

PRZEGLĄD
SEJMOWY

DWUMIESIĘCZNIK
RÓK XIV
3(74)/2006



WYDAWNICTWO SEJMOWE

KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny WIESŁAW SKRZYDŁO

Zastępca redaktora naczelnego PAWEŁ SARNECKI, WIESŁAW STAŚKIEWICZ

Sekretarz naukowy ANDRZEJ SZMYT

Członkowie KRZYSZTOF CZESZEJKO-SOCHACKI, LESZEK GARLICKI,
JERZY GÓRAL, MIROSŁAW GRANAT, MARCIN KUDEJ,
WOJCIECH KULISIEWICZ, ZBIGNIEW WITKOWSKI, KRZYSZTOF WÓJTOWICZ

Redaktor prowadzący URSZULA NAŁĘCZ-RAJCA

Tłumaczenia:

na język angielski ALBERT POL

na język rosyjski ANDRZEJ KUBIK

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

**U w a g a. Artykułów nie zamówionych nie zwracamy.
Zastrzegamy sobie prawo do skrótów w tekstach nadesłanych do publikacji.**

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 2006

ISSN 1230-5502

KANCELARIA SEJMU

Przygotowanie, druk i oprawa: Wydawnictwo Sejmowe
Arkuszy wydawniczych 15. Arkuszy drukarskich 12,5
Wydanie pierwsze
Warszawa, lipiec 2006

**Adres: „Przegląd Sejmowy”, ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa, tel./fax 0 22 694-13-00
e-mail: przegsejm@sejm.gov.pl
<http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/przeglad.htm>**

SPIS TREŚCI

DZIAŁ I

STUDIA I MATERIAŁY

<i>Prof. dr hab. Bogusław Banaszak, Uniwersytet Wrocławski</i>	
Egzekutywa w Polsce — stan obecny i uwagi <i>de lege fundamentali ferenda</i>	9
Summary	27
<i>Dr Monika Żabicka-Kłopotek, Uniwersytet Warszawski</i>	
„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle artykułu 92 Konstytucji RP)	29
Summary	45
<i>Dr Tomasz Szewc, Uniwersytet Śląski w Katowicach</i>	
Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego	47
Summary	57
<i>Mgr Aleksandra Czekaj-Dancewicz, Uniwersytet Jagielloński</i>	
Relacje duńskiego parlamentu z rządem w sprawach europejskich	59
Summary	79

DZIAŁ II

OPINIE, GLOSY, RECENZJE, NOTY, VARIA

A. OPINIE

I. W sprawie dyskontynuacji prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej — opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla prezesa Rady Ministrów (1. <i>Kazimierz Działocha</i> , s. 82; 2. <i>Stanisław Gebethner</i> , s. 86; 3. <i>Cezary Kosikowski</i> , s. 90; 4. <i>Ryszard Mastalski</i> , s. 94; 5. <i>Jan Wawrzyniak</i> , s. 96; 6. <i>Sławomira Wronkowska</i> , s. 100; 7. <i>Cezary Kosikowski</i> , s. 100)	81
II. W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej — opinie sporządzone dla Prezydenta RP (1. <i>Stanisław Gebethner</i> , s. 106; 2. <i>Wojciech Sokolewicz</i> , s. 108; 3. <i>Sławomira Wronkowska</i> , s. 112)	106
III. W sprawie znaczenia terminu z art. 225 Konstytucji — skrócenie kadencji Sejmu (1. <i>Paweł Sarnecki</i> , s. 115; 2. <i>Andrzej Szmyt</i> , s. 117)	115

B. GLOSY

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

<i>Bogumił Naleziński</i> , glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05)	120
--	-----

Orzecznictwo innych sądów

<i>Barbara Błońska, Grzegorz Rząsa</i> , glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2005 r. (sygn. akt III SO 19/05)	126
---	-----

C. RECENZJE

<i>Tryb ustawodawczy a jakość prawa</i> , pod red. <i>Jana Wawrzyniaka</i> (Marcin Kudej)	135
---	-----

Dieter Nohlen, <i>Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych</i> (Krzysztof Skotnicki)	141
Anneli Albi, <i>EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe</i> (Stanisław Biernat)	146
Jacek Zaleśny, <i>Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP</i> (Aleksandra Kustra)	150
D. NOTY	
<i>Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005</i> , komitet redakcyjny: Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzcіński (Krzysztof Czeszejko-Sochacki)	154
Wawrzyniec Konarski, <i>System konstytucyjny Irlandii</i> (Radosław Grabowski)	167
<i>Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003–2005)</i> , wybór i wstęp Ryszard Chruściak (Katarzyna Maria Witkowska)	170
E. VARIA	
Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej (Bartosz Pawłowski)	173

DZIAŁ III

DOKUMENTY

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM

A. Zagadnienia parlamentarne w orzecznictwie konstytucyjnym innych państw Niemcy: glosa do wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, sygn. 2 BvR 2236/04 (Marta Derlatka)	191
--	-----

TABLE OF CONTENTS

SECTION I

STUDIES AND PAPERS

<i>Dr. Habil. Bogusław Banaszak, Professor, University in Wrocław</i>	
The Executive in Poland: The Present Situation and de lege fundamentalis ferenda Remarks	9
Summary	27
<i>Dr. Monika Żabicka-Kłopotek, University of Warsaw</i>	
Guidelines as an Element of Authorization to Issue a Regulation (Based on Article 92 of Poland's Constitution)	29
Summary	45
<i>Dr. Tomasz Szewc, Silesian University, Katowice</i>	
The problem of Classification of Local Enactments	47
Summary	57
<i>Aleksandra Czekaj-Dancewicz, M.A., Jagiellonian University</i>	
Relations between the Danish Parliament and the Government in Relation to European Affairs	59
Summary	79

SECTION II

OPINION, GLOSSES, REVIEWS, NOTES, VARIA

A. OPINIONS

I. On Discontinuation of Legislative Work on the Budget Bill — Opinions Prepared for the Prime Minister by the Members of the Legislative Council (1. <i>Kazimierz Działocha</i> , p. 82; 2. <i>Stanisław Gebethner</i> , p. 86; 3. <i>Cezary Kosikowski</i> , p. 90; 4. <i>Ryszard Mastalski</i> , p. 94; 5. <i>Jan Wawrzyniak</i> , p. 96; 6. <i>Sławomira Wronkowska</i> , p. 100; 7. <i>Cezary Kosikowski</i> , p. 100)	81
II. On the Scope of Application of the Discontinuation Principle in Relation to the Procedure for the Adoption of the Budget Bill — Opinions Prepared for the President of the Republic of Poland (1. <i>Stanisław Gebethner</i> , p. 106; 2. <i>Wojciech Sokolewicz</i> , p. 108; 3. <i>Sławomira Wronkowska</i> , p. 112)	106
III. On the meaning of the Article 225 of the Constitution — the Concept of Shortening of the Term of the Sejm (1. <i>Paweł Sarnecki</i> , p. 115; 2. <i>Andrzej Szmyt</i> , p. 117)	115

B. GLOSSES

The Rulings of the Constitutional Tribunal	
<i>Bogumił Naleziński</i> , Gloss to the Verdict of the Constitutional Tribunal of January 18, 2006 (Act Call No. K 21/05)	120
The Rulings of Other Courts	
<i>Barbara Błońska, Grzegorz Rząsa</i> , Gloss to the Decision of the Supreme Court of October 3, 2005 (Act Call No. III SO 19/05)	126

C. REVIEWS	
Tryb ustawodawczy a jakość prawa [The Legislative Procedure and Quality of Law], ed. by Jan Wawrzyniak (Marcin Kudej)	135
Dieter Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych [Electoral Law and Party System: On the Theory of Electoral Systems] (Krzysztof Skotnicki)	141
Anneli Albi, EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe (Stanisław Biernat)	146
Jacek Zaleśny, Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP [Constitutional Accountability: The Practice of the Third Republic of Poland] (Aleksandra Kustra)	150
D. NOTES	
Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005 [Administrative Courts as a Guarantor of Freedoms and Rights of Citizens], The Editorial Committee: Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzeciński (Krzysztof Czeszejko-Sochacki)	154
Wawrzyniec Konarski, System konstytucyjny Irlandii [The Constitutional System of Ireland] (Radosław Grabowski)	167
Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, [Constitutional and Legal Aspect of Poland's Accession to the European Union], selection and introduction by Ryszard Chruściak (Katarzyna Maria Witkowska)	170
E. VARIA	
The European Union Affairs Committee of the Sejm of the Republic of Poland (Bartosz Pawłowski)	173

SECTION III DOCUMENTS

SOURCE MATERIALS FOR STUDY OF PARLIAMENTARISM

A. Parliamentary Matters in the Constitutional Rulings of Other States	
Germany: Gloss to the Ruling of the Federal Constitutional Court of July 18, 2005 on the European Arrest Warrant, Act Call No. 2 BvR 2236/04 (Marta Derlatka)	191

СОДЕРЖАНИЕ

I ОТДЕЛ

ИССЛЕДОВАНИЯ И МАТЕРИАЛЫ

<i>Профессор доктор наук Богуслав Банашиак, Вроцлавский университет</i>	
Система исполнительной власти в Польше – нынешнее состояние и замечания <i>de lege fundamentalis ferenda</i>	9
Резюме	27
<i>Доктор Моника Жабицкая-Клопотек, Варшавский университет</i>	
„Указания” как элемент полномочия на издание распоряжения (в контексте ст. 92 Конституции Республики Польша)	29
Резюме	45
<i>Доктор Томаш Шевиц, Силезский университет в Катовицах</i>	
Проблема квалификации актов местного права	47
Резюме	57
<i>Магистр Александра Чекай-Данцевич, Ягеллонский университет</i>	
Взаимоотношения между датским парламентом и правительством по европейским вопросам	59
Резюме	79

II ОТДЕЛ

ЭКСПЕРТИЗЫ, ГЛОССЫ, РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ, РАЗНОЕ

A. ЭКСПЕРТИЗЫ

I. По вопросу не продолжения правотворческой работы по проекту закона о государственном бюджете – экспертизы, составленные членами Совета по правотворческим вопросам для Председателя Совета Министров (1. Казимеж Дзялоха, с. 82; 2. Станислав Гебетнер, с. 86; 3. Цезары Косиковский, с. 90; 4. Ришард Мастальский, с. 94; 5. Ян Вавжиняк, с. 96; 6. Славомира Вронковская, с. 100; 7. Цезары Косиковский, с. 100)	81
II. По вопросу пределов действия принципа не продолжения работы в отношении процедуры принятия закона о государственном бюджете – экспертизы, составленные для Президента Республики Польша (1. Станислав Гебетнер, с. 106; 2. Войцех Соколевич, с. 108; 3. Славомира Вронковская, с. 112)	106
III. По вопросу значения термина, примененного в ст. 225 Конституции Республики Польша – сокращение срока полномочий Сейма (1. Павел Сарнецкий, с. 115; 2. Анджей Шмыт, с. 117)	115

B. ГЛОССЫ

Практика Конституционного Трибунала	
<i>Богумил Налезиньский, глосса к вердикту Конституционного Трибунала от 18 января 2006 г. (шифр акт К 21/505)</i>	120
Практика других судов	
<i>Барбара Блоньская, Гжегож Жонса, глосса к решению Верховного Суда от 3 октября 2005 г. (шифр акт III SO 19/05)</i>	126

С. РЕЦЕНЗИИ	
Законодательная процедура и качество права, под ред. Яна Вавжиньяка (Марцин Кудей)	135
Дитер Нолен, Избирательное право и партийная система. О теории избирательных систем (Кжиштоф Скотницкий)	141
Аннели Альби, EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern (Станислав Бернат)	146
Яцек Залесный, Конституционная ответственность. Практика III Респубблики Польша (Александра Кустра)	150
D. ОБЗОРЫ	
Система административных судов как гарантия гражданских свобод и прав 1980–2005, редакционный комитет: Ежи Гураль, Роман Хаузер, Януш Тжцинский (Кжиштоф Чешейко-Сохацкий)	154
Вавжинец Конарский, Конституционная система Ирландии (Радослав Грабовский)	167
Присоединение Польши к Европейскому союзу в аспекте положений ее конституции, государственного устройства и законодательства. Документы и материалы (2003–2005), подбор текстов и вступление Ришард Хрусъяк (Катажина Мария Витковская)	170
E. РАЗНОЕ	
Комиссия Сейма по делам Европейского союза (Бартош Павловский)	173

III ОТДЕЛ

ДОКУМЕНТЫ

ИСТОЧНИКИ ПО ИССЛЕДОВАНИЮ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

A. Парламентские вопросы в практике конституционных судов других государств	
Германия: глосса к вердикту Федерального Конституционного Трибунала от 18 июля 2005 г. по делу европейского постановления о заключении под стражу, шифр 2 BvR 2236/04 (Марта Дерлатка)	191

STUDIA i MATERIAŁY

BOGUSŁAW BANASZAK

EGZEKUTYWA W POLSCE — STAN OBECNY I UWAGI *DE LEGE FUNDAMENTALI FERENDA*

I. EKLEKTYZM OBECNEGO MODELU WŁADZY WYKONAWCZEJ

Władza wykonawcza w Polsce składa się z dwóch organów: głowy państwa — prezydenta (organu jednoosobowego) i rządu (organu kolegialnego). Wzajemna relacja pomiędzy nimi nie stanowi realizacji żadnego ze znanych modeli ukształtowanych w państwach demokratycznych. Stanowi mieszkankę systemu kanclerskiego i prezydenckiego. Z tego pierwszego przejęto głównie tzw. konstruktywne wotum nieufności oznaczające dla premiera, że parlament może go odwołać jedynie wtedy, kiedy równocześnie wskaże nowego kandydata na szefa rządu i — odwołując premiera oraz dotychczasowy rząd — jest w stanie wybrać nowego premiera i nowy rząd. Z tego drugiego przyjęto przede wszystkim rozwiązanie, zgodnie z którym część aktów prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera i właściwego ministra, który ponosi za nie odpowiedzialność przed parlamentem, a część aktów może być wydawana bez kontrasygnaty (tzw. prerogatywy). Szczegółowe omówienie kompetencji prezydenta z jednej strony, a z drugiej kompetencji Rady Ministrów, jej prezesa czy też poszczególnych ministrów nie wydaje się konieczne dla niniejszego opracowania. Zagadnienia te są dobrze omówione w nauce prawa konstytucyjnego i ich powtarzanie lub streszczanie nie jest potrzebne.

Przyjęcie elementów dwóch różnych modeli powoduje eklektyzm regulacji prawnej i jej niespójność. Nie można równocześnie opowiadać się za mocnym prezydentem i mocnym premierem. Zwłaszcza w warunkach tzw. koabitacji może prowadzić to do poważnych kryzysów politycznych i sporów kompetencyjnych.

II. CAŁKOWITA ZMIANA KONSTITUCJI A MODEL EGZEKUTYWY

Skoro byłaby możliwa całkowita zmiana konstytucji, to należałoby najlepiej wprowadzić konsekwentnie jeden ze sprawdzonych w państwach demokratycznych modeli egzekutywy. Należy przy tym pamiętać, że wybór modelu władzy wykonawczej warunkowany jest z reguły opowiedzeniem się przez ustrojodawcę za określonym systemem rządów. Wybór ten w każdym kraju dokonywany jest pod wpływem wielu czynników — od tradycji ustrojowych i doświadczeń historycznych, po wyobrażenia społeczeństwa lub polityków o zaletach bądź wadach określonego systemu rządów¹. Tytułem przykładu można powiedzieć, że zwolennicy prezydenckiego systemu rządów wskazują na to, że pozwala on na utworzenie sprawnej egzekutywy zdolnej do rozwiązywania nie tylko bieżących problemów kraju i zapewniającej stabilność polityczną. Opowiadający się za parlamentarnym systemem rządów podnoszą zaś uwzględnianie w procesach decyzyjnych różnych opcji i większą elastyczność procesów politycznych, a także i to, że zapobiega on niebezpieczeństwu rządów autorytarnych. Nie można przy tym zapominać, że wyobrażenia te kształtują się nie tylko na podstawie znajomości rozwiązań prawnych przyjmowanych w państwach o określonym systemie rządów, ale także (a może nawet przede wszystkim) w oparciu o funkcjonowanie instytucji ustrojowych w praktyce i nie zawsze odpowiadają one prawdzie.

Współcześnie na kształt modelu władzy wykonawczej oddziałują również modyfikacje systemu podziału władz dokonujące się pod wpływem postępujących procesów integracji europejskiej i rozwoju instytucji ponadnarodowych. Ich kompetencje wkraczają często w zakres tradycyjnych kompetencji organów wewnętrznych, w tym także rządu, co sprawia, że część ich władzy sprawują organy ponadnarodowe. Prowadzi to do wzmocnienia kontroli nad organami wewnętrznymi państwa przez niezależne od nich organy ponadnarodowe. Zagadnienie to stanowi odrębny przedmiot badań.

Biorąc pod uwagę pewne powtarzające się współcześnie w państwach demokratycznych rozwiązania instytucjonalne, można wyróżnić następujące modele władzy wykonawczej, pamiętając przy tym, że często system istniejący w konkretnym państwie może wykazywać daleko idącą odmienną od przedstawionych poniżej cech zasadniczych. Skupię się tylko na modelach powszechnie występujących pomijając intelektualnie ciekawe, ale istniejące tylko sporadycznie.

1. Model monokratyczny

Władza wykonawcza skupiona jest w ręku jednego, jednoosobowego organu (monarcha, prezydent). W modelu tym nie ma w ramach egzekutywy żadnych podziałów wewnętrznych, a jej struktura nie jest objęta regulacją konstytucyjną. Nie występuje zwłaszcza samodzielny, kolegialny organ posiadający kompetencje wykonawcze (rząd). Osoby kierujące poszczególnymi działami administracji (ministrowie, sekretarze stanu) są tylko organami pomocniczymi prezy-

¹ Szerzej na ten temat zob. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 115–176; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 495–498.

denta, ich powołanie na stanowisko zależy w decydującej mierze od jego zaufania. Powoływani są jednak zwykle za zgodą parlamentu lub jednej z jego izb (np. w USA — Senatu) i może się zdarzyć, że kandydat przedstawiony parlamentowi nie uzyska jego akceptacji i wówczas prezydent musi zgłosić inną osobę². Ministrowie (sekretarze) ponoszą odpowiedzialność karną za naruszenie konstytucji, zdradę stanu, popełnienie przestępstwa. Nie odpowiadają zaś politycznie przed parlamentem, a wyłącznie przed organem władzy wykonawczej.

Model ten występuje zwykle w krajach, które wybrały prezydencki system rządów, np. w USA, państwach Ameryki Łacińskiej, niektórych państwach afrykańskich.

2. Model dualistyczny

Władza wykonawcza składa się w tym systemie z dwóch organów: głowy państwa (z reguły jednoosobowej) i rządu (organu kolegialnego³). Gdy głowa państwa pochodzi z wyborów powszechnych, dualistyczna egzekutywa nie musi być jednolita pod względem politycznym. Może się zdarzyć, że będzie należeć do obozu politycznego mającego mniejszość w parlamencie i będącego w opozycji do rządu. Zjawisko takie określa się mianem koabitacji, co oznacza współistnienie w ramach jednej egzekutywy dwóch opcji politycznych reprezentujących dwie różne orientacje wśród wyborców. Ma to wpływ na wzajemne stosunki między dwoma członami egzekutywy i między nimi a parlamentem. Chodzi tu raczej o zjawiska z zakresu praktyki politycznej.

Z prawnego punktu widzenia wzajemna relacja pomiędzy głową państwa a rządem może być różnie określana. Ze względu na nią oraz na zasady wewnętrznej organizacji i funkcjonowania rządu wyróżnić można następujące systemy dualistycznej egzekutywy:

S y s t e m g a b i n e t o w y

Większość kompetencji władzy wykonawczej w systemie gabinetowym realizuje współcześnie organ kolegialny — rząd. Na jego czele stoi premier. Ministrowie kierują podległymi im działami administracji państwowej i są w znacznym stopniu niezależni od pozostałych członków rządu oraz premiera, ale muszą działać w ramach linii politycznej nakreślonej przez premiera. Przed parlamentem (np. we Włoszech przed obiema izbami) lub jedną z jego izb (np. w Wielkiej Brytanii przed Izbą Gmin) ponoszą odpowiedzialność polityczną solidarną za działania rządu i indywidualną za działalność podległego im resortu. W Wielkiej Brytanii i krajach Commonwealthu „rząd gabinetowy” oznacza „nie tylko to, że gabinet pozostaje u władzy tak długo, jak długo cieszy się zaufaniem Izby Gmin, lecz również — że szefowie rządu i ministrowie muszą być członkami jednej lub drugiej izby parlamentu”⁴. Wymóg ten nie występuje w innych państwach, a w niektórych zabrania się łączenia członkostwa egzekutywy z mandatem parlamentarnym (np. Norwegia, Holandia).

² Por. R.H. Dawidson, W.J. Oleszek, *Kongres i kongresmeni*, Warszawa 1994, s. 270.

³ W państwach zachodnioeuropejskich liczy on od 16 do 29 członków (przeciętna wynosi 17,2); dane za: *Political Data Yearbook 1995*, red. R. Kole, P. Mair, „European Journal of Political Research” 1995, z. 28, s. 264.

⁴ K.C. Wheare, *Ciała ustawodawcze*, tłum. J. Jędruch, New York 1990, s. 88.

W wielu krajach, które przyjęły ten system, oprócz ministrów stojących na czele resortów, występują tzw. ministrowie bez teki. Mogą oni wypełniać różne funkcje, m.in.: zajmować się stosunkami rządu z parlamentem (np. w Wielkiej Brytanii); reprezentować określoną partię w rządzie jako jej mężowie zaufania (np. rozwiązanie takie przyjęto w Belgii podczas I wojny światowej); służyć radą innym ministrom (funkcję tę sprawuje doświadczony mąż stanu, rozwiązanie takie przyjęto np. w Nowej Zelandii w 1957 r.); wypełniać zadania eksperta (np. w Szwecji liczba takich ministrów ustawowo określona jest od 3 do 5); wypełniać określone funkcje państwowe (np. w Wielkiej Brytanii stanowiska Lorda Strażnika Tajnej Pieczęci). Za ministra bez teki można też uznać premiera, który nie stoi na czele żadnego resortu (np. w Wielkiej Brytanii).

Głowa państwa wyposażona jest w nieliczne kompetencje władzy wykonawczej, przede wszystkim o formalnym charakterze i wykonuje je zgodnie z propozycjami parlamentu lub rządu. Z reguły to ona formalnie mianuje szefa rządu i ministrów⁵. Nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem i nie może być przezeń odwołana. Spełnia głównie rolę czynnika integrującego i moderującego. W razie konfliktu pomiędzy poszczególnymi władzami lub organami państwowymi powinna starać się doprowadzić do kompromisu. Nie jest to jednak — jak chciał tego B. Constant — *pouvoir neutre* (władza neutralna)⁶, a jej kompetencje mają jednoznacznie charakter wykonawczy.

Nawet gdy głowa państwa nie jest wybierana przez parlament (np. monarcha, prezydent pochodzący z wyborów powszechnych), to istnienie rządu uwarunkowane jest poparciem większości parlamentarnej i może on być przez parlament odwołany (wotum nieufności). Poparcie to może wyrażać się w tzw. inwestyturze parlamentarnej, tzn. obowiązku udzielenia wotum zaufania każdemu nowo tworzonemu rządowi przed przystąpieniem przez niego do działalności (np. Niemcy, Polska), ale w wielu państwach nie jest potrzebne i rząd działa, cieszy się zaufaniem parlamentu, dopóki nie zostanie odwołany (np. Norwegia, Dania). W określonych w konstytucji sytuacjach głowa państwa może rozwiązać parlament (niekiedy po uzyskaniu kontrasygnaty ze strony szefa rządu, ale w niektórych państwach — np. Wielka Brytania, Irlandia — głowa państwa może z niej skorzystać tylko na wniosek szefa rządu) lub może też odroczyć sesję parlamentu. Głowa państwa i członkowie rządu ponoszą przed parlamentem odpowiedzialność konstytucyjną. Parlament posiada środki kontroli odnoszące się do rządu jako całości oraz do poszczególnych ministrów. Głowa państwa zobowiązana jest do współdziałania zarówno z rządem, jak i z parlamentem, a jej kompetencje mają często jedynie formalny charakter (panuje a nie rządzi). Wiąże się z tym obowiązek kontrasygnaty jej aktów przez premiera lub odpowiedniego ministra. Głowa państwa dokonuje promulgacji ustaw.

⁵ Wyjątkowo kompetencja ta powierzona jest przewodniczącemu parlamentu (w Szwecji) lub szefowi rządu wybierany jest w wyborach powszechnych (np. w Izraelu w latach 1996–2001).

⁶ Szerzej na temat tej koncepcji zob. B. Constant, *Wykłady z polityki konstytucyjnej*, [w:] B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Mysł polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Warszawa 1978, s. 197–200; też W. Szyszkowski, B. Constant, *Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*, Warszawa–Poznań–Toruń 1984, s. 67–119.

Rząd ma prawo inicjatywy ustawodawczej, a w wielu państwach pewne materie mogą być uregulowane tylko ustawą zainicjowaną przez rząd (np. w Wielkiej Brytanii, Polsce budżet). W niektórych państwach (np. Włochy) rząd ma prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Model ten występuje zwykle w krajach, które wybrały parlamentarny system rządów, np. w Wielkiej Brytanii, Holandii, krajach Commonwealthu.

S y s t e m k a n c l e r s k i

Jest to w istocie odmiana systemu gabinetowego. Różnica przejawia się w mocniejszej pozycji szefa rządu — kanclerza, uzyskiwanej dzięki tzw. konstruktywnemu wotum nieufności. Wprowadzono je po raz pierwszy w niemieckiej Ustawie Zasadniczej z 1949 r. i na przykładzie Niemiec zostanie omówiony ten model. Parlament (w Niemczech jedna z jego izb — Bundestag) może tylko wtedy odwołać szefa rządu, kiedy równocześnie wskaże nowego kandydata na kanclerza i odwołując kanclerza, a tym samym rząd dotychczasowy, jest w stanie wybrać nowego kanclerza. Parlament nie może więc obalić kanclerza (rządu) bez równoczesnego wzięcia na siebie odpowiedzialności za poparcie dla nowego kanclerza (rządu). Rozwiązanie to zapobiega kryzysom, w których parlament jest wprawdzie w stanie zdymisjonować rząd, ale nie jest w stanie wyłonić nowego. Jego krytycy podkreślają, że umożliwiała ono działalność rządu niemającego zaufania parlamentu. W przypadku zaś zwykłego wotum nieufności „całkiem świadomie zamierzano stworzyć prawne zobowiązanie do odwołania rządu lub ministra, którego dotyczy wotum nieufności [...] działa ono bardziej bezpośrednio niż przewidziane w ustawie zasadniczej RFN «konstruktywne wotum nieufności», w którym warunkiem odwołania rządu jest to, aby parlament był w stanie wyłonić większość konieczną dla utworzenia nowego rządu”⁷.

W systemie kanclerskim nie występuje indywidualna odpowiedzialność polityczna poszczególnych ministrów. Parlament formalnie nie uczestniczy w wyborze ministrów, ponieważ są oni powoływani i odwoływani przez głowę państwa na wniosek kanclerza. W określonych w konstytucji sytuacjach głowa państwa może rozwiązać parlament.

W kilku krajach europejskich (m.in. w Polsce, Hiszpanii) przyjęto istotny element tego modelu — konstruktywne wotum nieufności, ale służy to tylko wzmocnieniu rządu i modyfikacji występującego tam systemu gabinetowego, a nie wprowadzeniu ogółu rozwiązań charakterystycznych dla systemu kanclerskiego.

S y s t e m r e s o r t o w y

Model ten był dość popularny w Europie w okresie międzywojennym w państwach, w których przyjęto parlamentarny system rządów, a obecnie występuje rzadko (wiele jego cech spotkać można w Czechach⁸). Omówiony został na przykładzie Austrii.

⁷ F. Löschnak, *Rząd i parlament*, [w:] *Parlament Republiki Austrii*, red. H. Schambeck, Warszawa 1997, s. 174.

⁸ Czeska nauka prawa konstytucyjnego formułuje wprawdzie tezę, że przyjęty tam model zbliża się do systemu kanclerskiego (zob. np. J. Filip, *Ustavni pravo*, Brno 1994, s. 161), ale w istocie nie występują w Czechach najistotniejsze elementy tego systemu. Szerzej na ten temat zob. K. Skotnicki, *Republika Czeska*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Łódź 1996, s. 60.

Premier jest wśród ministrów *primus inter pares*. Każdy minister samodzielnie kieruje określoną dziedziną administracji państwowej i posiada własne kompetencje.

Pozycja i kompetencje głowy państwa są w tym systemie podobne, jak w systemie gabinetowym.

S y s t e m p r e z y d e n c j a l n y

Model ten związany jest z prezydencko-parlamentarnym system rządów (system półprezydencki, system prezydencałny), który wyróżniany jest w literaturze prawniczej i politologicznej dopiero od początku lat 70. XX w. Omówiony zostanie na przykładzie V Republiki we Francji. Współcześnie cieszy się on dużą popularnością i wiele jego elementów jest przyjmowanych w tzw. nowych demokracjach (np. w Rosji).

Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych i dysponuje własnymi kompetencjami umożliwiającymi mu kontrolowanie działalności zarówno parlamentu, jak i rządu oraz stymulowania ich działalności, a także rozstrzygania konfliktów między parlamentem i rządem. Prezydent nie odpowiada politycznie przed parlamentem, odpowiada jedynie konstytucyjnie i za zdradę stanu. Stoi na straży przestrzegania konstytucji.

Rząd powoływany przez prezydenta odpowiada politycznie zarówno przed nim, jak i przed parlamentem. Jego członkowie nie mogą piastować mandatów parlamentarnych.

Kompetencje ustawodawcze parlamentu są ograniczone rzeczowym zakresem regulacji ustawowej zawartym w konstytucji, a materie nim nieobjęte zostały przekazane do normatywnej regulacji rządowi⁹, także poprzez wprowadzenie specjalnych procedur uchwalania ustaw z pominięciem normalnego trybu ustawodawczego (np. referendum zarządzane przez prezydenta). Prezydent nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej. Może zwrócić się o ponowne rozpatrzenie ustaw uchwalonych przez parlament. Nie jest to weto *sensu stricto*, gdyż Zgromadzenie Narodowe uchwała ponownie ustawę tą samą większością co poprzednio, nie ma więc wymogu odrzucenia stanowiska prezydenta w szczególnym trybie. Rząd ma prawo wydawania rozporządzeń.

Głowa państwa ma w tym modelu pozycję silniejszą niż w systemie gabinetowym. Część jej aktów wymaga kontrasygnaty premiera i właściwego ministra, który ponosi za nie odpowiedzialność przed parlamentem, ale część aktów pozostających w ramach jej prerogatyw może być jednak wydawana bez kontrasygnaty. Do prerogatyw należy m.in. rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego (ale po uprzednich konsultacjach z premierem i przewodniczącymi obu izb), które może nastąpić po upływie roku od wyborów. Nie są przy tym prawnie określone przesłanki determinujące to posunięcie.

Mimo silnej pozycji prezydenta w omawianym modelu nie powinno — moim zdaniem — mówić się o wyeliminowaniu w nim zasady podziału władz i o tym, że „roli prezydenta nie można ujmować w tradycyjnych kategoriach władzy wykonawczej”¹⁰. Mimo obszernych kompetencji i przysługujących mu prerogatyw prezydent pozostaje członkiem egzekutywy, a parlament jest wyposażony w kompetencje ustawodawcze i kom-

⁹ Szerzej na ten temat zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej*, Lublin 1990, s. 21–28.

¹⁰ E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 172.

petencje kontrolne wobec rządu i rząd dla swojego istnienia musi cieszyć się jego zaufaniem¹¹.

III. CZĘŚCIOWA ZMIANA KONSTITUCJI

Gdyby ze względu na brak odpowiedniej większości w parlamencie, czy też brak poparcia społecznego dla jednego z zarysowanych wyżej modeli nie można było dokonać całkowitej zmiany konstytucji, to wówczas można by przygotowując dla niej warunki wprowadzić pewien rygorizm do rozwiązań dotychczasowych. Umożliwiłoby to usprawnienie rządzenia państwem i dla takich rozwiązań, merytorycznie uzasadnionych, znalazłaby się odpowiednia większość.

W dalszych rozważaniach zostaną omówione istniejące obecnie unormowania konstytucyjne i ich realizacja w praktyce oraz sformułowane — występujące na podstawie obserwacji praktyki — postulaty częściowych zmian konstytucyjnych.

1. Kompetencje prezydenta w relacji z rządem

Ze względu na liczne kompetencje prezydenta istnieje konieczność skupienia się na regulacjach konstytucyjnych i wzięcia pod uwagę tylko kompetencji najważniejszych z punktu widzenia celu tego opracowania.

Konstytucja RP przyznaje prezydentowi (oprócz rządu) prawo inicjatywy ustawodawczej, co jest rozwiązaniem niezwykle rzadkim w państwach demokratycznych. Nie wydaje się na tle dotychczasowej praktyki, aby realne były obawy głoszące, że „w takim «podwójnym» przyznaniu władzy wykonawczej prawa inicjatywy ustawodawczej tkwi ryzyko destabilizowania polityki rządowej lub dopuszczenia do istnienia konkurencyjnych ośrodków egzekutywy”¹². Kiedy rząd ma za sobą większość w parlamencie, to powinno zapobiegać temu niebezpieczeństwu, inaczej może dźiać się w przypadku rządu mniejszościowego. Wówczas prezydent opierając się na większości parlamentarnej mógłby forsować ustawy, z którymi rząd by się nie zgadzał. Wprawdzie takie niebezpieczeństwo istnieje dla rządu mniejszościowego i bez tego, ale wsparcie dla jakiegoś projektu ustawy autorytetem głowy państwa mogłoby być decydujące, choćby z psychologicznego punktu widzenia.

Zaradzić temu mogłoby przyjęcie rozwiązania wprowadzającego konieczność akceptacji rządowej dla projektów ustaw pociągających za sobą obciążenia finansowe. Należałoby jednak zastanowić się nad zmianą konstytucji w tym zakresie i pozbawieniem prezydenta tej kompetencji, zwłaszcza że nie będzie odpowiadał politycznie za realizację ustawy, którą proponuje. Skoro inicjatywa ustawodawcza dwóch członów dualistycznej egzekutywy jest rzadkością, może dostosować się po prostu do wypracowanych już standardów istniejących w rozwiniętych państwach demokratycznych¹³.

¹¹ Por. A. Le Divellec, *Die dualistische Variante des Parlamentarismus — Eine französische Ansicht zur wissenschaftlichen Fata Morgana des semipräsidentiellen Systems*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1996, nr 27, s. 146–148.

¹² M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 21.

¹³ Szerzej na ten temat zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 488–489.

Gdyby zaś utrzymać prawo inicjatywy ustawodawczej prezydenta, to może symetrycznie wprowadzić swoiste weto rządu wobec ustaw. Składane by było jedynie z przyczyn finansowych. Oprzeć się tu można na wzorach niemieckich¹⁴.

Odnosnie do tzw. prerogatyw — z dokonanego w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP wycięcia aktów urzędowych prezydenta nie wymagających kontrasygnaty — widać, że ich liczba jest pokaźna i chodzi tu w większości o akty niemające li tylko formalnej natury. Umożliwia to prezydentowi zajmowanie w niektórych kwestiach stanowiska odmiennego od stanowiska rządu i większości parlamentarnej i prowadzenie samodzielnej polityki (np. powoływanie na ważne stanowiska państwowe osób spoza układu politycznego mającego większość w parlamencie). Wzmocnia to niewątpliwie jego pozycję. Wprawdzie działania takie mogą być pozbawiane praktycznej skuteczności przy zastosowaniu instrumentów przysługujących rządowi lub poszczególnym ministrom, ale nie jest to sytuacja z prawnego punktu widzenia klarowna. Przykładem może być spór wokół ambasador polskiej na Białorusi w początkowym okresie funkcjonowania rządu p. premiera J. Buzka, czy też zamieszanie wokół placówki straży granicznej w Puńsku. Nie można zapominać, że spory te dałoby się rozstrzygnąć w oparciu o obowiązujące normy konstytucyjne, ale wymagałoby to czasu i żmudnych procedur. W wykonywaniu wszystkich swoich kompetencji dotyczących polityki zagranicznej prezydent zobowiązany jest przecież na mocy art. 133 ust. 3 Konstytucji do współdziałania z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (tzn. ministrem spraw zagranicznych). Nie może więc, nawet kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką przywiązuje konstytucja do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą.

Stąd postulat wyeliminowania prerogatyw wykraczających poza te, które są związane z tradycyjnymi kompetencjami prezydenta jako głowy państwa. Oznaczałoby to powrót do tradycyjnych standardów systemu parlamentarno-gabinetowego, z którego przecież wyewoluował system kanclerski.

Prezydent wykonując przyznane mu kompetencje w zakresie stania na straży wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa korzysta z pomocy Rady Bezpieczeństwa Narodowego stanowiącej jego organ doradczy. Sam powołuje i odwołuje jej członków. Konstytucjonalizacja tego organu już w okresie obowiązywania Małej Kon-

¹⁴ Rząd federalny może zażądać w ciągu czterech tygodni od uchwalenia przez Bundestag ustawy ponownego jej uchwalenia przez tę izbę. Odbywa się ono w takim samym trybie, jak wymagany dla uchwalenia ustawy za pierwszym razem i nie ma tu wymogu wyższej większości koniecznej dla ponownego uchwalenia ustawy. Jeżeli zaś ustawa przeszła już postępowanie w Bundesracie, to żądanie to nie przysługuje.

Swoistą odmianą weta jest wymóg uzyskania zgody rządu federalnego na uchwalenie ustaw podwyższających wydatki budżetowe lub powodujących wydatki w przyszłości albo zmniejszające obecnie lub w przyszłości wpływy do budżetu. Rząd może zażądać, aby Bundestag zawiesił uchwalanie takich ustaw i w ciągu sześciu tygodni powinien przedstawić rządowi swoją opinię. Po upływie tego terminu uważa się, że zgoda została udzielona. Ze względu na to, że w dotychczasowej historii RFN rząd zawsze dysponował stabilnym poparciem w Bundestagu, a kanclerz był wybierany większością bezwzględną, praktyczne znaczenie instytucji weta rządowego jest znikome.

stytucji 1992 wywoływała wątpliwości, które obecnie nie straciły na aktualności. „Jest dyskusyjne, czy dla ustanawiania organów doradczych prezydenta niezbędny jest aż tak wysoki poziom karty konstytucyjnej. Wszak prezydent zawsze może powołać niezbędne mu organy doradcze [...]”¹⁵. Gdyby Rada wyszła poza funkcje czysto doradcze z samego faktu „zakotwiczenia” jej w konstytucji, mogłoby wynikać niebezpieczeństwo konkurencji dla organów Rady Ministrów, a zwłaszcza dla ministra obrony narodowej. Z omawianym zagadnieniem wiąże się ściśle kompetencja RM wyodrębniona w art. 146 ust. 4 p. 11 Konstytucji, tzn. sprawowanie przez RM ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.

Prezydent ma prawo zwoływania Rady Gabinetowej. Czyni to w sprawach szczególnej wagi, sam decydując, kiedy taka sprawa występuje. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP. Nie przysługują jej jednak kompetencje Rady Ministrów, a sama nie ma żadnych konstytucyjnie określonych kompetencji własnych. Prezydent przewodnicząc posiedzeniu Rady Gabinetowej — zagajając je, udzielając głosu i zabierając głos — może jedynie zwracać uwagę członków Rady Ministrów na pewne zagadnienia i stymulować ich do podjęcia działań w normalnym trybie. Nie ma jednak do dyspozycji żadnych prawnych instrumentów. W sumie Rada ta to organ o charakterze opiniodawczo-doradczym.

Sensu wprowadzenia tej instytucji można dopatrywać się w dwóch przesłankach: po pierwsze, w dążeniu do nadania ram formalnych kontaktom między dwoma członkami egzekutywy, po drugie, w zamiarze stworzenia płaszczyzny dla rozwiązywania konfliktów między nimi (możliwych zwłaszcza, gdy prezydent reprezentuje inną opcję polityczną niż rząd i stojąca za nim większość parlamentarna) bądź choćby tylko wzajemnego wyjaśnienia sobie stanowisk. Natomiast u podstaw pozbawienia jej charakteru organu decyzyjnego leżała chęć uniemożliwienia prezydentowi faktycznego stanięcia na czele rządu, a także wyraźne podkreślenie politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów za podejmowane przez nią decyzje (prezydent nie podlega zaś takiej odpowiedzialności i gdyby Rada Gabinetowa miała kompetencje decyzyjne, to i tak tylko członkowie Rady Ministrów musieliby tłumaczyć się z nich przed parlamentem). Powstaje pytanie, czy instytucja ta jest rzeczywiście potrzebna?

Pozostałe kompetencje prezydenta związane z funkcjonowaniem rządu mieszczą się dobrze w standardach państw demokratycznych i nie budzą poważniejszych zastrzeżeń ani natury teoretycznej, ani praktycznej. Należą do nich:

1. Powoływanie Rady Ministrów.

W porównaniu z Małą Konstytucją z 1992 r. procedura tworzenia rządu uległa uproszczeniu przejawiającemu się w redukcji możliwych sposobów powoływania Rady Ministrów z pięciu do trzech. Są to następujące sposoby:

A. W trybie art. 154 ust. 1 Konstytucji, tzn. w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu nowej kadencji lub w ciągu 14 dni od przyjęcia dymisji poprzed-

¹⁵ Por. Z. Witkowski, [w:] J. Galster, W. Szyszowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 201.

niej Rady Ministrów. Procedurę powołania rządu w tym trybie rozpoczyna desygnowanie przez prezydenta prezesa Rady Ministrów. Premier proponuje następnie prezydentowi skład Rady. Po zaakceptowaniu go prezydent powołuje premiera i pozostałych członków rządu. Tak powołany rząd musi w ciągu 14 dni od dnia powołania uzyskać wotum zaufania ze strony Sejmu uchwalane bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Takie wymogi uzyskania wotum zaufania, podobnie zresztą jak i w przypadku jego powoływania w trybie art. 154 ust. 3, mają zapewnić rządowi dużą stabilność polityczną i uchronić przed pochopnym zdymisjonowaniem.

B. W trybie art. 154 ust. 3 Konstytucji. Gdy prezydentowi nie uda się powołać rządu w trybie art. 154 ust. 1 (np. nie zaakceptuje składu Rady Ministrów zaproponowanego przez desygnowanego przez niego premiera), Sejm przejmuje inicjatywę. Kandydata na premiera może wówczas zgłosić co najmniej 46 posłów. Sejm wybiera premiera w głosowaniu imiennym bezwzględną większością głosów, przy kworum wynoszącym połowę ustawowej liczby posłów. Następnie premier przedstawia Sejmowi na jego posiedzeniu program działania rządu i proponowany przez siebie skład Rady Ministrów. Wniosek w sprawie wyboru Rady Ministrów głosowany jest łącznie (inne wnioski w tej sprawie są niedopuszczalne) i Sejm wybiera ją bezwzględną większością głosów, przy kworum wynoszącym połowę ustawowej liczby posłów. Prezydent ma obowiązek powołać tak wybraną, bez jego udziału, Radę Ministrów.

C. W trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli ani pierwszy, ani drugi z wyżej opisanych sposobów nie przyniosą rezultatu, prezydent w ciągu 14 dni od zakończenia bezowocnego powoływania rządu w trybie art. 154 ust. 3 Konstytucji ponownie przejmuje inicjatywę i powołuje prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady. Aby móc rozpocząć pełnienie swoich funkcji, musi ona w ciągu 14 dni od dnia powołania uzyskać wotum zaufania ze strony Sejmu uchwalane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Gdy to się nie uda, prezydent ma obowiązek skrócenia kadencji Sejmu.

2. Odbieranie przysięgi od prezesa, wiceprezesów i członków Rady Ministrów.

3. Dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów.

Działanie prezydenta ma tu charakter czysto formalny i stanowi jedynie konsekwencję albo uchwały Sejmu, gdy odwołuje on z zajmowanego stanowiska ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, albo decyzji premiera, gdy dokonuje on zmian w rządzie na jego wniosek. W obu wypadkach prezydent nie ma prawnych możliwości przeciwstawienia się lub choćby zawieszenia decyzji dotyczących zmian w rządzie. Nie ma on także żadnych uprawnień pozwalających mu samodzielnie wpływać na zmiany na stanowiskach ministerialnych lub choćby inicjować postępowanie prowadzące do ich dokonania (np. nie może wystąpić do Sejmu z wnioskiem o wyrażenie ministrowi wotum nieufności).

4. Przyjmowanie dymisji Rady Ministrów.

Akt ten ma jedynie formalny charakter, tzn. że prezydent nie może nie przyjąć dymisji rządu w trzech przypadkach: gdy dymisję składa rząd na pierwszym posiedze-

niu nowo wybranego Sejmu, gdy Sejm nie uchwalił rządowi wotum zaufania bądź wyraził mu wotum nieufności. W tych przypadkach prezydent przyjmując dymisję rządu powierza mu równocześnie dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Natomiast w jednym przypadku przyjęcie dymisji rządu nie ma już li tylko formalnego charakteru. Dzieje się tak, jeżeli dymisję Rady Ministrów składa premier w związku ze swoją rezygnacją ze stanowiska, prezydent może odmówić przyjęcia dymisji rządu.

Należy przy tym zaznaczyć, że prezydent sam nie może nie tylko zdymisjonować powołanego przez siebie rządu, ale także nie może wystąpić do Sejmu o wyrażenie mu wotum nieufności. Nie może tego uczynić także nowo wybrany prezydent, który zmuszony jest wobec tego do współpracy z Radą Ministrów powołaną przez swojego poprzednika.

5. Występowanie do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów.

2. Kompetencje Rady Ministrów

Konstytucja, stanowiąc w art. 146 ust. 1, że: „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”, wymagałaby zmiany zastąpienia niejasnego terminu „prowadzi” bardziej jednoznacznym „określa”. W art. 146 ust. 3 stanowiącym, że RM kieruje administracją rządową, Konstytucja wyraźnie wskazuje na jej charakter jako organu władzy wykonawczej. Stosując pojęcie kierownictwa, wyznacza równocześnie pozycję RM w całym pionie administracji rządowej. Pojęcie to utożsamiane jest zwykle z hierarchicznym podporządkowaniem, określanym czasem jako nadzór dyrektywny. System taki występuje, gdy organ kierujący ma możliwość ingerowania w działalność podległych mu organów, łącznie z wydawaniem wiążących poleceń. Statuując zaś w art. 146 ust. 2 zasadę domniemania kompetencji RM w zakresie władzy wykonawczej, konstytucja wzmacnia jej pozycję w tym pionie organów państwowych, co ma szczególne znaczenie w relacjach między RM a prezydentem. W relacjach z parlamentem są wprowadzone sformułowania wyraźnie wskazujące, że ustawy ustalają zasady, a wykonująca je RM ma za zadanie określić środki ich realizacji.

Konstytucja nie ustala w sposób pełny kompetencji RM i — podobnie jak w przypadku drugiego członu władzy wykonawczej — prezydenta, dla uzyskania pełnego ich obrazu należy wziąć pod uwagę regulacje ustawowe rozwijające bądź uzupełniające normy konstytucyjne. Dla potrzeb tego opracowania nie jest konieczne dokonanie pełnej charakterystyki kompetencji RM. Ograniczono je tylko do tych, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia celu tego opracowania nakreślonego w tytule.

Z a p e w n i e n i e w y k o n a n i a u s t a w

Rada Ministrów, jako organ władzy wykonawczej, nie może ograniczyć się tylko do działań *stricte* wykonawczych. Konstytucja w art. 146 ust. 4 pkt 1 stwierdzając, że RM zapewnia wykonanie ustaw, ustanawia szersze obowiązki RM wynikające z tego, że nie tylko ona zajmuje się bezpośrednią realizacją ustaw. W tym kontekście RM powinna wpływać wszystkimi możliwymi w danej sytuacji środkami na pozostałe organy, aby właściwie wykonywały one ustawy.

Wydawanie rozporządzeń

Zgodnie z wolą ustrojodawcy w Polsce RM i ministrowie dysponują kompetencją do wydawania wyłącznie rozporządzeń wykonawczych. Mają one odciążyć parlament od regulacji nazbyt szczegółowych lub o charakterze technicznym, a także uzupełniać system powszechnie obowiązujących norm prawa stanowionego. Nie mogą naruszać ani zmieniać norm hierarchicznie wyższych (norm ratyfikowanych umów międzynarodowych, norm ustawowych, a tym bardziej konstytucyjnych). Wydawane są — w myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji — tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Nie może ono być oparte ani na domniemaniu (np. na podstawie oceny przydatności jakiejś reglamentacji dla skutecznej realizacji ustawy), ani na wykładni celowościowej, ani też nie może być wywiedzione z ogólnych kompetencji organów powołanych do wykonania ustaw, co podkreśla się nieraz w orzecznictwie sądowym¹⁶. Upoważnienie powinno więc być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy. Oznacza to konieczność sformułowania upoważnienia:

— Szczegółowego podmiotowo — wyraźnie wskazującego organ — spośród wymienionych w konstytucji, który może lub ma obowiązek je wydać.

— Szczegółowego przedmiotowo i wyraźnie wskazującego na instrumentalny charakter rozporządzenia w stosunku do regulacji prawnej stanowionej ustawą upoważniającą. Pomiedzy tą ustawą a rozporządzeniem powinien istnieć merytoryczny związek i normy rozporządzenia powinny służyć realizacji ustawy. Treść regulacji zawartych w rozporządzeniu musi dotyczyć tej samej problematyki, zmierzać do realizacji tych samych zadań i służyć tym samym celom, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego też rozporządzenie — mając na celu wykonanie ustawy — musi uwzględniać określony w zawartym w niej upoważnieniu zakres spraw przekazanych mu do uregulowania. Wykorzystanie choćby wyraźnych upoważnień ustawowych do innych celów, niż założone w upoważnieniu, albo wyjście poza jego zakres stanowi naruszenie legalności działania RM lub ministrów. Nie można przy tym zapominać, że dopuszczalność istnienia rozporządzenia regulującego materie ustawowe rodzi ważne problemy z punktu widzenia funkcjonowania podziału władz. Z tego też względu nie może dojść do tego, aby RM lub ministrowie otrzymali generalne pełnomocnictwo do wydawania takich aktów o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, gdyż mogliby *de facto* zastąpić suwerena lub jego przedstawicieli w działalności prawodawczej.

— Szczegółowego treściowo i zawierającego wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Innymi słowy, w ustawie należy zawrzeć jakąś merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć. Umożliwia to ponadto lepszą kontrolę zgodności aktu wykonawczego z ustawą, gdyż organ kontrolujący (sąd powszechny, sąd konstytucyjny) uzyskuje wyraźne kryterium określające zamiary ustawodawcy.

¹⁶ TK stwierdził: „[...] brak [...] wyraźnego stanowiska ustawodawcy nie może być inaczej interpretowany jak tylko w ten sposób, że w danym okresie nie udzielił kompetencji prawotwórczych”, OTK 1993, cz. I, Warszawa 1994, s. 39.

Upoważnienie ma charakter jednorazowy i organ, który je zrealizował, nie może w oparciu o to samo upoważnienie ponownie, odmiennie regulować te same materie. Uzyskał on jedynie doraźne upoważnienie, a nie upoważnienie o charakterze generalnym. Rozporządzenia są wydawane w trybie określonym w aktach prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania organów je wydających, pewne wymogi szczegółowe mogą zostać ustalone w ustawie zawierającej upoważnienie do ich wydania. Wymóg oparcia rozporządzenia o upoważnienie koresponduje równocześnie z wpływającym z Konstytucji RP (art. 92 ust. 2) zakazem dokonywania subdelegacji, tzn. dalszego przekazywania upoważnienia innemu organowi przez uprawniony w ustawie podmiot.

Praktyka ustrojowa rozwinęła środki mające za zadanie ochronę przed nadużyciem instytucji rozporządzenia przez organy władzy wykonawczej. Upoważnienie może zostać cofnięte przez ustawodawcę. Ponadto zachowuje on na przyszłość kompetencję do regulowania w ustawach materii, których dotyczy rozporządzenie. Może także zastrzec sobie bezpośredni udział w stanowieniu przez egzekutywę określonych rozporządzeń¹⁷. Współcześnie coraz większą rolę odgrywa jednak sądowa kontrola rozporządzeń sprawowana przez TK.

W tym miejscu należy nawiązać do głoszonego już od dawna postulatu wprowadzenia rozporządzenia wydawanego w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących w dwóch sytuacjach:

- koniecznych, np. dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, zapewnienia porządku, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego;
- w przypadkach, kiedy wydanie rozporządzenia jest konieczne dla wykonania ustawy, a w samej ustawie brak jest ku temu upoważnienia szczegółowego.

Akty takie byłyby poddane kontroli TK, a rozporządzenia pierwszej grupy może również i Sejm.

Wprowadzenie obu rodzajów rozporządzeń wymagałoby niewątpliwie zmiany konstytucji. Miałoby jednak duże znaczenie praktyczne i mogło usprawnić prace naczelnych organów państwowych odciążając parlament od regulowania w ustawach kwestii tak szczegółowych, jak choćby lokalizacja masztu radiowego. Dałoby również rządowi do ręki instrument umożliwiający na reagowanie na nagłe zagrożenia. Za wystarczające należy w tym kontekście uznać dotychczasowe środki mające za zadanie ochronę przed nadużyciem instytucji rozporządzenia przez organy władzy wykonawczej.

K o o r d y n o w a n i e i k o n t r o l o w a n i e p r a c o r g a n ó w a d m i n i s t r a c j i r z ą d o w e j

RM kierując całą administracją rządową musi mieć możliwość badania, w jaki sposób wykonuje ona swoje obowiązki, a więc kontrolowania jej działalności. Korzysta z reguły w tym wypadku albo z wyspecjalizowanych jednostek kontroli wewnętrznej, albo z NIK. Gdy zaś chodzi o kompetencje koordynacyjne RM, to trzeba podkre-

¹⁷ Niedopuszczalne byłoby jednak wydanie rozporządzenia przez parlament, gdyż jest to kompetencja egzekutywy i wówczas parlament naruszyłby zasadę podziału władz.

ślić, że nie od razu konieczne jest, by RM działała władczo. W większości wypadków wystarczy uzgadnianie kierunków prac podległych jej organów, a zwłaszcza ministrów. Jest to o tyle wskazany sposób działania, że zakres spraw powierzonych organom administracji rządowej jest dość szeroki i z jednej strony trudno wyraźnie merytorycznie odgraniczyć zagadnienia, którymi zajmują się poszczególne organy, z drugiej zaś strony rozstrzygnięcie konkretnej sprawy wymaga często współdziałania różnych organów, z których każdy rozwiązuje tylko jeden jej aspekt. Niekiedy działalność kontrolna RM ma ustalone formy (np. w praktyce wojewodowie składają RM co pół roku sprawozdania będące podstawą oceny ich okresowej działalności).

Ze względu na skalę koordynacji RM jedynie w najważniejszych, najbardziej skomplikowanych sprawach podejmuje tę kompetencję na posiedzeniach. Z reguły korzysta z pomocy swoich organów wewnętrznych i dopiero jeżeli ich wysiłki okażą się bezowocne, sama wkracza do akcji.

O c h r o n a i n t e r e s ó w S k a r b u P a ń s t w a

Ogólnikowe sformułowanie tej kompetencji w art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji dopuszcza podejmowanie przez RM różnorodnych działań, byleby tylko służyły one wykorzystywaniu przez RM i podległe jej organy wszystkich prawnych możliwości przysparzania korzyści Skarbowi Państwa bądź przynajmniej zapobiegały uszczupleniu majątku będącego w jego dyspozycji. Należy przy tym dodać, że aczkolwiek Skarb Państwa posiada osobowość prawną (art. 33 k.c.), to sam żadnym mieniem nie zarządza, a czynią to działające w jego imieniu jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej (tzw. *statio fisci*). W istocie jest on więc zbiorem tych jednostek i nie posiada żadnych odrębnych od nich organów. Stąd też troska ustrojodawcy, aby organy wyodrębnionych jednostek państwowych — w tym wypadku podlegających RM — występując samodzielnie w stosunkach cywilnoprawnych jako przedstawiciele Skarbu Państwa, przestrzegały jego interesów. Ta norma konstytucji jest w zasadzie zapomniana, a może służyć stawieniu tamy różnym działaniom prywatyzacyjnym czy antyprywatyzacyjnym parlamentu.

K i e r o w a n i e w y k o n a n i e m b u d ż e t u p a ń s t w a o r a z u c h w a l a n i e z a m k n i ę c i a r a c h u n k ó w p a ń s t w o w y c h i s p r a w o z d a n i a z w y k o n a n i a b u d ż e t u

RM realizuje ustawy m.in. za pomocą środków materialnych przyznanych na poszczególne cele w ustawie budżetowej. W realizacji ustaw i wykonaniu budżetu uczestniczą też podległe jej organy. Stąd też nie wystarczy, aby sama podjęła działania mające na celu wypełnienie tych zadań wykonawczych, ale powinna też przy pomocy instrumentów, jakimi dysponuje, oddziaływać na podległe sobie organy i współdziałać z organami jej nie podporządkowanymi.

RM odpowiada za wykonanie budżetu przed Sejmem, który udziela jej absolutorium. Nic więc dziwnego, że to do zakresu jej kompetencji należy uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu. Powinna je

wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa przedstawić Sejmowi w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego.

W tym kontekście ważne jest bardziej precyzyjne konstytucyjne uregulowanie absolutorium. Nieudzielenie absolutorium wiąże się w wielu państwach z dymisją rządu. W Polsce Konstytucja RP z 1997 r. nie określa prawnych skutków nieudzielenia Radzie Ministrów absolutorium i nie wiąże tego z jej dymisją. Oznacza to, że negatywna ocena działalności finansowej Rady Ministrów może — co najwyżej — być powodem wystąpienia z wnioskiem o wotum nieufności, ale wcale nie jest powiedziane, że uzyska on wymaganą większość, trudniejszą niż uchwała o nieudzieleniu absolutorium.

Nieudzielenie absolutorium może otworzyć drogę do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu. Gdy uchwała w przedmiocie absolutorium zapada wobec nieistniejącego już rządu, jest to jedyny z jej możliwych skutków. Warto však podkreślić, że w razie nieudzielenia absolutorium nie ma prawnego obowiązku podjęcia w stosunku do członków danego rządu postępowania z tytułu odpowiedzialności konstytucyjnej.

Konstytucje wielu państw nie ustalają skutków udzielenia absolutorium. W doktrynie prawa konstytucyjnego w Polsce istnieją w tym wypadku zasadnicze różnice poglądów. Andrzej Gwiżdż uważał, że zamyka ono „drogę do ponownego rozpatrywania oceny należytości wykonania budżetu jako całość, nie wyklucza jednak, także i w późniejszych terminach, odmiennych ocen co do działań dysponentów poszczególnych części budżetu Państwa. Odnosi się to [...] także do możliwości postawienia pod sąd Trybunału Stanu. Żaden przepis prawny nie wyklucza bowiem pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członka rządu, któremu Sejm udzielił absolutorium”¹⁸. Piotr Winczorek reprezentuje zaś diametralnie odmienne stanowisko pisząc: „[...] udzielenie rządowi absolutorium za wykonanie budżetu w roku poprzednim skutkowało w postaci zamknięcia drogi do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu członkom rządu (rządów), który (-e) wykonywał (-y) budżet w tym okresie”¹⁹. Konstatację tę uzasadnia przede wszystkim tym, że Sejm udzielając absolutorium stwierdza równocześnie, iż rząd nie naruszył ustawy budżetowej w trakcie jej wykonania.

Zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów

Od dawna domeną władzy wykonawczej stało się zawieranie umów międzynarodowych. Jest to zrozumiałe zważywszy, że to organy tej właśnie władzy je realizują. W świetle art. 89 Konstytucji wyróżnić można trzy rodzaje umów międzynarodowych: umowy podlegające ratyfikacji i wymagające dla niej oraz dla ich wypowiedzenia zgody wyrażonej w ustawie, umowy podlegające ratyfikacji, lecz nie wymagające tej

¹⁸ A. Gwiżdż, *Opinia w sprawie znaczenia i skutków prawnych udzielenia przez Sejm rządowi absolutorium*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 106.

¹⁹ P. Winczorek, *Opinia w sprawie konsekwencji udzielania przez Sejm rządowi absolutorium dla odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej przed Trybunałem Stanu prezesa Rady Ministrów i ministrów z tytułu wykonania ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 111.

zgody dla ich ratyfikacji i wypowiedzenia, umowy nieodlegające ratyfikacji, lecz zatwierdzeniu. Wszystkie rodzaje umów zawiera RM (w praktyce robią to ministrowie kierujący resortem, którego zakresu działalności umowa dotyczy). Jedynie w przypadku pierwszego rodzaju umów Konstytucja RP określa w art. 89 ust. 1 (acz bardzo ogólnikowo) ich przedmiot. Nie czyni tego wobec dwóch następnych rodzajów, z czego wynika, że *de facto* od RM zależy, czy przedstawi umowę nie objętą regulacją art. 89 ust. 1 Konstytucji do ratyfikacji Prezydentowi RP, czy też dla ostatecznego wyrażenia zgody RP na związanie się nią wystarczy jej zatwierdzenie przez RM.

Uchylanie rozporządzeń lub zarządzeń ministra na wniosek prezesa RM

Z konstytucyjnej pozycji ministra wynika, że jego rozporządzenia posiadają moc prawną niższą od aktów RM i premiera o tej samej nazwie. Jeszcze niżej w hierarchii znajdują się zarządzenia ministra. Stąd też możliwość uchylania aktów ministerialnych przez RM, związana zresztą z innymi jej kompetencjami (np. kontrolnymi). Konstytucja nie określa przy tym w art. 149 ust. 2 przesłanek uchylenia aktu ministerialnego pozostawiając to do uznania RM (art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji stanowi, że RM „może uchylić” akt). Nie musi tu chodzić wyłącznie o zgodność danego aktu z prawem, ale również mogą za jego uchyceniem przemawiać inne względy, np. ekonomiczne, niewłaściwa realizacja przez akt celów polityki RM. Niemniej jednak przesłanki prawne mają w tym wypadku w państwie prawa szczególne znaczenie i nadal aktualny jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego głoszący, iż w sytuacji gdy zarządzenie lub rozporządzenie ministra jest niezgodne z prawem, premier ma obowiązek złożyć wniosek o uchylenie tego aktu, a RM zobowiązana jest go uchylić²⁰. W pozostałych przypadkach RM ma swobodę decyzji co do tego, czy zechce uchylić wadliwy, jej zdaniem, akt ministerialny. W tej sytuacji postulować należy wyraźniejsze określenie w konstytucji przesłanek działania RM, a także konstytucjonalizację powołanego poglądu TK.

3. Pozycja ustrojowa prezesa Rady Ministrów

Konstytucja wzmocniła pozycję prezesa RM utwierdzając w ten sposób tendencję wyrażoną w ustawie o RM. Kluczowe znaczenie dla określenia ustrojowej pozycji premiera ma art. 148 Konstytucji. Jest on ważny nie dlatego, że stanowi odrębny przepis normujący kompetencje prezesa RM (takie były już we wcześniejszych regulacjach konstytucyjnych), ale dlatego, iż kompetencje te umożliwiają mu rzeczywiste kierowanie RM, a nie tylko proste przewodniczenie jej pracom oraz uzasadniają uznanie go za samodzielny, naczelny organ administracji. Stanowi on, że premier wykonuje m.in. wymienione niżej czynności.

1. Reprezentuje RM.

W ramach tej grupy kompetencji premier w imieniu RM: podpisuje oświadczenia, dokumenty, akty prawne itp., występuje wobec innych organów państwowych, wobec

²⁰ Zob. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, 1994 r., cz. I*, Warszawa 1994, s. 67.

osób fizycznych i prawnych, a także wobec rządów innych państw. Premier przyjmuje też pisma adresowane do RM i nadaje im bieg,

2. Kieruje pracami RM.

Wypełnianie tej funkcji obejmuje w pierwszym rzędzie tradycyjne kompetencje związane z przewodnictwem RM; są to: zwoływanie, otwieranie, ustalanie porządku obrad i prowadzenie jej posiedzeń. Ponadto premier może przewodniczyć w każdym z komitetów RM. Pozycje premiera określają však te jego kompetencje, które pozwalają mu kształtować prace RM, przy równoczesnym pozostawieniu zarówno jej, jak i poszczególnym jej członkom samodzielności w zakresie prowadzenia działalności merytorycznej. Premier kierując pracami RM może: wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których działa on z jego upoważnienia; żądać informacji, dokumentów i sprawozdań od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody; zarządzać przeprowadzenie korespondencyjnego uzgadniania stanowisk członków RM; zwoływać posiedzenia z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć; brać udział w posiedzeniach komisji i komitetów sprawujących funkcję naczelnych organów administracji rządowej i przedstawiać na nich wnioski; przekazywać z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo strony sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika urzędu centralnego do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi; rozstrzygać spory kompetencyjne między ministrami; zastępować ministra w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub czasowej niezdolności ministra do wykonywania obowiązków, albo wskazać członka rządu, który będzie go zastępował; nadawać statut ministerstwu i ustalać w nim jego szczegółową strukturę organizacyjną; ustalać w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra oraz ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej mający obsługiwać ministra, a także określać organy i jednostki organizacyjne podległe ministrowi kierującemu działem administracji rządowej.

3. Wydaje rozporządzenia.

Problem rozporządzeń został omówiony już wcześniej.

4. Zapewnia wykonanie polityki RM i określa sposoby jej wykonania.

Korzysta w tym wypadku wobec członków RM z przyznanych mu kompetencji związanych z kierowaniem pracami RM. Ponadto powinien wpływać wszystkimi możliwymi w danej sytuacji środkami na pozostałe organy państwowe, aby nie przeszkadzały we właściwym wykonywaniu przez RM jej polityki.

5. Koordynuje i kontroluje pracę członków RM.

W oparciu o doświadczenia dotychczasowe należy przyznać w zasadzie słuszność stanowisku Pawła Sarneckiego, że: „[...] podejmowana przez premiera koordynacja międzyministerialna realizowana jest dla urzeczywistnienia zadań i celów politycznych określanych przez rząd, a nie dla zadań i celów, określanych przez premiera. [...] Również odpowiedzialność polityczna za kształt działań koordynacyjnych premiera spada na Radę Ministrów”²¹. W sytuacjach szczególnych działalność koordynacyjna

²¹ P. Sarnecki, omówienie art. 55 Małej Konstytucji, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 1996, s. 1–6.

prezesa RM służyła jednak wyłącznie realizacji jego kompetencji, zwłaszcza związanych z kierowaniem pracami RM, a one z kolei były pomocne w stymulowaniu uzgodnień pomiędzy członkami RM (np. podczas zwoływanych przez premiera posiedzeń z udziałem właściwych ministrów). Nie należy przy tym zapominać, że w ramach RM istnieją inne, poza premierem, podmioty koordynujące — choćby sama RM, czy jej komitety. Kompetencje koordynacyjne premiera zyskują w tej sytuacji na znaczeniu w rządach koalicyjnych i wtedy gdy jest niezbędna bieżąca, permanentna koordynacja, której nie zapewniają zbierające się okresowo ciała kolegialne. Odgrywają one ponadto dużą rolę w momentach kryzysowych, w których zachodzi potrzeba szybkiego działania, z oczywistych przyczyn trudnego do osiągnięcia w ciałach kolegialnych.

Inaczej sprawa przedstawia się w tzw. rządzie autorskim. Trudno jednak wskazać tu na konieczność jakiś konkretnych zmian prawnych. Wystarczy odpowiednio stosować dotychczasowe unormowania. Można by co najwyżej zastanowić się nad przejęciem z występującego w Niemczech systemu kanclerskiego instytucji wytycznych szefa rządu²².

Kontrola pracy członków RM stanowiąc osobną kompetencję premiera dostarcza mu równocześnie informacji użytecznych dla wykonywania jego zadań — zwłaszcza koordynacyjnych i kierowniczych (np. wykorzystane one mogą być do wystąpienia z wnioskiem do RM o uchylene rozporządzenia lub zarządzenia ministra). Kontrole rzadko przeprowadza on osobiście. Regułą jest powierzenie jej organom pomocniczym RM, NIK lub Kancelarii Prezesa RM.

6. Sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym.

Ramy tego nadzoru określa sama konstytucja oraz ustawy dotyczące samorządu terytorialnego.

7. Jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Szczegółowo kompetencje tej grupy regulują ustawy zwykłe dotyczące administracji rządowej. Na mocy art. 153 ust. 2 Konstytucji premier jest także zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej.

8. Premier posiada oprócz wymienionych wyżej kompetencji dość szerokie uprawnienia w zakresie kreowania organów pomocniczych swoich lub RM.

Należy przypomnieć tu tylko, że może tworzyć z inicjatywy własnej lub na wniosek RM komitety, rady i zespoły. Ma ponadto kompetencje do powoływania i odwoływania wyższych urzędników państwowych: pełnomocników rządu, sekretarzy i pod-

²² Kanclerz określa wytyczne polityki rządu i w ramach tych wytycznych każdy minister kieruje swoim resortem samodzielnie, ale odpowiada przed kanclerzem za ich realizację. Wytyczne mogą mieć różną formę i stopień szczegółowości. Mogą być skierowane do konkretnego ministra, jak też i do części bądź ogółu członków rządu. Nie zawsze mają charakter kategoryczny i noszą nazwę wytycznych. Częściej są to raczej sugestie, apele, prośby. Dzieje się tak ze względów politycznych. Kanclerz nie może sobie pozwolić na autokratyczne rozstrzygnięcia przybierające postać formalnych wytycznych i musi brać pod uwagę opinie innych członków rządu — czołowych polityków swojej partii lub partii koalicyjnej. Gdyby postępowal inaczej, szybko utraciłby poparcie swojego zaplecza politycznego, a tym samym zaufanie w Bundestagu. Nic więc dziwnego, że kanclerze jedynie sporadycznie korzystają z tego instrumentu.

sekretarzy stanu (powołuje ich na wniosek właściwego ministra, ale ustawa o RM nie przewiduje takiego wniosku w przypadku ich odwołania).

9. Osobną grupę stanowią kompetencje premiera wobec wojewody, który jest przedstawicielem RM w województwie.

Na ustrojową pozycję premiera istotny wpływ ma również odgrywana przez niego rola w tworzeniu rządu i w zmianach w jego składzie oraz w składaniu dymisji RM. Przypomnijmy, że to on proponuje skład RM i ma wyłączne prawo występowania do prezydenta z wnioskiem o dokonanie zmian w składzie RM, a jego rezygnacja oznacza automatycznie dymisję rządu. Tylko on, w przypadkach określonych w konstytucji (art. 162 ust. 2), może złożyć dymisję RM. Ponadto może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie RM wotum zaufania. Ustawa o RM stanowiąc, że po przyjęciu dymisji rządu przez prezydenta do złożenia dymisji zobligowani są sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie, powierza premierowi decydowanie o przyjęciu lub odrzuceniu tych dymisji w okresie trzech miesięcy od dnia powołania rządu.

