

parlamentowi. Obowiązkiem prezydenta jest wówczas uzasadnienie odmowy podpisania ustawy. Jeżeli parlament uchwali ustawę ponownie w nie zmienionym brzmieniu, to prezydent może jeszcze zwrócić się do Sądu Państwowego o zbadanie jej zgodności z konstytucją. Orzeczenia Sądu Państwowego są ostateczne i nie podlegają kontroli (§ 20 ust. 2 ustawy o nadzorze konstytucyjnym).

Przedmiotem kontroli prewencyjnej mogą być ustawy (§ 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o nadzorze...) oraz umowy międzynarodowe (§ 4 ust. 1 pkt 5).

Do Sądu Państwowego należy ponadto dokonywanie wykładni własnych orzeczeń (§ 21 ust. 1 ustawy).

4. W praktyce prewencyjna kontrola konstytucyjności odgrywała dotychczas w Estonii skromną rolę. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy mogło być wąskie ujęcie zakresu podmiotów uprawnionych do inicjowania tej kontroli, a drugą — częste uwzględnianie zastrzeżeń prezydenta jeszcze w toku prac nad projektem ustawy. Interesującego przykładu postępowania dostarczyły w 1993 r. prace nad ustawą o cudzoziemcach (mającą w Estonii szczególne znaczenie z uwagi na zamieszkałą tam znaczną mniejszość rosyjską). Po zakończeniu prac nad projektem i uchwaleniu ustawy nie doszło do wystąpienia prezydenta z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności tej ustawy, choć uważał on, że jest sprzeczna z konstytucją (tym też uzasadnił skorzystanie z prawa weta wobec niej). Odmawiając podpisania ustawy zwrócił się do Rady Europy, a także do Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości (działającego w systemie OBWE) o przedstawienie opinii na temat konstytucyjności ustawy. Nadesłane opinie odnosiły się jednak nie tyle do konstytucyjności, ile do zgodności postanowień ustawy ze standardami wynikającymi z porządku prawnego państw zachodnioeuropejskich oraz uznanymi przez Radę Europy. Prezydent skierował te opinie do parlamentu wraz z proponowanymi przez siebie poprawkami; parlament część z nich uwzględnił. Dopiero wówczas ustawa została podpisana przez głowę państwa.

VI. REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC

1. Prewencyjna kontrola norm jest w zasadzie nie znana systemowi niemieckiemu. Art. 93 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej z 1949 r. dopuszcza kontrolę tylko tych ustaw, które już zostały ogłoszone, gdyż dopiero wówczas powstają normy prawne, których konstytucyjność może podlegać kontroli. Wyjątek został jednak uczyniony w odniesieniu do ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, a więc na wprowadzenie tej umowy do wewnętrznego porządku prawnego RFN. Uzasadnieniem tej odmienności jest różnica w skutkach ogłoszenia ustawy zwykłej i ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej. Ogłoszenie ustawy zwykłej oznacza z reguły pojawienie się nowych norm prawnych, a to otwiera możliwość kontroli takich norm. Ogłoszenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację ma zaś inne znaczenie, bo — jak stwierdził Federalny Trybunał Konstytucyjny — jest tylko przesłanką niezbędną do dokonania ratyfikacji. Pomiędzy ogłoszeniem ustawy a ratyfikowaniem umowy pozostaje zbyt mało

czasu, by można było przeprowadzić postępowanie polegające na badaniu konstytucyjności takiej ustawy. Aby nie powodować konfliktów między zobowiązaniami międzynarodowymi a wewnętrznym prawem konstytucyjnym, kontrola konstytucyjności ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację może być dokonywana tylko przed ich podpisaniem i ogłoszeniem.

Kontrola prewencyjna może więc w Niemczech dotyczyć tylko ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych. Tak jak przy kontroli następczej, inicjatywa należy do rządu federalnego, rządu krajowego oraz jednej trzeciej deputowanych do Bundestagu (art. 93 ust. 1 pkt 2 Ustawy Zasadniczej). Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) o niekonstytucyjności ustawy mają charakter ostateczny.

2. Mówiąc o rozwiązaniach niemieckich należy też wspomnieć procedurę tzw. orzeczeń doradczych (*Gutachtenverfahren*), która istniała w pierwszych latach funkcjonowania Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Polegała ona na formułowaniu przez FTK wiążących ustaleń w abstrakcyjnych kwestiach prawnych i mogła znajdować zastosowanie jeszcze przed zamknięciem postępowania ustawodawczego. Procedura ta została uruchomiona w trzech sprawach²², ale w 1956 r. zniesiono ją na szczeblu federalnym.

Postępowanie doradcze mogło zostać wszczęte na wspólny wniosek Bundestagu, Bundesratu i rządu federalnego lub też na wniosek prezydenta federalnego. Przedmiotem postępowania było sformułowanie opinii doradczej w określonej kwestii prawnokonstytucyjnej. Orzeczenie było wydawane przez FTK w pełnym składzie. W 1952 r. FTK sprecyzował znaczenie prawne opinii doradczej. Wskazał, że opinia ma charakter wiążący dla wszystkich składów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenie z taką tezą zostało wydane na tle dość szczególnej sytuacji faktycznej: niemal w tym samym czasie przed FTK zawisły dwa różne postępowania dotyczące tego samego problemu prawnego. Pierwszy Senat rozpatrywał sprawę w trybie abstrakcyjnej kontroli norm, a plenum FTK wszczęło postępowanie o wydanie opinii doradczej. Liczono się z możliwością, że zostaną wydane rozbieżne orzeczenia²³. Dla uniknięcia takiej sytuacji Plenum FTK orzekło, że jego rozstrzygnięcia są wiążące dla innych składów orzekających tego trybunału.

Znosząc w 1956 r. procedurę orzeczeń doradczych, w uzasadnieniu wskazano m.in., że „właściwym zadaniem sądów jest rozstrzyganie sporów prawnych między stronami, a nie wydawanie opinii o mniej lub bardziej wiążącym charakterze (...) Działalność opiniodawcza jest zasadniczo obca istocie funkcji sędziowskich”²⁴.

²² W 1951 r. dla wyjaśnienia, czy Bundesratowi przysługuje prawo weta (czy tylko prawo sprzeciwu) wobec ustawy o podatku dochodowym (ZO FTK, t. 2, s. 79), w 1952 r. w sprawie konstytucyjności układu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej, który zresztą nie doszedł do skutku (ZO FTK, t. 1, s. 79), i w 1954 r. w sprawie ustawy — kodeks budowlany.

²³ Zob. A. Baring, *Im Anfang war Adenauer*, München 1971, s. 378 i n.

²⁴ *Bundestagsdrucksache* II/1662, s. 8.

VII. WNIOSKI

Analiza unormowań przyjętych w poszczególnych państwach wskazuje, że występują w nich poważne odmienności w ukształtowaniu prewencyjnej kontroli konstytucyjności. Niemniej zasadnicze kwestie związane z tą procedurą są w znacznym stopniu podobne. Problem podstawowy, wyłaniający się w każdym państwie konstytucyjnym, dotyczy pytania, na ile możliwe jest ograniczanie swobody decyzji politycznych przez poddawanie życia politycznego regulacjom prawnym. Najdalej idące stanowisko prezentują w tym wypadku Węgry, gdzie Trybunał Konstytucyjny uzyskał prawo ostatecznego rozstrzygnięcia abstrakcyjnych kwestii szczegółowych, gdy jeszcze toczy się nad nimi debata polityczna. Nie bez racji można się zastanawiać, czy powierzenie TK rozstrzygnięcia takich kwestii — zanim jeszcze zostaną one wtopione w konkretny projekt ustawy — da się pogodzić z pojęciem podziału władz rozumianym tak, jak ukształtowało się ono w teorii państwa prawnego. Pozycję pośrednią reprezentują rozwiązania estońskie, gdyż wymagają one doprowadzenia procesu decyzji parlamentarnych do pewnego sformalizowanego etapu, zanim powstanie możliwość uruchomienia procedury kontroli prewencyjnej. Rumunia (również Polska) przyjmuje podobną jak Estonia koncepcję, ale z możliwości odrzucenia orzeczenia rumuńskiego TK przez parlament wynika zasadnicze osłabienie jego roli.

Argumenty za prewencyjną kontrolą konstytucyjności i przeciw niej są powszechnie znane. Wskazuje się, że włącza ona sądownictwo do procesu podejmowania decyzji politycznych, a tym samym narusza pozycję parlamentu jako organu reprezentacji narodu-suwerena. Taki sam zarzut można jednak skierować pod adresem następczej kontroli konstytucyjności. Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na ustawodawcę zależy bowiem nie tyle od momentu, w którym dokonywana jest kontrola konstytucyjności, ile od intensywności tej kontroli²⁵. Zarzuty o naruszeniu zasady podziału władz dadzą się zresztą obronić tylko przy założeniu, że ów podział zbudowany jest na podstawie odrębności trzech władz. Zwraca się uwagę, że w praktyce RFN trudno obecnie mówić o istnieniu wyraźnego oddzielenia legislatywy i egzekutywy²⁶. Ponieważ prewencyjna kontrola konstytucyjności służyłaby wzmocnieniu roli opozycji, to przyczyniałaby się do ustanowienia pewnej równowagi sił między legislatywą a egzekutywą²⁷.

Przeciwko kontroli prewencyjnej wysuwa się też zarzut, iż wymaga ona podejmowania rozstrzygnięć w krótkich terminach, gdyż nie może prowadzić do nadmiernego przewlekania postępowania ustawodawczego, a to może sprawić, że będzie ona zbyt powierzchowna i sumaryczna. Podkreśla się też jednak, że ustanowienie krótkich terminów rozstrzygnięcia — tak jak to ma miejsce np. we Francji — pozwala na szybkie zamknięcie sporu o konstytucyjność ustawy²⁸. Na tym tle powstają wszakże

²⁵ Zob. K. Oellers-Frahm, *op. cit.*, s. 691.

²⁶ Zob. N. Holzer, *Präventive Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht*, Baden-Baden 1979, s. 15 i n.

²⁷ Tamże.

²⁸ Zob. K. Oellers-Frahm, *op. cit.*, s. 709.

problemy finansowe i organizacyjne. Nie można też zapominać o oddziaływaniu kontroli prewencyjnej na inne procedury kontroli konstytucyjności ustaw, co jest szczególnie ważne w Rumunii, która nie zna procedur kontroli następczej o abstrakcyjnym charakterze. Niektórzy wskazują, że istnienie kontroli prewencyjnej może prowadzić do niewykazywania przez ustawodawcę należytej troski o konstytucyjność ustaw²⁹, inni obawiają się, że stosowanie jej spowoduje zaniedbanie kontroli następczej przez sąd konstytucyjny.

Na rzecz kontroli prewencyjnej wysuwany jest często argument pewności prawa. Także z tego punktu widzenia można jednak zająć stanowisko odmienne. To prawda, że na pierwszy rzut oka kontrola prewencyjna wydaje się korzystna dla pewności prawa, bo przy konsekwentnym jej wykonywaniu niekonstytucyjna ustawa w ogóle nie może wejść w życie. Nie dochodzi więc do powstawania prawnych skutków stosowania niekonstytucyjnej ustawy i nie ma problemu — jak przy kontroli następczej — retroaktywnego sanowania tych skutków. Z drugiej jednak strony nie można zapominać, że „rzeczywiste skutki ustawy ujawniają się dopiero w procesie jej stosowania, kontrola prewencyjna nie pozwala więc na pełną realizację zasady efektywności kontroli”³⁰. Wiele problemów konstytucyjnych ujawnia się bowiem dopiero w trakcie obowiązywania ustawy.

Tłumaczenie z języka niemieckiego *Leszek Garlicki*

SUMMARY

of the article:

The Preventional Control of Constitutionality in Central-Eastern Europe

The author presents the fundamental issues related to proactive (preventional) control of constitutionality in selected countries. Basically the article concerns the situation when a law passed by parliament is — before being signed by the president — sent to the constitutional court for the purpose of checking its accordance with the constitution.

The starting point consists of deliberations on the French system and the evolution through which the preventional system of the constitutional control of bills underwent since the passage of the Constitution of 1958. Afterwards the procedures of preventional control in three Central European countries are discussed: Hungary, Rumania and Estonia. These procedures are the most developed in Hungary where besides the right of the president to direct a bill passed by parliament to the constitutional court, there also exists the possibility of questioning the constitutionality of a bill before its passage by parliament. In Rumania preventional control is only a form of abstract control and the ruling of the constitutional court can be rejected by parliament. In Estonia a separate constitutional court does not exist though certain jurisdiction in the area of constitutional control can be exercised by the supreme court.

The end of the article presents the situation in the Federal Republic of Germany — where at the present time, with the exception of the control of laws ratifying international agreements, preventional control is not foreseen.

²⁹ Zob. A. von Brünneck, *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien*, Baden-Baden 1992, s. 37–38.

³⁰ K. Oellers-Frahm, *op. cit.*, s. 710.



OPINIE, GLOSY, RECENZJE, NOTY, POLEMIKI

A. OPINIE

I. W SPRAWIE DOŁĄCZANIA PROJEKTÓW AKTÓW WYKONAWCZYCH DO WNOSZONEGO PROJEKTU USTAWY BUDŻETOWEJ

1

Zgodnie z art. 15 Małej konstytucji z 1992 r. „inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów” (ust. 1); „Rada Ministrów zgłaszając projekt ustawy przedstawia jej skutki finansowe oraz załącza projekty podstawowych aktów wykonawczych” (ust. 2). Jednocześnie art. 21 m.k. przewiduje, że „Rada Ministrów jest obowiązana przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych wypadkach przed końcem pierwszego kwartału roku. Termin ten oraz warunki, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu, określa ustawa” (ust. 1). Porównanie *prima facie* brzmienia obu przepisów może prowadzić do pytania, czy wymóg dołączania projektów podstawowych aktów wykonawczych obowiązuje też w przypadku, gdy rząd przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej.

Dla jasności obrazu normatywnego sytuacji należy dodać, iż ustawę, do której odsyła art. 21 ust. 1 *in fine*, stanowi *de facto* tylko ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. — Prawo budżetowe (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. nr 72, poz. 344, z późn. zm.). Ustawa ta w rozdziale 4 („Opracowywanie i uchwalanie budżetu państwa”) przewiduje, że „Minister Finansów opracowuje projekt ustawy budżetowej, który wraz z uzasadnieniem oraz wykazem spraw spornych przedkłada Radzie Ministrów” (art. 31 ust. 3

pkt 3), Rada Ministrów zaś „uchwala projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedstawia go Sejmowi i Senatowi w terminie do 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy” (art. 33 ust. 1). Jednocześnie Prawo budżetowe w art. 34 ust. 1 i 2 przesądza, co ustawa budżetowa określa (obejmuje), oraz to, jakie elementy (dane) zawierać ma uzasadnienie, załączane do projektu ustawy budżetowej (art. 34 ust. 3). W żadnym z tych przepisów Prawa budżetowego nie wspomina się o załączaniu do projektu ustawy budżetowej projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Kolejną warstwę normatywną w odniesieniu do interesującej nas problematyki zawiera regulamin Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. nr 26, poz. 185, z późn. zm.), który w dziale II (rozdz. 1 — „Postępowanie z projektami ustaw i uchwał”) przewiduje, iż „do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie” o określonej regulaminowo treści (art. 31 ust. 2 i 3), oraz przesądza, że „do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych” (art. 31 ust. 3a). Jednocześnie w art. 57 regulaminu (rozdz. 2 działu II — „Postępowanie z projektami ustaw budżetowych...”) przewiduje się, że wniesiony do Sejmu projekt ustawy budżetowej Sejm rozpatruje w trybie przewidzianym w rozdziale 1, ze zmianami wynikającymi z rozdziału 2 (w rozdz. 2 nie wspomina się o załączaniu do projektu ustawy budżetowej projektów podstawowych aktów wykonawczych).

Powyższy stan prawny prowadzi do konkluzji, iż Rada Ministrów przedkładając Sejmowi projekt ustawy budżetowej ma obowiązek załączyć do niego projekty podstawowych aktów wykonawczych.

Dla sformułowania takiego wniosku zasadnicze znaczenie mają przytoczone wyżej przepisy konstytucyjne. Przepis zawarty w art. 21 m.k. stanowi *lex specialis* wobec jej art. 15, jednakże tylko i wyłącznie w zakresie wyraźnie nim regulowanym. Ma on więc aspekt kompetencyjny (statuuje wyłączność Rady Ministrów), przesądza o nałożeniu na rząd obowiązku corocznego przedkładania projektu, określa (ogólnie) termin i odsyła do ustawy — Prawo budżetowe. Odesłanie to obejmuje jednak tylko konkretyzację terminu i określenie warunków, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu. Treść przepisu zawartego w art. 21 m.k. nie przekreśla więc obowiązku załączenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, jaki *explicite* zawarty jest w art. 15. Przepis art. 15 ust. 2 wyraźnie rozróżnia pojęcia projektu ustawy i projektów podstawowych aktów wykonawczych. W art. 21 ust. 1 odesłanie określenia warunków do ustawy (Prawa budżetowego) dotyczy wyłącznie projektu budżetu.

Zgodnie z powyższym rozróżnieniem Prawo budżetowe w art. 34 unormowało stosowne kwestie, a pominięcie zagadnienia załączania projektów aktów wykonawczych nie jest jakimś odmiennym uregulowaniem.

Specyfika projektu ustawy budżetowej wymaga elementów uzasadnienia niewątpliwie odmiennych od tych, które muszą znaleźć się w uzasadnieniach do innych projektów ustaw; ma to swój normatywny wyraz w art. 34 Prawa budżetowego, którego treść mocno różni się od zawierającego elementy uzasadnień do projektów innych ustaw przepisu art. 31 regulaminu Sejmu. Ten ostatni regulaminowy przepis jedynie w małym stopniu można odnieść do specyficznego projektu ustawy budżeto-

wej, do którego należy stosować znacznie bardziej szczegółowe unormowanie zawarte w Prawie budżetowym. Inaczej jest z konstytucyjnym obowiązkiem załączania projektów aktów wykonawczych, który zachowuje swój sens także przy wnoszeniu projektu ustawy budżetowej. Nie tylko brzmienie przepisów, ale i merytoryczne racje, jakie legły u podstaw wprowadzenia obowiązku załączania do projektów ustaw projektów najistotniejszych aktów wykonawczych, przesadzają, iż dotyczy on również projektu ustawy, o którym mowa w art. 21 ust. 1 m.k.

Tok rozumowania, przedstawiony w trakcie analizy relacji między art. 21 a art. 15 Małej konstytucji, ma zastosowanie odpowiednio także do analizy relacji między art. 57 a art. 31 regulaminu Sejmu. Generalnie zaś art. 31 ust. 3a regulaminu nie koliduje z brzmieniem art. 21 m.k.

Obowiązek załączania do projektów ustaw (także budżetowej) projektów aktów wykonawczych dotyczy oczywiście tylko tych z nich, które mają znaczenie podstawowe. Ta ostatnia cecha zależy jednak od subiektywnej oceny.

Andrzej Szmyt

2

1. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Małej konstytucji warunki, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu, określa ustawa. Jest nią ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. — Prawo budżetowe (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. nr 72, poz. 344, z późn. zm.). W art. 33 ust. 1 Prawa budżetowego przyjęto, że Rada Ministrów przedstawia Sejmowi projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem, w art. 34 ust. 3 zaś wyliczono, co takie uzasadnienie powinno zawierać. Wśród wymienionych elementów nie znalazły się projekty aktów wykonawczych do ustawy budżetowej. Oznacza to, że RM może, lecz nie jest prawnie zobowiązana do zgłaszania Sejmowi wraz z projektem ustawy budżetowej również projektów aktów wykonawczych do tej ustawy.

2. Opracowywanie, uchwalanie oraz wykonywanie i kontrola wykonania ustawy budżetowej nie podlegają tym samym regułom, które odnoszą się do pozostałych ustaw zwykłych. Daje temu wyraz art. 21 ust. 1 m.k. Dlatego też wymogi określone w art. 15 ust. 2 m.k. i w art. 31 ust. 3a uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie odnoszą się do projektu ustawy budżetowej. Przepisy uchwały Sejmu nie mają zresztą pierwszeństwa przed przepisami ustawy (Prawa budżetowego).

3. Uchwalona przez Sejm ustawa budżetowa nie musi zawierać w swej części tekstowej (normatywnej) delegacji do wydania aktów wykonawczych. Jeśli propozycje takie znalazły się w projekcie ustawy budżetowej przedstawionej mu przez rząd, to Sejm (komisje sejmowe) może żądać od RM wszelkich wyjaśnień, w tym nawet przedstawienia projektów (lub ich założeń) aktów wykonawczych do ustawy budżetowej. Nie może on jednak uzależniać uchwalenia ustawy budżetowej od przedstawienia przez RM projektów aktów wykonawczych, ponieważ byłoby to działanie

contra legem. Nie przekonany wyjaśnieniami złożonymi w tej sprawie w toku parlamentarnych prac budżetowych może natomiast skreślić z projektu ustawy budżetowej przewidziane w niej upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. Powinien jednak rozważyć, czy brak możliwości wydania tych aktów nie spowoduje zakłóceń w wykonywaniu ustawy budżetowej.

4. Szczegółowa analiza upoważnień do wydania aktów wykonawczych, zawartych w przyjętym przez Komisję Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów tekście projektu ustawy budżetowej na 1997 rok (art. 6, 22, 23, 26, 31, 38 i 52), wskazuje bez żadnych wątpliwości na to, że: 1) są one konieczne do realizacji budżetu, czyli woli parlamentu, 2) dotyczą kwestii nie nadających się do regulowania przez Sejm w ustawie budżetowej, 3) nie stanowią zagrożenia dla władztwa budżetowego parlamentu, 4) często nie mogą być opracowane przed uchwaleniem ustawy budżetowej, ponieważ najpierw muszą być spełnione postawione w niej warunki (patrz zwłaszcza art. 6 ust. 2, art. 31 ust. 2, art. 38 ust. 1 i art. 52 ust. 3).

Cezary Kosikowski

3

1. Uzasadnienie projektu ustawy jest tym dokumentem, który pozwala posłom zaangażowanym w prace legislacyjne zapoznać się z całokształtem okoliczności, związanych z konkretną inicjatywą ustawodawczą. Jakkolwiek wymóg dołączania uzasadnienia do projektu ustawy ma oparcie jedynie w przepisie regulaminu Sejmu (art. 31 ust. 2), to jednak należy stwierdzić, iż ani w literaturze przedmiotu, ani w praktyce parlamentarnej instytucja uzasadnienia projektu ustawy nie była nigdy kwestionowana. Uzasadnienie projektu, mimo iż pozostaje z nim w bardzo ścisłym związku, nie stanowi jego integralnej części.

Wśród warunków prawnych wiążących się z uzasadnieniem projektu, które ustawodawca podniósł do rangi konstytucyjnej, znajduje się m.in. przepis art. 15 ust. 2 Małej konstytucji, który stanowi, iż „Rada Ministrów zgłaszając projekt ustawy przedstawia jej skutki finansowe oraz załącza projekty podstawowych aktów wykonawczych”. Powołany przepis kryje w istocie dwie normy. Pierwsza nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia skutków finansowych ustawy, druga zaś ustanawia wymóg dołączania projektów podstawowych aktów wykonawczych do wszystkich inicjatyw rządowych, które takie akty przewidują.

Jakkolwiek powołany przepis nie wspomina o uzasadnieniu projektu ustawy, to nie ulega wątpliwości, iż realizacja obu tych obowiązków służy prezentacji celowości przedkładanej Sejmowi inicjatywy ustawodawczej. Obie normy konstytucyjne powtarza (na niższym szczeblu hierarchii normatywnej) regulamin Sejmu. Art. 31 ust. 2 pkt 4 regulaminu stwierdza, iż uzasadnienie powinno „przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne” (*podkr. W.O.-S.*). W tym wypadku regulamin rozszerza zakres podmiotowy pierw-

szej z analizowanych norm konstytucyjnych również na inne niż Rada Ministrów podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza.

Art. 31 ust. 3a regulaminu Sejmu powtarza drugą spośród norm zawartych w art. 15 ust. 2 m.k.: „do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych”.

Podniesienie do rangi konstytucyjnej obowiązku dołączania przez rząd projektów podstawowych aktów ustawodawczych do przedkładanych Sejmowi inicjatyw świadczy o znaczeniu, jakie ustawodawca do niego przykład. Ograniczenie tego wymogu jedynie do projektów wnoszonych przez Radę Ministrów oznacza, iż, w ocenie ustawodawcy, spośród wszystkich podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej jedynie rząd dysponuje zapleczem instytucjonalno-organizacyjnym, które pozwala na właściwe opracowanie projektów aktów wykonawczych; w stosunku do pozostałych podmiotów regulamin formułuje obowiązek przedstawienia z a ł o ż e n i e m projektów aktów wykonawczych — art. 31 ust. 2 pkt 6.

2. W odniesieniu do projektu ustawy budżetowej ustawodawca konstytucyjny deleguje do ustawodawstwa zwykłego określenie warunków, „jakim powinien odpowiadać projekt budżetu” (art. 21 ust. 1 *in fine* Małej konstytucji). W obecnym stanie prawnym warunki takie określa ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. — Prawo budżetowe, a zwłaszcza jej art. 34 (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. nr 72, poz. 344, z późn. zm.). Powołany przepis formułuje wymogi dotyczące struktury ustawy budżetowej (a więc i jej projektu). Projekt ustawy budżetowej powinien określać dochody i wydatki poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych w przekroju działów klasyfikacji budżetowej, ponadto powinny w nim być wyodrębnione wydatki budżetu państwa na zadania zlecone gminom oraz zbiorcze kwoty przyznanych im subwencji. Musi określać bilans budżetu (nadwyżkę dochodów nad wydatkami lub niedobór, wraz ze wskazaniem źródeł jego pokrycia). Powinien też formułować kierunki prywatyzacji majątku państwowego, jak również dane o wielkości przyrostu zadłużenia z tytułu udzielonych kredytów. Ponadto projekt ustawy budżetowej powinien obejmować zestawienie dochodów i wydatków państwowych jednostek gospodarki pozabudżetowej, plany dochodów i wydatków poszczególnych państwowych funduszy celowych, a w określonych wypadkach także limity zatrudnienia (etatów).

Ustawa — Prawo budżetowe nakłada na RM obowiązek załączenia do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia. Art. 34 ust. 3 ustawy określa jego zakres przedmiotowy i formułuje wymogi odnośnie do jego treści. Przepis ten, wymieniając dokumenty, które składać się mają na rzeczzone uzasadnienie, milczy jednak na temat projektów podstawowych aktów wykonawczych.

3. Analiza art. 21 ust. 1 *in fine* m.k. rodzi wątpliwość w związku z wzajemną relacją, jaka zachodzi pomiędzy tym przepisem a normami zawartymi w art. 15 ust. 2 m.k. Rozstrzygnięcia wymaga problem, czy delegacja zawarta w art. 21 ust. 1 uchyla obowiązki zawarte w art. 15 ust. 2, w szczególności zaś dyspozycję drugiej normy zawartej w tym przepisie — wymóg dołączania przez Radę Ministrów do wnoszonej inicjatywy ustawodawczej projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Wykładnia semantyczna art. 21 ust. 1 *in fine* nie pozostawia wątpliwości, iż delegacja w nim zawarta obejmuje zarówno materialne warunki projektu (wymogi w odniesieniu do treści projektu), jak również jego formalną stronę (strukturę). Nie ulega jednak wątpliwości, iż rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę zwykłego, który wykonuje analizowaną delegację — choć mogą konkretyzować poszczególne postanowienia konstytucyjne — nie mogą być sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani ich uchylać. Innymi słowy ustawa zwykła określając warunki, jakim ma odpowiadać projekt ustawy budżetowej, powinna zawierać konkretyzację norm konstytucyjnych, nie może natomiast być sprzeczna z tymi normami. Właśnie za konkretyzację pierwszej normy zawartej w art. 15 ust. 2 m.k. („Rada Ministrów zgłaszając projekt ustawy przedstawia jej skutki finansowe”) należy uznać postanowienia art. 34 ust. 3 prawa budżetowego. Przyjąć zatem trzeba, iż w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej obowiązują zarówno postanowienia art. 34 prawa budżetowego (konkretyzujące w ust. 3 konstytucyjny wymóg przedstawienia skutków finansowych projektu), jak i druga norma zawarta w art. 15 ust. 2 m.k. (wymóg dołączenia podstawowych aktów wykonawczych).

Wydaje się zatem, że nie można zgodzić się z poglądem, iż „do redakcji uzasadnienia (projektu ustawy budżetowej — *przyp. W.O.-S.*) nie ma zastosowania ogólna norma art. 15 ust. 2 m.k., bo ustawa — Prawo budżetowe ujmuje te kwestie w sposób znacznie dokładniejszy” (por. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. L. Garlickiego, t. 2, Warszawa 1996, uwaga 5 L. Garlickiego do art. 21, a także analogicznie R. Mastalski, *Postępowanie Sejmu z projektem ustawy budżetowej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994, s. 211). Cytowany argument skonstruowany został zgodnie ze schematem interpretacyjnym *lex specialis derogat legi generali*. Obaj powołani wyżej autorzy zdają się jednak nie dostrzegać faktu, iż każdą z porównywanych w tym przypadku norm (art. 15 ust. 2 m.k. i art. 34 ust. 3 Prawa budżetowego) cechuje inny status w systemie hierarchii źródeł prawa, co uniemożliwia zastosowanie tej reguły kolizyjnej.