Podsumowując tę część wywodów, można uznać obecną regulację pozycji premiera za niewymagającą istotnych zmian.

SUMMARY

of the article:

The Executive in Poland: The Present Situation
and de lege fundamentalis ferenda remarks

The executive power in Poland is composed of the head of state, i.e. the President of the Republic (a single-person body), and the Government (a collegial body). The mutual relations between them does not refer to any models established in modern democratic states. It is a mixture of the chancellor's and presidential systems of government. The adoption of elements typical of two different models leads to eclectic solutions resulting in inconsistency of legal regulations. One cannot support a strong president and a strong prime minister at the same time. This might lead to serious political crises and disputes as to competence, especially in the circumstances of the so-called cohabitation.

If a radical change of the Constitution would be possible, it should have include a consistent introduction of one of the models of the executive that have been proved in democratic states. If, due to the lack of the required majority in Parliament or the lack of support for such a model from the public, no radical change of the Constitution would be possible, then some discipline could be imposed on the existing solutions to create conditions for future transition. This could also improve government efficiency.

The article discusses the existing constitutional provisions as well as proposals for moderate amendments, formulated on the basis of practical experience. They include: deprivation of the President of the right to legislative initiative, elimination of all presidential prerogatives exceeding those traditionally connected with the capacity of the head of state. the power to issue regulations in cases of necessity within the scope not regulated by statutes and other universally binding provisions, as well as precisely specified and constitutionally regulated approval of government accounts (discharge).

„WYTYCZNE” JAKO ELEMENT UPOWAŻNIENIA DO WYDANIA ROZPORZĄDZENIA (NA TLE ART. 92 KONSTYTUCJI RP¹)

1. W nauce prawa podkreśla się, iż sformułowany w art. 92 ust. 1 zdanie drugie *in fine* Konstytucji RP nakaz zamieszczania przez ustawodawcę — w tworzonego przez niego upoważnieniu do wydania rozporządzenia wykonawczego — w y t y c z n y c h dotyczących treści przyszłego aktu stanowi konstytucyjne *novum*², będąc zarazem rozwiązaniem o charakterze przełomowym w sposobie tworzenia norm prawa powszechnie obowiązującego.

Wprowadzenie omawianego elementu do konstytucyjnej konstrukcji rozporządzenia — obok obowiązku wskazania organu legitymowanego do wydania rozporządzenia oraz zakresu przedmiotowego przyszłego aktu — połączone z ustanowieniem monopolu rozporządzenia w kategorii aktów podustawowych powszechnie obowiązujących, stanowiących na szczeblu centralnym, zostało uzasadnione chęcią zabezpieczenia prymatu (priorytetu) ustawy w systemie źródeł prawa oraz ściśle wykonawczego charakteru rozporządzenia, a tym samym ustrojowej pozycji parlamentu jako władzy ustawodawczej. Ujmując rzecz bardziej ogólnie, obowiązek sformułowania w upoważnieniu ustawowym wytycznych co do merytorycznego kształtu rozporządzenia oznacza dalszą realizację koncepcji odejścia od doktryny „rozchwianego” modelu tworzenia prawa, której istota polega na szczelnym zamknięciu podsystemu prawa skutecznego *erga omnes*.

2. Należy jednak wskazać, że rozwiązanie — o którym mowa — nie ma całkowicie nowatorskiego charakteru. Bez wątpienia nowością ustrojową w zakresie ustalenia wymogu zawarcia w upoważnieniu wytycznych zawierających „merytoryczną treść dyrektywną”³ dla rozporządzeniodawcy jest nadanie tej regulacji wymiaru *f o r m a l n e g o*; materialnie warunek ten należy uznać za istniejący nawet pod rządami konstytucji z 1952 r. Jak zauważył Zdzisław Czeszejko-Sochacki, „przepis ten (art. 92 ust. 1 zd. 2, przyp. M.Ż-K.) traktować więc raczej należy jako potwierdzenie stanowiska, jakie od dawna rysowało się już w orzecznictwie, niż jako sformułowanie nowej, nieznannej dotąd przesłanki formułowania upoważnień”⁴. Już bowiem przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. niekwestionowane było stanowisko głoszące, że za niedopuszczalne konstytucyj-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483. Używany w opracowaniu termin „rozporządzenie” dotyczy rozporządzenia wykonawczego w rozumieniu art. 92 Konstytucji.

² Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Akty wykonawcze pod rządem Konstytucji z 1997 r. w świetle orzecznictwa TK*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna — Prawo — Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 405.

³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 159.

⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Akty wykonawcze pod rządem Konstytucji z 1997 r. ...*, s. 406.

nie uznawać trzeba każde upoważnienie, które charakteryzuje blankietowość. Fakt ten stanowi bezpośrednią konsekwencję przyjęcia wiele lat temu założenia doktrynalnego, w myśl którego rozporządzenie jest ze swej istoty aktem wtórnym, niesamoistnym. Teza ta została potwierdzona również przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu pochodzącym jeszcze z pierwszej fazy jego działalności, tj. przed 1989 r.: „Konstytucja PRL nie zezwala na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych”⁵. Także na gruncie obowiązywania Małej Konstytucji⁶ — aktu stanowiącego krok naprzód w stronę zacieśnienia funkcjonalnego i merytorycznego związku rozporządzenia z ustawą — Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „upoważnienie powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym”⁷. Podobny pogląd Trybunał wyraził także w jednym ze swoich fundamentalnych orzeczeń w omawianym zakresie, stwierdzając, iż ustawodawca nie może formułować upoważnienia w taki sposób, że: „w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia «w celu wykonania ustawy» [...], lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień [...], co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek”⁸.

Wobec powyższego trzeba stwierdzić, iż już przed 1997 r. należało wykluczyć możliwość tworzenia materialnie „pustych” upoważnień do wydawania rozporządzeń, co Trybunał przypomniał ponownie w wyroku z dnia 26 października 1999 r. w sprawie K 12/99 oceniając konstytucyjność przepisów prawa energetycznego upoważniających ministra do określenia szczegółowych zasad rozliczeń z odbiorcami indywidualnymi „[...] od czasów Konstytucji PRL można było mówić o obowiązku takiego zredagowania przepisu upoważnienia, aby wyznaczał pewne minimum kierunku unormowań, jakie mają być zawarte w akcie wykonawczym”⁹. Co więcej, Trybunał wyraził również przekonanie, że obowiązek, o którym mowa wcześniej, „[...] stawał się tym bardziej wyrazisty, im istotniejsza — z punktu widzenia praw obywateli i zasady wyłączności ustawy — stawała się treść uregulowań, które miały być zawarte w akcie wykonawczym”¹⁰.

⁵ Orzeczenie TK z dnia 19 października 1988 r., sygn. akt Uw 4/88, OTK ZU 1988, poz. 5, s. 79.

⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 ze zm.

⁷ Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95, OTK ZU 1995, nr 2, poz. 11, s. 100.

⁸ Orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 35, s. 304. W sprawie tej zakwestionowane upoważnienie brzmiało: „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w porozumieniu z Ministrem Finansów, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kontroli w zakresie stosowania paliwa rolniczego” (art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 7 lutego 1997 r. o paliwie rolniczym; ustawa została zaskarżona do TK w trybie kontroli prewencyjnej). Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby regulowanie „szczegółowych z a s a d” dotyczących danej materii w formie samoistnych norm rozporządzeniowych, czyli po pierwsze, norm mających charakter podustawowy, po drugie, bez jakichkolwiek ograniczeń, ponieważ bez podstawy w akcie ustawodawczym. Biorąc pod uwagę fakt, że powyższe upoważnienie delegowało do regulacji w trybie rozporządzeniowym materię, które ze względu na swą istotę (chodzi o kwestię „kontroli” oraz umocowań dla organu państwowego) należały do zakresu wyłączności ustawy, pełnomocnictwo to musiało zostać uznane za niedopuszczalne konstytucyjnie.

⁹ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 120, s. 683.

¹⁰ Tamże.

Tak sformułowana teza znalazła potwierdzenie w wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r. w sprawie K 10/99: „[...] obowiązek określenia owych «wytycznych» stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie nie formułowały *expressis verbis* takiego wymagania”¹¹. Trybunał doszedł tym samym do przekonania, iż konieczność zawarcia w upoważnieniu ustawowym merytorycznych wytycznych można określić jako *novum* w tym sensie, że nigdy dotąd taki wymóg nie został umieszczony wprost w przepisach konstytucyjnych (poprzednie przepisy nie formułowały takiego wymagania *expressis verbis*), co jednocześnie nie oznacza, że takiego wymogu prawnego nie było.

Inną sprawą jest, że choć wymóg wskazania kierunku normowania rozporządzeniowego istniał w poprzednim stanie prawnym, to nie był respektowany *in praxi*, stąd liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądzające o niekonstytucyjności wielu upoważnień ustawowych.

W związku z tym konieczne okazało się wykreowanie nowego mechanizmu zabezpieczającego, nowej dodatkowej bariery prawnej dla ustawodawcy, który tworzy wadliwe upoważnienia. W tym sensie wprowadzony do Konstytucji z 1997 r. obowiązek umieszczania w upoważnieniu wytycznych co do treści przyszłego rozporządzenia trzeba traktować jako taką właśnie dodatkową konstytucyjną barierę, która stanowi gwarancję zmierzającą do eliminacji zjawiska blankietowości ustawowych upoważnień, jak również zjawiska wykraczania poza szerokość tychże upoważnień przez organ wskazany do ustanowienia aktu wykonawczego.

Nie może więc dziwić, iż w trakcie prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego rysowało się wyraźne dążenie do konstytucyjnego przesądzenia konieczności formułowania wskazówek dotyczących treści przyszłej regulacji rozporządzeniowej. W projekcie konstytucji z 1995 r., przedstawionym na posiedzeniu KKZN w dniu 5 lipca 1995 r., znalazł się przepis stanowiący, że upoważnienie do wydania rozporządzenia „powinno ściśle określać organ mający wydać rozporządzenie i zakres spraw przekazanych do uregulowania (w e d ł u g z a s a d o k r e ś l o n y c h w u s t a w i e)”¹². Z kolei w projekcie jednolitym z dnia 19 czerwca 1996 r. przepis określający konstytucyjne wymogi co do upoważnienia do wydania rozporządzenia otrzymał brzmienie: „upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz w y t y c z n e (podkr. M.Ż.-K.) co do treści aktu”¹³.

¹¹ Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 162, s. 858.

¹² Debata na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej ZN w dniu 5 lipca 1995 r., Biuletyn KKZN XXII, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 139. Na marginesie warto dodać, że same starania o formalne zabezpieczenie ściśle wykonawczego charakteru rozporządzenia zauważyć można już w roku 1988 w projekcie ustawy o tworzeniu prawa. Odnaleźć tam można następującą definicję upoważnienia do wydania aktu wykonawczego: „Upoważnienie do wydania aktu wykonawczego powinno określać organ upoważniony do wydania tego aktu, określać dokładnie zakres spraw przekazanych do unormowania oraz zasady, którymi powinien się kierować organ realizujący upoważnienie, a w razie potrzeby ustalać także dodatkowe przesłanki dotyczące wydania aktu wykonawczego”.

¹³ Art. 76 ust. 2 zd. 2; projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1996 r. opublikowany [w:] P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 173.

3. Kolejna kwestia dotyczy odpowiedzi na pytanie o sposób rozumienia konstytucyjnego pojęcia „wytycznych dotyczących treści rozporządzenia”¹⁴. Po pierwsze, trzeba stwierdzić, iż sama ustawa zasadnicza nie precyzuje pojęcia „wytycznych”. Po drugie, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „[...] trudno też dla ustalenia definicji odwoływać się do koncepcji «pojęć zastanych», bo polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia «wytycznych» w takim rozumieniu”¹⁵.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że wytyczne co do sposobu realizacji przedmiotu upoważnienia ustawowego zawsze określają merytoryczny kształt, czyli właśnie treść przyszłej regulacji wykonawczej¹⁶. Innymi słowy, wytyczne, których istnienie wymaga ustrojodawca, nie dotyczą kwestii proceduralnych, związanych z wydaniem danego rozporządzenia. Oznacza to, że sformułowany przez ustawodawcę konstruującego upoważnienie nakaz, by zostało ono wydane „po zasięgnięciu opinii”, „po konsultacji” czy też „w porozumieniu”, nie stanowi wytycznych treściowych. Nakaz taki dotyczy jedynie strony formalnej, czyli procedury dochodzenia danego rozporządzenia wykonawczego do skutku¹⁷.

Poszukując definicji pojęcia „wytycznych merytorycznych”, warto przywołać ujęcie słownikowe tego terminu, który został zdefiniowany jako „podstawowe założenia, kierunki działania, dyrektywy, wskazówki”¹⁸. Z kolei podczas prac nad kształtem obowiązującej obecnie konstytucji pojawiła się definicja sformułowana przez Macieja Zielińskiego, który określił wytyczne jako „ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu”¹⁹. Podobnie rozumiał pojęcie wytycznych Paweł Sarnecki, określając je jako „wskazanie celu — kierunku, który miałby być osiągnięty w danym akcie”²⁰. W swoim „Stanowisku w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń” z 1998 r. Rada Legislacyjna określiła wytyczne jako „wskazówki co do treści aktu normatywnego,

¹⁴ A. Bałaban przypomina, że pojęcie „wytyczne” nie posiada pozytywnych konotacji i skojarzeń. Jak zauważa, „w czasach PRL były one formą centralnego sterowania administracją państwową, odbierającą jej możliwość samodzielnego działania i odpowiedzialności za jego skutki”; zob. A. Bałaban, *Wytyczne ustawowe*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 2, s. 13.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, *op. cit.*, s. 683.

¹⁶ Teza ta pojawiła się już w dwóch cytowanych wcześniej wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 1999 r., tj. w sprawie K 12/99 oraz w sprawie K 10/99.

¹⁷ W wyroku z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK ZU 2002, nr 3, seria A, poz. 36, badając konstytucyjność przepisów regulujących zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych, Trybunał Konstytucyjny wyraził przekonanie, że: „nie można [...] uznać wymogu zasięgnięcia przez Ministra Sprawiedliwości opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej przed wydaniem rozporządzenia za wytyczne do treści aktu. Są to bowiem wyłącznie wskazówki proceduralne i nie pozwalają na ustalenie merytorycznych wskazówek.”

¹⁸ Za: *Słownik języka polskiego*, red. nauk. M. Szymczak, t. III, Warszawa 1989, s. 862.

¹⁹ Wypowiedź eksperta Komisji Konstytucyjnej ZN, na posiedzeniu podkomisji redakcyjnej zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję w dniu 19 sierpnia 1996 r., Biuletyn KKZN XXXVIII, Warszawa 1997, s. 21.

²⁰ Tamże.

wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz”²¹. Definicja pojęcia „wytycznych” znajduje się też w § 66 ust. 1 *Zasad techniki prawodawczej*²². Rozporządzeniodawca z 2002 r. określa wytyczne treściowe jako „wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści”.

4. Kolejne zagadnienie dotyczy sposobu ujmowania wytycznych. Zastanowienia wymaga, czy z konstytucji wynikają jakieś specjalne warunki dla upoważnienia, czy też ustrojodawca pozostawia kwestię formalnego ujęcia wytycznych regułom techniki prawodawczej. Innymi słowy, czy konstytucja przesądza szczególnie (obowiązkowy) sposób redagowania wytycznych treściowych²³.

Przy próbie odpowiedzi na powyższe pytanie pojawia się problem dotyczący sposobu rozumienia samego pojęcia „upoważnienie do wydania rozporządzenia”. Wydaje się, iż istnieją dwa mieszczące się w kategoriach poprawnego rozumowania sposoby odczytania tego pojęcia.

Pierwsza interpretacja zakłada, że upoważnienie ustawowe to zarazem tzw. przepis upoważniający — pojędynczy przepis prawny, rozumiany jako jednostka redakcyjna, którego treść stanowi upoważnienie skierowane do kompetentnego organu. Pojedynczy przepis jest zatem formalną postacią upoważnienia, które materialnie obejmuje, obok podmiotu (autora przyszłego rozporządzenia) oraz zakresu przedmiotowego przyszłej regulacji, właśnie wytyczne merytoryczne dla wskazanego rozporządzeniodawcy. Przykład ilustrujący taki typ upoważnienia znajduje się w art. 5 ust. 2 ustawy z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców²⁴. Brzmi on: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób obliczania wartości pomocy udzielanej w różnych formach, biorąc pod uwagę w szczególności konieczność wyodrębnienia wartości pomocy spośród innych korzyści uzyskiwanych przez przedsiębiorcę oraz zindywidualizowania pomocy, w sposób zapewniający porównywalność wartości pomocy udzielanej w różnych formach poszczególnym przedsiębiorcom”.

Zacytowany przepis zawiera trzy obligatoryjne konstytucyjnie elementy upoważnienia, tj. wskazanie organu właściwego do wydania rozporządzenia — „Rada Ministrów”; wskazanie zakresu spraw przekazanych do uregulowania — „szczegółowy sposób obliczania wartości pomocy udzielanej w różnych formach”; wytyczne dotyczące treści rozporządzenia — „biorąc pod uwagę w szczególności konieczność wyodrębnienia wartości pomocy spośród innych korzyści uzyskiwanych przez

²¹ Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 3–4.

²² Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908.

²³ Warto zauważyć, iż pytanie to zostało postawione już w jednej z pierwszych wypowiedzi naukowych, jakie pojawiły się po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. na temat konstytucyjnego systemu źródeł prawa w nowo obowiązującej ustawie zasadniczej, której autor zauważył, że „rozstrzygnięcia wymagające formy wytycznych dotyczących treści rozporządzenia”; zob. A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 43.

²⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1177.

przedsiębiorcę oraz zindywidualizowania pomocy, w sposób zapewniający porównywalność wartości pomocy udzielanej w różnych formach poszczególnym przedsiębiorcom”.

Wybór powyższej wykadni pojęcia „upoważnienie ustawowe” oznacza w konsekwencji wadliwość każdego upoważnienia, które nie zawiera wszystkich konstytucyjnie obowiązkowych elementów upoważnienia w jednym przepisie prawnym. Przyjmując takie założenie, trzeba będzie uznać za obarczone wadą upoważnienie zawarte w art. 13 przywołanej wyżej ustawy z dnia 27 lipca 2002 r., umieszczone w co najmniej dwóch przepisach prawnych w sposób następujący: w ust. 1 art. 13: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, obszary, o których mowa w art. 12 ust. 1, maksymalne wielkości pomocy dla tych obszarów, szczegółowe warunki udzielania pomocy regionalnej oraz rodzaje kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą” oraz w ust. 2 art. 13: „[...] wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, uwzględnia się w szczególności poziom produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca na danym obszarze oraz konieczność zróżnicowania zakresu i warunków pomocy udzielanej małym i średnim przedsiębiorcom, a także konieczność zróżnicowania intensywności pomocy przeznaczanej na realizację dużych projektów inwestycyjnych w zależności od wpływu na konkurencję i ilości utworzonych, w wyniku ich realizacji, nowych miejsc pracy”.

Druga dopuszczalna interpretacja — cechująca się znacznie mniejszym rygoryzmem, a także większą funkcjonalnością — sprowadza się do pojmowania pojęcia „upoważnienie do wydania rozporządzenia” w kategoriach *n o r m y p r a w n e j*, zbudowanej na podstawie jednego, kilku lub nawet wielu przepisów, której treść stanowi parlamentarne przyzwolenie lub nakazanie wydania danego rozporządzenia.

W nauce prawa konstytucyjnego zdania w omawianej materii są wyraźnie podzielone. Kazimierz Działocha, w komentarzu do Konstytucji RP²⁵, wyraża pogląd o słuszności podejścia pierwszego, argumentując swoje przekonanie oczywistą intencją ustrojodawcy reformującego system tworzenia prawa w Konstytucji z 1997 r. Uznaje, że odmienny punkt widzenia „zaprzepaszcza *ratio legis* przyświecające twórcom konstytucji i oznacza — ni mniej, ni więcej — powrót do tego stanu rzeczy, jaki w kwestii upoważnień ustawowych i wykonawczego charakteru istniał przed ustanowieniem art. 92 ust. 1”. Podobny sposób rozumienia omawianej kwestii przedstawia Andrzej Gwiżdż, który stwierdza, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, „jak można sądzić z redakcji cytowanego przepisu (art. 92 ust. 1, przyp. M.Ż.-K.), nie mogą być czymś wywiedzionym z treści całego aktu ustawodawczego, w którym jest zawarte upoważnienie, ale muszą być [...] sformułowane w samej klauzuli upoważniającej”²⁶. A. Gwiżdż sugeruje, że wytyczne powinny stanowić „nawet odrębną jednostkę redakcyjną”²⁷.

²⁵ K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 28–29.

²⁶ A. Gwiżdż, *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządem nowej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 107.

²⁷ Tamże.

Z kolei Andrzej Bałaban reprezentuje drugi z wcześniej wskazanych punktów widzenia, podkreślając, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia stanowią „normatywną postać upoważnienia ustawowego”²⁸. Dodaje też, że „czym bowiem więcej przepisów ustawy wystąpi w roli wytycznych, tym lepiej określony zostanie cel wykonawczy upoważnienia”²⁹. Podobnego zdania jest Sławomira Wronkowska, która stwierdza, iż „podstawa tej normy (normy upoważniającej, przyp. M.Ż.-K.) wyraża się w przepisie, który nazywamy upoważniającym, ale jego rozmaite modyfikacje i uzupełnienia mogą być zawarte w innych przepisach ustawy oraz w k o n s t y t u c j i (podkr. M.Ż.-K.)”³⁰.

Powyższe stanowisko znajduje także odzwierciedlenie w poglądach Rady Legislacyjnej, która jednoznacznie opowiedziała się za interpretacją pojęcia „upoważnienie” w kategorii normy upoważniającej, tj. udzielającej upoważnienia do unormowania jakiejś dziedziny spraw aktem o randze rozporządzenia³¹, co oznacza dopuszczalność „odczytywania” wytycznych wskazujących merytoryczny kierunek rozwiązań dla danego rozporządzenia z treści całego aktu normatywnego. Rada Legislacyjna wyraziła przekonanie, że „zrąb” normy upoważniającej powinien znajdować się w przepisie określającym organ wskazany do wydania danego rozporządzenia oraz obligatoryjny lub fakultatywny charakter upoważnienia; wytyczne treściowe mogą być zawarte również w innych przepisach ustawy. Ponadto Rada stwierdziła, że „jeżeli normę upoważniającą wyraża się w kilku przepisach, należy je zamieścić w bezpośrednim sąsiedztwie i po sekwencji przepisów ustawowych, których funkcjonalnemu uzupełnieniu mają służyć”³².

Powyższy sposób interpretacji pozostaje spójny z postanowieniami rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W § 63 określona została treść przepisów upoważniających przyzwalających na ustanowienie rozporządzenia: „w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia wskazuje się: [...]”. Następnie rozporządzeniodawca wymienia cztery obligatoryjne elementy upoważnienia, stanowiące jednocześnie warunki określone w art. 92 ust. 1, tj.: organ właściwy do wydania rozporządzenia, rodzaj aktu, zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu, wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Z brzmienia przytoczonego przepisu wynika zatem, że „do wydania rozporządzenia”, czyli do ustanowienia pojedynczego aktu wykonawczego, ustawodawca obowiązany jest określić cztery elementy i czyni to „w przepisach upoważniających”, czyli w kilku, zatem niekoniecznie w jednym, przepisach.

Jeśli chodzi o poglądy Trybunału Konstytucyjnego, w cytowanym już wyroku w sprawie K 10/99 Trybunał stwierdził, że „zasada jednolitości ustawy jako aktu nor-

²⁸ A. Bałaban, *Co można wytknąć wytycznym*, „Rzeczpospolita” z dnia 14 lutego 2002 r.

²⁹ Tamże.

³⁰ S. Wronkowska, *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita” z dnia 10 sierpnia 1998 r.

³¹ Por. stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń, „Jurysta” 1999, nr 4, s. 10.

³² Tamże.

matywnego pozwala [...] na t o l e r o w a n i e (podkr. M.Ż.-K.) sytuacji, w której «wytyczne» zawarte są w innych postanowieniach ustawy niż przepis formułujący upoważnienie”. Dopuszczalność regulacji materialnych treści upoważnienia w różnych przepisach danej ustawy Trybunał wyprowadził z zasady j e d n o l i t o ś c i u s t a w y jako aktu normatywnego. Jednocześnie z powyższej wypowiedzi należy wyciągnąć wniosek, że Trybunał uznał za pożądane umieszczanie wytycznych treściowych w jednej jednostce redakcyjnej — przepisie upoważniającym (możliwe jest jedynie „tolerowanie” odmiennej sytuacji). Jednakże w tym samym orzeczeniu nieco dalej dość niekonsekwentnie Trybunał wyraził pogląd, że „konieczne jest, by przepis formułujący upoważnienie zawierał te wszystkie elementy, których istnienia wymaga art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji”.

W kolejnych orzeczeniach Trybunał powrócił jednak do koncepcji dopuszczalności zamieszczania wytycznych treściowych w innych przepisach ustawy niż tak zwany przepis upoważniający w myśl zasady jednolitości ustawy, jeżeli wytyczne będą sformułowane w sposób umożliwiający ich zrekonstruowanie³³. Na uwagę zasługuje również wypowiedź zawarta w wyroku z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie K 50/01, w którym Trybunał doszedł do przekonania, iż „brak wytycznych nie dyskwalifikuje przepisu upoważniającego (c h o ć ś w i a d c z y o j e g o l e g i s l a c y j n e j u ł o m n o ś c i)” (podkr. M.Ż.-K.)³⁴. Trybunał uzasadnił swoją tezę wskazując, iż „problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy”³⁵.

Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok w sprawie K 7/04 (*op. cit.*), w którym Trybunał — badając konstytucyjność upoważnienia zawartego w ustawie z dn. 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁶ dotyczącego czynszu najmu za lokale — stwierdził, iż „kierunek rozwiązania, które ma być przyjęte w rozporządzeniu, można wyprowadzić z c a ł o k s z t a ł t u u r e g u l o w a ń (podkr. M.Ż.-K.) zawartych w rozdziale ósmym ustawy o Policji”³⁷, wyraźnie opowiadając się za słusnością drugiej z wcześniej wskazanej koncepcji.

Wniosek, który nasuwa się po przedstawieniu powyższych tez orzeczniczych, sprowadza się do stwierdzenia, iż nie istnieje całkowicie jednoznaczne stanowisko polskiego sądu konstytucyjnego przyznające słusność jednej z wymienionych koncepcji, niemniej Trybunał uznaje umieszczenie wszystkich trzech obligatoryjnych

³³ Teza ta pojawia się również w wielu innych orzeczeniach Trybunału, m.in. w wyrokach: z dnia 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 164; z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK ZU 2002, nr 3, seria A, poz. 36; z dnia 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01, OTK ZU 2003, nr 3, seria A, poz. 22; z dnia 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02, OTK ZU 2003, nr 5, seria A, poz. 42; z dnia 10 grudnia 2003 r., sygn. akt K 49/01, OTK ZU 2003, nr 9, seria A, poz. 101; z dnia 29 listopada 2004 r., sygn. akt K 7/04, OTK ZU 2004, nr 10, seria A, poz. 109.

³⁴ Orzeczenie TK z dnia 18 marca 2003 r., sygn. akt K 50/01, OTK ZU 2003, nr 3, poz. 21, s. 305.

³⁵ Tamże.

³⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.

³⁷ Wyrok TK z dnia 29 listopada 2004 r., sygn. akt K 7/04, *op. cit.*, s. 1311.

elementów upoważnienia za bardziej pożądane, chociaż niekonieczne, dopuszczając umieszczanie wytycznych w kilku przepisach danej ustawy czy nawet wyprowadzając je z całokształtu przepisów ustawowych.

Powstaje jeszcze konieczność odpowiedzi na pytanie, czy wytyczne dotyczące sposobu realizacji upoważnienia ustawowego mogą zostać umieszczone w innych ustawach niż ustawy zawierające określenie rozporządzeniodawcy oraz przedmiotu rozporządzenia.

Wydaje się, iż nie jest wykluczone, ażeby wytyczne wskazujące kierunek merytorycznych rozwiązań przyjętych w danym rozporządzeniu znajdowały się w innych ustawach niż ustawa zawierająca bezpośredni przepis upoważniający. Skoro bowiem warunkiem konstytucyjności każdego rozporządzenia jest jego zgodność ze wszystkimi ustawami funkcjonującymi w obrocie prawnym, to nie ma — jak się zdaje — przeszkód, aby wytyczne treściowe były umieszczone także w innych ustawach, które dotyczą zakresu przedmiotowego danego rozporządzenia. Co więcej, można sformułować tezę, że takie przyjęcie zabezpieczałoby spójność i niesprzeczność systemu prawnego. Jednocześnie należy przypomnieć w tym miejscu, że rozporządzenie wykonawcze nie może wkraczać w materię ustawową, czyli po pierwsze — w materię konstytucyjnie zarezerwowaną dla aktów o randze ustawy oraz po drugie — w materię, która objęta została decyzją ustawodawcy regulacją ustawową.

W jednym ze swoich wyroków w sprawie sygn. akt P 27/02 Trybunał, poddając analizie rozporządzenie w przedmiocie podatku od towarów i usług, wyraził pogląd, że „wytyczne w sprawach podatku od towarów i usług powinny być związane z istotą tego podatku, a więc uwzględniać w szczególności założenia ustawy budżetowej dotyczące dochodów z tytułu podatku od towarów i usług, przebieg realizacji budżetu państwa [...]”³⁸, co wskazuje na dopuszczalność poszukiwania wytycznych merytorycznych również w innych ustawach niż ustawa zawierająca bezpośrednie upoważnienie do wydania rozporządzenia. Z kolei w wyroku z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie K 20/99, dokonując oceny upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną³⁹ pod kątem spełnienia konstytucyjnego wymogu istnienia wytycznych treściowych, Trybunał poszukiwał ich „w innych ustawach reformujących służbę zdrowia (np. w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, ustawie o zakładach opieki zdrowotnej, tzw. ustawach samorządowych)”, jednocześnie zaznaczając, że „dopuszczalność takiego pomieszczenia wytycznych budżet musiałoby daleko idące wątpliwości”⁴⁰. Wyprowadzić można wniosek, iż Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza w sposób kategoryczny poszukiwania wytycznych w innych ustawach, niemniej przy zastosowaniu najwyższej ostrożności i tylko w sytuacji, gdy charakter regulowanej materii na to pozwala.

³⁸ Wyrok TK z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02, OTK ZU 2003, nr 6, seria A, poz. 59, s. 771.

³⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt K 20/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 140, s. 739.

Podsumowując tę część rozważań, nasuwa się konkluzja, że z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania systemu tworzenia prawa bardziej właściwe wydaje się podejście drugie, które konstytucyjny termin „upoważnienie” każe zawsze postrzegać jako normę prawną, której treść stanowi prawne umocowanie podmiotu wydającego dane rozporządzenie. W koncepcji tej przepis upoważniający jest najważniejszym elementem, na podstawie którego tworzy się ową normę upoważniającą, ale jest to tylko jeden z elementów ją kształtujących, choć teoretycznie nie można wykluczyć sytuacji, gdy w danej ustawie przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego stanowi jedyny budulec do konstrukcji normy prawnej upoważniającej.

Znaczny rygoryzm „podejścia pierwszego” może doprowadzić do sytuacji, w której władza ustawodawcza będzie zobligowana w sposób nader sformalizowany określać założenia treściowe przyszłego rozporządzenia, mimo że regulowana materia nie będzie tego wymagała. Tym samym wszelkie interpretacje ustawy zasadniczej zmierzające do wniosku o bezwzględnej konieczności istnienia wytycznych jedynie w przepisie upoważniającym wydają się być błędne wobec nadmiernej restrykcyjności takiego stanowiska. A. Bałaban traktuje je jako „znamiona przedobrzenia starań o wykonawczy charakter rozporządzenia”⁴¹.

Druga z proponowanych interpretacji pozwala z kolei dostosować sposób regulacji wytycznych do kwestii mającej podlegać unormowaniu. Czasem wystarczy zatem wskazanie tzw. „minimum treściowego”; nigdy nie będzie jednak dopuszczalna sytuacja całkowitego braku w upoważnieniu ustawowym wytycznych co do treści rozporządzenia. W wyroku z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie K 16/01 Trybunał nie pozostawił wątpliwości, że jeśli w ustawie nie ma jakichkolwiek wytycznych wskazujących kierunek merytorycznych rozwiązań dla rozporządzeniodawcy, to nawet w sytuacji spełnienia pozostałych wymogów z art. 92 ust. 1 upoważnienie będzie musiało zostać uznane za sprzeczne z ustawą zasadniczą⁴².

5. Kolejny problem wymagający rozważenia dotyczy kwestii zakresu szczegółowości (inaczej g ł ę b o k o ś c i) wytycznych. Przed dokonaniem kategoryzacji typów rozporządzeń ze względu na konieczną czy pożądaną głębokość wytycznych treściowych trzeba odpowiedzieć na pytanie o *ratio* posługiwania się narzędziem, jakim jest rozporządzenie.

Po pierwsze, biorąc pod uwagę stronę formalną, rozporządzenie jest instrumentem o dużym stopniu elastyczności w sensie łatwości jego stanowienia oraz ewentualnej zmiany ze względu na większą efektywność i szybkość stanowienia. Po drugie, materie przekazywane najczęściej do regulacji w trybie rozporządzeniowym charakteryzują się niższym stopniem stabilności. Po trzecie, organy władzy wykonawczej realizujące z mocy postanowień konstytucji „na bieżąco” zadania wykonawcze posiadają lepszą i pełniejszą wiedzę co do konieczności nowelizacji poszczególnych regulacji w danym momencie, szczególnie tych o charakterze społeczno-gospodarczym. Jak

⁴¹ A. Bałaban, *Co można wytknąć wytycznym*, *op. cit.*

⁴² Wyrok TK z dnia 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 250, s. 1250.

zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 października 1999 r. w sprawie K 12/99, odesłania do rozporządzeń są „nieuniknione wobec stopnia komplikacji materii i konieczności dokonywania częstych zmian”⁴³. Po czwarte, wzięwszy pod uwagę istotę przyjętej koncepcji źródeł prawa, tj. dychotomiczny podział na akty powszechnie obowiązujące oraz obowiązujące wewnątrznie, prawodawca preferuje formę rozporządzenia w obawie o ewentualne nieuczynienie zadość konstytucyjnym wymogom w sytuacji, gdyby posłużył się innym aktem wykonawczym.

Przypominając, że wytyczne treściowe nie mogą mieć charakteru pozornego czy blankietowego, trzeba stwierdzić, iż wymagany stopień głębokości nie powinien być jednakowy w odniesieniu do wszystkich rozporządzeń. Innymi słowy, merytoryczna szczegółowość wytycznych jest *st o p n i o w a l n a*. Powstaje w tym miejscu pytanie o kryterium, które należy zastosować określając stopień szczegółowości. W myśl zasady wyrażonej w rozporządzeniu w przedmiocie Zasad techniki prawodawczej: „stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu; wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli”⁴⁴. Nasuwa się zatem wniosek, iż szczegółowość wytycznych treściowych zależy od istoty regulowanej materii.

Teza ta znalazła potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W cytowanym już wyroku w sprawie K 12/99 Trybunał zwrócił uwagę na fakt konieczności sformułowania wytycznych w taki sposób, by możliwe było ich odkodowanie („o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych”)⁴⁵. Po drugie dodał, iż „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela w taki sposób, że im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być ta regulacja i tym mniej materii pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych”⁴⁶.

Granice swojej kontroli w zakresie konstytucyjności ustawowego upoważnienia pod kątem zawartych w nim wytycznych merytorycznych Trybunał Konstytucyjny określił w sposób następujący. Otóż w wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r. w sprawie K 10/99 stwierdził, iż „sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i — oczywiście — zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy”. Teza ta została powtórzona w wielu kolejnych wyrokach⁴⁷.

⁴³ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, *op. cit.*, s. 682.

⁴⁴ § 66 ust. 2 rozporządzenia prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, *op. cit.*, s. 684.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Por. np. wyroki TK: z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01, OTK ZU 2003, nr 5, seria A, poz. 37, s. 491 oraz z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02, *op. cit.*, s. 771.

Trzeba podkreślić, że istnieje szczególnie przypadek, w którym wytyczne musi cechować dalej idąca szczegółowość. Dzieje się tak, gdy ustawodawca przesądza w upoważnieniu o obowiązku albo możliwości zmiany postanowień ustawy w trybie rozporządzenia, czyli aktu o charakterze podustawowym⁴⁸. Choć dopuszczalność zawierania takich klauzul stanowi kontrowersyjny problem⁴⁹ i musi być oceniana szczególnie krytycznie w świetle założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa, to tak specyficzne upoważnienie wymaga wyjątkowego zabezpieczenia w postaci bardzo precyzyjnego określenia granic wiążących rozporządzeniodawcę. Praktyka legislacyjna powinna powstrzymywać się jednak od wprowadzania tego typu uregulowań⁵⁰.

Z drugiej strony, wydaje się również, że ustawodawca nie powinien formułować wytycznych w sposób nazbyt szczegółowy, to jest taki, który nie pozostawiałyby żadnej swobody prawodawczej organowi wskazanemu do wydania danego rozporządzenia. Skoro bowiem konstytucyjną cechą (funkcją rozporządzenia) w zasadzie nie jest konkretyzowanie postanowień ustawowych, ale unormowanie tych kwestii, których zakres nie jest tożsamy z materią uregulowaną w ustawie (w związku z czym rozporządzenie jest funkcjonalnym uzupełnieniem ustawy), to w konsekwencji wytyczne powinny materialnie wyznaczyć sam kierunek, ale nie przesądzać o szczegółach rozstrzygnięć zawartych w rozporządzeniu. Jeśli bowiem ustawodawca podejmuje decyzję o przekazaniu uregulowania pewnych kwestii w trybie rozporządzeniowym, czyli tym samym uznaje organ wskazany w upoważnieniu za bardziej właściwy do unormowania tych materii, nie powinien jednocześnie normować tych materii samodzielnie. Takie upoważnienie może być nawet uznane za obciążone wadą, gdyż konstytucyjnym celem rozporządzenia jest wykonanie ustawodawczej decyzji parlamentu przez organ władzy wykonawczej lub organ ochrony prawa (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). W nauce prawa konstytucyjnego można spotkać pogląd, iż „próby rozbudowywania wytycznych mogą inną drogą pozbawić samodzielności i odpowiedzial-

⁴⁸ TK wypowiadał się na ten temat jeszcze pod rządami konstytucji z 1952 r.: „Trybunał Konstytucyjny w ślad za swoim poglądem, wyrażonym w orzeczeniach z dnia 28.05.1986 r. (U. 1/86) i z dnia 5.11.1986 r. (U. 5/86), podziela jednak także stanowisko, że w ustawie można bardzo wyjątkowo upoważnić do zmiany ściśle oznaczonych postanowień ustawy, pod warunkiem dokładnego określenia w niej zakresu i kierunku dopuszczalnej zmiany, według zasad wyznaczonych w ustawie upoważniającej”. Trybunał dodał następnie, iż „dopuszczalność takiego rodzaju upoważnień należy odnieść do takich przepisów ustaw, które regulują mało stabilne materie społeczno-gospodarcze i zawsze pod warunkiem zawężającej wykładni dopuszczalnych zmian” (orzeczenie TK z dnia 22 kwietnia 1987 r., sygn. akt K 1/87, OTK 1987, poz. 3, s. 46). Przytoczony pogląd Trybunału cechuje funkcjonalne podejście do narzędzia, jakim jest prawo. Podobnie stwierdza się w ogłoszonym niedawno „Raporcie wstępnym na temat podstawowych problemów stosowania Konstytucji RP”, iż „nie da się wykluczyć dopuszczalności ustawowego upoważnienia do zmiany jej przepisów w drodze rozporządzenia” (A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. nauk. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 164).

⁴⁹ K. Działocha, *Ustawa a inne akty normatywne*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. nauk. J. Trzcziński, Warszawa 1994, s. 68.

⁵⁰ Por. opinie Rady Legislacyjnej w sprawie zgodności z upoważnieniem ustawowym projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (projekt rozporządzenia z dnia 13 września 2004 r., sygn. akt RL-0303-155/04), „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 1, s. 73.

ności władzę wykonawczą wedle zasady jedności władzy państwowej, znanej z PRL⁵¹. W istocie, w warunkach przyjęcia zasady podziału władzy, szczegółowe, nazbyt rozbudowane wytyczne mogłyby stać w sprzeczności z sensem regulacji danej materii przez organ inny niż parlamentarny. Niemniej, o czym była już mowa, stopień szczegółowości wytycznych treściowych musi być określany i ewentualnie oceniany *a casu ad casum*. Czasem wytyczne dla danej „materii muszą z natury rzeczy mieć bardziej ramowy, ogólny i elastyczny zarazem charakter”⁵².

W wyroku z dnia 10 września 2001 r. w sprawie K 8/01 Trybunał, dokonując rekapitulacji swoich dotychczasowych poglądów w przedmiocie wytycznych, podkreślił ponadto, że „jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii”⁵³.

6. Kolejne ważne zagadnienie dotyczy odpowiedzi na pytanie, jakiego typu metodę czy metody należy stosować formułując wytyczne. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego właściwy wydaje się wniosek, iż s p o s ó b u j ę c i a wytycznych treściowych w upoważnieniu można określić jako charakteryzujący się dużym stopniem dowolności⁵⁴. Istotne jest jednak, aby podmiot wydający dane rozporządzenie potrafił prawidłowo odczytać intencje ustawodawcy. Innymi słowy, autor rozporządzenia każdorazowo powinien z pomocą wytycznych być w stanie odkodować *ratio* danej ustawy. Istotny zatem jest sam cel a nie sposób. Dlatego też nie istnieją ściśle reguły, które przesądzałyby o kształcie formalnym wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Reguł tych należy bardziej poszukiwać wśród dyrektyw techniki prawodawczej, w ustaleniach orzecznictwa konstytucyjnego oraz nauki prawa niż w samej konstytucji. Z drugiej strony wydaje się, iż nie byłoby dobrze, gdyby istniał sformalizowany, ściśle określony katalog takich reguł, niezależnie od rangi aktu prawnego, w którym zostałyby umieszczone.

Podobny pogląd wyraziła Rada Legislacyjna formułując swoje „Stanowisko w sprawie «konstruowania» upoważnień do wydawania rozporządzeń”⁵⁵ stwierdzając, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, by wytyczne treściowe miały dowolną postać redakcyjną.

Rada dopuściła możliwość formułowania wytycznych w sposób „negatywny” lub „pozytywny”. Wytyczne mające charakter „negatywny” to takie, które „[...] ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy. Na przykład mogą wykluczać podwyż-

⁵¹ A. Bałaban, *Co można wytknąć wytycznym, op. cit.*

⁵² Wyrok TK z dnia 29 listopada 2004 r., sygn. akt K 7/04, *op. cit.*, s. 1311.

⁵³ Wyrok TK z dnia 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 164, s. 866; również wyrok z dnia 12 maja 2004 r., sygn. akt U 1/04, OTK ZU 2004, nr 5, seria A, poz. 43.

⁵⁴ Por. m.in. wyroki TK z dnia: 14 grudnia 1999 r., K 10/99, *op. cit.*; 17 października 2000 r., sygn. akt K 16/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 253; 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01, *op. cit.*; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, *op. cit.*; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01, *op. cit.*; 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02, OTK ZU 2004, nr 4, seria A, poz. 32.

⁵⁵ Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do..., *op. cit.*, s. 8–10.

szanie albo obniżanie pewnych wielkości poza granice wskazane w upoważnieniu, mogą eliminować określony sposób ukształtowania jakiejś instytucji, albo określony tryb załatwiania spraw danego rodzaju⁵⁶. Z kolei wytyczne treściowe o charakterze „pozytywnym” zawierają wskazanie kryteriów, „jakimi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw”, wskazanie celów, „jakie miałyby spełniać unormowanie w jakiejś dziedzinie”, czy wskazanie funkcji, „jakie miałyby spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniodawcy⁵⁷. W każdym razie, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „ustawa musi zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań)”⁵⁸.

Obowiązujące *Zasady techniki prawodawczej* zawierają w § 66 ust. 1 niewyczerpujący („w szczególności”) katalog wskázówek dotyczących sposobu formułowania wytycznych.

Po pierwsze, wytyczne co do treści regulacji rozporządzeniowej mogą zawierać rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w danym rozporządzeniu. Przykład tego typu wytycznych znajduje się w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (*op. cit.*): „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, maksymalne wielkości pomocy horyzontalnej [...], z w y ł ą c z e n i e m (podkr. M.Ż.-K.) maksymalnych wielkości pomocy dla prac badawczo-rozwojowych określonych w odrębnych przepisach”.

Po drugie, wytyczne treściowe mogą określać granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia danego rozporządzenia. Tego typu granice określone są na przykład w upoważnieniu znajdującym się w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe⁵⁹: „Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Polityki Pieniężnej, może, w drodze rozporządzenia, wprowadzać ograniczenia w celach, o których mowa w ust. 1 pkt 3 i 4. Ograniczenia takie mogą obowiązywać do czasu przezwyciężenia powstałych trudności z bilansem płatniczym lub stabilnością waluty polskiej lub ustania powstałego w tym zakresie zagrożenia, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia ich wejścia w życie [...]”.

Po trzecie, wytyczne dotyczące treści mogą precyzować wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w danym rozporządzeniu. Dobry przykład ilustrujący ten typ wytycznych znajduje się w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶⁰: „minister właściwy do spraw środowiska (podmiot właściwy do wydania rozporządzenia, przyp. M.Ż.-K.) ustanawia, w drodze rozporządzenia, strefę ochronną zwierząt łownych, określając obszary wchodzące w jej skład oraz

⁵⁶ Tamże, s. 9.

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, *op. cit.*, s. 684.

⁵⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1178.

⁶⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880.

kryteria i sposoby utrzymania właściwej liczebności i struktury populacji poszczególnych gatunków zwierząt łownych (zakres spraw przekazanych do uregulowania, przyp. M.Ż.-K.), kierując się potrzebą: 1) ochrony gatunków zwierząt łownych w parkach narodowych; 2) tworzenia strefy bezpieczeństwa dla gatunków zwierząt łownych wychodzących na żerowiska poza obszar parku narodowego; 3) utrzymania właściwej liczebności i struktury populacji poszczególnych gatunków zwierząt łownych na obszarze parku narodowego w celu zachowania równowagi przyrodniczej (wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, przyp. M.Ż.-K.)”.

Po czwarte, wytyczne mogą wskazywać cele, jakie mają zostać osiągnięte przez dane rozporządzenie, na przykład tego typu wytyczne umieszczone zostały w art. 14 cytowanej wcześniej ustawy o ochronie przyrody: „minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje, typy i podtypy rezerwatów przyrody, kierując się potrzebą (podkr. M.Ż.-K.) zapewnienia na obszarach cennych przyrodniczo, zróżnicowanych pod względem wartości przyrodniczych, ochrony rezerwatowej oraz wytypowania reprezentatywnej liczby rezerwatów przyrody ze względu na dominujący przedmiot ochrony i główny typ ekosystemu”. Podobnie: art. 3 ust. 9 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego⁶¹: „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, tryb działania Komisji oraz wysokość wynagrodzenia członków Komisji i konsultantów za udział w jej pracach, w sposób zapewniający (podkr. M.Ż.-K.) sprawność działania Komisji [...]”.

Po piąte, niekiedy wytyczne powinny nakreślać okoliczności, jakie należy uwzględnić tworząc dane rozporządzenie, np. art. 3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie⁶², który stanowi, że „minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, granice między wodami morskimi a wodami śródlądowymi, mając na względzie (podkr. M.Ż.-K.) zróżnicowanie metod zarządzania żywymi zasobami morza i wód śródlądowych do celów wykonywania rybołówstwa”. Inny przykład: art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej⁶³: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia, [...] może ustalać zasady obchodów świąt i rocznic państwowych oraz innych uroczystości o zasięgu państwowym lub lokalnym — biorąc pod uwagę uwarunkowania kulturowe i historyczne oraz przyjęte w tym zakresie zwyczaje, kierując się w szczególności potrzebami społeczności lokalnych”.

W praktyce można odnaleźć przykłady upoważnień, które zawierają wytyczne łączące cechy kilku wskazanych wyżej typów wskazówek. Dobrym przykładem ilustrującym będzie upoważnienie zawarte w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁶⁴: „minister właściwy do spraw gospodarki, w poro-

⁶¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2702.

⁶² Dz.U. z 2004 r. Nr 62, poz. 574.

⁶³ Dz.U. z 1980 r. Nr 7, poz. 18 ze zm.

⁶⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 25, poz. 202.

zumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, kierując się potrzebą (podkr. M.Ż.-K.) zapewnienia bezpiecznego dla środowiska i zdrowia ludzi zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz u w z g l ę d n i a j ą c (podkr. M.Ż.-K.) wydawanie zaświadczeń o demontażu pojazdu, określi, w drodze rozporządzenia, minimalne wymagania dla punktów zbierania pojazdów”.

7. Podsumowując, nasuwa się wniosek, że nowy element w konstytucyjnej konstrukcji rozporządzenia wykonawczego, jakim jest obowiązek umieszczania w upoważnieniu (niekoniecznie rozumianym jako przepis upoważniający) wytycznych dotyczących treści przyszłego rozporządzenia, należy ocenić pozytywnie. Z pewnym jednak zastrzeżeniem. Dokonując wykładni prawidłowości upoważnienia, należy kierować się zasadą funkcjonalizmu, nie zaś rygoryzmu interpretacyjnego. Jeśli bowiem cel danej ustawy pozostaje możliwy do odkodowania na podstawie zawartych w niej wskazówek merytorycznych, to należy wnioskować, że upoważnienie zawarte w ustawie czyni zadość konstytucyjnym wymogom.

Oczywiste jest, że konstytucyjny obowiązek zamieszczania wytycznych dotyczących treści przyszłego rozporządzenia znacząco wzmacnia wykonawczy charakter tego aktu prawnego; stanowi, jak podkreśla K. Działocha, gwarancję wykonawczego charakteru rozporządzenia⁶⁵. Jeśli zatem organ wydający rozporządzenie w y k o n a u s t a w ę m a t e r i a l n i e, tj. zrealizuje wytyczne treściowe wynikające z upoważnienia ustawowego — wyrażone wprost w przepisie upoważniającym lub „zakodowane” przez ustawodawcę także w innych przepisach ustawy — rozporządzenie to będzie czyniło zadość wymogom postawionym przez ustrojodawcę. A. Bałaban stawia tezę, że badanie wytycznych merytorycznych jest w istocie badaniem wykonawczego charakteru danego rozporządzenia, przez co rozumie m.in.: „stopień szczegółowości norm ustawowych, nieprzekraczalne granice treści rozporządzenia, łączny cel wykonawczy i jego osiągnięcie w jednym lub wielu rozporządzeniach”⁶⁶. Takie połączenie konstytucyjnie obligatoryjnego wymogu istnienia wytycznych treściowych z drugim elementem konstruującym rozporządzenie, tj. z celem wykonywania ustawy, gwarantuje prawidłowe odkodowanie intencji ustrojodawcy projektującego monopol instytucji rozporządzenia wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego o charakterze podustawowym. Takie właśnie stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie K 50/01 zauważając, że jeśli przepisy wykonawcze (rozporządzeniowe) samodzielnie określają kwestie, które należą do materii ustawowej, to skutkiem tego jest odebranie rozporządzeniu waloru aktu wykonawczego, „czyniąc je z materialnego punktu widzenia aktem samoistnym”⁶⁷.

Należy też stwierdzić, że stworzona w art. 92 „bariera” w postaci wytycznych treściowych w praktyce nie zawsze okazuje się skuteczna. Często zdarza się tak, że wytyczne zawarte w upoważnieniu mają charakter pozorny, zatem niekonstytucyj-

⁶⁵ K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, *op. cit.*, s. 29.

⁶⁶ A. Bałaban, *Co można wytknąć wytycznym*, *op. cit.*

⁶⁷ Orzeczenie TK z dnia 18 marca 2003 r., sygn. akt K 50/01, OTK ZU 2003, nr 3, poz. 21, s. 308.

ny⁶⁸. Z drugiej strony, często rozporządzeniodawca tworzy prawo poza zakresem przedmiotowym i treściowym przekazanym przez ustawodawcę⁶⁹, przez co rozporządzenie traci wykonawczy charakter.

Istnieją jednak skuteczne, jeśli właściwie stosowane, procedury kontrolne konstytucyjności i legalności rozporządzeń w zakresie wytycznych co do ich treści. Należy do nich kontrola dokonywana przez niezależne sądy, Trybunał Konstytucyjny⁷⁰ (abstrakcyjne wnioski, pytania prawne oraz tryb skargi konstytucyjnej) oraz kontrola wewnątrzrządowa m.in. na zasadach art. 149 ust. 2 Konstytucji, a także działalność opiniodawczo-doradcza Rady Legislacyjnej.

SUMMARY

of the article:

Guidelines as a Element of an Authorization to Issue a Regulation
(Based on Article 92 of Poland's Constitution)

The article deals with the new constitutional provision which requires that each statutory authorization to issue a regulation should contain guidelines concerning the provisions of such act. However, under the previous Constitution, both in the doctrine of law and the practice of courts, the admissibility of blank authorizations was challenged, based on the assumption that a regulation is a secondary (derived or subordinate) act.

As a constitutive element of the definition of executive regulation, guidelines concerning its content should be perceived as directives or instructions contained in a statute, aimed at determining or shaping a material form of future legislation concerning regulations. Even if some may see it as a matter of doctrinal dispute, it seems that the founders of the constitution do not formulate an absolute requirement for guidelines to be contained in a single unit of the text of

⁶⁸ Sytuację tego typu opisuje opinia w sprawie upoważnienia do wydania rozporządzenia — art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (S. Wronkowska, *Opinia w sprawie upoważnienia do wydania rozporządzenia — art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 6, s. 104 i n.). Autorka opinii zauważa, że skoro ustawodawca „nakazuje, by określając «sposób i tryb wpłat należności...», to twórca rozporządzenia miał na celu „stworzenie skutecznej ochrony przed niebezpieczeństwem wprowadzania do obrotu substancji nowej..., bez wymaganego zgłoszenia”. Stworzenie takiej ochrony jest zadaniem ustawodawcy, a środkiem, który ma służyć realizacji tego celu, jest sankcja przewidziana w art. 40 ust. 1 powoływanej ustawy — obowiązek wpłaty do budżetu państwa kwoty stanowiącej 100% sumy uzyskanej ze sprzedaży substancji nowej wprowadzonej do obrotu bez wymaganego ustawą zezwolenia. Natomiast trudno sobie wyobrazić, by „skuteczną ochronę przed niebezpieczeństwem wprowadzenia do obrotu substancji nowej” można było osiągnąć przez ustalenie „sposobu i trybu” wpłat o wyc 100% sumy uzyskanej ze sprzedaży substancji, o której mowa”.

⁶⁹ Por.: Opinia Rady Legislacyjnej o projekcie rozporządzenia Ministra Łączności w sprawie reklamy usług powszechnych (projekt rozporządzenia z dnia 16 lipca 2001 r.), „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 4, s. 141–143.

⁷⁰ Dokonując kontroli konstytucyjności upoważnienia ustawowego w zakresie wytycznych treściowych, Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, iż jego zadanie polega, po pierwsze, na ustaleniu, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (wyrok TK z dn. 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01, *op. cit.*, s. 491).

legislative act. Therefore, guidelines may be covered not only in a single legal provision, but also in several provisions of a given statute. Guidelines do not need to have equal degree of precision (detail) in respect of each regulation. Nevertheless, the following relation can be found: the level of detail of guidelines should always be determined by the nature of the issue under regulation and, to say it more accurately, by its closeness to the issues connected with the legal status of individuals and similar entities. Moreover, the form of guidelines is not formalized, they may be edited with great discretion, and the choice of the method depends the author of the authorization. In the assessment of validity (constitutionality) of a statutory authorization, particularly its guidelines concerning provisions of such act, one should comply with the functional considerations rather than strict interpretation requirements. It is vital that the purpose of the statute containing an authorization to issue a regulation (with guidelines concerning its content) be understood. The more so, as the founders of the constitution provided for the existence of mechanisms and institutions responsible for the review of legitimacy of statutory authorizations, and guidelines contained therein, exercised, in particular, by independent courts.

PROBLEM KWALIFIKACJI AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

1. Stanowienie aktów prawa miejscowego (dalej: APM) należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.). Konstytucja nie definiuje pojęcia „akt prawa miejscowego”¹, pozostawiając ustawodawcy określenie szczegółowych zasad i trybu ich wydawania (art. 94 zd. 2)². Oznacza to konieczność zamieszczenia w ustawie nie tylko upoważnienia do wydania APM w konkretnej sprawie, ale także zasad i trybu wydawania. Nie jest przy tym wymagane, aby były to różne ustawy; upoważnienie wraz z określeniem sposobu wydania aktu może być uczynione w jednym akcie prawnym³, co zresztą powszechnie postuluje się w piśmiennictwie⁴. Polski ustawodawca odstąpił jednak od wydania ustawy traktującej całościowo o zagadnieniach prawotwórczych administracji terenowej, natomiast zamieścił cząstkowe regulacje w przepisach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej w województwie, a także w normach materialnego prawa administracyjnego⁵.

Generalnie można wyróżnić trzy obszary poddane regulacji prawa miejscowego:

- wykonywanie ustaw,
- sprawy ustrojowo-organizacyjne,
- przepisy porządkowe⁶.

¹ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 85; J. Jagoda, *Czy regulamin wynagradzania nauczycieli jest aktem prawa miejscowego?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 30.

² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 89.

³ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 32.

⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003, s. 34; G. Frister, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego — wnioski de lege ferenda*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 149; J. Jeżewski, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 167; E. Knosala, *W kwestii hierarchii źródeł prawa miejscowego*, [w:] *Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 136; J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 104.

⁵ Zob. przykładowe wyliczenie [w:] D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 140–146.

⁶ A. Błaś, J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 87 i n.; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 39 i n.; D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 160 i n.; B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 12 i n.; tegoż, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 187 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 217 i n.; M. Kotulski, *Akty...*, s. 33; M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 17; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 112 i n.; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 57 i n.; J. Świątkiewicz, *Prawo...*, s. 86 i n.

W przypadku przepisów ustrojowo-organizacyjnych oraz porządkowych normy upoważniające do ich podejmowania wskazują zarazem, że są to APM⁷. Natomiast podejmowanie aktów wykonawczych jest uregulowane w ustawach ustrojowych ogólną formułą „na podstawie upoważnień ustawowych”⁸, co sugeruje, że w ustawach innych (a zatem kształtujących materialne prawo administracyjne) powinno być zawarte upoważnienie do regulacji określonej kwestii i wskazanie, że regulacja ta będzie aktem prawa miejscowego. Tak jednak nie jest i kwestia powszechnej mocy wiążącej aktów wykonawczych stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień doktryny i jurysprudenencji⁹. Wynika to z daleko idącego zróżnicowania stanowiska ustawodawcy w kwestii kształtowania treści przepisów odrębnych ustaw upoważniających do normowania określonej dziedziny stosunków społecznych, które może przybrać postać¹⁰:

a) wskazania *expressis verbis*, że podjęty na podstawie upoważnienia akt normatywny jest APM i określenia jego formy (np. art. 47 ust. 3 w zw. z art. 92 ust. 2 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.)¹¹,

b) określenia formy, w jakiej akt normatywny ma być podjęty, czemu nie towarzyszy stwierdzenie, czy akt podjęty w tej formie posiada powszechną moc wiążącą (np. art. 104 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.),

c) pominięcia spraw formy i mocy wiążącej (np. art. 130a ust. 6 zd. 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515, ze zm.).

Regulacja typu a) nie budzi wątpliwości, że akt podjęty na jej podstawie ma powszechną moc wiążącą (lub że jej nie ma). Akty podjęte na podstawie norm kompetencyjnych ukształtowanych w sposób wskazany w pkt. b) i c), pomimo iż *prima facie*

⁷ Zob. np. art. 40 ust. 2 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm. (dalej: u.sam.gmin.); art. 40 ust. 2 i art. 41 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm. (dalej: u.sam.pow.); art. 18 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm. (dalej: u.sam.woj.); art. 40 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, ze zm. (dalej: u.adm.rz.); art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, ze zm.); art. 55 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. Nr 62, poz. 574, ze zm.).

⁸ Lub nawet, jak zostało to zapisane w art. 39 u.adm.rz. „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Nie należy z użycia w cytowanym przepisie liczby pojedynczej wyciągać wniosków, że ustawą — o której tam mowa — jest wyłącznie u.adm.rz. Jest to *lapsus linguae* ustawodawcy i nie budzi wątpliwości, że podstawą do wydawania aktów prawa miejscowego może być przepis jakiegokolwiek ustawy (D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 137, przypis 16).

⁹ J. Ciapała, *Powszechnie...*, s. 30; tegoż, *Zagadnienia...*, s. 84; J. Jagoda, *Czy regulamin...*, s. 30; I. i B. Pelc, *Nowe uregulowania — nowe wątpliwości*, „Wspólnota” 2000, nr 50, s. 39.

¹⁰ Zwane dalej odpowiednio regulacją typu a), b) lub c).

¹¹ Przepis może również wskazywać, że akt podjęty na jego podstawie nie jest APM (zob. art. 9 ust. 5 w zw. z art. 12 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm., *expressis verbis* przesądzający o niewiążącym charakterze uchwalanego przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy).

wynika z nich jedynie upoważnienie do regulacji określonej sfery stosunków społecznych, również są przepisami powszechnie obowiązującymi w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji. Jest to jednak następstwem uznania ich mocy wiążącej za pomocą wypracowanej w doktrynie i orzecznictwie metody polegającej na badaniu istnienia cech materialnych i formalnych APM¹². Elementem materialnym jest zamieszczenie w akcie co najmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym¹³.

O spełnieniu cech formalnych można natomiast mówić wówczas, gdy:

— istnieje wyraźne upoważnienie ustawowe do uregulowania określonej materii przez organ administracji¹⁴,

— APM należycie ogłoszono¹⁵.

Następstwem tej metody, jak zauważa Jerzy Ciapała, jest zasadnicze znaczenie wykładni aktu dla ustalenia jego powszechnej mocy wiążącej¹⁶. Znaczenie to polega na prawotwórczym charakterze wykładni aktu dokonywanej przed jego promulgacją. Stan taki rodzi liczne negatywne skutki, zarówno na etapie tworzenia prawa¹⁷, jak i jego stosowania. Problemy związane z działalnością prawotwórczą obejmują:

a) ustalenie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały będącej APM (ponieważ kompetencje organów wykonawczych, z wyjątkiem zarządu województwa, obejmują stanowienie przepisów porządkowych w sytuacjach nadzwyczajnych)¹⁸,

b) konieczność konsultacji projektu aktu z określonymi podmiotami, np. związkami zawodowymi w zakresie objętym ich zadaniami (art. 19 ust. 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.), czy ze społecznością lokalną w przypadku tworzenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2 u.sam.gmin.),

c) zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie projektu aktu przez inny organ, np. uzgodnienie projektu statutu gminy powyżej 300 tys. mieszkańców, czy statutu m.st. Warszawy z prezesem Rady Ministrów (art. 3 ust. 2 u.sam.gmin., art. 4 ust. 2 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. Nr 41, poz. 361, ze zm.),

¹² J. Ciapała, *Powszechnie...*, s. 30; tegoż, *Zagadnienia...*, s. 85; B. Dolnicki, *Akty...*, s. 10; tegoż, *Samorząd...*, s. 185; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, LEX nr 81765.

¹³ Wyroki NSA: z dnia 10 lipca 2001 r., sygn. akt SA/Wr 2729/00, OSS 2002, nr 1 oraz z dnia 14 listopada 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1389/03, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” (dalej: OSS) 2004, nr 1. Zob. też J. Ciapała, *Powszechnie...*, s. 34.

¹⁴ Np. art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.), art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747, ze zm.). Zob. też wyroki NSA: z 16 maja 2001 r., sygn. akt III SA 2622/00, ONSA 2002, nr 3; z 20 marca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 177/02, OSS 2002, nr 3.

¹⁵ J. Ciapała, *Powszechnie...*, s. 46; J. Jagoda, *Czy regulamin...*, s. 30; M. Kotulski, *Akty...*, s. 41; wyrok NSA z 26 października 2001 r., sygn. akt SA/Rz 1622/01, „Finanse Komunalne” 2002, nr 2.

¹⁶ J. Ciapała, *Zagadnienia...*, s. 84.

¹⁷ G. Frister, *Stanowienie...*, s. 148; J. Jagoda, *Czy regulamin...*, s. 30 i n.

¹⁸ Zob. np. wyroki NSA: z 10 lipca 2001 r., sygn. akt SA/Wr 2729/00; z 1 marca 2001r., sygn. akt SA/Bk 1532/00, OSS 2002, nr 11.

d) przestrzeganie innych, określonych prawem procedur opracowywania projektów APM (np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego)¹⁹,

e) zgodność treści APM z delegacją ustawową zawartą w więcej niż jednym przepisie ustawy²⁰ (konieczność uznania przepisu ustawowego za podstawę prawną APM w drodze zabiegów interpretacyjnych może doprowadzić — w trudniejszych przypadkach wykładni przepisów — do pominięcia innych norm będących podstawą prawną aktu, a tym samym do jego niezgodności z ustawową delegacją),

f) techniczne opracowanie APM zgodnie z rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), których wybrane postanowienia, stosownie do §143 tego rozporządzenia, stosuje się również do APM²¹,

g) możliwość stwierdzenia nieważności APM pochodzącego od organu jednostki samorządu terytorialnego również po upływie roku od jego podjęcia²² (art. 94 ust. 1 u.sam.gmin., art. 82 ust. 1 u.sam.pow. i art. 83 ust. 1 u.sam.woj.)²³,

h) publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. Nr 62, poz. 718, ze zm.)²⁴, a także włączenie aktu do zbiorów prawa miejscowego dostępnych do wglądu w siedzibie organu (art. 27 i 28).

Stosowanie aktów prawa miejscowego przy załatwianiu indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej przysparza dodatkowych prac organowi prowadzącemu postępowanie. Zgodnie bowiem z utrwalonym w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, organ ten każdorazowo musi ocenić, czy przepis — będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej — ma rzeczywiście moc powszechnie obowiązującą²⁵. W odniesieniu do APM oznacza to, że organ nie może poprzestać na fakcie ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jako wyznaczniku jej mocy wiążącej²⁶. Uchybienia w tym względzie (a w szczególności uchybienia organów nadzoru, które dopuściły do publikacji akt niebędący APM) prowadzą do wydania decyzji bez podstawy prawnej,

¹⁹ Wyrok NSA z 4 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 3768/01, LEX nr 81732.

²⁰ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 99; J. Świątkiewicz, *Prawo...*, s. 85.

²¹ Zob. np. wyrok NSA z 14 listopada 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1389/03.

²² W przypadku innych uchwał jest to możliwe tylko w razie, gdy uchybiono 7-dniowemu terminowi przedłożenia uchwały organowi nadzoru.

²³ J. Jagoda, *Czy regulamin...*, s. 32.

²⁴ Zob. np. wyrok NSA z 26 października 2001 r., sygn. akt SA/Rz 1622/01.

²⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 332; S. Cieślak, *Prawotwórstwo samorządowe*, „Causus” 1999 nr 12, s. 43; H. Poleszak, *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA*, „Nowe Prawo” 1984, nr 1, s. 22 i n. NSA w wyroku z 21 sierpnia 2001 r., sygn. akt I SA 1726/00, LEX nr 51233 wyraźnie podkreślił, że „wydanie decyzji bez podstawy prawnej oznacza, że albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych rozumianych jak indywidualne akty administracyjne zewnętrzne”.

²⁶ M. Kotulski, *Akty...*, s. 33.

co pociąga za sobą skutek w postaci stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.).

Nie należy także zapominać, że APM mogą być podstawą innych aktów normatywnych (np. uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego). Wadliwe uznanie za APM prowadzi do sprzeczności aktu normatywnego z prawem powszechnie obowiązującym. Okoliczność tę podkreśla się zwłaszcza przy ocenie zgodności uchwał w świetle statutów tych jednostek²⁷. Wnioski te można *mutatis mutandis* odnieść do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym.

2. Różnorodne podejście ustawodawcy w kwestii konstruowania materialnoprawnych upoważnień do stanowienia APM (oparte na wyżej wymienionych trzech typach regulacji) prowadzi nieuchronnie do pytania o rolę w tym układzie przepisów art. 40 ust. 1 u.sam.gmin., art. 40 ust. 1 u.sam.pow., art. 89 ust. 1 u.sam.woj. i art. 39 u.adm.woj.

Porównanie regulacji typu a) z regulacjami typu b) lub c) prowadzi do wniosku, że regulacja typu a), składa się z dwóch części:

— kompetencyjnej, z której wynika upoważnienie do działania w określonej sprawie przez dokonanie czynności prawnej, oraz

— delegującej do wydania APM, tzn. do nadania aktowi administracyjnemu podjętemu w wyniku tego działania powszechnej mocy obowiązującej (prawotwórczej).

W istocie rzeczy regulacje typu b) i c) są wyłącznie normami kompetencyjnymi, czyli upoważniają do działania w określonej sprawie przez dokonanie czynności prawnej. W ich przypadku funkcję prawotwórczą można by przypisać właśnie przytoczonym przepisom ustrojowym. Tak jednak nie jest. Po pierwsze, przeczy temu zakaz pomijania w toku wykładni norm prawnych lub ich części²⁸. Do pominięcia tego dojdzie w przypadku regulacji typu a). Zawarte w nich delegacje do wydania APM (czyli część prawotwórcza) byłyby zbędne, ponieważ powszechna moc wiążąca tych aktów wynikałaby wprost z przepisów ustrojowych (inaczej mówiąc, akty te miałyby moc powszechnie wiążącą zarówno na podstawie ustawy ustrojowej, jak i na podstawie przepisu materialnego prawa administracyjnego). Po drugie, nie każdy przepis kompetencyjny prowadzi do wydania APM, lecz tylko taki, który prowadzi do podjęcia rozstrzygnięcia spełniającego określone warunki materialne i formalne.

Jedynym zatem rezultatem wykładni przepisów ustrojowych jest stwierdzenie, że upoważnienie zawarte w innej ustawie niż ustrojowa stanowi podstawę do podjęcia aktu prawa miejscowego (ma więc charakter i kompetencyjny, i prawotwórczy). Inaczej mówiąc, mocy prawotwórczej przepisów ustaw ustrojowych należy zaprzeczyć. W istocie rzeczy powtarzają one postanowienia art. 87 ust. 2 Konstytucji. Można więc je uznać również za ogólne

²⁷ Wyrok NSA z 4 kwietnia 1996 r., sygn. akt II SA 3174/95 (cytat za B. Dolnicki, *Akty...*, s. 15). Zob. też stanowisko SN, [w:] W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 63.