Wydaje się również, iż brak jest podstaw do przyjęcia, że ustanowienie przez ustawodawcę konstytucyjnego delegacji w odniesieniu do warunków, jakie musi spełniać projekt ustawy budżetowej, oznacza uchylenie obowiązku Rady Ministrów dołączania projektów podstawowych aktów wykonawczych, o którym mówi art. 15 ust. 2. Wszak analizowana delegacja obejmuje jedynie określenie warunków, jakie spełniać musi projekt ustawy budżetowej, a nie uzasadnienie, o którym mowa w art. 34 ust. 3 (w żadnym z analizowanych przepisów konstytucyjnych nie pojawia się termin „uzasadnienie projektu”).

Konkluzją tych rozważań jest pogląd, iż Rada Ministrów przedkładając Sejmowi projekt ustawy budżetowej zobowiązana jest do dołączenia projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

II. W PRZEDMIOCIE ZGODNOŚCI ART. 5 ORDYNACJI WYBORCZEJ DO SEJMU Z KONSTYTUCYJNĄ ZASADĄ RÓWNOŚCI PRAW WYBORCZYCH DO SEJMU*

Konstytucja (art. 3 ust. 1 m.k.) zakłada oparcie wyborów do Sejmu (ale nie do Senatu) na zasadzie równości, nie określa jednak w swoich przepisach, jaka jest jej treść. W odróżnieniu od zasady powszechności, zagadnienie to zostało niemal w całości przekazane do szczegółowego uregulowania w drodze ustaw zwykłych.

Zasada równości praw wyborczych jest rozumiana niejednolicie w ustawodawstwie i praktyce wyborczej różnych państw; również w nauce prawa formułowane są różne poglądy na jej treść. Wydaje się, iż pewnym minimum, bez którego nie może być mowy o jakiegokolwiek „równości” praw wyborczych, jest ustalenie, że każdemu wyborcy przysługuje jeden i tylko jeden głos (ewentualnie większa, ale zawsze równa, liczba głosów). Bez spełnienia tego warunku żaden system wyborczy nie mógłby zostać uznany za oparty na podstawach równości.

Nie znaczy to jednak, aby treść zasady równości dało się sprowadzić tylko do tego elementu: jednego głosu dla każdego wyborcy. Zasada ta, jeśli jest realizowana konsekwentnie, powinna przenikać cały mechanizm powoływania Sejmu. W szczególności nie tylko oznacza ona równość praw wyborców w momencie głosowania, lecz powinna zapewniać im równe prawa w całym procesie wyborczym — we wszystkich elementach tego procesu, istotnych z punktu widzenia wyników wyborów. Reguła ta powinna odnosić się do wszystkich rozwiązań dotyczących organizacji wyborów. Chodzi bowiem nie tylko o to, aby każdy wyborca miał równe prawa, lecz również o to, by faktycznie wszyscy wyborcy byli postawieni w jednakowych warunkach pod każdym istotnym dla wyniku wyborów względem. Szczególnym aspektem tak rozumianej równości jest równość materialna wyborów (równość reprezentacji), co wyraża się przede wszystkim w zapewnieniu głosowi każdego wyborcy takiej samej „siły”. Siłę taką — w wyborach opartych na zasadzie bezpośredniości — mierzy się głównie stosunkiem liczby wyborców w okręgu do liczby obsadzonych mandatów. Konstytucja w obecnym brzmieniu nie ustala gwarancji dla równej „siły głosu”. Nie wprowadza ona bezpośrednio ani nie nakazuje określenia w ustawie odpowiednich jednolitych norm przedstawicielstwa (nakaz taki nie wynika chyba z samego proklamowania w konstytucji zasady równości). Nie znaczy to jednak, że ordynacja wyborcza do Sejmu (a także ordynacja do rad gmin) nie realizuje zasady równości w znaczeniu głębszym — w sensie materialnym. Obie te ustawy ustalają mniej lub bardziej wyraźnie obowiązek przestrzegania jednolitych proporcji między liczbą mandatów a liczbą mieszkańców (wyborców) w okręgu, przy czym w wyborach do Sejmu zasada ta, realizowana w warunkach wielomandatowości okręgów i listy ogólnopolskiej, podlega pewnym załamaniom.

Jeśliby nawet można było znaleźć w konstytucji jakieś uzasadnienie dla nakazu równości czynnego prawa wyborczego (w sensie także materialnym), to już nie da

* Opinia została napisana 9 grudnia 1996 r.

się, moim zdaniem, wyprowadzić go dla prawa wyborczego biernego. Oczywiście każdy, kto ma prawo wybieralności, ma prawo do tego, aby zostać kandydatem; jeżeli natomiast chodzi o kandydatów już zgłoszonych, to utarło się, że zasada równości do ich sytuacji prawnej albo w ogóle się nie odnosi, albo odnosi się nie do końca. Taki sposób rozumienia tej zasady znajduje potwierdzenie w systemach wyborczych także innych państw demokratycznych.

Współcześnie za kandydatami stoją najczęściej wysuwające ich partie i ugrupowania. Ustawodawstwo wyborcze wielu państw demokratycznych przewiduje, a orzecznictwo konstytucyjne toleruje, pewne preferencje dla ugrupowań o większych wpływach i utrwalonej pozycji, zwłaszcza mających swą reprezentację w parlamencie, co oznacza większe trudności i bariery dla ugrupowań pozaparlamentarnych. Pomiędzy partiami politycznymi nie ma zwykle równości — partiom silniejszym łatwiej jest zgłosić kandydata czy listę wyborczą, finansować kampanię itd. Również w Polsce ordynacja wyborcza do Sejmu (dalej OWS), przyjmując rzeczywiste (m.in. wynikające z woli wyborców) różnicowanie siły partii politycznych, ustanawia dla dużych ugrupowań pewne przywileje, takie jak klauzule zaporowe, procedury rejestrowania okręgowych i ogólnopolskich list kandydatów, dostęp do mass mediów, podział mandatów i list ogólnopolskich w warunkach określonych w art. 6 i 7. Wydaje się, że granice dopuszczalnego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów zgłaszających kandydatów należy zakreślić z powołaniem się na zasadę proporcjonalnej równości szans, jeśli chodzi natomiast o kandydatów, to dopuszczalne jest takie różnicowanie ich sytuacji prawnej, które wynika z działania podmiotów niepaństwowych (partii politycznych, innych podmiotów wyborczych). Z całą pewnością niedopuszczalne byłoby uprzywilejowanie jednych kandydatów względem drugich dokonywane przez państwo.

Każde z rozwiązań stwarzających przywileje dla pewnych ugrupowań kosztem innych w mniejszym lub większym stopniu zderza się z zasadą równości rozumianą jako równość szans w wyborach. Stanu tego nie można jednak uznać za sprzeczny z konstytucją. Dopiero nagromadzenie tych przywilejów dla określonych ugrupowań (co oznacza zarazem dyskryminację pozostałych) może budzić wątpliwości, czy nie powoduje to przekroczenia granicy, za którą mamy do czynienia z naruszeniem równości partii politycznych i praw wyborczych — w tym konstytucyjnej zasady równości, na jakiej mają działać partie polityczne (art. 4 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych) — a także wolności i proporcjonalności wyborów. W świetle tej konstatacji wyodrębniony przywilej przyznany w art. 5 OWS mniejszościom narodowym nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wyborów.

Zakotwiczony w ordynacji przepis ustanawiający przywilej dla mniejszości narodowych był, za swoją połowiczność, krytycznie oceniony w literaturze przedmiotu (Z. Jarosz, *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, PiP 1993, z. 7, s. 14–15), sprawiał też kłopot w praktycznym stosowaniu w czasie ostatnich wyborów do Sejmu, m.in. i z tej przyczyny, że prawo polskie nie określa kategorii „organizacji mniejszości narodowej”. Dlatego Państwowa Komisja Wyborcza musiała wyjaśniać, iż zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 OWS tylko komitet wyborczy (organ statutowy organizacji

mniejszości narodowej, o którym mowa w art. 77 ust. 1 OWS) może korzystać ze zwolnienia swoich list z warunków, a jakich mowa w art. 3 ust. 1 albo w art. 4 OWS. Uprawnienie to nie dotyczy komitetu wyborczego koalicji organizacji mniejszości narodowych, gdyż w art. 5 ust. 1 OWS brak jest postanowienia o zwolnieniu z warunków wymienionych w art. 3 ust. 2; nie mają doń również zastosowania przepisy art. 91 ust. 3 OWS.

Przepis art. 5 OWS ze względu na swoją kontrowersyjność i niejednoznaczność powinien stać się przedmiotem analizy parlamentu, ale raczej przy okazji szerszej nowelizacji tej ustawy. Nie można go bowiem uznać za sprzeczny z konstytucją, nie wywiera on też tak daleko idących konsekwencji, gdy chodzi o wpływ na wyniki wyborów, aby uruchamiać złożoną procedurę ustawodawczą dla wyeliminowania tego rozwiązania z ordynacji wyborczej do Sejmu.

Janusz Mordwiłko

III. O PROJEKCIE USTAWY ZMIENIAJĄCEJ ORDYNACJĘ WYBORCZĄ DO SEJMU (SKREŚLENIE ART. 5)*

Art. 5 w aktualnym kształcie nie jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości

Konstytucyjna zasada równości funkcjonuje w Polsce, jak i w innych państwach współczesnych, nie jako nakaz zapewnienia wszystkim obywatelom jednakowych (identycznych) praw, ale jako przyznanie ich obywatelom, znajdującym się w jednakowej sytuacji faktycznej. Różnicuje ona natomiast prawa obywateli będących w różnych sytuacjach faktycznych („wyjściowych”), stosownie do charakteru i zakresu istniejących różnic. Bez takiego podejścia niemożliwe byłoby np. przyznawanie pewnych przywilejów: kobietom — w zakresie prawa pracy, osobom wykonującym niektóre zawody — w zakresie ubezpieczeń społecznych, osobom niepełnosprawnym — w zakresie korzystania z publicznych środków komunikacji itd. Zasada równości wiąże się bowiem nierozdzielnie z zasadą sprawiedliwości, rozumianą w naszym kręgu cywilizacyjnym, w ślad jeszcze za Arystotelesem, jako sprawiedliwość rozdzielczą i sprawiedliwość wyrównawczą. Konieczność takiego właśnie rozumienia konstytucyjnej zasady równości wynika choćby z nakazu „ureczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej”, wyrażonego w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy. Takie też rozumienie zasady równości reprezentują konsekwentnie polska doktryna (ostatnio np. Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, *passim*) oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego od pierwszego z jego orzeczeń z 28 maja 1986 r. (sygn. akt U.1/86) po jedno z ostatnich (z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K.18/95; por. analiza tego orzecznictwa dokonana przez M. Wyrzykowskiego w *Komentarzu do Konstytu-*

* Opinia została napisana 6 grudnia 1996 r.

cji Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1995, uwagi 42–44 do art. 1 p.u.m., czy przegląd stosownego orzecznictwa w pracy J. Oniszczyka, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996, s. 53 i n.).

Trybunał Konstytucyjny traktuje konstytucyjny wymóg urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej jako nakaz sprawiedliwego różnicowania pozycji obywateli, ustalającego właściwą treść zasady równości. Przytoczmy jedną z tez z orzeczenia TK z 6 kwietnia 1993 r. (sygn. akt K.7/92): „istnieje ścisły związek między sprawiedliwością a równością w prawie (przy czym «sąd o równości w prawie jest pochodną sprawiedliwości»), [...] jeżeli w podziale dóbr (przyznawaniu praw) i związanym z tym podziałem podmiotów prawa występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówności. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie, z tym że w tym drugim przypadku powinno się uwzględniać, w jakim stopniu u poszczególnych podmiotów (kategorii osób) występują pewne cechy, które powinny być brane pod uwagę w procesie rozdziału pewnych dóbr (praw). Wymieniona zasada zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych kategorii osób a należnym im traktowaniem” (OTK w 1993 r., cz. 1, poz. 7, s. 81). O tym, czy pewne zróżnicowanie praw jest sprawiedliwe, decyduje ustawodawca, pozostający tu pod pewną kontrolą Trybunału Konstytucyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że komitety wyborcze mniejszości narodowych znajdują się, z punktu widzenia możliwości przekroczenia 5-procentowej klauzuli zaporowej (art. 3 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu), w gorszej sytuacji niż inne. Wynika to choćby z prostego faktu, że w ogóle odsetek obywateli polskich innej niż polska narodowości wynosi mniej niż owe 5%. Przyznanie komitetom wyborczym, utworzonym przez organizacje mniejszości narodowych, preferencji wyborczych polegających na odstąpieniu wobec nich od wymogu uzyskiwania powyżej 5% głosów może więc być uznane za sprawiedliwe zróżnicowanie podmiotów (komitetów wyborczych), dopuszczonych przez ordynację do ubiegania się o mandaty poselskie.

Uprzywilejowanie komitetów wyborczych mniejszości narodowych nie narusza równości w zakresie biernego prawa wyborczego

Pojęcie biernego prawa wyborczego jest raczej niesporne; chodzi tu o możliwość kandydowania do danego organu przedstawicielskiego. Równość w tym zakresie (będąca pewnym refleksem ogólnej zasady równości) istnieje, jeśli wszyscy obywatele po ukończeniu odpowiedniego wieku mogą zostawać kandydatami. Do istoty biernego prawa wyborczego, jako prawa podmiotowego obywateli, nie należy okoliczność sprawiająca, że jedni obywatele mają faktycznie większe, a inni mniejsze szanse znalezienia się na listach kandydatów. Nie ulega wątpliwości, że osoby

o przynależności partyjnej, działacze społeczni itd. mają te szanse większe niż osoby mało interesujące się polityką. Nie ma to jednak wpływu na samą istotę tego prawa.

**Bez takiego uprzywilejowania komitetów wyborczych
mniejszości narodowych, jakie stwarza art. 5 ordynacji wyborczej do Sejmu,
regulacja ustawowa też byłaby zgodna z konstytucyjną zasadą równości**

Moim zdaniem ustawodawca nie musiał wprowadzać takiego uprzywilejowania, jakie wyraża art. 5 ordynacji wyborczej do Sejmu, nawet jeśli funkcjonuje 5-procentowa klauzula zaporowa. Cecha przynależności do mniejszości narodowej nie musi być uznana za relewantną cechę obywateli przy kształtowaniu procedury wyborczej. W tym zakresie, jak sądzę, istnieje swoboda działalności ustawodawcy w uznaniu jednego albo drugiego rozwiązania za „sprawiedliwe społecznie”. Procedura wyborcza do parlamentu nie polega przede wszystkim na spełnianiu funkcji odzwierciedlenia w składzie izby parlamentarnej struktury narodowościowej narodu (jako podmiotu zwierzchniej władzy). Również nie problemy stosunków narodowościowych w Polsce są podstawowymi problemami społeczno-politycznymi, które miałyby rozwiązywać parlament naszego państwa. Działacze polityczni mniejszości narodowych mogą, na równych prawach, działać we wszystkich partiach i komitetach wyborczych. Z uwagi choćby na art. 4 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych żadnej partii w Polsce nie wolno zamykać drzwi przed takimi działaczami. Organizacje mniejszości narodowych mogą tworzyć koalicje wyborcze z innymi partiami i także w ten sposób ubiegać się o mandaty poselskie.

Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawstwo wyborcze bez obecnego art. 5 ordynacji musiałoby być oceniane jako mniej przyjazne (niż jest) mniejszościom narodowym. Warto w tym kontekście stwierdzić, iż nie jest prawdą twierdzenie, że zapisy art. 5 ordynacji wyborczej do Sejmu „nie znajdują [...] odpowiednika w ustawodawstwie jakiegokolwiek kraju europejskiego” (uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 2144). Po pierwsze, takie instytucje mają sens tylko wtedy, jeśli systemy wyborcze pewnych państw znają klauzule zaporowe, a takich państw nie jest wiele. Po drugie, mogą występować inne instytucjonalne rozwiązania gwarantujące przedstawicielstwo grup narodowościowych w składzie parlamentu (*vide* Słowenia, w której istnieje przepis konstytucji — art. 80 — nakazujący reprezentację parlamentarną przedstawicieli mniejszości włoskiej i węgierskiej). Po trzecie wreszcie, spośród państw znających klauzulę zaporową to właśnie w kraju, w którym owa klauzula została stworzona, tj. w Niemczech, wyraźnie wyłącza się jej stosowanie wobec list wyborczych mniejszości narodowych (por. § 6 ust. 6 ordynacji wyborczej do Bundestagu). W RFN obowiązuje zatem w tym względzie identyczne rozwiązanie, jakie znane jest obecnemu prawu polskiemu. Nie jest więc tak, jak twierdzą autorzy uzasadnienia, że rozwiązania te „nie przystają do propagowanych w Europie standardów prawnych”. Można by powiedzieć, że wręcz ogromnie przystają, gdyż w Europie do ochrony, a nawet pewnego preferowania mniejszości narodowych

przywiązuje się wielką wagę — i słusznie, w obliczu znanych faktów, których świadkami w dalszym ciągu jesteśmy.

Skreślenie art. 5 z ordynacji wyborczej do Sejmu byłoby sprzeczne z zasadą ochrony praw słusznie nabytych i tym samym z zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa

Zasady ochrony praw słusznie nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa są dedukowane przez Trybunał Konstytucyjny z zasad państwa prawnego i legalizmu. W dotychczasowym orzecznictwie TK znajdowały one zastosowanie przy kontroli konstytucyjności ustaw w zakresie ubezpieczeń społecznych, prawa pracy i prawa daninowego. Według J. Oniszczuka (zob. *op. cit.*, s. 23) odnoszą się one jednak również do publicznych praw podmiotowych.

Trybunał Konstytucyjny wiąże ściśle zasadę ochrony praw nabytych z zasadą sprawiedliwości społecznej i dopuszcza ograniczenia pierwszej z nich (czyli nie przyznaje jej charakteru absolutnego), „gdy przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny, ale przy zastosowaniu procedury umożliwiającej zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K.12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2, s. 28). Obywatele tworzący komitety wyborcze mniejszości narodowych nabyli prawa ujęte w art. 5 ordynacji wyborczej jako — w ocenie ówczesnego ustawodawcy — słusznie im się należące. Nie zaszyły żadne zmiany sytuacji faktycznej, które uzasadniałyby odmienną ocenę tej sprawy przez ustawodawcę obecnego. W świetle ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny wymogów należałoby, moim zdaniem, ocenić proste skreślenie art. 5 jako pociągnięcie sprzeczne z rozważanymi tu zasadami konstytucyjnymi.

Paweł Sarnecki

IV. W SPRAWIE PRZESŁANEK KONSTYTUCYJNOŚCI I LEGALNOŚCI ROZPORZĄDZENIA

1. Na podstawie Małej konstytucji prawo (i obowiązek) wydawania rozporządzeń przysługuje Prezydentowi RP (art. 45 ust. 1), Radzie Ministrów (art. 54 ust. 1), prezesowi Rady Ministrów (art. 55 ust. 3) i ministrom (art. 56 ust. 2), a na podstawie utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r. — Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 36b ust. 3), co prowadzi do wniosku, że kompetencja ta jest właściwa dla podmiotów różnych zarówno co do rodzaju, jak i co do miejsca w systemie organów państwowych.

Miejsce rozporządzeń w systemie źródeł prawa wyznaczają (poprzez rozmaite powiązania i zależności) pochodzące od organów władzy akty normatywne, wśród których szczególną pozycję zajmuje ustawa. Należy się zgodzić z poglądem A. Bałabana, że rangi rozporządzenia „nie można szukać w pozycji ustrojowej wydającego

je organu (bo jest ich przecież wiele) [...], należy jej szukać w postanowieniach Konstytucji poświęconych ustawie”¹.

Dlatego słuszne jest założenie, zgodnie z którym miejsce rozporządzenia w systemie źródeł prawa byłoby funkcją miejsca, jakie w tym systemie zajmuje ustawa. Stąd w rozporządzeniu jako najważniejszym akcie wykonawczym trzeba wskazać takie cechy, które wiążą je z ustawą w sposób szczególny.

Określając podstawę prawną rozporządzeń Mała konstytucja przyjmuje formułę: „w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień”, a przepisy konstytucyjne utrzymane w mocy — „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania”. Są to dwa jednoznacznie określone warunki legalności rozporządzenia. Nauka prawa wyciąga stąd wniosek, iż upoważnienie do wydania rozporządzenia może mieć miejsce jedynie w ustawie. Powinno ono wyraźnie określać organ upoważniony do wydania rozporządzenia i materię przekazaną do unormowania oraz wskazywać, iż chodzi o akt normatywny w formie prawnej rozporządzenia.

2. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. nr 76, poz. 344, z późn. zm.) zawiera w art. 4 ust. 2 następujące upoważnienie: „Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczególne zasady udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan kłęski żywiolowej lub inny ważny interes państwa”. Wydane na tej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie określenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan kłęski żywiolowej lub inny ważny interes państwa (Dz.U. nr 140, poz. 775) wymaga oceny pod kątem spełnienia przesłanek rozstrzygających o jego legalności.

Po pierwsze, nie budzi wątpliwości fakt, iż forma prawna aktu wykonawczego odpowiada upoważnieniu ustawowemu, bowiem jest to r o z p o r z ą d z e n i e.

Po drugie, akt wykonawczy (rozporządzenie) został wydany przez podmiot legitymowany w upoważnieniu ustawowym — R a d ę M i n i s t r ó w.

Po trzecie, wnikliwej analizie wymaga m a t e r i a unormowana w rozporządzeniu w kontekście przedmiotu, który ustawa upoważniająca oddaje do uregulowania w akcie podustawowym.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „materia ta powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy”². Rozporządzenie może więc tylko wyjątkowo wkraczać z woli ustawodawcy w sprawy, które stanowią przedmiot ustawy, i regulować je tylko w zakresie upoważnienia ustawowego.

¹ A. Bałaban, *Instytucja rozporządzenia w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki*, PiP 1975, z. 3, s. 84–85.

² Orzeczenie z dnia 22 kwietnia 1987 r. (sygn. akt K.1/87), OTK w 1987 r., poz. 3, s. 43.

Trybunał Konstytucyjny głosi pogląd, że dobremu określeniu materii aktu wykonawczego do ustawy nie służą, używane często w upoważnieniach, formuły mówiące o tym, że w drodze takiego aktu określi się „zasady” (a także tryb), bez bliższego sprecyzowania znaczenia owych „zasad”. Określenie „zasady” użyte w ustawie bez należytej precyzji nie może być jednak przy wydawaniu rozporządzenia przez podmiot legitymowany rozumiane dowolnie. „Granice dopuszczalnej regulacji przedmiotowych «zasad» w rozporządzeniu wyznaczają bowiem postanowienia ustawy determinujące wykonawczy charakter tej regulacji”³.

Należy uznać, że zasady, o których tu mowa, w sposób najbardziej ogólny określa § 2 rozporządzenia z 28 grudnia 1994 r., stanowiąc o stosowaniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w postępowaniu „prowadzonym na zasadach szczególnych”, z wyłączeniem przepisów dotyczących enumeratywnie wskazanych dziedzin.

Następny przepis — § 3 rozporządzenia — nakłada szczególnego rodzaju obowiązki na ministrów, kierowników centralnych organów administracji państwowej oraz wojewodów; są to: rozstrzygnięcie o wszczęciu postępowania, informowanie prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o podjęciu postępowania i składanie sprawozdań rocznych o zamówieniach udzielonych na zasadach szczególnych.

Najpoważniejsze kontrowersje budzi treść § 4, który na wymienione wyżej podmioty, działające w porozumieniu z prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, nakłada obowiązek ustalenia wewnętrznych regulaminów „udzielania zamówień na zasadach szczególnych”.

3. Na pytanie, czy zostało naruszone upoważnienie ustawowe w zakresie zmiany podmiotu legitymowanego do określenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych (z Rady Ministrów na ministrów, kierowników, wojewodów — w myśl § 4 rozporządzenia), należy odpowiedzieć, że w analizowanym przypadku nie mamy do czynienia z „klasyczną” subdelegacją, tzn. wydaniem rozporządzenia przez podmiot inny niż legitymowany w upoważnieniu ustawowym.

Jeżeli natomiast przyjąć, że podmioty wskazane w § 4 rozporządzenia ustala regulaminy wewnętrzne na podstawie i w granicach szczególnych zasad udzielania zamówień określonych w tym rozporządzeniu (i w ustawie o zamówieniach publicznych), to powołany wyżej paragraf stanowi upoważnienie do wydania aktu wewnętrznego, za który należy uznać taki regulamin. Regulamin wewnętrzny jest (w ocenie nauki prawa i praktyki) aktem prawotwórczym, wyznacza bowiem reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jakie są zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania. Ponieważ jednak jest to akt wewnętrzny (obowiązuje podmioty hierarchicznie podporządkowane organowi, który wydał regulamin), to nie może wkraczać (zmieniając przez ograniczenie lub rozszerzenie)

³ Tamże, s. 44.

w sferę obywatelskich praw i wolności, określonych w ustawie o zamówieniach publicznych i w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów.

4. Konkludując należy uznać, że § 4 rozporządzenia RM z 28 grudnia 1994 r. stanowi podstawę prawną do ustalenia regulaminów wewnętrznych udzielania zamówień na zasadach szczególnych, określonych w tymże rozporządzeniu.

Regulaminy te nie mogą kształtować statusu (praw, a tym bardziej obowiązków) innych adresatów niż podmioty pozostające w zależności służbowej od organów je wydających. Niedopuszczalne jest przy tym normowanie w nich innego przedmiotu niż sposób postępowania przy udzielaniu zamówień na zasadach szczególnych, właściwy dla funkcjonowania podmiotów, którymi kierują wydający regulaminy.

Każde naruszenie powyższej zasady może stanowić przesłankę stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z ustawą aktu prawotwórczego, którym bez wątpienia jest regulamin wewnętrzny.

Beata Szepietowska

B. RECENZJE

Volumina Constitutionum, tom I 1493–1549, volumen 1. 1493–1526

DO DRUKU PRZYGOTOWALI
STANISŁAW GRODZISKI, IRENA DWORNICKA I WACŁAW URUSZCZAK

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 500

Owoce działania każdego parlamentu są podejmowane przezeń uchwały. W sposób bieżący tworzą one podstawy prawne działań władz państwowych. Z upływem lat i stuleci, gdy z natury rzeczy wcześniej podjęte uchwały i decyzje tracily swą obowiązującą moc, znaczenie ich nawet jeszcze rosło, aczkolwiek w innej dziedzinie; stawały się one podstawowym źródłem do badań historycznych, w tym zwłaszcza historycznoprawnych.

Świadomość znaczenia i codziennej przydatności sejmowych uchwał, czyli konstytucji, wcześniej pojawiła się w prawnej kulturze dawnego polskiego społeczeństwa, przede wszystkim szlachty. Świadczą o tym: ich zbiór wydany już w 1488 r. w Lipsku pod nazwą Syntagmatów, zwłaszcza zaś popularny Statut Łaskiego z 1506 r., uzupełniony i ponownie wydrukowany w 1524 r., będący zbiorem między innymi sejmowych konstytucji. Upowszechniła się też wówczas praktyka wydawania drukiem konstytucji poszczególnych sejmów oraz szerzej potraktowanych ich kompendiów. Te ostatnie z czasem były coraz niższego lotu, sporządzano je bowiem w alfabetycznych, *quasi*-słownikowych układach.

Koncepcja zebrania i ogłoszenia drukiem wszystkich uchwalonych i obowiązujących normatywnych aktów prawnych Rzeczypospolitej zrodziła się na grodzieńskim

sejmie w 1726 r. Prace te powierzono wówczas Stanisławowi Kożuchowskiemu, który zrealizował je, ale z miernym skutkiem, ponieważ zastosował alfabetyczny porządek rzeczy, ponadto zaś daleko idące skróty tekstów. Rzeczywista realizacja sejmowego zamiaru nastąpiła dopiero dzięki prywatnej inicjatywie Józefa Andrzeja Załuskiego (1702–1774), późniejszego biskupa kijowskiego, oraz Stanisława Konarskiego (1700–1773), pijara, później autora sławnego dzieła „O skutecznym rad sposobie albo o utrzymywaniu ordynaryjnych sejmów”. Ich staraniem od 1732 r. zaczął się ukazywać zbiór w zasadzie pełnych tekstów sejmowych konstytucji i innych aktów prawnych, sięgający wstecz do XIV wieku (w przedmowie Konarskiego nawet do czasów bajecznych), znany później pod łączną i potoczną nazwą *Volumina legum*.

Konarski do 1739 r. wydał tych tomów sześć, obejmując nimi materiał prawny do 1736 r. włącznie. Dwa dalsze tomy ogłoszono za panowania Stanisława Augusta, w 1782 r., z materiałem do 1780 r. Konstytucje dalszych sejmów, w tym zwłaszcza Sejmu Czteroletniego, wydała dopiero z górami sto lat później, bo w 1889 r., krakowska Akademia Umiejętności, uchwały zaś grodzieńskiego, „ostatniego sejm Rzeczypospolitej” z 1793 r., jako X tom *Voluminów* — Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, kilka lat po zakończeniu drugiej wojny światowej (1952).

Wprawdzie *Volumina legum* były dziełem prywatnym, ale powszechnie korzystano z nich w sądowej praktyce ostatnich dziesięcioleci dawnej Rzeczypospolitej, a nawet jeszcze po rozbiorach. Zresztą Fryderyk August dekretem z 10 października 1809 r. przyznał im moc urzędową w Księstwie Warszawskim dla spraw wynikłych przed wprowadzeniem prawa pruskiego na terenie tzw. Prus Południowych i Nowoschodnich (czyli ziem zagarniętych przez Prusy w latach 1793 i 1795). Stan ten utrzymał się również po 1815 r. w Królestwie Polskim, aczkolwiek prawne znaczenie zbioru zmalało i w końcu przestał on być stosowany.

Nie spowodowało to jednakże, by *Volumina legum* miały utracić swą wartość i przestały być przedmiotem żywego zainteresowania. Stało się wręcz przeciwnie. Postępujący rozwój naukowych badań nad przeszłością Rzeczypospolitej, zwłaszcza nad dziejami jej ustroju, wykazał, jak ważnym i niezastąpionym są one źródłem. Niemal od razu też okazało się, jak trudno dostępne stały się *Volumina* w praktyce, przy stosunkowo niewielkiej, na pewno w zestawieniu z potrzebami zbyt małej, ilości zachowanych ich egzemplarzy. Brakowi temu zaradził Jozafat Ohryzko, który w latach 1859 i 1860 w Petersburgu przedrukował osiem pijarskich tomów i dwa osiemnastowieczne inwentarze do nich: Teodora Ostrowskiego oraz Teodora Wagi. Wydanie Ohryzki było znacznie poręczniejsze niż pijarskie, toteż, mimo pewnych dodatkowych w nim błędów, do dziś jest używane przez badaczy, oczywiście przy zachowywaniu koniecznej ostrożności. Nie koniec na tym. Oto niezależnie od podjętych już prac nad zupełnie nowym i uzupełnionym ich wydaniem, jeszcze w 1980 r. Wydawnictwa Artystyczne i Filmowe (*sic!*) dokonały reprintu edycji petersburskiej, z włączeniem doń również tomu IX, wydanego przez Akademię Umiejętności.

Od dawna istniało w polskim świecie naukowym przekonanie, że należy dokonać reedycji całego zbioru, i to w zmienionej postaci, dlatego iż pijarskie wydanie z jednej strony zawiera nader istotne luki, z drugiej zaś — obejmuje pewne teksty,

które się w nim znaleźć nie powinny. Jeszcze w 1891 r. Komisja Prawnicza Akademii Umiejętności w Krakowie postanowiła wydać na najwyższym światowym poziomie *Corpus Iuris Polonici*, który częściowo miał zastąpić *Volumina legum*. Przed pierwszą wojną światową zdołano jednak opublikować tylko jego tom trzeci oraz początkowy zeszyt czwartego. Zamierzona wówczas całość miała odpowiadać trzem pierwszym tomom edycji pijarskiej (sięgającym 1640 r.). Istnieje nadzieja, że prace te, może na nieco zmodyfikowanych (z uwagi na koszty) zasadach, będą kontynuowane, trudno jednak orzec, kiedy doczekają się pełnej realizacji. Oczywiście ów *Corpus*, nie ograniczając się tylko do sejmowych konstytucji, żadną miarą nie czyni bezprzedmiotową naukową reedycję *Volumina legum* z odpowiednimi korektami i uzupełnieniami, ponieważ wydanie Ohryzki i jego reprint nie zaspokajają obecnych potrzeb badawczych. Prace nad taką reedycją rozpoczęto w Polskiej Akademii Nauk jeszcze w latach siedemdziesiątych, wówczas też powołano do życia odpowiednią radę redakcyjną.

Po zaspokojeniu najpilniejszych bibliotecznych potrzeb po reprimie Ohryzki dalsze prace mogły być prowadzone wedle nowocześniejszych i bardziej celowych założeń, bezpośrednio nie determinowanych przez dzieło Załuskiego i Konarskiego sprzed dwustu kilkudziesięciu lat. Opracowanie nowej edytorskiej propozycji powierzono profesorowi Stanisławowi Grodziskiemu z Uniwersytetu Jagiellońskiego; została ona zaakceptowana 14 października 1980 r. Od tego momentu odpowiednie studia prowadzono konsekwentnie i z dużym nakładem trudu. Ich pierwszym i — powiedzmy to od razu — imponującym owocem są *Volumina Constitutionum*, konkretnie zaś pierwszy wolumen ich pierwszego tomu, wydrukowany w końcu 1996 r.

*

Wydawanie źródeł historycznych, zwłaszcza wówczas, gdy są dla nich konieczne dalsze poszukiwania w rękopiśmiennych zasobach archiwów i bibliotek — a tego właśnie wymagały omawiane tu *Volumina Constitutionum* — jest rzeczą nie tylko nader wymagającą i żmudną, ale przede wszystkim bardzo kosztowną. Toteż prace nad nimi, z najwyższą fachowością prowadzone w Pracowni Wydawnictw Źródłowych Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, były zrazu, prócz własnych środków uczelni, finansowane (ewentualnie subwencionowane) przez Polską Akademię Nauk oraz przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (i jego wcześniejsze odpowiedniki) z kwot przyznawanych na „warsztat badawczy dyscyplin historycznych” w ramach problemu badawczego pn. „Społeczeństwo polskie — dynamika przemian”. Środki te jednak okazały się niewystarczające i jest nieprzemijającą zasługą Sejmu Rzeczypospolitej (konkretnie zaś jego Kancelarii), że wziął na siebie koszty edycji, stwarzając w ten sposób nadzieję, iż w przyszłości to wielkie przedsięwzięcie zostanie doprowadzone do końca.

*

Tom, którego pierwsza część obecnie się ukazała, jest dziełem profesora Stanisława Grodzkiego, z którym współpracowali Irena Dwornicka i profesor Wacław Uruszczak. Wydawca poprzedził go obszernym *Wstępem*, kreśląc w nim nie tylko

dzieje publikowania drukiem konstytucji dawnych sejmów, w tym zwłaszcza zbiorów przygotowanych przez Załuskiego i Konarskiego, ale również innych, późniejszych prób w tym względzie. Określił konkretnie i szczegółowo stosunek obecnie wydawanych *Volumina Constitutionum* do dawniejszych *Volumina legum*, przede wszystkim zaś koncepcję samego wydawnictwa, odzwierciedloną w jego zmienionej nazwie. Wywody *Wstępu* dotyczące terminologii i znaczenia aktów sejmowych są bardzo interesujące i zasługują na staranną uwagę.

Stanisław Grodziski rozważył wcześniejsze nazewnictwo — mianowicie *statutum* oraz *privilegium* — w przeciwstawieniu do późniejszego *constitutio*, oznaczającego uchwałę sejmową, i doszedł do stwierdzenia, iż przez pewien czas były one w jednoczesnym (i przemiennym) użyciu. Tym samym skorygował dawniejsze konstatacje Stanisława Kutrzeby na ten temat. Ponadto zasadnie zaprzeczył rozpowszechnionemu przeświadczeniu, jakoby akty sejmu były tylko ustawodawcze i jako takie nazywane „konstytucjami”. Wskazał bowiem z jednej strony na wydawane przez sejmy uniwersały podatkowe, nie uważane za „konstytucje”, bo były aktami wykonawczymi (inna rzecz, że o ogromnym praktycznym znaczeniu), z drugiej zaś — na wici na pospolite ruszenie, będące wprawdzie „konstytucjami”, ale tylko czasowymi, jednorazowymi. Tak właśnie traktował je sam sejm: jako konstytucje, ale tylko czasowe — *constitutiones temporales*, w odróżnieniu od normatywnych najczęściej i trwałych *constitutiones perpetuae*. Gdy te ostatnie — jak pisze prof. Grodziski — „nieraz pozostawały na papierze [...] to *constitutiones temporales* częściej osiągały swój skutek: pospolite ruszenie odbywało się i choćby nie osiągnęło sukcesu, to polecenie zawarte w konstytucji zostało wykonane. Pomijanie takich norm tylko dlatego, że ich moc obowiązująca osiągnęła stosowny skutek — byłoby błędem. Nawet w takim wypadku, jeśli niektóre z owych *constitutiones temporales* stanowiły proste decyzje administracyjne. Może w innym nieco świetle przedstawi się nam ów sejm, jeśli stwierdzimy, jak wiele z jego dyspozycji, choćby o czasowej tylko mocy obowiązującej, weszło w życie” (s. 35–36).

Wydawca uzasadnił we *Wstępie* dobór tekstów, które postanowił zamieścić w pierwszym tomie *Volumina Constitutionum*. Przy doborze tym wyszedł od rodzajów aktów powstających w trakcie działalności sejmu lub w jej wyniku. Wymienił tu akty prawne normalnego zarządu państwem, wydawane na sejmie tylko dlatego, że się on w danym czasie odbywał, traktaty międzynarodowe oraz właściwe uchwały sejmowe. Spośród tych trzech kategorii wydawnictwem objęto tylko ostatnią: konstytucje we wszystkich sprawach leżących w kompetencji sejmu, zarówno trwałe, jak i czasowe, ponadto zaś uniwersały podatkowe. Wyłączone zostały akty dwu innych kategorii, nawet jeśli znajdowały się w edycji pijarskiej.

Za początkowy moment w dziejach, od którego należałoby zacząć publikowanie konstytucji, prof. Grodziski przyjął piotrkowski sejm z 1493 r. Poza czasowym zasięgiem znalazły się zatem 53 teksty wcześniejsze, z lat 1347–1485, zamieszczone w pijarskich *Volumina legum*.

Volumina Constitutionum różni od pijarskiego dzieła również wewnętrzny układ materiału. W wydaniu XVIII-wiecznym pogrupowano go osobno dla lat panowania

poszczególnych monarchów, gdy teraz uczyniono to mając na uwadze konkretne sejmy. W ogłoszonej obecnie pierwszej części pierwszego tomu znalazło się tych sejmów 34 (z lat 1493–1526). Dokumenty każdego sejmku zostały poprzedzone najkonieczniejszymi wiadomościami o nim i o sporządzonych tam, teraz drukowanych, aktach, porównuje się je też z edycją pijarską, jeżeli ta w ogóle uwzględniła odnośny tekst.

Aparat krytyczny publikowanych tekstów jest wprawdzie oszczędny, ale w pełni wystarczający: podaje wszystkie istotniejsze „odmianki” tekstu z różnych przekazów oraz informacje rzeczowe, konieczne (także nawet tylko przydatne) przy korzystaniu z dokumentów zawartych w książce.

Wyjściowym założeniem przy pracach nad *Volumina Constitutionum* było zachowanie układu tomów odpowiadającego wydaniu pijarskiemu i jego kontynuacjom. W razie konieczności „tomy” postanowiono dzielić jeszcze na „części”. Tak ma się rzecz z omawianą publikacją, z tym że zarysowała się tu pewna nazewnicza niejasność. Dzieło ma bowiem tytuł łaciński, w którym termin *volumen* został użyty dwa razy, i to w różnym znaczeniu: *Volumina Constitutionum*, tom (dlaczego nie neolacińskie *tomus*?) I. 1493–1549 (co odpowiada czasowemu zasięgowi *ad quem* pijarskiego wydania), volumen 1. 1493–1526. Wyraz ten użyty po raz drugi odpowiada „części”, i tak właśnie nazwany jest ten fragment całości wydawnictwa we *Wstępie*. Czy zatem nie byłoby zreczniej użyć tu łacińskiego określenia *pars*?

Wolumen został zaopatrzony w trzy indeksy: osób, nazw miejscowych oraz rzeczowy. Zapowiedzianej tablicy porównawczej obecnego wydania z pijarskim nie dodano z tego oczywistego względu, że ma ona objąć lata 1493–1549, czyli również drugą część pierwszego tomu, która się jeszcze nie ukazała.

Korekta całości jest znakomita, zwłaszcza tekstów źródłowych. Pewne usterki (np. w komentarzu na s. 101, ods. 9, w określeniu roku publikacji tomu) należą do rzadkich wyjątków.

Ogłoszenie pierwszej części pierwszego tomu *Volumina Constitutionum* jest wybitnym osiągnięciem badawczym i edytorskim, na które polskie środowiska naukowe czekały od kilkudziesięciu lat. Należy mieć nadzieję, że dzięki dalszej szcudroblowości Sejmu Rzeczypospolitej wydawnictwo to będzie kontynuowane i zostanie szczęśliwie doprowadzone do końca. Fakt, iż omawiany tu tom ukazał się staraniem Wydawnictwa Sejmowego, jest symboliczny i znaczący; dowodzi, że nasz parlament jest świadom swych najdawniejszych korzeni i że chce z nich czerpać, zarazem dając polskim i niepolskim badaczom przeszłości naukowe narzędzie, którego wartość trudno jest przecenić.

Kazimierz Orzechowski

*Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego
i finansów publicznych*

OPRACOWANIE I REDAKCJA GRZEGORZ KRYSZEŃ, EUGENIUSZ ZWIERZCHOWSKI

Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1996, s. 180

Prezentowane opracowanie zawiera materiały z XXXVII Sesji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, zorganizowanej przez Zakład Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, która odbyła się w Białowieży w dniach 8–10 czerwca 1995 roku¹.

Układ książki związany jest z kolejnością wygłaszania referatów w czasie sesji oraz z dyskusją nad nimi. Całość poprzedza *Wstęp* pióra pracowników białostockiego organizatora spotkania. Część pierwsza (można ten fragment tak określić, aczkolwiek w książce podział na takie jednostki redakcyjne nie występuje) obejmuje referaty: profesora Józefa Kalety — *Finanse publiczne i centralny bank państwa w projekcie konstytucji RP* i doktora Stanisława Bożyka — *Regulacja ustroju społeczno-gospodarczego w projektach konstytucji RP* oraz dyskusję nad nimi. Część drugą stanowią: referat profesora Andrzeja Bałabana — *Prawny charakter i funkcje ustawy budżetowej* oraz zapis przebiegu dyskusji. Część trzecia to referat doktora Jacka Mazura — *Dylematy kontroli państwowej w przyszłej konstytucji* wraz z głosami w dyskusji. Następnym fragmentem opracowania to relacja ze spotkania z ówczesnym przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, posłem Aleksandrem Kwaśniewskim. Na końcu książki znajdziemy interesującą *Kronikę sesji katedr i zakładów prawa konstytucyjnego w latach 1959–1995*. Nawiasem mówiąc już sama ilość referatów, tematyka w nich poruszona, aktywny udział uznanych autorytetów naukowych oraz osób z pierwszych stron gazet (tu należy wspomnieć spotkanie z obecnym Prezydentem RP, a ówczesnym przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej) świadczą o randze białowiejskiej sesji i o doniosłości czasów, w których się odbyła.

Referat J. Kalety zawiera przede wszystkim analizę sformułowania problematyki finansów publicznych w konstytucjach krajów uprzemysłowionych i w polskich projektach konstytucji. Autor zajmuje się także zagadnieniem konstytucyjnego ujęcia pozycji państwowego banku centralnego. W załączniku do referatu przedstawia własny projekt dwóch rozdziałów konstytucji („Finanse publiczne” i „Centralny bank państwa”). Tekst należy uznać za bardzo interesujący przyczynek do dyskusji na temat konstytucyjnej regulacji finansów publicznych. Oczywiście niektóre treści w nim zawarte mogą wydawać się kontrowersyjne, szczególnie jeżeli krytycznej analizie będą go poddawać osoby o orientacji liberalnej (wszak Autor jest jednym z przedstawicieli lewicowej myśli ekonomicznej). Szczególne zastrzeżenia ze strony tych osób mogą budzić propozycje stosunkowo daleko idą-

¹ Sprawozdanie z przebiegu tej sesji, pióra G. Kryszenia, zob. PiP 1995, z. 10–11, s. 162–165.

cego zaangażowania państwa w gospodarkę. Reminiscencje takiego stanowiska Autora możemy znaleźć m.in. w propozycjach uwzględnienia w tekście konstytucji „społecznej gospodarki rynkowej”, równości sektorów własności czy długofalowego planowania społeczno-gospodarczego, a także w akceptacji wzrostu udziału wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto. Propozycje konstytucyjne zawarte w referacie są niewątpliwie godne uwagi i zasługują na rozpatrzenie w procesie szukania „złotego środka”, tzn. takich przepisów konstytucyjnych, które akcentując wolnorynkowy charakter gospodarki uwzględniałyby także podstawowe elementy socjalnego charakteru państwa.

Należy podkreślić, że niektóre celne uwagi prof. Kalety znalazły pewien oddźwięk w pracach nad nową konstytucją. W projekcie konstytucji, przyjętym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego w dniu 16 stycznia bieżącego roku, regulacje dotyczące finansów publicznych mają na pewno doskonalszy charakter niż w projektach wcześniejszych. Zniknął na przykład, wskazywany przez J. Kaletę, wadliwy tytuł rozdziału X — „Budżet państwa i finanse”, zastąpiony przez „Finanse publiczne”, a regulacja przedstawionych w nim zagadnień jest stosunkowo obszerna i wydaje się w miarę spójna. Odnosząc się do niektórych postulatów Autora referatu za dyskusyjny można uznać projekt powoływania prezesa NBP przez Sejm na wniosek Rady Banku i podporządkowania NBP w całej działalności Sejmowi (zob. art. 15 i 13 projektu autorskiego). Wydaje się, że na taki charakter projektu wpłynęły przede wszystkim doświadczenia wcześniejszych o około dwa lata konfliktów politycznych. Komisja Konstytucyjna najprawdopodobniej nie podzieliła w tym zakresie obaw Autora i pozostawiła (w art. 223 projektu) zapis o powoływaniu prezesa NBP przez Sejm na wniosek Prezydenta RP, jednocześnie szczególną rolę ustalania założeń polityki pieniężnej zlecając Radzie Polityki Pieniężnej (tu występuje element „rady fachowców”, proponowany przez Autora w postaci Rady Banku). Zasadny wydaje się postulat zamieszczenia wszystkich postanowień dotyczących finansów publicznych w jednym rozdziale konstytucji. Tutaj Komisja Konstytucyjna w dużym stopniu urzeczywistniła żądania specjalistów.

Drugi zamieszczony w książce referat, pióra dr. S. Bożyka, rozpoczynają rozważania na temat zakresu regulacji ustroju społeczno-gospodarczego w konstytucjach poszczególnych państw. Następnie Autor zajmuje się tym samym zagadnieniem w polskich projektach konstytucji. Wielką zaletą pracy jest usystematyzowanie tej problematyki pod względem historycznym i z punktu widzenia prawa porównawczego. Referat zawiera także podsumowanie propozycji pojawiających się w projektach konstytucji i odnoszących się do projektu KK ZN. W tym zakresie może on skłaniać do polemiki. Szczególnie dyskusyjna jest propozycja sprecyzowania własności gospodarstw rolnych w konstytucji; słuszna wydaje się w tym zakresie krytyczna opinia prof. A. Bałabana, zamieszczona w książce pośród głosów w dyskusji. Propozycje Autora mogą wywołać też dyskusję znacznie szerszej natury, dotyczącą zakresu konstytucyjnej regulacji ustroju gospodarczego. Wiadomo, że kraje socjalistyczne akcentowały, także na forum międzynarodowym, przede wszystkim społeczne i ekonomiczne prawa obywateli, jakby usiłując zakryć w ten sposób niedociągnięcia

w dziedzinie realizacji praw politycznych. Ich konstytucje niewspółmiernie dużo miejsca poświęcały ustrojowi społeczno-gospodarczemu i socjalnym prawom obywateli. Pojawia się więc pytanie, czy na zasadzie prostej reakcji na negatywnie oceniany stan dotychczasowy nie należałoby odstąpić od szczegółowej regulacji ustroju gospodarczego w konstytucji. Wydaje się jednak, że byłoby to wpadnięcie z jednej skrajności w drugą, stąd poszukiwania rozwiązań pośrednich. Cennym głosem w dyskusji nad ewentualnym kompromisem jest m.in. referat S. Bożyka. Wydaje się także, że właśnie drogą kompromisu poszła w tym zakresie Komisja Konstytucyjna, przyjmując 16 stycznia projekt ustawy zasadniczej (co prawda nie realizujący wszystkich postulatów zakładających maksymalne rozszerzenie regulacji „gospodarczych”), którego z pewnością nie możemy nazwać ortodoksyjnie liberalnym.

Następny fragment książki zajmują głosy w dyskusji nad referatami prof. Kalety i dr. Bożyka. Próbuje, choćby najbardziej skrótowo, podsumować zawarte w nich opinie, należy dojść do przekonania, że zdecydowana większość dyskutantów uważa regulacje ustroju społeczno-gospodarczego, zawarte w dotychczasowych projektach Konstytucji RP, za niewystarczające. Generalnie poddawano krytyce liberalne koncepcje w tej dziedzinie, przenoszące punkt ciężkości na ustrój polityczny i pomijające aspekt społeczno-gospodarczy konstytucji. Szczególnie widoczne były, przewijające się w dyskusji, głosy o niewystarczającym rozwinięciu w projektach praw socjalnych obywateli.

Kolejnym referatem wygłoszonym na sesji i zamieszczonym w książce jest tekst A. Bałabana. Autor rozpoczyna od analizy znaczenia ujęcia zarysu ustroju gospodarczego w konstytucji, następnie podejmując zagadnienia: znaczenia i charakteru prawnego budżetu państwa, kontynuacji planowania rzeczowego, planów finansowych uchwalanych przez Sejm; poddaje także analizie podstawowe funkcje budżetu i stopień ich realizowania. W dalszym ciągu następuje odniesienie do problematyki kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, pozwalających zapobiegać odstępowaniu od zasad prawa przy uchwalaniu budżetu, a także do szerokiego zagadnienia konstytucyjnej regulacji problematyki finansowej. Końcowe fragmenty referatu stanowi zwrócenie uwagi na zadania państwa, związane z przejściem do nowego typu ustroju gospodarczego. Referat prof. Bałabana stanowi zbiór bardzo ciekawych myśli dotyczących prawnego charakteru i funkcji ustawy zasadniczej; Autor nie unika przy tym opinii, które mogą budzić kontrowersje. Jest to niewątpliwie ważny przyczynek w dyskusji na temat regulacji związanych z ustawą budżetową w przyszłej Konstytucji RP.

Opracowanie J. Mazura stanowi z kolei cenny materiał do dyskusji nad uregulowaniem w ustawie zasadniczej pozycji ustrojowej i zakresu działania Najwyższej Izby Kontroli. Autor zajmuje się tematyką niezbyt często stanowiącą przedmiot zainteresowania konstytucjonalistów. Referat rozpoczyna *Wprowadzenie*, przedstawiające dotychczasowy (oczywiście w dniu wygłoszenia) stan prac nad nową konstytucją ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczących kontroli państwowej. Następnie zostaje podniesiona problematyka związana z zakresem (przedmiotem) działania Najwyższej Izby Kontroli, m.in. wymieniony jest katalog

jednostek, które powinny podlegać kontroli prowadzonej przez naczelny organ kontrolny. Innymi zagadnieniami poruszonymi w referacie są: dziedziny działalności jednostek kontrolowanych, które powinny podlegać badaniu, problematyka kryteriów kontroli, dylematy związane z miejscem NIK w systemie organów RP oraz jej relacje z innymi organami państwa. Autor zadaje także pytania, czy należy kontrolować poszczególne jednostki, czy raczej tematy ujęte problemowo, oraz czy celem Najwyższej Izby Kontroli jest głównie przedstawianie zjawisk ocenianych negatywnie, czy też ma ona spoglądać w przyszłość, proponując niezbędne zmiany. Przejrzysta forma referatu ułatwia, nawet osobie nie zorientowanej szczegółowo w tematyce, szybkie zapoznanie się z istotą zagadnienia. Autor, przedstawiając najważniejsze problemy w postaci wyraźnie określonych pytań — dylematów, sam naprowadza czytelnika na najistotniejsze kwestie i zachęca do poszukiwania na nie odpowiedzi. Interesujące może być porównanie opinii i postulatów zawartych w referacie z regulacją problematyki kontroli państwowej w przyjętym 16 stycznia br. projekcie konstytucji (art. 198–203)².

Przedostatnią częścią książki jest zapis wypowiedzi ze spotkania z ówczesnym przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, posłem A. Kwaśniewskim. Spotkanie rozpoczęło wystąpienie przewodniczącego, koncentrujące się głównie na problematyce potrzeby uchwalenia konstytucji przez obecny parlament oraz na szansach i zagrożeniach na drodze do nowej ustawy zasadniczej. W dyskusji wzięli udział: prof. Kazimierz Działocha, prof. Barbara Zawadzka, prof. Andrzej Pułło, prof. Stanisław Gebethner, prof. Leszek Wiśniewski i prof. Feliks Siemieński.

Ostatnia część *Konstytucyjnej regulacji ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych* to *Kronika sesji katedr i zakładów prawa konstytucyjnego w latach 1959–1995*, opracowana przez S. Bożyka. Stanowi ona godne uwagi przypomnienie dat, miejsc i organizatorów poszczególnych sesji, a także tematów referatów i osób je wygłaszających, będąc świadectwem długiej historii spotkań środowiska prawników konstytucjonalistów.

Reasumując, należy podkreślić, że zarówno sesja, jak i publikacja będąca relacją z jej przebiegu, stanowią, tak jak określili to we *Wstępie* pracownicy białostockiego Zakładu Prawa Konstytucyjnego, dobry punkt wyjścia do merytorycznie ważnej debaty w sprawie regulacji ustroju społeczno-gospodarczego w przyszłej polskiej konstytucji. Oczywiście należy podkreślić, że treści zawarte w zbiorze mają także charakter ponadczasowy, nie tylko związany z obecną sytuacją ustrojową naszego kraju.

Przemysław Kierończyk

² W uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP są to art. 202–207 (*przyp. red.*)

Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej

POD RED. MICHAŁA T. STASZEWSKIEGO I DANUTY WANIEK

Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 222

Praca pod red. Michała T. Staszewskiego i Danuty Waniek jest już ich drugą publikacją poświęconą tematyce referendum. W 1995 r. ukazało się *Referendum w Polsce współczesnej*, w którym omówiono aspekty prawnoustrojowe oraz polskie doświadczenia związane ze stosowaniem tej formy demokracji bezpośredniej. Prezentowana obecnie książka stanowi kontynuację podjętych wcześniej rozważań dotyczących referendum w Polsce, ich uzupełnienie i poszerzenie, a ponadto zawiera nowe wątki odnoszące się do tej instytucji w państwach Europy Wschodniej.

O celowości i potrzebie pisania na temat referendum w naszym i innych państwach nie trzeba specjalnie przekonywać. Odgrywa ono bowiem coraz istotniejszą rolę jako forma wyrażania woli przez suwerena, coraz częściej staje się przedmiotem regulacji konstytucyjnej i ustawowej i coraz częściej stosowane jest w praktyce. Opinia Gordona Smitha, że „z pewnością klimat zmienia się na korzyść większego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji”¹, jest nie tylko adekwatna w odniesieniu do krajów Europy Zachodniej, ale coraz bardziej słuszna również i we wschodniej jej części. W Polsce jednakże referendum może być nadal traktowane jako instytucja nowa, a opinia Autorów o ułomnej praktyce politycznej tej instytucji ciągle pozostaje zasadna; nie zmieniły jej niestety ostatnie referenda uwłaszczeniowe z 1996 r.

Podjęta obecnie przez M.T. Staszewskiego i D. Waniek tematyka staje się w świetle zbliżającego się referendum konstytucyjnego tym bardziej doniosła.

Praca składa się z dwóch części; część pierwsza poświęcona jest *Normatywnym i społecznym aspektom referendum w Polsce*, druga zaś — *Referendum w praktyce polityczno-ustrojowej krajów Europy Wschodniej*. Całość wzbogacają aneksy, w których znalazły się teksty aktów normatywnych regulujących referendum, informacje dotyczące inicjatyw w sprawie jego przeprowadzenia w Sejmie X, I i II kadencji oraz uchwała Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni art. 9 ustawy o referendum.

Pierwszą część rozważań otwiera rozdział, w którym M.T. Staszewski i Jacek B. Falski piszą o *Referendum w praktyce parlamentarnej X, I i II kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. Autorzy przedstawiają w nim tryb prac parlamentarnych nad aktami prawnymi dotyczącymi referendum, począwszy od 1989 r., oraz inicjatywy zmierzające do zastosowania tej formy demokracji bezpośredniej.

W wyniku ewolucji stanowisk prezentowanych w Sejmie, zwłaszcza pod wpływem posłów z obozu solidarnościowego, a także w wyniku zmian ustrojowych związanych z wprowadzeniem w miejsce rad narodowych instytucji samorządu teryto-

¹ G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Londyn 1992, s. 172.

rialnego, stosunkowo szybko zaniechano myśli o nowelizacji ustawy z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum i najpierw skupiono uwagę na uregulowaniu referendum gminnego, a następnie przystąpiono do uchwalania osobnej ustawy o referendum, co sfinalizowano dopiero 29 czerwca 1995 r. (wcześniej przepisy o referendum znalazły się w ustawie konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji i w Małej konstytucji).

Wśród inicjatyw zgłaszanych w sprawie przeprowadzenia referendum w pierwszych latach kształtowania się ustroju Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 r. dominowały: tematyka związana z dopuszczalnością aborcji, kwestie ustrojowe (jedno- albo dwuizbowość parlamentu), jak również prywatyzacja i reprivatyzacja majątku państwowego. Jak wiadomo, inicjatywy te nie przyniosły skutku.

Autorzy pierwszego artykułu przedstawiają ponadto dyskusję parlamentarną towarzyszącą uchwalaniu ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji oraz dyskusję związaną z podjęciem decyzji o przeprowadzeniu referendów uwłaszczeniowych.

W rozdziale drugim, pt. *Spoleczne uwarunkowania referendum*, Antoni Malinowski prezentuje interesujące rozważania na temat demokracji, konstytucji oraz czynników, które wpływają na społeczno-polityczne postrzeganie referendum w życiu kraju. Za ważną konstatację należy uznać pogląd przytaczany przez Autora za J. Szackim, iż w Polsce po upadku realnego socjalizmu kierunek zmian został w zasadzie przesądzony poprzez nawiązanie do zachodnioeuropejskich standardów ustroju demokratycznego i gospodarki rynkowej, a „refleksja o transformacji ustrojowej została niemal całkowicie zastąpiona prostym schematem przejścia do czegoś doskonale znanego” (s. 77). A. Malinowski stwierdza zarazem, że dyskusja na temat demokracji w naszej części Europy po 1989 r. nabrała nowego wymiaru (s. 79). Jeżeli pogląd ten ma być adekwatny również w stosunku do Polski, to należy, jak się wydaje, uczynić pewne zastrzeżenie. To prawda, że po 1989 r. publikuje się u nas więcej prac autorów zachodnioeuropejskich i amerykańskich na temat demokracji, ale nie można powiedzieć, że są one szerzej dyskutowane; dominuje raczej „prosty schemat” powrotu do czegoś dobrze znanego, co przez swą oczywistość nie pobudza do dyskusji.