²⁸ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 194; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 248; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 205.

przepisy kompetencyjne, tylko że w sferze prawodawstwa wymagające dalszej konkretyzacji. Podobną rolę w orzecznictwie przypisuje się art. 7 u.sam.gmin., który nie może być samodzielną podstawą uchwały rady gminy²⁹.

W obecnym stanie prawnym istnieją zatem dwie drogi prowadzące do stwierdzenia powszechnej mocy wiążącej aktu pochodzącego od organu administracji terenowej: albo przepis materialnego prawa administracyjnego wyraźnie stanowi, że rozstrzygnięcie na jego podstawie podjęte jest APM (bądź wyraźnie taką możliwość wyłącza), albo konieczne jest ustalenie jego przymiotu prawotwórczego w drodze analizy aktu pod kątem jego cech materialnych i formalnych.

3. O ile regulacja typu a) jest prawidłowa i zgodna z wypracowanymi w teorii prawa zasadami budowania systemu prawnego (o czym niżej), o tyle druga „ścieżka” ustalenia mocy wiążącej (właściwa dla regulacji typu b) i c) budzi liczne wątpliwości, które należałoby pokrótce tutaj omówić.

Przepisy szczególnie oparte na tych modelach upoważniają zaledwie terenowy organ administracji do działania — w określonej dziedzinie stosunków społecznych — polegającego na ustanowieniu aktu normatywnego, nie rozstrzygając o jego skutkach dla systemu źródeł prawa. Istnienie takich norm przesądza więc o spełnieniu warunków formalnych. Przyjęta metoda badania cech materialnych rozstrzygnięcia jest zatem jedynym warunkiem uznania aktu normatywnego za APM³⁰. Inaczej mówiąc, źródłem prawa powszechnie obowiązującego — ustanowionego przez terenowy organ administracji — jest taki akt normatywny, którego przepisy spełniają kryteria powszechnego obowiązywania. Jest to błąd logiczny nazywany „błędnym kołem”. Istotę tego błędu wyjaśnia Z. Ziemiński jako tłumaczenie tego samego przez to samo (*idem per idem*)³¹.

Kryteriami powszechnego obowiązywania są generalność (czyli rodzajowe oznaczenie adresata) i abstrakcyjność (wskazanie powtarzalnych sytuacji, w których przepis ma zastosowanie)³² choćby jednej normy wchodzącej w skład aktu normatywnego³³. Wymagania te są w gruncie rzeczy arbitralne i ich przyjęcie nie jest dostatecznie uzasadnione. Istnieją sytuacje, w których akt prawny nie jest abstrakcyjny i generalny zarazem, a pomimo to posiada powszechną moc wiążącą. Podkreśla to

²⁹ Zob. np. wyroki NSA: z 4 stycznia 1991 r., sygn. akt SA/Wr 1055/90, ONSA 1991, nr 2 i z 11 października 1991 r., sygn. akt SA/Wr 105/91, ONSA 1991, nr 3–4.

³⁰ J. Ciapała, *Powszechnie...*, s. 35.

³¹ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1992, s. 48.

³² J. Ciapała, *Powszechnie...*, s. 35; B. Dolnicki, *Akty...*, s. 6, tegoż, *Samorząd...*, s. 180; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 45; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 74 i n. Zob. też wyrok NSA z 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01.

³³ Stosownie do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty te dzielą się na indywidualne, skierowane do konkretnego adresata (np. uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego skierowana do organu wykonawczego tej jednostki) i powszechnie obowiązujące, tzn. skierowane do nieoznaczonej liczby adresatów (np. uchwały w sprawach podatkowych wydawane na podstawie art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 13, art. 7 ust. 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84, ze zm.).

Piotr Dobosz pisząc, że „o powszechnym obowiązywaniu każdego aktu normatywnego [...] przesądza [...] abstrakcyjny, ogólny sposób określenia adresata zawartej w tym akcie normy prawnej”³⁴. W podobny sposób uzasadnia się moc ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP, konsumującej się z chwilą jej wykonania (nie obejmuje zatem powtarzalnego zachowania się, jest jednak skierowana do generalnie oznaczonego adresata, jakim jest każdy Prezydent RP)³⁵. Przykładami aktów prawa miejscowego pozbawionych z kolei cechy generalności są przepisy wydawane w sprawach ustrojowo-organizacyjnych³⁶, które ustawodawca uznał jednak za APM (podkreślić należy, że powszechna moc wiążąca tego rodzaju APM jest w doktrynie rzeczą sporną). Można więc zasadnie podnosić, że do stwierdzenia mocy wiążącej przepisu wystarczające jest, że będzie on bądź generalny, bądź abstrakcyjny³⁷.

Opisana metoda wykładni prowadzi do rozbieżności stanowisk organów nadzoru i jurysprudencji ujawniających się w jednakowych sprawach. Przykładowo, praktyką organów nadzoru jest sporządzanie „wykazów” dziedzin, które uważają one za objęte kompetencją prawotwórczą samorządu, przy czym ich treść — w ujęciu poszczególnych organów nadzoru — jest odmienna³⁸. Co więcej, niejednokrotnie ten sam organ nadzoru w pewnym momencie zmienia zdanie³⁹. Niejednolitość orzecznictwa administracyjnego obrazuje problematyka uznania regulaminu wynagradzania nauczycieli za APM⁴⁰. W doktrynie regulamin ten nie jest uważany za powszechnie obowiązujący przepis prawa⁴¹. Rozbieżności te świadczą dobitnie o naruszeniu przez ustawodawcę nakazu określoności przepisów prawa jako jednego z następstw zasady przyzwoitej legislacji wywodzonej przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2

³⁴ P. Dobosz, *Quasi-akty prawa miejscowego*, [w:] *Problemy prawne działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 135.

³⁵ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 52.

³⁶ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 270 i n.; J. Ciapała, *Powszechnie...*, s. 43; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 193. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 53 i n.

³⁷ Może zdarzyć się i tak, że stwierdzenie powszechnego obowiązywania aktu normatywnego podjętego na podstawie przepisu kompetencyjnego jest *expressis verbis* wyłączone przez ustawodawcę, mimo iż zawiera on przepisy generalne i abstrakcyjne. Ma to miejsce w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jego treść w zasadzie pokrywa się z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który współkształtuje wykonywanie prawa własności (art. 15 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

³⁸ G. Frister, *Stanowienie...*, s. 148.

³⁹ Tak było np. w województwie śląskim z uchwałami w sprawie nazw ulic i placów publicznych. Przez długi czas były one uznawane za APM. Ostatnio jednak wojewoda śląski zmienił zdanie i obecnie uchwał w tych sprawach nie uważa się już za APM.

⁴⁰ NSA w wyrokach: z 1 marca 2001 r., sygn. akt SA/Bk 1532/00 oraz z 10 lipca 2001 r., sygn. akt SA/Wr 2729/00 uznał regulamin wynagradzania nauczycieli za akt prawa miejscowego, natomiast w wyroku z 2 lutego 2001 r., sygn. akt II SA 3057/00, „Rzeczpospolita” z 6 lutego 2001 r., odmówił mu mocy powszechnie wiążącej. Zob. też wyrok NSA z 20 marca 2001 r., sygn. akt II SA 109/01, LEX 54557, z 29 marca 2001 r., sygn. akt II SA 3268/00, LEX nr 77667.

⁴¹ J. Jagoda, *Czy regulamin...*, s. 35 i n.

Konstytucji⁴². Określoność oznacza, że „przepisy muszą być formułowane w sposób jasny i precyzyjny”⁴³ i że „wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą ustanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości [...]”⁴⁴. W odniesieniu do aktów wykonawczych określoność wymaga, aby upoważnienie do ich stanowienia było „wyraźne, a nie pośrednio wydedukowane z ogólnych przepisów konstytucyjnych czy ustawowych”⁴⁵.

Kolejnym negatywnym następstwem omawianej metody wykładni jest uzależnienie zaliczenia terenowego aktu normatywnego do źródeł prawa od postępowania nadzorczego, a następnie procedury skargowej, kończącej się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Sprawia to, że pomiędzy podjęciem aktu (najczęściej uchwały) a uzyskaniem przezeń mocy wiążącej upływa długi czas, przy czym zarówno organ nadzoru i sąd administracyjny mogą wstrzymać wykonanie uchwały (art. 91 ust. 2 u.sam.gmin, art. 79 ust. 2 u.sam.pow., art. 82 ust. 2 u.sam.woj. i art. 61 § 2 pkt 3 i § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).

W efekcie należy uznać, że na poziomie legislacji terenowej występuje duża niepewność tworzenia prawa. Teza ta jest tym bardziej zasadna, że:

— pomiędzy treścią przepisów upoważniających organy administracji do podejmowania „zwykłych” aktów normatywnych, a przepisów uznanych za upoważniające do podejmowania APM o charakterze wykonawczym nie ma różnic (w tym sensie, że jedne i drugie upoważniają do podjęcia aktu normatywnego w określonej sprawie, nie przesądzając o charakterze, a tym samym również o jego mocy wiążącej)⁴⁶,

⁴² D. Salitra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 33. Zob. też wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, OTK ZU 2000, nr 5, s. 830.

⁴³ Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K.7/99, OTK ZU 2000, nr 1, s. 20. Zob. też L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 9, s. 94 i n.

⁴⁴ Wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K.24/00, OTK ZU 2001, nr 3, s. 312. Zob. też S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 16 i n.

⁴⁵ J. Świątkiewicz, *Prawo...*, s. 85.

⁴⁶ Przykładem takiego przepisu może być art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 9, poz. 43, ze zm.), zgodnie z którym rada gminy postanawia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny nie uznał (w wyroku z 29 listopada 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1415/01, OSS 2002, nr 1) uchwały ustalającej na jego podstawie cen biletów wstępnych do arboretum za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 2 u.sam.gmin. uzasadniając to tym, że przepis ten stanowi podstawę do stanowienia przepisów gminnych w m.in. zakresie zasad zarządu mieniem gminy lub zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej. Określenie cen biletów wstępu do jednego z takich obiektów nie dotyczy, zgodnie z przyjętym w orzecznictwie stanowiskiem (wyrok NSA z 26 marca 1991 r., sygn. akt SA/Wr 81/91, „Wspólnota” 1991, nr 26, s. 14), zasad lub sposobu gospodarowania tym mieniem. Skoro NSA nie uznał art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej za podstawę prawną aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.sam.gmin., pomimo iż jednym z argumentów skarżącej gminy było szersze (od art. 40 ust. 2 u.sam.gmin.) upoważnienie za-

— ustawodawca nie określił cech aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym podejmowanych przez terenowe organy administracji (tzn. nie wskazał, czym powinien charakteryzować się akt normatywny mający być APM). Uczyniły to, czy raczej próbują to uczynić (z niezbyt — jak na razie — zadowalającymi skutkami) doktryna, judykatura i organy nadzoru.

4. W świetle powyższych uwag konieczny staje się powrót do wypracowanych w teorii prawa podstawowych zasad budowania systemu prawnego. Ich wartość i przydatność uznał Trybunał Konstytucyjny. Jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych podkreślał on, że „prawo stanowione w Rzeczypospolitej Polskiej powinno odpowiadać doktrynalnym, wręcz modelowym kryteriom i wartościom demokratycznego państwa prawnego”⁴⁷. Jedną z nich jest zasada zaufania obywatela do państwa, z której wynika „obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli”⁴⁸. Konstytucja z 1997 r. jeszcze wzmocniła rolę kryteriów oceny obowiązywania prawa, tak aby było uzasadnione twierdzenie o Rzeczypospolitej Polskiej jako państwie prawnym⁴⁹.

Zgodnie z poglądami teorii prawa, aby można było mówić o obowiązywaniu aktu niższego rzędu pomiędzy aktem wyższym i niższym, muszą istnieć powiązania formalne i materialne⁵⁰. Przez powiązania formalne rozumie się upoważnienie zawarte w akcie wyższego rzędu do podjęcia określonego aktu niższego rzędu (z którego jednoznacznie wynika, że dany organ jest uprawniony do wprowadzenia do systemu prawnego danego aktu)⁵¹. Prowadzi to do stanu, w którym moc wiążąca aktu niższego rzędu wywodzi się z obowiązywania aktu wyższego rzędu, a wydanie aktu niższego opiera się na wyraźnym wskazaniu w normie wyższej rangi. Więż materialna zachodzi natomiast wówczas, gdy akt wyższego rzędu wyznacza treść aktu niższego rzędu (tzn. zakres materii, jakiej akt niższy może dotyczyć). Łączne spełnienie tych warunków powoduje, że akt niższy jest podjęty przez uprawniony organ (tworzy więc element systemu prawa), a treść tego aktu mieści się w dziedzinie stosunków społecznych, której regulacja została temu organowi powierzona. Stąd w pełni zasadne są stwierdzenia, że „z upoważnienia szczegółowego wynikać musi, komu udziela się kompetencji do stanowienia prawa miejscowego”⁵² oraz że „upoważnienie to musi

warte w ustawie o gospodarce komunalnej, przyjąć należy, że przepis ten nie mógł — w ocenie Sądu — stanowić podstawy aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, mimo iż określenie cen biletów wstępu do arboretum jest z całą pewnością normą generalną i abstrakcyjną. Jeszcze mniej jednoznaczny jest pod tym względem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) u.sam.gmin.

⁴⁷ J. Oniszczuk, *Źródła prawa w orzecznictwie i powszechnie obowiązującej wykładni ustaw Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 35.

⁴⁸ Tamże, s. 24.

⁴⁹ A. Łopatka, *Kryteria prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 31 i n.

⁵⁰ M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 7.

⁵¹ J. Ciapała, *Powszechnie...*, s. 37; D. Dąbek, *Prawo...*, s. 138. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 78 i n.; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia...*, s. 185; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 220 i n.

⁵² D. Dąbek, *Prawo...*, s. 140.

być wyraźne, a nie pośrednio wydedukowane z ogólnych przepisów konstytucyjnych czy ustawowych⁵³.

Ustrojodawca podziela to stanowisko, wymagając ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów podustawowych (art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji). Można tylko dodać, że wymóg ten jest spełniony — na zasadzie art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji — także wtedy, kiedy akt prawny organizacji międzynarodowej (albo innego organu międzynarodowego) lub umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie upoważniają do podjęcia aktu podustawowego⁵⁴. Praktyka ustawodawcy posługującego się regulacjami typu b) lub c) świadczy o nieprzestrzeganiu tych zasad.

5. Trudności w ustaleniu podstawy prawnej APM o charakterze wykonawczym, a w szczególności brak w przepisie uprawniającym do jego podjęcia wyraźnego wskazania, że ma to być przepis powszechnie obowiązujący, nie upoważniają jednak do uznania, że należycie ogłoszony akt normatywny nie wiąże. Podstawa prawna nie przesądza bowiem o obowiązywaniu aktu normatywnego, lecz o jego legalności⁵⁵. Dowodzą jednak, że konieczna jest pilna nowelizacja przepisów uprawniających do podejmowania wykonawczych APM, w której ustawodawca dostosuje regulację ustawową do standardów konstytucyjnych. Można to uczynić poprzez:

a) zamieszczenie w ustawie normy kompetencyjnej pozostawiającej terenowym organom administracji publicznej wybór, czy rozstrzygnięciu sprawy nadać charakter APM, czy też „zwykłego” aktu administracyjnego (uniknie się wówczas problemu każdorazowej oceny, czy akt zawiera przepisy generalne i abstrakcyjne)⁵⁶,

b) realizację postulatu sformułowanego w doktrynie następująco: „[ustawodawca, T. Sz.] powinien zawsze dokonywać kwalifikacji danego aktu organu terenowego, tj. przez stwierdzenie, że dany akt jest aktem prawa miejscowego, powinien przesądzać o charakterze aktu jako źródła prawa powszechnie obowiązującego”⁵⁷. Skorzystanie z tej propozycji mogłoby polegać na stosowaniu zróżnicowanego nazewnictwa dla APM wydawanych przez terenowe organy administracji, w celu odróżnienia ich od pozostałych aktów normatywnych podejmowanych przez te organy.

⁵³ J. Świątkiewicz, *Prawo...*, s. 84 i n.

⁵⁴ D. Dąbek, *Prawo...*, s. 153 i n.

⁵⁵ Wyrok TK z 7 czerwca 1989 r., sygn. akt U15/88 (cytat za J. Oniszczuk, *Źródła...*, s. 36).

⁵⁶ Na gruncie obowiązujących przepisów przykładem takiej swobody rady gminy w nadawaniu swym uchwałom określonej formy prawnej są sprawy, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) u.sam.gmin. W materii tej rada może uchwalać tzw. akty instrukcyjne (akty kierownictwa wewnętrznego, wiążące tylko wójta gminy, a więc nie mające mocy powszechnie wiążącej), jak i akty prawa miejscowego, zawierające powszechnie wiążące normy prawne (por. art. 40 ust. 2 pkt 3 tej ustawy).

⁵⁷ J. Ciapała, *Zagadnienia...*, s. 91.

SUMMARY

of the article:
The Problem of Classification of Local Enactments

The power to issue local enactments is vested in local government authorities and territorial organs of government administration. The legislator is not consistent in declaring universally binding force of local enactments. Only in a few cases does he state that a given legal act adopted by the territorial authority of public administration has universally binding force. Universally binding nature of an act is usually determined by the following circumstances: it contains a norm of general or abstract character, it has been issued on the basis of a statutory provision, and it has been promulgated. This situation results in large uncertainty about universally binding sources of law (which are enumerated exhaustively in the Constitution), and decides on the lawmaking force of an interpretation. Consequently, some problems occur in the practice of lawmaking activity of territorial administration and in the application of law.

Norms recognized as a basis for the adoption of local enactments mostly lack delegating part (by which a universally binding force of the act is established), and which cannot be substituted by acts on different levels of local government. Consequently, this defect is corrected by interpretative manipulation based on arbitrary, and sometimes doubtful, criteria. A normative act whose provisions meet the criteria of universally binding operation is considered as a source of universally binding law. However, this reasoning is a vicious circle. This leads to creation of various catalogues of local enactments depending on the author of a given list, and violates the requirement that the authorization to establish sources of law should be "explicit, and not implied from general provisions of the Constitution or statutes."

In this context, old fundamental principles of creation of legal system (developed by legal theory) should be re-established, and elements of such system should be unquestionably interconnected by links of either material (the act of the higher rank determines the content of the act of lower rank) or formal character (the act of higher rank contains a delegation to issue an act of lower rank). For these reasons, modification of provisions enabling the adoption of local enactments of executive nature, in which the legislator adjusts statutory regulations to the constitutional standards, is necessary.

RELACJE DUŃSKIEGO PARLAMENTU Z RZĄDEM W SPRAWACH EUROPEJSKICH

I. WPROWADZENIE

Jacques Delors w 1994 r. stwierdził, że Unia Europejska składa się z 12 członków — 11 państw członkowskich oraz Danii¹. Opinia ta, po poszerzeniu Unii Europejskiej do 25 krajów, nie straciła na swojej aktualności. Jakie są zatem elementy wyróżniające Danię spośród pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej?

Dania należy do grupy państw potocznie nazywanych „eurosceptycznymi”. Z uwagi m.in. na negatywne wyniki duńskiego referendum w 1992 r., traktat ustanawiający Unię Europejską wszedł w życie z niemal rocznym opóźnieniem (1 listopada 1993 r.)². Ponadto Dania wywalczyła dla siebie w Unii Europejskiej odrębne uregulowania w polityce obronnej i monetarnej³. Tym, co jednak najbardziej wyróżnia Danię spośród pozostałych krajów członkowskich, jest obowiązujący system kontroli parlamentarnej nad rządową polityką w sprawach europejskich (na co zresztą bezpośrednio powołał się w cytowanej wcześniej wypowiedzi J. Delors). W Unii Europejskiej istnieje bowiem model piętrowej konstrukcji przedstawicielstwa. Polega ona na tym, że państwa członkowskie reprezentowane są w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, a te z kolei odpowiadają za zajęte stanowiska przed własnymi parlamentami narodowymi⁴. Określenie modelu udziału parlamentów w kontroli ich rządów należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. W związku z tym przyjęte w poszczególnych krajach rozwiązania znacznie różnią się od siebie. System przyjęty w Folketingu (jednoizbowym parlamencie Królestwa Danii) przyznaje mu istotną rolę w kształtowaniu ustawodawstwa europejskiego. Parlamentarna komisja ds. europejskich, będąca jedną z 23 komisji stałych działających w Folketingu, wywiera bardzo silny wpływ na stanowisko

¹ F. Laursen, *The Danish Folketing and its European Affairs Committee: strong players in the national policy cycle*, [w:] *National parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, red. A. Maurer, W. Wessels, Baden-Baden 2001, s. 99 i n.

² Problemy z ratyfikacją traktatu z Maastricht miały miejsce również w Niemczech, które ratyfikowały traktat jako ostatnie z państw członkowskich, po orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o zgodności jego przepisów z niemiecką konstytucją (zarzuty dotyczyły m.in. pozbawienia Bundestagu — bezpośrednio wybieralnego organu przedstawicielskiego — wielu uprawnień na rzecz Unii Europejskiej). Ostatecznie Niemcy ratyfikowały traktat dopiero w październiku 1993 r.

³ Zob. *Protokół w sprawie Danii*, który dołączony został do traktatu rzymskiego wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht.

⁴ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 69.

duńskiego rządu reprezentowane podczas obrad Rady Unii Europejskiej⁵ oraz na stanowisko premiera, któremu udziela wiążącego mandatu negocjacyjnego przed posiedzeniami Rady Europejskiej.

II. GENEZA DUŃSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ

Dania należy do grupy państw członkowskich o wysokorozwiniętym przemyśle i rolnictwie. Aż 72% obszaru kraju zajmują grunty orne, pastwiska i sady, co stawia Danię w światowej czołówce pod względem rolniczego zagospodarowania terenu. Eksport produktów rolnych stanowi obok rybołówstwa istotną część przychodów narodowych. Duńczycy zajmują ponadto wiodącą światową pozycję w przemyśle stoczniovym, chemicznym i farmaceutycznym⁶. Celem działań integracyjnych Danii było zatem osiągnięcie przez nią jak największych korzyści ekonomicznych (jak zresztą dla większości państw członkowskich) związanych z włączeniem jej do obszaru unii celnej. Od 1961 r., tj. od złożenia przez Danię formalnego wniosku o członkostwo, konsekwentnie wypowiadała się ona za poszerzeniem zakresu integracji o takie obszary, jak: rybołówstwo, rolnictwo, ochrona środowiska, polityka handlowa. Problematyka ta była również podstawą kampanii zwolenników przystąpienia Danii do struktur europejskich przed referendum akcesyjnym w dniu 2 października 1972 r. Natomiast przeciwnicy członkostwa starali się zniechęcić wyborców do idei integracji argumentami politycznymi, takimi jak ograniczenie suwerenności narodu wraz z uzyskaniem członkostwa czy brak wpływu na decyzje podejmowane przez instytucje Wspólnot w kwestiach bezpośrednio dotyczących Danii. Należy podkreślić, że o ile Duńczycy byli zawsze zwolennikami pogłębiania z a k r e s u integracji, o tyle pozostawali oni sceptyczni i niechętni wobec idei poszerzania p o z i o m u integracji, a tym samym wobec pozbawiania lub znacznego ograniczenia prawa do podejmowania samodzielnych decyzji politycznych w istotnych dla nich sprawach⁷. Uzyskali oni przez to określenie „ostrożnych Europejczyków”⁸. Wyniki referendum akcesyjnego z 1972 r., w którym aż 63,3% Duńczyków opowiedziało się za przystąpieniem do struktur europejskich, świadczyły o tym, że argumenty prorynkowe znalazły zdecydowanie większą liczbę zwolenników niż obawy przed utratą przez kraj suwerenności. Co zresztą warte podkreślenia, na odbytych do tej pory sześć referendum w spra-

⁵ F. Laursen, *Parliamentary bodies specializing in European Union affairs: Denmark and the Europe Committee of the Folketing*, [w:] *Changing role of parliaments in the European Union*, red. F. Laursen, S.A. Papuas, Maastricht 1995, s. 43.

⁶ Według Encyklopedii PWN, Warszawa 2005, t. 3, s. 682 i n.

⁷ Badania przeprowadzone przed pierwszym referendum w sprawie ratyfikacji traktatu z Maastricht (który zresztą został przez Duńczyków odrzucony 2 czerwca 1992 r. stosunkiem głosów 49,3% do 50,7%) pokazały, że podczas gdy 74% obywateli opowiedziało się za wprowadzeniem wspólnego rynku, to jedynie 38% za wspólną polityką zagraniczną, a 30% za wspólną polityką obronną. Powyższe statystyki są dostępne na stronie internetowej www.eu-oplysningen.dk

⁸ S. Auken, J. Buksti, C.L. Sørensen, *Denmark joins Europe: patterns of adaptation in the Danish political administrative processes as a result of membership of the European Communities*, „Journal Common Market Studies”, Londyn 1975, nr 14/1, s. 1 i n.

wach europejskich, jedynie to pierwsze zakończyło się zdecydowanym zwycięstwem zwolenników Wspólnot Europejskich. Wyniki pozostałych głosowań (o których szerzej poniżej) oscylowały zawsze wokół granicy 50%, przechylając nawet dwa razy (w 1992 i 2000 r.) szalę zwycięstwa na korzyść przeciwników integracji⁹.

Z pewnością nie bez znaczenia dla kształtu duńskiej polityki europejskiej jest fakt, iż kraj ten należy do grupy małych państw członkowskich (obszar Danii wynosi 43 094 km² i jest zamieszkały przez 5413 tys. ludności)¹⁰. Wielkość kraju wraz z liczbą ludności przekłada się na liczbę głosów w Radzie Unii Europejskiej, a to z kolei ma wpływ na możliwość wywierania wpływu na decyzje podejmowane na szczeblu europejskim. Danii zostało przyznanych w Radzie (od 1 listopada 2004 r.) 7 głosów ważonych, podczas gdy — dla porównania — największe państwo członkowskie, Niemcy, mają 29 głosów, a Polska 27¹¹. W związku z powyższym, od chwili wystąpienia przez Danię z wnioskiem o członkostwo we Wspólnotach Europejskich, panowała wśród polityków tego kraju powszechna zgoda co do konieczności ustanowienia silnej kontroli parlamentu nad rządem podczas podejmowania przez ten ostatni decyzji w sprawach europejskich. Jedynie bowiem prezentowanie przez Danię jednolitego stanowiska podczas negocjacji zarówno z państwami członkowskimi, jak i instytucjami europejskimi zwiększa jej szanse na osiągnięcie satysfakcjonujących ją rozwiązań¹². W związku z tym już w 1961 r. została w Folketingu utworzona *ad hoc* Komisja ds. negocjacji rynkowych, która doradzała rządowi oraz reprezentowała przed nim stanowisko parlamentu jako całości. Jej głównym zadaniem było monitorowanie rządowych negocjacji w sprawie przystąpienia do Wspólnot Europejskich. Komisja miała faktyczny wpływ na treść dokumentów akcesyjnych, które zostały poddane pod referendum dnia 2 października 1972 r. Już ustawa o przystąpieniu Danii do Wspólnot Europejskich z 1972 r., będąca wewnętrznym aktem prawnym, nałożyła na rząd obowiązek każdorazowego przedstawiania parlamentowi informacji na temat projektów aktów ustawodawczych, które staną się bezpośrednio obowiązujące w Danii bądź ich implementacja do krajowego porządku prawnego będzie wymagała współpracy Folketingu. Takie sformułowanie pozostawiło jednakże rządowi dość duży margines uznania, zarówno w przedmiocie zwracania się o opinię Folketingu,

⁹ www.euo.dk

¹⁰ Nie uwzględniając obszarów autonomicznych Wysp Owczych oraz Grenlandii o łącznej powierzchni 2 176 999 km² i ludności sięgającej 100 tys., należący do Danii region autonomiczny Grenlandii został objęty traktatami europejskimi od początku członkostwa tego kraju we Wspólnotach. Jednakże już w 1979 r. Grenlandia uzyskała szeroką autonomię, a trzy lata później jej ludność opowiedziała się za wystąpieniem ze struktur europejskich, co zostało dokonane na mocy zmiany Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w 1984 r. Traktat rzymski nie obowiązywał zaś nigdy na terenie Wysp Owczych na podstawie art. 26 ust. 3 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia i dostosowań w traktatach (tj. cz. II traktatu o przystąpieniu Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej) podpisanego 22 stycznia 1972 r.

¹¹ Na podstawie art. 12 Traktatu akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r., który znowelizował odpowiednie przepisy traktatu rzymskiego.

¹² *The European Affairs Committee of the Folketing. Parliamentary control of government policy in the EU*, The EU Information Centre of the Folketing, czerwiec 2002, www.eu-oplysningen.dk

jak również uwzględniania jej podczas podejmowania decyzji w sprawach europejskich. Wbrew jednak obawom niektórych polityków, na przestrzeni lat wykształcił się w Danii sprawny i efektywny model współpracy rządu z parlamentem. Z pewnością sprzyjał temu fakt, iż podczas ponadtrzydziestoletniego okresu członkostwa Danii w strukturach europejskich nie zdarzyło się, aby partie wypowiadające się stanowczo przeciwko integracji stworzyły samodzielnie rząd, czy chociażby uzyskały liczącą się liczbę mandatów w Folketingu¹³. Efektem ostatnich wyborów parlamentarnych w dniu 9 lutego 2005 r. było utworzenie mniejszościowego rządu dwóch zdecydowanie proeuropejskich partii (tj. Duńskiej Partii Liberalnej oraz Konserwatywnej Partii Ludowej), na czele których stanął ponownie Anders Rasmussen¹⁴. Dwa liczące się na duńskiej arenie politycznej ugrupowania partyjne o wyraźnym nastawieniu antyeuropejskim otrzymały w sumie 17 miejsc w 179 osobowym Folketingu¹⁵.

Należy także podkreślić, że kolejną cechą charakterystyczną duńskiego systemu parlamentarnego jest znaczne rozbicie partyjne. W konsekwencji, od początku XX w. nie zdarzyło się, aby jedna partia zdobyła większość miejsc w Folketingu¹⁶. Od chwili zaś wstąpienia Danii do struktur europejskich tylko dwa razy udało się stworzyć w tym kraju rządy większościowe¹⁷, które nie przetrwały jednak czteroletnich kadencji¹⁸. Od 1901 r. istnieje w Danii praktyka tzw. negatywnego parlamentarizmu. Polega on na tym, że król (królowa) po wyborach parlamentarnych konsultuje się z liderami partyjnymi w celu powołania takiego rządu, za którym nie tyle opowie się większość zwolenników, o ile nie będzie on miał przeciwko sobie większości parlamentarnej. Praktyka ta z pewnością sprzyja wypracowaniu przez Folketing silnej pozycji w stosunku do rządu w zakresie kontroli ustawodawstwa wspólnotowego. Można stwierdzić, że siła parlamentu w tym zakresie jest odwrotnie proporcjonalna

¹³ Co do zasady, ugrupowania parlamentarne są mniej sceptycznie nastawione do idei integracji niż obywatele Danii. Przykładowo można wskazać sytuację, która miała miejsce w roku 1992 podczas pierwszego referendum w sprawie przyjęcia traktatu ustanawiającego Unię Europejską. Ok. 80% deputowanych opowiedziało się za ratyfikacją traktatu, podczas gdy 50,7% głosujących opowiedziało się przeciwko jego przyjęciu; zob. M. Grzybowski, *Dania, Finlandia i Szwecja*, [w:] *Parlamenty a integracja europejska*, red. M. Kruk, E. Popławska, Warszawa 2002, s. 135 oraz M. Grzybowski, *Królestwo Danii. Zarys systemu ustrojowego*, Kielce 1996, s. 29 i n.

¹⁴ Należy zaznaczyć, że generalnie społeczeństwo jest bardziej sceptycznie nastawione do procesu integracji niż politycy, czego najlepszym dowodem są wyniki referendum „europejskich”, podczas których opinia społeczeństwa nie pokrywa się ze stanowiskiem liczących się partii politycznych; B. Kolečka, *Państwa nordyckie Unii Europejskiej wobec problemów Unii*, [w:] *Studia i Materiały*, red. A. Zieleniec, Warszawa 1998, s. 6 i n.

¹⁵ Są nimi Socjalistyczna Partia Ludowa oraz skrajnie lewicowy Duński Sojusz Czerwono–Zielony, które łącznie zdobyły 9,4% głosów w wyborach parlamentarnych w 2005 r. Szczegółowe informacje na temat wyborów i partii politycznych w Danii — www.electionworld.org/denmark.htm

¹⁶ F. Laursen, *The Danish Folketing and its European Affairs Committee...*, s. 99 i n.

¹⁷ Miało to miejsce w latach 1978–1979 oraz 1993–1994.

¹⁸ Rozproszenie partyjne w Folketingu nie sprzyja stabilizacji na scenie politycznej. Średnio co 2–3 lata odbywają się, zarządzane przez króla na podstawie art. 32 pkt. 2 duńskiej konstytucji, wybory parlamentarne, zob. J. Marszałek-Kawa, *Parlamenty jednoizbowe w państwach nordyckich. Pozycja i funkcjonowanie*, Toruń 2003, s. 10 i n.

do siły rządu. Im ten ostatni jest słabszy, tym bardziej musi uwzględniać stanowisko Folketingu w celu uniknięcia otrzymania wotum nieufności. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że minister z mniejszościowego rządu wyrazi zgodę w Radzie Unii Europejskiej na uchwalenie konkretnego aktu prawnego, który nie zyska zgody większości parlamentu. Duńscy politycy już zdążyli się przyzwyczaić do konieczności prowadzenia negocjacji z opozycją w celu wypracowania wspólnego stanowiska w zakresie polityki europejskiej, skoro zwyczajem politycznym pozostają w Danii rządy mniejszościowe¹⁹. Przeprowadzone w Danii badania wykazały, że ponad 90% propozycji ministerialnych w sprawach europejskich zyskuje aprobatę członków Komisji ds. europejskich²⁰.

III. PODSTAWY PRAWNE CZŁONKOSTWA DANII W UNII EUROPEJSKIEJ W PRAWIE DUŃSKIM

Przystąpienie Danii do Wspólnot Europejskich nie pociągnęło za sobą konieczności zmiany konstytucji²¹. Reforma konstytucja z 1953 r. uwzględniła możliwość zawierania przez króla (królową) porozumień międzynarodowych, tym samym otwierając drogę do integracji europejskiej²². Dania jest jedynym krajem członkowskim, które dostosowało swoją konstytucję do procesów integracyjnych na dwadzieścia lat przed uzyskaniem członkostwa. Zgodnie z art. 19 ust. 1 konstytucji Danii, kompetencja do zawierania umów międzynarodowych przysługuje królowi, jednakże zgody Folketingu wymaga zawarcie umów zmieniających terytorium państwa, określających zobowiązania, których przedmiot objęty jest kompetencją parlamentu lub które z innych powodów mają duże znaczenie dla państwa. Artykuł 20 ust. 1 duńskiej ustawy zasadniczej określił z kolei warunki członkostwa Danii w organizacjach o charakterze ponadnarodowym. Stanowi on, że: „Uprawnienia przysługujące władzom Królestwa na podstawie niniejszej konstytucji mogą być, w granicach przewidzianych ustawowo, przekazane organom międzynarodowym, utworzonym w drodze wzajemnego porozumienia z innymi państwami, dotyczącego ustanowienia międzynarodowych zasad prawa i współpracy”²³. Taka delegacja, w myśl ust. 2, musi uzyskać aprobatę co najmniej 5/6 składu Folketingu albo jego zwykłej większości (pod warunkiem jednak przeprowadzenia wówczas dodatkowo referendum ogólnokrajowego).

¹⁹ Więcej na temat architektury instytucjonalnej w Danii zob. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 78 i n.

²⁰ Komisja ds. europejskich zyskała międzynarodową sławę w styczniu 1986 r., kiedy to zajęła negatywne stanowisko w stosunku do Jednolitego Aktu Europejskiego, mimo że duński rząd zaakceptował Akt podczas szczytu europejskiego w grudniu 1985 r.

²¹ H.D. Høyer, *Towards a European Union constitutional framework: the Danish Constitution, the Vienna Convention and Danish Legal Research*, [w:] *Made in Denmark. Essays on Danish legal, historical, and political science research on the European Community and the European Union*, red. J. Laursen, H.D. Høyer, K. E. Jørgensen, Aarhus 1996, s. 26 i n.

²² E. Damgaard, A.S. Nørgaard, *The European Union and Danish Parliamentary Democracy*, „Journal of Legislative Studies”, Hull 2000, nr 6/1 — special issue on delegation and accountability un European integration, the Nordic parliamentary democracies and the European Union, s. 33.

²³ Tłumaczenie M. Grzybowskiego, *Konstytucja Danii*, Warszawa 2002, s. 45.

W Danii istnieje dość skomplikowana procedura przystępowania do organizacji międzynarodowych, która jednak uległa uproszczeniu w przypadku duńskiej akcesji do struktur europejskich. Co do zasady, każda decyzja o członkostwie Danii w ponadnarodowych strukturach musi zostać poprzedzona wyrażeniem zgody na zawarcie międzynarodowej umowy akcesyjnej przez Folketing, przeniesieniem w formie ustawy uprawnień na daną organizację oraz stworzeniem podstaw prawnych dla obowiązywania na terenie Danii przepisów wydawanych przez taką organizację²⁴. Wspomniane uproszczenie podczas przystępowania Danii do EWG polegało na tym, że rząd ujął powyższe trzy elementy w jednym akcie prawnym rangi ustawy z dnia 11 października 1972 r.²⁵

IV. REFERENDA W SPRAWACH EUROPEJSKICH DANII

Referendum z 1972 r. zapoczątkowało w Danii tradycję odwoływania się do opinii narodu w kwestiach europejskich. Wraz z referendum akcesyjnym zostało do tej pory przeprowadzonych pięć głosowań powszechnych. Jednak referendum nie jest często używanym w Danii instrumentem politycznym²⁶. Znajduje zastosowanie jedynie w przypadku podejmowania decyzji o istotnym znaczeniu dla państwa²⁷. Można spotkać się z opinią, że instytucja referendum stanowi w przypadku Danii formę rekompensaty za zlikwidowanie w 1953 r. izby wyższej parlamentu, tj. Landstingu (Zgromadzenia Krajowego). Ponadto jest ona przejawem jednej z podstawowych reguł duńskiego porządku prawnego — zasady zwierzchnictwa narodu²⁸.

Cztery referenda przeprowadzone zostały na podstawie art. 20 konstytucji Danii, który dopuszcza możliwość przekazania organom międzynarodowym część uprawnień przysługujących władzom państwa. Chociaż istnieje teoretycznie możliwość uchwalenia w tej kwestii ustawy przez 5/6 ogółu członków Folketingu, jednak należy stwierdzić, że tradycja rządów mniejszościowych — co do zasady — wyklucza możliwość uzyskania takiego wyniku. Na podstawie art. 20 konstytucji odbyły się następujące referenda: akcesyjne (1972 r.), dotyczące traktatu z Maastricht (1992 r., w którym 50,7% głosujących opowiedziało się przeciwko traktatowi), Traktatu z Amsterdamu (1998 r., zaakceptowanego przez 55,1% głosujących) oraz w sprawie przystąpienia

²⁴ J. Barcz, *Przyszłe członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej a nowa polska konstytucja. Rozważania de lege ferenda*, Warszawa 1993, s. 14.

²⁵ J. Barcz, *Konstytucje państw członkowskich a stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w sferze wewnętrznej państwa*, [w:] *Problemy tworzenia prawa w państwie demokratycznym*, red. K. Działocha, Wrocław 1993, s. 34; J. Barcz, *Udział parlamentów w procedurze ratyfikacyjnej traktatów akcesyjnych. Analiza na podstawie konstytucji państw członkowskich*, [w:] *Parlamenty a...*, red. M. Kruk, E. Popławska, s. 113.

²⁶ M. Grzybowski, *Folketing. Parlament Królestwa Danii*, Warszawa 1993, s. 6 i n.

²⁷ Od momentu wejścia w życie konstytucji z 1953 r. przeprowadzonych zostało 13 referendów, z czego niemalże połowa w sprawach europejskich. Co ciekawe, z pozostałych 7 referendów aż 6 dotyczyło zmiany wieku czynnego prawa wyborczego — www.euo.dk. Więcej na temat duńskich referendów w sprawach europejskich zob. B. Jackiewicz, *Folketing a Unia Europejska. Rola i kompetencje Komisji Spraw Europejskich w duńskim Parlamencie*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelarii Sejmu, Raport 174, Warszawa 2000, s. 2.

²⁸ M. Grzybowski, *Konstytucja...*, s. 25.

Danii do strefy euro (czemu jednak w 2000 r. sprzeciwiło się 53,2% głosujących). W przypadku zaś ponownego referendum w 1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht (różnicującego status Danii w Unii Europejskiej w wyniku tzw. porozumienia edynburskiego), zakończony wyrażeniem przez 56,7% głosujących zgody na jego ratyfikację, podstawę prawną stanowił art. 42 ust. 6 duńskiej konstytucji. Na jego podstawie ustawy ratyfikujące umowy międzynarodowe mogą zostać poddane pod referendum, jeśli Folketing wyda ustawę zezwalającą na jego przeprowadzenie. Bez takiej ustawy nie mogłoby dojść do głosowania powszechnego nad porozumieniem edynburskim, ponieważ mogła ona liczyć na ok. 150 głosów poparcia wśród duńskich parlamentarzystów, a zgodnie z przytaczanym już art. 20 duńskiej konstytucji, dla przekazania organom międzynarodowym uprawnień przysługujących władzom Królestwa wymagana jest ustawa przyjęta przez większość 5/6 członków parlamentu (tj. 150 parlamentarzystów). Dopiero z braku możliwości uzyskania takiej większości ustawa jest przedkładana wyborcom pod referendum. Folketing, decydując się na referendum w sprawie porozumienia edynburskiego, jednoznacznie opowiedział się za pozostawieniem obywatelom prawa do bezpośredniego decydowania w kwestiach europejskich.

Natomiast referendum przeprowadzone w 1986 r. w sprawie Jednolitego Aktu Europejskiego miało wyłącznie charakter konsultacyjny, nie było oparte na żadnej konstytucyjnej podstawie prawnej. Jednak prawo do przeprowadzania takiego głosowania mieści się w ramach kompetencji ustawodawczych Folketingu. O ile jednak każde referendum, którego podstawą prawną są przepisy konstytucji, ma charakter wiążący, o tyle wynikami referendów konsultacyjnych, jak zresztą sama nazwa wskazuje, duński parlament nie jest związany²⁹.

Odwoływanie się każdorazowo do woli narodu w najistotniejszych sprawach europejskich odróżnia Danię od większości państw członkowskich. Obywatele tego kraju posiadają w związku z tym możliwość bezpośredniego wpływania na decyzje dotyczące Unii Europejskiej. Zdarzało się również kilkakrotnie, że obywatele duńscy zajęli odmienne stanowisko niż ich przedstawiciele w parlamencie. Sytuacja taka miała miejsce m.in. w 1992 r., kiedy zdecydowana większość deputowanych opowiedziała się za ratyfikacją traktatu z Maastricht, który jednak został początkowo odrzucony w referendum. Stanowisko obywateli duńskich nie tylko opóźniło wejście w życie traktatu z Maastricht, ale także doprowadziło do renegotjacji warunków przyjęcia traktatu. Skutkiem odrzucenia przez Duńczyków traktatu w głosowaniu powszechnym było zawarcie z Danią tzw. porozumień edynburskich, uprawniających do nieuczestniczenia w integracji w czterech obszarach prawa europejskiego

²⁹ Na podstawie konstytucji Danii istnieje 5 podstaw konstytucyjnych do przeprowadzenia referendum: gdy 1/3 deputowanych zwróci się z takim żądaniem do Przewodniczącego Folketingu (art. 42 konstytucji), w przypadku przeniesienia kompetencji na organ międzynarodowy (analizowany art. 20), w przypadku niektórych innych umów międzynarodowych, do których wypełnienia m.in. wymagana jest współpraca króla z Folketingiem, w przypadku dokonywania zmian w konstytucji (art. 88) i w końcu przy zmianie granicy wieku wyborczego (art. 29 konstytucji).

(z ang. tzw. klauzule *opting-outs*). Dania uzyskała prawo do pozostawienia własnej waluty (korony), pozostając poza trzecim etapem Unii Gospodarczej i Walutowej, do ograniczonego uczestnictwa w europejskiej polityce obronnej oraz dotyczących sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, jak również do przyjęcia odmiennych zasad uczestnictwa w porozumieniu z Schengen³⁰. Mogła ona również odrębnie uregulować kwestie związane z problematyką obywatelstwa unijnego³¹. Porozumienie edynburskie zostało dołączone do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w postaci „Protokołu w sprawie stanowiska Danii”³².

Przykład porozumienia edynburskiego wskazuje zatem jednoznacznie na istotną rolę, jaką poprzez referenda, odgrywają obywatele duńscy w toku podejmowania decyzji w najważniejszych sprawach dotyczących rozwoju Wspólnot (Unii).

V. CHARAKTERYSTYKA KOMISJI DO SPRAW EUROPEJSKICH DUŃSKIEGO FOLKETINGU

Jak już zostało wspomniane, cechą najbardziej wyróżniającą Danię spośród innych państw członkowskich jest silna kontrola sprawowana przez parlamentarną komisję ds. europejskich nad rządem w sprawach unijnych³³. Warto zatem przybliżyć specyfikę działania tego organu Folketingu.

Wspomniana już wcześniej komisja ds. negocjacji rynkowych duńskiego parlamentu, zaraz po wstąpieniu Danii do EWG, zmieniła nazwę na komisję rynkową. Pod taką nazwą działała do 1994 r., kiedy to w wyniku przyjęcia traktatu z Maastricht jej nazwa uległa ponownej zmianie, tym razem na komisję ds. europejskich³⁴. Głównym zadaniem komisji jest przygotowywanie stanowiska pod obrady parlamentu. Co jednak ciekawe, duńska konstytucja nie wspomina w ogóle o tej komisji (choć czyni tak np. w odniesieniu do parlamentarnej komisji spraw zagranicznych)³⁵. Podstawą prawną działania komisji ds. europejskich jest zatem jedynie wspomniana już ustawa uchwalona w związku z przystąpieniem

³⁰ Więcej na ten temat patrz N. Petersen, *Denmark and the European Union*, www.eu-oplysningen.dk

³¹ Jednakże po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego, na podstawie którego ustanowione zostało, że obywatelstwo to nie tyle zastępuje, co raczej uzupełnia obywatelstwo danego kraju, czwarty *opting-out* stracił na znaczeniu.

³² Protokół o tym samym tytule i o zbliżonej treści do obecnie obowiązującego jest załączony do traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; zob. tekst traktatu Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich C 310/356 z 16 grudnia 2004 r. Należy podkreślić, że Dania może w każdej chwili, zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, powiadomić pozostałe kraje członkowskie, że nie zamierza korzystać ze wszystkich lub niektórych postanowień opisywanego Protokołu; por. art. 7 Protokołu załączonego do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 4 załącznika do Protokołu załączonego do traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

³³ Jest ona ponadto niezwykle skuteczna, o czym świadczy m.in. fakt, że Dania ma najniższy wskaźnik spraw wnoszonych przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości w związku z brakiem terminowej implementacji dyrektyw do krajowego porządku prawnego; por. *XX Raport nt. stosowania prawa wspólnotowego z 21 listopada 2003 r.*, COM (2003) 669 oraz R. Biering, *The application of EU law in Denmark: 1986 to 2000*, „Common Market Law Review”, Haga 2000, nr 37, s. 959.

³⁴ Oryginalna nazwa to *Europauvalget*.

³⁵ O jej funkcji w odniesieniu do spraw unijnych patrz poniżej.

Danii do EWG. W art. 6 ust. 2 stanowi ona, że: „Rząd ma obowiązek informować komisję europejską Folketingu o propozycjach aktów prawnych, które będą bezpośrednio obowiązywać w Danii lub dla których wejścia w życie konieczny jest jego udział”³⁶. Szczegółowe metody działania oraz zakres przyznanych komisji ds. europejskich kompetencji wynikają z tzw. raportów, będących wynikiem porozumienia pomiędzy komisją a rządem³⁷. W tym zakresie najistotniejszy jest pierwszy raport, który pochodzi z 29 marca 1973 r. Stanowi on, że: „Rząd konsultuje z komisją rynkową Folketingu wszelkie najistotniejsze kwestie związane z polityką wspólnotową, tak aby zarówno wpływ Folketingu, jak i swoboda negocjacji [rządu w Radzie, przyp. A.Cz.-D.] zostały zachowane. Przed negocjacjami w Radzie UE w zakresie decyzji o istotnym znaczeniu, rząd przedkłada komisji ustne stanowisko negocjacyjne. Jeśli większość jej członków nie opowie się przeciwko niemu, rząd negocjuje na jego podstawie”. Powyższa zasada jest konsekwentnie przestrzegana przez kolejne rządy i można uznać, iż stała się ona częścią duńskiego prawa zwyczajowego³⁸. Równocześnie raport przewiduje, że jeżeli podczas dyskusji w Radzie UE dojdzie do takiej zmiany stanowiska, które wykracza poza mandat przyznany przez komisję ds. europejskich, to obowiązkiem rządu jest zwrócić się do niej ponownie o nowy mandat. Komisja została ponadto uprawniona do zwracania się, w razie potrzeby, do innych parlamentarnych komisji sektorowych o opinię. Dodatkowo art. 7 ust. 1 regulaminu Folketingu precyzuje obszar jej kompetencji³⁹. Ma ona za zadanie nie tylko analizować sprawy związane z Unią Europejską, ale również ze Światową Organizacją Handlu (WTO) oraz ustalać stanowisko parlamentu w powyższych sprawach. W 1997 r. komisja ds. europejskich zawarła z rządem porozumienie, zgodnie z którym zobowiązał się on do dostarczania jej wszelkich informacji związanych z WTO na tych samych zasadach, jak w przypadku spraw europejskich⁴⁰.

Komisja ds. europejskich składa się z 17 członków i 11 zastępców (zastępcy mają prawo uczestniczyć w każdym posiedzeniu). Skład odzwierciedla proporcjonalnie siłę partii politycznych w całym parlamencie, które mianują jej członków po każdym wyborach parlamentarnych. W przeciwieństwie do sytuacji w podobnych komisjach parlamentarnych w innych krajach członkowskich⁴¹, duńscy deputowani do Parlamentu Europejskiego nie mogą być jej członkami⁴². Prace komisji są całkowicie podporządkowane harmonogramowi działań wewnątrz UE. Zbiera się ona na po-

³⁶ *The European Affairs Committee...*, s. 2.

³⁷ Opracowania raportów dostępne są na stronie internetowej www.euo.dk

³⁸ E. Damgaard, A.S. Nørgaard, *The European Union...*, s. 42.

³⁹ Regulamin Folketingu (Forretningsorden) z dnia 17 grudnia 1953 r., wielokrotnie nowelizowany, www.folketinet.dk

⁴⁰ *The European Affairs Committee*, s. 5.

⁴¹ Belgii, Niemczech, Grecji; zob. oprac. D. Travers, H. Coppolecchia, A. Tomlins, *European Affairs Committees. The influence of national parliaments on European policies*, „European Centre for parliamentary research and documentation”, Bruksela 2002, www.ecprd.org, s. 30 i n.

⁴² Często można spotkać się z opinią, że uczestnictwo europejskich deputowanych w pracach komisji znacznie zwiększyłyby jej efektywność; zob. np. S.Z. von Dossnrode, *Danish EU — Policy making*, [w:] *Denmark's policy towards Europe after 1945: history, theory and options*, red. H. Branner, M. Kelstrup, Odense 2000, s. 393 i n.

siedzenia w każdy piątek (by ustalić stanowisko na spotkanie Rady UE, które odbywa się w następnym tygodniu), z wyjątkiem sierpnia (kiedy instytucje europejskie mają przerwę wakacyjną). Członkowie komisji spotykają się zatem także wówczas, gdy w Folketingu nie trwa sesja parlamentarna. Istnieje też możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych komisji, które zazwyczaj mają miejsce na zakończenie półrocznego przewodnictwa państwa członkowskiego w Unii Europejskiej. Obowiązek zwołania takiego spotkania zachodzi również, gdy podczas spotkania Rady UE osiągnięcie kompromisu wymaga wyraźnego odstąpienia przez rząd duński od jego wcześniejszego stanowiska (które uprzednio uzyskało akceptację w komisji)⁴³.

Głównym zadaniem komisji ds. europejskich jest przyznanie ministrowi wiążącego mandatu do negocjacji w Radzie UE. Oznacza to, że w trakcie dyskusji w Radzie ma on tylko taki zakres swobody dyskusji, jaki został mu uprzednio przyznany w komisji. Ideą takiej kontroli dokonywanej *ex ante* była chęć uniknięcia sytuacji, w której rząd samodzielnie określa europejską politykę Danii, pozostającą w sprzeczności ze stanowiskiem większości parlamentarnej. Tylko komisja ds. europejskich jest uprawniona do przyznania ministrowi mandatu w tej sprawie. Nie istnieje konieczność uzyskania go na forum całego parlamentu, ponieważ komisja jest proporcjonalnym odzwierciedleniem jego składu. Należy jednak zaznaczyć, że przyznany ministrowi mandat ma jedynie polityczny charakter. Oznacza to, że za ewentualne nieprzestrzeganie stanowiska Folketingu minister nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności prawnej. Jednakże praktyka, jaka ukształtowała się od ponad trzydziestu lat, potwierdza, że rząd — co do zasady — przestrzega stanowiska komisji⁴⁴. Nawet jeśli rząd nie ryzykuje odpowiedzialnością prawną, to parlament zawsze może skorzystać z przysługującego mu prawa do uchwalenia wotum nieufności (co ułatwia z pewnością tradycja rządów mniejszościowych).

Bardzo istotne jest określenie zakresu mandatu negocjacyjnego ministra. Jeśli zostanie on pozbawiony możliwości negocjacji z uwagi na przyznanie mu ograniczonego pola manewru w trakcie dyskusji w Radzie Unii Europejskiej, wtedy jego rola na forum europejskim zostanie znacznie osłabiona. Zarówno Folketing, jak i rząd stoją zatem na stanowisku, że mandat udzielany przez komisję ds. europejskich powinien być wystarczająco rozległy, przez co Dania jest reprezentowana na forum Rady Unii Europejskiej efektywnie i skutecznie. Z drugiej jednak strony można sobie wyobrazić sytuację, że pozycja duńskiego ministra jest traktowana niejako z założenia jako słabsza niż przedstawicieli innych państw członkowskich. Wiadomo przecież, że uczestniczy on w posiedzeniach Rady UE z gotowym, wiążącym politycznie mandatem przyznanym mu przez specjalną komisję. Jest on zatem niejako z góry bardziej

⁴³ D. Travers, H. Coppolecchia, A. Tomlins, *European Affairs Committees...*, s. 38 i n.

⁴⁴ Ponadto podnoszony jest niekiedy argument, że raporty komisji ds. europejskich będące wynikiem szczegółowych, dokładnych i długotrwałych konsultacji z rządem, w których ustanowiona została kompetencja komisji do przyznawania ministrom mandatów do negocjacji w Radzie, są nie tylko politycznie, ale także prawnie wiążące; zob. *The EU and democracy in the Nordic region*, European Affairs Committees in Finland, Sweden and Denmark, październik 2002, www.riksdagen.se/eu

ograniczony w zakresie możliwości negocjacyjnych niż jego koledzy z innych krajów członkowskich, którzy są odpowiedzialni za decyzje podjęte w Radzie przed większością parlamentarną, tworzoną przez ich własną partię polityczną. Taki sam problem występuje w przypadku udzielania przez komisję mandatu negocjacyjnego premierowi na obrady Rady Europejskiej.

Procedura zdobywania mandatu przez ministra w komisji ds. europejskich wygląda następująco. Na jej posiedzenie przybywa minister (lub ministrowie), który w następnym tygodniu będzie reprezentował rząd podczas negocjacji w Radzie Unii Europejskiej⁴⁵. Ma on obowiązek stawiennictwa i w większości przypadków dopełnia swojej powinności. Do rzadkości bowiem należy, aby przysłał w swoim imieniu niższego rangą urzędnika. Na początku minister przybliży członkom komisji najbardziej istotne punkty, które będą dyskutowane w Radzie (dla zaoszczędzenia czasu mniej ważne — jego zdaniem — zagadnienia są pomijane, a członkowie komisji mogą zapoznać się z nimi na podstawie podsumowującego memorandum, przesyłanego wcześniej do komisji przez rząd). Następnie przedstawia komisji ustnie stanowisko negocjacyjne rządu (nie sporządza w tym celu żadnego dokumentu)⁴⁶. Ponadto minister streszcza stopień zaawansowania negocjacji wewnątrz Rady nad poszczególnymi aktami prawnymi. Ocena dokonywana przez ministra jest bardzo szczegółowa, zwraca on deputowanym dodatkowo uwagę na konsekwencje wejścia w życie przepisów wspólnotowych dla prawa duńskiego. Może on również przybliżyć komisji stanowisko zajmowane przez poszczególne grupy interesów⁴⁷. Następnie przeprowadzana jest w komisji dyskusja, podczas której minister ma obowiązek odpowiadać na pytania zadawane przez członków. Po jej zakończeniu nie dochodzi do formalnego głosowania. Zamiast tego przewodniczący komisji podsumowuje debatę i na podstawie wypowiedzi członków ustala pogląd większościowy, porównując go ze stanowiskiem negocjacyjnym rządu. Rząd zatem nie musi mieć większości członków komisji będących zwolennikami jego stanowiska. Wystarczy, by większość nie wyraziła otwarcie sprzeciwu⁴⁸. Należy podkreślić, że system ten działa sprawnie, ponieważ do rzadkości należy, aby ministrowie nie otrzymali mandatu od komisji. Jeśli istnieje rozbieżność stanowisk, komisja stara się podczas swego posiedzenia osiągnąć, satysfakcjonujące obie strony, porozumienie. Ponadto, aby ułatwić dojście do kompromisu, ministrowie starają się

⁴⁵ Natomiast przed posiedzeniem Rady Europejskiej na posiedzenie komisji przybywa premier rządu w celu uzyskania od niej mandatu negocjacyjnego. On też ma obowiązek osobiście poinformować komisję o rezultatach posiedzenia.

⁴⁶ Na temat procedury osiągnięcia stanowiska negocjacyjnego w rządzie patrz S. Auken, J. Buksti, C.L. Sorensen, *Denmark joins Europe...*, s. 4–15.

⁴⁷ Ich znaczący wpływ na kształt wspólnotowego ustawodawstwa odbywa się na trzy sposoby. Po pierwsze, poprzez uczestnictwo w większej europejskiej organizacji lobbującej, po drugie, poprzez różne formy bezpośrednich kontaktów z organami wspólnotowymi i po trzecie, poprzez wywieranie wpływu na własne rządy i administrację; więcej na temat duńskich grup interesów, tamże, s. 24 i n.

⁴⁸ Jest to zatem analogiczna procedura, jaka ma miejsce podczas formułowania rządu. Mandat negocjacyjny nie jest przyznany tylko wówczas, gdy przedstawiciele partii posiadających ponad 90 miejsc w parlamencie wyrażają sprzeciw.

uwzględniać już na wczesnym etapie formułowania swojej opinii stanowisko większości parlamentarnej i wyjść jej naprzeciw.

Co istotne, komisja ds. europejskich ma całkowity monopol na przyznawanie ministrom wiążących mandatów nie tylko w zakresie spraw wspólnotowych, tzn. znajdujących się w zakresie I filaru. Od momentu wprowadzenia przez traktat z Maastricht II i III filaru (dotyczącego odpowiednio współpracy w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz policyjnej i sądowej w sprawach karnych), kwestie te analizowane są także przez tę komisję. Jednakże przyznanie ministrowi mandatu negocjacyjnego wymaga wcześniejszej współpracy z komisją ds. polityki zagranicznej (w sprawach II filaru) i komisji prawnej (w sprawach III filaru). W praktyce wygląda to w ten sposób, że minister przesyła konieczne informacje tym dwóm komisjom, by umożliwić im debatę na temat stanowiska rządu. Następnie dopiero dostarcza wymagane informacje komisji ds. europejskich, do której należy ostateczny głos w sprawie sformułowania mandatu wiążącego ministra politycznie.

Obowiązki rządu w stosunku do Folketingu nie kończą się wraz z przyznaniem odpowiednim ministrom mandatu do negocjacji w Radzie. Minister ma bowiem obowiązek w ciągu tygodnia od posiedzenia Rady, przesłać komisji ds. europejskich (a w przypadku II i III filaru także komisji spraw zagranicznych i prawnej) pisemny raport na temat decyzji tam podjętych, jak i zajętego stanowiska. Podobne informacje uzyskuje komisja od sekretariatu generalnego Rady w formie informacji prasowych, dzięki czemu może sprawdzić autentyczność ministerialnego raportu. Dokument ten jest tajny, a komisja jedynie publikuje krótkie jego streszczenie, pomijając wszelkie istotne kwestie ujawniające pozycję negocjacyjną rządu duńskiego.

Jednym z podstawowych wymogów skutecznego kontrolowania przez komisję ds. europejskich ustawodawstwa europejskiego jest posiadanie przez nią szerokiego dostępu do informacji⁴⁹.

Zgodnie z przytaczanym już wcześniej art. 6 duńskiej ustawy o przystąpieniu, zadaniem rządu duńskiego jest dostarczanie komisji ds. europejskich wszelkich niezbędnych dokumentów⁵⁰. Obowiązek ten został ponadto sprecyzowany w późniejszych raportach komisji ds. europejskich. Należy podkreślić, że taka struktura przepływu informacji jest często krytykowana, jako dająca rządowi przewagę nad Folketingiem poprzez możliwość dostarczania niewystarczającej dokumentacji. Raport komisji z 1972 r. nakazuje bowiem rządowi przekazywanie informacji o „szczególnej wadze politycznej” i dokumentów o „szerokim znaczeniu”. Są to pojęcia bardzo nieprecyzyjne i niedookreślone, a zatem pozostawiające rządowi duży margines swobody. Do

⁴⁹ M. Grzybowski, *Dania, Finlandia i Szwecja*, [w:] *Parlamenty a...*, red. M. Kruk, E. Popławska, s. 137 i n.

⁵⁰ Do tego dochodzą jeszcze dokumenty przesyłane przez Komisję Europejską do parlamentów krajowych zgodnie z protokołem w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności. Folketing opracował w tym zakresie własny system, który polega na automatycznym przesyłaniu danych z bazy danych Komisji Europejskiej do bazy danych swojej komisji ds. europejskich, dzięki czemu otrzymuje on dokumenty od Komisji Europejskiej w dniu ich publikacji; zob. R. Grzeszczak, *Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju*, Warszawa 2005, s. 124 i n.

tego trzeba dodać, że komisja ds. europejskich nie ma uprawnień do wystąpienia z inicjatywą lub nawet prośbą do rządu o dostarczenie koniecznych — według niej — materiałów. Wielokrotnie członkowie komisji, szczególnie ci nastawieni krytycznie w stosunku do UE, poddawali takie uregulowania krytyce. Argumentem zwolenników w tej dyskusji jest twierdzenie, że przecież komisja, działając jako przedstawiciel Folketingu, zawsze może zawetować rządowy mandat negocjacyjny⁵¹. Nie na tym polega jednakże specyfika podejmowania decyzji wewnątrz UE. Przedstawiciele duńskiego parlamentu zdają sobie sprawę, że skuteczne ograniczanie ministrów w dyskusjach na forum Rady będzie tak naprawdą pyrrusowym zwycięstwem. Taką samą świadomość mają członkowie rządu, dzięki czemu obawy ograniczonego dostępu komisji do europejskich informacji są wyolbrzymione, ponieważ na przestrzeni lat wytworzył się w Danii zwyczaj bardzo szerokiej interpretacji przez rząd dokumentów, które są zobowiązani przesyłać członkom parlamentu działającym w komisji ds. europejskich. W praktyce rząd ma bardzo ograniczoną władzę dyskrecyjną w zakresie wyboru dokumentów, które ma zamiar przesłać do tej komisji.

W Danii nie istnieje zróżnicowanie pomiędzy zakresem informacji przekazywanych w obszarze I, II oraz III filaru⁵². Powoduje to, że *Europauvalget* (komisja ds. europejskich) postrzegany jest przez badaczy jako kształtujący całość duńskiej polityki europejskiej⁵³.

Główną rolę w informowaniu komisji ds. europejskich odgrywa minister spraw zagranicznych, ponieważ to on koordynuje duńską politykę europejską. Jego obowiązkiem jest dostarczanie jej wszelkich propozycji oraz ważnych informacji z Komisji Europejskiej. Ponadto na przedstawicielu Folketingu przy UE w Brukseli spoczywa obowiązek dostarczania komisji tzw. *info notes*, zawierających przede wszystkim praktyczne informacje na temat ustawodawstwa unijnego. Z kolei rząd jest odpowiedzialny za sporządzanie tzw. memorandów: podstawowych, tematycznych oraz podsumowujących. Te pierwsze zawierają projekty nowych dyrektyw, Zielone i Białe Księgi KE, jak również projekty wszelkich aktów prawnych, które uznaje on za istotne⁵⁴. Te

⁵¹ D. Arter, *The Folketing and Denmark's 'European Policy': the case of an 'authorising Assembly'*, „Journal of Legislative Studies” 1995, nr 1/3 — special issue on national parliaments and the European Union, s. 114 i n.; R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie legislacji wspólnotowej jako strażników zasady pomocniczości*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 258 i n.

⁵² Komisje europejskie w Belgii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech, Portugalii i Włoszech posiadają ograniczony dostęp do informacji w obszarze II i III filaru, który w znacznej mierze zależy od stanowiska ich rządów. Natomiast w Holandii (w Eerste Kamer) oraz w Luksemburgu komisje ds. europejskich nie otrzymują żadnych dokumentów w obszarze II filaru; zob. D. Trawers, H. Coppolecchia, A. Tomlins, *European Affairs Committees...*, s. 22 i n.

⁵³ A. Maurer w swojej analizie komisji ds. europejskich państw członkowskich, sporządzonej na XXIV posiedzenie COSAC (Konferencji komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych), zaszerogował *Europauvalget* w kategorii mających największy wpływ na tworzenie prawa wspólnotowego; zob. A. Maurer, *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process*, Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC, April 8–9 2001, s. 24.

⁵⁴ Od 2001 r., w wyniku porozumienia między komisją a rządem, ten ostatni jest zobowiązany do przekazania podstawowych memorandów nie później niż w ciągu czterech tygodni od zgłoszonej inicjatywy KE.

drugie informują o projektach unijnych aktów prawnych, które zostały umieszczone w programie posiedzenia Rady⁵⁵. Z kolei ostatni z rodzajów memorandumów ma na celu uaktualnienie danych zawartych w podstawowych memorandumach, ponieważ uwzględnia on m.in. zmiany dokonane podczas spotkań grup roboczych lub Komitetu Stałych Przedstawicieli Rady (COREPER), opinie Parlamentu Europejskiego, wyniki konsultacji z różnymi grupami interesów. Wszystkie przekazywane dokumenty komisji ds. europejskich nie zawierają stanowiska duńskiego rządu, czyli opisywanego powyżej mandatu negocjacyjnego. Są one jedynie obiektywnym zbiorem danych, których celem jest zapewnienie komisji efektywnej i całościowej kontroli ustawodawstwa europejskiego. Składają się z opisu propozycji Komisji Europejskiej, jej wpływu na duńskie prawodawstwo, zwracają uwagę na możliwe kompromisy i stanowiska w Radzie, jak również poprawki zgłoszone przez Parlament Europejski. Stosunek rządu do tych projektów jest ujawniany przez odpowiednich ministrów podczas posiedzeń komisji, gdy ubiegają się oni o uzyskanie mandatu negocjacyjnego.

VI. ROLA KOMISJI DS. EUROPEJSKICH W SYSTEMIE WCZESNEGO OSTRZEGANIA PRZEWIDZIANYM W PROJEKCIE KONSTYTUCJI DLA EUROPY

Na zakończenie analizy funkcjonowania komisji ds. europejskich należy odwołać się do uregulowań traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁵⁶. Choć z powodu negatywnych wyników referendum we Francji i Holandii, traktat nie wejdzie w życie, jak pierwotnie planowano 1 listopada 2006 r., to jednak nie oznacza, że proces ratyfikacji został przerwany.

Na podstawie konstytucji, po raz pierwszy od momentu powstania Wspólnot, parlamenty narodowe zostałyby bezpośrednio zaangażowane w proces tworzenia prawa europejskiego (w ramach tzw. *early warning system* — systemu wczesnego ostrzegania). Przyznana im inicjatywa prawodawcza miałaby polegać na nabyciu uprawnień do przeprowadzania kontroli przestrzegania przez instytucje unijne zasady subsydiarności⁵⁷. Szczególne zadania będą spoczywały na Komisji Europejskiej, która zobowiązana zostanie do przeprowadzania szerokich konsultacji nad projektami aktów prawnych jeszcze przed zgłoszeniem poszczególnych projektów⁵⁸. W ich wyniku ma ona sporządzać uzasadnienia, które następnie będą przesyłane do parlamentów narodowych. Przedstawienie przez co najmniej 1/3 z nich w ciągu 6 tygodni uzasadnionej opinii w przedmiocie ewentualnej niezgodności z zasadą pomocniczości

⁵⁵ Muszą zostać one przekazane komisji ds. europejskich co najmniej na tydzień przed jej posiedzeniem.

⁵⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Barcz, *Przyszły Traktat Konstytucyjny: zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004. Pomimo negatywnych wyników referendum we Francji i Holandii niniejsze opracowanie nie byłoby — moim zdaniem — całościowe bez zwrócenia uwagi na przepisy traktatu konstytucyjnego.

⁵⁷ S. Dudzik, *Rola parlamentów krajowych w Unii Europejskiej w świetle projektu Konstytucji dla Europy*, „Wspólnoty Europejskiej” 2003, nr 11, s. 6 i n. oraz tegoż, *Zasada pomocniczości w przyszłej konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 3, s. 51 i n.

⁵⁸ R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych...*, [w:] *Konstytucja...*, red. S. Dudzik, s. 258 i n.

(a w zakresie spraw wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości 1/4) zobowiąże Komisję Europejską do przeprowadzenia ponownej analizy projektu prawnego, co w konsekwencji może doprowadzić do utrzymania projektu w mocy, jego zmiany, a nawet wycofania.