Autor, przywołując za Samuelem P. Huntingtonem trzy podstawowe, wyróżnione przez niego „podejścia do znaczenia pojęcia demokracji” (w kategoriach źródeł władzy rządzących, celów, jakie stawiają rządzący, oraz procedur stosowanych przy ustanawianiu rządów)², poruszył niezwykle istotny problem samego pojęcia demokracji oraz jej konstytucyjnego kształtu. Ponieważ definiowanie demokracji w kategoriach źródeł („woli ludu”) oraz celów („dobra ogółu”) prowadzi do istotnych dwuznaczności, dlatego powinniśmy, zdaniem A. Malinowskiego, zrezygnować z odwoływania się do tych pojęć, które stały się współcześnie punktami orientacyjnymi polityki, i opowiedzieć się za modelem demokracji proceduralnej. Za takim modelem opowiedział się Joseph A. Schumpeter, dla którego „metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych,

² Por. S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 15–16.

w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”³. Zaletą tego podejścia do pojęcia demokracji jest, zdaniem Autora, znalezienie efektywnego kryterium odróżniania rządów demokratycznych od innych; pozwala też ono skonkretyzować dyskusje na temat demokracji.

Rozumienie demokracji w sposób proceduralny zatriumfowało we współczesnym świecie. Jak pisze A. Malinowski, „powinniśmy nawiązać do proceduralnej definicji demokracji i na tej podstawie zbudować własny model. Normatywne modele demokracji stały się jedynie przeszkodą na dalszej drodze jej rozwoju. Trudno bowiem prowadzić dyskusje i osiągnąć kompromis na poziomie wartości i deklarowanych wzniosłych celów. Definicje proceduralne, oparte na walce i partycypacji różnych sił politycznych i społecznych, mogą stać się pomocne w naszej sytuacji” (s. 80). Wypowiedź tę należałoby zaadresować szczególnie do tych partii i polityków, którzy, zajmując dokładnie przeciwstawne stanowiska, torpedują uchwalenie konstytucji.

Autor przedstawia również opinie i wnioski na temat budowania polskiego modelu demokracji. Niektóre w nich wiążą się ściśle z prognozą dalszego rozwoju i rangą form demokracji bezpośredniej w naszym kraju.

W ósmym roku transformacji ustrojowej możemy krytyczniej i z większym dystansem spojrzeć na tendencje i założenia, które zdeterminowały początkowy jej okres. Dotyczy to np. tezy, za którą szczególnie opowiadali się liberałowie, iż wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej ukształtuje nowe warstwy społeczne, które wyłonią niejako automatycznie nowe interesy społeczne, a one w sposób naturalny staną się przedmiotem politycznej artykulacji przez tworzące się partie polityczne. Okazało się, że „ukształtowanie się interesów, a następnie ich artykulacja w sferze politycznej jawi się już dzisiaj w Polsce jako proces długotrwały i skomplikowany” (s. 81). Z badań socjologicznych wynika, iż „proces samoorganizacji społeczeństwa postępuje niezwykle powoli, w związku z czym obywatelskie tożsamości grupowe są słabo wykształcone, a aktywność w różnych typach organizacjach i ruchach społecznych niewielka” (s. 82). Badania te stwierdzają także nieufność społeczeństwa wobec partii politycznych. Obie te opinie mogą stanowić podstawę do formułowania bardzo różnych wniosków na temat rozwoju form demokracji bezpośredniej w naszym kraju. Z jednej bowiem strony można na podstawie badań wnosić, że nieufność społeczeństwa wobec partii politycznych będzie skutkowałą zwróceniem się w stronę form bezpośredniego realizowania uprawnień przez suwerena, a z drugiej, że słaba „obywatelska tożsamość grupowa” nie skłania do optymistycznych prognoz co do frekwencji podczas przeprowadzanych referendum gminnych.

Rozważania na temat społecznych uwarunkowań referendum A. Malinowski kończy uwagami o oczekiwaniach i wyobrażeniach społeczeństwa związanych z uchwalaną konstytucją oraz o doświadczeniach i wnioskach wynikających ze stosowania referendum. Wnioski Autora dotyczące tej ostatniej kwestii nie są optymistyczne. Przeprowadzone w Polsce w latach 1946, 1987 i 1996 referenda w różnym stopniu uwikłane były w doraźne interesy i rozgrywki polityczne, co miało istotny

³ J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 336–337.

wpływ na ich rezultat. Referenda, których wynik sfalszowano, w których pytania zostały sformułowane w sposób niejasny bądź odpowiedź na nie nie prowadziła do precyzyjnych konkluzji, nie stanowią pozytywnego przykładu formy bezpośredniego wyrażania woli i podejmowania decyzji przez suwerena. Z drugiej strony, jak zauważa Autor, uniemożliwiono w kilku przynajmniej przypadkach bezpośrednio zadecydowanie przez obywateli o sprawach, które ich żywo interesowały. Dyżurnym już przykładem inicjatywy w sprawie referendum, które nie doszło do skutku, jest sprawa aborcji w 1992 roku. Trudno więc wyzbyć się przekonania, na co zwraca uwagę A. Malinowski, że część polskiej klasy politycznej traktuje referendum bardziej jako środek socjotechniki społecznej (inna sprawa, że nieumiejętnie stosowany) niż jako formę demokracji bezpośredniej.

W rozdziale trzecim Tadeusz Mołdawa przedstawił propozycje uregulowania *Referendum w projektach konstytucyjnych lat 1989–1995*.

W projektach konstytucji zgłaszanych w latach 1990 i 1991 przyjmowano w zasadzie przedstawicielską formę realizacji zwierzchnictwa narodu, a instytucja referendum, zgodnie niejako z dotychczasową tradycją, pojawiała się jako sporadycznie stosowane uzupełnienie systemu demokracji pośredniej. W tym okresie przewijała się w nich jeszcze idea referendum konsultacyjnego, do którego szczególne przywiązanie wykazywał ustawodawca w okresie PRL, a które ze względu na jego nie rozstrzygający charakter trudno, w moim przekonaniu, uznać za uprawnienie należne konstytucyjnemu podmiotowi suwerenności.

W latach 1993 i 1994 można już mówić, zdaniem T. Mołdawy, o próbach uregulowania instytucji demokracji bezpośredniej, a nie tylko o uzupełnieniu systemu demokracji przedstawicielskiej jedną — i to stosowaną sporadycznie — formą demokracji pośredniej. W czterech projektach konstytucji (prezydenckim, senackim, solidarnościowym i SLD) wyrażono zamiar normatywnego uregulowania form demokracji bezpośredniej przy okazji określania sposobów realizacji władzy zwierzchniej narodu, co można uznać za rozwiązanie chyba najbardziej trafne, ze względu na genetyczny wręcz ich związek z uprawnieniami, jakie przysługują konstytucyjnemu podmiotowi władzy suwerennej. We wszystkich siedmiu projektach można zauważyć duże zróżnicowanie co do sposobu regulacji instytucji referendum, gdyż mamy tu „referendum obligatoryjne i fakultatywne, stanowiące i konsultacyjne; zróżnicowane są ich funkcje i przedmiot, warunki wiążącego charakteru i tryb zarządzenia” (s. 125). Zdaniem T. Mołdawy „ten stan rzeczy jest niewątpliwie rezultatem zarówno pewnej przypadkowości proponowanej regulacji konstytucyjnej, jak i nieklarowności (niedojrzałości) stanowiska polskiego prawa konstytucyjnego i ustrojoznawstwa w tej materii” (s. 125); opinię tę podzielam. Zasadna jest również obserwacja, jakiej Autor dokonuje, iż w projektach konstytucyjnych można zauważyć pewną nieufność do instytucji referendum, która przejawia się m.in. w tendencji do ograniczania „referendum obligatoryjnego na rzecz fakultatywnego, sprzyjającego większej elastyczności praktyki politycznej” (s. 131).

W ostatnim rozdziale tej części pracy Elżbieta Sękowska pisze o *Referendum gminnym — uregulowaniach prawnych i praktyce*. Autorka szczególną uwagę zwraca

na problematykę związaną z przedmiotem referendum gminnego oraz z jego inicjowaniem. Zainteresował ją problem ustawowego zakreszenia możliwości bezpośredniego wyrażania woli w drodze referendum przez mieszkańców gminy. Analizując przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o referendum gminnym możemy stwierdzić, że z pewnością przyznają one obywatelom to prawo przy podejmowaniu decyzji o samoopodatkowaniu się mieszkańców gminy na cele publiczne i w sprawie odwołania rady gminy przed upływem kadencji. Problem nasuwa natomiast interpretacja art. 12 ust. 2 ustawy samorządowej i art. 3 ust. 2 ustawy o referendum gminnym, które mówią, że referendum jest możliwe „w każdej [...] sprawie ważnej dla gminy”. Powstaje tu pytanie, które stawia Autorka: „komu przysługują kompetencje do ustalania w sposób wiążący, że sprawa jest «ważna» dla gminy?” (s. 136). Pewien „luz decyzyjny”, jaki ustawa o referendum gminnym przyznała tu radzie gminy, został co prawda ograniczony — gdyby rada odrzuciła wniosek mieszkańców w sprawie referendum — możliwością skierowania przez nich skargi do sądu administracyjnego, jednak regulacja zakresu przedmiotowego referendum w obowiązującym ustawodawstwie budzi nadal, zdaniem E. Sękowskiej, wątpliwości.

Analizując praktykę referendum gminnego i zastanawiając się nad przyczynami niskiej frekwencji mieszkańców, Autorka uważa, że jedną z nich jest instrumentalny stosunek jego inicjatorów do tej instytucji. Często, jej zdaniem, w zamyśle inicjatorów referendum gminnego nie było ono uważane za istotny sposób rozstrzygnięcia spraw, ważnych dla mieszkańców gminy, ale traktowane jako instytucja, „za której pomocą prowadzone były rozgrywki wśród lokalnych elit politycznych” (s. 144).

Na drugą część książki, w której omówiono praktykę polityczno-ustrojową referendum w krajach Europy Wschodniej, złożyły się dwa rozdziały.

W pierwszym z nich Eugeniusz Zieliński pisze o *Referendum w Rosji*. Treść tego rozdziału uświadamia skalę zmian, jakie dokonały się w tym państwie w ciągu ostatnich lat, jeśli chodzi o możliwość bezpośredniego wypowiedzenia się jego mieszkańców w drodze referendum. Stosowanie form demokracji bezpośredniej nie należało do tradycji Rosji carskiej ani państwa radzieckiego. I oto w ostatnich sześciu latach referendum ogólnokrajowe odbyło się na terenie Rosji aż trzykrotnie (w latach 1991–1993).

W rozdziale drugim tej części pracy Jacek Zieliński pisze o *Referendum na Litwie, Łotwie i w Estonii*. Przypomina, że w tych państwach formy demokracji bezpośredniej wprowadzone zostały już w pierwszych konstytucjach, uchwalonych po I wojnie światowej, jednakże dopiero rozpad ZSRR pozwolił w pełni nawiązać do tradycji bezpośredniego urzeczywistniania suwerennej władzy przez narody tych państw.

Konstytucja Litwy z 1992 r. przewiduje referenda ustrojodawcze i ustawodawcze, ustawa o referendum z 1989 r. mówi zaś o referendach rozstrzygającym i konsultacyjnym. Obywatelom Litwy przysługuje inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum (po zebraniu 300 tys. podpisów obywateli, opowiadających się za stosownym wnioskiem).

Konstytucja Łotwy z 1922 r., której obowiązywanie przywrócił parlament łoteński 4 maja 1990 r., przewiduje obligatoryjne referenda w sprawie zmiany zasad ustrojowych, w sprawie zgłoszenia przez prezydenta wniosku o rozwiązanie parla-

mentu oraz w przypadku braku zgody parlamentu na przyjęcie złożonego w trybie inicjatywy obywatelskiej projektu ustawy i konstytucji; referendum fakultatywne może być zarządzane w razie wstrzymania przez parlament ustawy.

Konstytucja Estonii z 1992 r. mówi o funkcjach instytucji referendum i określa w sposób ogólny jego przedmiot, stanowiąc, że głosowaniu w referendum może być poddany projekt ustawy lub „dowolna kwestia życia”; może ono pełnić funkcje: ustrojodawczą (konstytucja enumeratywnie wymienia wypadki, w których musi być przeprowadzone), ustawodawczą i konsultacyjną. Postanowienia konstytucji rozwija ustawa o referendum z 1994 r.

Autor stwierdza, że referenda przeprowadzone na Litwie, Łotwie i w Estonii w okresie odzyskiwania niepodległości, choć może zasadniej byłoby określić je mianem plebiscytów, „umożliwiły bezpośrednie samookreślenie się obywateli w tych państwach w kwestiach zarówno ustroju politycznego, jak i państwowego. Wykazały determinację narodów do osiągnięcia realnej niepodległości, stały się argumentem w rokowaniach z ZSRR, utrwaliły pozycję odradzających się państw na arenie międzynarodowej, zarówno w układzie poparcia moralnego, jak i politycznego” (s. 182–183). Ich rola w procesie odzyskiwania niepodległości przez te trzy państwa była więc bardzo istotna. W okresie samodzielnej państwowości referenda ogólnokrajowe odbyły się do tej pory na Litwie i w Estonii.

Książka pod red. D. Waniek i M.T. Staszewskiego istotnie wzbogaca i uzupełnia polską bibliografię naukową na temat referendum. Ukazała się ona w momencie, gdy zapotrzebowanie na opracowania podejmujące tę problematykę — ze względu choćby na zbliżające się referendum w sprawie zatwierdzenia konstytucji — wzrosło. Należy jednak podkreślić, że wartość przedstawionego opracowania nie sprowadza się bynajmniej do faktu wyjścia naprzeciw doraźnemu zapotrzebowaniu społeczno-politycznemu. Od dłuższego już czasu notuje się dość znaczny wzrost zainteresowania problematyką referendum, co publikacja ta, jak wcześniej *Referendum w Polsce współczesnej*, przekonująco udokumentowuje.

Zgodnie z przyjętym przez Autorów założeniem metodologicznym jako pierwszoplanowe w swej pracy przyjęli oni podejście politologiczne, i to zarówno do analiz instytucjonalnych, jak i „do analizy podłoża społecznego w kontekście funkcjonujących instytucji” (s. 6). Niewątpliwie dzięki tej metodzie nasza wiedza na temat społecznych uwarunkowań referendum została poszerzona.

Szkoda, że prawna analiza referendum została ograniczona do omówienia inicjatyw ustawodawczych i dyskusji parlamentarnej związanej z uchwalaniem aktów normatywnych dotyczących referendum oraz do omówienia propozycji uregulowania tej formy demokracji bezpośredniej w zgłoszonych projektach konstytucyjnych i do zwrócenia uwagi na niektóre wątki prawne ustawowej regulacji referendum gminnego. Przedstawiona problematyka miałaby niewątpliwie pełniejszy charakter, gdyby Autorzy książki szerzej zaprezentowali stanowisko polskiej doktryny prawa konstytucyjnego w tej kwestii.

Jeden z Autorów (T. Mołdawa) zasadnie wskazywał na brak w naszej doktrynie konstytucyjnej klarownego stanowiska w przedmiocie referendum i wyczerpującego

omówienia tej instytucji. Problem ten można odnieść do innych form (i w ogóle do samego pojęcia) demokracji bezpośredniej. Dokładniejsza analiza teoretycznoprawna referendum w prezentowanej publikacji mogłaby ów stan „nieklarowności”, związanej z określeniem charakteru prawnego tej instytucji, zapewne uczytelnić.

Mimo zasadności tych uwag należy pamiętać, że problematykę referendum w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w Polsce jednakże podejmowano, a w opracowaniach, jakie wtedy powstały, można znaleźć tezy zasługujące nie tylko na krytyczne potraktowanie. Niektóre z rozważań, np. dotyczących „wąskiego” („tradycyjnego”) i „szerokiego” rozumienia form demokracji bezpośredniej, spotykanego w okresie istnienia państw realnego socjalizmu, mogą stanowić dogodny punkt wyjścia do dyskusji na temat samego pojęcia demokracji bezpośredniej. Pojęcie „szerokiego” rozumienia tej demokracji do tej pory nie doczekało się, w moim przekonaniu, właściwej krytyki i reperkusją tego stanu rzeczy jest traktowanie referendum konsultacyjnego (opiniodawczego) niekiedy jako formy bezpośredniej realizacji uprawnień przysługujących podmiotowi władzy suwerennej. Problem ten rozstrzygnęła natomiast, jak można sądzić, praktyka ustawodawcza i społeczno-polityczna, opowiadając się za „wąskim” rozumieniem form demokracji bezpośredniej.

Głównym walorem recenzowanej książki jest to, że poszerza ona naszą wiedzę na temat społecznych uwarunkowań referendum oraz uświadamia nam skalę zmian, jakie w ciągu ostatnich kilku lat dokonały się w regulacji prawnej tej instytucji w Polsce i w krajach Europy Wschodniej.

Wiesław Kraluk

FRANCIS JACOBS, RICHARD CORBETT, MICHAEL SHACKLETON

Parlament Europejski

(przekład Jerzy Chłopecki, Ewa Gawron, Stanisław Marczuk, Zbigniew Sobolewski)

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1996, s. 486

Jak wiadomo, nieznanomość prawa szkodzi. Nieznanomość prawa europejskiego zaś może zaszkodzić w państwie pretendującym do członkostwa w Unii Europejskiej. Stąd też wszelkie próby popularyzacji tego prawa powitać należy z zadowoleniem. Szczególnie cenne są tu edytorskie przedsięwzięcia translatorskie mające za przedmiot oryginalne piśmiennictwo „europejskoprawne”. Z uznaniem zatem odnieść się należy do inicjatywy WSP z Rzeszowa, której staraniem ukazała się przetłumaczona z języka angielskiego monografia o Parlamencie Europejskim, napisana przez wyższych urzędników jego Sekretariatu Generalnego. Co prawda druga jej edycja została opublikowana w Londynie przez Longmana już w 1992 r., niemniej jednak argumenty heurystyczny i dydaktyczny usprawiedliwiają ten spóźniony nieco

pomysł wydawniczy. Waler aktualności wzmacnia fakt uwzględnienia przez Autorów w analizie interesujących ich instytucji postanowień Traktatu z Maastricht przed jego wejściem w życie. Owa antycypacja nie może czynić oczywiście zadość wymaganiom egzegezy *law in action*.

Parlament Europejski, na tle innych głównych organów Wspólnot Europejskich, nie był nigdy zbyt eksponowanym obiektem dociekań naukowych. Ukazało się zaledwie kilka monografii o strasburskim zgromadzeniu¹. Taka konstatacja już niejako *per se* uzasadnia celowość studiów nad tym organem.

Układ treści recenzowanej pracy nie odbiega od systematyki dogmatyczno-prawnej analizy strukturalnej. Autorzy najpierw pobieżnie charakteryzują mechanizm funkcjonowania Wspólnot Europejskich i w tym kontekście instytucjonalnym sytuują Parlament Europejski, a następnie porównują go z parlamentami krajowymi. Wstępne rozważania kończą rysem historycznym zgromadzenia, wyróżniając sześć etapów w rozwoju parlamentarnych kompetencji. Ta zrozumiata skądinąd periodyzacja posłużyła za punkt wyjścia do snucia zbyt optymistycznych, w moim przekonaniu, wizji ponadpaństwowego parlamentaryzmu (s. 35). Parlament Europejski w obecnym kształcie ustrojowym Wspólnot Europejskich wyczerpał pozatraktatowe możliwości legitymizacji nowych uprawnień, a wprowadzona układem z Maastricht konstrukcja europejskiego obywatelstwa nie może kwalitatywnie wpłynąć na supranacjonalność zgromadzenia. *Obiter dicta*, w tych propedeutycznych uwagach pominięto zagadnienie ponadnarodowości Wspólnot Europejskich i samego Parlamentu Europejskiego. Bez uwzględnienia atrybutów ogólnej kwalifikacji organu ustalenie jego pozycji w systemie instytucjonalnym organizacji jest utrudnione, jeżeli metodologicznie w ogóle poprawne.

W rozdziale 2 przedstawiono model wyborczy Parlamentu Europejskiego. Autorzy śledzą genezę wyborów bezpośrednich (1979 r.) i w chronologicznym zestawieniu opisują nieudane próby opracowania projektu jednolitej ordynacji wyborczej. Odrębne miejsce zajmują syntetyczna prezentacja narodowych systemów elekcji, a także przegląd najistotniejszych problemów utrudniających ujednoczenie mechaniki wyborczej. Tę część rozważań zamyka analiza wyników wyborów europejskich z lat 1979, 1984 i 1989. Trudno zgodzić się z końcową konkluzją tego rozdziału, iż frekwencja wyborcza jest prostą konsekwencją świadomości europejskiej (s. 66). Równie dobrze można przyjąć, iż absencjonizm wyborczy jest antytezą przymusu wyborczego. Warto może uzupełnić informacje co do sposobu wybierania Parlamentu Europejskiego ustaleniami uchwalonych przezeń w 1991 r. ogólnych zasad wyborczych, w myśl których podział mandatów poselskich miałby następować według systemu proporcjonalnego, opartego na ogólnopaństwowych bądź regionalnych listach wyborczych. Zasady dopuszczają wybory większościowe, jednak 1/3 kontyngentu deputowanych powinna pochodzić z repartycji stosunkowej. Parlament godzi

¹ Por. następujące publikacje: H. Manzanares, *Le Parlement européen*, Paris 1964; B. Cocks, *The European Parliament, Structure, Procedure and Practice*, London 1973; J. Fitzmaurice, *The European Parliament*, Farnborough 1978; E. Grabitz, T. Läufer, *Das Europäische Parlament*, Bonn 1980.

się także na tzw. klauzulę zaporową: lista musi uzyskać w skali kraju co najmniej 3–5% oddanych głosów, by uczestniczyć w podziale mandatów. Wobec nieudanych prób zaprojektowania jednolitej ordynacji wyborczej Parlament Europejski zalecił ujednoczenie procedur narodowych. Nadal zatem obowiązuje akt z 20 września 1976 r. o wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego, którego art. 7 stanowi, iż „do czasu wydania jednolitej ordynacji każde państwo członkowskie przeprowadza wybory zgodnie z własnymi przepisami wewnętrznymi”.

Zasadniczy wątek rozważań na temat organizacji i zdolności do działania Parlamentu Europejskiego poprzedzają informacje o jego siedzibie, trybie funkcjonowania i językach urzędowych. Rada Europejska na szczycie w Edynburgu (12 grudnia 1992 r.) zadecydowała, iż siedzibą Parlamentu Europejskiego będzie Strasburg. Dodatkowe posiedzenia mają odbywać się w Brukseli. Komisje parlamentarne obradują w Brukseli, a Sekretariat Generalny mieści się w Luksemburgu. Autorzy drobiazgowo analizując „wojnę o siedzibę” przed tą datą dochodzą do błędnej konkluzji, iż problem siedziby będzie kontrowersyjnym zagadnieniem przez kadencję 1989–1994, a może znacznie dłużej (s. 74). Należy zauważyć, iż rezolucje zgromadzenia w przedmiocie miejsca jego obrad były sprzeczne z art. 216 traktatu o EWG, gdzie w sposób nie budzący wątpliwości kompetencję tę zastrzeżono dla państw członkowskich.

Ponad 200 stron potrzebowali F. Jacobs, R. Corbett i M. Shackleton, aby opisać model strukturalny Parlamentu Europejskiego, co nie tylko dowodzi ich sprawozdawczej staranności, ale i *prima facie* może dokumentować tezę o przeroście formy, jeżeli uwzględnić fakt, iż jedynie 130 kolejnych stron dotyczy uprawnień tego organu. Taka konstatacja nie powinna oczywiście dezawuować waloru poznawczego z encyklopedyczną szczegółowością dokonanej prezentacji statusu prawnego europejskiego deputowanego, frakcji politycznych, organów wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, komisji parlamentarnych, procedury głosowania, Sekretariatu Generalnego. Żałować jedynie należy, iż ta ze wszech miar kompetentna i rzetelna analiza urządzeń strukturalnych, uzupełniona rejestracją praktyki i statystyki parlamentarnej, nie posłużyła Autorom do sformułowania kilku chociażby wniosków wieńczących studia nad organizacją wewnętrzną Parlamentu Europejskiego. Tymczasem niemal powszechna jest opinia o fasadowości jego organów wewnętrznych i beładzie organizacyjnym². Od siebie dodajmy, iż pełna realizacja funkcji wewnątrzorganizacyjnej powoduje dwojakiego rodzaju niebezpieczeństwa. Z jednej strony pogłębia proces fetyszyzacji Parlamentu Europejskiego, co wyraża się upodobnieniem organizacji wewnętrznej do wzorców narodowych parlamentów, z pełną aprobatą państw członkowskich WE, z drugiej natomiast blokuje efektywność wykonywania traktatowych kompetencji zgromadzenia.

² Por. przykładowo: T. Oppermann, M. Kilian, *Vergangenheit und Zukunft des Europäischen Parlaments*, „Europarecht” 1981, nr 4, s. 387; R. Hrbek, *Das neue Europäische Parlament: Mehr Vielfaltwe-niger Handlungsfähigkeit?*, „Integration” 1994, nr 3, s. 157; J. Lodge, *The European Parliament and the Authority-Democracy Crises*, [w:] *The European Community: To Maastricht and Beyond*, Thousand Oaks–London–New Delhi 1994, s. 69.

Ostatnia część publikacji traktuje o uprawnieniach Parlamentu Europejskiego. Analiza jego zdolności do działania postępuje tu według klasycznego schematu aktywności parlamentarnej: stanowienie prawa, uchwalanie budżetu, powoływanie i kontrola organu wykonawczego, przy czym intensywność owych kompetencji prześledzona została w ich ewolucyjnym, często pozatraktatowym, rozwoju. I tak np. w sferze prawodawstwa wspólnotowego Parlament Europejski przeszedł długą drogę od uprawnień doradczych (1958 r.), poprzez udział w postępowaniu porozumiewawczym co do projektów uchwał prawotwórczych Rady (1975 r.) oraz procedurę współdziałania w ich podejmowaniu (1987 r.), do współdecydowania o kształcie niektórych rozporządzeń, dyrektyw i decyzji (1993 r.). Podobną progresję jego kompetencji odnotowują Autorzy w kwestii wspólnotowego *ius tractatum*: od konsultacji ograniczonej co do kategorii liczby umów międzynarodowych (1964 r.) do zatwierdzania wszelkich ważnych porozumień (1993 r.).

Inicjatywa prawodawcza nie jest udziałem Parlamentu Europejskiego, mimo to inicjowanie prawodawstwa może być jego zasługą, na co słusznie zwrócono uwagę omawiając stosowne rezolucje parlamentarne wzywające do określonych akcji legislacyjnych (s. 347). Niesłusznie natomiast, według recenzującego, uznano Parlament Europejski za instytucję niezależną, porównując go z Kongresem USA (s. 352). Z zasady równowagi instytucjonalnej orientującej mechanizm wspólnotowy wynika przecież nie separacja władz, lecz ich współdziałanie. Ponadto organ ten nie wykazuje autonomii kompetencyjnej czy finansowej, lecz jedynie organizacyjną. Owa niezależność nie jest także kategorią definiującą jego stosunki z państwami członkowskimi, które są, jak wiadomo, „władcami” traktatów założycielskich.

Sporo miejsca poświęcono kompetencji budżetowej strasburskiego zgromadzenia. Jak wynika z tych rozważań, stworzenie planu finansowego Wspólnot Europejskich następuje w wielostopniowym postępowaniu, przy czym udział w nim Parlamentu Europejskiego jest bezsprzecznie najważniejszą jego traktatową aktywnością. W zakresie wydatków nieobowiązkowych (podstawa prawna ich płatności wynika z ogólnego planu finansowego WE, a wysokość sięga 40–45% ogólnej kwoty wydatków) ma on uprawnienia decydenta ostatecznego. Ma także prawo odrzucić budżet, a ponadto odmówić udzielenia absolutorium Komisji Europejskiej z jego wykonania. Interesująco przedstawiają Autorzy relację między budżetem WE a legislacją europejską, a w tym kontekście wpływ kompetencji budżetowych na prawodawstwo finansowe. Prognoza wzrostu znaczenia zgromadzenia w dziedzinie finansów w związku z postępowaniem integracji monetarnej nie wydaje się natomiast trafna. Szczególnie postulat uchwalania przez Parlament Europejski nowych podatków bez angażowania krajowych procedur (s. 380) nie wyczerpuje znamion naukowej hipotezy.

Podążając konsekwentnie tropem analizy dogmatyczno-prawnej F. Jacobs, R. Corbett i M. Shackleton zajmują się w kolejnym rozdziale książki funkcjami kontrolną i kreacyjną interesującego ich organu, a swoje przemyślenia w tym względzie ilustrują licznymi przykładami z praktyki parlamentarnej oraz danymi statystycznymi. Traktaty założycielskie wyposażyły Parlament Europejski w dość szeroki zakres kompetencji kontrolnych, głównie wobec Komisji Europejskiej, nie przewidując jed-

nak kontroli działalności prezeń Rady. Mimo zwyczajowego przyznania Parlamentowi Europejskiemu tzw. prawa zapytania do Rady, w stosunkach między nimi obserwujemy wyraźny deficyt kontroli. W stosunku natomiast do Komisji Europejskiej ma on trzy zagwarantowane traktatami środki kontroli: pisemne i ustne zapytania, debatę nad jej rocznym sprawozdaniem i wotum nieufności. Słusznie łączą Autorzy efektywność tego ostatniego wyznacznika funkcji kontrolnej z, datującym się od Traktatu z Maastricht, wpływem Parlamentu Europejskiego na powoływanie Komisji Europejskiej (s. 385). Przegląd nominacyjnych uprawnień zgromadzenia należy uzupełnić spostrzeżeniem, iż realizacja jego funkcji kreacyjnej polega na decydowaniu albo przynajmniej współdecydowaniu o kształcie personalnym innych organów wspólnotowych, a nie na uchwalaniu aktów normatywnych erygujących wskazane instytucje. Trafna jest konkluzja, iż kompetencje kontrolne i kreacyjne wykazują podobieństwo do tych, które przysługują parlamentom krajowym (s. 417).

Owo podobieństwo dostrzegają Autorzy także w sferze komunikacji. Wychoząc ze stwierdzenia Jednolitego Aktu Europejskiego, iż Parlament Europejski jest niezbędnym środkiem „komunikacji dla demokratycznych narodów Europy”, omówiono w rozdziale 14 mechanizmy, które uzasadniają taką ogólną jego kwalifikację jako przekaźnika idei czy kanału informacyjnego. Za relewantne dla tej charakterystyki uznano takie kwestie, jak: debaty parlamentarne, anormatywne rezolucje, przesłuchania (*hearings*), komisje dochodzeniowe, delegacje międzyparlamentarne, delegacje *ad hoc*, wizyty w Parlamencie Europejskim, grupy nacisku, kanały kontaktów z innymi instytucjami, parlamentami krajowymi i rządami, działalność w dziedzinie prawa człowieka, skargi i wnioski (petycje), rzecznik praw obywatelskich (ombudsman), konferencje, sympozja i wystawy. Właściwie sprecyzowano w podsumowaniu cele, jakim funkcja komunikacyjna Parlamentu Europejskiego ma służyć. Należy jednak wskazać również na niebezpieczeństwo jego fetyszyzacji za sprawą tej właśnie sfery aktywności. Zjawisko to polega na pozornej aprobacie pozycji zgromadzenia i eksponowaniu jego roli w procesie demokratyzacji Wspólnot Europejskich. Również funkcja artikulacyjna Parlamentu Europejskiego, realizowana dzięki jego uchwałom o uniwersalnym zakresie materii, może wywoływać wrażenie omnipotencji tego organu. Dopiero znajomość funkcjonowania mechanizmu wspólnotowej władzy pozwala na właściwą ocenę waloru prawnego owych rezolucji. Niemniej jednak publikacja takich uchwał kreuje nowe wartości, przede wszystkim w aksjologicznej charakterystyce interesującego nas organu tworzonej przez opinię publiczną.

W ostatnim rozdziale recenzowanej pracy jej Autorzy kreślą wizerunek Parlamentu Europejskiego jako reformatora Wspólnot Europejskich i przypisują mu rolę katalizatora zmian systemowych. Przeceniają ją oni tak dalece, iż formułują błędny wniosek, jakoby Traktat z Maastricht był w dużej mierze zasługą tego podmiotu (s. 462). Uchwalił on co prawda 14 lutego 1984 r. projekt układu o Unii Europejskiej z futurystyczną wizją nadrzędnej pozycji zgromadzenia, w najmniejszym stopniu nie została ona jednak odtworzona w zawartym osiem lat później porozumieniu. Parlament Europejski nie reprezentuje przecież państw członkowskich ani nawet obywateli europejskich wobec tych państw, lecz jest organem kształtowania opinii publicznej. Trudno

oprzeć się wrażeniu, iż na ocenie jego pozycji w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich zaciążył zawodowy status oceniających (Autorzy są, jak już wspomniano, wyższymi urzędnikami Sekretariatu Generalnego Parlamentu Europejskiego).

Interesujący jest sformułowany w zakończeniu książki wniosek o potencjale innowacyjnym immanentnie tkwiącym w samym Parlamencie Europejskim. Owo uparte dążenie do zmian stanowi ponadto *signum specificum* strasburskiego zgromadzenia w stosunku do parlamentów państw członkowskich (s. 466). Modyfikacje instytucjonalne są więc wykładnikiem jego funkcji integracyjnej.

Pewne zastrzeżenia trzeba zgłosić pod adresem dokonujących przekładu pracy. Nawet jeśli by uwzględnić enuncjację jednego z nich w przedmowie do wydania polskiego o braku jednolitej terminologii prawniczej (s. 12) i przejść do porządku nad wątpliwościami onomastycznymi, to nie można zaakceptować np. utożsamiania Rady Europy z Radą Europejską (s. 24) czy z Radą Wspólnot (s. 26) lub uchwały z ustawą, a ustawodawstwa z prawodawstwem (*passim*).

Według powszechnego schematu recenzyjnego można by konkludować następująco: mimo pewnych mankamentów recenzowanej publikacji należy ją rekomendować czytelnikowi, bardziej jednak jako kompendium wiedzy o Parlamencie Europejskim niż jako monografię o nim.

Jan Galster

GREGORY S. MAHLER

Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela

(przełożył Jerzy S. Kugler)

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 240

W znanej już powszechnie czytelnikom zainteresowanym problematyką parlamentaryzmu serii *Parlamenty Świata* ukazała się nowa pozycja, poświęcona tym razem parlamentowi Izraela. Jest to warte odnotowania z uwagi na fakt, że w ostatnich kilkunastu latach nie można odnaleźć w polskiej bibliografii prawniczej tak znaczącej pozycji poświęconej nie tylko parlamentowi, lecz również systemowi politycznemu państwa żydowskiego.

Tym większe są zasługi Wydawnictwa Sejmowego, że zdecydowało się dokonać przekładu tej właśnie książki. Można przypuszczać, że pojawienie się jej na rynku spowoduje, iż stanie się ona podstawową literaturą dla wszystkich zainteresowanych ustrojem politycznym Izraela, pozwalając polskiemu czytelnikowi na zrozumienie wielu problemów tego państwa. Książka ważna jest również ze względu na wielowiekowe związki narodów polskiego i żydowskiego.

Wypada w tym miejscu wyrazić wydawnictwu szczególne uznanie za znalezienie i przekład pozycji pozwalającej nawet nie zorientowanemu czytelnikowi na pełną

percepcję zawartych w niej treści. Jest to w sporej mierze zasługa stylu Autora, który posiadał wyjątkowo cenną umiejętność przedstawiania w dziele naukowym często skomplikowanych problemów w sposób bardzo komunikatywny. Powoduje to, że książka jest dostępna dla szerokiego kręgu czytelników.

Warto również wspomnieć, że sięgnięto, moim zdaniem słusznie, po pozycję, która została napisana dla czytelników amerykańskich. W rezultacie jest ona znacznie bardziej przystępna dla tych odbiorców, dla których stanowi pierwszy kontakt z problematyką izraelskiego systemu politycznego. Zarazem osoba Autora, specjalizującego się we wspomnianej problematyce, gwarantuje, że czytelnik otrzyma rzetelną wiedzę o omawianych problemach.

Jak Autor wspomina we wstępie, „studia poświęcone Izraelowi to studia nad kontrastami. Izrael można określić jako demokrację zachodnią w niezachodnim otoczeniu, w którym systemy demokratyczne nie mają dobrej tradycji” (s. 5). Z lektury książki można przekonać się, jak bardzo te studia powiodły się G.S. Mahlerowi i jak potrafił on zwrócić uwagę czytelnika na ów kontekst, bez którego znajomości ocena rozwiązań izraelskich musi być powierzchowna. Może po lekturze tej pozycji Kneset stanie się dla czytelnika mniej odległy, a problemy dotyczące działalności bardziej zrozumiałe.

Należy podkreślić ogrom pracy, jaką Autor włożył w zebranie i analizę materiału. Podstawę ustaleń stanowiły obszernie wywiady, przeprowadzone z 86 spośród 120 członków Knesetu. Częścią książki są uwagi na temat wywiadów oraz kwestionariusz zawierający 78 szczegółowych pytań.

Omawiane dzieło poświęcone jest przedstawieniu roli Knesetu w systemie politycznym Izraela. Autor przyjął założenie, że parlament jest ważnym przedmiotem badań, ponieważ to właśnie w nim podejmowane są decyzje polityczne. By ukazać rolę ciała ustawodawczego w państwie, przedstawił problematykę systemu politycznego. Omówił pokrótce podstawy konstytucyjnego ustroju politycznego Izraela, system partyjny, system wyborczy oraz ich wpływ na postawy i zachowania polityczne. Zasadniczym jednak przedmiotem rozważań stały się studia poświęcone deputowanym. Przez pryzmat poszczególnego parlamentarzysty, jego aktywności i swobody czy niezależności Autor patrzy na funkcjonowanie organu przedstawicielskiego. Założone cele wpływają na konstrukcję całej pracy i w sporym zakresie na ograniczenie rozważań dotyczących systemu politycznego i procesu ustawodawczego.

Całość książki podzielona jest na trzy części, zatytułowane kolejno: *System polityczny Izraela*, *System ustawodawczy* oraz *Postawy i działalność parlamentarzystów*.

Część pierwsza składa się z trzech rozdziałów. W rozdziale pierwszym (*Wprowadzenie: studia nad ciałami ustawodawczymi*) Autor przedstawia w syntetyczny sposób przegląd zasadniczych kierunków badań nad ciałami przedstawicielskimi i funkcjami przypisywanymi organom przedstawicielskim, prezentuje też główne poglądy wpływające na jego zainteresowania i na ujęcie tematu badań. Wskazuje, iż podstawą indywidualnego autorytetu parlamentarzysty jest podejmowanie skutecznych działań, polegających na uzasadnianiu i objaśnianiu wyborcom prac podejmowanych w parlamencie, jak również odpowiadaniu na listy i nawiązywaniu innego rodzaju kontaktów z wyborcami. Wspólne akcje parlamentarzystów w tego rodzaju działalności pomaga-

ją budować poparcie nie tylko dla legislatywy, lecz także dla całego systemu politycznego. Podkreśla on ponadto, że wynik prac parlamentu jest w znacznym stopniu funkcją oddziaływania na siebie poszczególnych parlamentarzystów, jak również ich kontaktów z urzędami państwowymi, potrzeb i żądań społecznych oraz innych pozalegisłacyjnych czynników. W moim jednak odczuciu lektura kolejnych części książki potwierdza te stwierdzenia jedynie w niewielkim zakresie. Daje się zaobserwować wszechobecny wpływ partii politycznych na działalność poszczególnych przedstawicieli. W rozdziale tym Autor stwierdza, że książka jest poświęcona działaniom i postawom legislacyjnym w 8 Knesecie, funkcjonującym w latach 1973–1977.

W rozdziale drugim, zatytułowanym identycznie jak cała część pierwsza, Autor wskazuje na istotny i ciekawy problem wzorców dla izraelskiego systemu politycznego, opisując również genezę i ewolucję konstytucyjnych podstaw jego działania. Zamieszcza w nim także uwagi dotyczące systemu partyjnego, podkreślając dominującą rolę partii w systemie politycznym, jak też w budowaniu państwowości izraelskiej. W opinii Autora system ten można określić jako nadmiernie rozwinięty, co uzasadnia on na przykładzie izraelskich partii religijnych. G.S. Mahler prezentuje mechanizm zawierania przez partie polityczne przedwyborczych koalicji, przedstawia również uwagi dotyczące stopnia zorganizowania partii politycznych i ich wpływu w społeczeństwie. Istotne dla dalszych ustaleń jest omówienie systemu wyborczego Izraela, który w znacznej mierze decyduje o wpływie, jaki wywierają partie polityczne na członków Knesetu. Autor przedstawia pokrótce mechanizm wyborów, podkreślając, że brak podziału kraju na okręgi wyborcze oraz proporcjonalny system wyborczy powodują, iż istotnym elementem procesu wyborczego jest formowanie poszczególnych list partyjnych. „Otrzymanie mandatu” przez konkretnego kandydata zależy „od pozycji na liście partyjnej” (s. 27). Zagadnienie to daje okazję do ciekawych uwag dotyczących zawierania koalicji wyborczych oraz klasyfikacji miejsc na „bezpieczne”, „marginalne” i „symboliczne”. W rozdziale tym poszczególne partie polityczne zostały omówione pod kątem reprezentowanych przez nie ideologii. Stanowi to doskonale wprowadzenie do zrozumienia izraelskiej sceny politycznej. Autor zwraca uwagę na kategorie ideologiczne, istotne w życiu politycznym Izraela. Można je w skrócie określić jako stosunek do: prywatnej przedsiębiorczości, polityki w kwestii arabskiej, wpływu religii na życie i syjonizmu. W konkluzji rozdziału G.S. Mahler stwierdza, iż ważną cechą systemu politycznego Izraela jest obowiązywanie ścisłej dyscypliny partyjnej; system list partyjnych powoduje, że możliwości niezależnego zachowania się w parlamencie są poważnie ograniczone.

W rozdziale trzecim (*Koalicje rządowe a Kneset*) Autor dotyka problemów związanych z tworzeniem koalicji rządowych. Prezentując syntetycznie teorie formowania rządów, przedstawia on historię tworzenia i skład 18 koalicji rządowych do 1974 r. Omawia ponadto czynniki wpływające na minimalne rozmiary zwycięskiej koalicji i korzyści dla partii obecnych w Knesecie w wyniku przynależności do koalicji.

Część druga książki zaczyna się od rozdziału 4, zatytułowanego *Kneset w systemie politycznym Izraela*. Autor poświęca go rozważaniom dotyczącym statusu prawnego deputowanego i organizacji wewnętrznej izby. Opisuje w nim również tryb obsadzania

funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczących Knesetu oraz uzyskiwania członkostwa w komisjach, charakteryzuje normatywne podstawy procedowania, zwracając uwagę na rolę zwyczaju i tradycji w działaniu tego organu, oraz omawia problematykę ustalania porządku obrad, procedury uchwalania ustaw i instytucji kontroli rządu. Rozważania zamyka omówieniem technicznej i merytorycznej pomocy w wykonywaniu mandatu, której brak w odniesieniu do poszczególnych posłów ogranicza ich rolę i uzależnia ich całkowicie od przywódcy partyjnego. W rozdziale tym znajdujemy ponadto istotne dla dalszej części rozważań stwierdzenie, iż w Knesecie nie można mówić o zachowaniu indywidualnym. Poza Knesetem natomiast deputowani pełnią tradycyjną rolę reprezentantów, pomagają wyborcom w rozwiązywaniu ich problemów i udzielają informacji, będąc przywódcami lokalnych społeczności.

W 5 rozdziale (*Posłowie w Knesecie*) Autor próbuje odpowiedzieć na pytanie, kim byli badani członkowie izraelskiego parlamentu. W rozdziale tym przedstawiono dane demograficzne o nich, obejmujące pochodzenie, wykształcenie i poprzednią pracę zawodową. Dla polskiego czytelnika jest szczególnie interesujące, iż po Izraelu, gdzie urodziło się 31 posłów, kolejnym krajem ich urodzenia była Polska, w której przyszło na świat 20 badanych deputowanych. Związki z Polską potwierdza również przytoczony przez Autora fakt, iż 43% posłów zostało wychowanych w krajach pochodzenia, 14% zaś uznało się za ukształtowanych zarówno przez kraj swojego pochodzenia, jak i przez Izrael. Jeśli chodzi o proces politycznej socjalizacji przyszłych deputowanych, to istotne tu były czynniki dotyczące roku ich urodzenia i miejsca pierwszych doświadczeń. Okazuje się między innymi, że posłowie pochodzący z Europy Zachodniej wcześniej zaczęli okazywać zainteresowanie polityką niż ci, którzy urodzili się w Europie Wschodniej. Pierwszym kontaktem większości przyszłych posłów (którzy urodzili się poza Izraelem) z życiem politycznym było działanie w młodzieżowych organizacjach żydowskich w poprzednim kraju zamieszkania.

Rozdział 6 (*Droga do Knesetu*) poświęcił Autor omówieniu rekrutacji członków Knesetu do świata polityki. G.S. Mahler rozróżnia tu modele wczesnej rekrutacji, które związane były z procesem socjalizacji i przebiegały głównie poprzez członkostwo w politycznych grupach młodzieżowych, oraz znacznie rzadsze modele późnej rekrutacji. Osobną grupę stanowią modele obejmowania urzędów i kandydowania do Knesetu. Z rozważań tych wynika, iż 96,5% badanych pełniło przed objęciem mandatu funkcje partyjne. Ogólnie można stwierdzić, iż przed wejściem do parlamentu większość deputowanych pełniła funkcje publiczne.

Rozważania trzeciej części książki rozpoczyna prezentacja *Problematyki izraelskiego systemu politycznego w opiniach posłów* (rozdział 7). Autor skupia się na kwestiach związanych z pojmowaniem pozycji członka parlamentu przed wejściem do niego i po tym fakcie. Jeszcze raz potwierdza się, że role poszczególnych członków parlamentu w ogromnej mierze określają ich przywódcy partyjni i że można stwierdzić wyraźnie istnienie „elity wewnątrz elity” w Knesecie.

W rozdziale 8 (*Zachowania deputowanych: wewnątrzparlamentarna frustracja i pozaparlamentarna skuteczność*) członek Knesetu jest przedstawiony jako osoba pozbawiona możliwości skutecznego działania, jako ktoś, kto musi liczyć się z re-

akcjami swej partii. W odniesieniu do pracy parlamentarnej Autor wskazuje, że posłowie uważają pracę w komisjach za jedną z najbardziej satysfakcjonujących i przynoszącą najlepsze rezultaty. W ich odczuciu możliwość podejmowania indywidualnych i autonomicznych działań w Knesecie jest jednak bardzo ograniczona. Poza parlamentem posłowie są natomiast stosunkowo samodzielni i — w ich opinii — ich kontakty z wyborcami są nadzwyczaj owocne.

Pomimo upływu 16 lat od pierwszego wydania książka jest ciekawą i wartościową pozycją wydawniczą, a poruszane w niej problemy zachowują swoją aktualność. Autor dodał do polskiej edycji nowy rozdział pt. *Kneset w latach dziewięćdziesiątych*, uwzględniając w nim wyniki wyborów i tworzenie koalicji wyborczych do roku 1992. Przejrzał też książkę i zaktualizował niektóre jej fragmenty.

Na marginesie uwaga dotycząca lektury przez czytelników polskich. Przyzwyczajaliśmy się do traktowania ustrojów politycznych innych państw jako rozwiązań niezmiennych lub rzadko podlegających zmianom. Pamiętać jednak należy, że w przypadku Izraela mamy do czynienia z państwem młodym, o systemie rządów funkcjonującym bez w pełni opracowanej i formalnie uchwalonej konstytucji, a zatem podatnym na istotne zmiany. Omawiana pozycja nie może stanowić kompendium niepodważalnej wiedzy o systemie politycznym państwa żydowskiego. Choć Autor stwierdza, iż zmiana metody wyłaniania rządu (bezpośrednie wybory premiera) nie spowoduje zmiany podstawowych stosunków między legislaturą a egzekutywą (zob. s. 22), można przypuszczać, że będzie to jednak miało istotne znaczenie dla odpowiedzialności rządu przed parlamentem i dla całego systemu politycznego.

Po przeczytaniu tej książki nie można oprzeć się wrażeniu, że o sylwetkach członków Knesetu wie się obecnie więcej niż o polskich posłach i senatorach, informacje dotyczące izraelskiego systemu politycznego zachęcają zaś do lektury dzieł podanych w bibliografii.

Na koniec wypada podkreślić rolę samego przekładu i ogromu pracy włożonej przez tłumacza w opracowanie niniejszego dzieła, szczególnie w zakresie doboru właściwej terminologii. Zadanie Jerzego S. Kuglera, z uwagi na niewielką liczbę polskich publikacji o zbliżonej tematyce, było szczególnie trudne. Wystarczy odesłać czytelników do zamieszczonego na końcu książki objaśnienia nazw i charakteru wybranych izraelskich partii i ugrupowań politycznych, by ocenili, jak wielki wysiłek włożył tłumacz we właściwe przełożenie nazw własnych. W tym znaczeniu praca translatorska miała charakter pionierski i spodziewać się należy, że będzie służyć innym tłumaczom w przyszłości.

W konkluzji należy stwierdzić, że książka Mahlera jest bardzo potrzebna. Jej pojawienie się na polskim rynku wydawniczym trzeba odnotować z uznaniem i zachęcić wszystkich, którzy interesują się parlamentaryzmem i problematyką dotyczącą Izraela, do jej przeczytania. Wyrazić można również nadzieję, że zainteresowanie Wydawnictwa Sejmowego ustrojem politycznym Izraela nie wyczerpie się na jednej tylko pozycji i w niedalekiej przyszłości ujrzymy inne publikacje na ten temat.

Wojciech Orłowski

C. NOTY

WOLF LINDER

Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym

(przekład Zbigniew Pucek)

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1996, s. 292

Zjawiska polityczne i prawnokonstytucyjne Szwajcarii zafascynować mogą niejednego, zainteresowanego zarówno historią, jak i współczesnością demokracji. Najszerszej spośród państw współczesnych rozwinięte instytucje demokracji bezpośredniej, rzeczywiście funkcjonujący federalizm i utrzymująca się nadal państwowa samodzielność 26 kantonów, elementy systemu rządów zgromadzenia lub dyrektorialnego, rozwinięta wielopartyjność i stabilność rządów, wciąż żywa tradycja, ale i śmiałe nowatorstwo rozwiązań instytucjonalnych — wszystko to przyciąga badaczy: historyków, prawników, politologów, socjologów, gotowych studiować te wzorce, i praktyków, gotowych zastanawiać się nad przeniesieniem ich do swoich krajów (choćby niegdyś Kazus Cypru, dziś — Bośni), a może nawet na szczebel ponadpaństwowy, np. integrującej się Europy. Jeśli do tego dodamy cieszącą się zasłużoną sławą naukę prawa i politologii tego kraju, liczne uniwersytety, instytuty badawcze i wydawnictwa, to trzeba przyznać, że także i z tego powodu przedstawiciele tych dyscyplin, również Polacy, mają czego szukać i czym się zajmować nad Jeziorem Czterech Kantonów czy nad Lemanem.

Książka W. Lindera, szwajcarskiego politologa średniego pokolenia, napisana jest z zamiarem wyjaśnienia roli szwajcarskich instytucji ustrojowych w procesie integracji społecznej w tym kraju. Integracja jest szwajcarskim „być albo nie być” z uwagi na rozliczne, wzajemnie krzyżujące się podziały społeczne, sprawiające, że trudno mówić o dominujących w owym państwie, a przy tym koherentnych grupach społecznych. Autor analizuje szczegółowo dwa rozwiązania ustrojowe: federalistyczną strukturę państwa oraz procedury demokracji bezpośredniej, przypisując im, zapewne słusznie, podstawową rolę w procesie integracji społecznej. Nie brak jednak również uwag o roli, jaką tu odgrywają partie polityczne, tzw. grupy interesów czy system wyborczy. W sumie zestaw wiadomości i postawione tezy czynią z książki wartościową i interesującą pozycję.

Autor omawianej książki wydał ją w Stanach Zjednoczonych, z przeznaczeniem dla czytelnika amerykańskiego. Ponieważ czytelnikowi temu również są bliskie rozwiązania federalistyczne, a także, choć już w znacznie mniejszym zakresie, instytucje demokracji bezpośredniej, występujące także w niektórych konstytucjach stanowych, ważnym wątkiem pracy są próby wyjaśnienia instytucji szwajcarskich (przede

wszystkim dwu wskazanych zagadnień) poprzez porównywanie ich z amerykańskimi (por. zwłaszcza rozdział 4). Ta metoda porównawcza stosowana jest znacznie szerzej (por. np. rozważania na s. 191 i n., prowadzone pod hasłem „zwycięzca nie bierze wszystkiego, każdy coś wygrywa”, będącym przeciwstawieniem znanej powszechnie w USA zasady). Fakt ten sprawia, że z omawianej książki europejski czytelnik może dowiedzieć się sporo również o rozwiązaniach amerykańskich. Od adresata książki Autor nie wymaga zbyt zaawansowanej wiedzy; swe rozważania na ogół rozpoczyna *ab ovo*, od podawania podstawowych, ogólnych informacji typu „problemy kontrowersyjne, które mają istotne znaczenie dla wszystkich, przyciągają (w referendum — *przyj. P.S.*) więcej głosujących” (s. 148), „według socjologów i większości politologów społeczeństwo dzieli różnice interesów i wartości” (s. 176), „z perspektywy ekonomicznej demokracja to ustrój, w którym politycy i reprezentowane przez nich partie dążą do władzy” (s. 179) itd. Dominuje nieco „łopatologiczny” sposób wywodu, liczne są wykresy i tzw. ramki. Oczywiście nie jest to zarzut, takie publikacje są ze wszech miar potrzebne, tylko że w tej sytuacji zamieszczona na okładce teza Kazimierza Z. Sowy, że „książka Wolfa Lindera stanowi znakomitą, wszechstronną analizę fenomenu społecznego i politycznego, jakim jest współczesna Szwajcaria”, jest, delikatnie mówiąc, przesadzona.

Do lektury omawianego dzieła polskiego czytelnika zachęcać nie będę, zresztą i tak nie sądzę, aby zbyt wielu trud ten się udał w całości. Przyczyną tego jest jakość tłumaczenia. Jest to niestety problem, z którym spotykamy się coraz częściej. Duże partie tekstu są po prostu niezrozumiałe, inne wymagają stałego natężania uwagi i zastanawiania się nad filologiczną poprawnością, a nie nad merytoryczną treścią zdań, co czyni zapoznawanie się z książką W. Lindera rzeczą niezwykle męczącą. Ja nie byłem w stanie przeczytać z niej więcej niż 5 kartek dziennie, a do przerywanej lektury wracałem z najwyższą niechęcią, choć z problematyką szwajcarską czuję się osobiście związany i nadal mnie ona pociąga. Oto przykłady zawyłych tłumaczeń: „Otwarty charakter politycznej agendy pozostaje w teoriach bezpośredniej demokracji problemem nierozstrzygniętym, ponieważ na zasadzie niepisanego układu elity polityczne mogą godzić się na uchylanie kwestii, które osłabiałyby szansę ich reelekcji” (s. 154). „Jednak o tym, które ustawy zostaną przyjęte i na jakich podstawach zarządzono referendum, decyduje trudna do opanowania liczba grup interesu, mniejszości i zwykłych ludzi. Jest to skuteczne z dwóch powodów” (s. 158) — w tym miejscu czytelnik pyta: cóż to jest owo „to”, które jest skuteczne? „Mówimy tu o wyborcach bez określonych predyspozycji, w przypadku których propaganda ma szansę wypełnić puste etykiety sloganami, których stosunek do istniejących wartości i doświadczeń jest pozytywny lub negatywny” (s. 174) — stosunek do wartości mają wyborcy, etykiety czy slogany?; poza tym tłumacz nie dostrzega, że „slogan” (a chyba w tym kontekście i „etykieta”) ma w języku polskim znaczenie pejoratywne — podejrzewam, że angielski *slogan* oddał przez identycznie pisany wyraz polski, nie zwracając uwagi na niuans treściowy. „Proces demokratyzacji nigdy nie ma końca. W dziejach nowoczesnych na całym świecie toczyły się nieustannie walki o polityczną wolność. Na gruncie teorii demokracji to pojęcie podsycające trwający wciąż spór

między ewoluującymi ideami i realiami” (s. 222). Nie chcę nużyć dalszymi cytataми tego rodzaju; wierzę, że tak jest w oryginale. Tego rodzaju tłumaczenie przypomina mi jednak anegdotę o jednym z profesorów UJ, znanym również ze swych dosłownych przekładów, który stronę tytułową światowego arcydzieła miał przetłumaczyć następująco: „Jan Wilkołak Goethe — Pięść — Jedna tragedia”. Wiele błędów tłumacza wynika z nieznamomości zagadnień, które oddaje w polszczyźnie z rozbijającą naiwnością. Najbardziej humorystyczne jest chyba zdanie, że „Najwyższy Trybunał Związkowy” ma „uprawnienia do p r z e g l ą d u (*podkr. P.S.*) aktów legislacyjnych i wykonawczych kantonów” (s. 32) — w angielskim, dla Amerykanów przeznaczonym oryginale (niestety nie mam do niego dostępu) musi być oczywiście *judicial review*; Polak czytając ten fragment widzi sędziów federalnych, jak z uwagą p r z e g l ą d a j ą grube tomy kantonalnych dzienników ustaw i kiwają z uznaniem lub dezaprobatą głowami. Tego rodzaju nieporozumień, wynikających z nieznamomości zagadnień, jest bez liku: termin „rząd centralny”, „rząd federalny” czy „rząd narodowy” nie ma w angielszczyźnie znaczenia „federalna (centralna) rada ministrów”; wyrażenie (zapewne) *government (federal, national etc.)* należy oddawać inaczej niż przez „rząd” (por. szczególnie rażące użycie tego terminu na s. 212). „Narodowa demokracja” (*sic!*) ze s. 29 czy „narodowa Partia Zielonych” (s. 163) to po prostu demokracja czy partia nie ograniczone zasięgiem działania tylko do jednego lub pewnej grupy kantonów. „Komuna” w języku polskim znaczy jednak coś innego niż w przyp. 12 na s. 103, tak samo „demokracja ludowa” ze s. 227; „zarządzenia” w polskim języku prawnym mają inne znaczenie niż to, w którym użyto go na s. 139; określenie „dekret” nie powinno chyba służyć do nazywania szczególnych aktów parlamentu (s. 186); mówienie o „prawomocności drugiej lub trzeciej kategorii” (s. 144) czy o „federalistycznej autonomii” (s. 118) jest absurdalne.