System wczesnego ostrzegania będzie się wiązał z pewnością ze znacznym zwiększeniem obowiązków Folketingu, a w związku z tym także komisji ds. europejskich. Ogromna liczba dostarczanych dokumentów, jak i konieczność posiadania często specjalistycznej wiedzy w danej dziedzinie, utrudniają znacznie jej pracę. Wydaje się jednak, że stworzony na przestrzeni lat efektywny system kontroli parlamentu nad rządem ułatwi utworzenie równie sprawnego schematu kontroli aktów prawa unijnego pod kątem poszanowania zasady subsydiarności. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem mogłoby być stworzenie w ramach komisji ds. europejskich wyspecjalizowanej podkomisji, której wyłącznym obowiązkiem byłoby badanie przestrzegania zasady subsydiarności oraz adresowanie wniosków i zaleceń do komisji „głównej”, która miałaby wówczas w zakresie *early warning system* charakter koordynująco-zatwierdzający.

W związku z projektem traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, 10 grudnia 2004 r. komisja ds. europejskich duńskiego parlamentu wydała raport w sprawie reformy zasad nadzoru spraw europejskich, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2005 r.⁵⁹ Głównymi celami reformy jest zwiększenie zaangażowania komisji sektorowych w kwestie unijne, ustalenie zasad kontroli projektów aktów prawnych z zasadą subsydiarności, wzmocnienie współpracy parlamentarzystów krajowych i członków Parlamentu Europejskiego oraz stworzenie większej przejrzystości i otwartości pracy komisji ds. europejskich⁶⁰.

Zgodnie z reformą, rząd został zobowiązany do przygotowania w ciągu dwóch tygodni od przetłumaczenia europejskiego projektu aktu prawnego na język duński, wstępnego stanowiska na temat jego zgodności z zasadą subsydiarności. Następnie komisja ds. europejskich przekazuje projekt do właściwej komisji sektorowej, która ma 2 tygodnie na wydanie opinii o ewentualnej niezgodności z zasadą subsydiarności. Do tego czasu rząd powinien ponownie wydać opinię, tym razem już bardziej szczegółową, w formie memorandum. W razie zaś wątpliwości co do zgodności projektu z zasadą subsydiarności, komisja ds. europejskich poinformuje o tym pozostałe parlamenty państw członkowskich za pośrednictwem COSAC (tj. Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w sprawach Wspólnotowych). Ostateczna decyzja co do niezgodności projektu aktu prawnego z zasadą subsydiarności będzie należeć do komisji ds. europejskich, aczkolwiek będzie ona zobowiązana do zwołania posiedzenia wspólnego z właściwą komisją sektorową, jeżeli pojawi się między nimi rozbieżność stanowisk. Zalecenie w tej sprawie, wydane przez komisję, zostanie przesłane do rzą-

⁵⁹ www.euo.dk/upload/application/pdf/2fde1b16/beretning_en.pdf

⁶⁰ Należy zaznaczyć, że negatywne wyniki referendum w sprawie przyjęcia traktatu konstytucyjnego we Francji i Holandii nie będą miały wpływu na wejście w życie z dniem 1 lipca 2005 r. reformy działań komisji ds. europejskich duńskiego parlamentu. Spowodowały one jednak odwołanie planowanego na 27 września 2005 r. referendum w sprawie przyjęcia traktatu konstytucyjnego w Danii bez jednoczesnego wskazania nowego terminu głosowania.

du, Komisji Europejskiej, Rady Ministrów, Parlamentu Europejskiego oraz poprzez COSAC — do parlamentów narodowych. Cała procedura, zgodnie z art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączonego do traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, ma być zakończona w ciągu sześciu tygodni od daty przekazania rządowi w języku duńskim projektu europejskiego aktu ustawodawczego.

Powyższa procedura kontroli zasady pomocniczości, przyznająca istotną rolę odpowiednim komisjom sektorowym zasługuje na aprobatę⁶¹. Parlament duński będzie bowiem zobowiązany do oceny znaczącej liczby projektów aktów prawnych. Zaangażowanie właściwych komisji nie tylko przyspieszy całą procedurę, ale również zagwarantuje merytoryczną analizę, nie ograniczając się jedynie do oceny czysto politycznej. Prawidłowe badanie wyłącznie przez komisję ds. europejskich zgodności projektów z zasadą pomocniczości z uwagi na liczne jej obowiązki w zakresie prawodawstwa unijnego nie byłoby bowiem możliwe w wymaganym sześciotygodniowym terminie⁶².

VII. KILKA WNIOSKÓW DLA PARLAMENTU POLSKIEGO

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. postawiło polski parlament przed problemem utraty licznych kompetencji ustawodawczych na rzecz instytucji wspólnotowych. Z kwestią tą zmierzyć się musiały wszystkie parlamenty w pozostałych państwach członkowskich. Polski Sejm i Senat zobowiązane były — w ramach powszechnie obowiązujących przepisów prawa — ukształtować odpowiedni model swojego zaangażowania w sprawy europejskie, korzystając ze wzorów i doświadczeń innych państw członkowskich⁶³. Zasady działania polskiego parlamentu w kwestiach unijnych określone zostały w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, która weszła w życie 31 marca 2004 r.⁶⁴ Na jej podstawie Rada Ministrów została zobowiązana do współpracy z parlamentem w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej, tworzenia pra-

⁶¹ Należy pamiętać, że komisje sektorowe są już obecnie mocno zaangażowane w analizowanie projektów europejskich aktów prawnych.

⁶² W związku z trudnościami z wejściem w życie traktatu konstytucyjnego, komisja ds. europejskich nie będzie zobowiązana do dochowania — na podstawie obowiązującej od 1 lipca 2005 r. reformy zasad nadzoru spraw europejskich — sześciotygodniowego terminu na całościową analizę przestrzegania zasady pomocniczości.

⁶³ W literaturze wyróżnia się trzy podstawowe funkcje parlamentów w sprawach europejskich: reprezentowanie obywateli w procesie rozwoju Wspólnot i Unii, legitymizacja legislacji wspólnotowej oraz kontrolowanie rządów narodowych podczas podejmowania decyzji w instytucjach wspólnotowych; I. Pernice, *The role of national parliaments in the European Union*, [w:] *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, red. D. Melissas, I. Pernice, Baden-Baden 2002, s. 3. Nieco inaczej rolę parlamentów narodowych w Unii Europejskiej definiuje M. Borowski, *Rola parlamentów narodowych w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 12 i n.

⁶⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 515, z późn. zm.

wa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej oraz opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej.

Wybrany w Polsce model zaangażowania Sejmu i Senatu w kwestie europejskie stawia go w gronie parlamentów o tzw. średniej pozycji w zakresie wpływania na kształt prawodawstwa europejskiego⁶⁵. W przeciwieństwie bowiem do regulacji obowiązujących w duńskim Folketingu, sejmowa komisja ds. Unii Europejskiej nie została wyposażona w kompetencje do wydawania wiążących opinii na temat stanowiska, jakie Rada Ministrów powinna przyjąć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej⁶⁶. Art. 10 ustawy stanowi, że „Jeżeli organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu wydał opinię w sprawie, o której mowa w art. 6 ust. 3 lub art. 9 ust. 1 [tj. odpowiednio (projektu) stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zamiar podjąć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej, przyp. A.Cz.-D.], powinna ona stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów”. Przepis ten nie nakłada zatem na Radę Ministrów bezwzględnego obowiązku uwzględnienia stanowiska Sejmu, do czego zobowiązany jest dla porównania duński rząd w odniesieniu do opinii komisji ds. europejskich Folketingu⁶⁷. Taka pozycja Sejmu wiąże się z utożsamianiem opisywanych uprawnień Sejmu z realizacją przez niego kontroli parlamentarnej, a nie kompetencji ustawodawczej⁶⁸. W związku z tym Sejm ma prawo do uzyskiwania informacji o działaniach Rady Ministrów, jak również do wyrażania na ten temat opinii, jednak bez uprawnień do zobowiązania rządu do zajęcia określonego stanowiska podczas obrad w Radzie Unii Europejskiej⁶⁹. To bowiem Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1 Konstytucji, „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Pol-

⁶⁵ Szczegółowa analiza roli poszczególnych parlamentów państw członkowskich w kształtowaniu prawa europejskiego: A. Maurer, *National parliaments after Amsterdam...*, s. 15 i n.

⁶⁶ Należy pamiętać, że w Polsce trwa dyskusja na temat formy zaangażowania Senatu w kwestie związane z tworzeniem prawa w Unii Europejskiej. Co prawda, analizowana ustawa przewiduje udział Senatu, jednakże jest on znacznie słabszy niż udział Sejmu. Dyskusja ta toczy się w kontekście problematyki właściwego zdefiniowania charakteru uprawnień przyznanych obu izbom na podstawie ustawy w 11 marca 2004 r. (jako będących wyrazem realizacji funkcji ustawodawczej — art. 10 Konstytucji, funkcji kontrolnej — art. 95 ust. 2, czy wreszcie funkcji mieszanej). Problematyka ta, jak również obecne zaangażowanie Senatu w europejski proces legislacyjny wykracza jednak poza ramy tego opracowania. W tej sprawie wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04. Na ten temat zob. m.in. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 3 i n. oraz opinie polskich konstytucjonalistów i znawców prawa europejskiego zawarte w opracowaniu *W sprawie utworzenia wspólnej (polsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 117 i n.; J. Szymanek, *Senat RP w procesie kontroli Rady Ministrów*, Biuro Informacji i Dokumentacji Senackiej Kancelarii Senatu, Warszawa 2003; tegoż, *Współpraca drugiej izby parlamentu z rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej*, Biuro Informacji i Dokumentacji Senackiej Kancelarii Senatu, Warszawa 2003; P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 33 i n.

⁶⁷ Nie można się zatem zgodzić z opinią, że stanowisko komisji sejmowej ma charakter władczy i wiąże rząd — tak K. Ostrzyniewska, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 3, s. 8.

⁶⁸ Na temat funkcji kontrolnej Sejmu zob. R. Piotrowski, *Funkcja kontrolna Sejmu*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja 547, Warszawa 1997.

⁶⁹ M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej...*, s. 17 i n.

skiej”, zaś Sejm, zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji „[...] sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”⁷⁰. Można spotkać się w związku z tym ze stanowiskiem, że wydawanie wiążących opinii przez komisję byłoby wkroczeniem w domenę władzy wykonawczej⁷¹. Z drugiej jednak strony należy przychylić się do wyrażanych opinii, że „funkcje kontrolne parlamentu narodowego państwa członkowskiego w UE w perspektywie spraw wspólnotowych wykraczają poza tradycyjne ramy kontroli wewnątrzpaństwowej”⁷². Mają one bowiem m.in. na celu rekompensatę utraconych przez członkostwo w UE kompetencji ustawodawczych parlamentu⁷³. Jak stwierdził ostatnio Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2005 r., zajmując się wnioskiem grupy senatorów w sprawie nierówności kompetencji komisji Sejmu i Senatu w pracach nad projektami aktów prawnych Unii Europejskiej: „[...] kompetencje ustawodawcze muszą być obecnie pojmowane z uwzględnieniem zasadniczo nowych warunków tworzenia prawa. Skoro regulacje przyjmowane przez organy Unii będą obowiązywały na obszarze Polski po części bezpośrednio, po części zaś po uchwaleniu przez polski parlament ustaw implementacyjnych, to wyrażanie przezeń opinii o projektach aktów prawnych Unii staje się istotną formą współuczestnictwa w tworzeniu prawa unijnego. Dzięki owemu opinowaniu krajowa władza ustawodawcza uzyskuje pewien wpływ na proces rozwoju całej Unii Europejskiej. Jednocześnie partycypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność i demokratyczny mandat organów Unii Europejskiej”⁷⁴.

Można zatem bronić stanowiska, że prowsполnotowa wykładnia polskiej konstytucji nie wyklucza przyznania Sejmowi prawa do wydawania wiążących Radę Ministrów opinii w sprawie stanowisk, które jej przedstawiciele zamierzają zająć podczas obrad Rady Unii Europejskiej na wzór modelu obowiązującego w Folketingu. Należy bowiem w sposób możliwie najpełniejszy umożliwić wkomponowanie wpływu parlamentu na stanowienie prawa na poziomie europejskim⁷⁵. Bez wątpienia najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby dokonanie nowelizacji polskiej konstytucji i zagwarantowanie *expressis verbis* rzeczywistego wpływu na kształt mandatu rządu podczas stanowienia prawa w Radzie Unii Europejskiej. Jednakże obecna sytuacja polityczna Polski raczej wyklucza taką możliwość, a zatem należy opierać się na prowsполnotowej wykładni polskiej konstytucji⁷⁶.

⁷⁰ A. Szymt, opinia w opracowaniu *W sprawie możliwości określania przez przyszlą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 148 i n.

⁷¹ P. Sarnecki, tamże, s. 151.

⁷² R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej...*, s. 216.

⁷³ J. Barcz, opinia w opracowaniu *W sprawie możliwości...*, s. 145 oraz B. Banaszak, R. Balicki, s. 163.

⁷⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04.

⁷⁵ J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 62 i n.

⁷⁶ Na temat prowsполnotowej wykładni polskiej konstytucji zob.: S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a konstytucja RP i prawo polskie — kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 18 i n.; *Czy zmieniać konstytucję. Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002; *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Miedzyrządowej 2004*, red. J. Barcz, S. Puzyna, Warszawa 2002.

Na jej podstawie można bronić poglądu, iż parlament miałby uprawnienia do wydawania rządowi wiążących mandatów na negocjacje w Radzie Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że konstytucja Danii nie zawiera szczegółowych uprawnień Folketingu w zakresie kontroli przez komisję ds. europejskich stanowiska zajmowanego przez rząd. W przeciwieństwie do np. Niemiec i Francji, Dania nie dokonała nowelizacji konstytucji w celu uwzględnienia roli parlamentu narodowego w unijnym procesie decyzyjnym. Analiza duńskiej konstytucji nie prowadzi też do wniosku, iż parlament duński w porównaniu z polskim Sejmem ma przyznane jakieś szczególne uprawnienia ustawodawcze czy kontrolne w stosunku do rządu. Nie przeszkodziło to jednak Danii w ukształtowaniu tak skutecznego i silnego modelu udziału Folketingu w sprawach europejskich. W związku z powyższym należałoby zastanowić się nad możliwością przyznania Sejmowi prawa do wydawania wiążących mandatów Radzie Ministrów.

Wydaje się, że istotnym niedociągnięciem analizowanej ustawy z 11 marca 2004 r. jest również brak wyraźnego zobowiązania prezesa Rady Ministrów do przedstawiania stanowiska, jakie zamierza on podjąć podczas obrad Rady Europejskiej. Model duński przewiduje analogiczne kompetencje komisji ds. europejskich w tym zakresie, jak w przypadku przyznawania mandatów poszczególnym członkom rządu na obrady Rady Unii Europejskiej. Trudno bowiem za wystarczające uznać postanowienie art. 3 ust. 2 ustawy, która nakłada na Radę Ministrów (a nie jej prezesa) obowiązek przedstawienia na żądanie Sejmu, Senatu lub ich organów właściwych (tj. odpowiednich komisji) informacji o sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Kolejnym rozwiązaniem przyjętym w Danii, którego przeniesienie na grunt Polski byłoby celowe, to przyjęcie regulacji mających na celu zwiększenie współpracy komisji ds. Unii Europejskiej z pozostałymi parlamentarnymi komisjami sektorowymi. Umożliwi to niewątpliwie przeprowadzanie merytorycznych debat na temat wielu technicznych projektów unijnych aktów prawnych. Skupienie wszelkich kompetencji w zakresie spraw europejskich w rękach jednej tylko komisji parlamentarnej uniemożliwia prawidłowe i całościowe zajęcie się poszczególnymi projektami aktów prawnych z uwagi na szybkie tempo i ogromną liczbę spraw podejmowanych w Unii Europejskiej. Taka współpraca pomiędzy komisjami nabiera szczególnego znaczenia w świetle przepisów traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który wzmacnia pozycję parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa europejskiego. Mają tego świadomość duńscy deputowani, gdyż postanowili jeszcze bardzo zacieśnić już i tak mocno rozwiniętą współpracę między komisjami Folketingu z uwagi na postanowienia traktatu konstytucyjnego. Natomiast w polskim Sejmie IV i V kadencji na 135 dotychczas odbytych obrad Komisji do Spraw Unii Europejskiej raptem w czterech z nich wzięli udział przedstawiciele innych komisji sektorowych⁷⁷.

⁷⁷ Nie wliczam bowiem 5 posiedzeń odbytych wspólnie z Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich, na których debatowano wyłącznie nad nowelizacjami ustawy o współpracy Sejmu i Senatu z Radą Ministrów z 11 marca 2004 r. (stan na dzień 9 czerwca 2006 r.).

VIII. PODSUMOWANIE

Niewątpliwie parlamenty państw członkowskich — wskutek przystąpienia do Unii Europejskiej — tracą wiele uprawnień prawodawczych na rzecz instytucji wspólnotowych⁷⁸. Według niektórych obliczeń, problem ten dotyczy od 60% do 80% krajowych kompetencji ustawodawczych⁷⁹. Francuski profesor Jean-Louis Bergel twierdzi nawet (nieco przesadnie), że członkostwo w strukturach europejskich doprowadziło wręcz do „wywłaszczenia parlamentów krajowych z ich kompetencji prawodawczych w procesie budowania Wspólnot”⁸⁰.

Należy pamiętać, że wszystkie państwa członkowskie UE są krajami demokratycznymi, a zatem stworzony na poziomie unijnym model tworzenia prawa, w którym główna rola przypisana została organom niewybranym bezpośrednio przez obywateli, nie mogłby zostać przez nie zaakceptowany na poziomie krajowym⁸¹. Na szczeblu wspólnotowym istnieje jednak domniemanie, że stanowisko zajmowane przez organy wykonawcze państw członkowskich na arenie europejskiej są odzwierciedleniem opinii parlamentów krajowych⁸². W związku z tym większość państw członkowskich stara się wykształcić sprawne metody współpracy pomiędzy parlamentem a rządem w celu wypracowania wspólnego stanowiska prezentowanego na szczeblu wspólnotowym⁸³. Chodzi zatem o stworzenie takich rozwiązań, które nie ograniczą się jedynie do kontroli parlamentarnej *ex post* nad decyzjami podejmowanymi przez poszczególne rządy podczas negocjacji unijnych, lecz zaangażują parlamenty na możliwie najwcześniejszym etapie tworzenia prawa. Można zatem stanąć na stanowisku, że faktyczne pozbawienie parlamentów krajowych wielu uprawnień prawotwórczych próbuje być „wynagradzane” przyznawaniem im nowych uprawnień poprzez tworzenie dodatkowych form współpracy na poziomie: parlament — rząd krajowy — instytucje wspólnotowe⁸⁴. Celem takich działań jest próba zachowania

⁷⁸ Istotne zmiany następują też w kompetencjach administracji rządowych państw członkowskich; szerzej na ten temat S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz, Kraków 2003, s. 231 i n.

⁷⁹ J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 61.

⁸⁰ J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członkowskiego UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 10.

⁸¹ C. Mik, M.J. Nowakowski, B. Pawłowski, *Rola i kompetencje Sejmu w procesie integracji europejskiej*, Raport nr 126, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1998, s. 4. Więcej na temat różnic pomiędzy zasadą demokracji w porządkach konstytucyjnych państw członkowskich a pojęciem demokracji w Unii Europejskiej zob. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 58 i n.

⁸² J. Jaskiernia, *Wielka Komisja...*, s. 12.

⁸³ R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej...*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz, s. 217 i n.

⁸⁴ J. Szymanek, *„Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej...*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, s. 348.

jak największej liczby uprawnień dla krajowych organów przedstawicielskich pochodzącym z bezpośrednich wyborów, co z kolei ma zmniejszyć istniejący w Unii Europejskiej deficyt demokracji⁸⁵.

Dania, jako członek Unii Europejskiej, posiada wiele cech wyróżniających ją spośród pozostałych państw członkowskich. Tradycja rządów mniejszościowych, przeprowadzanie licznych referendum w sprawach europejskich, wiodąca rola Folketingu w kształtowaniu duńskiego stanowiska w przedmiocie europejskich aktów prawnych sprawia, że kraj ten jest interesującym przykładem, jak można pogodzić członkostwo w Unii Europejskiej z jednoczesnym zachowaniem odrębności narodowej i utrzymaniem stosunkowo silnej pozycji parlamentu narodowego. Rozwiązania przyjęte przez ten kraj w zakresie udziału Folketingu w procesie legislacji unijnej działają z dużym powodzeniem od ponad 30 lat. Polska zaś — jako członek Unii Europejskiej — wciąż wypracowuje standardy i rozwiązania, które będą skutecznie funkcjonować w nowych warunkach polityczno-ustrojowych. W związku z tym celowe wydaje się poszukiwanie sprawdzonych, najlepszych praktyk, które równocześnie odpowiadałyby krajowym zasadom ustrojowym. Rozwiązania przyjęte w Danii do takich z pewnością można zakwalifikować.

SUMMARY

of the article:

Relations between the Danish Parliament and the Government
in Relation to European Affairs

This article examines a Danish model of Parliament's involvement in legislative activity at the European level and presents, in the light of constitutional provisions in force, some remarks on the solutions adopted in Poland.

Becoming a member of the EU involves the transfer of legislative power from the national level to the European one. Loss of powers to the benefit of Community institutions is particularly evident in respect of the scope of competence of national parliaments. According to estimates by Jan Barcz, national parliaments have lost up to 80% of their legislative prerogatives. The system of European lawmaking, with the Council of the European Union (composed of representatives of governments of the Member States) operating as a principal legislative body and with insufficient participation of the European Parliament, is unable to compensate that loss. These factors determine the existence of the so-called democratic deficit in the EU.

In this context, national parliaments attempt to develop the most effective methods to influence the shape of European legislation. This task is performed by way of giving appropriate mandate to the representatives of the government for negotiations within the Council of the European Union and the European Council. A major role in this respect is played by parliamentary Committees for European Affairs. Among them the European Committee of the Danish Folketing deserves special attention. It has the power to give an imperative mandate to the Prime Minister

⁸⁵ K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*” 2004, nr 2, s. 53 i n.; R. Grzeszczak, *Problem deficytu demokratycznego w strukturach wspólnotowych*, „*Sprawy Międzynarodowe*” 2002, nr 3, s. 5 i n.

and individual ministers for negotiation within the European Council and the Council of the EU. Hence, members of government are not empowered to take decisions, in the name of Denmark, without prior acceptance from the committee. The operation of this model in the Folketing is quite effective, so that its application in the Polish parliament could be advisable. The Act of 11 March 2004 on cooperation between both chambers of parliament and the government confers on the latter the right to take position in the Council of the European Union inconsistent with that taken by parliament.



OPINIE, GLOSY, RECENZJE, NOTY, VARIA

A. OPINIE

I. W SPRAWIE DYSKONTYNUACJI PRAC LEGISLACYJNYCH NAD PROJEKTEM USTAWY BUDŻETOWEJ — OPINIE SPORZĄDZONE PRZEZ CZŁONKÓW RADY LEGISLACYJNEJ DLA PREZESA RADY MINISTRÓW

W dniu 10 listopada 2005 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działając w imieniu premiera, zwrócił się do Rady Legislacyjnej o wyrażenie opinii prawnej i udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy 4-miesięczny termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, biegnący od złożenia przez rząd M. Belki projektu ustawy budżetowej do łaski marszałkowskiej w dniu 30 września br.:

a) został przerwany przez upływ IV kadencji Sejmu (i działanie zasady dyskontynuacji wszystkich projektów ustaw, w tym ustawy budżetowej) w dniu 18 października 2005 r.,

b) biegnie on od nowa (od początku), tj. od dnia ponowienia projektu budżetu do Sejmu V kadencji (tj. od 19 października 2005 r. i zakończy się 19 lutego 2006 r.),

c) czy też upływ kadencji Sejmu nie ma wpływu na bieg tego terminu?

2. Czy jest możliwe (w świetle Konstytucji RP, regulaminu Sejmu RP, praktyki parlamentarnej i stanowiska doktryny) wycofanie projektu ustawy budżetowej przez nowo powołany rząd, gdy projekt taki został złożony przez ustępujący rząd?

3. Jeśli odpowiedź na pytanie 2 jest pozytywna, to:

a) w jakim terminie nowy rząd może wycofać wcześniej złożony projekt ustawy budżetowej,

b) w jakim terminie rząd powinien złożyć nowy projekt ustawy budżetowej,

c) czy nowy projekt ustawy budżetowej nie podlega ponownej konsultacji w ramach Komisji Trójstronnej,

d) od jakiego dnia liczyć się będzie 4-miesięczny termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji RP?

4. Jeśli odpowiedź na pytanie 2 jest negatywna, to:

a) czy nowy rząd może zgłosić autopoprawkę do wcześniej złożonego (przez inny rząd) projektu ustawy budżetowej,

b) kiedy powinien to uczynić najpóźniej,

c) czy istnieją jakiegokolwiek ograniczenia co do głębokości zmian zaproponowanych w autopoprawce,

d) czy wniesienie autopoprawki ma wpływ na bieg 4-miesięcznego terminu do uchwalenia ustawy budżetowej (w szczególności, czy podlega on wydłużeniu, np. poprzez liczenie jego biegu od dnia wniesienia autopoprawki)?

5. Czy Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność za tok prac parlamentarnych (w tym m.in. za terminowe ich ukończenie) nad projektem ustawy budżetowej?

Na polecenie przewodniczącego Rady Legislacyjnej — prof. Cezarego Kosikowskiego — członkowie Rady: prof. prof. Kazimierz Działocha, Stanisław Gebethner, Ryszard Mastalski, Jan Wawrzyniak i Sławomira Wronkowska oraz sam przewodniczący przygotowali odpowiedzi na wcześniej przedstawione pytania. Po wymianie poglądów na posiedzeniu plenarnym Rady Legislacyjnej w dniu 16 listopada 2005 r. jej przewodniczący — opierając się na owych indywidualnych projektach odpowiedzi — opracował dokument, w którym przedstawił poglądy wyrażane w literaturze i przez członków Rady. Opracowanie to wraz z indywidualnymi opiniami wcześniej wymienionych członków Rady przekazane zostało w dniu 16 listopada 2005 r. Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

1

Ad 1. Odpowiadając na pytanie pierwsze należy zważyć, iż Konstytucja RP reguluje szczegółowo procedurę legislacyjną związaną z uchwaleniem ustawy budżetowej, określając ściśle jej odmienności wobec „zwykłej” procedury legislacyjnej (por. wyrok TK z 10 stycznia 1995 r., sygn. akt K 16/93), w tym określając obowiązki „ustawodawcy budżetowego” i wzmacniając je sankcją za niedopełnienie obowiązku uchwalenia ustawy budżetowej w terminie 4 miesięcy od „dnia przedłożenia Sejmowi” projektu (art. 225). Interpretując przepisy Rozdziału X Konstytucji Trybunał Konstytucyjny — w dotychczasowej linii orzeczniczej — na pierwszy plan wysuwa ochronę „interesu publicznego”, dostrzegając w przywołanych przepisach konstytucyjnych nakaz skierowany do Sejmu, zgodnie z którym po wpłynięciu projektu Sejm powinien „podjąć bezzwłoczne działania w terminie umożliwiającym uchwalenie budżetu” (wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

Z kolei przywołana w pytaniu zasada dyskontynuacji prac parlamentu należy do polskiej utrwalonej praktyki parlamentarnej od kilkudziesięciu lat i poprzez brak wyraźnego przepisu konstytucyjnego, który zakazywałby jej stosowania, obowiązuje generalnie nadal także pod rządami Konstytucji RP. Niemniej wykładnia „systemowa całokształtu przepisów normujących tworzenie ustawy budżetowej oraz regulujących kadencyjność parlamentu i rządu” (C. Kosikowski, *Stosowanie zasady dyskontynuacji wobec projektu ustawy budżetowej*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2001, nr 4, s. 29) pozwala stwierdzić, iż przepisy konstytucyjne wyłączają stosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy budżetowej (choć w tym samym zeszycie odmienne zdanie prezentują A. Szmyt i M. Zubik).

Decydującym argumentem przemawiającym za wnioskiem o odrzuceniu stosowania zasady dyskontynuacji w tym przypadku wydaje się zasada stabilności finansowej państwa, realizowana choćby poprzez konstytucyjne zagwarantowanie ciągłości polityki finansowej państwa w kolejnym roku kalendarzowym, pomimo braku uprzedniego uchwalenia ustawy budżetowej. Zgodnie z przepisem art. 219 ust. 5 polityka finansowa państwa jest w takim wypadku prowadzona w oparciu o „wniesiony projekt ustawy budżetowej”. „Wniesiony do Sejmu projekt ustawy budżetowej” (wyłączony spod działania zasady dyskontynuacji) gwarantuje ponadto zachowanie równowagi budżetowej, ponieważ bez podstawy polityki finansowej państwa nie można by osiągnąć tego celu w kolejnym roku. W wyroku z 13 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 20/04) czytamy: „Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie wypowiedział pogląd, że równowaga budżetowa państwa jest wartością konstytucyjną, a od jej zapewnienia zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów (por. np. wyroki z 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 71; z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 294; z 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, OTK ZU 2002, nr 2, poz. 17)”. Dlatego właśnie zestawienie zasady niezależności i swobody nowo wybranego parlamentu (na jej temat zob. Z. Szpringer, *Stosowanie zasady dyskontynuacji wobec projektu ustawy budżetowej*, *op. cit.*, s. 19) z zasadą stabilności finansowej państwa i kluczową zasadą równowagi budżetowej, a ponadto interpretacja przepisów konstytucyjnych — regulujących procedurę uchwalania budżetu — powinny prowadzić do wniosku, jaki wcześniej został przedstawiony, tj. uznania, iż zasady dyskontynuacji prac parlamentu nie stosuje się do projektu ustawy budżetowej.

Należy zatem przyjąć, iż 4-miesięczny termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, biegnie od momentu wniesienia projektu ustawy budżetowej przez ówczesnie istniejący rząd — w wyniku realizacji przepisu art. 222 Konstytucji — tj. od dnia 30 września 2005 r.

Ad 2. Odpowiedź na pytanie drugie koresponduje w swej zasadniczej części z argumentacją przedstawioną wcześniej. Z art. 119 ust. 4 Konstytucji i przepisów regulaminu Sejmu wynikałoby na pierwszy rzut oka, że każdy projekt ustawy, zatem także

ustawy budżetowej, w toku postępowania ustawodawczego może być przez wnioskodawcę (Radę Ministrów) wycofany do czasu zakończenia drugiego czytania projektu. Przepisy te nie mogą być jednak miarodajną podstawą odpowiedzi na postawione pytanie. Z systemowej wykładni konstytucji wynika, że w argumentacji za lub przeciw wycofaniu projektu ustawy budżetowej musi przeważać treść art. 222 i art. 219 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z art. 222 Konstytucji na Radzie Ministrów ciąży konstytucyjny obowiązek (a nie tylko prawo) terminowego przedłożenia projektu ustawy budżetowej do Sejmu (zob. M. Zubik, *Obowiązywanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu w stosunku do projektu ustawy budżetowej*, *op. cit.*, s. 14). Natomiast, art. 219 ust. 4 Konstytucji przewiduje prowadzenie gospodarki finansowej państwa w nowym roku kalendarzowym, w przypadku gdy nowa ustawa budżetowa nie wejdzie w życie przed 1 stycznia, „na podstawie przedłożonego projektu ustawy” (zob. wyrok TK z 15 marca 1995 r., sygn. akt K 1/95). Treść tego artykułu, wsparta potrzebą ochrony takich wartości jak stabilność finansowa, pewność prawa, stabilność i przewidywalność gospodarki finansowej państwa wykluczają możliwość wycofania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów; nadają mu tym samym „szczególną rangę” (zob. wyrok TK z 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99). Należy uznać ponadto, iż „wyjątkowe przypadki” — o których mowa w art. 222 zd. 2 — umożliwiające opóźnienie złożenia projektu w Sejmie, nie wystąpiły w 2005 r., ponieważ nie zalicza się do nich tak „naturalnych” dla systemu demokratycznego państwa zdarzeń, jak wybory parlamentarne czy prezydenckie (podobnie Z. Szpringer, *op. cit.*, s. 20; C. Kosikowski, *Stosowanie zasady dyskontynuacji wobec projektu ustawy budżetowej* (opinia uzupełniająca), *op. cit.*, s. 25; przeciwne zdanie zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 255). Moim zdaniem, nawet jednak uznanie wyborów za „wyjątkowe przypadki” nie przesądzałoby o dopuszczalności wycofania wniesionego projektu ustawy budżetowej, chociaż osłabiłoby nieco siłę przedstawionych powyżej argumentów. Także analiza praktyki parlamentarnej skłania ku pogładowi, zgodnie z którym wycofanie „przedłożonego projektu ustawy” budżetowej jest niedopuszczalne. Przemawia za tym przekonanie, iż po wniesieniu projektu ustawy budżetowej do Sejmu, to Sejm jest „gospodarzem” projektu, a przede wszystkim brak precedensu, który przeczyłby prezentowanemu tutaj pogładowi. Podkreśla się także, iż „elementem państwa demokratycznego [...] jest przyznanie legislatywie pełnej możliwości ustawodawczego kształtowania dochodów i wydatków państwa” (wyrok TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94).

Ad 3. Wykluczenie możliwości wycofania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów czyni pytanie nr 3 bezprzedmiotowym.

Ad 4. Natomiast za dopuszczalne należy uznać wniesienie autopoprawki do wcześniej złożonego projektu ustawy budżetowej, niezależnie od tego, przez który „rząd” został on złożony. Ciągłość władzy państwowej — przejawiająca się choćby w abstrakcyjnym sposobie regulacji adresata norm z art. 119 i 222 Konstytucji — wyklucza

utożsamianie projektu ustawy z konkretną (personalnie pojmowaną) Radą Ministrów. To stwierdzenie nie znajduje przeciwników w doktrynie prawa.

Z kolei termin na złożenie autopoprawki wynika z przepisów konstytucji (art. 119 ust. 2) i konkretyzujących je przepisów regulaminu Sejmu (art. 36 ust. 4), zgodnie z którymi poprawki do projektów ustaw można składać do końca drugiego czytania w Sejmie. Zasady „normalnego” postępowania legislacyjnego znajdują w tym wypadku zastosowanie — w przeciwieństwie np. do przytaczanej już zasady dyskontynuacji prac parlamentu — ponieważ nic innego nie wynika z przepisów szczegółowych Rozdziału X Konstytucji.

Dopuszczalny zakres autopoprawki został określony w konstytucji, która stawia przed ustawą budżetową i stanowiącym jej integralną część „budżetem państwa” (zob. wyrok TK z 8 listopada 1994 r., sygn. akt P 1/94) określone wymagania formalne (art. 219 ust. 2) oraz wprowadza ograniczenia w kształtowaniu treści ustawy budżetowej (np. w art. 216 ust. 5 czy art. 220 ust. 2), które znalazły konkretyzację w ustawie o finansach publicznych. Na zasadzie wnioskowania z większego na mniejsze autopoprawka musi spełniać wszystkie te wymogi, tak aby również cały projekt ustawy budżetowej — zmieniony w wyniku autopoprawki — mógł być z nimi zgodny. Uchwalenie ustawy budżetowej sprzecznej z wymogami formalnymi, o których mowa w art. 219, i pozostałymi przedstawionymi wcześniej ograniczeniami, doprecyzowanymi w ustawie o finansach publicznych, byłoby bowiem sprzeczne z konstytucją. W tym kontekście aktualność zachowuje orzecznictwo TK wydane jeszcze pod rządami Małej Konstytucji, zgodnie z którym „należy stwierdzić, że w przypadku, gdyby Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi projekt ustawy budżetowej (budżetu) niezgodny z ustawą o prawie budżetowym, a Sejm uchwalił ustawę odpowiadającą takiemu wadliwemu projektowi, nastąpiłoby naruszenie konstytucyjnie określonego trybu dojścia do skutku ustawy budżetowej” (wyrok TK z 10 stycznia 1995 r., sygn. akt K 16/93).

Definicja pojęcia „poprawka” (właściwa również dla autopoprawki) sformułowana została w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, poświęconym tej problematyce (zob. przede wszystkim wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03). Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału ustawodawca świadomie oddzielił instytucję inicjatywy ustawodawczej oraz poprawki, aby nie były one stosowane zamiennie. Poprawka (autopoprawka) nie może zatem dokonać w projekcie ustawy budżetowej zmiany tak „głębokiej”, po której mielibyśmy faktycznie do czynienia z nową inicjatywą ustawodawczą, której treść wyrażałaby „nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu ustawy [budżetowej]” (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, zob. także wyrok TK z 8 listopada 1994 r., sygn. akt P 1/94). Trybunał stoi ponadto na stanowisku, iż „pojęcie poprawki należy definiować w drodze wykładni systemowej i funkcjonalnej samej konstytucji (z uwzględnieniem ustalonych zwyczajów i praktyki parlamentarnej), a nie na podstawie przepisów regulaminów izb ustawodawczych, niezależnie od tego, że ani w regulaminie Sejmu, ani w regulaminie Senatu takiej definicji nie ma” (wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03).

Podsumowując, głębokość „autopoprawki” jest w istotny sposób ograniczona poprzez konieczność spełnienia warunków formalnych stawianych przed projektem ustawy budżetowej, poprzez wykluczenie jej całościowego charakteru i poprzez konieczność oddzielania tej instytucji od nowej inicjatywy ustawodawczej.

Wniesienie autopoprawki nie ma wpływu na bieg czteromiesięcznego terminu, ponieważ jest on przewidziany dla wszelkich prac nad projektem, z wnoszeniem poprawek i autopoprawek włącznie, ponieważ „od dawna już uchwalanie projektu ustawy budżetowej nie ogranicza się tylko do aktu głosowania (jednomyślnego), lecz jest wynikiem wielomiesięcznych i żmudnych prac parlamentarnych nad projektem ustawy” (C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 23). Należy natomiast dodać, iż w przypadku wniesienia autopoprawki ewentualna realizacja dyspozycji art. 219 ust. 4 będzie polegała na realizowaniu polityki państwa w oparciu o „wniesiony projekt ustawy budżetowej”, co oznacza — moim zdaniem — projekt z dnia 30 września 2005 r. bez poprawek i autopoprawek.

Ad 5. Odpowiedzialność za tok prac parlamentarnych należy zgodnie z regulaminem Sejmu do marszałka Sejmu. Rada Ministrów nie ponosi za to osobno zinstytucjonalizowanej odpowiedzialności. Odpowiedzialność Rady Ministrów konstytucja ogranicza do odpowiedzialności za wykonanie obowiązków wynikających z art. 146 ust. 4 pkt 5 oraz z cytowanych przepisów Rozdziału X Konstytucji RP, a po uchwaleniu ustawy budżetowej za wykonanie budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 6).

Kazimierz Działocha

2

Na pytanie, czy 4-miesięczny termin — o którym mowa w art. 225 Konstytucji — biegnący od złożenia przez poprzedni rząd projektu ustawy budżetowej do łaski marszałkowskiej w dniu 30 września br. został przerwany przez upływ IV kadencji Sejmu (i działanie zasady dyskontynuacji wobec wszystkich projektów ustaw, w tym także projektu ustawy budżetowej) w dniu 18 października 2005 r., należy udzielić odpowiedzi pozytywnej, to znaczy potwierdzić, że ów 4-miesięczny termin biegnie dopiero od dnia 19 października 2005 r., tj. od dnia ponownego przedłożenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej Sejmowi V kadencji — a zatem upływa 19 lutego 2006 r.

Nie wdając się w spór natury doktrynalnej co do istoty samej zasady dyskontynuacji i zakresu jej stosowania, trzeba w tym miejscu uwypuklić aspekt teleologiczny. Jeśli mielibyśmy zrezygnować z zasady dyskontynuacji w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej, to doszłoby do ograniczenia konstytucyjnych uprawnień Sejmu i Senatu, którym Konstytucja zapewnia 4 miesiące na rozpatrzenie i uchwalenie ustawy budżetowej — w tym konkretnym przypadku byłoby to skrócenie tego okresu o bez mała 3 tygodnie (a w praktyce nawet więcej).

Wypada też zwrócić uwagę, że postanowienia art. 225 Konstytucji należy rozpatrywać w powiązaniu z postanowieniami art. 222 Konstytucji. W obu przypadkach chodzi bowiem o zdyscyplinowanie zarówno rządu, jak i parlamentu w sensie przestrzegania określonego kalendarza prac nad budżetem państwa, co ma zapewnić uchwalenie budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, ewentualnie co najwyżej z miesięcznym opóźnieniem. Dlatego to Rada Ministrów ma konstytucyjny obowiązek przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie później niż 30 września roku poprzedzającego nowy rok budżetowy. Z kolei obie izby parlamentu (Sejm i Senat) mają obowiązek zakończyć prace nad budżetem w ciągu 4 miesięcy.

Ustanowione w Konstytucji RP powyższe rygory czasowe nie mają jednak charakteru bezwzględnego. Postanowienia art. 222 Konstytucji dopuszczają bowiem w wyjątkowych przypadkach możliwość przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej w późniejszym terminie niż 30 września. Natomiast w art. 225 Konstytucji wprawdzie zawarta jest sankcja w postaci skrócenia kadencji parlamentu, który nie uchwalił w terminie budżetu. Do podjęcia decyzji o skróceniu kadencji parlamentu i rozpisaniu przedterminowych wyborów Prezydent RP nie jest jednak bezwzględnie zobowiązany (jak w przypadku art. 155 ust. 2 Konstytucji).

Rada Ministrów, przedkładając Sejmowi projekt ustawy budżetowej 30 września 2005 r., wykonała zatem ciężący na niej konstytucyjny obowiązek. Ponowne zaś przedłożenie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej nowo wybranemu Sejmowi w dniu 19 października 2005 r. umożliwia parlamentowi uchwalenie budżetu państwa do 19 lutego 2006 r.

Zgodnie z art. 119 ust. 4 Konstytucji projektu ustawy budżetowej — jak każdy inny projekt ustawy — może być przez wnioskodawcę, tj. przez Radę Ministrów, wycofany w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania. W świetle postanowień art. 225 w powiązaniu z art. 222 Konstytucji należy jednak przyjąć, że w przypadku projektu ustawy budżetowej Rada Ministrów — wycofując uprzednio przedłożony projekt — musi jednocześnie przedłożyć albo nowy projekt ustawy budżetowej, albo projekt ustawy o prowizorium budżetowym. Jeśliby Rada Ministrów tego nie uczyniła, to doszłoby do naruszenia przepisów zarówno art. 222, jak i art. 219 Konstytucji. I taka zatem powinna być udzielona odpowiedź na zadane pytania: czy jest możliwe wycofanie projektu ustawy budżetowej przez nowo powołany rząd, kiedy projekt taki został złożony przez ustępujący rząd, oraz w jakim terminie nowy rząd może wycofać wcześniej złożony projekt ustawy budżetowej i w jakim terminie Rada Ministrów powinna przedłożyć Sejmowi nowy projekt ustawy budżetowej.

Jednocześnie należy stwierdzić, że nowy projekt ustawy budżetowej musi być poddany ponownej konsultacji w ramach Komisji Trójstronnej. Okres zaś czterech miesięcy, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, liczy się będzie od dnia przedłożenia Sejmowi nowego projektu ustawy budżetowej. To samo odnosi do ewentualnego projektu ustawy o prowizorium budżetowym.

Co się tyczy pytań odnoszących do możliwości zgłoszenia przez nowy rząd tzw. autopoprawki do wcześniej złożonego przez inny rząd projektu ustawy budżetowej, to przede wszystkim godzi się na wstępie wyjaśnić dwie kwestie.

Po pierwsze, z konstytucyjnego punktu widzenia nie ma znaczenia, w jakim składzie politycznym działa Rada Ministrów przedkładająca Sejmowi projekt ustawy budżetowej, a w jakim składzie politycznym Rada Ministrów podejmuje decyzję o wniesieniu do Sejmu poprawek do wcześniej przedłożonego przez rząd projektu ustawy budżetowej.

Po drugie, określenie „autopoprawka” jest nazwą przyjętą na podstawie utartego zwyczaju. W języku prawnym, którym posługuje się Konstytucja, są to poprawki (lub poprawka) w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie wnoszone do projektu ustawy przez jego wnioskodawcę (art. 119 ust. 2 Konstytucji). Oznacza to, że wnioskodawca do swojego projektu ustawy nie może wnosić poprawek w Senacie. Wynika to nie tylko z samego brzmienia art. 119 ust. 2 Konstytucji, lecz również z faktu, że Senat rozpatruje już ustawę uchwaloną przez Sejm, a nie projekt ustawy.

Czas i warunki wnoszenia do projektu ustawy przez jego wnioskodawcę poprawki (lub poprawek) w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie (czyli to, co przyjęto nazywać „autopoprawką”) określa regulamin Sejmu.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 tegoż regulaminu wnioskodawca może wnosić poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania. A zatem odpowiedź na pytanie, kiedy Rada Ministrów powinna najpóźniej wnieść swoje poprawki do zgłoszonego już uprzednio projektu ustawy budżetowej, jest jednoznaczna — musi to uczynić nie później niż do czasu zakończenia drugiego czytania.

Merytoryczny zakres zmian zaproponowanych w poprawkach rządu, czyli w tzw. autopoprawce, nie podlega ograniczeniom co do ich głębokości. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 5 regulaminu Sejmu wnioskodawca wnoszący poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu ustawy (w tym również ustawy budżetowej) musi spełnić podstawowe warunki, które wnioskodawcę obowiązują przy wnoszeniu projektu ustawy w pierwotnym brzmieniu.

Stosownie zatem do postanowień regulaminu Sejmu (art. 34 ust. 2) Rada Ministrów wnosząc poprawki do zgłoszonego już uprzednio do Sejmu projektu ustawy budżetowej musi przede wszystkim:

- 1) wyjaśnić potrzebę i cel wnoszonych poprawek,
- 2) wykazać różnice między propozycjami zgłoszonego uprzednio projektu a projektowanymi nowymi zmianami,
- 3) przedstawić skutki społeczne, gospodarcze i finansowe proponowanych zmian.

Nadto uzasadnienie projektowanych zmian musi przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji w ramach Komisji Trójstronnej (art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Wniesienie przez Radę Ministrów poprawek do zgłoszonego już uprzednio do Sejmu projektu ustawy budżetowej, czyli wniesienie tzw. autopoprawki, nie ma

wpływu na bieg 4-miesięcznego terminu do uchwalenia ustawy budżetowej, to znaczy, że okres owych 4 miesięcy nie ulega wydłużeniu, tak jakby ten czas miał być liczony od dnia wniesienia „autopoprawek”.

Należy też w tym miejscu zwrócić uwagę na bardzo ważną kwestię, która nie została wprawdzie objęta zestawem pytań skierowanych do Rady Legislacyjnej, ale ma tu kluczowe znaczenie.

Zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji, w przypadku kiedy ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie wejdzie w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, to Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy budżetowej (albo projektu ustawy o prowizorium budżetowym). Realnie podchodząc do sprawy, nie ma możliwości, aby obecnie parlament do końca 2005 r. uchwalił ustawę budżetową.

Jeśli zatem Rada Ministrów wycofa projektu ustawy budżetowej przedłożonej Sejmowi 19 października 2005 r., to — niezależnie od wniesionych autopoprawek — z dniem 1 stycznia 2006 r. gospodarka finansowa będzie musiała być prowadzona na podstawie projektu ustawy budżetowej przedłożonego 19 października 2005 r., a nie na podstawie projektu skorygowanego później przez Radę Ministrów wniesionymi poprawkami.

Natomiast, jeśli Rada Ministrów wycofa projekt ustawy budżetowej przedłożonej Sejmowi 19 października 2005 r. i jednocześnie wniesie do Sejmu nowy projekt ustawy budżetowej albo projekt ustawy o prowizorium budżetowym, to wówczas z dniem rozpoczęcia roku budżetowego 2006 gospodarka finansowa będzie mogła być prowadzona na podstawie nowego projektu ustawy budżetowej (albo projektu ustawy o prowizorium budżetowym)

Co się tyczy pytania, czy Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność za tok prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej, a przede wszystkim za terminowe ich ukończenie, to trzeba wyraźnie stwierdzić, że za przebieg i terminowość postępowania ustawodawczego w parlamencie odpowiedzialność ponoszą obie jego izby (Sejm i Senat). Rada Ministrów ma jedynie konstytucyjny obowiązek przedłożenia projektu ustawy budżetowej albo projektu ustawy o prowizorium budżetowym. Dlatego wycofanie projektu ustawy budżetowej bez równoczesnego przedłożenia nowego projektu ustawy budżetowej albo projektu ustawy o prowizorium budżetowym byłoby uznaniem za uchylanie się Rady Ministrów od wykonania tego konstytucyjnego obowiązku. Stanowiłoby to delikt konstytucyjny, będący podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów i ministra finansów.

Stanisław Gebethner

3

Ad 1. Upływ kadencji Sejmu nie przerywa biegu terminu, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, ponieważ zasada dyskontynuacji nie odnosi się do projektu ustawy budżetowej, złożonego Sejmowi przez ustępujący rząd w konstytucyjnym terminie (30 września) i podczas trwania jeszcze IV kadencji Sejmu.

Prawo polskie nie zna instytucji ponowienia projektu ustawy budżetowej. O instytucji ponowienia projektu ustawy wspomina się natomiast w nauce prawa konstytucyjnego (np. *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 243). Uznaje się bowiem, że „chęć kontynuowania prac nad projektem wniesionym przed upływem kadencji powoduje konieczność ponownego jego wniesienia do Sejmu”. Rząd M. Belki przedłożył Sejmowi w dniu 19 października 2005 r. zmienioną wersję wcześniej zgłoszonego projektu ustawy budżetowej. Wersji tej nie można traktować jako projektu ustawy budżetowej zgłaszanej Sejmowi w trybie art. 222 Konstytucji, ponieważ Rada Ministrów nie wycofała wcześniej zgłoszonego projektu. Złożenie projektu ustawy budżetowej w dniu 19 października świadczyłoby o przekroczeniu konstytucyjnego terminu do jego złożenia i stanowiłoby podstawę do odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa Rady Ministrów i ministra finansów w ustępującym rządzie. Należy zatem uznać, że w dniu 19 października br. rząd M. Belki zgłosił autopoprawkę do wcześniej złożonego projektu ustawy budżetowej. Nie można natomiast przyjąć, że od dnia złożenia autopoprawki do projektu ustawy budżetowej na nowo biegnie 4-miesięczny termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, i że kończy się on w dniu 19 lutego 2006 r.

Upływ kadencji Sejmu nie ma wpływu na bieg terminu określonego w art. 225 Konstytucji, jeśli nowy rząd nie zdecyduje się na wycofanie projektu ustawy budżetowej złożonego w konstytucyjnym terminie przez ustępujący rząd i na przedłożenie Sejmowi innego (własnego) projektu ustawy budżetowej. Wystąpienie takiej sytuacji spowoduje, że termin ten — zgodnie z art. 225 Konstytucji — liczyć się będzie od dnia przedłożenia Sejmowi nowego projektu ustawy budżetowej. Jeśli natomiast rząd ograniczy się jedynie do wniesienia autopoprawki do projektu ustawy budżetowej przedstawionego Sejmowi przez ustępujący rząd, to wówczas bieg terminu liczy się od dnia przedstawienia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, nie zaś od dnia zgłoszenia doń autopoprawki przez nowy rząd.

Ad 2. Przepisy obowiązującego regulaminu Sejmu nie wykluczają takiej możliwości (patrz Dział II rozdział 6). Mają więc zastosowanie ogólne zasady postępowania z projektami ustaw i uchwał (Dział II rozdział 1), a w szczególności art. 36 ust. 2, na mocy którego „Wnioskodawca do czasu zakończenia drugiego czytania może wycofać wniesiony przez siebie projekt”. W odniesieniu do projektu ustawy budżetowej przez wnioskodawcę należy rozumieć Radę Ministrów (bez znaczenia jest, czy chodzi

o ustępujący rząd, czy też o nowy rząd, ponieważ Konstytucja takiego podziału nie wprowadza).

Trzeba natomiast pamiętać o tym, że w art. 36 ust. 2 regulaminu Sejmu nie wprowadza się obowiązku zastąpienia wycofanego projektu ustawy nowym projektem. Konieczność taka istnieje jednak w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej, ponieważ państwo nie może pozostawać bez uchwalonej ustawy budżetowej, a podmiotem wyłącznie uprawnionym i zobowiązanym do przedstawienia Sejmowi takiego projektu jest Rada Ministrów. Należy zatem wycofanie projektu ustawy budżetowej łączyć z równoczesnym przedstawieniem nowego projektu ustawy budżetowej. Nie można natomiast przedłożyć nowego projektu, nie wycofując jednocześnie lub uprzednio dotychczas złożonego projektu, jak to nieprawidłowo uczynił rząd L. Millera w odniesieniu do budżetu na rok 2002.

Ad 3. Zgodnie z art. 36 ust. 2 regulaminu Sejmu wycofanie projektu ustawy budżetowej może nastąpić nie później niż przed zakończeniem drugiego czytania projektu. Z punktu widzenia procedury prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na sprawę należy patrzeć jednak trochę inaczej, ponieważ organizacja takich prac w Sejmie jest złożona.

Najbardziej dogodnym momentem do wycofania projektu ustawy budżetowej jest czas, w którym nie rozpoczęły się jeszcze prace sejmowe nad tym projektem, a w szczególności czas, w którym Marszałek Sejmu nie zarządził jeszcze druku projektu oraz nie rozpoczęto prac eksperckich i konsultacyjnych nad projektem ustawy budżetowej.

Gdyby wycofanie projektu i przedstawienie nowego projektu ustawy budżetowej nastąpiło po wykonaniu tych czynności, to wymaga to ich powtórzenia w odniesieniu do nowego tekstu projektu ustawy budżetowej.

Natomiast byłoby wręcz fatalnie, gdyby doszło do pierwszego czytania dotychczasowego projektu ustawy budżetowej, a wycofanie projektu i przedstawienie nowego projektu nastąpiło dopiero w trakcie lub po zakończeniu pierwszego czytania, chociaż jeszcze przed zakończeniem drugiego czytania.

Należy pamiętać ciągle o tym, że państwo nie może pozostawać bez uchwalonego budżetu państwa. Jeśli więc w dniu 1 stycznia nie ma uchwalonej ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym, to zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy. W praktyce może to oznaczać prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy budżetowej, który nie został wycofany przez nowy rząd.

Przedstawienie Sejmowi nowego projektu ustawy budżetowej powinno nastąpić możliwie jak najwcześniej, aby gospodarka finansowa państwa była oparta na uchwalonej przez Sejm ustawie budżetowej, nie zaś prowadzona w oparciu o ustawę o prowizorium budżetowym lub na podstawie uchwalonego przez Radę Ministrów i przedstawionego Sejmowi projektu ustawy budżetowej. Oznacza to, że termin do wniesienia nowego projektu ustawy budżetowej należy wiązać z:

— wycofaniem dotychczasowego projektu ustawy budżetowej,

— przedstawieniem Sejmowi nowego projektu ustawy budżetowej, opracowanego jednak zgodnie z wymaganiami stawianymi przed projektem ustawy budżetowej i uchwalonego przez Radę Ministrów,

— uwzględnieniem okoliczności (faz pracy sejmowej nad projektem ustawy budżetowej) wskazanych w odpowiedzi na pytanie 2).

Nowy projekt ustawy budżetowej, jeśli miałby być wniesiony do Sejmu, podlega ponownej konsultacji w ramach Komisji Trójstronnej. Jest to bowiem nowy projekt. Oznacza to, że rząd powinien przedstawić Komisji Trójstronnej wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej. W praktyce wykonanie obowiązku Rady Ministrów może ograniczyć się do przedstawienia Komisji Trójstronnej informacji na temat tego, które wielkości makroekonomiczne, konsultowane wcześniej przez ustępujący rząd, są według nowego rządu inne i na ile wpływają one na kształt budżetu państwa. Konsultacja może zatem dotyczyć głównie zmian w stosunku do dotychczasowego projektu ustawy budżetowej.

Oczywiście terminy konsultacji przewidziane w ustawie z dnia 8 października 2005 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2407) muszą być odczytywane inaczej, ponieważ konsultacja ma charakter powtórny i odbywa się w innym czasie niż prace nad pierwotnym tekstem projektu ustawy budżetowej. Nie można jednak nie poddać nowego projektu ustawy budżetowej konsultacjom w ramach Komisji Trójstronnej. Nie wymaga się tego tylko wówczas, gdy do dotychczasowego projektu nowy rząd zgłosi autopoprawkę.

Jeśli nowy rząd wycofa dotychczasowy projekt ustawy budżetowej przedstawiony Sejmowi i przedstawi Sejmowi nowy (własny) projekt ustawy budżetowej, to zgodnie z art. 225 Konstytucji 4-miesięczny termin biegnie od dnia przedstawienia Sejmowi nowego projektu ustawy budżetowej. Może to oznaczać, że 4-miesięczny okres na uchwalenie ustawy budżetowej i przedstawienie jej do podpisu przez Prezydenta RP sięgnie końca pierwszego kwartału 2006 r. lub nawet początku drugiego kwartału. Z praktycznego punktu widzenia jest bowiem niemal pewne, że w takiej sytuacji w dniu rozpoczęcia roku budżetowego (1 stycznia 2006 r.) nie będzie jeszcze uchwalona ustawa budżetowa.

Trzeba zatem mieć na uwadze skutki braku w dniu 1 stycznia 2006 r. uchwalonej ustawy budżetowej. Jeśli więc rząd nie opracuje i nie przedstawi Sejmowi najpierw projektu ustawy o prowizorium budżetowym, to wówczas zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji podstawę gospodarki finansowej państwa stanowić będzie uchwalony przez Radę Ministrów i przedstawiony Sejmowi projekt ustawy budżetowej. Może to być dotychczasowy projekt ustawy budżetowej, jeśli nie zostanie on wycofany przez nowy rząd lub też nowy projekt, który rząd zdołał opracować i uchwalić oraz przedstawić Sejmowi (wcześniej konsultując wskaźniki makroekonomiczne z Komisją Trójstronną) po wycofaniu dotychczasowego projektu ustawy budżetowej.

Odpowiedź na pytanie 2 jest pozytywna, co nie czyni jednak nieaktualnymi pytań określonych w pkt 4 a–d).

Ad 4. Z redakcji art. 36 ust. 4 regulaminu Sejmu werbalnie wynika, że wnioskodawca może wносить poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu ustawy. Zwrot „przez siebie” nie może być w przypadku projektu ustawy budżetowej rozumiany inaczej jak tylko „przez Radę Ministrów”, ponieważ tylko ona może i jest zobowiązana przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej. Konstytucja nie odróżnia pojęć „dotychczasowy” lub „ustępujący” bądź „nowy” rząd. Jest też znamienne, iż w praktyce tego rodzaju poprawki nazywane były autopoprawkami, co potwierdza trafność tezy, że wnioskodawcą jest zawsze Rada Ministrów.

Dlatego też nowy rząd może zgłosić autopoprawkę do wcześniej złożonego przez inny rząd projektu ustawy budżetowej. Sprawa ta nie budziła żadnych wątpliwości w dotychczasowej praktyce sejmowej i z możliwości zgłaszania autopoprawki korzystały kolejne rządy (np. premiera W. Cimoszewicza, premiera J. Buzka), z wyjątkiem rządu L. Millera (o czym była mowa wcześniej).

Z formalnego punktu widzenia wniesienie poprawki do projektu ustawy budżetowej może nastąpić do czasu zakończenia drugiego czytania. Trzeba jednak mieć na uwadze zakres poprawki oraz terminarz prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej. Dlatego też należy odróżnić co najmniej dwie różne sytuacje.

Pierwsza, najbardziej prawdopodobna, może polegać na wniesieniu poprawki polegającej na istotnej korekcie dotychczasowego projektu ustawy budżetowej. W tym wypadku wniesienie poprawki powinno nastąpić możliwie jak najwcześniej, tzn. przed rozpoczęciem merytorycznych prac nad projektem ustawy budżetowej (nawet przed pierwszym jego czytaniem). Nie wyklucza to naturalnie możliwości późniejszego zgłoszenia poprawki, ale może to oznaczać już spowodowanie istotnych perturbacji w toku prac sejmowych nad projektem (niekiedy wręcz rozpoczęciem ich *de facto* od nowa).

Druga sytuacja może polegać na zgłoszeniu poprawki, a nawet znacznej ich liczby, jednakże nie powodujących w stosunku do całości projektu istotnych merytorycznych zmian, zwłaszcza drastycznej zmiany wielkości globalnej dochodów i wydatków oraz deficytu budżetowego. Takie poprawki można zgłaszać nie tylko jednorazowo, lecz wielokrotnie w toku prac sejmowych, aż do czasu zakończenia drugiego czytania projektu ustawy budżetowej.

Z prawnego punktu widzenia nie istnieją żadne ograniczenia co do głębokości zmian proponowanych w poprawce do projektu ustawy budżetowej. Należy jedynie przypomnieć, że poprawki nie mogą polegać na zmianie wielkości uprzednio stanowiących przedmiot konsultacji z Komisją Trójstronną oraz nie mogą pozbawiać dotychczasowego projektu ustawy budżetowej tych ustaleń, których ustawowo wymaga się od projektu ustawy budżetowej.

Wniesienie poprawki do przedstawionego wcześniej Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie powoduje wydłużenia terminu, o którym mowa w art. 225 Konstytucji.

Ad 5. Na Radzie Ministrów spoczywają określone obowiązki, których realizacja powinna mieć miejsce w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej. Z tego też tytułu Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność konstytucyjną. Trzeba ją jednak odnosić w szczególności do realizacji obowiązków prezesa Rady Ministrów (np. przedstawienie projektu ustawy budżetowej w ramach pierwszego jego czytania, zgłaszanie Sejmowi wniosków w sprawie ewentualnego wycofania dotychczasowego projektu i przedstawienie nowego projektu, zgłaszanie poprawek do projektu ustawy budżetowej itp.) i obowiązków ministra finansów, który najczęściej reprezentuje rząd w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, chociaż zwykle w pracach komisji jest zastępowany przez wiceministra i innych pracowników swojego aparatu. Na żądanie organów Sejmu i posłów oraz odpowiednio organów Senatu i senatorów przedstawiciele rządu są obowiązani składać odpowiednie wyjaśnienia, informacje i dokumenty bądź wyliczenia. Naturalnym obowiązkiem rządu jest taka prezentacja projektu ustawy budżetowej oraz udział w debatach nad jej ustaleniami, która ma na celu utrzymanie projektu ustawy budżetowej w toku prac parlamentarnych bez zmian, zwłaszcza zaś zmian nieuzasadnionych.

Zachowania przedstawicieli rządu w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej mogą mieć pewien wpływ na terminowe ich ukończenie, ale nie jest to wpływ decydujący. Wszystko zależy bowiem od sprawności organizacji prac parlamentarnych, w tym od ułożenia kalendarzyka tych prac i jego rygorystycznego przestrzegania. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że po przedstawieniu przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej do Sejmu, to Sejm i jego organy są „gospodarzami” projektu i to ich sprawność działania jest decydująca dla terminowego zakończenia prac nad projektem ustawy budżetowej. Dlatego też to, za co może ponosić odpowiedzialność konstytucyjną prezes Rady Ministrów i minister finansów, dotyczy wyłącznie ich konstytucyjnych i ustawowych obowiązków związanych z tworzeniem ustawy budżetowej. To Sejm i Senat powinny przede wszystkim wyrażać troskę o to, aby ustawa budżetowa została uchwalona i przedstawiona do podpisu Prezydentowi RP w konstytucyjnym terminie. Natomiast Rada Ministrów ma tę troskę wspierać prawidłowym wykonywaniem swych kompetencji budżetowych.

Cezary Kosikowski

4

1. Problem dyskontynuacji prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy budżetowej w przypadku upływu kadencji parlamentu nie jest jednoznacznie rozstrzygnięty w Konstytucji RP. Skoro jednak analiza przepisów Konstytucji RP — odnoszących się do przygotowywania i uchwalania ustawy budżetowej oraz parlamentarnej kontroli jej wykonania — wskazuje jednoznacznie na jej szczególny charakter w stosunku do innych ustaw, nie pozwala to na odniesienie do niej wprost — bez uwzględ-

nienia istoty prawnej budżetu i ustawy budżetowej — generalnej zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych w przypadku upływu kadencji parlamentu.

2. Niezależnie od tego, czy uzna się ustawę budżetową — jak każdą inną ustawę — za akt prawotwórczy, czy też za indywidualny akt władzy przybierający jedynie formę ustawy, istnieją zasadnicze różnice pomiędzy klasyczną ustawą a ustawą budżetową. Jej normatywny charakter nie wyraża się bowiem w postanowieniach generalnych i abstrakcyjnych, które występują tu w ograniczonym zakresie, lecz w postanowieniach z reguły zindywidualizowanych, zezwalających władzy wykonawczej na realizację dochodów i wydatków w celu wykonywania określonych funkcji publicznych. Ustawa budżetowa (ustawa o provizorium budżetowym) jest zatem warunkiem realizacji przez władzę wykonawczą zadań publicznych. Znacznie ograniczone jest realizowanie tych zadań przy założeniu, iż wobec ustawy budżetowej obowiązuje w pełni zasada dyskontynuacji. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż dochody i wydatki budżetowe mają w większości względnie stały charakter, co powoduje, iż nowy rząd — nawet przy odmiennym rozumieniu zadań publicznych — nie musi radykalnie zmieniać podstawowych założeń projektu ustawy budżetowej wniesionego przez poprzedni rząd. Istotne jest również, iż nowy rząd może wnosić — w trakcie prac budżetowych w nowym parlamencie — autopoprawki do projektu budżetu zgłoszonego do parlamentu przez rząd poprzedni, które umożliwiają niezbędne zmiany.

3. Przyjęcie tezy, że w stosunku do projektu ustawy budżetowej nie można stosować zasady dyskontynuacji, tak jak to ma miejsce w stosunku do innych ustaw, rzutuje na inne zagadnienia związane z pracami w nowym parlamencie w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej wniesionej przez rząd, którego kadencja dobiegła końca.

Należy przyjąć, iż 4-miesięczny termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, biegnie od momentu wniesienia projektu ustawy budżetowej przez poprzedni rząd do poprzedniego parlamentu. Termin ten nie zostaje bowiem przerwany przez upływ kadencji ustępującego parlamentu, a sam upływ tej kadencji nie ma wpływu na bieg konstytucyjnego terminu do uchwalenia ustawy budżetowej.

Nie ulega wątpliwości, iż nowy rząd może zgłosić autopoprawkę do wcześniej złożonego (przez poprzedni rząd) projektu ustawy budżetowej. Uchwalony budżet będzie bowiem stanowił swego rodzaju zezwolenie nowego parlamentu na realizowanie przez rząd jego funkcji publicznych, a ściślej na realizację ich strony finansowej. Biorąc zatem pod uwagę szczególną rolę rządu w pracach nad budżetem, wynikającą jednoznacznie z Konstytucji RP, nie można w żadnym przypadku ograniczać jego wpływu na kształt budżetu przygotowanego przez rząd, którego kadencja już upłynęła (skoro taki wpływ — co jest oczywiste — ma nowy parlament uchwalający ustawę budżetową).

Trudno jest ustalić ścisły termin, w jakim powinno nastąpić wniesienie autopoprawki, jak również określić bardziej precyzyjnie głębokość zmian spowodowanych autopoprawką. Przyjmując jednak, iż bieg 4-miesięcznego terminu do uchwalenia

ustawy budżetowej biegnie od momentu wniesienia do parlamentu projektu ustawy, także autopoprawka nie wpływa na bieg tego terminu. W tej sytuacji zarówno termin wniesienia autopoprawki, jak i jej „głębokość” nie powinny stanowić zagrożenia dla możliwości uchwalenia ustawy budżetowej w terminie wymaganym przez Konstytucję RP. Parlament powinien zatem zważać, aby autopoprawka rządu nie uczyniła iluzoryczną możliwości zachowania konstytucyjnego terminu uchwalenia ustawy budżetowej. Parlament bowiem, a nie Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność za terminowe ukończenie prac nad ustawą budżetową. Z tego też względu trudno dopuścić możliwość wycofania projektu ustawy budżetowej przez nowo powołany rząd, gdy projekt ten został złożony przez ustępujący rząd, chociaż teoretycznie nie można tego jednoznacznie wykluczyć. Przyjmując jednak, iż termin uchwalenia budżetu — o którym mowa w art. 225 Konstytucji RP — nie zostaje przerwany przez upływ kadencji parlamentu, a opracowanie nowego projektu wymaga znacznego czasu, wycofanie projektu budżetu złożonego przez poprzedni rząd stanowiłoby bardzo realne niebezpieczeństwo niedotrzymania konstytucyjnego terminu uchwalenia budżetu, z wszelkimi tego konsekwencjami, jakie ponosi w tym przypadku parlament.

Ryszard Mastalski

5

I. Jednym z kluczowych zagadnień wymagających rozstrzygnięcia, przed przystąpieniem do merytorycznej odpowiedzi na pytania, jest geneza, istota prawna i zakres obowiązywania zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych.

Genezę zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych umieszcza się niekiedy w pradawnym zwyczaju parlamentarnym związanym z sesyjnym trybem pracy izb. Zwyczaj ten zakazywał kontynuowania prac niezakończonych w trakcie sesji. Była to więc swego rodzaju dyskontynuacja międzysesyjna (tak W. Sokolewicz, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie ustawy budżetowej*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 152). Dyskontynuacja międzysesyjna, zwłaszcza w permanentnym trybie pracy parlamentu, przekształciła się w zasadę dyskontynuacji międzykadencyjnej. Przy tym, o ile trudno znaleźć istotne, merytoryczne argumenty przemawiające za dyskontynuacją międzysesyjną, o tyle można takie znaleźć w odniesieniu do zasady dyskontynuacji międzykadencyjnej. Pośredniego uzasadnienia dla istnienia dyskontynuacji należy szukać przede wszystkim w zasadach suwerenności narodu i demokratycznego państwa prawnego. Z nich bowiem wynika konieczność sprawowania władzy w państwie przez legitymizowane do tego organy. W przypadku organów przedstawicielskich legitymizacja polega na regularnym (kadencyjnym) odnowieniu ich składu poprzez demokratyczne wybory. Inaczej mówiąc, wygaśnięcie kadencji równoznaczne jest z końcem udzielonej w poprzednich wyborach legitymacji do sprawowania władzy przez parlament. Z tego wynika, że nowy

parlament nie może (a nawet nie powinien) być zobowiązany do rozpatrywania, finalizowania starych wniosków i blokowania tym samym możliwości realizowania własnych koncepcji programowych (por. A. Preisner, *Skutki upływu kadencji Sejmu dla prac nad projektem ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 189).

Kwestią często dyskutowaną przez konstytucjonalistów jest próba udzielenia jasnej i precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, czy zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych obowiązuje siłą tylko zwyczaj, czy może stała się czymś więcej — prawem zwyczajowym. Zarówno ten spór, jak i spór o to, czy zasada ta na pewno obowiązuje, ma charakter głównie doktrynalny. Nie została ona bowiem *expressis verbis* wyrażona nie tylko w konstytucji, ale także — bezpośrednio — w innych aktach prawnych. Jednak jej obowiązywanie w polskim prawie konstytucyjnym potwierdza praktyka parlamentarna. Natomiast przekonywającym argumentem na rzecz tezy, że omawiana zasada to nie tylko zwyczaj, ale coś więcej, mianowicie prawo zwyczajowe, jest przypomnienie przez W. Sokolewicza (*op. cit.*, s. 153), że: „Odstępstwa od niej są [...] wyraźnie i starannie zaznaczone w ustawach, jak np. o sejmowej komisji śledczej czy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Ustawodawca nie pozostawia więc wątpliwości co do tego, że ustanawia wyjątki od ogólnej zasady prawnej”.