Włos się jeży na głowie, gdy spotykamy się w omawianej książce z licznymi a swobodnymi zapożyczeniami z angielszczyzny. A więc oczywiście muszą być: „demokracja kompetytywne” (s. 71), „implementacja” (s. 113 i in.), „opcjonalne” referendum (s. 136), „impakt” (*sic!*, s. 181, w zdaniu: „Z drugiej strony impakt wartości społecznych jest także faktem empirycznym”), „predyktywny” („predyktywna wartość teorii demokracji”, s. 226) itd., itd. Najbardziej jednak zaskoczył mnie... „survey” (wyborczy — s. 171, s. 146) i jego odmiana: „survey’u” (s. 196), „survey’e” (s. 147, przyp. 11) — w książce oczywiście bez cudzysłowów.

Dość niezgrabnie brzmią określenia: „federacja przemawia łagodnie bez potrząsania batem” (s. 119), „miasta stanowią napęd dla otaczających je obszarów zurbanizowanych” (s. 127). „Szwajcarów [...] zdeprawowała [...] możliwość osiągnięcia korzyści gospodarczych” (s. 129) i wiele podobnych. Rozumiem, że tłumacz sięga tu do pierwszego znaczenia odpowiednich słów angielskich, ale nie zawsze „trafia” w te najbardziej adekwatne. Wydaje mi się również, że w tekście polskim nie są oddawane różnice między rodzajnikami *the* i *a(n)* występujące, jak można przypuszczać, w angielskim oryginale w odpowiednich kontekstach. Dziwnym zrzędzeniem losu okładkę książki zdobi Wieża Babel, gdzie, jak wiadomo, nastąpiło pomieszanie języ-

ków ludzkich. Próba złagodzenia efektów tego tragicznego wydarzenia podjęta przez tłumacza i jednocześnie... projektodawcy okładki jest niestety całkowicie nieudana.

To nie tylko, choć także, brak kwalifikowanych tłumaczy literatury fachowej sprawia, że mamy to, co mamy. To również specyfika poszczególnych dyscyplin naukowych, które w każdym kraju wypracowały nie tylko swe własne konstrukcje (instytucje), ale i m.in. terminologię, powoduje, że opracowań naukowych po prostu często nie da się wiernie przetłumaczyć. Jest więc iluzją, że przekłady — a pojawia się ich coraz więcej — mogą stać się zamiennikiem dostępu do literatury obcojęzycznej. Sądzę, że posiadane środki finansowe lepiej jest przeznaczać na jej sprowadzanie niż na opłacanie tłumaczy. Bo badania porównawcze w humanistyce, w tym w politologii i naukach prawnych, oczywiście prowadzić musimy.

Paweł Sarnecki

Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe

Seria wydawnicza Rady Uczelnianej
Zrzeszenia Studentów Polskich przy Uniwersytecie Śląskim

RED. NACZELNY ANDRZEJ BISZTYGA

Katowice 1994–1996

Z uznaniem należy odnotować fakt kontynuowania przez środowisko Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach wydawania serii *Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe*. Znalazła ona już bowiem swoje miejsce na rynku wydawnictw prawniczych, jako jedno z tych, które zajmują się szeroko rozumianą problematyką praw człowieka.

Bardzo trudno jest w nocie recenzyjnej zaprezentować wydawnictwo ciągle. Zasadne wydaje się zatem wskazanie na kilka wyróżniających je charakterystycznych cech.

Niewątpliwie na specyfikę zeszytów wpływa sposób ich redagowania. Komitet Redakcyjny postawił sobie za cel publikowanie prac przedstawicieli całej społeczności uniwersyteckiej, a więc studentów, młodych pracowników nauki oraz profesorów prawa o uznanym autorytecie. Jest to niewątpliwie bardzo atrakcyjna, przez swą otwartość, forma działalności edytorskiej, dająca wyraz pewnego rodzaju pluralizmowi wydawnictwa, co należy poczytać za jego atut. W słowie wstępnym do nr. 9 zeszytów prof. Eugeniusz Zwierzchowski stwierdza: „Dzisiaj można już powiedzieć, że wśród autorów występują wszystkie stany uniwersyteckiej społeczności. Jest to wyraz osiągnięcia ideału”. Stąd też obok prac *stricte* naukowych można odnaleźć w poszczególnych zeszytach także publikacje bardziej przydatne dla procesu dydak-

tycznego czy o charakterze przyczynkarskim lub informacyjnym. Nie zmienia to oczywiście ogólnej wysokiej oceny serii.

Niezwykle trudno jest ustosunkować się, niekiedy polemicznie, do wszystkich dotychczas opublikowanych artykułów i materiałów. Wydaje się, że słuszność ma prof. Jan Iwanek, który w słowie wstępnym do nr. 10, zwracając uwagę na obfitość i różnorodność zawartej w numerze tematyki, stwierdza, iż to „prawa człowieka są [...] hasłem wywoławczym”. I tak też chyba w istocie jest, jak można sądzić, badając zawartość kolejnych zeszytów.

Autorzy oferują czytelnikowi bardzo szeroki wachlarz tematyczny, poczynając od problematyki źródeł prawa. Omawiane są dwa modele ochrony prawnomiedzynarodowej, tj. systemy ochrony regionalnej i powszechnej (uniwersalnej). Szczegółowej analizie poddaje się ponadto wybrane instytucje prawa międzynarodowego, których zadaniem jest zapewnienie realizacji praw człowieka.

Jeśli chodzi o obowiązującą w RP regulację prawną dotyczącą statusu jednostki w państwie oraz bezpośrednich i pośrednich gwarancji realizacji jej praw, to zwraca uwagę fakt, że zdecydowana większość autorów podchodzi do tej tematyki w sposób bardzo szczegółowy. Oprócz analizy przyszłej regulacji konstytucyjnej w zakresie, w jakim będzie się ona odnosiła do statusu jednostki w państwie, oraz analizy wybranych praw politycznych, dominuje rozpatrywanie relacji w płaszczyznach jednostka–państwo i jednostka–samorząd terytorialny. Czytelnik może więc znaleźć w poszczególnych zeszytach teoretyczne opracowania dotyczące na przykład istoty samorządu terytorialnego, a także wybranych instytucji prawa administracyjnego czy samorządowego, które, jak choćby instytucja kontroli legalności decyzji administracyjnych, traktowane są jak gwarancje realizacji praw. Tego rodzaju sposób analizy statusu jednostki w państwie potwierdza tezę, że zamiarem Komitetu Redakcyjnego i samych Autorów jest wykraczanie poza prawa człowieka *sensu stricto*. Czyni to ofertę zeszytów bardziej bogatą i interesującą.

Niewątpliwym atutem serii jest to, że publikowane prace często poruszają problematykę praw człowieka oraz ich realizacji za granicą. W szczególności warto zwrócić uwagę na napisane z dużą znajomością rzeczy i na wysokim poziomie artykuły autorów polskich (jak na przykład Anna Łabno-Jabłońska czy Ryszard M. Małajny). Nie mogą też umknąć uwadze czytelnika teksty zaproszonych gości z Węgier, Niemiec, Hiszpanii, Słowacji, Stanów Zjednoczonych. Tematyka tych prac jest również zróżnicowana. Obok poddających analizie konkretne zasady konstytucyjne oraz instytucje charakterystyczne dla poszczególnych ustawodawstw, a dotyczące szeroko rozumianych praw człowieka, można znaleźć wśród nich także opracowania o charakterze teoretycznym. Wszystkie szkice i rozprawy z tej grupy mogą stanowić podstawę do podjęcia studiów porównawczych nad wybranymi zagadnieniami, a co najmniej pozwolą na zapoznanie się z regulacją obowiązującą poza granicami RP.

W celu przybliżenia czytelnikom zawartości zeszytów można tytułem przykładu zwrócić uwagę chociażby na ostatni numer — 3(11) z 1996 r. Dobór artykułów składających się na jego zawartość mieści się w zaprezentowanej wyżej konwencji, pole-

gającej na traktowaniu praw człowieka *sensu stricto* jako pretekstu do podjęcia szczegółowych rozważań nad tą problematyką, ujmowaną w sposób bardzo szeroki.

Tematykę prawnomiędzynarodowej ochrony i realizacji praw człowieka porusza Andrzej Bisztyga, podejmując analizę reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nie brakuje też omówienia szczegółowych regulacji tych praw za granicą. O wzroście znaczenia prawa jako regulatora stosunków społecznych w ChRL pisze Jan Olszewski, a o prawie do edukacji jako atrybucie wolności w USA — Jerzy Sobieraj. Wśród prac studenckich znajdują się: artykuł Ewy Czaderskiej o urzędzie norweskiego ombudsmana i zasadach jego funkcjonowania oraz opis kształtowania się ochrony praw dziecka we Francji, autorstwa Joanny Mańki. Skoro mowa o akcentach zagranicznych, należy też zwrócić uwagę na publikację autorki z Hiszpanii, Silviny M. Alvarez — *Polski nacjonalizm w dobie komunizmu (rola Kościoła katolickiego)*.

Istotną z punktu widzenia statusu jednostki w państwie instytucją samorządowych kolegiów odwoławczych, postrzeganych jako instrument realizacji praw, zajmują się Czesław Martysz oraz Paweł Witkowski. W konwencji szerokiego ujmowania i traktowania praw człowieka mieszczą się także opracowania dotyczące szkoły niepaństwowej w kontekście praw człowieka (Maria Czerepniak-Wolczak) oraz Rzecznika Praw Ucznia (Dariusz Rott). Zeszyt zawiera również głosę do wyroku Sądu Pracy w Katowicach, napisaną przez Ernesta Knosale.

Całość zamykają sprawozdania: A. Bisztygi z konferencji naukowej nt. „Procesy integracyjne w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej”, Katowice, 11–13 kwietnia 1996 r., oraz Jerzego Buszydlika z międzynarodowej konferencji naukowej w Sieniawie, 22–23 kwietnia 1996 r. — „Prawa i wolności obywatelskie w procesie transformacji ustrojowej”.

Jak więc widać, zawartość najnowszego tomiku serii utrzymuje się w dotychczasowej konwencji, a jego lektura upewnia, że także na wysokim poziomie. Należy życzyć Komitetowi Redakcyjnemu powodzenia w jego pracach i zamiarach kontynuowania cyklu.

Wojciech Kręcisz

ROMAN ANDRZEJ TOKARCZYK

Zarys prawa Stanów Zjednoczonych Ameryki

Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996, s. 234

Prawo Stanów Zjednoczonych pełni szczególną rolę wśród współczesnych porządków prawnych. Posługuje się ono narzędziami, które łączą w sobie elementy sprawdzonych europejskich konstrukcji prawnych, a zarazem odpowiadają wymogom amerykańskiego pragmatyzmu. Wiodąca rola gospodarcza i kulturowa USA we

współczesnym świecie sprawia, że prawo tego państwa odgrywa coraz większą rolę zarówno jako źródło inspiracji teoretycznej¹ dla autorów europejskich, jak i w ramach praktycznych kontaktów politycznych i gospodarczych z zagranicą². Będąc jednym z głównych zagranicznych inwestorów, USA utrzymują z naszym krajem intensywne kontakty, w tym także w dziedzinie prawa, angażujące coraz częściej prawników obu państw.

Specyfika i złożoność prawa amerykańskiego sprawiają, że jest ono wdzięcznym polem do monograficznego wykładu uniwersyteckiego. Cechy te jednak znacznie utrudniają zrozumienie jego mechanizmów. Książka R.A. Tokarczyka ułatwia zrobienie „pierwszego kroku” w tym kierunku nie tylko prawnikom, lecz także politologom, parlamentarzystom, politykom i przedstawicielom wielu innych zainteresowanych środowisk.

Przedmowę do książki napisał prof. Wieńczysław J. Wagner, podkreślając w niej skalę trudności podjętego przez Autora zadania. Opracowanie stawia sobie za cel przedstawienie prawa USA w całej złożoności, z uwzględnieniem wszystkich jego podstawowych gałęzi oraz wielu kwestii dodatkowych. W ramach 18 rozdziałów prezentowane są zarówno zagadnienia dość dobrze omówione w polskiej literaturze przedmiotu³, jak i takie, o których pisano w naszym kraju tylko wrywkowo i sporadycznie. R.A. Tokarczyk omawia m.in. takie gałęzie prawa, które znajdują się w Polsce we wczesnej fazie rozwoju (prawo antymonopolowe, prawo konsumentów, alternatywne rozstrzyganie sporów). Nader interesujące są rozdziały książki poświęcone edukacji prawniczej i zawodom prawniczym.

Stopień szczegółowości wywodów nie może być zbyt wysoki z uwagi na zakres pracy. Czytelnik nie powinien jednak odnieść wrażenia, że tematy zostały opracowane zanadto ogólnikowo, ponieważ Autor zawarł w swym dziele wiele ważnych i aktualnych, a mało u nas znanych informacji. Można je uzupełnić, korzystając z bardzo obszernej bibliografii prac zagranicznych i polskich, opracowanej osobno dla każdego rozdziału⁴. Obok wartości merytorycznej książka odznacza się także dobrym poziomem edytorskim (w tym szatą graficzną), co jest zasługą głównie wydawcy — Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.


Andrzej Bałaban

¹ Pisz o tym R.A. Tokarczyk w najnowszym (trzecim) wydaniu *Wprowadzenia do komparatyki prawniczej*, Lublin 1996.

² Por. J. Jaskiernia, *Stany Zjednoczone a współczesne procesy i koncepcje integracji europejskiej*, Warszawa 1992.

³ Mam tu na myśli głównie problematykę prawa konstytucyjnego omawianą w pracach takich m.in. autorów, jak Leszek Garlicki, Stanisław Gebert, Jerzy Jaskiernia, Lesław Kański, Tomasz Langer, Wojciech Sokolewicz, Waclaw Szyszkowski.

⁴ Praca zawiera także indeks nazwisk powoływanych autorów.



DOKUMENTY

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM

A. REGULAMINY PARLAMENTARNE

I. REGULAMIN PARLAMENTARNEGO KLUBU POSŁÓW I SENATORÓW POLSKIEGO STRONNICTWA LUDOWEGO „PIAST”

z dnia 28 marca 1928 r.

Na początku I kadencji Sejmu RP (1922–1928) w klubie PSL „Piast” toczyły się intensywne prace związane z przygotowaniem regulaminu klubowego. Na posiedzeniu 29 listopada 1922 r., po wysłuchaniu referatów senatora Józefa Buzka i posła Władysława Kiernika, przyjęto projekt opracowany przez klubową komisję regulaminową, jednak bez dwóch artykułów (7 i 8), budzących — jak donosiła prasa — wątpliwości natury redakcyjnej, a w rzeczywistości zapewne i zastrzeżenia merytoryczne. Wnioskodawca spornych przepisów, Władysław Kiernik, domagał się bowiem, aby wszelkie interwencje członków klubu w stosunku do rządu w sprawach osobistych możliwe były tylko po zawiadomieniu i uzyskaniu sankcji zarządu (art. 7) oraz aby przyjęcie przez posła lub senatora stanowiska w instytucjach lub stowarzyszeniach obliczonych na zysk również bezwzględnie wymagało zgody zarządu klubu (art. 8). Sformułowania te komentatorzy prasowi uważali za swoiste novum w regulaminach klubowych i być może stąd wynikała ich dyskusyjność.

W kilka dni później — 4 grudnia 1922 r. — na posiedzeniu prezydium zarządu i komisji programowej klubu przyjęto rozwiązanie kompromisowe. Interwencja posłów w stosunku do rządu została dopuszczona tylko wówczas, gdy nie „stała w sprzeczności z interesami państwa lub stronnictwa” (art. 7), poseł zaś lub sena-

tor PSL „Piast” musiał uzyskać zgodę prezydium zarządu klubu (czyli już nie całego zarządu) na przyjęcie stanowiska w instytucjach obliczonych na zysk (art. 8).

Organizację klubu określano jako centralistyczną, co zapewniało silną pozycję prezesowi Wincentemu Witosowi. Wcześniej część posłów domagała się przyzwolenia na funkcjonowanie w łonie klubu sekcji dzielnicowych, a poseł Jan Bryl wraz z 20 ludowcami odbywał nawet oddzielne posiedzenia, widząc siebie w roli przewodniczącego osobnej sekcji wschodniomłopolskiej.

Regulamin przewidywał powołanie kierowników prac w poszczególnych komisjach parlamentarnych. Mieli oni być odpowiedzialni za frekwencję, pracę i głosowania członków klubu wchodzących w skład konkretnej komisji. Można wnioskować, że po doświadczeniach z Sejmu Ustawodawczego ludowcy przywiązywali dużą wagę do wewnątrzklubowej dyscypliny.

Nie udało się odszukać pełnego tekstu regulaminu klubu PSL „Piast” z 1922 r., który obowiązywał w I kadencji Sejmu II RP. Wiemy jednak, że już na pierwszym zebraniu klubu w II kadencji, 27 marca 1928 r. (była to również data pierwszego posiedzenia Sejmu), postanowiono, że opracowaniem regulaminu zajmie się komisja pod przewodnictwem posła Jana Dębskiego. Projekt przedstawiono błyskawicznie, bo nazajutrz. Uzyskał on aprobatę zarządu, a następnie został uchwalony przez cały klub w wersji zaproponowanej przez zarząd. Można przypuszczać, że w ciągu zaledwie jednego dnia komisja posła Dębskiego mogła jedynie dostosować do wymogów chwili bieżącej regulamin klubu w 1922 r.

Poniżej publikujemy regulamin Parlamentarnego Klubu Posłów i Senatorów Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” uchwalony w dniu 28 marca 1928 r.*

REGULAMIN PARLAMENTARNEGO KLUBU POSŁÓW I SENATORÓW PSL „PIAST”

I. Skład klubu

Art. 1. Członkami Parlamentarnego Klubu Posłów i Senatorów PSL są wszyscy należący do PSL posłowie do Sejmu i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Prawa i obowiązki członków klubu

Art. 2. Wszyscy członkowie Klubu Posłów i Senatorów PSL korzystają ze wszystkich praw i ponoszą wszelkie obowiązki regulaminem tym przewidziane.

W szczególności wszyscy członkowie klubu mają prawo czynnego i biernego wyboru do władz klubowych, brania udziału w posiedzeniach klubu, zabierania głosu w dyskusji i głosowa-

* Oryginał stanowiący podstawę niniejszej publikacji znajduje się w Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego, w zespole Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”. Był on publikowany w wydawnictwie źródłowym *Klub Parlamentarny PSL Piast 1926–1931. Protokoły posiedzeń*, oprac. Józef R. Szaflik, Warszawa 1969, s. 99–103.

niach, stawiania wniosków i żądania wyjaśnień od władz klubowych oraz korzystania ze wszystkich urządzeń klubowych.

Art. 3. Członkowie klubu obowiązani są uczęszczać na wszystkie posiedzenia klubu i ciał ustawodawczych oraz komisji pod rygorami osobno wymienionymi, wykonywać sumiennie obowiązki, wynikające z mandatu poselskiego względnie senatorskiego, płacić miesięcznie składki przez klub oznaczone i spełniać wszelkie zlecenia wybranych do władz klubu w zakresie pracy Sejmu względnie Senatu wchodzące, a przede wszystkim zachować bezwzględną solidarność w wykonaniu uchwał, powziętych przez władze klubowe w zakresie ich kompetencji, a w szczególności co do głosowania na posiedzeniach Sejmu, względnie Senatu i ich komisji, oraz przestrzegać poufności obrad klubu i zarządu.

Wstrzymać się od głosowania wolno li tylko za zawiadomieniem klubu lub zarządu.

Członkom klubu nie wolno jest w imieniu klubu bez zezwolenia zarządu składać zaświadczeń i udzielać wyjaśnień.

Art. 4. Członkom klubu nie wolno w czasie trwania sesji Sejmu względnie Senatu (plenum lub komisji) opuszczać Warszawy bez uprzedniego zawiadomienia władz klubowych.

Członkowie zaniedbujący posiedzenia klubu, Sejmu względnie Senatu lub ich komisji albo wyjeżdżający w czasie tych posiedzeń z Warszawy bez zawiadomienia powyższego lub bez dostatecznego usprawiedliwienia ulegną za pierwszym razem upomnieniu przez prezesa klubu, za drugim razem — napomnieniu publicznemu na posiedzeniu klubu, za trzecim razem karze pieniężnej do wysokości odpowiadającej dietom poselskim względnie senatorskim w stosunku do opuszczonych dni.

W wypadkach nadzwyczajnych przysługuje klubowi prawo postawienia wniosku do Zarządu Głównego o wykluczenie posła względnie senatora z klubu, a tym samym i ze stronnictwa.

Art. 5. Członek klubu obowiązany jest zawiadomić zarząd klubu lub członków upoważnionych przez zarząd klubu oraz stosować się do ich wskazówek co do wnoszonych interpelacji, wniosków, wystąpień na plenum Sejmu względnie Senatu oraz podpisywania interpelacji i wniosków innych stronnictw lub poszczególnych posłów tychże.

Art. 6. Członkowie klubu winni stosować się do dotyczących przebiegu dyskusji i głosowania w komisjach wskazówek wydanych przez zarząd klubu.

Art. 7. Członkom klubu nie wolno interweniować u władz na rzecz poszczególnych jednostek lub instytucji w sprawach nie wpływających z wykonania mandatu poselskiego.

W wypadkach wątpliwych winien członek zażądać decyzji zarządu klubu.

Art. 8. Członkowie klubu winni zawiadomić zarząd klubu o przyjmowanych i piastowanych godnościach i stanowiskach w towarzystwach, bankach i instytucjach, w szczególności połączonych z korzyściami materialnymi.

Przekroczenie postanowień zawartych w art. 5, 6, 7, 8 spowoduje pociągnięcie członka klubu do odpowiedzialności przed klubem na wniosek zarządu klubu.

III. Władze klubowe

Art. 9. Najwyższą władzą jest plenarne zebranie klubu. Organami są: zarząd, komisja kontrolująca i sąd polubowny.

Zebranie plenarne klubu zwołuje prezes w miarę potrzeby, a nadto na żądanie zarządu lub życzenie, wyrażone przez przynajmniej 1/3 członków.

Art. 10. W skład zarządu wchodzi: prezes, dwóch jego zastępców i trzech dalszych członków przez klub wybranych. Obowiązki członków zarządu odnośnie do posiedzeń i uchwał zarządu są analogiczne z obowiązkami członków klubu, określonymi w art. 2, 3, 4.

Art. 11. Obowiązkiem sekretarza jest prowadzić dokładnie a treściwie protokoły z posiedzeń i uchwał klubu oraz kierować czynnościami sekretariatu, zarządzać lokalem klubu, prowadzić ewidencję członków, przestrzegać obecności ich na posiedzeniach klubu, Sejmu względnie Senatu i w komisjach, przyjmować zgłoszenia o urlopy, o dostrzeżonych brakach zawiadamiać zarząd.

Skarbnik zajmuje się ściąganiem składek, przyjmowaniem innych dochodów klubu, prowadzi kasę i rachunki, czyni uchwalone przez klub względnie zarząd wydatki i zdaje sprawę ze stanu finansowego klubowi względnie zarządowi.

Art. 12. Komisja kontrolująca składa się z trzech członków, wybranych przez klub na przeciąg jednego roku, celem przeprowadzenia przynajmniej raz na kwartał rewizji kasy, rachunków i ksiąg kasowych skarbnika oraz przedkładania wniosków z przeprowadzonych rewizji klubowi.

Art. 13. Skład i zakres działania sądu polubownego będzie określony osobnym regulaminem.

Art. 14. Organami klubu są: komisja prac sejmowych i komisja prac organizacyjnych. Działalność tych komisji określi osobny regulamin.

IV. Ważność i porządek obrad, uchwał i wyborów

Art. 15. Do ważności obrad klubu lub zarządu konieczna jest obecność 1/3 członków odnośnych ciał. Uchwały i wybór zapadają zwykłą większością obecnych. Do zmiany regulaminu potrzebna jest obecność 2/3 członków klubu i bezwzględna większość obecnych.

Art. 16. W czasie posiedzenia klubu lub zarządu sekretarz odczytuje listę członków, a nieobecnych bez usprawiedliwienia zapisuje imiennie do protokołu; nieobecność można przed następnym posiedzeniem usprawiedliwić.

Poza porządkiem dziennym wolno zabrać głos tylko za poprzednim przedstawieniem sprawy przewodniczącemu i uznaniem jej przez niego za nadającą się do poruszenia. W razie odmowy przewodniczącego można odwołać się do decyzji pełnego klubu.

W toku dyskusji nad jednym z punktów porządku dziennego wolno przemawiać jednej osobie tylko 2 razy, a to pierwszy raz najdłużej 20 minut, drugi raz najwyżej 5 minut. Przepis ten nie dotyczy referentów.

W sprawie formalnej wolno przemawiać tylko dla postawienia wniosku, najdłużej 5 minut. W dyskusji nad takim wnioskiem może przemawiać tylko dwóch mówców, jeden za, drugi przeciw, każdy najdłużej po 3 minuty.

Art. 17. Na posiedzeniach klubu mogą być obecni członkowie Zarządu Głównego PSL i Rady Naczelnej PSL, atoli bez prawa udziału w głosowaniu. Prawa i obowiązki posłów i senatorów, będących hospitantami klubu, określi osobna uchwała klubu.

Art. 18. W sprawach nie mających charakteru zasadniczego, nie przesądzających linii politycznej klubu, a w szczególności w sprawach dotyczących porządku dziennego Sejmu lub Senatu, mogą obradować i podejmować uchwały osobno posłowie sejmowi i osobno senatorowie za wiedzą i pod kierownictwem prezesa klubu, względnie jednego z zastępców prezesa przez niego wyznaczonego.

Art. 19. Wszyscy członkowie klubu poddają się bezwzględnie postanowieniom i rygorom tego regulaminu.

Egzemplarz tego regulaminu podpisują wszyscy członkowie klubu.

B. ZAGADNIENIA PARLAMENTARNE W ORZECZNICTWIE KONSTYTUCYJNYM INNYCH PAŃSTW

IRLANDIA: KONSTYTUCJA A ZASADY PRAWA NATURALNEGO

(orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 1995 r.)

Fakty: Od ponad dwudziestu lat irlandzki Sąd Najwyższy zajmuje się przy różnych okazjach problematyką aborcji¹. Do początku lat osiemdziesiątych konstytucja Irlandii z 1937 r. nie zawierała żadnych wyraźnych postanowień odnoszących się do ochrony życia poczętego, niemniej jednak orzecznictwo sądowe odnosiło „prawo do życia” także do płodu, traktując to prawo w kategoriach „nie wymienionych konstytucyjnie praw osobistych” i przyznając mu w ten sposób quasi-konstytucyjną rangę. Ósma poprawka do konstytucji (1983) uzupełniła ogólną ochronę „prawa do życia”, dodając do art. 40 ust. 3 nowy pkt 3 o treści: „Państwo uznaje prawo do życia osoby nie narodzonej i, przykładając należyta wagę do prawa do życia przysługującego w równym stopniu matce, zapewnia w swym ustawodawstwie poszanowanie oraz — na ile jest to możliwe — obronę tego prawa”. Na tym tle stało się oczywiste, że ani ustawodawstwo zwykłe, ani orzecznictwo sądowe nie mogą rozszerzyć dopuszczalności aborcji poza sytuacje, gdy zagrożone jest życie matki.

Rosła jednak „turystyka aborcyjna” do najbliższych sąsiadów, jako że w Wielkiej Brytanii obowiązuje liberalna regulacja dotycząca przerywania ciąży. Powstało na tym tle pytanie, czy ustawodawstwo irlandzkie zezwala na korzystanie z tego typu „prawa do podróży” (też traktowanego przez sądy jako jedno z „nie wymienionych konstytucyjnie praw osobistych”) oraz czy zezwala na informowanie o możliwościach przerywania ciąży w Wielkiej Brytanii. Zwłaszcza ta ostatnia kwestia stała się przedmiotem ostrych kontrowersji; najpierw sądy irlandzkie uznały, że ustawodawstwo może zabraniać takiego informowania, potem jednak zarówno strasburski Trybunał Praw Człowieka², jak i Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich³ zajęły odmienne stanowisko. Dalsze kontrowersje na tym tle wynikły przy ratyfikacji Traktatu z Maastricht⁴.

Efektem było uchwalenie w listopadzie 1992 r. dwóch poprawek, dodających nowe punkty do art. 40 konstytucji Irlandii. Poprawka trzynasta gwarantowała prawo do wyjazdu za granicę w celu przeprowadzenia aborcji, a poprawka czternasta — prawo do uzyskiwania lub udzielania informacji o usługach⁵ świadczonych legalnie w in-

¹ Zob. szerzej L. Garlicki, *Irlandzki Sąd Najwyższy a zakaz przerywania ciąży*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 7–8.

² Orzeczenie z 23 września 1992 r., case 64/1991/316/384-388.

³ Orzeczenie z 4 października 1991 r. — S.P.U.C. v. Grogan, case C-159/90 („Common Market Law Reports” 1991).

⁴ Zob. F. Murphy, *Maastricht — Implementation in Ireland*, „European Law Review” 1994, s. 94 i n.

⁵ Termin „usługi” (*services*) został użyty w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości WE, który — we wspomnianym wyżej orzeczeniu — uznał, że przerywanie ciąży zalicza się do „usług medycznych” w rozumieniu art. 60 Traktatu Rzymskiego.

nych państwach. W 1995 r. parlament uchwalił ustawę regulującą zakres dopuszczalnego informowania o świadczonych w innych krajach usługach w zakresie przerywania ciąży. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Republiki zwrócił się do Sądu Najwyższego o dokonanie oceny, czy jest ona zgodna z konstytucją (art. 26 konstytucji przyznaje SN kompetencję do prewencyjnej kontroli ustaw). Jednym z argumentów podniesionych przez przeciwników ustawy był zarzut, że wprowadzenie czternasta poprawka dopuściła informowanie o zagranicznych możliwościach przeprowadzania aborcji, ale naruszyła w ten sposób zasady prawa naturalnego, którym konstytucja jest podporządkowana. Sąd Najwyższy odrzucił ten argument — i pozostałe — uznając, że badana ustawa jest zgodna z konstytucją i może wejść w życie. Przy okazji sformułował interesującą wypowiedź na temat relacji pomiędzy konstytucją a zasadami prawa naturalnego.