Czy wyłączenie zasady dyskontynuacji dotyczy także projektu ustawy budżetowej? Sądząc z powyższego cytatu — nie. Nigdzie bowiem w ustawach takiego wyłączenia nie zapisano. Jednak doktryna nie jest w tej sprawie jednolita w swoich opiniach. Linia sporu przebiega w istocie między „konstytucjonalistami” — opowiadającymi się za obowiązywaniem zasady dyskontynuacji także w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej — a „finansowcami” przyznającymi pierwszeństwo wymogom ekonomicznym przed ustrojowo-prawnymi i opowiadającymi się w związku z tym za wyłączeniem projektu ustawy budżetowej spod działania zasady dyskontynuacji (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 152).

Praktyka jest w tym względzie zmienna i niekonsekwentna, o czym w sposób udokumentowany pisze C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 54–55 i 63–66.

O trudności zajęcia wyraźnie i solidnie uargumentowanego stanowiska co do roli zasady dyskontynuacji dla projektu ustawy budżetowej świadczyć może również opinia zajmowana w tej sprawie przez M. Zubika. W swojej pracy pt. *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym* (Warszawa 2001, s. 214) jednoznacznie opowiada się on za obowiązywaniem zasady dyskontynuacji także w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej. Swoje stanowisko jednak zdaje się modyfikować w pracy: *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2, s. 26 i n.

Najtrudniejszym chyba „orzeczeniem do zgryzienia” jest stanowisko zajęte przez W. Sokolewicza, *op. cit.*, s. 152 i 153. Z jednej bowiem strony stwierdza on (o czym była mowa), że zasada dyskontynuacji jest zasadą prawa zwyczajowego, od której

odstępstwa — jako wyjątki od ogólnej reguły — są wyraźnie i starannie zaznaczone w ustawach. Z drugiej strony jest przeciwnikiem obejmowania zasadą dyskontynuacji projektu ustawy budżetowej (mimo że nie jest ten „przypadek” wyraźnie i starannie wymieniony w jakiegokolwiek ustawie). Całą sprawę podsumowuje następująco: „Najprostszym rozwiązaniem [...] byłoby [...] wpisanie do ustawy o finansach publicznych, że dyskontynuacja nie dotyczy projektu ustawy budżetowej” (*op. cit.*, s. 153).

Wydaje się, że wobec tak zagmatwanego stanowiska doktryny, praktyka może być w istocie dowolna, uwzględniająca przede wszystkim bieżące realia życia politycznego. Za takim stanowiskiem zdaje się przemawiać właśnie dość zróżnicowana i chwiejna praktyka (por. C. Kosikowski, *op. cit.*), a ponadto nieistotne w gruncie rzeczy skutki przyjęcia jednego bądź drugiego rozwiązania. Dlaczego? Ano dlatego, że uznanie nieobowiązywania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy budżetowej nie czyni bynajmniej nowego rządu „niewolnikiem” przedłożonego wcześniej projektu. Nowa ekipa może dokonać w nim zmian (autopoprawek), może projekt wycofać, a wycofany projekt zastąpić własnym projektem czy to ustawy budżetowej, czy też (na podstawie art. 219 ust. 3 Konstytucji) ustawy o prowizorium budżetowym. Jeśli nowa ekipa korzystałaby z tego ostatniego rozwiązania, wówczas nie grozi jej nawet niedogodność wynikająca z wiszącego nad pracami budżetowymi terminu (4 miesiące), ponieważ nieprzedłożenie prezydentowi w ciągu 4 miesięcy ustawy o prowizorium budżetowym do podpisu nie otworzy możliwości skrócenia kadencji Sejmu przez głowę państwa (por. M. Zubik, *op. cit.*, s. 262).

Uznanie zaś, że projekt ustawy budżetowej jest objęty zasadą dyskontynuacji, skutkuje jedynie tym, że wspomniany termin 4-miesięczny rozpoczyna bieg później. Powstaje wtedy większa szansa na przedłożenie Sejmowi projektu ustawy budżetowej a nie prowizorium.

Jeśli na koniec tych ogólnych rozważań miałbym wyrazić własną opinię, to byłbym skłonny uznać, że brak w jakiegokolwiek ustawie wzmianki na temat wyłączenia projektu ustawy budżetowej spod obowiązywania zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych przemawia na rzecz działania tej zasady także wobec projektu ustawy budżetowej.

II. Odpowiedzi na konkretne pytania:

Ad 1. Bieg terminu 4-miesięcznego został przerwany przez upływ IV kadencji Sejmu w dniu 18 października 2005 r. Bieg ten rozpocznie się bądź w dniu przedłożenia projektu rządu M. Belki przez nowy rząd, bądź w dniu przedstawienia nowego projektu przez rząd K. Marcinkiewicza. Jak wynika z wcześniejszych opinii, upływ kadencji Sejmu ma wpływ na bieg 4-miesięcznego terminu.

Ad 2. Jest możliwe wycofanie projektu ustawy budżetowej przez nowo powołany rząd.

Ad 3. Możliwość ta występuje do czasu zakończenia drugiego czytania projektu w Sejmie (art. 119 ust. 4 Konstytucji). Nowy projekt ustawy budżetowej musi być złożony w terminie umożliwiającym zapewnienie podstawy prawnej do prowadzenia

gospodarki budżetowej państwa (najpóźniej do 31 grudnia br.). Obowiązek konsultacji projektu ustawy budżetowej jest obowiązkiem *u s t a w o w y m*. Musi on być przestrzegany, chyba że dochowanie tego obowiązku uniemożliwi realizację konstytucyjnego obowiązku zapewnienia podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki finansowej państwa (uniemożliwi przedłożenie projektu ustawy budżetowej do 31 grudnia br.). Wtedy konieczność dochowania obowiązku konstytucyjnego (art. 219 ust. 4) uniemożliwi realizację obowiązku ustawowego. 4-miesięczny termin — o którym mowa w art. 225 Konstytucji — liczy się od dnia złożenia nowego projektu ustawy.

Ad 4. Nowy rząd może zgłosić autopoprawkę do wcześniej złożonego przez inny rząd projektu ustawy budżetowej. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi, kiedy powinien to uczynić najpóźniej. Najlepiej byłoby, gdyby autopoprawka wniesiona została jeszcze przed pierwszym czytaniem projektu. Wtedy bowiem najpełniej realizowany byłby postulat przebycia przez podstawowe treści zawarte w ustawie pełnej procedury sejmowej (por. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Oznacza to, że niedopuszczalne jest wprowadzenie nowych, istotnych treści do projektu na ostatnich etapach procedury sejmowej (np. poprawki zgłoszone w drugim czytaniu i nie będące przedtem przedmiotem prac w komisji). Najbardziej generalna odpowiedź na pytanie: czy istnieją jakiegokolwiek ograniczenia co do „głębokości” zmian zaproponowanych w autopoprawce, może być następująca: treść i rozmiar proponowanych zmian nie mogą prowadzić do przeistoczenia się poprawki w nową inicjatywę ustawodawczą. Rodzi to konieczność oceny, czy nie przekracza się granicy między obu tymi instytucjami prawnymi (por. wyrok TK, sygn. akt K 3/98). Bardziej szczegółowe wytyczne można znaleźć w konstytucji i ustawach. Skoro np. ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego poprzez zaciąganie zobowiązania w banku centralnym państwa, to wyklucza się konstytucyjnie (art. 220, ust. 2) tym samym wnoszenie autopoprawki o takiej treści (por. A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 352). Wniesienie autopoprawki nie ma wpływu na bieg 4-miesięcznego terminu, nie jest bowiem (i nie może być!) inicjatywą ustawodawczą.

Ad 5. Rada Ministrów może ponieść pośrednią odpowiedzialność o charakterze politycznym za nieterminowe zakończenie prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej. Zgodnie bowiem z art. 225 Konstytucji Prezydent *m o ż e* — w razie nieprzedstawienia mu do podpisu ustawy budżetowej w terminie 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy — zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. W takiej sytuacji — po wyborach — Rada Ministrów podaje się do dymisji.

Jan Wawrzyniak

6

1. Postanowienia Konstytucji odnoszące się do uchwalania budżetu państwa, przedkładania projektu ustawy budżetowej oraz nieuchwalania tego rodzaju ustawy w przewidzianym terminie mają na celu m.in. bezpieczeństwo państwa. Są gwarancją, że będzie ono miało budżet, niezależnie od zmieniającej sytuacji politycznej. W nadzwyczajnych sytuacjach Konstytucja RP przewiduje środek nadzwyczajny — prowiatorium budżetowe.

Dlatego też 4-miesięczny termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, biegnie od złożenia przez Radę Ministrów (a nie określoną Radę Ministrów) projektu ustawy budżetowej i na bieg tego terminu nie ma wpływu upływ kadencji Sejmu. Do projektu ustawy budżetowej nie stosuje się zasad dyskontynuacji prac legislacyjnych. Jest to zasada niepisana, podczas gdy postanowienia dotyczące ustawy budżetowej są wyraźnie sformułowane w tekście ustawy zasadniczej. Potwierdza to (przy założeniu, że ustrojodawca jest konsekwentny w konstruowaniu Konstytucji), że postępowanie z projektami ustawy budżetowej jest regulowane odmiennie. I za takim rozwiązaniem przemawiają bardzo doniosłe racje społeczne.

2. Rada Ministrów może wnosić autopoprawki do projektu ustawy budżetowej. Sprawę tę regulują postanowienia regulaminu Sejmu. „Głębokość” zmian proponowanych w autopoprawce odczytać można z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny. Wniesienie autopoprawki nie ma wpływu na bieg terminu, o którym mowa w art. 225 Konstytucji. Rada Ministrów nie ponosi odpowiedzialności za tok prac parlamentarnych nad ustawą budżetową; konsekwencje określone w powoływanym art. 225 odnoszą się jednak także do Rady Ministrów.

3. W świetle regulaminu Sejmu nie istnieje możliwość wycofania projektu ustawy budżetowej. Jest to konsekwencja postanowienia art. 225 Konstytucji, określającego rygory nieuchwalenia ustawy budżetowej w wyznaczonym terminie. W przeciwnym wypadku:

a) możliwość manipulacji projektem ustawy budżetowej niweczyłaby *ratio legis* art. 225 albo

b) wycofanie projektu nie mogłoby wpływać na bieg 4-miesięcznego terminu, o którym mowa w tym artykule, co instytucję wycofania czyniłoby tak dalece ryzykowną, że dysfunkcyjną dla całego systemu.

Sławomira Wronkowska

7

Ad 1. W pytaniu sformułowano już stanowisko, że zasada dyskontynuacji odnosi się także do projektu ustawy budżetowej. Tymczasem zarówno w doktrynie, jak i w praktyce prezentowane są różne stanowiska. Część doktryny uważa, że zasada

dyskontynuacji nie dotyczy projektu ustawy budżetowej (np. K. Działocha, C. Kosikowski, R. Mastalski, W. Sokolewicz, S. Wronkowska), ponieważ nie wskazują na jej obowiązywanie przepisy Konstytucji RP, które poświęcają problematyce projektu ustawy budżetowej i ustawy budżetowej tak wiele miejsca (art. 219–226). Ponadto zastosowania wobec projektu ustawy budżetowej zasady dyskontynuacji nie potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Przeciwnego zdania jest inna część doktryny (np. A. Szymt, S. Gebethner, J. Wawrzyniak, M. Zubik) uznając, iż nie ma żadnego przepisu ustawowego, który by wyłączał jej stosowanie wobec projektu ustawy budżetowej.

Praktyka parlamentarna jest również niejednolita w tej kwestii. Pod rządami obowiązującej Konstytucji RP miały miejsce różne zachowania nowo powołanych rządów w stosunku do projektu ustawy budżetowej wniesiony do Sejmu przez ustępujący rząd. Rząd J. Buzka przejął projekt ustawy budżetowej wniesiony przez rząd W. Cimoszewicza i zgłosił do niego tzw. autopoprawkę, czyli uznał nieobowiązywanie zasady dyskontynuacji wobec tego projektu. Natomiast rząd L. Millera nie wycofał projektu ustawy budżetowej wniesionego przez rząd J. Buzka, lecz wniósł własny projekt ustawy budżetowej, czyli postąpił zgodnie z zasadą dyskontynuacji. Z kolei rząd M. Belki wniósł do Sejmu projekt ustawy budżetowej na rok 2006 w dniu 29 września 2005 r., a następnie powtórnie skierował go do marszałka Sejmu V kadencji w dniu 19 października 2005 r., czym dał wyraz uznaniu, iż wobec projektu ustawy budżetowej obowiązuje zasada dyskontynuacji i Sejm nowej kadencji nie może nie dysponować żadnym projektem ustawy budżetowej. Dodajmy, że pismem z dnia 14 listopada 2005 r. premier K. Marcinkiewicz poinformował marszałka Sejmu o podjęciu przez Radę Ministrów decyzji o podtrzymaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2006. Jednocześnie zapowiedział wniesienie do tego projektu autopoprawki.

Odpowiedź na pytanie I wyznaczyła praktyka oparta na uznaniu obowiązywania w stosunku do projektu ustawy budżetowej zasady dyskontynuacji. Skoro w taki sposób postąpił rząd M. Belki, a rząd K. Marcinkiewicza podtrzymał projekt ustawy budżetowej wniesiony do Sejmu powtórnie w dniu 19 października 2005 r., to przyjęcie zasady dyskontynuacji wobec ustawy budżetowej oznaczałoby, że:

- a) 4-miesięczny termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, został przerwany przez upływ IV kadencji Sejmu,
- b) 4-miesięczny termin biegnie od nowa, tj. od dnia 19 października 2005 r., ponieważ zawsze liczy się on od dnia przedstawienia Sejmowi projektu ustawy budżetowej,
- c) upływ kadencji Sejmu uznano za decydujący dla biegu terminu od nowa.

Rada Legislacyjna pragnie jednak podkreślić, że jej członkowie (K. Działocha, C. Kosikowski, R. Mastalski, S. Wronkowska) nie podzielają stanowiska o obowiązywaniu zasady dyskontynuacji wobec projektu ustawy budżetowej i wobec tego w kwestii wpływu kadencji na bieg terminu, o którym mowa w art. 225 Konstytucji RP, wypowiadają się odmiennie niż zwolennicy poglądu o obowiązywaniu zasady dyskontynuacji wobec projektu ustawy budżetowej. Nie ma to znaczenia dla faktów, które przedstawiono wyżej.

Ad 2. Rozstrzygnięcie zależy również od stanowiska w sprawie obowiązywania zasady dyskontynuacji wobec projektu ustawy budżetowej. Dla tych, którzy są za obowiązywaniem tej zasady wobec projektu ustawy budżetowej, problem taki nie istnieje. Można go jedynie odnieść do projektu ustawy budżetowej przedstawionego powtórnie Sejmowi przez ustępujący rząd. W tym wypadku, jak również wtedy, gdy nie uznaje się zasady dyskontynuacji wobec projektu ustawy budżetowej, możliwość wycofania projektu przez nowo powołany rząd widzi się niejednolicie. Dla jednych nie jest możliwe wycofanie projektu ustawy budżetowej w ogóle (K. Działocha, S. Wronkowska) lub ze względów praktycznych (R. Mastalski), natomiast — zdaniem innych — możliwość taka wynika z art. 36 ust. 2 regulaminu Sejmu (J. Wawrzyniak), chociaż powinna być połączona z jednoczesnym wniesieniem nowego, własnego projektu ustawy budżetowej (S. Gebethner, C. Kosikowski).

Ad 3. Odpowiedź na pytanie drugie jest pozytywna, jeżeli dotyczy projektu ustawy budżetowej wniesionego powtórnie przez ustępujący rząd i odnosi się do zachowania się nowo powołanego rządu wobec tego projektu. Natomiast, jeśli nie uznaje się obowiązywania tej zasady wobec projektu ustawy budżetowej, odpowiedź jest negatywna (K. Działocha, S. Wronkowska) lub istnieje praktycznie (R. Mastalski), ewentualnie pod warunkiem równoczesnego wniesienia nowego projektu (S. Gebethner, C. Kosikowski).

Zgodnie z art. 36 ust. 2 regulaminu Sejmu wycofanie projektu ustawy budżetowej może nastąpić nie później niż przed zakończeniem drugiego czytania projektu. Z punktu widzenia procedury prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na sprawę należy patrzeć jednak trochę inaczej, ponieważ organizacja takich prac w Sejmie jest złożona.

Najbardziej dogodnym momentem do wycofania projektu ustawy budżetowej jest czas, w którym nie rozpoczęły się jeszcze prace sejmowe nad tym projektem, a w szczególności czas, w którym marszałek Sejmu nie zarządził jeszcze druku projektu oraz nie rozpoczęto prac eksperckich i konsultacyjnych nad projektem ustawy budżetowej.

Gdyby wycofanie projektu i przedstawienie nowego projektu ustawy budżetowej nastąpiło po wykonaniu tych czynności, to wymaga to ich powtórzenia w odniesieniu do nowego tekstu projektu ustawy budżetowej. Natomiast byłoby wręcz fatalnie, gdyby doszło do pierwszego czytania dotychczasowego projektu ustawy budżetowej, a wycofanie projektu i przedstawienie nowego projektu nastąpiło dopiero w trakcie lub po zakończeniu pierwszego czytania, chociaż jeszcze przed zakończeniem drugiego czytania.

Należy pamiętać ciągle o tym, że państwo nie może pozostawać bez uchwalonego budżetu państwa. Jeśli więc w dniu 1 stycznia nie ma uchwalonej ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym, to zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy. W praktyce może to oznaczać prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy budżetowej, który nie został wycofany przez nowy rząd.

Przedstawienie Sejmowi nowego projektu ustawy budżetowej powinno nastąpić możliwie jak najwcześniej, aby gospodarka finansowa państwa była oparta na uchwalonej przez Sejm ustawie budżetowej, nie zaś była prowadzona w oparciu o ustawę o prowizorium budżetowym lub na podstawie uchwalonego przez Radę Ministrów i przedstawionego Sejmowi projektu ustawy budżetowej. Oznacza to, że termin do wniesienia nowego projektu ustawy budżetowej należy wiązać z:

- wycofaniem dotychczasowego projektu ustawy budżetowej,
- przedstawieniem Sejmowi nowego projektu ustawy budżetowej, opracowanego jednak zgodnie z wymaganiami stawianymi przed projektem ustawy budżetowej i uchwalonego przez Radę Ministrów,
- uwzględnieniem okoliczności (faz pracy sejmowej nad projektem ustawy budżetowej) wskazanych w odpowiedzi na pytanie drugie).

Nowy projekt ustawy budżetowej, jeśli miałby być wniesiony do Sejmu, podlega ponownej konsultacji w ramach Komisji Trójstronnej. Jest to bowiem nowy projekt. Oznacza to, że rząd powinien przedstawić Komisji Trójstronnej wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej. W praktyce wykonanie obowiązku Rady Ministrów może ograniczyć się do przedstawienia Komisji Trójstronnej informacji na temat tego, które wielkości makroekonomiczne, konsultowane wcześniej przez ustępujący rząd, są według nowego rządu inne i na ile wpływają one na kształt budżetu państwa. Konsultacja może zatem dotyczyć głównie zmian w stosunku do dotychczasowego projektu ustawy budżetowej.

Oczywiście terminy konsultacji przewidziane w ustawie z dnia 8 października 2005 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2407) muszą być odczytywane inaczej, ponieważ konsultacja ma charakter powtórny i odbywa się w innym czasie niż prace nad pierwotnym tekstem projektu ustawy budżetowej. Nie można jednak nie poddać nowego projektu ustawy budżetowej konsultacjom w ramach Komisji Trójstronnej. To samo dotyczy poprawki wniesionej do projektu ustawy budżetowej (patrz art. 36 ust. 5 w zw. z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Jeśli nowy rząd wycofa dotychczasowy projekt ustawy budżetowej przedstawiony Sejmowi i przedstawi Sejmowi nowy (własny) projekt ustawy budżetowej, to zgodnie z art. 225 Konstytucji 4-miesięczny termin biegnie od dnia przedstawienia Sejmowi nowego projektu ustawy budżetowej. Może to oznaczać, że 4-miesięczny okres na uchwalenie ustawy budżetowej i przedstawienie jej do podpisu przez Prezydenta RP sięgnie końca pierwszego kwartału 2006 r. lub nawet początku drugiego kwartału. Z praktycznego punktu widzenia jest bowiem niemal pewne, że w takiej sytuacji w dniu rozpoczęcia roku budżetowego (1 stycznia 2006 r.) nie będzie jeszcze uchwalona ustawa budżetowa.

Trzeba zatem mieć na uwadze skutki braku w dniu 1 stycznia 2006 r. uchwalonej ustawy budżetowej. Jeśli więc rząd nie opracuje i nie przedstawi Sejmowi najpierw projektu ustawy o prowizorium budżetowym, to wówczas zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji podstawę gospodarki finansowej państwa stanowić będzie uchwalony przez Radę Ministrów i przedstawiony Sejmowi projekt ustawy budżetowej. Może to być dotychczasowy projekt ustawy budżetowej, jeśli nie zostanie on wycofany przez nowy rząd lub też nowy projekt, który rząd zdołał opracować i uchwalić oraz przedstawić Sejmowi (wcześniej konsultując wskaźniki makroekonomiczne z Komisją Trójstronną), po wycofaniu dotychczasowego projektu ustawy budżetowej.

Ad 4. Odpowiedź na pytanie drugie jest pozytywna, co nie czyni jednak nieaktualnymi pytań określonych w pkt. 4 a–d).

Z redakcji art. 36 ust. 4 regulaminu Sejmu werbalnie wynika, że wnioskodawca może wносить poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu ustawy. Zwrot „przez siebie” nie może być w przypadku projektu ustawy budżetowej rozumiany inaczej jak tylko „przez Radę Ministrów”, ponieważ tylko ona może i jest zobowiązana przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej. Konstytucja nie odróżnia pojęć „dotychczasowy” lub „ustępujący” bądź „nowy” rząd. Jest też znamienne, iż w praktyce tego rodzaju poprawki nazywane były autopoprawkami, co potwierdza trafność tezy, że wnioskodawcą jest zawsze Rada Ministrów. Regulamin Sejmu trafnie używa nazwy „poprawka”, nie zaś „autopoprawka”, ponieważ poprawkę może wnieść tylko wnioskodawca projektu.

Dlatego też nowy rząd może zgłosić poprawki do wcześniej złożonego przez inny rząd projektu ustawy budżetowej. Sprawa ta nie budziła żadnych wątpliwości w dotychczasowej praktyce sejmowej i z możliwości zgłaszania poprawki korzystały kolejne rządy (np. premiera W. Cimoszewicza, premiera J. Buzka), z wyjątkiem rządu L. Millera (o czym była mowa wcześniej) i co zapowiedział także premier K. Marcinkiewicz.

Z formalnego punktu widzenia wniesienie poprawki do projektu ustawy budżetowej może nastąpić do czasu zakończenia drugiego czytania. Trzeba jednak mieć na uwadze zakres poprawki oraz terminarz prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej. Dlatego też należy odróżnić co najmniej dwie różne sytuacje.

Pierwsza, najbardziej prawdopodobna, może polegać na wniesieniu poprawki polegającej na istotnej korekcie dotychczasowego projektu ustawy budżetowej. W tym wypadku wniesienie poprawki powinno nastąpić możliwie jak najwcześniej, tzn. przed rozpoczęciem merytorycznych prac nad projektem ustawy budżetowej (nawet przed pierwszym jego czytaniem). Nie wyklucza to naturalnie możliwości późniejszego zgłoszenia poprawki, ale może to oznaczać już spowodowanie istotnych perturbacji w toku prac sejmowych nad projektem (niekiedy wręcz rozpoczęciem ich *de facto* od nowa).

Druga sytuacja może polegać na zgłoszeniu poprawki, a nawet znacznej ich liczby, jednakże nie powodujących w stosunku do całości projektu istotnych merytorycznych zmian, zwłaszcza drastycznej zmiany wielkości globalnej dochodów i wydatków oraz deficytu budżetowego. Takie poprawki można zgłaszać nie tylko jednorazowo,

lecz wielokrotnie w toku prac sejmowych, aż do czasu zakończenia drugiego czytania projektu ustawy budżetowej.

Z prawnego punktu widzenia nie istnieją żadne ograniczenia co do „głębokości” zmian proponowanych w poprawce do projektu ustawy budżetowej. Należy jedynie przypomnieć, że poprawki nie mogą polegać na zmianie wielkości uprzednio stanowiących przedmiot konsultacji z Komisją Trójstronną oraz nie mogą pozbawiać dotychczasowego projektu ustawy budżetowej tych ustaleń, których ustawowo wymaga się od projektu ustawy budżetowej. Wymogi te określa przede wszystkim ustawa o finansach publicznych.

Wniesienie poprawki do przedstawionego wcześniej Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie powoduje wydłużenia terminu, o którym mowa w art. 225 Konstytucji.

Ad 5. Na Radzie Ministrów spoczywają określone obowiązki, których realizacja powinna mieć miejsce w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej. Z tego też tytułu Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność konstytucyjną. Trzeba ją jednak odnosić w szczególności do realizacji obowiązków prezesa Rady Ministrów (np. przedstawienie projektu ustawy budżetowej w ramach pierwszego jego czytania, zgłaszanie Sejmowi wniosków w sprawie ewentualnego wycofania dotychczasowego projektu i przedstawienie nowego projektu, zgłaszanie poprawek do projektu ustawy budżetowej) i obowiązków ministra finansów, który najczęściej reprezentuje rząd w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, chociaż zwykle w pracach komisji jest zastępowany przez wiceministra i innych pracowników swego aparatu. Na żądanie organów Sejmu i posłów oraz odpowiednio organów Senatu i senatorów przedstawiciele rządu są obowiązani składać odpowiednie wyjaśnienia, informacje i dokumenty bądź wyczerpania. Naturalnym obowiązkiem rządu jest taka prezentacja projektu ustawy budżetowej oraz udział w debatach nad jej ustaleniami, która ma na celu utrzymanie projektu ustawy budżetowej w toku prac parlamentarnych bez zmian, zwłaszcza zaś zmian nieuzasadnionych.

Zachowania przedstawicieli rządu w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej mogą mieć pewien wpływ na terminowe ich ukończenie, ale nie jest to wpływ decydujący. Wszystko zależy bowiem od sprawności organizacji prac parlamentarnych, w tym od ułożenia kalendarzyka tych prac i jego rygorystycznego przestrzegania. Trzeba pamiętać bowiem o tym, że po przedstawieniu projektu ustawy budżetowej do Sejmu przez Radę Ministrów, to Sejm i jego organy są „gospodarzami” projektu i to ich sprawność działania jest decydująca dla terminowego zakończenia prac nad projektem ustawy budżetowej. Dlatego też to, za co może ponosić odpowiedzialność konstytucyjną prezes Rady Ministrów i minister finansów, dotyczy wyłącznie ich konstytucyjnych i ustawowych obowiązków związanych z tworzeniem ustawy budżetowej. To Sejm i Senat powinien przede wszystkim wyrażać troskę o to, aby ustawa budżetowa została uchwalona i przedstawiona do podpisu Prezydenta RP w konstytucyjnym terminie. Natomiast Rada Ministrów ma tę troskę wspierać prawidłowym wykonywaniem swych kompetencji budżetowych.

Cezary Kosikowski

II. W SPRAWIE ZAKRESU OBOWIĄZYWANIA ZASADY DYSKONTYNUACJI W ODNIESIENIU DO PROCEDURY UCHWALANIA USTAWY BUDŻETOWEJ — OPINIE SPORZĄDZONE DLA PREZYDENTA RP

W dniu 17 stycznia 2006 r. prof. prof. Stanisław Gebethner, Wojciech Sokolewicz, Sławomira Wronkowska, na prośbę Kancelarii Prezydenta RP, sporządzili opinie. Sławomira Wronkowska i Stanisław Gebethner rozszerzyli argumentacje zawartą w swoich poprzednich opiniach i nawiązali do treści opracowania przewodniczącego Rady Legislacyjnej z dnia 16 listopada 2005 r. oraz do indywidualnych opinii członków Rady.

1

Zagadnienie rozszerzenia obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej nie jest problemem nowym. W doktrynie poglądy od dawna są podzielone. W zwięzły i syntetyczny sposób zostało to przedstawione w opinii prawnej Rady Legislacyjnej z dnia 16 listopada 2005 r.

Opinia ta sporządzona została przez Radę w odpowiedzi na zadane pytania przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów działającego w imieniu premiera.

Podstawowe pytanie brzmiało:

Czy 4-miesięczny termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, biegnący od złożenia przez rząd M. Belki projektu ustawy budżetowej do łaski marszałkowskiej w dniu 30 września br. [tj. 2005 r.]:

a) został przerwany przez upływ IV kadencji Sejmu (i działania zasady dyskontynuacji [w odniesieniu do] wszystkich projektów ustaw, w tym do ustawy budżetowej) w dniu 18 października 2005 r. ,

b) biegnie od nowa (od początku), tj. od dnia ponowienia projektu budżetu do Sejmu V kadencji (tj. od 19 października 2005 r. i zakończy się 19 lutego 2006 r.),

c) czy też upływ kadencji nie ma wpływu na bieg terminu?

Wspomniana opinia Rady Legislacyjnej sporządzona została w oparciu o indywidualne opinie przygotowane wcześniej przez profesorów: Kazimierza Działochę, Stanisława Gebethnera, Cezarego Kosikowskiego, Ryszarda Mastalskiego, Jana Wawrzyniaka i Sławomirę Wronkowską. Opinie te — jak można było się spodziewać — okazały się rozbieżne w swoich konkluzjach, tak jak rozbieżne są opinie innych znawców tej problematyki, profesorów: Leszka Garlickiego, Wojciecha Sokolewicza, Andrzeja Szmyta i Marka Zubika.

Podstawową przyczyną tej rozbieżności stanowisk w doktrynie jest fakt, że zasada dyskontynuacji wynika ze zwyczaju, który w istocie stał się w tym przypadku źródłem zwyczajowego prawa konstytucyjnego. Działanie reguł postępowania wynikających ze zwyczajowego prawa konstytucyjnego istniejących obok, czy też równoległe z re-

gułami postępowania wynikających ze stanowionego (pisanego) prawa konstytucyjnego, nie jest czymś niezwykłym i unikatowym dla Polski. Problem istnieje jedynie w określeniu relacji między zwyczajowym a stanowionym (pisanym) prawem konstytucyjnym. Nie powinno budzić wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym stanowione prawo konstytucyjne ma moc nadrzędną w stosunku zwyczajowego prawa konstytucyjnego. Tak sformułowana teza wzmocniałaby zatem argumenty tych (jak Działocha, Kosikowski, Mastalski, Sokolewicz i Wronkowska), którzy opowiadają się za niestosowaniem zasady dyskontynuacji w doniesieniu do projektu ustawy budżetowej, ponieważ procedura uchwalania budżetu (ustawy budżetowej) jest w sposób szczególny precyzyjny uregulowana w art. od 219 do 225 Konstytucji. Z tych przepisów zaś nie wynika, aby zasada dyskontynuacji mogła być odniesiona do projektu ustawy budżetowej. Podpierają się oni także orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Wyczerpującej w tym zakresie analizy dokonuje w swojej opinii prof. K. Działocha.

Opowiadający się zaś za stosowaniem zasady dyskontynuacji w odniesieniu do projektu ustawy (Gebethner, Wawrzyniak, Szmyt i Zubik) wywodzą swoje poglądy ze stwierdzenia, że nie ma żadnego przepisu ustawowego (jak w przypadku postępowania z obywatelskimi projektami ustawy lub nie zakończonym postępowaniem ze sprawozdaniem komisji śledczej), który w odniesieniu do ustawy budżetowej wyłączałby stosowanie zasady dyskontynuacji i określał jednocześnie warunki, na których prace powinny być kontynuowane przez parlament następnej kadencji.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że prawo zwyczajowe wyrasta właśnie ze zwyczaju, a ten tworzą precedensy. I takim precedensem był fakt, że rząd premiera J. Buzka złożył w konstytucyjnym terminie projekt ustawy budżetowej i ponowił to przedłożenie na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, ale izba poselska zignorowała te projekty i podjęła postępowanie nad projektem ustawy budżetowej przedłożonym nowo wybranemu Sejmowi przez rząd L. Millera w dniu 21 listopada 2001 r. Obecnie zaś rząd premiera K. Marcinkiewicza uznał fakt ponownego wniesienia w dniu 19 października 2005 r. do Sejmu projektu ustawy budżetowej przez rząd premiera M. Belki (druk sejmowy nr 20) i do tego projektu ustawy budżetowej wniósł korekty w postaci tzw. autopoprawki (druk sejmowy nr 20A). Tym samym można stwierdzić, że te zachowania kolejnych rządów (Buzka, Millera, Belki i Marcinkiewicza) potwierdzają obowiązywanie zasady dyskontynuacji w odniesieniu do projektów ustaw budżetowych — tak jak wypowiadają się w tej materii Gebethner, Szmyt, Wawrzyniak i Zubik.

Jeśli jednak prawo zwyczajowe wyrasta ze zwyczaju wynikającego z precedensów, to w drodze tworzenia nowych precedensowych rozstrzygnięć (zachowań) może następować zmiana treści norm prawa zwyczajowego.

A zatem jeśli Prezydent RP uzasadniałby swoją decyzję o nieobowiązywaniu w tym wypadku zasady dyskontynuacji, podpierając się argumentami, którymi posługują się w tej sprawie Działocha, Kosikowski, Mastalski, Sokolewicz i Wronkowska, przedstawiając odpowiednią argumentację prawną podpartą analizą orzecznictwa Try-

bunału Konstytucyjnego, to tym samym stworzyłby nowy precedens, który mógłby zapoczątkować wykształcenie się nowej normy prawa zwyczajowego, chyba że w przyszłości ustawodawca w przepisach ustawy o finansach publicznych wyraźnie uchylił obowiązywanie zasady dyskontynuacji w odniesieniu do ustawy budżetowej.

Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że to Prezydent RP jest tym organem państwa, który w tym przypadku zobowiązany jest zastosować odpowiednie normy prawa konstytucyjnego, stojąc na straży przestrzegania Konstytucji RP i będąc gwarantem ciągłości państwowej (art. 126 Konstytucji). Stosując przepisy prawa konstytucyjnego każdy organ dokonuje jej wykładni. Prezydent może dokonać takiej wykładni, która wynika z wywodów wyrażonych przez profesorów Działochę, Kosikowskiego, Mastalskiego, Sokolewicza i Wronkowską, a także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego — niezależnie od obowiązku zasięgnięcia opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu (art. 98 ust. 4 Konstytucji) — byłoby wskazane, aby Prezydent przed podjęciem ostatecznej decyzji o skróceniu kadencji Sejmu zasięgnął również opinii prezesa Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do kwestii ustalenia terminu, w którym Prezydentowi RP przysługuje prawo do podjęcia takiej decyzji.

Opinie Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu powinny bowiem dotyczyć jedynie celowości podjęcia decyzji o skróceniu kadencji Sejmu i o rozpisaniu przedterminowych wyborów.

Należy też w tym miejscu podkreślić, że kwestia, kiedy Prezydent RP może podjąć taką decyzję, to problem natury prawnej. Natomiast, czy taką decyzję w danych okolicznościach podjąć, to sprawa natury wyłącznie politycznej.

Stanisław Gebethner

2

Ustanowiony w art. 225 Konstytucji RP termin 4 miesięcy biegnie od dnia przedłożenia przez Radę Ministrów po raz pierwszy do łaski marszałkowskiej projektu ustawy budżetowej na dany rok, bez względu na to, czy Rada Ministrów — w takim samym lub innym składzie — zdecyduje pierwotny projekt wycofać i zastąpić innym albo też zmodyfikować go kolejnymi poprawkami. Terminu tego nie przerywa ani upływ kadencji Sejmu, ani zmiana Rady Ministrów.

Powyższy pogląd uzasadniam następująco.

Po pierwsze, do wniosków zbieżnych z proponowanym wcześniej rozumieniem art. 225 Konstytucji prowadzi najprostsza językowo-logistyczna wykładnia jego przepisów. Jest regułą języka konstytucji — wynikającą z charakterystyki prawnej tego aktu — że kiedy wymienia się w nim nazwy określonych *i n s t y t u c j i*, to należy je odnosić właśnie do abstrakcyjnie postrzeganej instytucji, a nie np. Sejmu określonej kadencji czy Rady Ministrów w określonym składzie. Odnoszą się, pozostając przy naszym przykładzie, do Sejmu w ogólności czy Rady Ministrów w ogólności.

Zarówno więc Rada Ministrów — o jakiej mowa w art. 222 Konstytucji — a więc wykonująca określony co do terminu obowiązek przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, jak Sejm — o jakim mowa w art. 225 — tzn. uchwalający w określonym terminie ustawę budżetową, to instytucje „w ogólności” postrzegane abstrakcyjnie.

Po wtóre, za restryktywnym rozumieniem art. 225 Konstytucji przemawia wykładnia celowościowa i funkcjonalna jego przepisów. Głównym bowiem celem ustanowienia tego terminu — podobnie jak w innych przepisach Konstytucji adresowanych do pozostałych uczestników postępowania ustawodawczego w sprawie ustawy budżetowej terminów dyscyplinujących ich udział w tym szczególnym postępowaniu — było maksymalne ograniczenie okresu, w jakim gospodarka finansowa państwa byłaby prowadzona na innej podstawie prawnej niż uchwalona przez parlament ustawa budżetowa. Dlatego przecież ustrojodawca nałożył na parlament obowiązek corocznego uchwalenia budżetu w formie ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1 Konstytucji).

Obowiązek ten zyskuje szczególne uzasadnienie wobec charakteru instytucji niejako zastępczej, a w istocie awaryjnej, przewidzianej na wypadek, gdy skutkiem jakichś nadzwyczajnych okoliczności nie zostanie on dopełniony i nie będzie też wykorzystana procedura rezerwowa w postaci uchwalenia ustawy o prowizorium budżetowym zawierającej plan finansowy państwa na okres krótszy od roku budżetowego. Instytucją tą jest prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie uprzednio przyjętego uchwałą Rady Ministrów projektu ustawy budżetowej w brzmieniu przedłożenia rządowego. W takiej sytuacji rząd prowadziłby gospodarkę finansową na podstawie tylko przez siebie zaakceptowanego aktu. Konstytucja RP nie przewiduje bowiem — znanej wielu współczesnym państwom — tzw. prorogacji, umożliwiającej w wypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej na dany rok działalności na podstawie odpowiednich wycinków ustawy budżetowej na rok miniony, której obowiązywanie — w danym zakresie — ulega automatycznemu przedłużeniu.

Za nadrzędną zasadę konstytucyjną należy uznać, iż państwo nie może pozostawać bez budżetu. Była ona wyrażona wprost w art. 60 ust. 1 Konstytucji kwietniowej z 1935 r., ale choć nie została powtórzona literalnie w Konstytucji z 1997 r., da się wyprowadzić z całokształtu jej przepisów. Budżet państwa stanowi zatem wartość konstytucyjną, co wielokrotnie konstatował w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny (m.in. w wyroku z 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99, OTK z 1999, cz. II, poz. 46).

W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) prowadzenie gospodarki finansowej państwa na podstawie uchwały Rady Ministrów (bo taki charakter prawny należałoby przypisać przedłożonemu projektowi ustawy budżetowej, zob. art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji), a więc aktu mogącego stanowić wyłącznie przepisy wewnętrznie obowiązujące (zob. art. 93 ust. 1 Konstytucji), może być uznane tylko za rozwiązanie — jak napisałem wcześniej — awaryjne, przewidziane na sytuacje nieprzewidywalne i wyjątkowe, mające uchronić państwo przed pozostawaniem bez budżetu w ogóle.

Skoro państwo nie może pozostawać bez budżetu, a budżet przybiera formę ustawy budżetowej, której substytutem w skrajnej sytuacji miałby być projekt takiej ustawy, to staje się oczywiste, iż nie powinno się w drodze wykładni osłabiać rygoryzmu tych przepisów ustawy zasadniczej, które mają zdyscyplinować parlament składając do terminowego wywiązania się z konstytucyjnego obowiązku uchwalenia ustawy budżetowej.

Tak odtworzony cel i funkcja, jakie mają wypełniać przepisy art. 225, przeważają — moim zdaniem — nad innymi argumentami, w szczególności wyprowadzanymi z zasady dyskontynuacji prac parlamentu. W myśl tej zasady przedłożony projekt ustawy budżetowej miałby ulec nullifikacji z końcem kadencji parlamentu, zaś postępowanie w sprawie tej ustawy mogłoby zostać ponownie wszczęte po przedłożeniu nowego projektu (który w treści mógłby niewiele się różnić lub wcale od poprzedniego) i od dnia przedłożenia tego właśnie „nowego” projektu miałby biec termin 4 miesięcy pozostawiony parlamentowi na „bezpieczne” uchwalenie ustawy budżetowej.

Dyskontynuacja ma jednak charakter zasady zwyczajowej, zaś ani prawo zwyczajowe, ani tym bardziej zwyczaj nie są uwzględnione w konstytucyjnym systemie źródeł prawa (Rozdział III Konstytucji), co nie wyklucza uznania prawa zwyczajowego za źródło obowiązującego prawa, ale tylko obowiązującego wewnątrz. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że w krajach mających konstytucję „pisaną” normy zwyczajowe przybierają postać raczej zwyczaju niż prawa zwyczajowego (tak M. Kruk), a więc nie tyle źródła prawa co powtarzającej się praktyki stosowania prawa, od której w racjonalnie uzasadnionych przypadkach można odstępować bez narażenia się na zarzut naruszenia prawa.

Gdyby jednak przyjąć, że dyskontynuacja to zasada prawa zwyczajowego, to jako zasada prawa wewnętrznego będzie zawsze ustępować mocą prawną przepisom powszechnie obowiązującym, jak np. ustawowym. Jest prawdą — sam o tym pisałem — że niektóre ustawy (m.in. o sejmowej komisji śledczej czy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej) *expressis verbis* odstępują od dyskontynuacji. Taka praktyka legislacyjna nie musi jednak nadawać dyskontynuacji charakteru prawa zwyczajowego i to — w konsekwencji — o mocy prawnej równej ustawie. Praktyka ta może być traktowana jako wyraz woli ustawodawcy, by w danym wypadku nie kierować się powszechnie uznawanym zwyczajem. Ponadto tego rodzaju rozstrzygnięciom ustawowym nie należy nadawać cech ekskluzywności. To, że w danej sytuacji ustawodawca wykluczył stosowanie zasady dyskontynuacji, nie oznacza zakazu jej wyłączenia w innych sytuacjach i w innym trybie.

Niezależnie jednak od natury prawnej zasady dyskontynuacji powstaje pytanie, czy ma ona zastosowanie do ustawy budżetowej. W tym względzie zdania w doktrynie prawa są podzielone. Grupa autorów (m.in. profesorowie C. Kosikowski, P. Sarnecki) wyraża opinię, którą i ja obecnie po pewnych wahaniach podzielam, że do procedury uchwalenia ustawy budżetowej jako szczególnego rodzaju ustawy zwyczajnej zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania. A to właśnie z uwagi na szczególny tryb

uchwalania ustawy budżetowej, dyscyplinujący, jak wspomniano wcześniej, wszystkie zaangażowane podmioty, nie tylko Radę Ministrów, Sejm i Senat, ale także Prezydenta RP, a nawet Trybunał Konstytucyjny w celu zapewnienia, by gospodarka finansowa państwa była prowadzona możliwie przez cały rok, a przynajmniej 11 miesięcy, na podstawie ustawy budżetowej. Jest to konstytucyjnie uzasadniony cel, któremu należy podporządkować zasadę dyskontynuacji niezależnie od tego, czy będziemy ją postrzegać jako zwyczaj — za czym się opowiadam — czy nawet jako prawo zwyczajowe.

Inaczej mówiąc, sama Konstytucja RP nie tylko stwarza przesłanki, ale wręcz nakazuje, by w przypadku procedury uchwalania ustawy budżetowej odstąpić od zasady dyskontynuacji i postępowanie wszczęte w Sejmie kontynuować w Sejmie następnej kadencji. Przedłożony Sejmowi projekt nie „wygasa” po upływie kadencji parlamentu, nie wymaga więc „wznowienia” przez nowo powołaną Radę Ministrów, chociaż może być przez nią zmieniany i dopełniany odpowiednimi autopoprawkami.

Na tle przepisów art. 225 Konstytucji nasuwa się kilka dalszych uwag.

Po pierwsze, upływ terminu 4 miesięcy nie zobowiązuje Prezydenta RP do skrócenia kadencji parlamentu, lecz pozostawia kolejne 14 dni na podjęcie decyzji (postanowienia) w tym przedmiocie. Termin ten jest wiążący Prezydenta o tyle, że po jego upływie, tj. po upływie tych kolejnych 14 dni, Prezydent traci możliwość skrócenia kadencji parlamentu.

Po drugie, zarządzenie przez Prezydenta RP skrócenia kadencji parlamentu nie zdejmuje z parlamentu — działającego przecież nadal, aż do dnia poprzedzającego zebranie się izb następnej kadencji — obowiązku uchwalenia ustawy budżetowej. Nawet w ramach skróconej kadencji parlament powinien doprowadzić do końca postępowanie ustawodawcze w sprawie ustawy budżetowej i przedstawić ją następnie Prezydentowi do podpisania i zarządzenia ogłoszenia.

Po trzecie, zarządzenie skrócenia kadencji Sejmu na podstawie art. 225 Konstytucji dokonywane jest w trybie uwzględniającym także warunki ustanowione w innych przepisach ustawy zasadniczej:

— stanowi osobiste uprawnienie Prezydenta RP (prerogatywę) wykonywane aktem urzędowym niewymagającym kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 3 Konstytucji);

— wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii marszałków izb ustawodawczych; chociaż ich opinie nie wiążą Prezydenta, obowiązany jest ich zasięgnąć (art. 98 ust. 4);

— jednocześnie z zarządzeniem skrócenia kadencji Sejmu Prezydent RP jest obowiązany zarządzić wybory parlamentarne i wyznaczyć ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji (art. 98 ust. 5 Konstytucji).

W tej opinii autor nawiązuje do niektórych wątków swoich następujących publikacji:

1) Noty do artykułów 219–221, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. IV, Warszawa 2005, oraz do artykułów 222–225 (w opracowaniu redakcyjnym);

2) *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 36–56;

3) *Postępowanie ustawodawcze w zakresie ustawy budżetowej. Kilka uwag de lege lata i wniosków de lege ferenda*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 131–161.

Wojciech Sokolewicz

3

1. Zasady prawa, jako normy o szczególnej doniosłości dla systemu prawnego, mogą mieć różne podstawy obowiązywania. Znaczna ich część czerpie swą moc obowiązującą z aktu stanowienia: są wprost wysłowione w tekstach aktów normatywnych, zazwyczaj aktów najwyższej rangi. Są jednak takie zasady prawa, które powszechnie uważa się za obowiązujące, a które ukształtowały się w drodze zwyczajowej: wykształciły się nawyki postępowania w określony sposób, w długoletniej praktyce ukształtowała się treść norm, które — jak się uważa — sterują owym postępowaniem, rozpowszechniło się przekonanie, że wiążą one tak jak normy prawne, a nadto nastąpiły przypadki ich zastosowania („uznania”) w praktyce.

Zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych zaliczam do zasad tego właśnie rodzaju, ponieważ spełnia ona wszystkie wskazane wcześniej warunki.

2. W polskiej doktrynie prawniczej nie jest sporne to, czy obowiązuje w naszym systemie prawa zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. W tym zakresie stanowisko jest jednoznaczne. Podziela się pogląd, że jest ona jednym z najtrwalszych elementów tradycji parlamentaryzmu. Ze względu jednak na zawile losy polskiego parlamentaryzmu sporne są dwie co najmniej sprawy: jaka jest dokładnie jej treść, w szczególności czy zmodyfikowana przez wyjątek odnoszący się do projektu ustawy budżetowej, oraz jaka jest podstawa obowiązywania owej zmodyfikowanej zasady.

Wątpliwość co do podstaw obowiązywania rozważanej zasady bierze się stąd, że w polskiej nauce prawa nie kwestionowano tego, że kształtowanie się prawa zwyczajowego jest jednym z faktów prawotwórczych. Uważano jednak, że normy prawa zwyczajowego nie mają rangi konstytucyjnej. Nie lekceważąc tego zapatrywania, pragnę zwrócić uwagę, że zostało ono wyrażone w zasadzie jedynie przez S. Rozmaryna i w określonych warunkach historycznych, że problem istoty i miejsca prawa zwyczajowego w polskim systemie prawa nie doczekał się wszechstronnego opracowania, i że nie ukształtowało się w tym zakresie jeszcze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma więc dostatecznych podstaw, by zaprzeczyć wnioskowi, iż zasada dyskontynuacji jest zasadą prawa zwyczajowego mającą — ze względu na swoją treść

(reguluje wszak materię konstytucyjną) — rangę konstytucyjną, twierdząc, że ugruntowany jest pogląd przeciwny. Uważam też, że więcej argumentów przemawia za przyjęciem, że rozważana zasada jest zasadą prawa zwyczajowego.

Powyższa konkluzja nie przesądza jeszcze, czy taki sam status miałyby zasada dyskontynuacji w zmodyfikowanej formie jako niestosująca się do projektów ustawy budżetowej. Odpowiedź na to pytanie nie jest tak stanowcza z jednego względu. Otóż dla wykształcenia się normy prawa zwyczajowego niezbędny jest także akt uznania — zastosowanie owej normy przez organy państwa. W okresie PRL zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych nie miała doniosłości społecznej. Natomiast krótka praktyka parlamentarna po 1989 r. jest jeszcze chwiejna. Nie można więc odpowiedzialnie powiedzieć, że zmodyfikowana w swej treści zasada została uznana w praktyce parlamentarnej. Nie znaczy to jednak — w moim przekonaniu — że nie może zostać uznana. O tym decyduje bowiem treść rozważanej zasady.

3. Wątpliwości co do treści omawianej zasady biorą się stąd, że wyjątki od niej nie zostały przez prawodawcę sformułowane *expressis verbis*.

W przypadku gdy system prawa opiera się na zasadach „milczących”, bo niewyrażonych w tekście prawnym (takich jak zasada dyskontynuacji), konsekwentny prawodawca chcąc zakwestionować obowiązywanie tego rodzaju zasady w systemie, powinien dać temu wyraz uchylając ją albo zastępując ją zasadą o innej treści. Fakt, że polski prawodawca tego nie uczynił, potwierdza jej obowiązywanie. W taki sam sposób — przez akt stanowienia — powinno się formułować wyjątki od tego rodzaju zasad. Ten pogląd jest w piśmiennictwie prawniczym powszechnie zaakceptowany.

Zgodnie z przytoczonym poglądem polski prawodawca w poszczególnych ustawach odstępuje niekiedy od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, np. w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli znajduje się przepis o następującej treści: „Projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia ustawy”. Taka właśnie praktyka prawodawcza — którą co do zasady uważam za poprawną — jest podstawowym argumentem mającym uzasadniać pogląd, że zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych odnosi się także do projektów ustawy budżetowej. Twierdzi się bowiem, że prawodawca nie uczynił w tym zakresie wyjątku, choć zrobił to w innych przypadkach, a zatem — konkluduje się — wyjątku takiego uczynić nie chciał.

Nie podzielam tego poglądu. Jeżeli bowiem zasada dyskontynuacji prac parlamentu ma charakter zasady konstytucyjnej, to wyjątki od niej mogą być przewidziane w konstytucji albo w ustawie, ale pod warunkiem uzyskania konstytucyjnego upoważnienia. Tymczasem Konstytucja RP takiego upoważnienia nie zawiera, co rysuje się wyraźnie w kontekście jej art. 219 ust. 2. Należy nadto dodać, że od innej „milczącej” zasady konstytucyjnej, która głosi, że zakres przedmiotowy ustawy jest nieograniczony, ustrojodawca wprowadził wyjątki wyraźnym przepisem ustawy zasadniczej, zastrzegając regulację pewnych spraw dla regulaminu Sejmu (art. 112 Konstytucji).

4. Konstytucyjna regulacja procedury uchwalania ustawy budżetowej wyraźnie akcentuje jej odrębność. Wydzielenie przepisów regulujących tę procedurę, zamieszczenie ich w rozdziale „Finanse publiczne” oraz wyznaczenie „kalendarza” prac przez wskazanie terminów dla Rady Ministrów jako podmiotu inicjatywy ustawodawczej oraz dla Sejmu i Senatu jako uchwalających ustawę budżetową przekonuje, że do unormowania tych spraw ustrojodawca przywiązuje szczególną wagę. I tak jest w istocie. Ustawa budżetowa spełnia w państwie rolę szczególną — upoważniając władzę wykonawczą do gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych ma stwarzać gwarancję należytego wykonywania zadań publicznych. Jej uchwalenie w odpowiednim czasie jest instrumentalne wobec takich wartości konstytucyjnych jak ochrona interesu publicznego przez stabilną i przewidywalną gospodarkę finansową państwa. Wartości, o których mowa, były wielokrotnie potwierdzane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. O ich wadze przekonuje też przewidziane w Konstytucji RP rozwiązanie subsydiarne na wypadek, gdyby ustawa budżetowa albo ustawa o provizorium budżetowym nie weszła w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego (art. 219 ust. 3 Konstytucji). Na ustawodawcę uchwalającego ustawę budżetową nałożone zostały zatem szczególne obowiązki po to, aby państwo miało na czas budżet. Przekonuje mnie to, że konstytucyjne przepisy regulujące procedurę uchwalania ustawy budżetowej są wyjątkami od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych. Konstytucyjna zasada dyskontynuacji została — według mego poglądu — zmodyfikowana przez samego ustrojodawcę.

5. Powyższa konkluzja znajduje potwierdzenie w wykładni funkcjonalnej i systemowej. Oto wartością, którą chroni zasada dyskontynuacji, jest współcześnie racjonalizacja prac parlamentu, uwolnienie go od obowiązku rozpatrywania spraw niezalążonych w poprzedniej kadencji, co z wielu względów jest dogodne. Wyłączenie projektu ustawy budżetowej spod działania zasady dyskontynuacji chroni jednak wartości szczególnie cenne, o których była wcześniej mowa. „Ważąc” je dochodzę do konkluzji, że mają one większą doniosłość niż racjonalizacja prac parlamentu, a wspólnota państwowa jest częściowo autonomiczna od większości parlamentarnej, która zamierza realizować swój program. Przyjęcie innego wniosku prowadzić musi do przekonania, że rola i doniosłość ustawy budżetowej jest porównywalna z każdą inną ustawą.

6. Zgodnie z art. 222 Konstytucji Rada Ministrów ma obowiązek przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Niedotrzymanie tego terminu dopuszczalne jest jedynie wyjątkowych w przypadkach. Uważam, że tego rodzaju przypadkiem nie jest upływ kadencji Sejmu (i Senatu) oraz wybory odbywające się w konstytucyjnych terminach. Są to bowiem wydarzenia przewidywalne i dla demokracji typowe. Przypadkiem wyjątkowym jest taki w szczególności, którego podmiot obowiązany do przygotowania i złożenia projektu nie mógł przewidzieć. Rozumując inaczej, trzeba by zgodzić się z konkluzją, że są takie sytuacje, w których określona Rada Ministrów jest zwolniona z realizacji obowiązku wyznaczonego jej w art. 222 ze względu na to, że termin wyborów zbiega się

z terminem złożenia przez nią projektu ustawy budżetowej (następuje więc ów „wyjątkowy przypadek”) i obowiązek przedłożenia projektu „w terminie późniejszym” przechodzi na nową Radę Ministrów.

Jeżeli natomiast przyjąć, że wybory nie są „przypadkami wyjątkowymi”, to trzeba się zgodzić, że są takie sytuacje, w których Rada Ministrów zrealizuje ciężący na niej konstytucyjny obowiązek przedłożenia projektu ustawy budżetowej tylko po to, aby znalazła do niego zastosowanie zasada dyskontynuacji. Obie te interpretacje trzeba odrzucić z tego względu, że zaprzeczają prakseologicznej racjonalności ustrojodawcy. Wiodą do konkluzji, że realizowanie norm konstytucyjnych nie prowadzi do osiągnięcia założonych celów.

7. Konkluzja: konstytucyjna zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych nie odnosi się do projektu ustawy budżetowej, a wskazany w art. 225 termin na uchwalenie ustawy budżetowej liczy się od dnia złożenia projektu ustawy w konstytucyjnym terminie, w rozważanym przypadku przez ustępującą Radę Ministrów.

8. Naruszenie terminu wskazanego w art. 225 Konstytucji wiąże ustrojodawcę z możliwością skrócenia przez Prezydenta RP kadencji Sejmu. Formalnie ta kompetencja Prezydenta połączona jest z wolnością czynienia z niej użytku. To wszakże, że ustrojodawca nie wyznaczył głowie państwa obowiązku skrócenia kadencji ani sam nie przewidział takiej konsekwencji z mocy prawa, wskazuje, że dostrzegł, jak różne i złożone mogą być sytuacje, w których nie dochodzi do uchwalenia ustawy budżetowej w terminie 4 miesięcy. Nie każda z nich usprawiedliwia skorzystanie z kompetencji, o których mowa. Do Prezydenta RP należy wszechstronna ocena okoliczności sprawy i ustalenie, które z nich usprawiedliwiają zwłokę, a które uniemożliwiają należyte funkcjonowanie państwa. Wolność korzystania przez organy władzy publicznej z przyznaných im kompetencji zawsze wymaga usprawiedliwienia celem, do realizacji którego została użyta.

Sławomira Wronkowska

III. W SPRAWIE ZNACZENIA TERMINU Z ART. 225 KONSTYTUCJI RP — SKRÓCENIE KADENCJI SEJMU

1*

Wycofanie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej — mimo braku w tym względzie szczególnych przepisów konstytucyjnych — nie jest jednolicie oceniane w doktrynie. Profesorowie: C. Kosikowski (*Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 54–56) oraz W. Sokolewicz (uwaga 11 *in fine* do art. 221 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP*.

* Opinia została napisana 23 listopada 2005 r. (*przyp. red.*).

Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2005) opowiadają się za dopuszczalnością takiego działania RM. Natomiast prof. L. Garlicki (uwaga 10 *in fine* do art. 119 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*), wypowiada się przeciwko takiej możliwości, chyba że miałyby to się odbyć jeszcze przed 30 września roku poprzedzającego dany rok budżetowy (a więc przed końcową datą okresu, w którym RM winna przedstawić Sejmowi projekt budżetu). Osobiście również nie jestem za dopuszczalnością występowania takiej możliwości, gdyż — moim zdaniem — wymagałoby to szczególnej podstawy konstytucyjnej, w ramach konstytucyjnej regulacji postępowania w sprawie uchwalania budżetu (art. 221–225 Konstytucji), zwłaszcza zaś, jak to proponuje Kosikowski, gdyby miały tu występować dwie różne sytuacje prawne (RM „dotychczasowej” i RM „nowej” kadencji). Otóż takiej szczególnej podstawy brak. Zaś szczególne postępowanie budżetowe, jako *lex specialis*, jest uregulowane konstytucyjnie i wyłącza — moim zdaniem — ogólne postępowanie ustawodawcze w tym zakresie (tj. wycofywania projektów). O ile bowiem wycofanie przez RM jakiegokolwiek innego projektu ustawy, może po prostu kończyć postępowanie ustawodawcze, to w przypadku wycofania projektu budżetu rzecz się skończyć, z oczywistych względów, nie może.

Powyższe pytanie rozumiem jako wskazanie przeze mnie na jeden z dwu terminów:

a) dzień przedłożenia pierwotnego projektu;

b) dzień zgłoszenia nowego projektu, co praktycznie można potraktować jako również dzień wycofania projektu dotychczasowego (wycofanie jedynie projektu dotychczasowego, bez przedłożenia jednocześnie nowego, wydaje się wykluczone).

Odczytuję jednocześnie zadane mi pytanie jako zawierające stwierdzenie, że w każdym wypadku jeden lub drugi termin rozpoczyna 4-miesięczny okres do przedstawienia Prezydentowi RP uchwalonego budżetu do podpisu (art. 225 Konstytucji).

Odpowiadając na pytanie i przyjmując — z konieczności — tezę o możliwości wycofania projektu budżetu i złożenia innego w jego miejsce, stwierdzam, że — moim zdaniem — 4-miesięczny termin liczy się, w każdej sytuacji, od dnia przedłożenia pierwotnego projektu. Artykuł 225 jest logicznym ciągiem art. 222 i w obu tych przepisach chodzi o to samo „przedłożenie projektu ustawy budżetowej”. Po czterech miesiącach od tego (moim zdaniem) przedłożenia, Prezydentowi RP należy dostarczyć do podpisu ustawę budżetową. O innym „przedłożeniu projektu budżetu do Sejmu” w Konstytucji RP nie ma mowy. Z uwagi na znaczenie budżetu dla funkcjonowania państwa, uznawanie go za szczególną wartość konstytucyjną — przepisy odnoszące się do uchwalenia budżetu winny być interpretowane z założeniem nieprzekraczania konstytucyjnie ustalonego limitu czasu do jego ustanowienia. Z tych względów winien również wchodzić w życie łącznie z rozpoczynaniem się roku kalendarzowego. Szczególna sytuacja RM nowej kadencji i zgłaszanego przez nią nowego projektu budżetu — zwłaszcza jeśli nie korzysta się z możliwości stwarzanej przez zasadę dyskontynuacji (projekt budżetu stawałby się „niebyły” wraz z upływem kadencji Sejmu, ale nie widzi takiej potrzeby C. Kosikowski i w zasadzie również W. Sokolewicz, *op. cit.*) — wymagałaby jednak szczególnej, wyraźnej regulacji prawnej, jeśli chciano by

przyjmować rozwiązanie polegające na tym, że zgłaszany przez RM nowy projekt budżetu rozpoczyna nowy, 4-miesięczny okres do jego ustanowienia.

Paweł Sarnecki

2*

Zgodnie z Konstytucją RP, jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Prezydent może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu (art. 225). Dodajmy, że art. 222 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny, w wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu. Jak widać, treść art. 222 nie wpływa bezpośrednio na sposób liczenia terminu z art. 225 Konstytucji, bowiem punktem wyjścia jest faktyczny dzień przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej. Jednocześnie ustrojodawca dopuszcza, że w wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określić ustawa o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 3 zd. 1). Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, to — zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji — Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy. W ostatnim z przywołanych przepisów jednakowe potraktowanie przez ustrojodawcę skutków niewyścia w życie którejkolwiek z obu rodzajów ustaw w dniu rozpoczęcia roku budżetowego stanowi wyraz przekonania o obiektywnie istniejącej potrzebie podstawy prowadzenia gospodarki finansowej. Potrzebie tej czyni zadość konstytucyjne uznanie, że stanowi tę podstawę przedłożony przez rząd projekt (ustawy budżetowej albo o prowizorium budżetowym).

Już z brzmienia przytoczonego art. 225 Konstytucji wynika, że ma on inny charakter. Charakterem swym przepis ten wiąże się z niezdolnością Sejmu do podjęcia ważnej decyzji państwowej i stanowi swoistą sankcję wobec parlamentu. Wyraża on jednocześnie określoną wersję „zracjonalizowania” systemu parlamentarnego. Przepis ten przedmiotowo wiąże się z sytuacją przedłużania przez parlament prac nad ustawą budżetową, ale redakcyjnie wyraża kompetencję Prezydenta. Dodajmy wprost, że kompetencja ta nie stanowi tak „obiektywnej konieczności” w rozwiązaniach ustrojowych, jak istnienie podstawy prowadzenia gospodarki finansowej. W tej sytuacji można rozważać, jak dalece zakresem swym przepis art. 225 obejmuje zróżnicowane sytuacje, w których mamy do czynienia z jakąś formą przeciągania się prac.

Pierwsza już uwaga może dotyczyć sytuacji rozróżnionych przez samego ustrojodawcę, tj. prac nad projektem ustawy budżetowej i prac nad projektem ustawy o prowizorium budżetowym. *Prima facie* niewydolność parlamentu (wyrażona bezskutecz-

* Opinia została napisana 28 listopada 2005 r. (*przyp. red.*).

nym upływem 4 miesięcy) w pracach nad ustawą budżetową może być widziana analogicznie w odniesieniu do prac nad ustawą o prowizorium budżetowym. Jednak nie musi to w sposób prosty prowadzić do takiej samej konkluzji o potrzebie „sankcji”. Inna ocena bowiem może odnosić się do prac nad ustawą określającą dochody i wydatki na okres roku, a inna do prac nad ustawą obliczoną na krótszy okres. Oceny pierwszej sytuacji dokonał ustrojodawca ustanawiając sankcję — choć i tu jedynie fakultatywną. W drugim przypadku uchylił się od ustanowienia takiegoż rozwiązania. Wykładnia gramatyczna przepisu art. 225 prowadzi do wniosku, że dłuższe niż 4-miesięczne prace nad projektem ustawy budżetowej nie stwarzają Prezydentowi RP możliwości skrócenia kadencji Sejmu. Mechanizm ograniczania parlamentu przez egzekutywę ma tu wytyczone granice.

Dodajmy także, że art. 225 ustanawia kompetencję prezydencką, która dotyczy wyjątku od reguły; regułą jest 4-letnia kadencja Sejmu, wyjątkiem zaś kadencja skrócona (art. 98 Konstytucji). Zgodnie z tymi przepisami, Prezydent RP może skrócić kadencję Sejmu jedynie w przypadkach określonych w Konstytucji RP, a jednym z takich przypadków jest art. 225, w którym ustrojodawca milczy co do prowizorium budżetowego. Również sama kompetencja prezydencka jest wyjątkiem w sensie enumeratywności. Prezydent nie dysponuje przecież nieograniczonym prawem rozwiązania parlamentu w dowolnej sytuacji, lecz tylko w przypadkach określonych w Konstytucji RP, co również ma znaczenie dla interpretacji w kategoriach „zasada-wyjątek”.

Pytanie, od kiedy liczy się termin, o którym mowa w art. 225 Konstytucji, może dotyczyć różnych sytuacji. Upływ 4-miesięcznego okresu ma znaczenie także i w sytuacji, gdy Sejm odrzucił projekt ustawy budżetowej. Możliwość skorzystania wtedy przez Prezydenta RP z uprawnienia wynikającego z art. 225 tłumaczyć należy — jak wskazano w doktrynie (M. Zubik) — faktem, że „parlament podejmując jakiegokolwiek decyzje dotyczące projektu i ustawy budżetowej musi pamiętać o skutkach, jakie może pociągnąć dla niego nieprzedłożenie (na czas) Prezydentowi ustawy budżetowej do podpisu”; art. 225 daje tu możliwość rozwiązania konfliktu między parlamentem a rządem. Wniesienie w takiej sytuacji przez rząd nowego projektu ustawy budżetowej uruchomi bieg na nowo (od początku) 4-miesięcznego terminu, przewidzianego w art. 225.

Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu. Oznacza to w konsekwencji także niemożność skorzystania przez Prezydenta RP z kompetencji przyznanej mu w art. 225, mimo spełnienia przesłanki bezskutecznego upływu 4-miesięcznego terminu. „Sankcyjny” sens tegoż przepisu ustępuje tu wyrażonej *expressis verbis* i w sposób bezwzględny innej wartości konstytucyjnej, jaką jest potrzeba — w warunkach z art. 228 ust. 7 — szczególnej ochrony systemu sprawowania rządów.

Odrębna sytuacja rysuje się na tle zakończenia kadencji Sejmu i związanej z nią zasady dyskontynuacji, obejmującej projekt ustawy budżetowej. Ponowne wniesienie projektu ustawy budżetowej do Sejmu nowej kadencji będzie oznaczać uruchomienie

na nowo biegu 4-miesięcznego terminu. Sejm nowej kadencji bowiem nie może być obciążony skutkami upływu części 4-miesięcznego terminu w poprzedniej kadencji.

Inna, nieco odrębna jednak sytuacja rysuje się w przypadku wycofania przez rząd projektu ustawy budżetowej i przedłożenia nowego projektu tej ustawy. Nie chodzi więc o sytuację zgłoszenia poprawek do projektu ustawy budżetowej, bowiem taka czynność ewidentnie nie wpływa na bieg 4-miesięcznego terminu. Co istotne, nie ma tu znaczenia, że „autopoprawka” może pochodzić nawet od innego, nowego gabinetu. Rządowa autopoprawka też w mniejszym stopniu „ingeruje” w tok prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej, niż wycofanie jednego projektu i przedłożenie nowego projektu tej ustawy. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że przedłożenie nowego projektu może rodzić bieg 4-miesięcznego terminu na nowo, bowiem „kontynuacja” terminu mogłaby być postrzegana jako przesłanka sankcji za sytuację spowodowaną nie wskutek działań parlamentu. Traktowanie sytuacji „nowy projekt — nowy termin” byłoby jednak czysto formalnym podejściem. Wyróżnione wcześniej różne sytuacje, dla których za słuszne uważaliśmy liczenie terminu od nowa, były jednak w swym charakterze odmienne, zasługujące na miano obiektywnych. W sytuacji, gdy rząd wycofuje projekt i wnosi nowy projekt ustawy budżetowej, stan jest inny. Mamy tu do czynienia z czynnikiem subiektywnym w tym sensie, że rząd winien brać pod uwagę możliwe konsekwencje takiej decyzji. Rząd korzysta z więzi łączącej go z popierającą go większością parlamentarną. Okoliczność ta mogłaby skłaniać do instrumentalnego traktowania terminu z art. 225, gdyby założyć, że każdorazowo nowo wniesiony projekt aktualizuje go od początku. Praktyka taka mogłaby prowadzić do stanu, którego chciano uniknąć poprzez treść wspomnianego przepisu konstytucyjnego, tj. przeciągających się prac ustawodawczych. Nie bez znaczenia może też być świadomość, że w opisanej sytuacji projekt ustawy budżetowej „pojawił się” w Sejmie jednak wtedy, kiedy wniesiony został projekt w wersji następnie wycofanej. Jeśli „swoją” rząd przedkłada w Sejmie („swojej” większości) nowy projekt, można z tego wywodzić oczekiwanie takiego zorganizowania w parlamencie prac ustawodawczych, by — łącznie z poprzednimi — zmieściły się one w terminie z art. 225 Konstytucji. Faktem jest jednak, że ostrość oceny sytuacji postrzegać należy także w świetle fakultatywności sankcji, o której mówi przepis konstytucyjny. Ten luz ocenny (decyzyjny) może być dodatkowo większy lub mniejszy w zależności od tego, jak w wymiarze politycznym — na tle większości rządzącej w Sejmie i obrazu politycznego rządu — postrzegał będzie swoją rolę Prezydent.