„[...]”

Ponieważ postanowienia dopuszczające udzielanie informacji stanowią pomocnictwo w zniszczeniu nie narodzonego życia, zostały wysunięte argumenty, że:

1) wszelkie postanowienia konstytucji lub ustawodawstwa zwykłego, które dopuszczałyby lub legalizowałyby udzielanie lub otrzymywanie takich informacji, są sprzeczne z zasadą prawa naturalnego uznającą prawo nie narodzonego do życia, które to prawo zostało uznane przez ósmą poprawkę do konstytucji;

2) prawo naturalne stanowi podstawę, na której zbudowana została konstytucja, i przysługuje mu ranga nadrzędna wobec konstytucji; wobec tego

3) żadne postanowienie konstytucji ani żadna ustawa zwykła, tak jak została ustanowiona przez legislaturę bądź ukształtowana przez interpretację sądową, nie może być sprzeczna z prawem naturalnym, a jeśli będzie sprzeczna, to nie może być wykonywana.

Powyższe argumenty podnoszą kwestię roli prawa naturalnego w rozwoju orzecznictwa konstytucyjnego na tle problemu zdefiniowania «osobistych praw obywateli», o których mowa w art. 40 ust. 3 pkt 1 konstytucji, i na tle obowiązku państwa do zapewnienia w swoim ustawodawstwie poszanowania oraz — na ile jest to możliwe — ochrony tych praw.

Argumenty te opierają się na tezie, że to, co określono mianem «prawa naturalnego», stanowi zasadnicze prawo naszego państwa i — wobec tego — ma charakter pierwotny i nadrzędny w stosunku do wszelkiego prawa stanowionego, z konstytucją włącznie. Tym samym naród nie może wykorzystywać swej kompetencji do wprowadzania poprawek do konstytucji, jeżeli są one niezgodne z prawem naturalnym oraz z istniejącymi postanowieniami konstytucyjnymi, a gdyby doszło do uchwalenia takiej poprawki, to byłaby ona pozbawiona skutków prawnych.

Sąd Najwyższy nie podziela tych argumentów.

Na mocy art. 5 konstytucji Irlandia jest państwem suwerennym, niepodległym i demokratycznym.

Na mocy art. 6 cała władza państwowa, ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska, pochodzi — z woli Boga — od narodu, który jest powołany do wyłaniania rzą-

dzających państwem oraz do ostatecznego decydowania o wszystkich sprawach polityki państwowej, stosownie do wymagań dobra ogólnego.

Tak określone kompetencje rządowe mogą być wykonywane tylko przez organy państwowe ustanowione przez konstytucję lub w imieniu tych organów, mogą też być wykonywane tylko w zgodzie z postanowieniami konstytucji.

W orzeczeniu *Byrne v. Ireland* (1972) stwierdzono m.in.: «Naród jest podmiotem nadrzędnym (...) Państwu nie przysługuje wewnętrzna suwerenność, bo w stosunkach wewnętrznych jest ono podporządkowane konstytucji, która limituje, ogranicza i wyznacza jego kompetencje».

Konstytucja limituje, ogranicza i wyznacza kompetencje państwa oraz kompetencje organów państwowych ustanowionych z mocy konstytucji.

Choć art. 15 ust. 1 pkt 1 konstytucji przewiduje, że «jedyna i wyłączna władza stanowienia ustaw państwa zostaje niniejszym powierzona Parlamentowi»⁶, to kompetencja ta jest ograniczona postanowieniami art. 15 ust. 1 pkt 4, który mówi:

«1. Parlament nie może stanowić ustaw, które w jakikolwiek sposób są sprzeczne z konstytucją lub z którymkolwiek z jej postanowień.

2. Ustawa parlamentu, która okaże się w jakikolwiek sposób sprzeczna z konstytucją lub którymkolwiek z jej postanowień, jest nieważna, jednak tylko w zakresie objętym tą sprzecznością».

Powyższe unormowanie, które zakazuje Parlamentowi stanowienia ustaw w jakikolwiek sposób sprzecznych z konstytucją lub którymkolwiek z jej postanowień, daje jasny wyraz zasadzie nadrzędności konstytucji w odniesieniu do ustawodawczych kompetencji Parlamentu.

Z kolei art. 26 ust. 1 konstytucji stanowi: «Prezydent może, po zasięgnięciu opinii Rady Państwa⁷, skierować każdą ustawę [przed jej podpisaniem] do Sądu Najwyższego celem rozstrzygnięcia, czy ustawa ta lub określone jej postanowienia nie są sprzeczne z konstytucją lub którymkolwiek z jej postanowień». Art. 26 ust. 3 pkt 1 stanowi zaś: «Prezydent odmawia podpisania ustawy, jeżeli Sąd Najwyższy orzeknie, iż którekolwiek postanowienie ustawy skierowanej w trybie niniejszego artykułu do Sądu Najwyższego jest sprzeczne z konstytucją lub którymkolwiek z jej postanowień». Również te postanowienia dają jasny wyraz zasadzie nadrzędności konstytucji. Rozstrzygnięcie, o którego wydanie prezydent — po zasięgnięciu opinii Rady Państwa — zwraca się do Sądu Najwyższego, dotyczy przecież zgodności ustawy (lub któregośkolwiek z jej postanowień) z konstytucją (lub którymkolwiek z jej postanowień).

Art. 28 ust. 2 konstytucji mówi: «Władza wykonawcza w państwie jest sprawowana, stosownie do postanowień konstytucyjnych, przez rząd lub w jego imieniu».

Także władza sądownicza w państwie jest poddana postanowieniom konstytucji i prawu. Art. 34 ust. 1 konstytucji stanowi: «Wymiar sprawiedliwości należy do są-

⁶ *Oireachtas*, który dzieli się na dwie izby: pierwszą — *Dáil Eireann* oraz drugą — *Seanad Eireann*.

⁷ Rada Państwa jest (art. 31 konstytucji) organem doradczym prezydenta, złożonym z premiera (*Taoiseach*), ministra wyznaczonego do zastępowania premiera (*Tánaiste* — art. 28 ust. 6), prezesa SN, prezesa Wyższego Sądu Apelacyjnego (*High Court*), przewodniczących obu izb Parlamentu oraz prokuratora generalnego (*Attorney General*), a także kilku innych osób.

dów ustanowionych przez ustawę i złożonych z sędziów powoływanych w trybie określonym w konstytucji». Art. 35 ust. 2 konstytucji stanowi: «W wykonywaniu swego urzędu sędziowie są niezawisli i podlegają tylko konstytucji i ustawom». Każda osoba powołana na urząd sędziego jest obowiązana — przed objęciem obowiązków sędziowskich — do złożenia i podpisania ślubowania, które m.in. obejmuje przyrzeczenie «chronienia konstytucji i ustaw».

Wszystkie te postanowienia konstytucji wskazują w sposób wyraźny na istnienie zasady, że wszystkie organy państwowe, a więc Parlament, władza wykonawcza oraz sądownictwo, podlegają konstytucji i ustawom. Na sędziach Wyższego Sądu Apelacyjnego oraz Sądu Najwyższego spoczywa obowiązek interpretowania konstytucji i stosowania jej postanowień. W orzeczeniu *McGee v. The Attorney General* (1974) stwierdzono: «W naszym kraju zadanie interpretacji konstytucji spoczywa — w ostatecznej instancji — w rękach sędziów, którzy przy jego realizacji powinni też w koniecznych wypadkach wskazywać na istnienie niezbywalnych i nieprzedawnialnych zasad nadrzędnych i pierwotnych wobec prawa stanowionego». Do takich zasad konstytucja nawiązuje w licznych swych postanowieniach zawartych w rozdziale «Prawa podstawowe», obejmującym art. 40–44. Postanowienia te odnoszą się do praw osobistych, rodziny, edukacji, własności prywatnej oraz religii.

Przy dokonywaniu wykładni tych postanowień, zwłaszcza zawartych w art. 40 konstytucji, Sąd Najwyższy — akceptując stanowisko wyrażone przez Wyższy Sąd Apelacyjny w orzeczeniu *Ryan v. The Attorney General* (1965) — uznał, że pojęcie «praw osobistych» użyte w art. 40 ust. 3 pkt 1 konstytucji nie wyczerpuje się w wyliczeniu życia, osoby, dobrego imienia oraz praw własności zawartym w art. 40 ust. 3 pkt 2 konstytucji, który stanowi: «W szczególności państwo w swych ustawach zapewnia możliwie najlepszą ochronę życiu, osobie, dobremu imieniu i prawom własności przed nieuzasadnionymi naruszeniami...». W orzeczeniu Sądu Najwyższego w sprawie *Ryan v. The Attorney General* stwierdzono również, że: «Sąd akceptuje stanowisko [Wyższego Sądu Apelacyjnego], że 'prawa osobiste', o których mowa w art. 40 ust. 3 pkt 1, nie wyczerpują się w wyliczeniu 'życia, osoby, dobrego imienia i praw własności' zawartym w art. 40 ust. 3 pkt 2. Świadczy o tym choćby użycie określenia 'w szczególności' w tym przepisie. Nie przeczy też temu szczegółowe uregulowanie poszczególnych tych praw w dalszych postanowieniach art. 40. Sporządzenie [pełnej] listy praw, które należałoby zaliczyć do kategorii 'praw osobistych', byłoby zadaniem trudnym i — na szczęście — nie jest konieczne do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy».

W orzeczeniu *McGee v. The Attorney General* stwierdzono:

«Choć konstytucja mówi o istnieniu pewnych praw o niezbywalnym i nieprzedawnialnym charakterze, które są pierwotne i nadrzędne wobec wszelkiego prawa stanowionego, to nie wymienia ich listy. Nawiązując do orzeczenia *Buckley and Others (Sinn Féin) v. The Attorney General* (1950) należy uznać, że nie ma konieczności wdawania się w rozważania co do zakresu i istoty tych praw. Sąd może się zadowolić badaniem, czy w konkretnie rozpatrywanej sprawie możliwe jest odkrycie jednego z tych praw.

W społeczeństwie pluralistycznym, takim jak nasze, nie można uznać, że sądy — orzekając w sprawach konstytucyjnych — są powołane do dokonywania wyboru pomiędzy rozbieżnymi poglądami co do istoty i natury zasad prawa naturalnego, które można wywieść z prawa natury, wyrażanymi przez uczonych reprezentujących różne orientacje wyznaniowe. To samo odnosi się do problemu ustalenia istoty i zakresu obowiązków, jakie mają wynikać z zasad prawa naturalnego. Konstytucja mówi o jednym z nich, gdy w art. 42 ust. 1 wskazuje na niezbywalny obowiązek rodziców do zapewnienia — stosownie do posiadanych środków — religijnej, moralnej, intelektualnej, fizycznej i społecznej edukacji swych dzieci. W naszym kraju zadanie interpretacji konstytucji spoczywa — w ostatecznej instancji — w rękach sędziów, którzy przy jego realizacji powinni też w koniecznych wypadkach wskazywać na istnienie niezbywalnych i nieprzedawnialnych zasad nadrzędnych i pierwotnych wobec prawa stanowionego. Przy wykonywaniu tego trudnego zadania sędzia powinien kierować się pewnymi wskazaniem, które zostały zawarte w konstytucji. Zarówno struktura, jak i treść postanowień konstytucji, które zawarte są w rozdziale 'Prawa podstawowe', jasno wskazują, że sprawiedliwość (*justice*) nie musi ustępować przed prawem (*law*). W szczególności sformułowania art. 40 ust. 3 wyraźnie podporządkowują prawo sprawiedliwości. Zarówno Arystoteles, jak i filozofowie chrześcijańscy uznawali sprawiedliwość za najwyższą cnotę ludzką. Cnota roztropności (*prudence*) też była wysoko ceniona przez Arystotelesa i przez filozofów świata chrześcijańskiego. Ale wielką dodatkową wartością wprowadzoną przez chrześcijaństwo była cnota miłosierdzia (*charity*) (...). W myśl wstępu [do konstytucji Irlandii z 1937 r.] naród nadał sobie tę konstytucję w celu wspierania wspólnego dobra przy należyтым poszanowaniu roztropności, sprawiedliwości i miłosierdzia, tak aby możliwe stało się zagwarantowanie godności oraz wolności jednostki. Dlatego też sędziowie — w ramach swej wiedzy wynikającej z wykształcenia i doświadczenia — muszą interpretować [prawa podstawowe] stosownie do ich koncepcji roztropności, sprawiedliwości i miłosierdzia. Jest oczywiste, że podstawowe treści składające się na te koncepcje muszą być determinowane wpływem czasu: żadnej interpretacji konstytucji nie można nadawać charakteru na zawsze ostatecznego. Interpretacja ta jest bowiem zawsze formułowana przy oparciu się na dominujących ideach i koncepcjach».

W orzeczeniu *The State (Healy) v. Donoghue* (1976) stwierdzono, co następuje:

«Wstęp do konstytucji wskazuje, że 'mając na celu wspieranie wspólnego dobra, przy należyтым poszanowaniu roztropności, sprawiedliwości i miłosierdzia, tak aby możliwe stały się zagwarantowanie godności oraz wolności jednostki, osiągnięcie należytego ustroju społecznego, przywrócenie jedności naszego kraju i ustanowienie zgody z innymi narodami, naród Irlandii niniejszym przyjmuje, uchwała i nadaje sobie tę konstytucję'.

W naszym przekonaniu z tego wstępu jasno wynika, że prawa nadane przez konstytucję muszą być rozpatrywane w harmonii z koncepcjami roztropności, sprawiedliwości i miłosierdzia, które to koncepcje mogą podlegać stopniowym zmianom i rozwojowi, stosownie do zmian i rozwoju społeczeństwa. Koncepcje te muszą być interpretowane stosownie do idei dominujących w danym czasie. Wstęp zakłada, że konstytucja jest zdolna do absorpcji tych zmian i do zaadaptowania się do nich. Inny-

mi słowy nie jest celem konstytucji narzucenie raz na zawsze takiego rozumienia tych wartości, które dominowało i było akceptowane w okresie jej uchwalania. Podobny pogląd wyrażono już w orzeczeniu *McGee v. The Attorney General* z 1974 r.».

Stanowisko wyrażone przez sąd w cytowanych wyżej orzeczeniach zostało potwierdzone w orzeczeniu *The Attorney General v. X* (1992). Stwierdzono w nim m.in.:

«Zasady wyrażone w obu tych orzeczeniach należy nie tylko zaakceptować jako trafne i właściwe dla dokonywania wykładni tych postanowień [art. 40 ust. 3 pkt 3] konstytucji, ale też należy je uznać za szczególnie pożyteczne i owocne dla interpretacji postanowień konstytucyjnych, które dotyczą tak intymnego problemu ludzkiego, jakim jest prawo nie narodzonego do życia i jego relacja do prawa matki do jej życia».

Ze wszystkich tych orzeczeń wynika w sposób oczywisty, że w procesie interpretowania konstytucji, ustalania i wyznaczania, jakie prawa osobiste są gwarantowane przez konstytucję, a także określania — w wypadkach koniecznych — jakie prawa są nadrzędne bądź pierwotne wobec prawa pozytywnego oraz jakie prawa są niezbywalne i nieprzedawnialne, sądy muszą postępować stosownie do podanych wyżej wskazań, tak jak zostały one ustanowione w konstytucji, i muszą interpretować je stosownie do swych koncepcji roztropności, sprawiedliwości i miłosierdzia.

Jak wskazano w orzeczeniu *McGee v. The Attorney General*, «w społeczeństwie pluralistycznym, takim jak nasze, nie można uznać, że sądy — orzekając w sprawach konstytucyjnych — są powołane do dokonywania wyboru pomiędzy rozbieżnymi poglądami co do istoty i natury zasad prawa naturalnego, które można wywieść z prawa natury, wyrażanymi przez uczonych reprezentujących różne orientacje wyznaniowe».

Analiza wszystkich orzeczeń, w których uznano istnienie prawa osobistego, które nie zostało odrębnie wymienione w konstytucji, prowadzi do wniosku, że we wszystkich tych orzeczeniach sąd przyjmował, iż chodzi o prawo, które można uznać za *implicite* wynikające z postanowień konstytucyjnych i gwarantowane przez te postanowienia, interpretowane zgodnie z ideami roztropności, sprawiedliwości i miłosierdzia.

Sądy zawsze były i są zobowiązane uznawać konstytucję za ustawę zasadniczą państwa, której podlegają wszystkie organy państwowe. Nigdy też sądy nie uznały jakiegokolwiek zasady prawa naturalnego za nadrzędną wobec konstytucji.

Naród miał prawo do dokonania zmiany konstytucji w trybie przewidzianym w jej art. 46 i konstytucja, tak jak została zmieniona przez czternastą poprawkę, jest zasadniczą i nadrzędną ustawą państwa, wyrażającą wolę narodu [...]

Przekład i opracowanie *Leszek Garlicki*



INFORMACJE

A. KOMISJA KONSTITUCYJNA ZGROMADZENIA NARODOWEGO

(16 lutego–2 kwietnia 1997 r.)

I. POSIEDZENIA KOMISJI

W dniu 7 marca 1997 r. odbyło się 94. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, z udziałem przedstawicieli Prezydenta RP, Rady Ministrów, kościołów, związków wyznaniowych i zawodowych. Przedmiotem obrad było rozpatrzenie poprawek do projektu konstytucji, zgłoszonych podczas drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym. Komisja rozpatrzyła 63 poprawki; zaproponowała przyjęcie 12 poprawek i odrzucenie 46, a 5 poprawek wnioskodawcy wycofali.

Następujące poprawki uzyskały poparcie Komisji:

art. 1 nadać brzmienie:

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

poseł Andrzej Gąsienica-Makowski

senatorowie: Alicja Grzeškowiak, Barbara Łękawa, Andrzej Chronowski,
Franciszek Bachleda-Księdzularz, August Chełkowski

w art. 6 w ust. 1 po wyrazie *narodu* dodać wyraz *polskiego*;

senatorowie: Alicja Grzeškowiak, Barbara Łękawa, Andrzej Chronowski,
Franciszek Bachleda-Księdzularz, August Chełkowski

w art. 12 po wyrazie *fundacji* postawić kropkę, a pozostałe wyrazy skreślić;

posłowie: Zbigniew Bujak, Piotr Marciniak,
Maria Nowakowska, Henryk Wujec

w art. 15 w ust. 2 wyrazy *więzi społeczne i gospodarcze* zastąpić wyrazami *więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe*;

poseł Piotr Pankanin

w art. 18 wyrazy *matżeństwo i macierzyństwo* zastąpić wyrazami *matżeństwo, macierzyństwo i rodzicielstwo*;

poseł Izabela Jaruga-Nowacka

art. 18 nadać brzmienie:

Art. 18. Matżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.;

senatorowie: Adam Struzik, Stefan Pastuszka

posłowie: Waldemar Pawlak, Aleksander Bentkowski,
Janusz Dobrosz, Wojciech Zarzycki

po art. 18 dodać art. 18a w brzmieniu:

Art. 18a. Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.;

poseł Maria Dmochowska

w art. 19 ust. 2 po wyrazach *dokonywane na* dodać wyrazy *określone ustawą ważne*;

poseł Irena Lipowicz

w art. 23 w ust. 1 wyrazy *Kościoty i związki wyznaniowe* zastąpić wyrazami *Kościoty i inne związki wyznaniowe*;

poseł Tadeusz Zieliński

U w a g a: konsekwencją przyjęcia tej poprawki jest zmiana w art. 23 ust. 3 wyrazów *kościotami i związkami wyznaniowymi* na wyrazy *kościotami i innymi związkami wyznaniowymi*, w art. 51 w ust. 4 wyrazów *kościota lub związku wyznaniowego* na wyrazy *kościota lub innego związku wyznaniowego* i w art. 187 ust. 1 pkt 5 wyrazów *kościoty i związki wyznaniowe* na wyrazy *kościoty i inne związki wyznaniowe*.

w art. 23 ust. 2 nadać brzmienie:

2. Władze i instytucje publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania.;

posłowie: Krzysztof Dołowy, Marek Balicki, Władysław Frasyniuk,
Andrzej Celiński, Tadeusz Zieliński, Joanna Staręga-Piasek, Ryszard Setnik
senator Zofia Kuratowska

w art. 23 ust. 3 nadać brzmienie:

3. Stosunki między państwem a kościotami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich niezależności jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.;

poseł Maria Nowakowska

w art. 85:

a) dodać nowy ust. 1 w brzmieniu ust. 2 z art. 9

b) w dotychczasowym ust. 1 wyrazy *na mocy której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach* zastąpić wyrazami *o której mowa w ust. 1*;

c) dotychczasowe ust. 1, 2, 3 oznaczyć jako ust. 2, 3, 4.

poseł Marek Borowski

U w a g a: konsekwencją przyjęcia tej poprawki będzie skreślenie ust. 2 w art. 9.

Poprawkę do art. 26, polegającą na zastąpieniu wyrazu *godtło* wyrazem *herb*, poparło tylko 3 członków Komisji Konstytucyjnej (senator Krzysztof Kozłowski z UW, oraz posłowie Aleksander Bentkowski i Mirosław Pawlak — obaj z PSL), przeciwko było 24 członków Komisji, a 3 wstrzymało się od głosu.

W dniu 10 marca 1997 r. odbyło się 95. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Komisja rozpatrzyła 56 poprawek, z czego zaproponowała przyjęcie 10 poprawek i odrzucenie 43. Wnioskodawcy wycofali 3 poprawki. Poparcie Komisji uzyskały następujące poprawki:

w art. 29 w ust. 3 na końcu dodać zdanie w brzmieniu:

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.;

poseł Irena Lipowicz

w art. 31 ust. 1 nadać brzmienie:

1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.;

senator Aleksander Gawronik

po art. 35 dodać art. 35a w brzmieniu:

Art. 35a. Wolności i prawa ujęte w Konstytucji nie mogą być interpretowane w sposób ograniczający prawa człowieka wynikające z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.;

poseł Ryszard Bugaj

art. 39 i art. 40 umieścić po art. 42;

poseł Irena Lipowicz

w art. 41 ust. 3 nadać brzmienie:

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.;

posłowie: Jerzy Jaskiernia, Marek Borowski

w art. 43 ust. 2 nadać brzmienie:

2. *Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.;*

poseł Janusz Niemcewicz

w art. 43 ust. 3 nadać brzmienie:

3. *Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji.;*

poseł Jacek Kasprzyk

w art. 46 w ust. 2 wyrazy *władzy rodzicielskiej* zastąpić wyrazami *praw rodzicielskich*;

senator Maria Łopatkowa

w art. 53 w ust. 3 po wyrazach *W sprawie* dodać wyraz *dopuszczalności*;

poseł Irena Lipowicz

w art. 59 w ust. 1 wyrazy *mieniem Skarbu Państwa* zastąpić wyrazami *majątkiem Skarbu Państwa*.

poseł Wit Majewski

Poprawka senatora Aleksandra Gawronika do art. 31 wzbudziła kontrowersje ze względu na sformułowanie mówiące o równouprawnieniu w życiu rodzinnym. Poparło ją 23 członków Komisji, a 13 było przeciw (Jerzy Ciemniowski, Krzysztof Kozłowski, Jerzy Madej, Tadeusz Mazowiecki i Jerzy Zdrada z UW, Piotr Andrzejewski i Alicja Grześkowiak z NSZZ „S”, Miron Pomirski i Sławomir Szatkowski z PSL, Zygmunt Cybulski i Kazimierz Działocha z SLD, Jerzy Gwiżdż z BBWR-SW oraz Leszek Zieliński z BBWR i KPN).

Na wniosek posła T. Mazowieckiego odłożono rozpatrzenie poprawek dotyczących ochrony życia oraz wolności sumienia i wyznania.

W dniu 11 marca 1997 r. odbyło się 96. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Rozpatrzone 62 poprawki. Komisja zaproponowała przyjęcie 16 poprawek i odrzucenie 42. Wnioskodawcy wycofali 4 poprawki. Następujące poprawki uzyskały poparcie Komisji:

po art. 18a dodać art. 18b w brzmieniu:

Art. 18b. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.;

w art. 20 skreślić ust. 1 oraz oznaczenie ust. 2;

posłowie: Marek Borowski, Zdzisław Tuszyński

w art. 63 w ust. 3 dodać zdanie drugie w brzmieniu:

Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.;

posłowie: Izabella Sierakowska, Alicja Murynowicz

w art. 66 w ust. 1 w zdaniu pierwszym skreślić wyraz *podstawowej*;
senatorowie: Zbigniew Religa, Zdzisław Jarmużek

w art. 66 dotychczasowy ust. 1 zastąpić ust. 1 i ust. 1a w brzmieniu:

1. *Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.*

1a. *Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.;*

w art. 66 ust. 4 nadać brzmienie:

4. *Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.;*

posłowie: Seweryn Jurgielaniec, Zbigniew Bomba, Władysław Szkop

w art. 67 w ust. 1 liczbę 16 zastąpić liczbą 18;

posłowie: Krystyna Łybacka, Jan Zaciura

w art. 67 ust. 2 nadać brzmienie:

2. *Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.;*

posłowie: Izabela Jaruga-Nowacka, Krystyna Łybacka, Jan Zaciura

w art. 67 w ust. 4 w zdaniu pierwszym wyraz *obywatelowi* zastąpić wyrazem *obywatelom*;

senator Jerzy Madej

posłowie: Krystyna Łybacka, Jan Zaciura

w art. 67 w ust. 4 zdaniu pierwszym nadać brzmienie:

Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia.;

poseł Jerzy Zdrada

w art. 68 w ust. 1 w zdaniu pierwszym wyraz *interes* zastąpić wyrazem *dobro*;

poseł Jacek Kasprzyk

w art. 68 w ust. 1 zdaniu drugiemu nadać brzmienie:

Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.;

poseł Joanna Staręga-Piasek

w art. 72 w ust. 1 wyrazy *wspierają rozwój budownictwa socjalnego* zastąpić wyrazami *wspierają rozwój budownictwa czynszowego*;

poseł Kazimierz Szczygielski

w art. 73 po wyrazie *zdrowiu* dodać przecinek i wyraz *prywatności*;

poseł Irena Lipowicz

art. 78 nadać brzmienie:

Art. 78. Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne.;

senator Aleksander Gawronik

W dniu 12 marca 1997 r. odbyło się 97. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Rozpatrzono 55 poprawek, z czego Komisja zaproponowała przyjęcie 18 poprawek i odrzucenie 33. Wnioskodawcy wycofali 4 poprawki.

Poparcie Komisji uzyskały następujące poprawki:

w art. 84 w ust. 1 skreślić pkt 1;

poseł Jerzy Ciemniewski

w art. 86 w ust. 3 wyrazy *z normami prawa krajowego* zastąpić wyrazami *z ustawami*;

poseł Marek Borowski

w art. 93 w ust. 1 wyrazy *nowo wybranych* skreślić;

poseł Wit Majewski

w art. 100 ust. 2, 3 i 4 skreślić;

poseł Jan Rokita

w art. 104 ust. 2 nadać brzmienie:

2. Pierwsze posiedzenie nowo wybranych Sejmu i Senatu Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 93 ust. 3 i 5.;

senator Jerzy Madej

dotychczasową treść art. 105 i art. 106 zastąpić art. 105 w brzmieniu:

Art. 105. 1. Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków.

2. Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz.

3. Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne.;

poseł Irena Lipowicz

w art. 108 skreślić ust. 2 oraz oznaczenie ust. 1;

poseł Irena Lipowicz

w art. 112 w ust. 2 w zdaniu drugim po wyrazie *zebrać* dodać wyrazy *na posiedzeniu*;

poseł Wit Majewski

w art. 113 w ust. 1 zdaniu pierwszym nadać brzmienie:

Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa.;

poseł Longin Pastusiak

w art. 113 ust. 2 i 3 skreślić;

poseł Jan Rokita

w art. 114 dodać ust. 1a w brzmieniu:

1a. Rozpatrywanie inicjatywy ustawodawczej Senatu rozpoczyna się w ciągu 60 dni od dnia skierowania jej do Sejmu.;

senatorowie: Stefan Pastuszka, Henryk Maciołek

w art. 115:

a) ust. 2–4 skreślić,

b) treść ust. 1 przenieść do art. 116 jako ust. 1, a dotychczasową treść art. 116 oznaczyć jako ust. 2;

poseł Ryszard Grodzicki

w art. 117 w ust. 3 wyrazy *proponującą poprawkę* zastąpić wyrazami *poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu*;

poseł Wit Majewski

w art. 118 w ust. 3 wyrazy *jest równoznaczne z odmową podpisania ustawy* i skreślić;

poseł Wit Majewski

w art. 119 ust. 1 nadać brzmienie:

1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.;

poseł Jan Rokita

w art. 120 wyraz *mających* zastąpić wyrazem *mające*;

senator Jerzy Madej

w art. 128 w ust. 1 w zdaniu drugim skreślić kropkę i dodać wyrazy *na wniosek Marszałka Sejmu*;

poseł Marek Borowski

w art. 142 w ust. 1 wyraz *oraz* zastąpić wyrazem *lub*.

senator Jerzy Madej

Przyjęcie poprawki posła Jana Rokity do art. 100, prowadzącej do ograniczenia zakresu immunitetu poselskiego, było jedną z najważniejszych decyzji podjętych na tym posiedzeniu. Za poparciem tej poprawki głosowało 15 członków Komisji (w tym 5 z PSL — Kazimierz Dejmek, Wiesław Gołębiewski, Maria Kurnatowska, Wiesław Piątkowski i Miron Pomirski, 3 z UW — Krzysztof Kozłowski, Jerzy Madej i Tadeusz Mazowiecki, 2 z SLD — Krystyna Łybacka i Wacław Martyniuk, 2 z Unii Pracy — Wojciech Borowik i Piotr Marciniak oraz Alicja Grześkowiak z NSZZ „S”, Jerzy Gwiżdż z BBWR-SW i Jan Rokita z Koła Konserwatywno-Lu-

dowego), przeciw 9 (w tym 8 z SLD — Marek Borowski, Zygmunt Cybulski, Ryszard Grodzicki, Wit Majewski, Marek Mazurkiewicz, Marek Rojszyk, Izabella Siemakowska i Jerzy Szteliga oraz Piotr Andrzejewski z NSZZ „S”), a wstrzymało się od głosu 5 (w tym 4 z SLD — Kazimierz Działocha, Seweryn Jurgielaniec, Czesław Śleziak i Zdzisław Tuszyński oraz Henryk Kroll z MN).