Andrzej Szmyt

B. GLOSY

Orzecnictwo Trybunału Konstytucyjnego

GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt K 21/05)¹

Przedmiotem rozstrzygnięcia w glosowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego była kwestia zgodności z Konstytucją RP regulacji ustawowych dotyczących warunków korzystania z konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Tym samym, orzeczenie to jest kolejną wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na temat jednej z podstawowych wolności politycznych, zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP². W odróżnieniu jednak od rozstrzygnięć podejmowanych we wcześniej rozpatrywanych sprawach, w których rozważania Trybunału — podejmowane w związku z weryfikacją konstytucyjności kwestionowanych przepisów — ograniczały się do szczegółowych aspektów korzystania z tej kategorii wolności, w niniejszym przypadku sąd konstytucyjny przedstawił w uzasadnieniu swojego wyroku całościową i kompleksową analizę zarówno charakteru i funkcji wolności zgromadzeń, jak i granic swobody ustawodawcy podejmującego ingerencję w tę sferę praw podmiotowych jednostki.

W swoim wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność art. 65 w zw. z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³ w zakresie, w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie, z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W drugim punkcie złożonego wniosku Rzecznik wniósł także o zbadanie zgodności art. 65a ust. 3 pkt 9 tej ustawy z art. 2 i art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis art. 65 prawa o ruchu drogowym przewidywał, że: „Zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą odbywać się pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie. Z kolei art. 65a ust. 2 prawa o ruchu drogowym nakłada na organizatora imprezy wiele obowiązków zarówno wynikających z odrębnych przepisów (m.in. prawa budowlanego, dotyczących ochrony przeciwpożarowej, ochrony środowiska), jak i mających charakter techniczno-organizacyjny (np. zapewnienie wyróżniającej się elementami ubioru służby porządkowej i informacyjnej). W ust. 3 art. 65a kwestionowanej ustawy

¹ Wyrok wraz z uzasadnieniem został opublikowany w „Orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2006, seria A, nr 1, poz. 4. Sentencja wyroku została opublikowana w Dz.U. z dnia 2 lutego 2006 r. Nr 17, poz. 141.

² Zob. uchwała TK z dnia 16 marca 1994 r. (sygn. akt W 8/93, Dz.U. Nr 39, poz. 148), wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r. (sygn. akt Kp 1/2004, OTK ZU 2004, seria A, nr 10, poz. 105), wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 34/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 142).

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.

na organizatora nałożono ponadto obowiązek dokonania niezbędnych uzgodnień dotyczących przebiegu trasy, na której ma się odbyć planowana impreza, z organami zarządzającymi ruchem na drogach i policją. W wyliczeniu obowiązków zawartym w art. 65a ust. 3 prawa o ruchu drogowym znalazła się również powinność opracowania przez organizatora — na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze — projektu organizacji ruchu w uzgodnieniu z policją (pkt 9). Warto w tym miejscu zauważyć, iż konstytucyjny wzorzec kontroli art. 65 prawa o ruchu drogowym skonstruowany został przez wnioskodawcę zasadniczo w oparciu o unormowanie statuujące wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Powołanie art. 31 ust. 3 Konstytucji miało służyć jedynie doprecyzowaniu tezy o naruszeniu przez ustawodawcę konstytucyjnych wymogów wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z tej właśnie wolności. Odmienne natomiast określony został układ odniesienia dla kontroli art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym. Niezależnie bowiem od problemu zgodności z konstytucyjnymi przesłankami ingerencji w sferę wolności zgromadzeń postawiony został zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Kwestionowany art. 65 prawa o ruchu drogowym był już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. nie został jednak uznany za niezgodny m.in. z art. 57 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiącymi także wzorzec kontroli w głosowanym orzeczeniu. Okoliczność powyższa zobligowała Trybunał Konstytucyjny do rozważenia na samym wstępie kwestii dopuszczalności wydania orzeczenia w sytuacji, w której przedmiot wniosku Rzecznika był już poddawany kontroli konstytucyjności⁴. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zasadnie przyjął, iż z negatywną przesłanką procesową *ne bis in idem*, której wystąpienie skutkowało winno umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, mamy do czynienia dopiero w sytuacji zaistnienia w sprawie pełnej tożsamości przedmiotowej, jak i podmiotowej kierowanego wniosku. Takie stanowisko jest kontynuacją poglądu wypowiedzianego już we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału⁵. Jak wynika z uzasadnienia głosowanego wyroku, na rzecz tezy o braku negatywnej przesłanki wydania w sprawie merytorycznego orzeczenia przemawiały co najmniej dwie okoliczności. Po pierwsze, w wyniku nowelizacji prawa o ruchu drogowym kwestionowany art. 65 tej ustawy uzyskał nowe brzmienie⁶, które wprawdzie nie doprowadziło do zasadniczej zmiany mechanizmu reglamentowania wolności zgromadzeń (nadal warunkiem odbycia zgromadzenia pozostał wymóg uzyskania zezwolenia przez jego organizatora), niemniej z formalnego punktu widzenia przedmiotem kontroli miała być regulacja dekodowana z przepisu o zmienionej zawartości normatywnej. Po dru-

⁴ Na potrzebę rozważenia, czy w sprawie nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem* zwrócił także uwagę prokurator generalny w swoim stanowisku przedstawionym w sprawie.

⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 4/03 (OTK ZU 2005, seria A, nr 11, poz. 143).

⁶ Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 149, poz. 1451).

gie, w istotny sposób zmieniło się tzw. „otoczenie normatywne” kwestionowanego art. 65 prawa o ruchu drogowym. Efektem wskazanej wyżej nowelizacji tej ustawy było wprowadzenie wielu nowych powinności nałożonych na organizatora imprez, wskazanych w art. 65, których niedopełnienie skutkowało winno obligatoryjną odmową wydania zezwolenia na ich przeprowadzenie. Uwzględnienie powyższej okoliczności z pewnością stanowi kolejny przejaw niezmienniej aktualności przyjętego od początku działalności orzeczniczej Trybunału rozróżnienia pojęcia przepisu prawnego i normy prawnej. Legło ono u podstaw założenia, iż właściwym przedmiotem kontroli realizowanej przez Trybunał pozostają normy prawne wyinterpretowane z tekstu prawnego zaskarżonego aktu. Podstawę dla ich dekodowania stanowią może wówczas nie tylko przepis wskazany we wniosku, ale także regulacje zawarte w regulacjach „sąsiednich”, często bardzo ściśle oddziaływające na właściwą treść normy będącej przedmiotem kontroli konstytucyjności (legalności).

Tym samym, stwierdzenie w wyroku z 28 czerwca 2000 r., iż nie zachodzi niezgodność między art. 65 prawa o ruchu drogowym a unormowaniami Konstytucji, nie mogło samoistnie i w sposób definitywny determinować rozstrzygnięcia problemu dopuszczalności orzekania w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Warto jednak zauważyć, iż na stwierdzenie dopuszczalności (czy wręcz konieczności) wydania przez Trybunał merytorycznego rozstrzygnięcia rzutować musiały także dodatkowe okoliczności. Po pierwsze, porównanie treści zarzutów sformułowanych przez grupę posłów inicjujących postępowanie w sprawie K 24/99 oraz kierującego wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje jednoznacznie na znaczącą różnicę odnośnie do stopnia szczegółowości, jak i kompletności argumentów sformułowanych na poparcie tezy o niekonstytucyjności kwestionowanego w obydwu sprawach przepisu. Można przy tym dojść do wniosku, że część argumentów Rzecznika w pełni zasługiwała na podniesienie już we wcześniej skierowanym wniosku grupy posłów. Kierując się zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK, Trybunał bardzo powściągliwie podszedł jednak wówczas do problemu ewentualnego „uzupełnienia” argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu wniosku⁷. Nie podejmując w tym miejscu oceny takiego podejścia stwierdzić tylko trzeba, iż w znacznym stopniu mogło ono „wywołać” problem ponownego postawienia na wokandzie problemu zgodności z Konstytucją mechanizmu reglamentowania wolności zgromadzania się zawartego w art. 65 prawa o ruchu drogowym.

Kolejnym czynnikiem, o niebagatelnym oddziaływaniu na kwestię zasadności „ponownej” merytorycznej oceny art. 65, był argument odwołujący się do sposobu interpretowania i stosowania kwestionowanej regulacji przez odpowiednie instytucje i organy władzy publicznej. Problem wpływu, jaki zyskuje stosowanie prawa na sferę ocen formułowanych przez Trybunał w postępowaniu kontroli norm (zarówno abstrakcyjnej, jak i konkretnej) wydaje się zyskiwać coraz większe znaczenie. Coraz czę-

⁷ Więcej nt. problemu obalenia przez podmiot inicjujący postępowanie przed TK domniemania konstytucyjności (legalności) kwestionowanego aktu normatywnego, zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 9 i n.

ściej bowiem argumentem na rzecz stanowiska kwestionującego konstytucyjność (legalność) analizowanego aktu normatywnego staje się właśnie wskazanie sposobu, w jaki organy stosujące zawarte w nim przepisy dokonują ich wykładni, a następnie podjęcia na ich podstawie jednostkowych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Wypada powtórzyć w tym miejscu *passus* zawarty w uzasadnieniu jednego z orzeczeń Trybunału, w którym jednoznacznie podkreślono, iż „rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania. Niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobywać z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja”⁸. Już w tym miejscu stwierdzić trzeba, iż w sprawie zakończonej głosowanym orzeczeniem płaszczyzna stosowania kwestionowanego przepisu nabrała znaczenia pierwszorzędnego. Zarówno bowiem we wniosku Rzecznika, jak i w treści uzasadnienia samego wyroku problem niezgodnej z Konstytucją praktyki stosowania art. 65 prawa o ruchu drogowym w znacznym stopniu odsunął na dalszy plan kwestię oddziaływania innych przepisów tej ustawy, tworzących wspomniane „otoczenie normatywne” zaskarżonej regulacji.

Aprobując — co do zasady — merytoryczną treść głosowanego orzeczenia warto poddać bliższej analizie niektóre z przesłanek leżących u jego podstaw. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, iż konstytucyjna kwalifikacja art. 65 prawa o ruchu drogowym w decydującym stopniu zdeterminowana została oceną samego mechanizmu reglamentacji wolności zgromadzeń przyjętego przez ustawodawcę. W tym kontekście można więc stwierdzić, iż na stanowisko Trybunału w znacznie mniejszym stopniu oddziaływały „ilościowe” ograniczenia swobody organizowania zgromadzeń na drogach publicznych, wynikające z postanowień art. 65 ust. 2 i ust. 3 prawa o ruchu drogowym. W ocenie Trybunału system zezwoleń na korzystanie z wolności, którego konsekwencją staje się jej przeobrażenie w reglamentowane przez organy władzy publicznej prawo do zgromadzania się, stoi w sprzeczności z istotą wolności jako kategorii praw podmiotowych jednostki. Odsunięcie przez Trybunał na dalszy plan kwestii oceny przepisów określających szczegółowe przesłanki uzyskania stosownego zezwolenia musi prowadzić do konkluzji, iż konstytucyjnie niedopuszczalny wydaje się sam mechanizm wydawania zezwoleń, nie zaś towarzyszące mu warunki jego funkcjonowania. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy za wystarczającą może być uznana — przedstawiona w uzasadnieniu głosowanego wyroku — argumentacja przemawiająca przeciwko dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę takim sposobem ograniczania wolności zgromadzania się. W szczególności bowiem odpowiedzi wymaga pytanie, czy system zezwoleń na przeprowadzanie zgromadzeń jest mechanizmem *ex definitione* konstytucyjnie niedopuszczalnym w odniesieniu do tej kategorii wolności, czy też jego negatywna konstytucyjna ocena wywołana została nieprawidłowym określeniem przez ustawodawcę szczegółowych warunków, od których uza-

⁸ Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 47; wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188.

leżnione jest uzyskanie stosownego zezwolenia lub też wadliwym i nagannym sposobem posługiwania się nim przez organy władzy publicznej. Wspomniane wyżej marginalne potraktowanie w uzasadnieniu orzeczenia unormowań art. 65a ust. 2 i 3 prawa o ruchu drogowym może nasuwać wniosek, iż ciężar rozważań spoczywał w pierwszym rzędzie na kwestii generalnej niedopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę systemem zezwoleń. Także zaakcentowanie wadliwej praktyki stosowania art. 65 prawa o ruchu drogowym, choć niewątpliwie wzmacniało krytyczną ocenę konstytucyjności tego przepisu, nie wydaje się jednak przesądzać sposobu rozstrzygnięcia powyższej wątpliwości.

W tym bowiem zakresie Trybunał odwołał się do konstrukcji polegającej na wykazaniu sprzeczności zachodzącej między regulacją zawartą w „pierwotnej” — z punktu widzenia omawianej wolności — ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach⁹ a mechanizmem zastosowanym w prawie o ruchu drogowym. Uznanie systemu zgłoszeniowego za „właściwy”, pożądaný z punktu widzenia korzystania z tej wolności, jak i korzystający z domniemania zgodności z Konstytucją, doprowadziło Trybunał do krytycznej oceny mechanizmu zezwoleń, jako nadmiernie ograniczającego, a wręcz godzącego w istotę wolności wyrażonej w art. 57 Konstytucji. Warto jednak zauważyć, że pod adresem tego rodzaju sposobu argumentowania mogą być wysuwane pewne zastrzeżenia odnośnie do „przełamania” hierarchicznej konstrukcji modelu kontroli prawa, wyznaczonej miejscem w hierarchii aktów normatywnych będących przedmiotem oraz podstawą kontroli. Wprawdzie w uzasadnieniu głosowanego wyroku podkreśla się, że Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do kontroli relacji między normami ustawowymi z punktu widzenia zgodności z wzorcem konstytucyjnym. Niemniej jednak, nieco lakonicznie przedstawia się uzasadnienie tezy, iż to bezpośrednio z unormowań konstytucyjnych wynika zakaz posługiwania się mechanizmem zezwoleń, jako prowadzącym do „wydrążenia istoty treści wolności konstytucyjnej”. Poza tym wywodzenie „pierwszeństwa” systemu zgłoszeniowego — jako najwłaściwszego mechanizmu reglamentacji korzystania z wolności konstytucyjnej — w oparciu o treść ustaw (nawet określanych mianem „pierwotnych” dla danej wolności), łatwo może napotkać zarzut dokonywania interpretacji normatywnej treści tej wolności konstytucyjnej w pierwszym rzędzie za pośrednictwem postanowień ustawy, co zawsze jest zabiegiem dyskusyjnym. Warto zauważyć, że pogłębienie argumentacji przemawiającej na rzecz „konstytucyjnie-przyjaznego” mechanizmu zgłoszenia organizacji zgromadzenia na drodze poprzez odwołanie się w pierwszym rzędzie do treści unormowań konstytucyjnych miałyby także większy walor perspektywny, zwłaszcza w sytuacji ewentualnego (a możliwego) zakwestionowania zgodności z konstytucją postanowień zawartych w samej ustawie „pierwotnej”, tj. w prawie o zgromadzeniach.

Drugą wątpliwość nasuwa sformułowanie przez Trybunał Konstytucyjny pkt 1 sentencji głosowanego wyroku. Nie ulega wątpliwości, iż przepisem uwzględnianym w roz-

⁹ Dz.U. Nr 51, poz. 297, ze zm.

ważaniach Trybunału — jako podstawa weryfikacji zaskarżonego unormowania — pozostawał także art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dyskwalifikacja przyjętego przez ustawodawcę mechanizmu zezwoleń na organizowanie zgromadzeń na drogach poprzedzona została stwierdzeniem, iż jego wprowadzenie nie może być usprawiedliwione żadną z wartości, o których mowa w tym przepisie konstytucyjnym, zaś sam mechanizm prowadzi wręcz do naruszenia zakazu wyrażonego w art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, system zezwoleń skutkuje bowiem naruszeniem istoty wolności zgromadzeń. Tak więc może budzić wątpliwość pominięcie przepisu wyrażającego zasadę proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z wolności zgromadzeń jako wzorca, z którym w sprzeczności pozostaje zaskarżony art. 65 prawa o ruchu drogowym. Jego uwzględnienie w sentencji wyroku nie tylko oddawałoby pełną treść podstawy kontroli kwestionowanego przepisu, ale wskazywało jednoznacznie na relację wzajemnego uzupełniania się, zachodzącą między przesłankami określonymi w art. 57 zd. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trzecią kwestią zasługującą na zasygnalizowanie jest umorzenie postępowania w zakresie zgodności z Konstytucją art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym. Jak wynika z treści uzasadnienia, przesłanką takiego rozstrzygnięcia było stwierdzenie, iż orzeczenie o niekonstytucyjności art. 65 prawa o ruchu drogowym powoduje — w części obejmującej wyraz „zgromadzenia” — że wskazane przez wnioskodawcę pozostałe przepisy tej ustawy nie dotyczą (po dniu utraty mocy obowiązującej wskazanej części przepisu) zgromadzeń. Trybunał uznał zatem za zbędne orzekanie o konstytucyjności przepisów, które nie mają już zastosowania do zgromadzeń, aczkolwiek znajdująca będą pełne zastosowanie do innych form gromadzenia się wymienionych w art. 65 prawa o ruchu drogowym. Taka jest bowiem konsekwencja derogowania z tego przepisu wyłącznie słowa „zgromadzenie”.

Z tego rodzaju uzasadnieniem nie można się jednak zgodzić. Przede wszystkim ponownie trzeba zauważyć, iż konstytucyjny wzorzec kontroli art. 65a ust. 3 pkt 9 prawa o ruchu drogowym, konstruowany był przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie tylko w oparciu o unormowania konstytucyjne dotyczące wolności zgromadzeń (art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3), ale także z uwzględnieniem — samoistnie ujmowanego — art. 2 Konstytucji i wyrażonych w nim zasad demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to, że wzorcem kontroli winny być również normy prawne wywodzone z treści tych zasad. Potraktowanie art. 2 Konstytucji za samodzielny układ odniesienia dla kontroli tego przepisu oznaczało w konsekwencji, iż wnioskodawca domagał się zweryfikowania konstytucyjności art. 65a ust. 3 pkt 9 ustawy w szerszym wymiarze podmiotowym, aniżeli tylko w odniesieniu do organizatorów imprez korzystających z wolności zgromadzeń.

Taka intencja została zresztą wprost wyrażona przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który podkreślał w swoim wniosku, że zarzucana niedookreśloność obowiązków ustanowionych w kwestionowanym przepisie oddziałuje na inne podmioty organizujące imprezy, o których mowa w art. 65 prawa o ruchu drogowym. Ograniczenie „efektu derogacyjnego” orzeczenia Trybunału wyłącznie do słowa „zgromadzenia” z art. 65 prawa o ruch drogowym spowodowało zaś, że nadal aktualna pozostała powinność „opracowywania — na polecenie organu zarządzającego ruchem na drodze

— projektu organizacji ruchu w uzgodnieniu z Policją” adresowana do wszystkich organizatorów pozostałych rodzajów imprez, o których mowa w tym przepisie. Przy tej okazji nie można do końca zgodzić się z tezą Trybunału, jakoby „wolność zgromadzeń była jedyną wolnością konstytucyjnie gwarantowaną spośród form gromadzenia się regulowanych przez art. 65 prawa o ruchu drogowym”. Po pierwsze, nie można bowiem wykluczyć, iż organizowanie imprez sportowych, rajdów, wyścigów, czy też innych — poza zgromadzeniami — imprez stanowić będzie formę realizacji konstytucyjnie gwarantowanej wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Po drugie, podejmowanie tego rodzaju aktywności zawsze mogłyby być kwalifikowane jako przejaw konstytucyjnie chronionej wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji), której reglamentacja przez ustawodawcę także musi odpowiadać standardom określonym w Konstytucji. O ile więc — w przypadku weryfikacji art. 65 prawa o ruchu drogowym — ograniczenie zakresu kontroli wyłącznie do organizatorów zgromadzeń zostało niejako wymuszone treścią konstytucyjnych wzorców wskazanych przez wnioskodawcę, o tyle w odniesieniu do art. 65a ust. 3 pkt 9 tej ustawy umorzenie postępowania nie znajdowało należytego uzasadnienia.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o uwidocznionym bardzo szybko „efekcie sanacyjnym” wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku, w postaci umorzenia postępowań w sprawach uczestników zgromadzenia publicznego, którego okoliczności organizowania stanowiły niewątpliwie jedną z przesłanek faktycznych uwzględnionych w rozważaniach na temat konstytucyjności art. 65 prawa o ruchu drogowym¹⁰.

Bogumił Naleziński

Orzecznictwo innych sądów

GŁOSA DO POSTANOWIENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO z dnia 3 października 2005 r. (sygn. akt III SO 19/05)¹

Z u z a s a d n i e n i a:

[...] Na postanowienie wydane na skutek wniesienia skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki zażalenie nie przysługuje.

1. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest jednym z komponentów prawa do sądu, gwarantowanego zarówno przez Konstytucję RP (art. 45 ust. 1), jak i Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 6

¹⁰ Na temat kwalifikacji prawnej poznańskiego „Marszu równości” ciekawe uwagi przedstawił A. Bojańczyk, *Bezkarny udział obywateli w zakazanych demonstracjach*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 stycznia 2006 r.

¹ Orzeczenie niepublikowane.

ust. 1)². Oprócz prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie na prawo do sądu składają się jeszcze jawność i sprawiedliwość procedury, a także niezależność i niezawisłość organu rozstrzygającego.

Oczywiste jest jednak, że postępowanie sądowe nie jest wolne od ryzyka popełnienia błędów i nieprawidłowości. Usunięciu tych uchybień służy prawo strony do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP)³.

Pomiędzy prawem strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie a prawem do zaskarzania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji występuje nieunikniony konflikt — im szerszy katalog orzeczeń zaskarżalnych, tym trudniej o zapewnienie tej pierwszej wartości. Zadaniem ustawodawcy zwykłego jest zapewnienie równowagi między tymi wartościami konstytucyjnymi. Dopiero wówczas prawo do sądu jest realizowane w sposób najpełniejszy.

Orzeczenie, będące przedmiotem niniejszej glosy, porusza właśnie problematykę konfliktu prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki z zasadą dwuinstancyjności postępowania.

2. W glosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy odrzucił zażalenie na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, którym odrzucono skargę na przewlekłość wniesioną w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴. Faktem jest, że istota rozstrzygnięcia dotyczyła dopuszczalności wniesienia w takiej sytuacji zażalenia do Sądu Najwyższego — jednak rozważania Sądu mają charakter bardziej uniwersalny, koncentrują się bowiem na ogólnej zasadzie niezaskarżalności orzeczeń wydanych na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

U podstaw rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego legł więc pogląd, że postępowanie wywołane wniesieniem skargi na przewlekłość jest postępowaniem jednoinstancyjnym. *De lege lata* stanowisko Sądu Najwyższego zasługuje na aprobatę. Orzeczenie to, a ściślej rzecz ujmując treść jego uzasadnienia, stwarza dobrą okazję do podjęcia próby oceny przyjętej w ustawie zasady jednoinstancyjności z wartościami konstytucyjnymi.

3. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa stanowisko, iż postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Izba Karna jednolicie prezentuje pogląd, że postanowienie oddalające bądź odrzucające skargę na przewlekłość nie podlega zaskarżeniu⁵, również w orzecz-

² Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.

³ Por. F. Zedler, *Zagadnienia instancyjności postępowania cywilnego*, [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, pod red. Z. Banaszczyka, Warszawa 2000, s. 377.

⁴ Dz.U. Nr 179, poz. 1843; dalej: ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r.

⁵ Zob. orzeczenie z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt IV KZ 9/05, OSNKW 2005, z. 4, poz. 38; orzeczeniu z dnia 1 kwietnia 2005 r., sygn. akt SPK 19/05, OSNKW 2005, z. 7–8, poz. 67, uchwała z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt I KZP 44/05, Biuletyn SN 2005, nr 12, s. 13.

nictwie Izby Cywilnej jest to stanowisko właściwie niekwestionowane⁶. Natomiast w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 czerwca 2005 r. — która podjęta została w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych — wyrażono pogląd przeciwny, a mianowicie że ze względu na autonomiczność i samodzielność postępowania w sprawie przewlekłości należy przyjąć, iż orzeczenia w nim zapadające podlegają kontroli instancyjnej⁷.

Glosowany wyrok wpisuje się więc w tę linię orzeczniczą Sądu Najwyższego, która konsekwentnie wyłącza możliwość zaskarżenia postanowienia wydanego w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd Najwyższy nawiązuje do obszernej argumentacji zawartej w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r.⁸, która jak dotychczas stanowi najbardziej obszerną i dogłębną analizę charakteru prawnej skargi, dokonaną w praktyce sądowej. Tak więc postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem incydentalnym (wpadkowym) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Wynika to m.in. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., który świadczy o tym, że skarga na przewlekłość postępowania jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego, a ściślej rzecz biorąc — zażalenia. Postępowanie ze skargi na przewlekłość nie jest więc samodzielnym postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia). W istocie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy; dodatkowym argumentem przeciwko traktowaniu tej sprawy jako odrębnej i samodzielnej jest fakt niepełnego (ułomnego) udziału w jej ramach Skarbu Państwa, reprezentowanego przez prezesa właściwego sądu. Także z uzasadnienia projektu ustawy wynika, iż decyzja ustawodawcy o ukształtowaniu tego postępowania jako incydentalnego motywowana była tym, że postępowanie autonomiczne musi zakładać dwuinstancyjność, co stwarza realne niebezpieczeństwo nadmiernego jego wydłużenia.

Skoro art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nadaje skardze status zażalenia, to zapadłe po jej rozpoznaniu postanowienie nakazuje traktować analogicznie do postanowienia wydanego w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji (choć sąd nadrzędny rozpoznaje tutaj sprawę jako pierwszy i jedyne). Od takich postanowień sądów odwoławczych zażalenie nie przysługuje (np. art. 394¹ § 2 k.p.c., art. 426 § 1 k.p.k.).

W konkluzji uzasadnienia Sąd podkreśla, iż ponieważ postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość jest postępowaniem incydentalnym, to nie stosuje się do niego przepisów Konstytucji RP przyznających stronie prawo do zaskarżenia orzeczeń

⁶ Zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2005 r., sygn. akt I CNP 3/05 i I CNP 7/05, niepubl.

⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05 (OSNP 2005, z. 19, poz. 312, a także Biuletyn SN 2005, nr 6, s. 20).

⁸ Sygn. akt III SPP 42/04, OSNAP 2005, z. 5, poz. 71.

wydanych w pierwszej instancji (art. 78) oraz przewidujących dwuinstancyjność postępowania (art. 176).

4. Zarówno na tle Konstytucji RP, jaki i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wieloinstancyjność nie jest koniecznym elementem prawa do sądu. Gwarancję odwołania do sądu drugiej instancji przewiduje art. 2 Protokołu nr 7 do Konwencji, ogranicza ją jednak do spraw karnych, przewidując zresztą w tym zakresie wiele wyjątków. W innych sprawach organy Rady Europy zalecają stworzenie możliwości odwołania: „[...] powinno być zasadą, iż każde orzeczenie niższego sądu mogło być poddane kontroli wyższego sądu.”⁹

Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, iż z samego tylko art. 6 Konwencji nie można wyprowadzić wymagania utworzenia przez Państwo sądów apelacyjnych i kasacyjnych. Jednak jeśli istnieją, w postępowaniu przed nimi muszą być przestrzegane wszelkie wymagania rzetelnego procesu przewidziane w art. 6 Konwencji¹⁰. Postępowanie odwoławcze musi zostać przeprowadzone zgodnie z wymogami art. 6 Konwencji, by nie zniweczyć efektów rzetelnego procesu przed sądem pierwszej instancji.

Tymczasem wymogi stawiane postępowaniu sądowemu przez polską konstytucję są wyższe. Po pierwsze, zasadą jest dwuinstancyjność postępowania. Po drugie, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego środek zaskarżenia powinien zmierzać do wszechstronnego zbadania sprawy – innymi słowy — powinien inicjować jej powtórne merytoryczne rozpoznanie.

Jednak wymogi te nie wynikają bezpośrednio z art. 45 Konstytucji RP, ale z innych jej regulacji. Stosownie do art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. W myśl zaś art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Wyłączając prawo do zaskarżenia orzeczenia z zakresu art. 45 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do wykładni systemowej; prawo do sądu umiejscowione jest w Rozdziale II Konstytucji, dotyczącym praw i wolności — art. 45 po-myślany jest właśnie jako „instrument gwarancji praw i wolności”. Tymczasem „treść art. 176 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, ale — ponieważ przepis ten został umieszczony w rozdziale o sądach — dotyczy tylko spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca¹¹. Tak więc nie można uznać, by zasada dwuinstancyjności była elementem prawa do sądu — wzmacnia ona jednak to prawo, gwarantując proceduralną ochronę postępowania sądowego¹².

⁹ Art. 1 Zalecenia nr R 5 (95) Komitetu Ministrów Spraw Zagranicznych dotyczący wprowadzenia systemów i procedur odwoławczych w sprawach cywilnych i handlowych oraz usprawnienia ich działania.

¹⁰ Decyzja *Philis versus Grecja* z 16 grudnia 1990 r., wyrok *Brualla Gomez de la Torre versus Hiszpania* z 19 grudnia 1997 r., decyzja *Stawicki versus Polska* z 10 lutego 2000 r.

¹¹ Wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117.

¹² Wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143; wyrok z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01, OTK ZU 2002, seria A, nr 4, poz. 42.

Nie oznacza to jednak, że każda kwestia — w tym także problem przewlekłości postępowania — rozstrzygana przez sądy „od początku do końca” powinna być poddana kontroli instancyjnej. Dla oceny konstytucyjności art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. (w aspekcie zasady instancyjności) zasadnicze znaczenie ma wzajemna relacja art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

W naszej ocenie art. 78 Konstytucji RP dotyczy wszelkich rozstrzygnięć o prawach obywatela, w tym orzeczeń wydawanych w sprawach wпадkowych. Natomiast „postępowanie sądowe” (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP) to postępowanie w jego głównym nurcie. Innymi słowy, chodzi tu o postępowanie, które ma się zakończyć wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy. Tak bowiem „postępowanie sądowe” jest rozumiane w ustalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego¹³. Strona ma zatem bezwzględne prawo do zaskarżania wydanych w pierwszej instancji wyroków (bądź innych orzeczeń rozstrzygających sprawę co do istoty, np. postanowień w cywilnym postępowaniu nieprocesowym) oraz postanowień kończących postępowanie zmierzające do wydania tych orzeczeń (uniemożliwiających rozstrzygnięcie istoty sprawy, np. umorzenie postępowania). Chodzi bowiem o to, by strona postępowania mogła kwestionować rozstrzygnięcie o swoich prawach i obowiązkach bądź odmowę takiego rozstrzygnięcia. Konstytucyjność zaskarżalności innych rozstrzygnięć sądowych, w tym wydanych w tzw. sprawach wпадkowych, należy rozpatrywać na gruncie art. 78 Konstytucji RP.

Inne rozumienie tych przepisów, a zwłaszcza objęcie gwarancją dwuinstancyjności wszelkich rozstrzygnięć wydanych przez sąd, byłoby trudne do zaakceptowania w praktyce i godziłoby w prawo strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (np. należałoby dopuścić odrębną zaskarżalność postanowień dowodowych, czy wszystkich orzeczeń zapadających w postępowaniu egzekucyjnym).

Zaproponowana wcześniej interpretacja art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji RP przyjmowana jest również w orzecznictwie¹⁴ oraz piśmiennictwie¹⁵.

Nie budzi wątpliwości, że postępowanie wywołane skargą należy do tzw. incydentalnych (wпадkowych) — służy ono bowiem zapewnieniu prawidłowego toku postępowania głównego.

Dopuszczalność wyłączenia zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego na skutek skargi oceniać zatem należy jako wyjątek przewidziany przez art. 78 Konstytucji RP¹⁶. Problem zaskarżalności orzeczenia wydanego na skutek rozpoznania skargi na przewlekłość należy jednak rozpatrywać również w aspekcie konstytucyjnego prawa do wynagro-

¹³ Na gruncie procedury cywilnej, por. np. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt III CZ 17/03, OSNC 2004, z. 5, poz. 81 i cytowane tam orzecznictwo.

¹⁴ Por. uzasadnienie postanowienia siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2004 r., sygn. akt III SZP 1/04, OSNAP 2005, z. 8, poz. 118.

¹⁵ R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 148–149.

¹⁶ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy — druk nr 2256.

dzenia szkody wyrządzonej bezprawnym zachowaniem władzy publicznej, w tym nieuzasadnioną przewlekłością postępowania sądowego (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

5. Orzeczenie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania sądowego ma daleko idące skutki w sferze prawa materialnego, a ściślej — dla ukształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. I właśnie ta okoliczność jest przesądzająca dla oceny, czy przyjęty model skargi spełnia standardy konstytucyjne.

Otóż ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. wprowadza dwa odmienne modele dochodzenia odszkodowania za przewlekłość postępowania, przy czym możliwość skorzystania z danego modelu zależy od etapu postępowania sądowego, z którym związana jest ewentualna szkoda.

Według pierwszego z nich, orzeczenie stwierdzające przewlekłość postępowania jest niezbędnym prejudykatem, od którego zależy możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Sytuacja ta jest regulowana przez art. 15 ustawy i pozostający z nim w nierozdzielalnym związku art. 417¹ § 3 k.c.¹⁷ Otóż w świetle art. 15 ust. 1 strona, której skargę na przewlekłość postępowania uwzględniono, może w odrębnym procesie dochodzić naprawienia szkody spowodowanej przewlekłością. Postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania (art. 15 ust. 2). Jednak wbrew literalnemu brzmieniu tego przepisu, wiążące dla sądu orzekającego o odszkodowaniu jest każde merytoryczne orzeczenie w przedmiocie skargi na przewlekłość, również to oddalające skargę. Wynika to z treści art. 417¹ § 3 k.c., zgodnie z którym, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (np. art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., o czym niżej). Tak więc osoba, której skargę na przewlekłość oddalono — w jednoinstancyjnym postępowaniu sądowym — traci możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa.

Wszystkie powyższe uwagi są aktualne w stosunku do osoby, która zdecydowała się skorzystać — także w celu prewencyjnym — z podstawowego środka prawnego przewidzianego przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. Odmienne natomiast kształtuje się sytuacja prawna strony, która nie wniosła skargi na przewlekłość (bądź której skargę odrzucono). Otóż zgodnie z art. 16 ustawy strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1 (czyli w toku postępowania w sprawie), może dochodzić — na podstawie art. 417 k.c. — naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Wyraźnie więc strona dochodząca odszkodowania po zakończeniu postępowania jest zwolniona z obowiązku uzyskania prejudykatu („strona, która nie wniosła”); jak pod-

¹⁷ W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692), wprowadzającej regulację art. 417¹ k.c. podkreślono, iż art. 417¹ § 3 k.c. dotyczy szkody wyrządzonej m.in. przez przewlekłość postępowania sądowego i wymaga istnienia trybu dla stwierdzenia tej przewlekłości (druk sejmowy IV kadencja nr 2007).

kreśla się w doktrynie, nawet bez wyraźnego odesłania do art. 417 k.c., udowodniony fakt przewlekłości postępowania mógłby być również uznany za działanie niezgodne z prawem w rozumieniu ogólnej przesłanki odpowiedzialności, przewidzianej przez ten przepis¹⁸.

Innymi słowy, stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego jest kluczową przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa i to właśnie przewlekłość jest zdarzeniem, które powoduje szkodę. Co niezwykle istotne, ustalenie przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 2 ustawy jest jednocześnie ustaleniem bezprawności zachowania władzy publicznej. Osoba, która wniosła skargę na przewlekłość postępowania, wykazuje tę okoliczność w jednoinstancyjnym, niejawnym postępowaniu sądowym, w zasadzie nie ma możliwości kwestionowania ustaleń postępowania dowodowego, a także bardzo ocennych ustaleń dokonywanych przez sąd na podstawie art. 2 ustawy (np. zachowanie się stron, znaczenie dla strony rozstrzygniętych w sprawie zagadnień). Natomiast osoba, która skargi nie wniosła, okoliczności te wykazuje w ramach „klasycznego” modelu procesu. Może korzystać ze wszelkich dostępnych środków proceduralnych, w szczególności może wnieść apelację od orzeczenia sądu pierwszej instancji.

6. W tym miejscu powracamy do zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażonej w art. 78 Konstytucji. Jak wspomnieliśmy wcześniej, treść tej zasady nie ogranicza się do formalnego istnienia drogi odwoławczej; w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (a także Sądu Najwyższego) środek odwoławczy powinien zmierzać do wszechstronnego zbadania sprawy — innymi słowy — powinien inicjować jej powtórne merytoryczne rozpoznanie.

W cytowanym wcześniej orzeczeniu w sprawie P 13/02 Trybunał Konstytucyjny rozważał kwestię, czy kasacja wnoszona w postępowaniu cywilnym może odegrać rolę środka zaskarżenia w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, ze względu na charakter podstaw kasacyjnych, związanie Sądu Najwyższego stanem faktycznym ustalonym przez sądy niższych instancji, instytucja przedsądu lub kasacja „nie gwarantuje właściwej ochrony interesu postępowania, którą zapewnia drugoinstancyjne, apelacyjne postępowanie sądowe. (...) z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Gwarancje takie zapewnia postępowanie apelacyjne a nie kasacyjne. Dotyczy to w szczególności możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego.” Na konieczność zapewnienia „obiektywnej i realnej kontroli orzeczeń wydanych w pierwszej instancji” zwrócono także uwagę w orzeczeniu w sprawie SK 10/03¹⁹, w którym Trybunał ponownie zaznaczył, że apelacja powinna gwarantować ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy. Zbyt wąski zakres zarzutów apelacyjnych w cywilnym

¹⁸ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 77.

¹⁹ Wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., OTK ZU 2004, seria A, nr 1, poz. 2.

postępowaniu uproszczonym powodował „niedopuszczalne zawężenie zakresu kontroli instancyjnej.”

Również Sąd Najwyższy podkreśla, iż „z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych (art. 78), środek odwoławczy lub środek zaskarżenia powinien gwarantować merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym, a więc dawać stronie możliwość ponownego, także z uwzględnieniem stanu faktycznego, rozpoznania sprawy.”²⁰

Innymi słowy, wymóg art. 78 Konstytucji spełnić może jedynie „pełen” środek zaskarżenia, tj. taki, za pomocą którego strona może kwestionować zarówno wykładnię regulacji prawnej i sam proces subsumpcji, a także ustalenia stanu faktycznego dokonane w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Dopiero taki środek prawny pozwala na „merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym.”

Tymczasem konsekwencją regulacji przyjętej w art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w zw. z art. 417¹ § 3 k.c. jest sytuacja, w której strona procesu odszkodowawczego, której skarga na przewlekłość została oddalona, pozbawiona jest możliwości skorzystania z „pełnego” środka zaskarżenia, gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji. Kluczowa przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa — bezprawność zachowania władzy publicznej — ustalana jest w jednoinstancyjnym, niejawnym postępowaniu incydentalnym, o bardzo ograniczonej formule proceduralnej. Oczywiście, w procesie odszkodowawczym strona może skorzystać z apelacji, którą art. 368 k.p.c. kształtuje jako „pełny” środek zaskarżenia, jednak w apelacji tej nie może skutecznie kwestionować ustalenia co do przewlekłości postępowania. Zarówno sąd pierwszej, jak i drugiej instancji są związane treścią prejudykatu, który zapadł w incydentalnym postępowaniu w innej sprawie. Podkreślić należy, iż dzieje się tak w sytuacji, gdy sąd orzeka o odpowiedzialności władzy publicznej i związanym z nią roszczeniem strony, które gwarantowane jest przez art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Istotne jest także to, że skutkiem przyjętej regulacji jest zróżnicowanie sytuacji procesowej obywateli, które nie jest oparte na racjonalnym kryterium, ponieważ tym kryterium jest bowiem okoliczność, czy strona wystąpi z powództwem odszkodowawczym w trakcie przewlekłego procesu (art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), czy też po jego zakończeniu (art. 16). Co więcej, strona, która podjęła działania prewencyjne i złożyła skargę na przewlekłość postępowania sądowego w czasie jego trwania, jest w gorszej sytuacji od osoby, która „przeczekała” długotrwałe postępowanie i dopiero po jego zakończeniu wystąpiła z roszczeniem odszkodowawczym. Ta druga wykazuje bezprawność zachowania władzy publicznej w dwuinstancyjnym procesie sądowym.

Podsumowując ten fragment rozważań — przy istniejącej konstrukcji art. 417¹ § 3 k.c. — wyłączenie zaskarżalności postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest *de facto* równoznaczne z tym, że kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa również rozstrzygana jest w jednej instancji sądowej. Sąd

²⁰ Wyrok z dnia 21 maja 2002 r., sygn. akt III CKN 948/00, OSNC 2003, z. 5, poz. 68.

orzekający w przedmiocie przewlekłości decyduje bowiem o tym, czy w danej sytuacji aktualizuje się podstawowa przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa, przewidziana w art. 77 ust. 1 Konstytucji: bezprawność zachowania władzy publicznej.

7. Reasumując — naszym zdaniem — jednoinstancyjność postępowania wywołanego skargą na przewlekłość postępowania sądowego — co do zasady — nie narusza art. 78 Konstytucji RP. Ograniczenie prawa zaskarżenia orzeczenia zapadłego na skutek skargi uzasadniona jest wпадkowym charakterem tego postępowania i celem tego środka (tj. likwidacji przewlekłości). Jednakże w jednym wypadku, a mianowicie, gdy zapadnie postanowienie oddalające skargę z wcześniej podanych powodów, dochodzi do pośredniego naruszenia art. 176 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP. „Pośrednie” naruszenie polega bowiem na tym, iż jednoinstancyjność w tym postępowaniu skutkuje jednoinstancyjnością ustalenia wiążącej przesłanki rozstrzygnięcia innego postępowania (odszkodowawczego).

Warto też zwrócić uwagę na następujący problem: otóż w przypadku orzeczenia uwzględniającego skargę, Skarb Państwa również nie może skorzystać z drogi odwoławczej, a — zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. — postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości postępowania. Jednak należy podkreślić, iż Skarb Państwa nie korzysta z gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. Dlatego też nie nasuwa zastrzeżeń natury konstytucyjnej brak możliwości odwołania się od orzeczenia uwzględniającego skargę.

W związku z powyższym należałoby postulować zmianę obowiązującej regulacji prawnej w kierunku zapewniającym stronie prawo do kwestionowania ustaleń co do bezprawności zachowania władzy sądowniczej. Jednak wydaje się, iż niecelowe byłoby wprowadzenie dwuinstancyjności postępowania przewidzianego w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r.; ustawa ta spełnia wiele funkcji, przy czym zapewnienie prejudykatu dla potrzeb procesu odszkodowawczego nie jest tą podstawową, która powinna determinować przyjęte konstrukcje ustawowe. Natomiast warto rozważyć zmianę przepisów kodeksu cywilnego — regulujących zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania — w ten sposób, aby orzeczenie oddalające skargę na przewlekłość nie zamykało stronie prawa do dowodzenia zaistnienia przewlekłości w procesie odszkodowawczym. Strona mogłaby wykazywać przesłankę bezprawności zachowania władzy sądowniczej w „klasycznym” modelu dwuinstancyjnego procesu cywilnego, przy zachowaniu jednakże obowiązku skorzystania wcześniej z trybu przewidzianego w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. (swoiste „wyczerpanie środków prawnych”, mogących zapobiec przewlekłości postępowania). Jednak negatywny dla strony wynik tego wstępnego postępowania nie zamykałby stronie prawa do dochodzenia swych roszczeń w procesie.

Barbara Błońska, Grzegorz Rzęsa

C. RECENZJE

Tryb ustawodawczy a jakość prawa

POD. RED. JANA WAWRZYNIAKA

Wydawnictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2005, s. 267

Recenzowaną książkę można uznać za kolejną monografię poświęconą problematyce procesu ustawodawczego. Wprawdzie jest ona raczej trudno dostępna w powszechnym obiegu czytelniczym (ze względu na specyficzne wydawnictwo), niemniej została rozesłana do bibliotek uniwersyteckich i katedr prawa konstytucyjnego, więc jednak może odegrać rolę zakładaną przez jej autorów. A wypada sądzić, że będzie to rola dość istotna dla doktryny prawa konstytucyjnego (i chyba także dla praktyki politycznej), bowiem publikacja nie tylko podsumowuje dotychczasowy stan badań, lecz także — ze względu na zawarte w niej ustalenia i wnioski *de lege ferenda* — może stanowić podstawę do dalszych rozważań doktrynalnych w sensie kontynuowania zasugerowanych rozwiązań lub polemizowania z nimi.

Ta swoista monografia zawiera dziesięć opracowań, głównie autorów z Zespołu Prawa Publicznego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych PAN, realizujących grant otrzymany z Komitetu Badań Naukowych, mający na celu — jak stwierdza we wstępie redaktor naukowy — wykazanie „zależności występujących między podstawami prawnymi oraz praktycznymi uwarunkowaniami legislacji, a jakością ustawodawstwa polskiego” (s. 5). Cel grantu wpłynął na tytuł książki i na dobór niektórych opracowań, chociaż jej wartość nie polega raczej na sformułowanych ocenach (w zasadzie akcydentalnych wobec omawianej problematyki merytorycznej), lecz na wnikliwej analizie stanu normatywnego i wielokrotnie praktyki oraz dążeniu do zrationalizowania procesu ustawodawczego. I to przede wszystkim powinno zainteresować doktrynę prawa konstytucyjnego.

Ponieważ potencjalni czytelnicy mogą się skoncentrować tylko na niektórych opracowaniach, dlatego należy zaprezentować konkretną treść książki. Problematyka procesu ustawodawczego i spraw bezpośrednio z nią związanych jest ujęta dość szeroko, a tytuły dziesięciu prac — wiążąc się z reguły z badanym tematem — są następujące: Jan Wawrzyniak, „Inicjatywa ustawodawcza — teoria, prawo, praktyka”; Teresa Górczyńska, „Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy. Wybrane przykłady”; Katarzyna Kubuj, „Marszałek Sejmu na straży jakości ustaw”; Zdzisław Jarosz, „Postępowania ustawodawcze w Sejmie”; Ewa Popławska, „Lepsze prawo — wyzwanie dla Senatu”; Wojciech Sokolewicz, „Postępowanie ustawodawcze w zakresie ustawy budżetowej. Kilka uwag *de lege lata* i wniosków *de lege ferenda*”; Marzena Laskowska, „Jaka jakość tzw. ustaw implementacyjnych?”; Maria Kruk, „Teoretyczne i praktyczne aspekty odmowy podpisania

ustawy przez prezydenta a jakość prawa”; Jerzy Ciemniewski, „Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym”; Waldemar J. Wołpiuk, „Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa”. Sześć opracowań nawiązuje do wcześniejszych publikacji w „Przeglądzie Legislacyjnym” (nr 1 z 2004 r.: teksty J. Wawrzyniaka i J. Ciemniewskiego; nr 2 z 2004 r.: teksty K. Kubuj, E. Popławskiej, W. Sokolewicz i M. Kruk), a jedno do artykułu w „Przeglądzie Sejmowym” (nr 4 z 2004 r.: tekst W.J. Wołpiuka).

Tytułowy problem jakości prawa ujęty został w książce bezpośrednio tylko w kilku opracowaniach i raczej postulatywnie, chociaż zarazem realistycznie. Trudno bowiem nie zgodzić się z twierdzeniami (mającymi zresztą charakter truizmów), że „jakość prawa w znacznym stopniu zależy od jakości projektów” (s. 25; J. Wawrzyniak) lub że jakość ta „zależy w podstawowym stopniu od tej fazy procesu ustawodawczego, którą jest rozpatrywanie projektów ustaw w Sejmie” (s. 85; Z. Jarosz). Zależność jakości prawa „w znacznym stopniu” i w „podstawowym stopniu” od danej fazy postępowania ustawodawczego łączy w całość słuszna teza wyrażona przez J. Wawrzyniaka, że wymuszanie przez procedury legislacyjne dobrej jakości prawa „musi w takim samym stopniu dotyczyć obu etapów prac nad ustawą — zarówno przedparlamentarnego, jak i parlamentarnego” (s. 29). Niemniej większe znaczenie praktyczne przypisywałbym innej ocenie tego autora (wynikającej ze stwierdzenia, że wymogi polityczne jednak dominują nad wymogami nauki o tworzeniu prawa): „trudno byłoby przyjmować jako realistyczne założenie, że w przewidywanej przyszłości uda się — nawet za pomocą najprecyzyjniejszych i najdoskonalszych unormowań prawnych dotyczących sposobu tworzenia prawa — osiągnąć znaczącą poprawę w dziedzinie tworzenia zarówno projektów ustaw, jak i w dalszej procedurze legislacyjnej” (s. 21). Z tą realistyczną oceną korespondują także uwagi sformułowane przez M. Kruk: „[...] znaczna część kryteriów wyznaczających zasady dobrego prawa znalazła zastosowanie w argumentacji prezydenta odmawiającego podpisania ustaw” (s. 218), niemniej „nie jakość legislacyjna jest głównym argumentem odmowy podpisania ustawy” (s. 204).

Bezpośrednie oceny wpływu rozwiązań proceduralnych na jakość prawa uzupełniane są w książce także innymi sugestiami, które powinny przyczyniać się do ogólnego podniesienia poziomu systemu prawnego, np. coraz powszechniejsze zjawisko braku reakcji ustawodawcy na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające konieczność dokonania konkretnych zmian legislacyjnych skłania E. Popławską do postawienia tezy, że inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie powinien przede wszystkim podejmować Senat (s. 121). Z kolei K. Kubuj postuluje priorytetowe traktowanie przez marszałka Sejmu ewentualnego projektu ustawy realizującego wyrok Trybunału, a więc nadawanie biegu tego rodzaju inicjatywie ustawodawczej przed innymi ustawami, zwłaszcza w sytuacji gdy dotyczy to przepisów uznanych za niekonstytucyjne z odroczonym terminem utraty mocy obowiązującej (s. 79). Znaczenie dla jakości prawa mogłyby mieć także działania sygnalizacyjne właściwych podmiotów (Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Najwyższej Izby

Kontroli), które na razie są mało skuteczne, gdyby zrealizowany został postulat T. Górczyńskiej, polegający na wprowadzeniu obowiązku zajęcia konkretnego stanowiska przez adresatów takich działań (s. 57). Nie można też nie doceniać wpływu zjawiska lobbingu na jakość prawa, szczególnie wówczas, gdy będzie ono przybierać postać prawidłową, wnikliwie przedstawioną w opracowaniu W.J. Wołpiuka.

Faktyczne znaczenie dla poprawnego przebiegu postępowania ustawodawczego (czy chociażby dla prawidłowego realizowania poszczególnych elementów tego procesu) mają jednak racjonalne rozwiązania normatywne. Racjonalne zarówno w tym znaczeniu, że powinny przyczynić się do dobrego efektu końcowego, jak i do realizowania zakładanej roli politycznej Sejmu. Drobnym przykładem poszukiwania takich racjonalnych rozwiązań mogą być rozważania K. Kubuj o pozornie drugorzędnej kwestii proceduralnej, bo dotyczącej tylko roli marszałka Sejmu w procedurze ustawodawczej. Po słusznym stwierdzeniu, że tego jednoosobowego organu kierowniczego raczej nie cechuje apolityczność i bezstronność, autorka podtrzymuje wyrażone już w doktrynie stanowisko, iż decyzje o nadaniu biegu inicjatywom ustawodawczym powinno jednak podejmować Prezydium Sejmu jako organ kolegialny składający się z przedstawicieli różnych ugrupowań politycznych (s. 71). Dopóki nowelizacja regulaminu Sejmu nie zostanie dokonana, to wskazane byłoby realizowanie przez marszałka chociażby postulatu, aby przy nadawaniu biegu projektom ustaw zasięgał — i respektował — opinie Prezydium Sejmu także w takich sytuacjach, które nie są przewidziane w normach regulaminowych (s. 81).

Szczególną uwagę przywiązywałbym do rozważań Z. Jarosza o postępowaniu z projektem ustawy w Sejmie, gdyż o ich znaczeniu przesądza nie tylko praktyczna rola tej fazy dla całego postępowania ustawodawczego, ale przede wszystkim ciężar gatunkowy zaprezentowanych analiz normatywnych lub chociażby tylko ewokowanych problemów teoretycznych. Wypada więc w recenzji szerzej ustosunkować się do tego opracowania. Niektóre z kwestii podniesionych przez autora wymagałyby zmian regulaminu Sejmu (a nawet nowelizacji konstytucji), niektóre tylko odpowiedniej interpretacji istniejących norm regulaminowych i konsekwentnej praktyki parlamentarnej. Chodzi przede wszystkim o koncepcję trzech czytań projektu ustawy, ustanowioną w art. 119 ust. 1 Konstytucji, a konfrontowaną z krytycznym stosunkiem do regulaminowej wersji pierwszego czytania, mogącego odbywać się na posiedzeniu komisji (s. 87–89), o również krytyczną ocenę wielokrotności drugiego czytania, do czego może dojść w przypadku wniosku komisji o odrzucenie projektu ustawy albo też w razie skierowania projektu ponownie do komisji w celu opracowania poprawionego sprawozdania (s. 97–100), a także o wniosek *de lege ferenda*, zgodnie z którym projekty ustaw miałyby być rozpatrywane w dwóch czytaniach, przy czym przed pierwszym czytaniem należałoby je skierować do komisji (s. 110). Chodzi również o nowe określenie roli posła sprawozdawcy, wyznaczanego już od początku prac komisji nad projektem ustawy (s. 94–96), o udział Komisji Ustawodawczej w rozpatrywaniu ustaw (s. 91–93), o poprawione sprawozdanie komisji dezaktualizujące wcześniejsze po-

prawki i wnioski mniejszości (s. 102) oraz o restrikcje w zgłaszaniu poprawek poselskich w drugim czytaniu (s. 100–101).

Praktyczna realizacja koncepcji trzech czytań projektów ustaw, a także postulowana przez J. Jarosza nowa koncepcja rozpatrywania tych projektów w dwóch czytaniach, jest rzeczywiście istotnym zagadnieniem teoretycznym. Wychodząc od pytania (stawianego czasem w dyskusjach naukowych), czy art. 119 ust. 1 Konstytucji nie wymaga, aby wszystkie trzy czytania odbywały się na forum Sejmu, Autor odnosi się krytycznie do regulaminowej możliwości przeprowadzania alternatywnego pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, o czym *de facto* decyduje tylko marszałek Sejmu. Przytoczone argumenty, uzasadniające tę krytykę (pierwsze czytanie „komisyjne” nie spełnia funkcji porządkującej, polegającej na oddzieleniu debaty generalnej nad projektem ustawy od prac konkretnych i szczegółowych, a także nie pozwala na negatywne ustosunkowanie się do danego projektu), są w zasadzie przekonujące i chyba nie powinny być równoważone względami pragmatycznymi tej prostej i bardziej wydajnej procedury. Dlatego Autor proponuje (w perspektywie ewentualnych zmian konstytucyjnych) przyjęcie wspomnianej już zasady rozpatrywania projektów ustaw w dwóch czytaniach, wyłącznie „plenarnych”, z poprzedzeniem pierwszego czytania wstępnym rozpatrywaniem wszystkich wnoszonych projektów przez komisje.

Okazuje się, że efekt praktyczny tej propozycji prowadziłby również do trzech czytań: do *quasi*-czytania komisyjnego i dwóch właściwych czytań plenarnych, a mogłaby się pojawić jeszcze dodatkowa sekwencja proceduralna, polegająca na ponownym skierowaniu projektu do komisji przed głosowaniem w związku ze zgłoszonymi poprawkami w drugim czytaniu. Czy warto więc zmieniać konstytucję w tym zakresie? Obawiałbym się konstytucyjnej formuły tylko dwóch czytań projektu ustawy, ponieważ słuszna sugestia poprzedzenia pierwszego czytania wstępnymi pracami komisji mogłaby po prostu nie zostać zrealizowana przez twórców regulaminu, a gdyby nawet początkowo była uwzględniona, to później z jakichś względów pozornie pragmatycznych mogłaby być łatwo ograniczona albo nawet usunięta. Może więc dotychczasowa koncepcja trzech czytań powinna być tylko tak zmodyfikowana, żeby to sam Sejm w uzasadnionych wypadkach decydował o przeprowadzeniu pierwszego czytania przez komisje jako „pierwszego czytania delegowanego”, a na ewentualny wniosek komisji przejmował zakończenie tego czytania w celu głosowania nad odrzuceniem projektu (Autor takie rozwiązanie dotyczące wcześniejszego zakończenia procesu ustawodawczego także uwzględnia, s. 108). Wystarczyłaby wówczas odpowiednia nowelizacja regulaminu Sejmu.

Problemy wymienione w drugiej grupie tematycznej mogłyby być rozwiązane nawet bez nowelizacji regulaminu Sejmu. Na aprobatę zasługuje koncepcja autora dotycząca posła sprawozdawcy i można byłoby ją zrealizować poprzez zmianę praktyki (może nieco *praeter legem*) przy obecnym stanie normatywnym, chociaż Z. Jarosz sugeruje, że wskazane byłoby wprowadzenie do przepisów regulaminowych jednoznacznego rozwiązania. Zwiększenie liczby projektów ustaw rozpatrywanych przy udziale Komisji Ustawodawczej (a nie tylko przy udziale zespołu wyznaczonego z jej

składu przez prezydium komisji) jest także możliwe, jeżeli konkretne projekty ustaw byłyby po prostu kierowane po pierwszym czytaniu również do tej komisji. Kwestię poprawek i wniosków mniejszości zgłoszonych przed sporządzeniem poprawionego sprawozdania (i w nim nieuwzględnionych) Autor opracowania rozwiązuje, chociaż przepisy regulaminowe tego nie precyzują. Przekonujące jest bowiem stanowisko, że ewentualne poprawki i wnioski powinny być zgłoszone ponownie przez zainteresowanych wnioskodawców (s. 102). Tekst jednolity projektu ustawy zawarty w sprawozdaniu poprawionym skonsumował bowiem poprzedni tekst jednolity, więc tym samym dawne poprawki i wnioski stały się po prostu nieaktualne (a nie „odrzucone przez komisję”, jak to określił Autor).

Z kolei ustanowione restrykcje dotyczące zgłaszania poprawek poselskich w drugim czytaniu można uznać za praktycznie uzasadnione, a stanowisko Autora — że rzekomo naruszone zostały konstytucyjne założenia, „iż warunki zgłaszania poprawek powinny się istotnie różnić od tych, jakie dotyczą wykonywania poselskiej inicjatywy ustawodawczej” (s. 101) — jest dyskusyjne, bowiem z konstytucji taka reguła jednak nie wynika. Gdyby natomiast grupa poselska mogąca zgłaszać poprawki została określona jako liczniejsza niż 15 posłów i tego uprawnienia byłyby pozbawione kluby poselskie (nie tylko przez ich niewymienienie jako podmiotów uprawnionych, ale i przez sam fakt podwyższenia liczebności grupy poselskiej), to wówczas można byłoby twierdzić, że tego rodzaju restrykcja jest sprzeczna z zasadą pluralizmu politycznego. Dlatego wypada już nie zgodzić się z restrykcyjną sugestią wyrażoną w recenzowanej książce przez W. Sokolewicza, aby poprawki poselskie do projektu ustawy budżetowej, zgłaszane w drugim czytaniu, musiały być podpisane przez 25 posłów (s. 155).

W studium W. Sokolewicza został również poruszony kompleks istotnych problemów teoretycznych, prezentowanych dogłębnie (w tekście o objętości 28 stron), do czego zresztą od dawna Autor przyzwyczaił swoich czytelników. Poruszone zagadnienia wykraczają poza ścisłą procedurę ustawodawczą, gdyż dotyczą cech ustawy budżetowej, problemów zupełności i jednolitości budżetu, deficytu budżetowego, zagadnień mocy prawnej ustawy budżetowej i jej relacji do innych ustaw, wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, terminu przedłożenia projektu ustawy budżetowej, sugerowanych konsekwencji odrzucenia projektu tej ustawy, a nawet parlamentarnej kontroli wykonania budżetu poprzez udzielanie rządowi absolutorium. W związku z niedawną praktyką polityczną, polegającą na swoistym „zonglowaniu” terminem, od którego należy liczyć czteromiesięczny okres prac parlamentarnych nad budżetem, aby uniknąć konsekwencji w postaci skrócenia kadencji przez prezydenta, na szczególną uwagę zasługują chyba te rozważania Autora, które wiążą się z zasadą dyskontynuacji procesu ustawodawczego i wniesieniem projektu ustawy budżetowej przez poprzedni rząd pod koniec kadencji.

Wychodząc od sporu między konstytucjonalistami, traktującymi priorytetowo zasady ustrojowe, a więc także zasadę dyskontynuacji, a przedstawicielami nauki prawa finansowego, dającymi pierwszeństwo wymogom ekonomicznym i wobec tego wyłączającym projekt ustawy budżetowej spod działania tej zasady, W. Sokolewicz stawia

tezę typową dla konstytucjonalisty, że jakiegokolwiek odstępstwa od dyskontynuacji — będącej zasadą prawa zwyczajowego — wymagają wyraźnego zaznaczenia w ustawie (s. 153). Jednak słusznie stwierdzając, że ewentualne „wyłączenie projektu ustawy budżetowej spod działania zasady dyskontynuacji nie osłabia oczywistej zdolności rządu nowo powołanego po wyborach parlamentarnych do prowadzenia własnej polityki finansowej i konstruowania planu finansowego koherentnego wobec jej kierunków” (s. 152), proponuje rozwiązać powstały problem w ten sposób, aby do ustawy o finansach publicznych wprowadzić przepis, że dyskontynuacja nie dotyczy projektu ustawy budżetowej.

Ograniczone możliwości recenzji nie pozwalają na ustosunkowanie się do wszystkich problemów poruszonych przez autorów tej pracy zbiorowej, które na to by zasługiwały. Wspomnę więc jeszcze tylko o dwóch kwestiach ewokowanych przez M. Kruk. Autorka zakłada, że wyłącznie w poprzednim stanie prawnym, gdy prezydent mógł zwrócić ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, a po ewentualnym ponownym jej uchwaleniu mógł z kolei skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności tej ustawy z konstytucją, uzasadnione było twierdzenie, iż motywem zawetowania konkretnej ustawy mogła być jej niezgodność z konstytucją. „Teraz już trudniej przyjąć założenie, że drogę ponownego rozpatrzenia ustawy przez Sejm prezydent wybierze wtedy, gdy uważa jej przepisy za niekonstytucyjne” (s. 197). Nie sądzę, aby takie założenie było prawidłowe. Niemniej konsekwencją tego założenia jest teza druga, że „przy istnieniu możliwości skierowania ustawy na drogę sądowej kontroli jej konstytucyjności, motywacja odesłania ustawy do Sejmu może mieć charakter społeczny czy polityczny” (s. 200).

Autorka sugeruje więc, że weto ustawodawcze prezydenta motywowane powinno być raczej względami społecznymi lub politycznymi. I tu pojawia się drugie zastrzeżenie. Czy doktryna prawa konstytucyjnego nie powinna w jakiś sposób ograniczać prezydenta w możliwości korzystania z weta tylko ze względów społeczno-politycznych? M. Kruk przytacza zresztą pogląd P. Sarneckiego, że prezydent powinien jednak wiązać odmowę podpisania ustawy z realizacją swoich funkcji określonych w art. 126 Konstytucji, niemniej zaraz dodaje, że tego rodzaju pogląd, „jakkolwiek nie pozbawiony zalet z punktu widzenia wykładni ograniczającej swobodę decyzji prezydenta, nie wydaje się uzasadniony na tle samej konstytucji. Przede wszystkim – i jest to chyba przesądzające – konstytucja nigdzie, ani w żaden wyraźny sposób, nie formułuje takiego zastrzeżenia” (s. 201). Opowiadałbym się jednak za poglądem P. Sarneckiego i interpretowaniem przez doktrynę art. 122 ust. 5 Konstytucji (w którym rzeczywiście nie sformułowano żadnych ograniczeń, poza potraktowaniem weta jako alternatywy dla wniosku kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego) w szerszym kontekście postanowień art. 126 — i także, gdy byłoby to wskazane, art. 146 ust. 1. Taka kompleksowa wykładnia konstytucji jest bowiem uzasadniona chociażby dyspozycją art. 126 ust. 3: można chyba przyjąć, że prezydent „wykonuje swoje zadania w zakresie” wymienionym w art. 122 ust. 5 „na zasadach” określonych

zarówno w art. 126 ust. 1 i 2, jak i ewentualnie wynikających jeszcze z dyrektyw ustrojowych sformułowanych w innych przepisach konstytucyjnych.

Ogólna prezentacja książki, sformułowane już oceny, a także próby podjęcia dyskusji naukowej z niektórymi poglądami pozwalają na jednoznaczną konkluzję: *Tryb ustawodawczy a jakość prawa* pod red. J. Wawrzyniaka jest istotną publikacją zarówno dla praktyki politycznej, jak i dla doktryny prawa konstytucyjnego.

Marcin Kudej

DIETER NOHLEN

Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych

Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 481

Dieter Nohlen jest od 1972 r. profesorem (od 2005 r. w stanie spoczynku) w Instytucie Nauk Politycznych na Wydziale Ekonomii i Nauk Społecznych Uniwersytetu w Heidelbergu. Bez wątplenia należy on, obok Arenda Lijpharta, Giovanniego Sartoriego, Douglasa W. Rae, Steina Rokkana, Richarda Rose'a czy Roberta Dala, a wcześniej Maurice'a Duvergera, do grona najlepszych współczesnych politologów — znawców problematyki wyborczej. Jego zainteresowania tą tematyką sięgają końca lat 60. Pomocny w kształtowaniu tych badań wydaje się jego pobyt w latach 1969–1972 w charakterze przedstawiciela Fundacji im. Konrada Adenauera w Santiago de Chile, który pozwolił mu zwrócić większą uwagę na bardzo ciekawe i zmieniające się systemy wyborcze w poszukujących rozwiązań — dostosowanych do ich warunków — państwach Ameryki Łacińskiej. Prowadzone przez niego badania mają charakter politologiczny i socjologiczny. W porównaniu do wielu innych badaczy, jego prace komparatystyczne prowadzone są w znacznie szerszej płaszczyźnie geograficznej. O ile u innych dominują głównie porównania rozwiązań i analizy opierane na wynikach badań rezultatów wyborów i systemach partyjnych w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, a sporadycznie Japonii, Izraelu, Australii czy Nowej Zelandii, D. Nohlen rozpatruje te kwestie odwołując się do przykładów państw na wszystkich kontynentach, co czyni jego badania bardziej udokumentowanymi.

Dlatego z wielkim uznaniem należy wyrazić się o wydaniu przez Wydawnictwo Naukowe Scholar przekładu czwartego wydania pracy Dietera Nohlena *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, gdyż jest to pozycja o fundamentalnym znaczeniu dla wszystkich, którzy zajmują się problematyką wyborczą. Przemawia za tym nie tylko nazwisko jej Autora, ale przede wszystkim zawarte w niej analizy i tezy. Przez Wydawcę jest ona reklamowana jako ogólne wprowadzenie do nauki o systemach wyborczych i najpopularniejszy w Niemczech podręcznik do nauki o sys-

temach wyborczych i systemach partyjnych. Sprowadzenie jej wyłącznie do tej roli nie wydaje się jednak trafne. Praca ta jest bowiem pogłębioną monografią, w której Autor prezentuje wyniki swoich wieloletnich badań i przemyśleń, z wieloma twierdzeniami i opiniami, nie zaś ogólnym zarysowaniem problematyki, co jest właściwe dla podręczników.

Lektura recenzowanej pracy — co należy od razu zaznaczyć — bez wątpienia nie jest łatwa i wymaga wysiłku. Jest tego świadomy sam Autor, na co wskazuje w przedmowie do polskiego wydania (s. 17). Można upatrywać kilku tego przyczyn. Dla zrozumienia wywodów i stawianych tez konieczne jest posiadanie nie tylko pewnej wiedzy o problematyce wyborczej, ale również znajomość historii, struktury społecznej, stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych oraz innych czynników wielu państw na różnych kontynentach. Zadania nie ułatwia też język pracy, którym jest ona napisana. Po części wynika to ze specyfiki niemieckiego języka naukowego, ale nie bez znaczenia wydaje się również nie najlepszy przekład pracy na język polski.

Głównym celem monografii Nohlena jest rozważenie oddziaływania systemów wyborczych na systemy partyjne. Związek ten niewątpliwie istnieje, występujące zależności są jednak bardziej złożone, niż się zazwyczaj przyjmuje. Prowadzona analiza ma odpowiedzieć na pytanie, jakie znaczenie ma ta zależność w porównaniu z innymi czynnikami wpływającymi na strukturę systemu partyjnego. Powszechne jest bowiem przeświadczenie, ukształtowane pod wpływem tez M. Duvergera i podtrzymywanych później przez G. Sartoriego, iż większościowy system wyborczy prowadzi do konsolidacji systemu partyjnego i utworzenia modelu dwupartyjnego, zaś system proporcjonalny sprzyja politycznemu rozbiciu i funkcjonowaniu wielu partii politycznych. Autor nie ogranicza się jednak do rozważań teoretycznych i budowania rozwiązań modelowych, lecz przeprowadza liczne analizy konkretnych systemów wyborczych w wielu państwach na wszystkich kontynentach. Przedstawia wyniki wyborów i rozważa, czy w ogóle, a jeżeli tak, to w jaki sposób pod ich wpływem zmienia się scena polityczna w danym państwie. Jak trudne jest to zadanie, najlepiej świadczą słowa D. Nohlena: „przedmiot badawczy dotyczy różnorodnych elementów w zależności od kraju, kultury i języka, wchodzących w zróżnicowane asocjacje, które odzwierciedlają za każdym razem narodowe odrębności i doświadczenia” (s. 119).

Praca podzielona jest na dziewięć rozdziałów, można w niej jednak — moim zdaniem — wydzielić kilka części. Pierwszą stanowią trzy pierwsze rozdziały poświęcone zagadnieniom ogólnym. Autor podkreśla w nich, że wybory to najważniejsza forma zinstytucjonalizowanego udziału obywateli w życiu politycznym (s. 35). Wskazuje też na funkcje wyborów, niestety bez ich szerszego omówienia (s. 31–33). Słusznie akcentuje również, iż demokratyzacja prawa wyborczego nastąpiła w państwach zachodnich później w stosunku do procesu podziału władzy, ukształtowania się państwa prawa i pluralizmu politycznego (s. 36). Rozdział III wyjaśnia zasygnalizowany przeze mnie już wcześniej cel pracy. D. Nohlen podkreśla, że o rozwoju politycznym przesądza wiele czynników, a nie tylko wybory, zaś akcentowanie tylko jednego czynnika prowadzi do fałszywych wniosków (s. 55). Krytycznie odnosi się też do przywołanego poglądu M. Duvergera, twierdząc, że jest to przypuszczenie, a nie uzasadniony

naukowy wniosek (s. 58). Akcentuje również, że „systemy wyborcze działają w pewnym kompleksowym związku różnych czynników, który może być zróżnicowany w poszczególnych krajach i okresach” (s. 58). Druga część pracy — rozdziały od IV do VI — poświęcone są systematyce wyborów. Autor kolejno omawia kwestie związane z technicznymi elementami systemów wyborczych (takimi jak okręgi wyborcze, listy wyborcze, oddawanie głosu i metody przeliczania głosów na mandaty), zestawia i różnicuje wybory większościowe i proporcjonalne, wreszcie dokonuje typologii systemów wyborczych. Trzecia część pracy to rozdziały VII i VIII. Najpierw przedstawione są pewne uogólnienia dotyczące systemów wyborczych w różnych regionach świata, przy czym systemy wyborcze Afryki i Azji są raczej jedynie zasygnalizowane. Następnie, dosyć szczegółowo, omówione są konkretne rozwiązania (zgodnie z terminologią występującą w pracy): względnych wyborów większościowych (Wielka Brytania), absolutnych wyborów większościowych (Francja), czystych wyborów proporcjonalnych (Republika Weimarska), spersonalizowanych wyborów proporcjonalnych (RFN), wyborów proporcjonalnych w okręgach wyborczych o różnej wielkości (Hiszpania), pojedynczego głosu przechodniego (Irlandia), segmentowego systemu wyborczego (Rosja) oraz kompensacyjnego systemu wyborczego (Węgry). Jako odrębną część pracy traktuję ostatni rozdział (IX), będący zakończeniem stanowiącym podsumowanie całości badań. Pojawiają się w nim powtórzenia podstawowych tez sformułowanych we wcześniejszych fragmentach pracy, ale również nowe uogólnienia, uwagi, twierdzenia i opinie. Całość rozważań dokumentuje sześćdziesiąt osiem tabel i cztery ryciny. Wielce pomocny jest również zamieszczony na końcu pracy glosariusz, w którym wyjaśnionych jest wiele pojęć występujących w pracy. Trudno nie podnieść również wyjątkowo bogatej bibliografii – ponad 600 pozycji.

Obszerność pracy, jak i ramy recenzji, nie pozwalają na odniesienie się do większości podniesionych w niej wątków i sformułowanych tez, pragnę dlatego wskazać jedynie na te, które zasługują — w moim przekonaniu — na podkreślenie.

Za nader interesujący wątek pracy D. Nohlena uważam fragment poświęcony okręgom wyborczym, gdyż znaczenie tego problemu nie zawsze jest dostrzegane i należyte rozumiane (s. 86, 167, 277, 302). Autor zaznacza — co jest powszechnie znane — iż okręgi wyborcze z małą liczbą mandatów pozbawiają ugrupowania (listy kandydatów), na które oddano mniejszą liczbę głosów, szansy na uzyskanie mandatów. Wskazuje również, że liczba mandatów uzyskanych przez dwa ugrupowania (listy kandydatów), na które oddano najwięcej głosów, jest zależna od parzystej bądź nieparzystej liczby mandatów przypadających na dany okręg wyborczy (s. 86). Potwierdza również znane prawidłowości odnoszące się do progów wyborczych (s. 99). Zasadnie wskazuje też na znaczenie psychologicznego oddziaływania systemów wyborczych na wyborców (s. 167).

W rozważaniach D. Nohlena szczególne miejsce zajmuje kwestia wyborów większościowych i proporcjonalnych. Podkreśla — podobnie jak A. Lijphart — pojawiające się w tym przypadku problemy terminologiczne (s. 119 i n.). Przede wszystkim zastanawia się jednak nad tym, który z tych systemów jest lepszy. Punktem wyjścia

jest powszechne przekonanie, iż wybory większościowe zwrócone są na rozstrzygnięcie, zaś wybory proporcjonalne na model reprezentacji (s. 120). Każdy z tych systemów ma wiele zalet (s. 140–141). Generalna konkluzja — wynikająca z wieloletnich badań i wielokrotnie podnoszona w pracy — jest taka, że nie ma idealnego systemu wyborczego, a sprawne funkcjonowanie danego systemu wyborczego w jednym państwie wcale nie musi się przekładać na jego sprawne działanie gdzie indziej (s. 16, 150–151). Dlatego też „pytanie o najlepszy system należy zastąpić pytaniem o system, który najlepiej jest dopasowany do konkretnego kontekstu” (s. 387). Zmienne, które należy uwzględniać w analizie, to np. struktura społeczna, etap rozwoju gospodarczego, kultura polityczna, doświadczenie historyczne, wyznanie, kwestie etniczne, językowe. To ważniejsze niż układ instytucjonalny. W szczególności więzi socjalno-strukturalne łączą wyborców z partiami politycznymi.

Wybory większościowe, w których do zwycięstwa potrzebna jest względna większość głosów, mogą mieć wprawdzie nawet wyższy stopień proporcjonalności niż wybory proporcjonalne (s. 122), generalnie dysproporcje i deformacje przy przeliczaniu głosów na mandaty są jednak większe w systemie większościowym niż proporcjonalnym (s. 138). Jednocześnie „W nowoczesnej demokracji, w której nie do pomyślenia jest kształtowanie woli politycznej bez partii politycznych, wybory w okręgach jednomandatowych są przede wszystkim wyborami partii. Decyduje więc nie osoba kandydata, lecz partia, z ramienia której się kandyduje” (s. 332). D. Nohlen opowiadając się za wyborami proporcjonalnymi nie jest jednak ich bezkrytycznym apologetą. Przedstawiając rozwiązanie zastosowane w Republice Weimarskiej, podkreśla, iż: „po pierwszych doświadczeniach z czystymi wyborami proporcjonalnymi i na podstawie analiz przyczyn załamania się demokracji, cel uzyskania proporcji w najczystszej postaci utracił na znaczeniu dla instytucjonalnego kształtowania systemów wyborczych. Podążając za funkcjonalnymi wymogami rządu parlamentarnego, w system wyborów proporcjonalnych wmontowano «korekty» (s. 311). Tak więc systemy proporcjonalne też są dysproporcjonalne, w wielkim stopniu zależy to jednak od liczby partii, które za sprawą ustawowej lub naturalnej bariery nie uczestniczą w podziale mandatów” (s. 403).

Rozważania o systemach wyborczych większościowych i proporcjonalnych prowadzą Nohlena do zbudowania własnej typologii systemów wyborczych, którą przedstawia w rozdziale VI. Jest to — moim zdaniem — obok rozdziału IX, najważniejszy fragment pracy. Całość analizy prowadzi D. Nohlena do wyróżnienia następujących systemów wyborczych: 1) system większości względnej w okręgach jednomandatowych; 2) system większości bezwzględnej w okręgach jednomandatowych; 3) system większościowy z reprezentacją mniejszościową; 4) system większościowy w małych okręgach wyborczych (do pięciu mandatów), przez który rozumie system wyborczy proporcjonalny, który ze względu na wielkość okręgów wyborczych przynosi efekt wyborów większościowych; 5) system większościowy z proporcjonalną listą dodatkową (łącznie z systemem wyborczym podzielonym na segmenty); 6) system proporcjonalny w okręgach wielomandatowych; 7) kompensacyjny system proporcjonalny

z progiem ustawowym; 8) personalizowany system proporcjonalny z progiem ustawowym; 9) pojedynczy głos przechodni (STV); 10) dokładny system proporcjonalny (tabela 17 na s. 173). Oceniając następnie sześć najczęściej stosowanych w praktyce systemów wyborczych z punktu widzenia trzech podstawowych funkcji wyborów: reprezentacji, koncentracji i partycypacji, wykazuje, że „wszystkie typy systemów wyborczych mogą spełniać jedną lub dwie funkcje, jednak jedynie personalizowany system proporcjonalny jest w stanie sprostać równocześnie wszystkim trzem wymaganiom” (s. 188–189).

Wiele cennych tez D. Nohlen formułuje przedstawiając systemy wyborcze w różnych częściach świata, jak i w poszczególnych państwach stosujących konkretne systemy wyborcze. Wskazuje np., iż proces demokratyzacji prawa wyborczego polegał na przejściu — zgodnie z zasadą reprezentacji — od wyborów większościowych do wyborów proporcjonalnych, które mają współcześnie zastosowanie w większości spośród dwudziestu pięciu najbardziej uprzemysłowionych państw świata (s. 207). W przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej przytacza wiele funkcjonujących w nich mitów na temat wyborów i podkreśla, iż rzeczywistość przeczy sloganom. Konkluduje dlatego, iż „Krytyka wschodnioeuropejskich systemów wyborczych, która okazuje się po prostu krytyką wyborów proporcjonalnych, jest więc w małym stopniu usprawiedliwiona” (s. 229). Podważa również tezy o stabilności rządów w Wielkiej Brytanii (s. 291), proporcjonalności jako przyczynie rozbitcia systemu partyjnego w Republice Weimarskiej (s. 315), jak i wskazuje, iż „wiele ulubionych założeń nt. efektów wyborów większościowych i proporcjonalnych” nie potwierdziło się w Rosji, w której wybory przeprowadzane są w systemie segmentowym (s. 361).

Dieter Nohlen szczególnie krytycznie odnosi się w pracy do tezy M. Duvergera, podtrzymywanej przez G. Sartoriego, o dominującym wpływie systemu wyborczego na strukturę systemu partyjnego. Jest to bez wątpienia podstawowy wątek przeprowadzonej analizy. W konkluzji rozważań podkreśla, iż „Twierdzenie o oddziaływaniach systemów wyborczych na systemy partyjne nie wytrzymują zróżnicowanej analizy teoretycznej i empirycznej weryfikacji. Takie twierdzenia są albo tak ogólne, że aż trywialne (prawa Sartoriego), albo abstrahują tak mocno od konkretnych społecznych i politycznych warunków w poszczególnych krajach, że zderzają się niechybnie z empirią, która okazuje się inna, niż to przewidują teorie” (s. 411). Akcentuje dlatego, że „Popularne oceny, iż wybory większościowe (szczególnie typu brytyjskiego) są połączone z integracją, umiarkowaniem, stabilnością, a wybory proporcjonalne łączą się zaś z dezintegracją, radykalizacją, niestabilnością, są obecnie podzielane przez coraz mniejsze grono badaczy” (s. 385). Wpływ systemu wyborczego na system partyjny trudno uznać za dominujący. W istniejącym systemie partyjnym decyduje wiele różnorodnych czynników. Przede wszystkim, na co zwrócił już uwagę Alexis de Tocqueville, jest to struktura społeczna (s. 415). Społeczeństwo sfragmentaryzowane nie wykształci systemu dwupartyjnego i nie przyjmie systemu większościowego, jest to natomiast znacznie łatwiejsze w społeczeństwach homogenicznych (s. 412–413). Ol-

brzymie znaczenie mają też konflikty (i ich skala) etniczne, językowe, religijne, klasowe, regionalne, pokoleniowe, historyczne itd. (s. 415–419).

Recenzowana praca Dietera Nohlena ze względu na swoje walory teoretyczne, jak i zawarte w niej badania empiryczne i ich analizę, jest bez wątpienia podstawową lekturą naukową politologów i konstytucjonalistów oraz wszystkich zajmujących się problematyką systemów wyborczych i systemów partyjnych. Szczególnie rekomenduję ją jednak politykom kształtującym prawo wyborcze, zwłaszcza w związku ze zgłaszanymi w Polsce propozycjami jego reformy i wprowadzenia wyborów w okręgach jednomandatowych. Zalecając im zapoznanie się z nią, chciałbym zacytować słowa Autora, iż: „Czasem podejmowane są wyborczo-systemowe rozstrzygnięcia, świadczące o tym, że podejmującym decyzje brakuje niezbędnej wiedzy dla dokonania dobrego wyboru, np. nie wiedzą o tym, że wzrost zdolności sprawczej systemu wyborczego w jednym aspekcie z reguły wpływa negatywnie na realizację innych funkcji” (s. 150–151).

Krzysztof Skotnicki

ANNELI ALBI

EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe

Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. XXXI + 257

Autorka jest absolwentką Uniwersytetu w Tartu (Estonia), a obecnie wykłada prawo europejskie na Uniwersytecie w Kent (Wielka Brytania). Omawiana książka jest oparta na jej rozprawie doktorskiej sporządzonej w The European University Institute we Florencji.

Treścią pracy jest obszerna analiza przemian konstytucyjnych związanych z integracją europejską, jakie miały miejsce od początku lat 90. XX w. w ośmiu państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które zostały członkami Unii Europejskiej w 2004 r., oraz w dwóch państwach kandydujących (Bułgarii i Rumunii). Analiza ta została dokonana na szerszym tle rozwiązań konstytucyjnych w „starych” państwach członkowskich, a także reform ustrojowych, jakie mają miejsce w Unii, a których spektakularnym przejawem było podpisanie w 2004 r. Konstytucji dla Europy.

Monografia A. Albi jest szeroko udokumentowana i opiera się na obszernych materiałach. Autorka skrupulatnie zebrała i omówiła przepisy konstytucyjne badanych państw i zachodzące w nim zmiany, orzecznictwo sądowe związane z integracją europejską, informacje o przeprowadzonych referendum itd. Praca obfituje w załączniki, tabele i zestawienia różnych danych. Autorka wykorzystała bogatą literaturę, głównie w języku angielskim. Na odnotowanie zasługuje uwzględnienie ponad dwudziestu prac polskich autorów. Odniesień do polskiego prawa i praktyki jego stosowania jest wiele.

Głównym wątkiem omawianej pracy jest dogłębny przegląd reform konstytucyjnych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Reformy te zapoczątkowane zostały po upadku imperium radzieckiego na przełomie lat 80. i 90. XX w. Wprowadzone wówczas przepisy konstytucyjne proklamowały niepodległość i suwerenność tych państw. Autorka podkreśla, że właśnie nacisk na ochronę suwerenności był i pozostał cechą charakterystyczną omawianych zmian ustrojowych, którą można oczywiście wytłumaczyć względami historycznymi. Początkowo przepisy konstytucyjne nie formułowały podstaw do członkostwa w UE. Podstawy takie zostały wprowadzone później, kiedy przystąpienie do Unii stawało się coraz bliższe. Najwcześniej takie przepisy zostały zamieszczone w Konstytucji RP w 1997 r. i — jak się okazuje — później służyły jako wzór dla niektórych innych państw. Albi przedstawia dokładnie owe „europejskie” nowelizacje konstytucji państw Europy Środkowej i Wschodniej. W zależności od zakresu zmian konstytucyjnych służących przyszłemu członkostwu, Autorka dzieli państwa na trzy grupy: te, w których zmiany służące w UE miały zasięg szeroki, zasięg średni lub tylko minimalny.

W osobnych rozdziałach zostały przedstawione konstytucyjne problemy omawianych państw dotyczące integracji europejskiej jeszcze przed przystąpieniem do Unii, a mianowicie związane ze stowarzyszeniem ze Wspólnotami Europejskimi, a także z przystępowaniem do NATO i członkostwem w innych organizacjach europejskich. Zagadnienia ustrojowe związane ze stowarzyszeniem i innymi formami integracji europejskiej były przedmiotem orzecznictwa sądowego. A. Albi omawia najważniejsze oraz niekiedy kontrowersyjne, orzeczenia.

Jednym z istotnych wątków rozważań są mechanizmy demokratyczne w procesie podejmowania decyzji o przystąpieniu do UE. Kwestie te zostały omówione w rozdziale dotyczącym referendum, głównie referendum akcesyjnych. Autorka analizuje dokładnie podstawy konstytucyjne referendum i sformułowane w nich warunki, dotyczące m.in. ich ważności, mocy wiążącej i wymaganej frekwencji wyborców. Interesujące są informacje faktograficzne o referendach przeprowadzonych w państwach omawianego regionu.

W pracy znalazły się, oprócz opisu i analizy rozwiązań prawnych, również uogólnienia teoretyczne. Autorka rozważa miejsce, jakie zajmują przepisy dotyczące członkostwa w UE w ogólnym obrazie ustroju konstytucyjnego poszczególnych państw. Chodzi w szczególności o wspomniane już współobowiązywanie konstrukcji prawnych chroniących niezależność państwową z formułami zezwalającymi na przekazanie części suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej. Ilustruje różnorodność rozwiązań przyjętych nie tylko w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej, ale także w „starych” państwach członkowskich. Dodatkowym czynnikiem, jaki należy brać tu pod uwagę, jest kwestia większej lub mniejszej łatwości dokonywania zmian w konstytucjach. W państwach, w których zmiany są utrudnione, rośnie rola twórczego orzecznictwa sądów konstytucyjnych.

Anneli Albi nawiązuje do popularnej w polityczno-prawnej debacie kwestii źródeł suwerenności narodów europejskich i demokratycznej legitymacji UE. Z jednej strony

reprezentowane jest tu tradycyjne stanowisko, dla którego punktem odniesienia są państwa narodowe, charakteryzujące się odrębnościami „etno-kulturowymi”. Integracja europejska odbywa się z woli państw, a demokratyczną legitymację na szczeblu ponadnarodowym zapewniają parlamenty krajowe, wyrażające zgodę na integrację europejską i jej zakres. Sztandarowym przejawem takiego podejścia jest znane orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Maastricht. Z drugiej strony występuje stanowisko wyrażane przez tak prominentnych autorów jak J.H.H. Weiler czy J. Habermas, którzy doszukują się europejskiego *demos* nie w czynnikach etnicznych, ale we wspólnych europejskich wartościach kulturowych i politycznych. Autorka nie ukrywa sympatii dla tego drugiego stanowiska. Uważa natomiast, że konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej reprezentują owo tradycyjne podejście. Tezę tę wyprowadza z analizy określeń narodu jako suwerena albo akcentowania roli języka narodowego jako czynnika wyróżniającego; ma to być przejawem podejścia „etno-kulturowego”. Zdaniem A. Albi, inaczej rzecz się ma w „starych” państwach członkowskich, które miały więcej czasu na zmianę wizerunku państwa narodowego w kontekście integracji europejskiej i odejście od tradycyjnego paradygmatu suwerenności i demokratycznej legitymacji nakierowanego na państwo. Autorka przyłącza się do poglądu, że obecnie nadchodzi czas rządzenia ponadnarodowego i demokracji „postnarodowej”. Tak się złożyło, że właśnie w czasie tych zasadniczych zmian do UE przystąpiły państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Omawiane zmiany znalazły najpełniejszy wyraz w przygotowaniu Konstytucji dla Europy.

Można zgłosić pewne wątpliwości do naszkicowanego wcześniej obrazu. Zarówno w przypadku „nowych”, jak i „starych” członków Unii, źródłem i motorem integracji jest jednak wola suwerennych państw. Świadczy o tym analiza postanowień konstytucyjnych, przedstawionych w innych rozdziałach omawianej monografii. Trudno byłoby przyjąć, że o przystąpieniu do UE decyduje ktoś inny niż suweren danego państwa. Podejście „etno-kulturowe” — mające rzekomo dominować w państwach Europy Środkowej i Wschodniej — zostało przedstawione przez Autorkę w sposób przesadzony. W każdym razie nie wydaje się, aby występowały w tym względzie jakościowe różnice w porównaniu ze „starymi” państwami członkowskimi. Koncepcje europejskiego *demos* i przejścia do nowej, postnarodowej fazy integracji odzwierciedlają obserwowane już pewne tendencje, które są nastawione na przyszłość, ale nie są odbiciem obecnego stanu konstytucyjnego. A. Albi nie mogła oczywiście przewidzieć przebiegu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, ale negatywny wynik referendum we Francji i Holandii, a więc w państwach będących założycielami Wspólnot i Unii i mających opinię „proeuropejskich”, świadczy o tym, że nie można jeszcze mówić o zmianie paradygmatu integracji europejskiej.

Konstytucji europejskiej został poświęcony osobny, obszerny rozdział. Autorka rozwija w nim zasygnalizowane wcześniej wątki. W szczególności rozważa, w jakiej mierze jest to nadal traktat, a gdzie tkwią w nim elementy konstytucyjne, następnie, co zmieni się w pozycji państw członkowskich, jaki będzie wpływ konstytucji na suwerenność państwową itd. Wspierając się obszerną literaturą A. Albi wskazuje prze-

kształcenia modelu integracji, będące odejściem od wskazanego wyżej wzorca wynikającego z orzeczenia Maastricht.

Rozważania te dotyczą niewątpliwie centralnych kwestii obecnych w europejskiej debacie ostatnich lat. Rozdział o konstytucji europejskiej odbiega jednak swoim charakterem od głównego trzonu rozprawy. Jedynie marginalnie jest w nim mowa o państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Autorka wskazuje, że rozszerzenie Unii leżało u podstaw jej konstytucyjnych reform. Państwa kandydujące mogły po raz pierwszy uczestniczyć w przygotowywaniu nowego traktatu w ramach konwentu europejskiego. W nowych państwach członkowskich zdecydowano o różnych procedurach ratyfikacji traktatu konstytucyjnego; tylko w dwóch z nich (w Polsce i Republice Czeskiej) planowano przeprowadzenie referendum. Jak wiadomo, do tego nie doszło, wobec przerwania procedury ratyfikacyjnej. A. Albi bardzo skrótowo pisze o stosunku państw Europy Środkowej i Wschodniej do proponowanych rozwiązań konstytucyjnych. Zauważa tylko, że państwa te były zaniepokojone wynikającymi z konstytucji tendencjami federacyjnymi. Większość omawianych państw postulowała wzmocnienie pozycji państw małych, m.in. w związku z zamiarami reformy składu Komisji Europejskiej. Jedynie jednym zdaniem wspomina Autorka o kontrowersjach na temat preambuły i o stanowisku Polski w kwestii reformy głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE (Radzie Ministrów). Należy przypomnieć, że kontrowersje w tych sprawach przyczyniły się do porażki Konferencji Międzyrządowej w grudniu 2003 r.

Pracę zamyka zwięzły epilog, w którym interesująco zostały podsumowane główne wątki i przedstawiona obecna sytuacja państw Europy Środkowej i Wschodniej w coraz bardziej integrującej się Unii. Państwa te, przywiązane do swoich konstytucji chroniące niedawno odzyskaną niezależność i suwerenność, przyjmują różne formuły i demokratyczne procedury służące przekazaniu części suwerenności na rzecz Unii. Sama Unia przekształca się tymczasem — zdaniem Autorki — w strukturę ponadnarodową, w której pojęcie państwowości i suwerenności doznają poważnych przewartościowań.

Książka Anneli Albi zasługuje na uwagę polskich czytelników ze względu na zawarte w niej bogactwo informacji i teoretyczne uogólnienia.

Stanisław Biernat

JACEK ZALEŚNY

Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 288

Wydarzenia polityczne minionego roku z pewnością spowodowały spore zainteresowanie zarówno mediów, jak i społeczeństwa problematyką odpowiedzialności konstytucyjnej. Problem ewentualnego postawienia przed Trybunałem Stanu byłego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego oraz tzw. afera Rywina były tematami licznych artykułów publicystycznych. Z pewnością więc czytelnik pragnący poznać podstawy problematyki odpowiedzialności konstytucyjnej polityków z nadzieją otworzy wydaną stosunkowo niedawno monografię Jacka Zaleśnego, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*. Tylko czy ta nadzieja nie okaże się płonna.

Opracowanie podzielone zostało przez Autora na dwie zasadnicze części: „Prawne zagadnienia odpowiedzialności konstytucyjnej w III RP” oraz „Odpowiedzialność konstytucyjna w praktyce III RP”, przy czym części te różnią się znacznie sposobem ich potraktowania. Podczas gdy teoretyczne w istocie uwagi dotyczące podstaw prawnych problematyki zajmują 22 strony, to aspektowi praktycznemu poświęcono ich ok. 250. Fakt ten usprawiedliwiony jest w części chociażby tytułem monografii, wskazującym na zainteresowanie właśnie praktyką a nie teorią odpowiedzialności konstytucyjnej. Jest oczywiste, że to poszczególne przypadki prób pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej polityków będą stanowić gros rozważań. Jednak wydaje się, iż Autor zbyt zdawkowo potraktował aspekt prawny problematyki. We wstępie możemy przeczytać, że „praca ma charakter popularyzatorski” i że „jej głównym celem jest cel informacyjny”, a książka „dostarczyć ma informacji o przebiegu kolejnych postępowań, zajmowanych w ich trakcie stanowiskach, dochodzeniu do ostatecznych decyzji” (s. 7). Aby jednak ten ważny cel spełnić, trzeba wprawdzie w miarę dokładnie przedstawić — niewtajemniczonemu czytelnikowi — procedurę postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Autor poświęcił temu — jak już wspomniano — ok. 20 stron. W dość zwięzły sposób ukazał ewolucję odpowiedzialności konstytucyjnej od 1989 r. do obecnie obowiązującego stanu prawnego unormowanego nowelizowaną kilkakrotnie ustawą o Trybunale Stanu z 1982 r. Nie uwzględnione w spisie treści tytuły pierwszej części to kolejno: „Przywrócenie odpowiedzialności konstytucyjnej” oraz „Odpowiedzialność konstytucyjna w ramach konstytucji z 1997”. Pierwszy z tytułów zawiera jeden podtytuł: „Modyfikowanie formuły odpowiedzialności konstytucyjnej w okresie do uchwalenia konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.”, natomiast problematyka drugiego z tytułów podzielona została kolejno na: „Delikt konstytucyjny.”, „Postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.”, „Przebieg postępowania parlamentarnego.”, „Wniosek wstępny.”, „Postępowanie w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej.”, „Pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.” i „Postępowanie przed Trybunałem Stanu”.

Stosunkowo dokładnie została omówiona kwestia wniosku wstępnego. Jednak pewne kwestie dla czytelnika o znikomej wiedzy na temat odpowiedzialności konstytucyjnej, do którego — jak rozumiem — Autor się zwraca, pozostają niejasne, co utrudnia zrozumienie empirycznego wymiaru, któremu poświęcono część drugą recenzowanego opracowania. Przykładowo, omówienie warunków formalnych i materialnych, jakie spełniać powinien wniosek wstępny, nie uwzględnia wymienienia sytuacji niedopełnienia tych warunków i stanowiska doktryny w tej kwestii. Autor pisze we wstępie, że „studiując obecność instytucji w systemie politycznym państwa nie warto porzekać na egzegezję norm prawnych, a jedynie na marginesie dociekań naukowych umieszczać praktyczny wymiar zagadnienia”, gdyż „w tle pozostawałyby kwestie podstawowe związane z funkcjonalnością instytucji” (s. 10). Nie sposób się z tym nie zgodzić, jednak należy pamiętać także, że przy analizie zagadnień związanych z odpowiedzialnością prawną, jaką jest przecież odpowiedzialność konstytucyjna, to egzegeza norm prawnych jest podstawą. I dopiero po wyinterpretowaniu normy prawnej można przejść do następnych etapów stosowania prawa. Natomiast czytelnik — w drugiej części książki — zostaje zasypywany informacjami dotyczącymi stanów faktycznych, jak i stanowiskami uczestników postępowania, których nie potrafi ocenić nie mając należytych podstaw dotyczących stanu prawnego i jego interpretacji. To powoduje, że godny aprobaty, popularyzatorski cel monografii nie może zostać zrealizowany.

W drugiej, podstawowej części recenzowanej monografii Autor podjął się ukazania przebiegu wszystkich postępowań w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnych z okresu od 1989 r. do 2003 r. Sam pomysł zasługuje na pochwałę, gdyż brak było dotąd takiego zbiorczego ukazania praktycznego aspektu problemu. Ciekawy jest także przyjęty podział tematyczny spraw i zgrupowanie ich w trzech rozdziałach. Pierwszy rozdział nosi tytuł: „Zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej za sprawy gospodarczo-finansowe”. W rozdziale tym omówione zostały kolejno sprawy: postawienia w stan likwidacji Stoczni Gdańskiej i innych związanych z tym operacji gospodarczo-finansowych, tzw. afery alkoholowej, przekształceń własnościowych oraz innych operacji własnościowych, wreszcie realizacji koncesji dla Radia Maryja. W drugim rozdziale „Zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej za tzw. przestępstwa polityczne” zostały zgrupowane sprawy: wprowadzenia i realizacji stanu wojennego, zniszczenia tzw. stenogramów posiedzeń Biura Politycznego KC PZPR, tzw. sprawę Waldemara Pawlaka, tzw. sprawę Andrzeja Milczanowskiego oraz podejrzenie ujawnienia tajemnicy państwowej w kontekście tzw. afery szpiegowskiej. Przy okazji z zaskoczeniem można zauważyć, że Autor nie zna (gdyż nie wykazuje w bibliografii) fundamentalnego opracowania dla kwestii oceny podstaw prawnych stanu wojennego w Polsce, a mianowicie najbardziej rzetelnej, z naukowego punktu widzenia, opinii w tej sprawie, autorstwa J. Zakrzewskiej, *Ocena podstaw prawnych stanu wojennego*, Katowice 1990. Wreszcie w trzecim rozdziale, noszącym tytuł: „Zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej za zaniechania legislacyjne” omówione zostały sprawy nieterminowego sporządzenia aktów wykonawczych do tzw. ustaw zdrowotnych, po-

dejrzenie nieterminowego wniesienia do Sejmu projektu ustawy budżetowej oraz późniejsze wniesienie do Sejmu projektu ustawy budżetowej.

Odejscie od układu chronologicznego na rzecz tematycznego z pewnością uatrakcyjnia przedstawienie praktyki odpowiedzialności konstytucyjnej z ponad dziesięciu lat.

Bardziej natomiast zastanawiające jest już potraktowanie poszczególnych, omawianych spraw. Autor pisze, że „w pracy na zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej patrzy przez pryzmat dyskursywnego ustalania tożsamości poszczególnych zarzucanych czynów. Przedstawia się zachowania uczestników postępowań” (s. 9 i 10). I dalej: „[...] poszczególne postępowania przedstawia się z punktu widzenia prawdy parlamentarnej, a nie autorskiego poszukiwania prawdy materialnej o odnotowanych zjawiskach”. Niestety, wybór takiego sposobu przedstawienia spraw nie wydaje się trafny. Czytelnik drugiej części monografii nie może uniknąć refleksji, że jest to w przeważającej mierze wybiórcze przepisanie wybranych fragmentów stenogramów z posiedzeń Sejmu oraz biuletynów Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Stosowanie wymiennie metody cytatów i mowy zależnej, wraz z pewnymi, rzadko rozrzuconymi uwagami subiektywnymi Autora, powoduje w głowie czytelnika dość duży zamęt. Z kolei złote myśli polityków, cytowane w nadmiarze, szkodzą. Właściwszym dla nich miejscem są strony tygodników takich jak „Newsweek”, „Polityka” czy „Wprost”.

Analiza każdej sprawy składa się z przedstawienia przebiegu postępowania przy użyciu wspomnianej nietrafionej metody „prawdy parlamentarnej” oraz z podsumowania. To w podsumowaniu Autor umieszcza „refleksję nad znaczeniem ustalonych faktów, syntezę zagadnienia” (s. 10). I ta refleksja oraz synteza okazują się zwykle trafne. Żałować tylko można, że uwagi końcowe stanowią jedynie znikomą część analizy, składającą się zwykle z jednego czy też kilku akapitów. Z pewnością przedstawianie stanowisk poszczególnych uczestników postępowania, przy łatwym obecnie dostępie do materiałów stenograficznych nie jest rzeczą zbyt trudną. Raczej natomiast żmudną orką wybierania co ciekawszych fragmentów i bardziej trafnych „złotych myśli”. Jednak trafność uwag końcowych przekonuje, że Autor bez problemu podołałby trudniejszemu, ale jakże ciekawszemu zadaniu krytycznej analizy każdego przypadku, w której stanowiska zajmowane przez poszczególne osoby zostałyby od razu zaopatrzone w subiektywne, ale rzeczowe uwagi odautorskie. Szkoda tylko, że Autor tego zadania podjąć się nie chciał.

Najciekawszą część recenzowanego opracowania stanowi jego „Zakończenie”. Na kilku stronach podsumowano tutaj wszystkie omówione wcześniej sprawy, zawarto ciekawe wnioski dotyczące praktyki, a także uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*. Jest jednak paradoksalne, że dopiero w zakończeniu zdajemy sobie w pełni sprawę z dojrzałości myśli Autora i jego krytyki empirycznej warstwy odpowiedzialności konstytucyjnej w III RP. Szczególnie negatywnie ocenione zostały: wysoka częstotliwość składania wadliwych wniosków wstępnych (zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym), uzależnienie stanowiska poszczególnych osób od ich sympatii bądź też antypatii politycznych, jak i manewrowanie głosowaniem nad wnioskiem wstęp-

nym, które umożliwia jest przez odejście od zasady dyskontynuacji prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. To w zakończeniu Czytelnik znaleźć może pomoc w rozszyfrowaniu znaczenia gąszczy przedstawionych wcześniej stanów faktycznych i poglądów dotyczących analizowanych spraw. Niestety zakończenie jest tylko zakończeniem, zgrabnie napisanym publicystycznym w istocie artykułem na temat empirii odpowiedzialności konstytucyjnej we współczesnej Polsce. Natomiast recenzent pracy, patrzeć musi na całość. I tutaj wniosek jest jednoznaczny. Pytanie postawione na początku, czy nadzieje czytelnika nie okażą się płonne, musi uzyskać odpowiedź pozytywną. Książka, choć w zamierzeniu adresowana do szerokiego grona czytelników, ze szczególnym uwzględnieniem osób zajmujących się bieżącą analizą rzeczywistości politycznej III RP (dziennikarzy, publicystów, parlamentarzystów, s. 12), nie jest z pewnością w stanie uporządkować wiedzy na temat przedstawionych spraw. To, co miało być w zamierzeniu Autora jej siłą (a więc szczegółowe przedstawienie stanowisk poszczególnych uczestników postępowania), okazuje się być bowiem jej największą słabością. Czytelnik gubi się w warstwie faktograficzno-poglądowej, bezskutecznie szukając przewodnika w postaci krytycznych uwag Autora.

Na koniec trzeba podkreślić, iż opracowaniu naukowemu przydałaby się lepiej przygotowana bibliografia i wykaz aktów prawnych, w którym nie byłoby miejsca na przykład na jedynie rocznikowe wskazanie dzienników urzędowych.

Opracowanie Jacka Zeleśnego ma tę zaletę, że jest pierwszym na rynku wydawniczym całościowym ukazaniem praktyki odpowiedzialności konstytucyjnej w III RP. Być może, niedługo ukażą się następne książki dotyczące tej problematyki. Jak pokazują wydarzenia minionego roku, są to tematy nad wyraz aktualne. Warto zachęcić więc Autora, by raz jeszcze podjął próbę podsumowania tej trudnej, ale ciekawej problematyki. Recenzowana książka służyć może za pewien szkic i źródło refleksji i nie wątpię, iż przy większej dozie krytycznej analizy spodziewać się można naprawdę wartościowej monografii.

Aleksandra Kustra

D. NOTY

Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005

Komitet Redakcyjny: Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzciniński

Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005, s. 507

Jak podkreśla we wstępie prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Janusz Trzciniński, „Zebrane w księdze opracowania dobrze ilustrują rolę i znaczenie sądownictwa administracyjnego w Polsce, a także rezultaty przeprowadzonej w 2004 roku reformy. Ukazują też osiągnięcia orzecznicze sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bez zaangażowania i wysiłków sędziów NSA nie byłoby możliwe wypracowanie i utrzymanie dzisiejszej pozycji sądownictwa administracyjnego”. Księgę tworzą opracowania 34 autorów — sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, także będących już w stanie spoczynku, oraz wybitnych przedstawicieli doktryny współpracujących z NSA. Prace te są zatem owocem judykatury, nie zaś badań teoretycznych, znakomicie więc przybliżają czytelnikowi problematykę związaną z sądową kontrolą działalności organów administracji publicznej. Zbiór jest nie tylko podsumowaniem 25-letniego dorobku NSA, ale także wyjątkową pomocą naukową i dydaktyczną, uwzględniającą reformę sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce w 2004 r.

Walory merytoryczne prezentowanych opracowań są niewątpliwe. Ramy recenzji wykluczają ich szczegółowe omówienie, jedynie można się pokusić o przedstawienie niektórych zasadniczych myśli autorów. Bliższa analiza treści tych artykułów niewątpliwie znajdzie się w oddzielnych publikacjach.

Księgę rozpoczyna praca Barbary Adamiak (profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, sędzia NSA) pt. „Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym”. Temat ten Autorka rozpatruje przede wszystkim z punktu widzenia „prawa do sądu” — „prawa do właściwego sądu”. Omawia budowę systemu wymiaru sprawiedliwości, regulację właściwości sądów powszechnych i administracyjnych oraz instytucje prawne rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych od właściwości sądów administracyjnych. Krytycznie ocenia rozwiązania przyjęte w art. 199¹ kodeksu postępowania cywilnego i art. 58 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które „dają podstawę do jednostronnego władczego rozstrzygnięcia o właściwości danego sądu przez inny sąd”. Autorka postuluje, aby dokonać „na wzór regulacji II Rzeczypospolitej unormowania sporów o właściwość pomiędzy sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi”.

Janusz Borkowski (profesor Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia NSA w stanie spoczynku) w pracy pt. „Elementy oportunistyki w sądowej kontroli administracji publicznej” zmierza do wykazania, że przeniesienie pojęć oportunistyki i legalizmu — zaczerpniętych z nauki procesu karnego — do rozważań o sądowej kontroli admini-

stracji publicznej, stworzenia „płaszczyzny rozważań dotyczących orzecznictwa sądu administracyjnego sprawującego wymiar sprawiedliwości przez wykonywanie kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej”, jest uzasadnione i pożyteczne. Autor konstatuje, że „Analiza natury spraw pozostających we właściwości sądu administracyjnego oraz przepisów prawnych stanowiących podstawę jego kompetencji do orzekania w sprawach sądownoadministracyjnych skłania do wniosku, że występują elementy oportunistów w rozpoznaniu i rozstrzyganiu spraw. Formulowanie zwrotu stosunkowego o zgodności albo niezgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracyjnego następuje z uwzględnieniem wielu różnych okoliczności ważących na stosowaniu prawa w administracji, a to prowadzi do łągodzenia ścisłego legalizmu elementem oportunistów dopuszczonego przepisami zaliczonymi do normy odniesienia”.

W pracy pt. „Uprawnienia samorządów terytorialnych w zakresie podatków, udziałów podatkowych, subwencji i dotacji oraz problem ich sądowej ochrony” Andrzej Borodo (profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, były sędzia NSA), omawiając problematykę prawną uprawnień finansowych samorządów, prowadzi szczegółowe rozważania dotyczące uprawnień samorządów terytorialnych do przyjmowania wpływów podatkowych, a także do roszczenia prawnego o udział w podatku, subwencję ogólną oraz dotacje celowe. Autor stawia ważną tezę, przekonując, że „decentralizacja władzy, samodzielność majątkowa i finansowa samorządów i innych podmiotów zdecentralizowanych [...] powinna oddziaływać w kierunku uznania stosunków finansowych państwo–samorząd za swoiste stosunki cywilnoprawne”. Sąd administracyjny powinien być właściwy tylko wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie uzna zastosowanie decyzji administracyjnej za sposób załatwienia sprawy w dziedzinie stosunków finansowych.

Bogumił Brzeziński (profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu), Autor artykułu „O potrzebie sformułowania sądowej strategii interpretacji ustaw podatkowych”, zajmuje się rozważaniami na temat konieczności podporządkowania zabiegów interpretacyjnych przy stosowaniu prawa podatkowego założeniom ogólnym (strategii interpretacyjnej). Wnikliwie i w interesujący sposób definiuje pojęcie orzeczniczej strategii interpretacyjnej oraz jej funkcje i rodzaje. Podejmuje także próbę identyfikacji elementów stosowanej przez NSA strategii orzeczniczej, konstatując, że „Nawet pobieżna analiza prowadzi do dosyć jednoznacznego wniosku, że sądy nie mają żadnej wyraźnej strategii wykładni prawa podatkowego”, oraz dokonuje analizy skutków takiego stanu rzeczy. Jako pozytywny przykład możliwej kodyfikacji zasad wykładni prawa podatkowego wskazuje na kanadyjski Sąd Najwyższy, który w jednym z wyroków sformułował 5 tez — wytycznych, które mogłyby znaleźć zastosowanie w warunkach polskich. Także omawia dylematy interpretacyjne i przekonuje, że w kwestii zbudowania klarownej strategii interpretacji prawa podatkowego nie chodzi „o kwestię przewidywalności rozstrzygnięć sądowych we wszystkich sprawach, jakie mogą się w przyszłości pojawić, ale o wyeliminowanie w możliwie dużym stopniu rozbieżności orzecznictwa sądowego w sprawach standardowych, w których rozstrzyga się problemy spotykane powszechnie”.

Jacek Chlebny (sędzia NSA) — koncentrując swoje wywody wokół tematu stosowania europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności w sprawach o nadanie statusu uchodźcy — podkreśla, że nadanie cudzoziemcowi statusu uchodźcy następuje wprawdzie na podstawie przesłanek wynikających z umowy międzynarodowej, jednakże wydanie decyzji administracyjnej w tej sprawie wymaga stosowania przepisów procedury krajowej, zawartych nie tylko w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej, ale również w kodeksie postępowania administracyjnego. W podjętych rozważaniach na temat nadania statusu uchodźcy Autor słusznie zauważa, że sam fakt przekazania cudzoziemca do innego kraju UE nie zwalnia państwa przekazującego od wymogu uwzględniania Konwencji praw człowieka i konkluduje wprost, iż w sprawie o nadanie tegoż statusu nie można rozstrzygać bez uwzględnienia postanowień międzynarodowych aktów ochrony praw człowieka.

W opracowaniu autorstwa Wojciecha Chróścielewskiego (profesor Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia NSA) i Zbigniewa Kmiecika (profesor Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia NSA) pt. „Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego” podjęto próbę oceny dorobku tegoż Sądu, jego dokonań i roli w kształtowaniu ładu prawnego. Autorzy dokonali analizy poczynań NSA w zakresie wykładni korygującej, utożsamianej z zabiegami usuwania oczywistych kolizji i wypełniania luk w systemie prawa; wykładni porządkującej; wykładni prokonstytucyjnej, tj. stosowania w orzecznictwie ustawy zasadniczej; wykładni prowolnościowej, respektującej zasady demokratycznego państwa prawnego, oraz wykładni proeuropejskiej, odwołującej się w procesie interpretacji do norm prawa polskiego, będących podstawą rozstrzygnięcia co do unormowań prawa wspólnotowego oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W podsumowaniu rozważań autorzy słusznie przyjmują, że dominującą rolę w orzecznictwie NSA w dającej się określić perspektywie zajmą wykładnia korygująca i proeuropejska.

Ryszard Chruściak (dr, Uniwersytet Warszawski) w opracowaniu „Prace parlamentarne nad konstytucyjnym i ustawowym uregulowaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (1979–2002)” nakreślił rys historyczny prac nad kształtowaniem regulacji prawnych w zakresie sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Autor szczegółowo omawia prace legislacyjne z prezentowanej dziedziny, wskazując liczne koncepcje i rozwiązania ważne dla ustroju i organizacji sądownictwa administracyjnego.

Temat udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym, jak stwierdził Wiesław Czerwiński (sędzia NSA), wiąże się z koncepcją roli i funkcji prokuratury we współczesnym państwie. Autor artykułu trafnie zauważa, iż dekonstytucjonalizacja prokuratury spowodowała osłabienie jej pozycji ustrojowej. Analizuje ponadto możliwości udziału prokuratora w postępowaniu regulowanym przez przepisy k.p.a., przyjmując, że uprawnienia prokuratora w postępowaniu sądowniczym nie wymagają zasadniczych zmian, a uregulowania polskie nie odbiegają od podobnych rozwiązań zawartych w ustawodawstwach innych państw — członków Rady Europy.

W opracowaniu dotyczącym nadużycia prawa do sądu Henryk Dolecki (profesor Uniwersytetu Szczecińskiego, sędzia NSA) porusza kwestie związane z nadużyciem

prawa, zastanawiając się przede wszystkim nad funkcją, jaką w porządku prawnym pełni klauzula generalna zawarta w art. 5 k.c., szczególnie w orzecznictwie NSA. Autor analizuje również kwestię nadużycia przepisów prawa publicznego, w tym prawa do sądu, wyprowadzając wniosek, że przyznanie daleko idących uprawnień do korzystania z drogi sądowej powoduje, iż brak jest wystarczająco skutecznego środka, którym sąd mógłby przeciwdziałać w nadużywaniu tego prawa. Autor podkreśla, że postulowane *de lege lata* rozważania w zakresie prawa do sądu są godne uwagi.

Janusz Drachal (sędzia NSA) w pracy „Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej” wyczerpująco omawia tematykę dostępu do informacji publicznej w polskim porządku prawnym. Prezentuje ewolucję systemu prawnego stanowiącego podstawy prawne informacji publicznych w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz poglądy orzecznictwa sądowego w tym zakresie, wywodząc ciekawy wniosek, iż prawo do informacji publicznej nie było nigdy gwarantem ochrony jednostkowych interesów obywateli i innych podmiotów prawa, lecz wiązało się zawsze z tzw. interesem ogólnym — dobrem publicznym, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, jawności administracji i innych organów w zakresie nieobjętym tajemnicami chronionymi ustawowo.

W dalszej części opracowania Autor poszukuje również reguł funkcjonalnej wykładni praw do informacji, podejmując próbę określenia, czym jest nadużycie prawa do informacji publicznej, oraz zastanawiając się nad procesowymi skutkami nadużycia praw do informacji z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej.

„Problematyka sankcji VAT-owskich” pióra Lesława Gmytrasiewicza (sędzia NSA w stanie spoczynku) obejmuje retrospektywne spojrzenie na niektóre zagadnienia dotyczące jednej, szczególnej dla podatku VAT, instytucji prawnej, jaką są sankcje, które mogą być stosowane wobec podatników. Wobec istniejących wątpliwości interpretacyjnych dotyczących unormowań sankcji — spowodowanych m.in. licznymi nowelizacjami ustawy o VAT, obejmującymi również przepisy sanacyjne — Autor podejmuje się szczegółowej analizy tych zagadnień. Konkluduje, iż problem zgodności przepisów sankcyjnych może budzić uzasadnione wątpliwości, dlatego też — jego zdaniem — problematyka ta będzie niewątpliwie przedmiotem dociekań orzecznictwa i doktryny.

Andrzej Gomułowicz (profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) w pracy pt. „Etyka a opodatkowanie” omawia znaczenie etycznego charakteru idei opodatkowania oraz wpływ norm etycznych na proces legislacji podatkowej. Podkreślając, że „Etyczne idee dotyczące opodatkowania obecne były zawsze w koncepcjach podatkowych”, w interesujący sposób opisuje historię myśli podatkowej i jej filozoficzne konotacje. Prowadzi rozważania, w jakim stopniu i w jakim zakresie dobro jednostki powinno być podporządkowane dobru publicznemu, uznając, że „Spór dotyczący etyki w opodatkowaniu wyraża się zatem także w dylemacie: *salus rei publice suprema lex esto*, czy też *salus civium suprema lex esto*?”. Przyznając, że choć ujęcie idei etyki w opodatkowaniu w sposób doskonały, obiektywny i absolutny nie jest możliwe, zaznacza, że prawodawca nie może porzucić uwzględniania postulatów etyki opodatkowania. W rozważaniach dotyczących etyki opodatkowania w rozwiązaniach

ustrojowych uznaje ponadto, że z unormowań konstytucyjnych można wywieść „zasadę ekonomiczności opodatkowania, rozumianą jako obowiązek ochrony źródeł opodatkowania i obowiązek nienaruszalności podstaw opodatkowania”. Autor podkreśla, że spory dotyczące etyki w opodatkowaniu umożliwiły skonkretyzowanie zasad systemu podatkowego wzbogaconych orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Biuro orzecznictwa przed i po reformie sądownictwa administracyjnego przedstawia Bogusław Gruszczyński (sędzia NSA). Autor przypomina rolę i znaczenie Biura w ujęciu prawnym i faktycznym. Szczegółowo omawia organizację, skład i przedmiot aktywności Biura, z uwzględnieniem zmian kognicji i pozycji ustrojowej NSA. Konstatuje, że rola Biura orzecznictwa była i jest pochodną pozycji NSA, a „obecne regulacje bardziej niż kiedykolwiek sprzyjają rozwojowi jego działalności analitycznej i twórczej”.

Wpływ orzecznictwa NSA na tworzenie prawa omawia Roman Hauser (profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, sędzia NSA), przypominając, że choć NSA nie uczestniczy w procesie tworzenia prawa i nie ma inicjatywy ustawodawczej, ma jednak możliwość wpływania na kształt obowiązującego prawa w innych formach, w szczególności poprzez inicjowanie przez prezesa NSA i składy orzekające sądów administracyjnych postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i działalność uchwałodawczą. Autor dostrzega, że istotny wpływ na kształt obowiązującego prawa ma także bieżące orzecznictwo NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, przede wszystkim poprzez bezpośrednie stosowanie przy rozstrzyganiu Konstytucji RP i odmowę stosowania niezgodnych z konstytucją aktów podustawowych. Autor omawia także wpływ orzecznictwa NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych na tworzenie aktów prawa miejscowego oraz rolę i znaczenie uprawnień sygnalizacyjnych prezesa NSA i składów orzekających. Podsumowując, stwierdza, że „Dokonany przegląd form wpływu NSA na stanowienie prawa i aktywność w tym zakresie pozwalają stwierdzić, że NSA umiejętnie wykorzystuje istniejące możliwości korekty obowiązującego stanu prawa”.

W pracy „Dostęp do informacji przetworzonej” Małgorzata Jaśkowska (dr hab., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, sędzia NSA) definiuje pojęcie informacji przetworzonej i omawia trudną materię przesłanki dostępu. Wnikliwie analizuje obowiązujące w tym zakresie prawo oraz odniesienie do działalności informacyjnej i orzeczniczej NSA. Autorka wykazuje, że „pojęcie informacji przetworzonej i warunkującej dostęp do niej przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, mieszczą się w ogólnych ramach zasad udzielania informacji publicznej, wynikających z prawa międzynarodowego i prawa unijnego”. Praca porządkuje pojęcia z zakresu informacji publicznej, przybliża jej charakter i formy, a ponadto porusza zagadnienia związane z udostępnianiem informacji przetworzonej.

Andrzej Kabat (profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, sędzia NSA w stanie spoczynku) w pracy zatytułowanej „Wnioski i pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego do Trybunału Konstytucyjnego” omawia konstytucyjne i ustawowe cele tych instytucji, uprawnienia do wnoszenia pytań prawnych oraz

krag podmiotów, którym przyznano owo uprawnienie na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. Autor przypomina, że od pierwszych miesięcy działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego NSA często korzysta z możliwości uruchomienia postępowania przez Trybunałem. W pracy omówiono zajmujące i ważne wystąpienia NSA, których częstą konsekwencją były istotne nowelizacje prawa. Autor podkreśla, że „Wystąpienia Naczelnego Sądu Administracyjnego do Trybunału Konstytucyjnego oraz ich szeroki zakres przedmiotowy wynikający z rozległości prawa administracyjnego sprawiły, że rozważana działalność tego Sądu miała wpływ zarówno na częstotliwość, jak i na rzeczowy zakres kontroli wykonywanej przez TK. Niewątpliwie stwarzało to warunki sprzyjające ujednocnieniu tego orzecznictwa oraz podporządkowywania go normom konstytucyjnym”.

Wiesław Kisiel (dr hab., Uniwersytet Jagielloński, sędzia NSA) w pracy pt. „Aktualne problemy orzecznictwa dotyczące zagadnień związków komunalnych (na przykładzie związku wodociągowo-kanalizacyjnego)” podejmuje próbę odpowiedzi na pytania, które pojawiły się z chwilą wystąpienia niektórych gmin z dotychczasowych związków komunalnych i odmiennego organizowania lokalnego rynku usług. Autor zwraca uwagę na znaczenie ustawowego rozróżnienia działalności regulacyjnej i faktycznego świadczenia usług; odnosi się także do kwestii rzeczywistej możliwości podjęcia przez radę gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia projektów przedłożonych przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne. Autor dowodzi, że regulaminem nie można zastrzec żadnemu imieniu wskazanemu przedsiębiorcy monopolu na świadczenie usług wodociągowo-kanalizacyjnych; niedopuszczalne jest także wprowadzenie zakazu udzielania przez wójta gminy zezwolenia na świadczenie tych usług przedsiębiorcom. Taka konkluzja — zdaniem Autora — jest równoznaczna z wnioskiem, że większość regulaminów jest sprzecznych z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa.

Józef Kremis (sędzia NSA) w pracy pt. „Ochrona własności w procesie upaństwowienia niektórych nieruchomości i przedsiębiorstw w orzecznictwie sądowym” dokonuje analizy i oceny orzecznictwa NSA w zakresie ochrony prawa własności przed nielegalnym działaniem administracji, opartego na trzech historycznych aktach prawnych o charakterze ekspropriacyjnym. Autor zarysowuje rolę sądownictwa administracyjnego w ochronie prawa własności przed restrykcyjnymi skutkami procesu upaństwowienia i nacjonalizacji, opierając się na aktach wydanych na podstawie Dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN o przeprowadzaniu reformy rolnej, a także orzeczeń wydanych w sprawach związanych z nacjonalizacją prowadzoną na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej i uregulowań zawartych w dekrete z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. W podsumowaniu Autor podkreśla, że „orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego zweryfikowało wiele wadliwych rozstrzygnięć, zwłaszcza w trybie stwierdzenia ich nieważności, umożliwiając niejednokrotnie restytucję praw podmiotowych bezprawnie odjętych działaniami administracji”.

Tadeusz Kuczyński (profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, sędzia NSA), omawiając temat rozgraniczenia dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych w pierwszej kolejności rozróżnia pojęcie stosunku służbowego na pracownicze stosunki służbowe i niepracownicze zatrudnienie o charakterze administracyjnoprawnym, przy czym te pierwsze są właściwe dla osób zatrudnionych na podstawie mianowania m.in. w urzędach państwowych służby cywilnej, prokuraturze czy sądownictwie. Autor podkreśla, że natura aktu mianowania pracowniczego i powstałego w jego wyniku stosunku prawnego jest przedmiotem odmiennych ocen w doktrynie. W orzecznictwie SN zawarto przekonanie o możliwości niejednolitego traktowania natury prawnej aktu mianowania, który — stosownie do konkretnej sytuacji — może przybierać postać aktu prawa administracyjnego lub czynności prawa pracy. Z kolei, w nauce prawa administracyjnego — jak podkreśla — panuje pogląd, iż mianowanie to akt administracyjny, jednostronnie rozstrzygający w indywidualnej sprawie, powodujący powierzenie stanowiska i nawiązanie stosunku pracy. Autor wyczerpująco omawia istotę wymienionych stosunków prawnych, wskazując nie tylko na rozbieżności interpretacyjne, ale prezentując także liczne ciekawe przykłady i rozwiązania.

Ryszard Mastalski (profesor Uniwersytetu Wrocławskiego) w opracowaniu pt. „Podstawowe problemy orzecznictwa podatkowego” wychodzi z założenia, że „W prawie podatkowym szczególnego znaczenia nabiera zasada pewności prawa oraz związane z nią bezpieczeństwo prawne podatników” — zasada, która nie może być budowana na treści ustaw bez uwzględnienia jej konkretyzacji przez sądy. Autor w przystępny sposób omawia problematykę związaną z zagadnieniami legislacyjnymi w Polsce w sferze prawa podatkowego oraz relacje pomiędzy prawem krajowym i wspólnotowym, stanowiącym samodzielny, odrębny porządek prawny. Orzecznictwo w sprawach podatkowych należy rozpatrywać w różnych płaszczyznach — sądów krajowych i ETS, a wykładnia polskiego i wspólnotowego prawa podatkowego powinna tworzyć „nową jakość wykładni prawa podatkowego przyjętej przez ETS, wynikającą w znacznej mierze ze specyfiki prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego”.

Ryszard Mikosz (profesor Uniwersytetu Śląskiego, sędzia NSA) porusza zagadnienie orzecznictwa NSA w sprawach z zakresu górnictwa, skupiając się przede wszystkim na materii, która doczekała się interesującej wykładni NSA, dokonywanej w ramach sprawowanej przez ten sąd kontroli działania administracji publicznej. Autor przypomina stanowiska NSA oparte na konstrukcji odpowiedzialności za szkody górnicze przyjętej w nieobowiązującym już dekrete z dnia 6 maja 1953 r. Prawo górnicze, wskazując liczne problemy, z którymi borykał się wówczas NSA. Choć aktywność górnicza została ograniczona, sądy administracyjne nadal rozstrzygają znaczną liczbę spraw związanych z tą formą prowadzenia działalności, zaś w pracy zawarto nie tylko ciekawe przedstawienie rozwiązań interpretacyjnych i orzeczniczych Sądu, ale poruszono także istotny problem związany z tematyką górnictwa, a mianowicie kwestię obciążenia podatkiem od nieruchomości podziemnych wyrobisk górniczych.

Artur Mudrecki (sędzia NSA) podejmuje temat prawa strony do rzetelnego procesu przed sądem administracyjnym, rozpatrując m.in. kwestię poziomu ochrony, jaki wy-

znacza wypracowany przez społeczność międzynarodową standard. Zaznaczając, że jednym z głównych celów reformy sądownictwa administracyjnego, wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2004 r., było zapewnienie stronie prawa do rzetelnego procesu, Autor przypomina, że prawo do rzetelnego procesu sądowego — jak wynika z licznych definicji doktryny — obejmuje prawo do sprawiedliwego i publicznego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w toczącej się sprawie, w rozsądnym terminie, przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. W opinii Autora pojęcie „rzetelnego procesu” to w szerszym znaczeniu przestrzeganie praw ujętych w przepisach prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Autor wymienia liczne korzyści, jakie przyniosła reforma sądownictwa administracyjnego, a zalicza do nich m.in. ustanowienie 16 nowych sądów administracyjnych, zwiększenie liczby sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, asesorów sądowych, referendarzy i asystentów, co powinno wpłynąć na efektywność sprawowania władzy sądowej.

Instytucję opłaty planistycznej ponoszonej przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości na rzecz gminy w przypadku wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przedstawia Zygmunt Niewiadomski (profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, sędzia NSA) w pracy „Opłata planistyczna na rzecz gminy w świetle rozwiązań prawnych i orzecznictwa”. Autor szczegółowo omawia tę instytucję, prezentując rozwiązania ustawowe, a także rozważając jej publicznoprawny charakter. Przypomina, że jeszcze do niedawna stosowano do opłaty planistycznej przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Jednakże NSA słusznie — zdaniem Autora — w wyroku z 3 września 2004 r. uznał, że choć opłata na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma niektóre cechy podatku w świetle art. 6 ustawy, to za taki podatek nie może być uznana.

Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądowym jest tematem pracy Stanisława Prutisa (profesor Uniwersytetu w Białymstoku, sędzia NSA). Samodzielność gminy jest podstawowym atrybutem jej samorządności, normatywnie wyrażonym w art. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gmina wykonuje swoje zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej podniesionej do rangi konstytucyjnej. Autor przypomina, że kontroli legalności podlegają wszelkie uchwały organów stanowiących oraz zarządzenia organów wykonawczych. Skarga obywatelska służy natomiast kontroli sprawowania administracji publicznej przez pryzmat ochrony interesu prawnego lub uprawnień konkretnego podmiotu prawa. Nadzór nad legalnością działania samorządu terytorialnego sprawowany jest z urzędu w interesie ogólnym, podczas gdy skarga służy ochronie interesu poszczególnych podmiotów prawa.

W płaszczyźnie procesowej ochrona samodzielności gminy jest realizowana w ramach sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Autor koncentruje swoje rozważania wokół mechanizmów ochrony samodzielności gminy. Zwraca uwagę na potrzebę „dal-

szych dociekań doktryny nad kryteriami rozgraniczenia spraw cywilnych i spraw z zakresu administracji publicznej. Potrzeba ta narasta od czasu funkcjonowania dwóch odrębnych pionów sadownictwa: sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych”. Przypomina, że owo rozgraniczenie ma charakter czysto formalny, bowiem w każdym wypadku uznania przez którykolwiek sąd swej niewłaściwości — drugi musi rozpatrywać sprawę. Dlatego tak ważne jest — jego zdaniem — dążenie do precyzyjnego, pozytywnego określenia pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej” jako przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego.

Autor kończy rozważania, wysuwając propozycję kryteriów wyodrębnienia spraw z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uważa, że uchwała organu gminy, o której mowa w wymienionym przepisie, jest formą wyrażenia woli przez organ gminy: „O tym, czy jest ona oświadczeniem woli w rozumieniu prawa cywilnego, czy aktem administracji kształtującym władczo sytuację innych podmiotów, decyduje podstawa prawna jej podjęcia oraz sposób kształtowania sytuacji prawnej adresata tej woli. Do spraw z zakresu administracji publicznej zaliczyć należy sprawy kształtowane aktem administracji, kształtującym władczo sytuację obywatela, podjętym na podstawie przepisów prawa publicznego. Takie ujęcie zapewni pogodzenie dwóch wartości konstytucyjnie chronionych — prawa obywatela do właściwego sądu oraz ochrony samodzielności gminy”.

Artykuł Ryszarda Skubisza (profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, sędzia NSA) dotyczy zdolności odróżniającej znaku towarowego w prawie europejskim i prawie polskim jako przeszkody rejestracji albo podstawy unieważnienia prawa z rejestracji znaku towarowego, rozpatrywanych z perspektywy Urzędu Patentowego, a następnie orzecznictwa sądów administracyjnych w postępowaniach dotyczących udzielania prawa ochronnego na znak towarowy albo unieważnienia tego prawa. Autor szczegółowo omawia pojęcie zdolności odróżniającej znak towarowy. Opierając się na treści Konwencji paryskiej z 20 kwietnia 1983 r. o ochronie własności przemysłowej, dyrektywy o znakach towarowych oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dokonuje analizy prawa polskiego i jego porównania z regulacją dyrektywy. Nieprzyjęcie przez prawo polskie literalnie regulacji dyrektywy o znakach towarowych spowodowało trudności w procesie stosowania prawa i korzystania z orzecznictwa ETS. Autor postuluje wobec tego „dokonanie nowelizacji art. 129 p.w.p. w sposób zapewniający literalną zgodność tego przepisu z art. 3 dyrektywy o znakach towarowych. Taka interwencja ustawodawcza niewątpliwie ułatwi Urzędowi Patentowemu — i później Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu — korzystanie z judykatów ETS”.

Małgorzata Stahl (profesor Uniwersytetu Łódzkiego, sędzia NSA) w pracy „Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym” omawia problematykę nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego i ochrony jego samodzielności w orzecznictwie sądów administracyjnych, nawiązując do uregulowań sprzed 1939 r. i orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ciekawie ujmuje zagadnienie legitymacji do wniesienia skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze,

przywołując stanowiska judykatury. Szczegółowa analiza pozwala Autorce wyprowadzić wniosek, że niedopuszczalne jest wnoszenie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody przez jakikolwiek inny podmiot niż te, które zostały wskazane w ustawach ustrojowych, nawet wówczas gdy rozstrzygnięcie narusza interes prawny lub uprawnienie tego podmiotu. Autorka omawia dalej praktyczne wątpliwości, jakie nasuwają się po przyjęciu tej tezy. Na szczególną uwagę zasługuje podjęcie problemu obowiązku wszczęcia postępowania nadzorczego na bezczynność rady gminy.

Podnoszone w artykule wątpliwości dotyczą tak fundamentalnych spraw, jak prawo do sądu czy konstytucyjna zasada równości. Autorka konstatuje, że wiele z nich rozstrzygnąć może orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych i doktryna, lecz wskazuje przy tym na potrzebę pilnej modyfikacji przepisów regulujących omawiane kwestie ustrojowe.

Jerzy Stelmasik (profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, sędzieza NSA) w pracy dotyczącej obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych dokonuje charakterystyki tych obszarów oraz kolizji interesów publicznych z interesami indywidualnymi. Powołując się na orzecznictwo NSA i doktrynę, Autor zaznacza, że w każdym wypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi i udowodnić jego doniosłość w takim stopniu, by wymagał on określenia uprawnień indywidualnych obywateli. W podsumowaniu podkreśla „wzrastającą rolę tzw. prawa sędziowskiego na wykładnię, z jednej strony stanu prawnego, który niekiedy tworzy nawet *ratio legis* danej normy prawnej, a z drugiej strony wpływa na orzekanie w tym zakresie przez organ administracji publicznej, w drodze ich szerokiego „samorozwiązania” przy rozstrzygnięciu pochodnych spraw”.

Zbigniew Szonert (sędzia NSA w stanie spoczynku) w pracy „Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych” skupia się przede wszystkim na skomplikowanej sytuacji sędziego administracyjnego i jego roli w budowaniu podstaw praworządności w demokratycznym państwie prawnym. Zwraca uwagę na ogromną rolę kolejnych kierownictw NSA, które w trudnych warunkach przekształceń ustrojowych modyfikowały ustrój sądownictwa administracyjnego. Wyczerpująco przedstawia kolejne etapy kształtowania podstaw prawnych sądownictwa administracyjnego w trudnym okresie transformacji ustrojowej i zapytuje, czy owe procedury i środki materialne, w które wyposażono system sądownictwa, są wystarczające do jego prawidłowego funkcjonowania, a także jakie cechy powinien spełniać kandydat na stanowisko sędziego w trudnym okresie przekształceń ustrojowych. Swoistą lawinę legislacyjną, która w okresie zmian ustrojowych przybrała absurdalne rozmiary, Autor ocenia krytycznie, przywołując wielokrotnie nowelizowany kodeks postępowania administracyjnego. Jednocześnie docenia rolę orzecznictwa administracyjnego, które przez lata praktyki administracyjnej i sądowej wyznaczyło klarowne i stabilne zasady interpretacji i stosowania przepisów tego kodeksu.

„Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” to artykuł Jerzego Świątkiewicza (dr hab., zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, sędzia NSA

w stanie spoczynku), który rozpatruje rozwój orzecznictwa NSA przez pryzmat wcześniejszych regulacji prawnych, które wyznaczały kognicję i prawo materialne, stanowiły miernik ocen sądowych i sądową praktykę stosowania prawa. Autor wspomina odradzanie się sądownictwa administracyjnego na tle sytuacji politycznej i społecznej w końcu lat 70. i omawia jego rozwój w latach następnych. Praca koncentruje się wokół trzech kwestii: mierników kontroli, czyli pojęcia przepisów prawa, przy czym Autor przypomina, że NSA już w 1981 r. stwierdził, że tzw. samoistna uchwała Rady Ministrów nie może stanowić podstawy prawnej decyzji nakładającej obowiązki na obywateli i niepaństwowe jednostki organizacyjne. NSA jako pierwszy wśród organów państwowych zaczął stosować przepisy konstytucji, sformułował pojęcie decyzji administracyjnej, zidentyfikowania zaświadczeń, zwłaszcza na pograniczu decyzja deklaratoryjna–zaświadczenie. Odrębnym blokiem tematycznym w orzecznictwie NSA jest zasięg kontroli sądowej w sprawach poddanych kognicji NSA i wykładni prawa — Autor nie pomija spraw kontrowersyjnych, jakie istniały w tej materii pomiędzy NSA i Sądem Najwyższym.

„Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, to tytuł artykułu Janusza Trzczińskiego (profesor Uniwersytetu Warszawskiego, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego) i hasło będące punktem wyjścia dyskusji na temat normatywnego znaczenia art. 1 Konstytucji RP oraz propozycji dotyczącej metodologii badań nad zawartą w tym przepisie zasadą konstytucyjną. Autor podkreśla, że większość zasad konstytucyjnych zawartych w Rozdziale I Konstytucji RP została w literaturze prawa konstytucyjnego opisana albo dlatego, że została jasno wyrażona, albo dlatego, że orzecznictwo TK, SN i NSA pozwoliło treść konkretnej zasady opisać.

Odnosnie do art. 1 Konstytucji, prób zdekodowania treści normatywnej zasady wyrażonej w tym przepisie nie podjęto ani w ramach prawa konstytucyjnego, ani w orzecznictwie. Swoistą próbę podejmuje więc Autor, podając konkretne definicje, tezy i konkluzje. Gdy chodzi o dobro wspólne w kontekście tego przepisu konstytucji, „to mówimy o państwie, o jednostce, a przede wszystkim o relacji pomiędzy tymi podmiotami i że relacja ta nie redukuje się do płaszczyzny wolności praw i obowiązków jednostki i przyczyn oraz metod ich ograniczania”. Formuła ta, z której pośrednio wynika koncepcja państwa, charakteryzuje przyjętą w konstytucji koncepcję praw i wolności. „Jest to bez wątpienia indywidualistyczna koncepcja praw jednostki. Rozstrzyga w ten sposób wątpliwość: jednostka dla państwa, czy państwo dla jednostki — na rzecz służebnej roli państwa wobec obywateli” z zachowaniem tych wartości, które stanowią o bycie państwa — wartości, o których mowa w art. 5 Konstytucji.

Rozważania prowadzą Autora do nieuchronnego wniosku, że przyjęta koncepcja Rzeczypospolitej Polskiej jako „dobra wspólnego” wszystkich obywateli pozostaje we wzajemnym związku z koncepcją państwa, z koncepcją wolności i praw jednostki, a także wyznacza obszary regulacji konstytucyjnych mających zasadnicze znaczenie dla opisanego formuły zawartej w art. 1 Konstytucji. Przemyślenia dotyczące warunków uznania „dobra” (państwa) za dobro wspólne oraz praw stanowiących o istocie instytucji wolności i praw w ramach koncepcji dobra wspólnego skłaniają czytelnika do dalszego zgłębiania tej kwestii. W celu zdefiniowania treści formuły zawartej w art. 1

Konstytucji Autor analizuje także inne obszary materii konstytucyjnej, tj. obszar funkcjonowania instytucji publicznych składających się na system organów władzy publicznej i obszar reguł stanowienia prawa oraz treści i skuteczności samego prawa.

Adam Zieliński (profesor Uniwersytetu Warszawskiego, sędzia NSA w stanie spoczynku) w pracy „Wkład Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy” powraca pamięcią do pierwszych lat działalności NSA — do okresu kształtowania się podstawowych metod pracy Sądu i kierunków jego orzecznictwa. Omawia aktywność Sądu nie tylko na polu orzeczniczym, ale i na forum międzynarodowym, w szczególności w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Sądów Administracyjnych w Paryżu. Przypomina pierwsze Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA poświęcone problematyce możliwości bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych przez sądy, dyskusję komentatorów i glosatorów w tej sprawie oraz pozytywną rolę mediów.