W dniu 13 marca 1997 r. odbyło się 98. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Rozpatrzono 72 poprawki do projektu konstytucji. Komisja zaproponowała przyjęcie 26 poprawek i odrzucenie 40. Wnioskodawcy wycofali 6 poprawek.

Komisja zaproponowała przyjąć następujące poprawki:

art. 36 nadać brzmienie:

Art. 36. Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.;

poseł Marek Borowski

w art. 98 ust. 1 nadać brzmienie:

1. Mandatu posła nie można łączyć ze stanowiskiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, ich zastępców, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, członka Rady Polityki Pieniężnej, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub w administracji rządowej. Zakaz ten nie odnosi się do członków Rady Ministrów.;

poseł Wiesław Gołębiewski

w art. 141 w ust. 3 dodać pkt 18a w brzmieniu:

18a) powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.;

poseł Zbyszek Zaborowski

w art. 145:

a) pkt. 4 nadać brzmienie:

4) zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania,

b) dodać pkt 7 w brzmieniu:

7) jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej.;

poseł Jan Rokita

po art. 149 dodać art. 149a w brzmieniu:

Art. 149a. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.;

poseł Jan Rokita

w art. 150 w ust. 1 w zdaniu drugim wyrazy *poprzedniego rządu* zastąpić wyrazami *poprzedniej Rady Ministrów*;

poseł Wit Majewski

w art. 150 w ust. 2 w zdaniu pierwszym wyraz *najpóźniej* skreślić;

poseł Wit Majewski

w art. 150 w ust. 3 w zdaniu pierwszym wyrazy *terminów określonych w ust. 1 i 2* zastąpić wyrazami *terminów określonych w ust. 1 lub 2*;

senator Jerzy Madej

w art. 150 w ust. 3 w zdaniu drugim wyrazy *wybrany rząd i odbiera przysięgę od jego członków* zastąpić wyrazami *wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków*;

posłowie: Włodzimierz Cimoszewicz, Wit Majewski

w art. 151 w ust. 1 w zdaniu pierwszym na końcu dodać wyrazy *oraz odbiera od nich przysięgę*;

poseł Włodzimierz Cimoszewicz

w art. 151:

a) w ust. 1 w zdaniu drugim wyraz *najpóźniej* skreślić,

b) w ust. 2 wyraz *przedterminowe* skreślić;

poseł Wit Majewski

w art. 151 w ust. 2 wyrazy *niepowołania Rady Ministrów w trybie ust. 1* zastąpić wyrazami *nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie określonym w ust. 1*;

poseł Włodzimierz Cimoszewicz

w art. 153 ust. 1 nadać brzmienie:

1. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów.;

poseł Marek Borowski

w art. 158 w ust. 2 w pkt. 2 wyrazy *w trybie art. 154* skreślić;

poseł Wit Majewski

w art. 159 wyrazy *innych organów władzy publicznej* zastąpić wyrazami *organów innych władz publicznych*;

poseł Marek Borowski

w art. 160 w ust. 1 zdanie drugie skreślić;

poseł Grażyna Kotowicz

w art. 165 w ust. 2 zdaniu drugiemu nadać brzmienie:

Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.;

senator Jerzy Madej

w art. 165 w ust. 4 wyraz *obowiązujących* skreślić;

poseł Wit Majewski

w art. 167 w ust. 2 wyraz *budżetowych* zastąpić wyrazem *finansowych*;
poseł Włodzimierz Pużyna

w art. 168:

a) w ust. 1 zdanie drugie skreślić,

b) dodać ust. 3 w brzmieniu:

3. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z prawa, o którym mowa w ust. 2, określa ustawa.;

poseł Michał Strąk

w art. 183 w ust. 1:

a) w pkt. 1 wyraz *wskazanej* zastąpić wyrazem *powołanej*,

b) w pkt. 2 wyraz *sędziów* zastąpić wyrazem *członków*;

poseł Wit Majewski

w art. 184 pkt. 4 nadać brzmienie:

4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,;

senator Jerzy Madej

w art. 185 po wyrazie *pomiędzy* dodać wyraz *centralnymi*;

poseł Stanisław Rogowski

w art. 190 w ust. 1 w zdaniu pierwszym wyrazy *9 lat* zastąpić wyrazami *6 lat*;

poseł Witold Deręgowski

w art. 194 w ust. 1 początkowemu jego fragmentowi nadać brzmienie:

Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą.;

senator Jerzy Madej

w art. 195 ust. 3 nadać brzmienie:

3. Członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

poseł Wit Majewski

Do najważniejszych poprawek popartych przez komisję należy poprawka posła Wiesława Gołębiewskiego do art. 98, rozszerzająca zakres niepołączalności mandatu posła z innymi stanowiskami. Głosowało za nią 22 członków Komisji (w tym m.in. 6 z UW, 5 z PSL, 3 z SLD, 2 z NSZZ „S”, 2 z UP), 15 przeciw (10 z SLD i 5 z PSL), a jeden wstrzymał się od głosu.

Największe kontrowersje wywołały propozycje poprawek do art. 36, dotyczącego prawnej ochrony życia. Po konsultacjach i serii głosowań poparcie uzyskała jedynie poprawka zgłoszona przez posła Marka Borowskiego.

Pewne zaskoczenie wywołało przyjęcie poprawki posła Witolda Deręgowskiego do art. 190, wprowadzającej sześć-, a nie dziewięcioletnią kadencję sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W dniu 14 marca 1997 r. odbyło się 99. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Rozpatrzone 59 poprawek do projektu Konstytucji RP. Komisja zaproponowała przyjęcie 26 poprawek i odrzucenie 25. Wnioskodawcy wycofali 8 poprawek.

Poparcie Komisji uzyskały następujące poprawki:

w art. 51 w ust. 2 w zdaniu pierwszym po wyrazach *swojej religii* dodać wyrazy *w szczególności*;

posłowie: Irena Lipowicz, Tadeusz Zieliński

w art. 51 ust. 4 nadać brzmienie:

4. Nauczanie religii legalnie istniejącego kościoła lub innego związku wyznaniowego może odbywać się w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność religii i sumienia innych osób.;

posłowie: Izabella Sierakowska, Alicja Murynowicz, Maria Nowakowska

w art. 51 ust. 4 nadać brzmienie:

4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.;

poseł Tadeusz Zieliński

w art. 51 w ust. 7 skreślić wyrazy *przez organy władzy publicznej*;

senator Jerzy Cieślak

w art. 199 w ust. 2 na końcu dodać wyrazy *, gospodarności i rzetelności*;

poseł Marek Borowski

w art. 199 w ust. 3 po wyrazach *środki państwowe* skreślić wyraz *lub*, a po wyrazie *komunalne* dodać wyrazy *lub spółdzielcze*;

poseł Marek Zieliński

po art. 208 dodać podtytuł *Rzecznik Praw Dziecka* oraz dodać art. 208a w brzmieniu:

Art. 208a. 1. Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dzieci, przewidzianych w Konstytucji i w innych aktach normatywnych oraz w Konwencji o Prawach Dziecka.

2. Rzecznika Praw Dziecka powołuje na 5 lat Prezydent Rzeczypospolitej. Przepisy art. 205 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

3. Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Dziecka określa ustawa.;

poseł Zofia Wilczyńska

w art. 210 dodać ust. 3 w brzmieniu:

3. Członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.;

poseł Krzysztof Budnik

w art. 212 w ust. 1 wyrazy *pozyskiwane i wykorzystywane* zastąpić wyrazami *gromadzone i wydatkowane*;

poseł Józef Kaleta

w art. 212 po ust. 2 dodać ust. 2a w brzmieniu:

2a. Ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy.;

poseł Józef Kaleta

U w a g a: konsekwencją przyjęcia ust. 2a jest skreślenie ostatniego zdania w art. 212 ust. 2.

w art. 212 ust. 3 nadać brzmienie:

3. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.;

poseł Stanisław Stec

w art. 212 ust. 4 nadać brzmienie:

4. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.;

poseł Stanisław Stec

w art. 213 w ust. 1 wyrazy *innych świadczeń osobistych i rzeczowych* zastąpić wyrazami *innych danin publicznych*;

poseł Józef Kaleta

w art. 213 w ust. 2 wyrazy *opłaty publiczne* zastąpić wyrazami *inne daniny publiczne*;

poseł Józef Kaleta

w art. 213 ust. 2 nadać brzmienie:

2. Podatki i inne daniny publiczne nie powinny pozbawiać nikogo dochodu lub majątku w stopniu uniemożliwiającym korzystanie z nich zgodnie z istotą prawa własności.;

senator Jerzy Madej

w art. 216 w ust. 1 po wyrazie *ustalenia* dodać wyrazy *przez Sejm*;

poseł Józef Kaleta

w art. 218 w zdaniu drugim wyraz *przedstawienie* zastąpić wyrazem *przedłożenie*;

poseł Wit Majewski

w art. 220 w ust. 1 wyrazy *i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* skreślić;

poseł Wit Majewski

w art. 222 ust. 2 nadać brzmienie:

2. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.;

senator Jerzy Madej

w art. 223 po ust. 3 dodać ust. 3a w brzmieniu:

3a. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.;

poseł Krzysztof Budnik

w art. 223 ust. 4 nadać brzmienie:

4. W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat.;

poseł Wit Majewski

w art. 223 w ust. 5 w zdaniu drugim po wyrazie Rada dodać wyrazy w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego;

poseł Wiesława Ziółkowska

w art. 225 wyrazy zbrojnego napadu na Rzeczpospolitą Polską zastąpić wyrazami zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

posłowie: Włodzimierz Nieporęt i Wit Majewski

w art. 229 w ust. 1 wyrazy art. 32 ust. 1 zastąpić wyrazami art. 32;

poseł Tadeusz Syryjczyk

w art. 229 w ust. 3 wyrazy art. 41 ust. 1, 3–5 zastąpić wyrazami art. 41 ust. 1, 3 i 5;

senator Jerzy Madej

po art. 232 dodać art. 232a w brzmieniu:

Art. 232a. 1. W okresie 4 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu orzeka sąd.

2. Odwołanie od orzeczenia kolegium rozpoznaje sąd.;

posłowie: Jerzy Jaskiernia, Marek Borowski

w art. 234 dotychczasową treść oznaczyć jako ust. 1 i dodać ust. 2 w brzmieniu:

2. W okresie roku od dnia wejścia w życie Konstytucji ustawa budżetowa może przewidywać pokrywanie deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa.;

poseł Stanisław Stec

w art. 234 dotychczasową treść oznaczyć jako ust. 1 i:

a) dodać ust. 2 w brzmieniu:

2. Postępowanie w sprawach o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wszczęte przed wejściem w życie Konstytucji podlega umorzeniu.,

b) dodać ust. 3 w brzmieniu:

3. Z dniem wejścia w życie Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw tracą moc powszechnie obowiązującą. W mocy pozostają prawomocne wyroki sądu oraz inne prawomocne decyzje organów władzy publicznej podjęte z uwzględnieniem znaczenia przepisów ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny w drodze powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.;

posłowie: Jerzy Jaskiernia, Marek Borowski

art. 235 skreślić;

posłowie: Tadeusz Syryjczyk, Jerzy Ciemniewski

U w a g a: w razie przyjęcia tej poprawki należy w art. 237 skreślić wyrazy z wyjątkiem art. 235, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

art. 235 nadać brzmienie:

Art. 235. 1. Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 86 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 84 ust. 1 Konstytucji.

2. Rada Ministrów w ciągu 2 lat od wejścia w życie Konstytucji przedstawi Sejmowi wykaz umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją.

3. Senatorowie wybrani przed dniem wejścia w życie Konstytucji, którzy nie ukończyli 30 lat zachowują swoje mandaty do końca kadencji na którą zostali wybrani.

4. Sprawy będące przedmiotem postępowania ustawodawczego albo przed Trybunałem Konstytucyjnym bądź Trybunałem Stanu, a rozpoczęte przed wejściem w życie Konstytucji, są prowadzone zgodnie z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w dniu rozpoczęcia sprawy.

5. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów ustali, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji wymagają — stosownie do warunków określonych w art. 82 ust. 1 i art. 87 Konstytucji — zastąpienia ich przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi. W tym samym okresie 2 lat Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej wydane przed

dniem wejścia w życie Konstytucji stają się zarządzeniami w rozumieniu art. 88 ust. 2 Konstytucji.

6. *Obowiązujące w dniu wejścia w życie Konstytucji akty prawa miejscowego oraz przepisy gminne stają się aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 82 ust. 2 Konstytucji.*

posłowie: Jerzy Jaskiernia, Marek Borowski

U w a g a: konsekwencją przyjęcia tej poprawki jest skreślenie w art. 237 wyrazów z wyjątkiem art. 235, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Następnie Komisja rozpatrzyła poprawki do preambuły. Poparcie uzyskały: kilka częściowych poprawek oraz nowa wersja preambuły autorstwa posła Tadeusza Mazowieckiego:

w drugim akapicie preambuły wyrazy *my, obywatele polscy* zastąpić wyrazami *my, Naród Polski — wszyscy obywatele Rzeczypospolitej*;

posłowie: Tadeusz Syryjczyk, Marek Borowski

w trzecim akapicie preambuły wyrazy *a uznawane przez siebie wartości wywodzący z innych źródeł* zastąpić wyrazami *a potrzebę kierowania się tymi uniwersalnymi wartościami wywodzący z innych źródeł*;

poseł Marek Borowski

w siódmym akapicie preambuły po wyrazach *Rodziny Ludzkiej*, dodać wyrazy *pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy prawa człowieka i podstawowe wolności były w naszej Ojczyźnie łamane*.

poseł Marek Borowski

Poseł Tadeusz Mazowiecki zaproponował nadać preambule brzmienie:

*W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny,
odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stano-
wienia o jej losie,
my, Naród Polski — wszyscy obywatele Rzeczypospolitej,
zarówno wierzący w Boga
będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna,
jak i nie podzielający tej wiary,
a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł,
równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego — Polski,
wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną
ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Na-
rodu i ogólnoludzkich wartościach,
nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej,
zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad-
tysiącletniego dorobku,
złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie,
świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej,*

*pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane,
pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność,
w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem,
ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej
jako prawa podstawowe dla państwa
oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz,
dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.*

Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali,

*wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi,
a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.*

Propozycję posła T. Mazowieckiego poparło 32 członków Komisji, przeciw było 5 (Piotr Andrzejewski i Alicja Grześkowiak z NSZZ „S”, Adam Słomka i Leszek Zieliński z BBWR i KPN oraz Paweł Jankiewicz z SLD), wstrzymało się od głosu 2 (Waldemar Pawlak i Stefan Pastuszka — obaj z PSL).

W dniu 22 marca 1997 r. odbyło się 100. posiedzenie Komisji Konstytucyjnej z udziałem przedstawicieli Prezydenta RP i Rady Ministrów.

Przedmiotem posiedzenia było rozpatrzenie projektu Konstytucji RP w celu stwierdzenia, czy wskutek przyjętych przez Zgromadzenie Narodowe poprawek nie zachodzą sprzeczności między poszczególnymi przepisami.

Komisja większością głosów zaproponowała Zgromadzeniu Narodowemu następujące poprawki:

- 1) w art. 79 ust. 2 nadać brzmienie:
2. *Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.;*
- 2) w art. 124 wyrazy *art. 109 ust. 1 i 2* zastąpić wyrazami *art. 109*;
- 3) w art. 153 po wyrazach *zadań państwa* skreślić przecinek;
- 4) w art. 189 po wyrazie *centralnymi* skreślić przecinek;
- 5) w art. 233 w ust. 3 wyrazy *art. 20 ust. 1* zastąpić wyrazami *art. 22*.

W dniu 26 marca 1997 r. odbyło się 101., ostatnie posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. Przedmiotem posiedzenia było rozpatrzenie 41 zgłoszonych przez Prezydenta RP propozycji zmian do Konstytucji RP, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 22 marca 1997 r. Komisja pozytywnie zaopiniowała 30 propozycji zmian, a negatywnie — 8. Dwie propozycje zostały poparte częściowo, jedna zaś została przez przedstawicieli prezydenta wycofana.

Z propozycji pozytywnie zaopiniowanych tylko jedna nie została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe. Była to propozycja dotycząca ograniczenia zakresu immu-

nitetu poselskiego, w swoim brzmieniu nawiązująca do poprawki zgłoszonej w drugim czytaniu przez posła Jana Rokitę, odrzuconej przez Zgromadzenie Narodowe.

W trakcie rozpatrywania propozycji prezydenta w głosowaniu poparło ją 20 członków Komisji (7 z UW, 3 z UP, 4 z PSL, 4 z SLD, 1 z NSZZ „S” i 1 z KKL), 16 było przeciw (10 z SLD, 5 z PSL i 1 z PPS), a 6 wstrzymało się od głosu (3 z PSL i 3 z SLD).

II. POSIEDZENIA ZGROMADZENIA NARODOWEGO

W dniach 24–28 lutego 1997 r. obradowało Zgromadzenie Narodowe. Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Marek Mazurkiewicz przedstawił sprawozdanie zawierające jednolity projekt konstytucji oraz wnioski mniejszości. Ponad 100 uczestników debaty zgłosiło blisko pół tysiąca poprawek do projektu, które Zgromadzenie Narodowe skierowało do Komisji Konstytucyjnej.

W dniach 21 i 22 marca 1997 r. obradowało Zgromadzenie Narodowe. Komisja Konstytucyjna przedstawiła sprawozdanie z rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu.

Przeprowadzono 328 głosowań, w których wyniku przyjęto 100 poprawek i 2 wnioski mniejszości*.

Zgromadzenie Narodowe wprowadziło do projektu konstytucji pięć nowych artykułów (19, 69, 78, 153 i 237) i dokonało zmian w preambule oraz poprawek w 68 artykułach*.

W dniu 2 kwietnia 1997 r. obradowało Zgromadzenie Narodowe, rozpatrując propozycje zmian zgłoszonych przez Prezydenta RP do tekstu Konstytucji RP z 22 marca 1997 r. Ponieważ prezydent wycofał dwie z nich, Zgromadzenie Narodowe rozpatrzyło 39 propozycji, przyjmując 31 i odrzucając 8*.

W godzinach popołudniowych Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nową Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Za uchwaleniem głosowało 461 członków ZN (w tym 200 z SLD, 140 z PSL, 68 z UW i 30 z UP), przeciw było 31, a 5 wstrzymało się od głosu.

Uchwalenie konstytucji oznaczało zakończenie działalności Komisji Konstytucyjnej, zgodnie z art. 41 ust. 1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego.

III. SPRAWY RÓŻNE

W dniach 17 i 19 lutego 1997 r. odbyły się seminaria Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, z udziałem m.in. przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Marka Mazurkiewicza, na temat rozdziału X konstytucji — „Finanse publiczne”.

* Treść przyjętych poprawek i zmian opublikujemy w „Przeglądzie Sejmowym” 1997, nr 3.

Uwagi i propozycje zgłoszone w czasie dyskusji profesorowie Elżbieta Chojna-Duch i Mirosław Wyrzykowski przekazali przewodniczącemu Komisji w dniu 21 lutego 1997 r. Zaproponowano m.in. wykreślenie art. 218, 219 i 220, uznając, iż są to przepisy, które powinny być w ustawie — Prawo budżetowe, a nie w konstytucji.

W dniu 19 lutego 1997 r. swoją ocenę projektu konstytucji przedstawił Business Centre Club. Pozytywnie oceniono przepisy dotyczące wolności gospodarczej, podatków, ograniczenia deficytu budżetowego, prawa do odszkodowania za straty wywołane błędnymi decyzjami urzędników. Krytycznie oceniono szeroki katalog praw socjalnych oraz prawo do strajku.

W dniu 24 lutego 1997 r. przewodniczący Polskiej Wspólnoty Narodowej Bolesław Tejkowski przekazał na ręce marszałka Sejmu Józefa Zycha stanowisko w sprawie projektu konstytucji. Polska Wspólnota Narodowa sprzeciwia się temu projektowi, twierdząc, iż zagraża on „niepodległości Polski [...], duchowemu i materialnemu bytowi Narodu Polskiego”.

W dniu 25 lutego 1997 r. „Rzeczpospolita” opublikowała informację o wynikach badań CBOS w sprawie nowej konstytucji, przeprowadzonych w dniach 14–17 lutego wśród 1151 osób. 61% ankietowanych opowiedziało się za uchwaleniem konstytucji przez obecny parlament, 21% było temu przeciwnych, a 18% nie miało zdania; 27% chciałoby w referendum wybierać między projektami parlamentarnym i obywatelskim, a 21% opowiedziało się za tym, by w referendum poddano pod głosowanie tylko projekt parlamentarny.

W dniu 26 lutego 1997 r. odbyło się spotkanie marszałka Sejmu Józefa Zycha z sekretarzem generalnym Konferencji Episkopatu Polski bp. Tadeuszem Pieronkiem i przewodniczącym zespołu konstytucyjnego Episkopatu abp. Józefem Michalikiem. Rozmowa dotyczyła projektu konstytucji.

W dniu 27 lutego 1997 r. senator Piotr Andrzejewski przekazał marszałkowi Sejmu Józefowi Zychowi stanowisko NSZZ „Solidarność” w sprawie projektu Konstytucji RP. O tym stanowisku zostali również poinformowani przewodniczący klubów parlamentarnych SLD, PSL, UW i UP.

NSZZ „S” wskazał problemy, wobec których ugrupowania parlamentarne powinny się określić, wykazując wolę kompromisu, aby można było prowadzić dalsze konsultacje konstytucyjne. Zgłoszono m.in. następujące kwestie: 1) zmianę preambuły — przez wprowadzenie odwołania do Boga oraz pojęcia Narodu Polskiego; 2) przyznanie pierwszeństwa prawa naturalnego przed prawem stanowionym; 3) zmianę ordynacji wyborczej do Sejmu z proporcjonalnej na większościową; 4) wprowadzenie ochrony życia od poczęcia.

W dniu 27 lutego 1997 r. (wieczorem) marszałek Sejmu Józef Zych spotkał się z przewodniczącym NSZZ „S” Marianem Krzaklewskim. Po spotkaniu obaj zadeklarowali wolę poszukiwania kompromisu w sprawie konstytucji.

W dniu 27 lutego 1997 r. członek Komisji Konstytucyjnej poseł Longin Pastusiak spotkał się z Radą Krajową Towarzystwa Kultury Świeckiej. Tematem spotkania było stanowisko SLD wobec projektu Konstytucji RP i wobec konkordatu.

W dniu 27 lutego 1997 r. Ruch Odbudowy Polski zaapelował do Zgromadzenia Narodowego o poddanie pod referendum dwóch projektów konstytucji: parlamentarnego i obywatelskiego. Prezes Jan Olszewski skrytykował przepis mówiący o możliwości przekazywania organizacjom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej oraz przepis ustanawiający Radę Polityki Pieniężnej.

W dniu 28 lutego 1997 r. odbyło się spotkanie Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego z Marszałkiem Sejmu RP Józefem Zychem, dotyczące stanu prac nad nową konstytucją.

W dniu 3 marca 1997 r. Zarząd Główny Związku Inwalidów Wojennych RP poparł poprawkę do projektu konstytucji, zgłoszoną przez poseł Marię Dmochowską w trakcie drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym, a dotyczącą weteranów walk o niepodległość.

W dniu 5 marca 1997 r. Krajowa Komisja Wykonawcza Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów przesłała Komisji Konstytucyjnej stanowisko zawierające protest wobec przepisu art. 98 projektu konstytucji, który pozbawia funkcjonariuszy policji możliwości sprawowania mandatu posła.

W dniu 5 marca 1997 r. Sejm przeprowadził pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Projekt wniesiono z inicjatywy KPN, a jego dwa zasadnicze elementy to wprowadzenie progu połowy uprawnionych do głosowania jako minimum wymaganego dla ważności referendum oraz dopuszczenie do referendum projektu obywatelskiego.

W dniu 6 marca 1997 r. Sejm dokonał zmiany w składzie osobowym Komisji Konstytucyjnej, odwołując posła Andrzeja Żelazowskiego (SLD) i powołując w jego miejsce posła Seweryna Jurgielańca (SLD).

W dniu 7 marca 1997 r. członek Komisji Konstytucyjnej poseł Tadeusz Mazowiecki otrzymał nagrodę „Kamienia Milowego”. Nagrodę ustanowił tygodnik „Polityka” na swoje czterdziestolecie. Nagroda ma być przyznawana osobom, które swoją aktywnością, zaletami ducha i intelektu oraz odwagą zmieniły losy Europy.

Jako pierwsi nagrodę otrzymali: Jacques Delors, długoletni przewodniczący Komisji Wspólnot Europejskich, Michaił Gorbaczow, b. prezydent ZSRR, twórca głośności i pierestrojki, oraz Tadeusz Mazowiecki, współtwórca przemian w Europie po 1989 r., a ostatnio rzecznik kompromisu konstytucyjnego w Polsce.

W dniach 7-9 marca 1997 r. odbyła się w Gdańsku konferencja naukowa nt. „Projekt Konstytucji RP w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego”, której współorganizatorami były: Komisja Konstytucyjna, Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego oraz Uniwersytet Gdański. W konferencji wzięli udział członkowie i eksperci Komisji Konstytucyjnej. Wygłoszono następujące referaty: prof. Paweł Sarnecki (UJ) — *Zakres i charakter regulacji konstytucyjnej w projekcie Konstytucji RP*; prof. Janusz Trzciniński (UWr) — *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*; prof. Leszek Wiśniewski (INP PAN) — *Państwo a jednostka w projekcie Konstytucji RP*; prof. Michał Domagała (UŁ) — *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*; prof. Wiesław Skrzydło (UMCS) — *Ustrój i struktura aparatu państwowego oraz samorządu terytorialnego w projekcie Konstytucji RP*; prof. Andrzej Gwiżdż (UW) — *Sejm i Senat; tradycja i wizja przyszłości*; prof. Eugeniusz Zwierzchowski (UŚI) — *Prawo i kontrola jego konstytucyjności w projekcie Konstytucji RP*; prof. Krzysztof Wójtowicz (UWr) — *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym porządku prawnym według projektu Konstytucji RP*.

W dniu 8 marca 1997 r. odbyła się w Warszawie zorganizowana przez Unię Chrześcijańsko-Społeczną konferencja „Akcja Ekumeniczna”. Uczestnicy konferencji przyjęli uchwałę, w której opowiadają się za projektem konstytucji opracowanym przez Komisję Konstytucyjną.

W dniu 9 marca 1997 r. w skład Krajowego Sztabu Wyborczego OPZZ wybrano członków Komisji Konstytucyjnej: senatora Pawła Jankiewicza, przewodniczącego Regionu OPZZ w Łodzi i posła Zdzisława Tuszyńskiego, przewodniczącego Federacji Związku Zawodowego „Metalowcy”.

W dniu 11 marca 1997 r. Komitet Problemów Pracy i Polityki Społecznej PAN przedstawił Komisji Konstytucyjnej „Stanowisko w sprawie praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W dniu 13 marca 1997 r. odbyło się posiedzenie Komitetu Nauk Prawnych PAN, poświęcone ocenie projektu Konstytucji RP. Wprowadzenia do dyskusji dokonali prof. Maciej Zieliński i prof. Sławomira Wronkowska.

W dniu 18 marca 1997 r. Klub Parlamentarny Unii Pracy poinformował, iż jego członkowie będący wnioskodawcami poprawek i wniosków mniejszości do projektu konstytucji wycofują jeden wniosek mniejszości i 7 poprawek.

W dniu 19 marca 1997 r. w Instytucie Historii Polskiej Akademii Nauk, w dyskusji panelowej nt. projektów konstytucji, zorganizowanej przez Towarzystwo Miłośników Historii, wzięli udział członkowie Komisji Konstytucyjnej: poseł Tadeusz Mazowiecki i senator Piotr Andrzejewski.

W dniu 24 marca 1997 r. Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski przed zgłoszeniem propozycji zmian w Konstytucji RP przeprowadził szereg konsultacji. Spotkał się z: przedstawicielami PSL — posłami Waldemarem Pawlakiem i Aleksandrem Bentkowskim, przedstawicielami SLD — senatorem Kazimierzem Działochą i posłem Mieczysławem Czerniawskim, przedstawicielami UP — posłami Ryszardem Bugajem i Wojciechem Borowikiem oraz przedstawicielami UW — posłami Bronisławem Geremkiem i Tadeuszem Mazowieckim. Prezydent wysłuchał również opinii ekspertów Komisji Konstytucyjnej: profesorów Piotra Winczorka, Pawła Sarneckiego, Leszka Wiśniewskiego i Wiktora Osiatyńskiego.

Krótko po godz. 23 przedstawiciel Prezydenta RP złożył w Kancelarii Sejmu propozycje zmian w konstytucji, które marszałek Sejmu przekazał niezwłocznie do Komisji Konstytucyjnej.

W dniu 2 kwietnia 1997 r. Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski wydał zarządzenie w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (Dz.U. nr 31, poz. 174), wyznaczając je na dzień 25 maja 1997 r.

Opracował *Sławomir Jakubczak*