Autor szczegółowo omawia poglądy orzecznictwa i doktryny w sprawie podległości sędziów w wypadku stwierdzenia, że ustawa jest sprzeczna z Konstytucją RP. Sam jest przy tym „zwolennikiem poglądu, że art. 178 ust. 1 Konstytucji pozwala sędziemu, by w wypadku sprzeczności ustawy z Konstytucją odmówił zastosowania ustawy i rozstrzygnął sprawę przy bezpośrednim zastosowaniu Konstytucji, o ile tylko z Konstytucji da się w danej sytuacji wyprowadzić konkretną normę prawną” i prowadzi polemikę ze zwolennikami poglądu przeciwnego. Sugeruje też, „aby sędziowie w procesie stosowania prawa częściej odwoływali się też do przepisów umów międzynarodowych i prawa wspólnotowego, zwłaszcza do Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Akty te zawierają bowiem w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela dokładnie te same treści, co Konstytucja, która przecież była opracowywana pod wyraźnym ich wpływem”.

Problemy prawnorolne orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1998–2003 omawia Andrzej Zieliński (profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, sędzia NSA), wychodząc z założenia, że prawo rolne jest nową dziedziną prawa, wyłonioną we wtórnym podziale. Prawo to „Ma charakter kompleksowy, jego zaś regulacje są typowe dla prawa administracyjnego lub cywilnego albo mają też niekiedy charakter mieszany. Obecnie cywilne i administracyjne metody regulacji stosunków społecznych w rolnictwie występują obok siebie, są równorzędne”. Autor przedstawia niektóre koncepcje orzecznictwa administracyjnego z zakresu: podatku rolnego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ewidencji gruntów, lasów, wspólnot gruntowych, gospodarki wodami czy planowania przestrzennego, inwestycji w rolnictwie oraz rozgraniczenia. Autor wyczerpująco przedstawia tę problematykę, przywołując konkretne rozstrzygnięcia sądów, tym samym porządkując obraz prawa rolnego.

Księgę zamyka artykuł Jana Zimmermanna (profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzia NSA) pt. „Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego”. Autor wskazuje „kilka ogólnych i podstawowych cech sądownictwa administracyjnego, które wydają się ważne dla określenia miejsca, w jakim polskie sądownictwo administracyjne obecnie się znajduje, a także dla jego naprawy i ulepszenia”.

Punktem wyjścia pracy jest analiza określeń „sądowa kontrola administracji” i „sądownictwo administracyjne” na gruncie tezy, że „w obrębie sądownictwa administracyjnego (przynajmniej w obrębie modelu tego sądownictwa, których do zasady wyklucza merytoryczne działanie sądu) kontrowersyjne jest twierdzenie, że działanie sądu administracyjnego jest „wymiarom sprawiedliwości” w sensie przedmiotowym, a także, że kontrola jest wymiarem sprawiedliwości.” Następnie Autor definiuje i omawia pojęcie „sporu” w postępowaniu administracyjnym, uznając, że organ i drugą stroną łączą stosunki procesowe z sądem administracyjnym, ale stosunek materialnoprawny nadal łączy strony, przy czym krytycznie ocenia poglądy, według których przed sądem powstaje stosunek spornoadministracyjny lub sądowo-procesowy.

Autor podaje ścisłe określenie sprawy sądowoadministracyjnej — jest to ta sama sprawa, która istniała wcześniej w postępowaniu administracyjnym zakończonym decyzją zaskarżoną do sądu lub która istniała w trakcie przygotowania aktu podlegającego zaskarżeniu — i prowadzi rozważania na temat podziału władz i funkcji sądu administracyjnego. Ten ciekawy wywód kończy się stwierdzeniem, że „jakkolwiek w obecnym państwie prawnym klasyczna zasada podziału władz straciła na znaczeniu i ostrości, ale w jakiejś formie istnieje, to w obrębie sądownictwa administracyjnego ulega ona zatarciu”. Cenne jest jego omówienie pośredniego celu istnienia sądów administracyjnych, jakim jest ochrona przyjętego katalogu wartości, która została w artykule poddana analizie z punktu widzenia systemów ochrony prawa podmiotowego oraz obiektywnego porządku prawnego. Rozważania skłaniają Autora do wniosku, że w polskim sądownictwie administracyjnym można mówić o dwoistości przedmiotu ochrony.

Konkluzje Autora uzasadniają konieczność zmiany lub uzupełnienia obowiązującego prawa: dokładnego uregulowania kwestii zakresu przedmiotowego sądownictwa administracyjnego, wprowadzenia pełnej, a nie ułomnej dwuinstancyjności oraz wyposażenia sądów administracyjnych „w możliwość działania w oparciu o odrębną, specjalnie dla nich przeznaczoną przemyślaną procedurę” i w instrumenty umożliwiające wpływanie sądu administracyjnego na prawidłowe wykonywanie przez administrację publiczną kompetencji, które zobowiązana jest realizować po wyroku sądowym.

Wydana z okazji jubileuszu Naczelnego Sądu Administracyjnego księga to zbiór prac poruszających fundamentalne kwestie ustrojowe sądownictwa administracyjnego w demokratycznym państwie prawnym, w tym filozofię ustrojową i system wartości, który legł u jego podstaw. To także obraz ogółu zagadnień, z jakimi na co dzień stykają się sędziowie sądów administracyjnych, problematyki, która kształtowała orzecznictwo i złożyła się na dorobek sądownictwa administracyjnego na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat. Artykuły, w których zawarli rozważania wybitni przedstawiciele nauki i wymiaru sprawiedliwości, stanowią — dzięki wyrażonym w nich tezom i poglądom — swoistą kompilację interpretacji i objaśnień, wzbogaconą konkretnymi wnioskami i postulatami rozwiązań legislacyjnych. Konfrontacja poglądów autorów z praktyką i życiem politycznym będzie zachętą do dalszych rozmyślań i pracy naukowej.

Tak wyjątkowy zbiór jest cennym źródłem wiedzy dla teoretyków i praktyków. Czytelnik przekona się, że stanowi nie tylko potrzebny i pożyteczny materiał dydaktyczny, ale jest także bodźcem i zachętą do samodzielnych analiz i poszukiwań.

Dobrze, że przy okazji jubileuszu ukazała się — jak to ujął prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Janusz Trzcíński — księga pamiątkowa przedstawiająca dorobek orzecznicy i funkcjonowanie NSA, choć pozostaje żałować, że sposobność do publikowania podobnych zbiorów nie nadarza się częściej.

Krzysztof Czeszejko-Sochacki

WAWRZYNIEC KONARSKI

System konstytucyjny Irlandii

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 117

Opracowanie *System konstytucyjny Irlandii* autorstwa Wawrzyńca Konarskiego — to kolejna pozycja z serii „Systemy konstytucyjne państw świata”. Na uznanie zasługuje już sam fakt podjęcia się przez Autora analizy systemu konstytucyjnego Irlandii, ponieważ jest to przedsięwzięcie niezwykle złożone. Poza trudnościami natury warsztatowej, o których wspomnę na końcu, należy wskazać także na fakt, iż polskojęzyczna literatura dotycząca Irlandii jest skromna.

Rozważania poświęcone Konstytucji Irlandii z 1937 r. poprzedza część o charakterze historycznym, obejmująca wstęp oraz rozdział I. We wstępie Autor zamieścił informacje statystyczne, krótko scharakteryzował pozycję międzynarodową Irlandii, a także historię Irlandii poczynawszy od IV w. p.n.e. Rozdział I omawia historię konstytucjonalizmu irlandzkiego w latach 1919–1937. Do części historycznej można także zaliczyć rozdział VI, dotyczący systemu partyjnego Irlandii. Znalazły się tam szczególne informacje o irlandzkiej scenie politycznej w latach 1923–1932 (stanowiące około połowy objętości rozdziału) oraz — niezbyt przejrzyste informacje — dotyczące wielkości poparcia dla poszczególnych irlandzkich partii politycznych w latach 1932–2002. Głównie informacje o charakterze historycznym zawiera także rozdział XII dotyczący stanów nadzwyczajnych.

Część opracowania — analizująca irlandzki system konstytucyjny — otwiera rozdział II, zatytułowany „Cechy Konstytucji Irlandii z 1937 roku”. Autor poświęcił w nim wiele miejsca procedurom zmiany ustawy zasadniczej zarówno obowiązującym aktualnie, jak też stosowanym wcześniej. W. Konarski wskazuje także na specyficzne dla Konstytucji Irlandii odwołania do religii rzymsko-katolickiej oraz przybliży okoliczności ich wprowadzenia. Zwraca także uwagę na również specyficzne, wyeksponowane w ustawie zasadniczej akcenty nacjonalistyczne, związane z podziałem wyspy Irlandii

na część niepodległą oraz należącą do Wielkiej Brytanii. Konstytucyjne podstawy ustroju państwa stanowią przedmiot rozważań składających się na rozdział III. Jak trafnie zauważa Autor, rozwiązania ustrojowe przyjęte w irlandzkiej konstytucji wydają się nawiązywać zarówno do rozwiązań kontynentalnych (Austria, Portugalia), jak też do tradycji anglosaskiej. Na uwagę zasługuje wyraźne wyeksponowanie wątku dotyczącego republikańskiej formy rządu, funkcjonującej w Irlandii, mimo iż kwestii tej nie regulują przepisy ustawy zasadniczej. Rozdział IV, zatytułowany „System praw i wolności obywatelskich”, to analiza funkcjonowania systemu opartego na konserwatywno-liberalnych zasadach zawartych w przepisach konstytucji, którego zmiana jest jednak możliwa poprzez ustanawianie poprawek do konstytucji akceptowanych bądź odrzucanych podczas referendum. Autor przytoczył przykłady dowodzące, że katalog praw człowieka jest — dzięki wprowadzonym do konstytucji poprawkom — stopniowo liberalizowany (legalizacja „turystryki aborcyjnej”, legalizacja rozwodów).

Rozdział V poświęcony został systemowi wyborczemu Irlandii. System irlandzki, słusznie uchodzący za skomplikowany, został przez Autora zanalizowany trafnie i przedstawiony w sposób czytelny, jednak nie bezbłędny. System przeliczania głosów, oparty na kwocie Droopa, zwany systemem pojedynczego głosu przechodniego (przenoszono), został przedstawiony w sposób trudny do zrozumienia. Zdziwienie czytelnika może też budzić zastosowana przez Autora terminologia. Pisząc o prawie wyborczym do *Dáil Éireann* Autor już w podtytule używa określenia „izba niższa”, nie wyjaśniając, czym uzasadnia takie określenie (s. 39). Podobnie *Seanad Éireann* określany jest jako „izba wyższa”, bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia (s. 45). Argumenty pozwalające na operowanie terminami „wyższa” i „niższa” w odniesieniu do izb Parlamentu czytelnik odnajduje w podrozdziale „Parlament” (s. 65).

Struktura naczelnych organów państwa, nazywanych przez Autora „władzami państwa”, została przedstawiona w rozdziale VII, najobszerniejszym w omawianym opracowaniu (26 stron). Na podrozdział poświęcony Prezydentowi Irlandii — poza licznymi informacjami historycznymi — składają się także fragmenty regulujących sprawowanie tego urzędu przepisów konstytucji Irlandii, niestety niezanalizowany. Bliżej zostały przedstawione jedynie tzw. osobiste uprawnienia głowy państwa (nazywane przez Autora także osobistymi uprawnieniami prezydenta, s. 62 oraz samodzielными kompetencjami prezydenta, s. 66). W kolejnym podrozdziale, poświęconym parlamentowi, Autor umieścił szczegółowe informacje o wewnętrznej strukturze obu izb — *Dáil Éireann* i *Seanad Éireann*. Jest to istotne, gdyż zgodnie z przepisami Konstytucji Irlandii, ich kompetencje często się wzajemnie przeplatają czy wręcz uzupełniają. Na słowa uznania zasługuje także bardzo obszerne i przejrzyste omówienie rodzajów i kompetencji działających w Irlandii komisji parlamentarnych. Równie szczegółowa i precyzyjna jest analiza przepisów regulujących powoływanie oraz pełnienie urzędu przez premiera i członków rządu, przeprowadzona w podrozdziale zatytułowanym „Rząd i administracja centralna”.

Rozdział VIII poświęcony został procedurom ustawodawczym oraz budżetowym. Procedura przygotowania i uchwalania ustaw została dokładnie omówiona, począwszy

od prawa inicjatywy, poprzez ogólną debatę, pracę w komisjach, przyjęcie projektu, aż do uchwalenia ustawy. Autor słusznie wyodrębnił i omówił procedurę przygotowania i uchwalenia ustaw finansowych, gdyż zarówno Konstytucja Irlandii, jak i zwyczaj nakazują w ich przypadku postępować odmiennie.

Rozdziały IX, X i XI charakteryzują system rządów, ochronę praw człowieka oraz samorząd terytorialny. System rządów Irlandii Autor przedstawił z perspektywy nieposiadającego dominującej pozycji parlamentu. Trafnie wskazał na jego faktyczne uzależnienie od decyzji podejmowanych przez organy władzy wykonawczej, szczególnie przez rząd. Prawdłowo sformułowane wnioski zostały niestety wsparte odniesieniami do wypowiedzi autorów pozycji pochodzących jakby z innej epoki (przypisy 120, 121, 123 na s. 90–91). Rozdział X „System ochrony prawnej i gwarancji praw obywatelskich” składa się z dwu części. W jednej omówiono strukturę i kompetencje sądownictwa, a w drugiej — bardzo skromny opis historii utworzenia instytucji irlandzkiego ombudsmána oraz krótkie wyliczenie jego kompetencji. Warto odnotować, że w rozdziale X Autor wskazał na rolę, jaką w systemie praw człowieka Irlandii odgrywają poprawki do ustawy zasadniczej. Niestety wątek ten, pomimo iż niezwykle ważny oraz interesujący czytelnika niemającego styczności z tego typu koncepcją zmian konstytucji, jest niezwykle skromny. Rozdział XI został poświęcony systemowi władzy lokalnej, pomimo iż traktuje o kwestiach mających kluczowe znaczenie w zdecentralizowanym państwie, posiada najmniejszą ze wszystkich rozdziałów objętość.

Opracowanie kończy aneks, zawierający dane podziału administracyjnego, głównych irlandzkich partii politycznych, wyników wyborów do *Dáil Éireann* w latach 1932–2002, osób pełniących funkcje Prezydenta Irlandii od 1938 r., oraz osób pełniących funkcję prezesa Rady Ministrów od 1932 r., struktury władzy w Irlandii oraz trybu ustawodawczego.

Należy podkreślić, że Autor podejmując trud stworzenia opracowania poświęconego analizie systemu konstytucyjnego Irlandii, stanął przed niezwykle trudnym zadaniem. Można wskazać wiele czynników na poparcie tej tezy. Po pierwsze, Konstytucja Irlandii z uwagi na swą metrykę (została uchwalona w 1937 r.) różni się znacznie od współczesnych ustaw zasadniczych, co utrudnia prowadzenie badań porównawczych. Po drugie, konstytucjonalizm irlandzki zaczerpnął wiele rozwiązań ustrojowych zarówno z dorobku Europy kontynentalnej, jak też z tradycji anglosaskiej, tworząc w ten sposób pewną, niełatwo poddającą się analizie hybrydę. Po trzecie, w tekście konstytucji Irlandii umieszczono wiele odwołań, których zrozumienie wymaga dogłębnej analizy historycznej. Po czwarte, od 1937 r. Konstytucja Irlandii była wielokrotnie modyfikowana poprzez wprowadzanie poprawek. Po piąte, Konstytucja Irlandii jest w oryginale napisana językiem bardzo trudnym, a ponadto zawiera wiele niejasnych sformułowań. Ich zrozumienie wymaga sięgnięcia do źródeł w postaci szczegółowych opracowań z historii Irlandii i narodu irlandzkiego.

Pomimo wspomnianych trudności, Autor stworzył opracowanie ułatwiające zrozumienie skomplikowanego systemu irlandzkiego. Opracowanie zawiera — zaczerp-

nięte z historii parlamentaryzmu irlandzkiego — przykłady, które pozwalają zrozumieć, jak są interpretowane przepisy irlandzkiej ustawy zasadniczej. Wydaje się jednak, że liczba tego typu wywodów jest nieproporcjonalnie duża, jeśli weźmiemy pod uwagę cel serii „Systemy konstytucyjne państw świata”, służącej analizie współczesnych systemów. Autor opracowania skupia się przede wszystkim na przybliżeniu okoliczności ustanowienia konkretnych przepisów konstytucyjnych. Ujęcie takie byłoby interesujące, gdyby nie fakt, że wywody historyczne marginalizują wątek konstytucyjnoprawny. Wydaje się, że czytelnik oczekuje raczej analizy przepisów konstytucji pod kątem ich stosowania, nie zaś obszernej genezy.

Pewnym mankamentem opracowania jest brak wyodrębnionego wątku dotyczącego relacji irlandzkich przepisów konstytucyjnych i prawa Unii Europejskiej. Jak istotne są to kwestie nie trzeba udowadniać, gdyż wątek ten dominuje w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego od kilku lat.

Należy też odnotować wiele niezręczności, gdy chodzi o używanie języka prawniczego (np: sądy pilnujące, s. 82), a także rażącą niejednorodność terminologiczną. Autor posługuje się różnymi określeniami opisując te same organy. Jako przykład można podać *Dail Éireann*, określane na s. 64 jako: Izba Reprezentantów, izba niższa, izba, na s. 79 jako: izba niższa i izba niższa parlamentu, na s. 90 jako: izba niższa parlamentu, izba niższa, izba i Izba Reprezentantów. Wspominałem już o „osobistych uprawnieniach głowy państwa” (s. 62), zwanych także osobistymi uprawnieniami prezydenta (s. 62) oraz samodzielnymi kompetencjami prezydenta (s. 66). Wydaje się, że lepszą koncepcją byłoby trzymanie się nazewnictwa oryginalnego, zaczerpniętego z konstytucji Irlandii, tym bardziej że wszystkie organy konstytucyjne mają tam nazwy irlandzkie.

Radosław Grabowski

Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003–2005)

WYBÓR I WSTĘP RYSZARD CHRUŚCIAK

Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005, s. 590

W 2005 r. na rynku księgarskim pojawił się zbiór dokumentów i materiałów dotyczący konstytucyjno-ustrojowych i prawnych aspektów akcesji Polski do Unii Europejskiej opracowany i opatrzony wstępem autorstwa Ryszarda Chruściaka. Do tej pory, a przecież od akcesji RP do Unii Europejskiej minęło już sporo czasu, brakowało opracowania, które w sposób zwarty, syntetyczny i przejrzysty prezentowałoby najważniejsze akty prawne i dokumenty dotyczące kolejnych jej etapów i dalszych pojawiających się problemów poakcesyjnych.

Bardzo dobrze się stało, że Autor podjął trud zebrania w jednym opracowaniu dokumentów i materiałów istotnych z punktu widzenia procesu integracji Polski z Unią

Europejską, zwłaszcza że nie będzie chyba przesadą stwierdzenie, że dotarcie do wielu z zaprezentowanych w tomie źródeł mogłoby zająć wiele czasu ze względu na ich rozproszenie oraz zróżnicowanie (w zbiorze znalazł się tekst Traktatu Akcesyjnego i przemówienie Prezydenta RP z 23 lipca 2003 r., i teksty istotnych — z punktu widzenia tematu książki — ustaw, a także np. stanowisko Rady Legislacyjnej w przedmiocie konstytucyjnoprawnych aspektów procesu akcesyjnego).

Opracowanie poprzedza merytoryczny i ciekawy formalnie wstęp, w którym jego Autor — znany ze swych zamiłowań edytorskich i dokumentujących prace konstytucyjne (por. tegoż, *Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, „Studia i Materiały o Senacie”, Warszawa 2003) — w sposób syntetyczny odnosi się do poszczególnych dokumentów zamieszczonych w zbiorze, dodając do najważniejszych z nich krótki komentarz. Bardzo dobrym pomysłem było opatrzenie każdej części uwag we wstępie identyczną cyfrą rzymską porządkującą kolejne rodzaje dokumentów w dalszej części opracowania. Dzięki temu zabiegowi można sprawnie dotrzeć do interesującego nas komentarza Autora dotyczącego konkretnych dokumentów i materiałów.

Zbiór dokumentów zawiera takie bardzo przydatne elementy, jak na przykład w sposób przejrzysty przygotowany wyciąg z kalendarium integracji Polski z Unią Europejską, który umieszczony od razu na początku opracowania pozwala na szybkie przypomnienie poszczególnych etapów uzyskiwania przez Polskę członkostwa w UE. Wobec tego zawsze można do niego zajrzeć przy okazji korzystania z dokumentów umieszczonych w dalszej części publikacji.

Autor trafnie dokonał wyboru zagadnień kluczowych dla procesu integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej, prezentując dokumenty dotyczące istotnych z punktu widzenia praktyki kwestii, jak współpraca Rady Ministrów z Sejmem i z Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej czy zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w rządowym procesie decyzyjnym. Uważny czytelnik ma nawet okazję zobaczyć „na własne oczy” historyczne podpisy premiera, ministra spraw zagranicznych i sekretarza stanu w MSZ pod Traktatem Akcesyjnym oraz jak jest sformułowany dokument ratyfikacyjny do tego Traktatu. Tak szczegółowe miejscami ujęcie dokumentów i źródeł z pewnością zachęca do sięgnięcia po opracowanie przez tych wszystkich, którzy są zainteresowani tym, jak wyglądał proces akcesyjny w praktyce, krok po kroku. Opracowanie może też spełniać rolę bardzo dobrej pomocy naukowej dla zajęć dydaktycznych z prawa europejskiego, konstytucyjnego czy nawet prawa międzynarodowego. Student czy słuchacz o wiele łatwiej bowiem zapamięta, czym jest ratyfikacja, jeśli zamiast jedynie o niej usłyszeć, będzie mógł sam zapoznać się z treścią uchwały Sejmu RP w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia RP do UE czy z treścią dokumentu ratyfikacyjnego.

Opracowanie może także stanowić bardzo przydatną pomoc dla wszystkich tych, którzy stoją przed koniecznością syntetycznego odtworzenia polskich wysiłków akcesyjnych w międzynarodowych kontaktach naukowych. Od czasu bowiem akcesji

Polski do UE badacze i studenci interesujący się problematyką europejską często pytają o to, jak ona przebiegała. Recenzowane opracowanie jest dla przygotowania takiej analizy podstawą wprost wymarzoną.

Nie da się przecenić także zabiegu Autora polegającego na zamieszczeniu w opracowaniu dokumentów odnoszących się do problemów, które pojawiły się już po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE. Chodzi tutaj m.in. o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., w którym uznał on zgodność Traktatu dotyczącego przystąpienia RP do Unii Europejskiej z Konstytucją, a także o wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r. dotyczący europejskiego nakazu aresztowania. Za trafną należy uznać decyzję Autora o umieszczeniu obu tych wyroków w zbiorze z pełnymi tekstami uzasadnień, stanowiących przecież niezwykle cenny materiał do badań i dyskusji nad praktycznymi kwestiami związanymi z obecnością Polski w strukturach Unii Europejskiej i wynikającymi z tego faktu problemami dotyczącymi obowiązywania i funkcjonowania prawa wspólnotowego w polskim porządku prawnym.

Autor, mimo wyraźnych, niepomysłnych sygnałów wskazujących w najlepszym wypadku na spore opóźnienie w procesie ratyfikacyjnym dotyczącym traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a w najgorszym nawet na fiasko całego przedsięwzięcia, słusznie zdecydował się na umieszczenie w opracowaniu odnoszących się do tej kwestii dokumentów Sejmu, Senatu i Rady Ministrów (w tym projektu uchwały Sejmu RP w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy). Działania w tym zakresie zostały jednak podjęte i pominięcie ich, nawet pomimo niepewnej przyszłości traktatu konstytucyjnego, stanowiłoby pewną lukę.

Niewątpliwą zasługą Autora jest nie tylko dotarcie do wielu ważnych i — jak już podkreślono — rozproszonych dokumentów, ale także przejrzyste ich opracowanie i uszeregowanie oraz opatrzenie krótkimi komentarzami. Autor szczęśliwie nie uległ jednak pokusie pojawiającej się przy okazji przygotowywania podobnych opracowań przez innych autorów — zamieszczania znacznej liczby mało istotnych dokumentów. W tym wypadku widać, że dokonano bardzo racjonalnego wyboru z istniejących wielu źródeł i że Autor nie dopuścił do rozrośnięcia się ponad miarę opracowania, które ma wygodną formę pozwalającą na praktyczne z niego korzystanie podczas zajęć dydaktycznych oraz polecenie go studentom i wszystkim interesującym się problemami naszej obecności w UE.

Ryszardowi Chruściakowi należy się uznanie dla pomysłu opracowania i dla znakomitego sposobu jego edycji. Bez wątpienia dobrze służyć ono będzie nie tylko procesowi popularyzacji wiedzy, ale i w badaniach dotyczących mechanizmów i istotnych problemów prawnych związanych z naszą akcesją do Unii Europejskiej.

Katarzyna Maria Witkowska

E. VARIA

SEJMOWA KOMISJA DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ*

I. GENEZA POWSTANIA KOMISJI

Prawo Unii Europejskiej stanowiące jest przez organy Wspólnot Europejskich: Radę Unii Europejskiej, Parlament Europejski oraz Komisję Europejską. Podstawowy, bardzo uproszczony schemat procesu legislacyjnego UE przedstawia się następująco: projekt aktu prawnego UE przyjmowany jest przez Komisję (1), następnie akt jest uchwalany przez Radę, która składa się z przedstawicieli państw członkowskich szczebla ministerialnego (2), stanowiącą niekiedy — w sytuacjach określonych prawem — przy udziale Parlamentu Europejskiego (3). W schemacie tym nie ma miejsca na jakiegokolwiek działanie tradycyjnego prawodawcy, tj. parlamentu narodowego.

Przekazanie kompetencji prawotwórczych na rzecz Unii Europejskiej wiąże się więc z poważnym ograniczeniem roli parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa powszechnie obowiązującego na terenie państw członkowskich¹ i stanowi — obok braku demokratycznej legitymizacji rozstrzygnięć prawodawczych podejmowanych przez Komisję i Radę, która miałaby oparcie w powszechnych i bezpośrednich wyborach oraz istnienia przewagi Rady nad Parlamentem Europejskim w procesie stanowienia prawa — jeden z przejawów zjawiska zwanego „deficytem demokracji”². Warto zauważyć, że jedno z działań, którego celem była eliminacja niepokojących tendencji, czyli przekształcenie Parlamentu Europejskiego z organu międzyparlamentarnego w organ parlamentarny, wybierany w powszechnych wyborach, spowodowała — paradoksalnie — pozbawienie parlamentów narodowych nawet tego bardzo szczątkowego wpływu bezpośredniego na proces stanowienia prawa UE, jakim było delegowanie własnych deputowanych do prac w PE³. W związku ze znaczącą utratą wpływu parlamentów narodowych na regulację prawną stosunków społecznych w kra-

* Niniejszy tekst dotyczy praktyki pracy Komisji w IV kadencji Sejmu.

¹ Przekazanie dotyczy wyłącznie tych dziedzin, które zostały w sposób wyraźny wskazane w umowach międzynarodowych stanowiących podstawę działania Unii (przede wszystkim w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, Traktacie o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej). Do dziedzin kompetencji Wspólnot należą m.in. unia celna, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólna polityka handlowa, środowisko naturalne, ochrona konsumentów, transport, energia, sieci transeuropejskie, rynek wewnętrzny.

² Por. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 420.

³ Por. C. Mik, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowa regulacja działania Sejmu i Senatu*, referat z konferencji „Polska w Unii Europejskiej: Sejm i Senat w nowej sytuacji” zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 5 maja 2004 r. w Warszawie, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, t. 4, nr 3, s. 11-56. Por. także: Akt o wyborach powszechnych z 1976 roku (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, załącznik nr 2, t. I, s. 148, ze zm.). Pierwsze wybory powszechne do Parlamentu Europejskiego odbyły się w 1979 r.

jach UE zaczęto mówić o postępującej alienacji społeczeństw europejskich wobec projektu integracyjnego⁴. Potrzeba znalezienia antidotum na to zjawisko stała się zatem ewidentna i dostrzegana również w prawotwórczych instytucjach UE.

W rezultacie, obecnie obowiązuje dołączony do Traktatu z Amsterdamu (1997 r.)⁵ Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej (dalej: Protokół), który stanowi obecnie integralną część Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁶ (dalej: TWE). W myśl postanowień Protokołu, Komisja Europejska — występując z inicjatywą prawodawczą — ma obowiązek przedłożyć projekt aktu prawnego UE Radzie Unii Europejskiej na tyle wcześnie, by — posługując się sformułowaniem zaczerpniętym wprost z Protokołu — „[...] rząd każdego państwa członkowskiego mógł zapewnić, aby parlament tego państwa otrzymał je w sposób należyty”. Przepis ten (jest to pkt 2 wspomnianego Protokołu) tworzy ramy prawne określające zakres krajowej regulacji (zatem: regulacji przyjętej przez organy poszczególnych państw członkowskich) dotyczącej tego, co stanowi (według określeń zaczerpniętych z Protokołu):

— aktywny udział parlamentów państw członkowskich w przedsięwzięciach Unii Europejskiej oraz

— zwiększenie możliwości wyrażania ich punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić ich punkt zainteresowania (zdanie drugie preambuły Protokołu).

Jak widać, traktatowe przyzwolenie oraz zachęta do większego zaangażowania się parlamentów państw członkowskich w proces decyzyjny Unii Europejskiej ujęte zostały w bardzo szerokiej formule. W szczególności brak jest w tekście Protokołu jakichkolwiek postanowień odnoszących się do sposobu prowadzenia przez parlamenty narodowe prac związanych z ich udziałem w procesach decyzyjnych UE. W prawie UE uznano w ten sposób organizacyjną i proceduralną autonomię państw członkowskich, która oznacza między innymi, że państwo samo decyduje o organizacji i trybie działania parlamentu narodowego oraz o jego kompetencjach⁷. Określenie zasad udziału parlamentu narodowego w procesie integracyjnym należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Wskazane założenia prowadzą oczywiście do znaczącej różnorodności rozwiązań przyjętych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej⁸, niemniej ogólną tendencją w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest ustanawianie w parlamentach krajowych wyspecjalizowanych komisji parlamentarnych zajmujących się sprawami europejskimi. Zakres kompetencji tych komisji w poszczególnych państwach jest już jednak różny.

⁴ C. Mik, *op. cit.*, s. 13.

⁵ Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty. Ten wszedł w życie 1 maja 1999 r. Por. Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, załącznik nr 2, t. II, s. 549.

⁶ Zob. art. 311 TWE.

⁷ C. Mik, *op. cit.*, s. 15.

⁸ Por. uzasadnienie wyroku TK, sygn. akt K 24/04 w części prezentującej rozwiązania przyjęte w RFN, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Danii.

II. KRAJOWE UREGULOWANIA PRAWNE DOTYCZĄCE KOMISJI

Ustanowienie krajowych reguł prawnych — odnoszących się do kwestii udziału Sejmu i Senatu w działaniach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej — wynika z jednej strony z potrzeby zapewnienia mechanizmów prawnych umożliwiających wprowadzenie w życie programu określonego w Protokole oraz, z drugiej strony, z konieczności realizacji konstytucyjnych zasad określających relacje parlamentu i rządu⁹. Odnosząc się do zadań Sejmu — a co za tym idzie — Komisji do Spraw Unii Europejskiej, krajową podstawę prawną tego działania stanowią:

— ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (dalej: ustawa)¹⁰;

oraz

— regulamin Sejmu, zwłaszcza rozdział 5a pt. „Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo UE”, art. 95a–95f, oraz rozdział 13a pt. „Komisja do Spraw Unii Europejskiej”, art. 148a–148e)¹¹.

Ustawa wyznacza ramy współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Z powodów systemowych doprecyzowanie przepisów ustawy konieczne było m.in. w regulaminie Sejmu. Stąd ustawa w niektórych przypadkach odsyła do organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu.

Szczególny charakter nowych rozwiązań polega na tym, że wyspecjalizowany organ Sejmu (Komisja do Spraw Unii Europejskiej) dysponuje uprawnieniami wykraczającymi w sposób znaczący poza zwykłe uprawnienia stałych komisji sejmowych. Komisja — stanowiąca jeden z wewnętrznych organów Sejmu — dysponuje bowiem określonymi uprawnieniami w stosunku do podmiotów zewnętrznych. Uprawnienia te dotyczą Rady Ministrów i są związane z możliwością wywarcia wpływu na jej działania.

III. SKŁAD KOMISJI ORAZ ZASADY POWOŁYWANIA CZŁONKÓW KOMISJI

Komisja do Spraw Unii Europejskiej została utworzona na mocy uchwały Sejmu RP z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2004 r. Nr 12, poz. 182). Uchwała weszła w życie 31 marca 2004 r. Nie oznaczało to jednak, że z tym dniem został powołany skład Komisji. Pierwszy skład Komisji został wybrany uchwałą Sejmu z 14 maja 2004 r. Pierwsze posiedzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej odbyło się 27 maja 2004 r. Komisja ukonstytuowała się jednak dopiero na

⁹ Zgodnie z opiniami wyrażonymi w doktrynie, zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 i 95 ust. 1 Konstytucji) nabrały w nowych warunkach prawnych — w rezultacie przystąpienia Polski do UE — nowego znaczenia. Przekazanie kompetencji prawodawczej Unii Europejskiej pociąga za sobą w konsekwencji upoważnienie przedstawiciela rządu do współtworzenia prawa UE w zastępstwie Sejmu i Senatu. Por. C. Mik, *op. cit.*, s. 25.

¹⁰ Dz.U. Nr 52, poz. 515, z późn. zm., weszła w życie dnia 31 marca 2004 r.

¹¹ Postanowienia te zostały dodane zmianą regulaminu z 20 lutego 2004 r., M.P. z 2004 r. Nr 12, poz. 182.

drugim posiedzeniu, w dniu 24 czerwca 2004 r., kiedy to wybrano przewodniczącego (posła Roberta Smolenia) i pozostałych członków prezydium Komisji.

Skład Komisji, jej liczebność, zasady powoływania posłów do Komisji określa art. 148a regulaminu Sejmu. Przepis ten stanowi, że Komisja liczy nie więcej niż 46 członków (w Sejmie IV kadencji liczebność posłów w Komisji wahała się od 41 do 44). Jest to odzwierciedleniem założenia, że skład Komisji ma w miarę możliwości wiernie odzwierciedlać skład polityczny Sejmu. Bierze się to stąd, że w wielu przypadkach ustawa i regulamin Sejmu przyznają Komisji uprawnienia, które powinny należeć do całego Sejmu, jednak dla uproszczenia postępowania przypisano je właśnie Komisji.

Ponieważ całkiem wiernie przeniesienie na poziom Komisji proporcji podziałów politycznych występujących na forum całego Sejmu byłoby w praktyce niemożliwe (liczni posłowie niezrzeszeni, koła i porozumienia poselskie zbyt małe, aby proporcjonalnie należało im się miejsce w Komisji), regulamin zawiera wytyczną, stosownie do której przy powołaniu Komisji jej skład powinien odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów oraz porozumień liczących co najmniej 15 posłów (wyjątek stanowi sytuacja, gdy kluby i porozumienia uprawnione do posiadania swoich przedstawicieli w Komisji nie zgłoszą we właściwym terminie kandydatów bądź zgłoszą ich więcej niż należna im liczba miejsc ustalona przez Prezydium Sejmu).

Dokładny sposób ustalania składu, a w zasadzie podziału miejsc w Komisji pomiędzy uprawnione kluby i porozumienia poselskie jest dość skomplikowany. Służy jednak wspomnianej zasadzie odzwierciedlenia składu Sejmu na forum Komisji. Przydział miejsc odbywa się następująco.

Prezydium Sejmu ustala liczbę członków klubu wchodzących w skład Komisji według następujących zasad:

- 1) obliczając współczynnik jako iloraz liczby członków klubu i liczby 460, z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku,
- 2) mnożąc współczynnik przez liczbę 46, z dokładnością do pierwszego miejsca po przecinku,
- 3) zaokrąglając iloczyn, o którym mowa w pkt 2, do liczby całkowitej, na zasadach ogólnych.

Po podziale przez Prezydium Sejmu miejsc w Komisji między kluby, pozostałe miejsca przyznaje się porozumieniom liczącym co najmniej 15 posłów, stosując odpowiednio zasady dotyczące podziału miejsc między kluby.

Po obliczeniu podziału miejsc w Komisji, Prezydium Sejmu powiadamia kluby lub porozumienia o dokonanych podziale. Następnie kluby i porozumienia zgłaszają Prezydium Sejmu kandydatów do Komisji w liczbie i w terminie określonych przez Prezydium Sejmu. W przypadku niezgłoszenia przez klub lub porozumienie kandydatów do Komisji, w terminie wskazanym przez Prezydium Sejmu, a także w przypadku zgłoszenia większej liczby kandydatów niż ustalona liczba przez Prezydium Sejmu, miejsca w Komisji przypadające tym klubom i porozumieniom pozostają nieobsadzone.

Uchwała o wyborze składu osobowego Komisji podejmowana jest przez Sejm w głosowaniu łącznym, na wniosek Prezydium Sejmu. W przypadku niezgłoszenia

w określonym przez Prezydium Sejmu terminie kandydatów do Komisji, w razie zgłoszenia zbyt dużej liczby kandydatów, a także w przypadku zgłoszenia przez klub lub porozumienie mniejszej liczby kandydatów niż liczba ustalona przez Prezydium Sejmu, kluby lub porozumienia mogą uzupełnić skład Komisji w innym terminie niż termin określony przez Prezydium Sejmu. W takim przypadku Sejm przeprowadza wybór uzupełniający skład Komisji, nie przeprowadza się jednak wówczas głosowania łącznego nad wszystkimi kandydaturami.

W przypadku gdy nastąpi zmiana liczebności klubu lub porozumienia w stopniu powodującym zmianę podziału miejsc w Komisji ze względu na zasady obliczania podziału miejsc, albo w przypadku utworzenia nowego klubu lub porozumienia, Sejm dokonuje wyboru nowego składu osobowego Komisji (w Sejmie IV kadencji miało to miejsce dziewięć razy). Uchwała Sejmu o wyborze nowego składu osobowego Komisji jest równoznaczna z odwołaniem jej całego poprzedniego składu osobowego. W przypadku powołania Komisji w nowym składzie osobowym, członkowie prezydium Komisji, którzy zostali wybrani ponownie do składu Komisji, zachowują swoje funkcje. Przepis ten ma zapobiegać perturbacjom w pracach Komisji. Przy dość częstych zmianach w składzie Komisji, każdorazowy wybór przewodniczącego i zastępców (w Sejmie IV kadencji prezydium Komisji było wyjątkowo liczne w porównaniu z innymi komisjami: liczyło przewodniczącego i siedmiu wiceprzewodniczących) mogłoby powodować nadmierną stratę czasu, a nawet uniemożliwiać prace Komisji. Na marginesie można tu dodać, że skład prezydium Komisji był dość stały. Jedyną zmianą związaną była z wyborem Kazimierza M. Ujazdowskiego na wicemarszałka Sejmu. Nowym wiceprzewodniczącym Komisji został wybrany wówczas poseł Aleksander Szczygło.

Niezależnie od zmian w składzie komisji związanych ze zmianą podziału miejsc w Komisji pomiędzy kluby, istnieje możliwość wymiany posłów należących do tego samego ugrupowania politycznego. Prezydium Sejmu na wniosek klubu lub porozumienia przedstawia wówczas Sejmowi propozycje zmian w składzie osobowym Komisji polegające na zastąpieniu członka Komisji przez inną osobę wchodzącą w skład tego klubu lub porozumienia.

IV. ZADANIA KOMISJI — ZASADY OGÓLNE

Zadania Komisji do Spraw Unii Europejskiej są pochodną zadań i kompetencji Sejmu wynikających z ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Formalnie z jednej strony partnerami współpracy są Rada Ministrów, a z drugiej Sejm i Senat. W rzeczywistości jednak podmioty te nie zawsze występują jako takie. Ustawa bowiem przewiduje, że w konkretnych sytuacjach partnerem Sejmu i Senatu może być po prostu przedstawiciel Rady Ministrów (zob. art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2), a partnerem Rady Ministrów „organ właściwy na podstawie regulaminu” właściwej izby (zob. art. 6 ust. 3, 4, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 3, art. 12 i 13 ust. 2 i 3). W rozumieniu regulaminu Sejmu (rSm) organem właściwym jest Komisja do Spraw Unii Europejskiej.

Przed przystąpieniem do bardziej szczegółowego omówienia zadań Komisji warto kilka słów poświęcić ogólnym zasadom zawartym ustawie.

Ustawa stanowi o współpracy „w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Nie definiuje jednak tego pojęcia. W grę zatem wchodzi wszystkie sprawy z zakresu współpracy. Sferę współpracy określa zakres procesu integracyjnego toczącego się w ramach Unii Europejskiej (zob. zwłaszcza art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 3 i 4 TWE). Może tu chodzić zatem o sprawy polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturalne, wojskowe. Bez znaczenia jest charakter kompetencji Unii w poszczególnych filarach i w ich obrębie. Przedmiotem współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem będą mogły być sprawy dotyczące stosunków między państwami członkowskimi Unii (wewnątrzspółnotowe), jak również sprawy dotyczące stosunków z państwami trzecimi i z innymi organizacjami międzynarodowymi (zewnątrzspółnotowe). Pomocny może być regulamin Sejmu, który w załączniku „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych”, w pkt. 3a wymienia przykładowo kategorie spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Należy również zwrócić uwagę na inne przepisy regulaminu, zwłaszcza art. 148b, który określa, jakie sprawy marszałek Sejmu kieruje do Komisji¹².

W przypadku niektórych kategorii dokumentów kierowanych do Komisji, marszałek Sejmu ustala kalendarz prac w Sejmie nad nimi. Przy ustalaniu kalendarza prac musi uwzględnić terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej. Poza kalendarzem, dodatkowym czynnikiem motywującym do szybkiej pracy jest przepis rSm, który stanowi, że przekroczenie przez Komisję terminów ustalonych w kalendarzu prac w Sejmie zamyka postępowanie w sprawie.

Ustawa określa dwie zasady ogólne: zasadę współpracy oraz zasadę udzielania informacji. Pierwsza z nich znalazła wyraz w art. 2 ustawy. Stanowi się w nim ogólnie, iż Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Obowiązek ten ma szeroki zakres. Może to oznaczać, że będzie aktualizował się nie tylko w przypadkach, o których mowa w ustawie, lecz także w niej nieprzewidzianych, ale mieszczących się w zakresie spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Taką interpretację art. 2 uzasadnia też wypowiedź zawarta w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 2371). Autorom chodziło bowiem o ustanowienie obowiązku współpracy o charakterze ogólnym, z którym wiązałoby się domniemanie kompetencji Sejmu i Senatu w sferze współpracy. Wprawdzie ustawa stanowi o współpracy między Radą Ministrów a Sejmem, jednak w praktyce współpraca realizowana jest po stronie Sejmu, w znacznej mierze, przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej.

¹² Należy zwrócić uwagę, że część tych spraw wykracza poza obowiązek implementacyjny. Obowiązek przekazywania ich Sejmowi wynika wyłącznie z woli polskiego ustawodawcy. Przykładem takich spraw jest przepis art. 7 ustawy.

Bardziej konkretnie, niż wyrażona w art. 2 zasada współpracy, brzmi zasada udzielania informacji. Składają się na nią dwa obowiązki wskazane w art. 3 ustawy. Pierwszy z nich ma charakter strategiczny. Wiąże się on z przedstawianiem przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi informacji o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej. Informacja taka powinna spływać do izb nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy (ust. 1) i ma dotyczyć udziału Polski w pracach Unii, a zatem ma być informacją z założenia przeglądową, globalną. Informację składa się wobec Sejmu i Senatu, a zatem na posiedzeniu plenarnym. Rada Ministrów deklarowała, że informacja ta będzie obejmowała wykaz spraw zamkniętych w trakcie prezydencji, spraw toczących się oraz nowych inicjatyw legislacyjnych, a także omówienie stanowisk zajmowanych przez polskich przedstawicieli. Zgodnie z uregulowaniami regulaminowymi, informację o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej rozpatruje Sejm. Rozpatrzenie powinno odbyć się po uprzednim doręczeniu informacji posłom i — jak się wydaje — odrębnie Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Komisja, po rozpatrzeniu informacji na swoim forum, proponuje Sejmowi projekt uchwały o przyjęciu lub odrzuceniu informacji rządu. Uchwała Sejmu może zawierać ocenę informacji (art. 125a rSm). W IV kadencji Sejm dwukrotnie nie zdołał podjąć uchwały o przyjęciu bądź odrzuceniu półrocznych informacji o udziale RP w pracach Unii Europejskiej.

Artykuł 3 ust. 2 omawianego przepisu ustawy przewiduje drugi rodzaj obowiązku informacyjnego, czyli obowiązek dostarczenia informacji izbom na żądanie. Żądanie takie może pochodzić od Sejmu, Senatu, organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu. Oznacza to, że z żądaniem może wystąpić także Komisja do Spraw Unii Europejskiej. Przy tym informacja powinna być udzielana izbom jako takim, a nie bezpośrednio komisjom parlamentarnym, które wystąpiły z żądaniem. Żądanie może dotyczyć udzielenia informacji „o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Wskazuje to na konkretny charakter informacji.

Należy wyrazić pogląd, że przedmiotem informacji przedstawianej w trybie art. 3 ust. 2 może być zarówno sprawa, która była objęta ogólną informacją przedstawioną w trybie art. 3 ust. 1, jak i sprawa, która tą informacją nie była objęta. Z pierwszym przypadkiem możemy mieć do czynienia, np. gdy posłowie uznają, że potrzebują bardziej szczegółowych danych. Z drugim przypadkiem możemy mieć do czynienia albo w sytuacji gdy posłowie uznają, że dana sprawa niesłusznie została pominięta w ogólnej informacji Rady Ministrów, albo gdy będzie dotyczyć sprawy bieżącej lub przyszłej, która jeszcze nie miała okazji być przedstawiana w ogólnej informacji Rady Ministrów.

V. ZADANIA KOMISJI — REGULACJE SZCZEGÓŁOWE

Zadania Komisji można podzielić na trzy kategorie: 1) stanowienie prawa Unii Europejskiej, 2) tworzenie prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej oraz 3) opiniowanie kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej.

1. Zadania Komisji w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej

Rząd zobowiązany jest do przekazywania parlamentowi określonych kategorii informacji oraz dokumentów Unii Europejskiej, w szczególności projektów aktów prawnych oraz stanowisk rządu w sprawie tych projektów (I); Komisja zaś opiniuje projekty aktów prawnych UE (II), stanowiska Rady Ministrów zajmowane przez nią w trakcie procedur stanowienia prawa UE (III) oraz stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej (IV). Zazwyczaj w toku procedury prawodawczej prowadzonej przez organy Unii Europejskiej wydawane są przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej opinie: na wstępie wydawana jest opinia o projekcie aktu prawnego, a następnie, po pewnym czasie (uwzględniając stadium postępowania prawodawczego), opinia o stanowisku rządu, jakie rząd ma zamiar zająć podczas rozpatrywania tego projektu w Radzie Unii Europejskiej (ta druga opinia bezpośrednio poprzedza etap ostatecznego przyjmowania aktu prawnego przez Radę). Niekiedy — gdy proces tworzenia danego aktu prawnego jest szczególnie rozbudowany — może zostać również wydana opinia Komisji na temat stanowisk zajmowanych przez Radę Ministrów w trakcie procedur stanowienia prawa UE.

A. Omawiając poszczególne kategorie zadań odnoszące się do współpracy parlamentarno-rządowej w ramach stanowienia prawa Unii Europejskiej należy wskazać, że po pierwsze (ad I), rząd jest zobligowany do przesyłania do parlamentu wszystkich informacji i dokumentów Unii Europejskiej, o których mowa w ustawie, niezwłocznie po ich otrzymaniu. Ponadto przesyła również wiele własnych dokumentów, które się odnoszą do dokumentów Unii Europejskiej¹³. Szczególne znaczenie mają dokumenty konsultacyjne związane z nieformalną fazą prac zmierzających do sformułowania projektu aktu prawnego Unii Europejskiej (tzw. zielone i białe księgi oraz komunikaty Komisji Europejskiej¹⁴) oraz dokumenty i informacje stanowiące podstawę wydania przez właściwe organy Sejmu i Senatu opinii, o których mowa w ustawie (projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, projekty stanowisk Rady Ministrów w sprawie projektów aktów prawnych UE, informacje o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie tych procedur, informacje o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej).

B. Po drugie (ad II), należy zauważyć, że właściwa procedura legislacyjna w Unii Europejskiej rozpoczyna się wniesieniem do Rady (czasem równoległe do Parlamentu

¹³ Kategorie dokumentów wskazane są w art. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 9a ustawy.

¹⁴ Opracowywane w ramach Komisji Europejskiej (w wyjątkowych przypadkach przez państwa członkowskie UE) koncepcje legislacyjne przybierają na wstępnym etapie postać białych ksiąg, odnoszących się do danego zagadnienia i przedstawiających możliwe sposoby ewentualnej regulacji. Po przeprowadzonych konsultacjach — zazwyczaj z udziałem państw członkowskich — oraz po ich zaaprobowaniu przez Radę UE, podlegają konkretyzacji i przybierają postać zielonych ksiąg i komunikatów Komisji. W tej formie stanowią podstawę do opracowania tekstu projektu prawnego UE. Por. C. Mik, B. Pawłowski, *Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Komentarz*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 259.

Europejskiego) projektu aktu prawnego. Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej nakłada na Komisję Europejską obowiązek przekazywania parlamentowi państwa członkowskiego, za pośrednictwem rządu państwa członkowskiego, projektów aktów prawnych I i III filara, aktualizujący się z chwilą przesłania projektu Radzie Unii i Parlamentowi Europejskiemu we wszystkich językach oficjalnych Unii Europejskiej. Parlamente narodowe mogą wypowiedzieć się na temat projektu w terminie 6 tygodni, licząc od dnia wpisania sprawy do porządku obrad Rady. Jedynie w przypadkach niecierpiących zwłoki termin ten może ulec skróceniu.

W kontekście tego obowiązku należy patrzeć na art. 6 ustawy. Przepis ten bowiem ustanawia i rozwija materialnie obowiązek Rady Ministrów przekazywania Sejmowi (i Senatowi) projektów aktów prawnych Unii Europejskiej. Obowiązek przekazania musi być wykonany niezwłocznie po otrzymaniu projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia zachowania traktatowo ustalonego terminu konsultacji (ust. 1).

Aby parlament miał pełne rozeznanie w sytuacji, musi znać również wstępnie określone stanowisko Rady Ministrów wobec projektu. Dlatego też art. 6 ust. 1 zobowiązuje Radę Ministrów do przesyłania projektów swoich stanowisk w sprawie projektów aktów prawa Unii Europejskiej. Projekty stanowisk nie muszą być, a nawet nie powinny być przekazywane jednocześnie z otrzymanymi od Komisji projektami. Rada Ministrów musi mieć bowiem czas na zapoznanie się z projektem i jego ocenę oraz na opracowanie swego stanowiska. Ustawa nakazuje zatem, że tylko rząd ma przesłać projekt stanowiska nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektów aktów unijnych, „biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej”. W większości przypadków termin ten był dotrzymywany. Zdarzały się jednak sytuacje, w których Rada Ministrów nie przysyłała swojego stanowiska przez kilka tygodni.

W celu uzyskania pełnej wiedzy na temat znaczenia projektu unijnego Sejm i Senat muszą jeszcze uzyskać informacje dodatkowe. Ustawa zalicza do nich (art. 6 ust. 2):

— „ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych” dla Polski;

— „informację o procedurze przyjmowania aktu prawnego Unii Europejskiej oraz o trybie głosowania w organach Unii Europejskiej”.

Pierwsza informacja powinna stanowić element uzasadnienia projektu stanowiska rządowego i ogólnie pokazywać następstwa przyjęcia aktu w Unii Europejskiej dla systemu prawa polskiego (jakie zmiany, w jakim zakresie byłyby wymagane) i dla systemu społeczno-gospodarczego (w tym skutki budżetowe). Powinna też uświadomić, jakimi możliwościami będzie dysponowała Rada Ministrów podczas uchwalania aktu unijnego. Druga powinna być dołączona do niego. Sejm i Senat inaczej będzie musiał bowiem patrzeć na sytuację, gdy głosowanie w Radzie Unii Europejskiej będzie jednomyślne (możliwość weta), a inaczej wówczas, kiedy będzie działała zasada głosowania większością kwalifikowaną głosów (potrzeba ewentualnego tworzenia tzw. mniejszości blokującej).

Projekt aktu prawnego Unii Europejskiej staje się przedmiotem oceny Sejmu i Senatu, a w praktyce właściwych komisji obu izb. Komisje parlamentarne „mogą wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska Rady Ministrów”. Komisje mogą wyrazić opinię, a zatem nie mają one obowiązku wypowiedzenia oceny. Innymi słowy, uprawnienie ocenne komisji może realizować się dwojako: komisje mogą przyjąć opinię bądź powstrzymać się od działania. Jeżeli komisje zamierzają przyjąć opinię, formalnie muszą zachować termin wynikający z prawa unijnego (6 tygodni; ustawa w art. 6 ust. 4 niezbyt poprawnie mówi o 42 dniach). Zgodnie z ustawą opinia powinna zostać wydana w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska Rady Ministrów. Oznacza to, że w najgorszym wypadku upłynie dopiero 35 dzień od daty przesłania projektu aktu prawa Unii do Polski. W przypadku jego skrócenia, Rada Ministrów powinna przekazać projekt i swoje stanowisko w takim terminie, aby komisje Sejmu i Senatu miały jeszcze co najmniej 2/3 czasu ustalonego przez Komisję (ust. 4). Skrócenie terminów jest zrozumiałe, gdyż rząd powinien mieć czas na ewentualną modyfikację swojego stanowiska pod wpływem opinii.

Należy w tym miejscu podkreślić, że opinia Komisji dotyczy projektu aktu prawa Unii Europejskiej, a nie stanowiska Rady Ministrów wobec tego projektu. Przykładowo, pozytywna opinia powinna zatem wyrażać brak uwag do projektu np. dyrektywy, a nie wyrażać poparcie dla stanowiska rządowego. Spowodowane jest to tym, że procedura konsultacyjna przewidziana w Protokole w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej służy nie formułowaniu poglądu rządu krajowego, lecz zapoznaniu się z poglądami parlamentów narodowych wobec projektu aktu prawnego Unii Europejskiej. W tym kontekście należy odnotować brak w ustawie obowiązku Rady Ministrów niezwłocznego przekazania Komisji stanowiska polskiego parlamentu.

Posłowie oceniając projekt aktu biorą pod uwagę kryteria merytoryczne (oceniają zasadność przyjęcia danego aktu przez organy UE) oraz kryteria formalnoprawne (np. wskazując niekonsekwencje w treści projektu, błędy językowe, czy podnosząc wątpliwości co do prawidłowego wskazania podstawy prawnej wydania danego aktu). Wspomagani są w tym działaniu przez zespół ekspertów Kancelarii Sejmu, sporządzających do każdego projektu aktu prawnego UE opinię merytoryczną i informację prawną. Komisja wykształciła także praktykę, która polegała na tym, że do każdego projektu aktu prawa Unii Europejskiej wyznaczanych było dwóch koreferentów — jeden pochodził z obozu rządzącego, drugi z opozycji. Jeżeli zgodnie nie zgłaszali uwag do projektu, wówczas Komisja nie zajmowała się takim projektem. Nie wykluczało to oczywiście możliwości zgłoszenia uwag przez innego posła na posiedzeniu Komisji. Innym zwyczajem mającym na celu uproszczenie pracy było zaniechanie zajmowania się projektami aktów wprowadzających cła antydumpingowe.

W przypadku, gdy komisja sejmowa zajmie stanowisko, jego treść powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów (zob. art. 10 ust. 1).

Komisje Sejmu i Senatu mogą również nie reagować na przesłany projekt. W takim wypadku ustawa stanowi, że niewyrażenie opinii w terminach podanych w ustawie uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu.

C. Po trzecie (ad III), sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej może wyrazić opinie o stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych przez nią w trakcie procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej.

Prawo Unii Europejskiej nie przewiduje udziału parlamentu narodowego w toku prac prawodawczych prowadzonych na poziomie Unii. A zatem do prawodawcy krajowego należy ewentualna inicjatywa w tej kwestii. Polski ustawodawca zdecydował się uregulować rolę Sejmu i Senatu w odniesieniu do monitorowania przebiegu procedur stanowienia prawa unijnego. Można to częściowo odczytywać jako sposób zagwarantowania bieżącej kontroli parlamentu nad rządem w rozumieniu art. 95 Konstytucji.

Zgodnie z art. 8 ustawy: „Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi na piśmie informacje o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie tych procedur”. Rada Ministrów zostaje zatem zobowiązana do równoczesnego powiadamiania Sejmu i Senatu, mimo że stosownie do postanowień Konstytucji wyłącznie Sejm sprawuje funkcję kontrolną. Powiadamianie to ma odbywać się zawsze na piśmie i dotyczyć przebiegu procedur stanowienia prawa oraz stanowisk rządowych zajmowanych w tych ramach. Z art. 8 nie wynika jednoznacznie, czy informację o przebiegu i o stanowiskach należy pojmować łącznie, co by oznaczało, że Rada Ministrów musi powiadamiać izby za każdym razem, kiedy w toku procedur unijnych dochodzi do uzgodnień, czy też wolno ujmować te informacje przynajmniej częściowo rozłącznie, co z kolei znaczyłoby, że Rada Ministrów musi powiadamiać Sejm i Senat także w przypadkach, kiedy nie dochodzi do uzgodnień. Pierwsze z rozwiązań jest bardziej operatywne (to wydaje się trafne), drugie z kolei zapewnia szerszą kontrolę nad rządem, lecz miałyby czysto informacyjne znaczenie. O przebiegu procedur prawodawczych można informować przed lub po ich przeprowadzeniu, podczas gdy o stanowiskach rząd informuje wyłącznie po ich zajęciu. Gdyby zatem wybrać pierwsze z podanych rozwiązań, to rząd informowałby o przebiegu procedur i o stanowiskach *post factum*.

Procedurę wydawania tych opinii wprowadziła dopiero nowelizacja ustawy, stanowiąc równocześnie, że ewentualna opinia powinna być podstawą stanowiska Rady Ministrów. Wydaje się jednak, że art. 8 ust. 2 ustawy powinien mieć swój odpowiednik także w rSm.

Komisja korzysta z tego uprawnienia wówczas, kiedy uzna, że podjęcie takiego działania jest uzasadnione z uwagi na treść przedstawionej przez Radę Ministrów informacji o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej. Może się tak stać np. gdy w toku procedury współdecydowania, o której mowa w art. 251 TWE, Rada UE zdecyduje się nie przyjąć niektórych poprawek zgłoszonych do danego projektu aktu prawnego UE przez Parlament Europejski i konieczne stanie się zwołanie komitetu pojednawczego, w celu ustalenia kompromisowego brzmienia projektu. Opinia Komisji ds. UE może dotyczyć w tym przypadku stanowiska Rady Ministrów odno-

szącego się do poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski. Opinie te wydawane są zatem w środkowym stadium postępowania, kiedy procedura stanowienia prawa UE toczy się przed organami Unii i nie zbliża się jeszcze do rychłego zakończenia. Rada Ministrów nie jest zobowiązana do wystąpienia o wyrażenie tych opinii przez Komisję. Komisja działa w tej sprawie — podobnie jak w przypadku opinii o projekcie aktu prawnego UE — z własnej inicjatywy.

Przed nowelizacją ustawy art. 8 był wykorzystywany przez Radę Ministrów głównie do informowania Sejmu o projektach aktów prawnych zgłoszonych jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, do których nie miał zastosowania art. 6 ustawy.

D. Po czwarte (ad IV), najważniejszym momentem w procedurze stanowienia aktów prawnych jest ich uchwalanie. Przesądza ono bowiem o prawnej egzystencji aktu i jego ostatecznym kształcie. Formalnie akty prawne Unii Europejskiej, których autorem lub współautorem jest Rada, przyjmowane są w głosowaniu (jednomyślnym, większością kwalifikowaną głosów, większością zwykłą). W praktyce wszakże najczęściej akty uchwała się w drodze konsensu. Do głosowania dochodzi wówczas, kiedy choćby jeden z członków Rady sprzeciwia się przyjęciu aktu. Niezależnie od sposobu głosowania, członkowie Rady reprezentujący swe państwa muszą zająć określone stanowisko. Przepis art. 9 ustawy przewiduje parlamentarną kontrolę polskiej Rady Ministrów na tym etapie tworzenia prawa Unii Europejskiej.

Ustawa zobowiązuje Radę Ministrów do zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Unii Europejskiej jeszcze przed ostatecznym rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że ustawa przewiduje w tym zakresie właściwość wyłącznie Sejmu. Wynika to z założenia, że opinia wyrażana w trybie art. 9 jest przejawem władzy kontrolnej, która stosownie do art. 95 ust. 2 Konstytucji przysługuje wyłącznie Sejmowi.

W związku z obowiązkiem zasięgnięcia opinii, Rada Ministrów musi przedłożyć informację o stanowisku, jakie ma zamiar zająć podczas przyjmowania unijnego aktu prawnego (ust. 1), a wraz z nią uzasadnienie i „ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych” dla Polski (ust. 2). Pod względem przedmiotowym obowiązek zasięgnięcia opinii ma charakter ogólny. Jednak, „z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej”, Rada Ministrów może zająć stanowisko w Radzie Unii Europejskiej bez zasięgnięcia opinii. Nie wolno jej tak działać tylko wtedy, kiedy Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie, oraz wówczas, gdy w grę wchodzi sprawy pociągające za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa. Krąg spraw, w których akt uchwalany jest jednomyślnie, określa prawo Unii Europejskiej. Generalnie, chodzi tu o sprawy sporne czy polityczne lub gospodarcze. Natomiast ustalenie, czy akt pociąga znaczne obciążenia dla budżetu państwa, zależy od Polski. Sformułowanie ustawowe powinno być interpretowane tak, jak analogiczne sformułowanie w art. 89 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji.

Ewentualna opinia Komisji powinna być podstawą stanowiska Rady Ministrów. W przypadku gdy Rada Ministrów nie zasięgnęła opinii, jej przedstawiciel „ma obowiązek

niezwłocznie przedstawić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii” (ust. 3).

Szczegółowy tryb uchwalania opinii przez Komisję ds. Unii Europejskiej normuje regulamin Sejmu. Zasadniczo nie przewiduje on specyficznej procedury (art. 148c rSm). Stwierdza się jedynie, że w razie równego rozłożenia głosów podczas głosowania, przesądza głos przewodniczącego, jeśli nie wstrzymuje się od głosu (art. 148d rSm). Opinia zawarta w uchwale może akceptować bądź odmawiać akceptacji stanowiska rządowego. Nie jest jasne, czy dopuszczalna jest częściowa akceptacja. Wykładnia literalna zdaje się temu zaprzeczać. W opinii mogą znaleźć się zalecenia dla Rady Ministrów (art. 148c ust. 2 rSm).

Przedmiotem opiniowania jest nie projekt aktu prawnego (jak to ma miejsce w przypadku trybu przewidzianego w art. 6 ustawy), lecz stanowisko, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania tego projektu w Radzie Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku pierwszej i drugiej kategorii opinii, tj. opinii o projekcie aktu prawnego oraz opinii o stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie procedur stanowienia prawa UE, Komisja *m o ż e*, ale nie musi wydawać opinii.

E. W rezultacie przyjęcia ustawowej zasady, w myśl której rząd jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii w związku z każdym projektem aktu prawnego procedowanego w Radzie Unii Europejskiej, sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej musi zajmować się zarówno projektami mającymi rzeczywiście wielką wagę dla porządków prawnych krajów członkowskich Unii Europejskiej, jak i rozstrzygnięciami w żadnym lub w znikomym stopniu nie dotyczącymi spraw Polski¹⁵. Ogrom zajęć wymusił na Komisji przyjęcie pewnych rozwiązań, które — w sposób zgodny z prawem — pozwalają jej skupić się na kwestiach najbardziej istotnych. W dotychczasowych pracach Komisji spośród jej członków wyłanianych było zwykle dwóch posłów, którzy byli odpowiedzialni za przygotowanie stanowiska na temat danego projektu aktu prawnego Unii Europejskiej oraz związanego z nim stanowiska rządu. Każdy z tych posłów, zwanych posłami koreferentami, związany był z inną opcją polityczną (jeden z obozu rządzącego, drugi — z opozycji). W sytuacji gdy obaj uznali, że nie mają jakichkolwiek zastrzeżeń do projektu, Komisja rozstrzygała sprawę bez jej rozpatrywania, jedynie w oparciu o ich stanowiska (chyba że któryś z pozostałych posłów zgłosił sprzeciw wobec przyjęcia opinii). W praktyce wygląda to tak, że do porządku posiedzenia zgłaszane są punkty niekontrowersyjne i Komisja rozpatruje je *en bloc*, nie zgłaszając do nich żadnych uwag. W ten sposób w dość krótkim okresie funkcjonowania Komisji powstał zwyczaj kształtujący praktykę parlamentarną w Sejmie.

¹⁵ Np. projekt decyzji Rady w sprawie podpisania w imieniu Wspólnoty Europejskiej tymczasowego stosowania porozumienia w formie wymiany listów w sprawie przedłużenia, na okres od dnia 28 lutego 2004 r. do dnia 31 grudnia 2004 r., protokołu wyznaczającego możliwości połowowe i rekompensatę finansową, przewidziane w umowie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Federalną Islamską Republiką Komorów w sprawie połowów na wodach przybrzeżnych Komorów (COM (2004) 538 końcowy) oraz projekt decyzji Rady i Komisji w sprawie zawarcia umowy o współpracy i partnerstwie pomiędzy Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Tadżykistanu z drugiej strony (COM (2004) 521).

2. Zadania Komisji w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej

Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej podstawowe zadanie Sejmu — związane z procesem akcesyjnym — polegało na przyjmowaniu ustaw, które miały na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej. Powodzenie tego procesu stanowiło jeden z warunków akcesji. Główny ciężar wykonywania tego zadania w Sejmie spoczywał w tym okresie na Komisji Europejskiej (nieistniejącej już obecnie poprzednicze Komisji do Spraw Unii Europejskiej), której podstawową funkcją było dostosowanie polskiego prawa do rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji wydanych przez organy Unii w okresie przed majem 2004 r. Działanie to odbywało się zgodnie z regulami uchylonego już rozdziału 5 Regulaminu Sejmu, który nosił tytuł „Postępowanie z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej”. Obecnie, po akcesji, regulaminowy tryb dostosowawczy został zastąpiony trybem wykonawczym. Obowiązujący, nowy rozdział 5a rSm nosi tytuł: „Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej”. Tryb ten, podobnie jak dawny tryb dostosowawczy, daje możliwości nałożenia na posłów szczególnej dyscypliny, umożliwiającej ukończenie prac nad projektami przed upływem terminów określonych na ich implementację w treści aktów prawnych Unii Europejskiej. W szczególności: komisja przystępująca do prac nad projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej zobowiązana jest do opracowania harmonogramu prac nad tym projektem; poprawki do projektu może pisemnie zgłosić grupa co najmniej 3 posłów; przyjęcie wniosku o odrzucenie projektu następuje bezwzględną większością głosów¹⁶.

Twórcom nowelizacji regulaminu Sejmu, która wprowadziła tryb postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej przyswiecało założenie, że projektami tymi zajmować się będą komisje branżowe a nie Komisja do Spraw Unii Europejskiej. Regulamin Sejmu nie wyłącza jednak możliwości prowadzenia takich prac przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej, jednak charakter jej zadań przesądza o tym, że projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej — co do zasady — nie powinny być przez nią rozpatrywane. Dotychczas miał miejsce tylko jeden przypadek rozpatrywania projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej przez tę Komisję — projekt ustawy o zmianie ustawy o nadmiernych zapasach produktów rolnych i produktów cukrowych (Komisja do Spraw Unii Europejskiej zajmowała się sześcioma projektami ustaw¹⁷).

3. Zadania Komisji związane z opiniowaniem kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej

Uprawnienie do opiniowania kandydatur na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej przysługuje wyłącznie sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej (uprawnienia

¹⁶ W trybie ogólnym, który jest opisany w art. 32 i n. rSm, sporządzanie harmonogramu nie jest wymagane, wnioski może skutecznie zgłosić jeden poseł — członek Komisji, zaś głosowanie wniosku o odrzucenie projektu następuje zgodnie z ogólną zasadą, tj. większością zwykłą.

¹⁷ Druki Sejmu IV kadencji: 2990, 3035, 3189, 3722, 3947 i 3948.

tego nie ma komisja senacka). Opinia jest wydawana w terminie 21 dni od dnia złożenia przez Radę Ministrów propozycji kandydatur. Przed zajęciem stanowiska przez Komisję kandydaci nie mogą zostać desygnowani. Opiniowaniu podlegają kandydatury: 1) członka Komisji Europejskiej; 2) członka Trybunału Obrachunkowego; 3) sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji; 4) rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości; 5) członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego; 6) członków Komitetu Regionów; 7) dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz 8) przedstawiciela RP w Komitecie Stałych Przedstawicieli przy Unii Europejskiej (COREPER).

Lista kandydatur podlegających opiniowaniu przez Komisję jest listą zamkniętą. Komisji nie przysługuje zatem kompetencja do opiniowania kandydatur na stanowiska, które nie zostały na niej ujęte. W konsekwencji nie było możliwe zaopiniowanie kandydatury p. Ireny Boruty na stanowisko sędziego Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej, mimo że rząd skierował do Komisji wnioski o wydanie takiej opinii. Sąd ten został utworzony na mocy decyzji z dnia 2 listopada 2004 r.¹⁸ — a więc już po wejściu w życie ustawy o współpracy Sejmu i Senatu z Radą Ministrów — i z tego powodu nie ujęto go w katalogu art. 12. Nowelizacja ustawy nie uzupełniła tego braku. Komisja opiniowała dotychczas kandydatury Danuty Hübner na stanowisko członka Komisji Europejskiej¹⁹ oraz Ireny Wiszniewskiej-Białeckiej na stanowisko sędziego Sądu Pierwszej Instancji²⁰.

W przypadku opiniowania obu kandydatur powstała wątpliwość, czy kandydatura podlega opiniowaniu za każdym razem (np. w przypadku zgłoszenia jej na kolejną kadencję), czy wystarczy tylko pierwsza opinia. Wątpliwości powstały w związku z brzmieniem przepisu art. 13 ust. 3 ustawy, który stanowi, że Rada Ministrów nie może desygnować kandydata przed upływem terminu, jaki ustawa daje organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu na wyrażenie opinii (termin ten wynosi 21 dni od dnia przedłożenia propozycji kandydatury przez Radę Ministrów), *czyli* *że* *opinia* *w* *tej* *sprawie* *została* *wyrażona* *wcześniej*. Zwrot: „*chyba że* opinia została wyrażona wcześniej” należy jednak rozumieć w ten sposób, że Rada Ministrów może desygnować kandydata przed upływem 21 dni z art. 13 ust. 2 ustawy, jeżeli Komisja do Spraw Unii Europejskiej wyrazi swoją opinię, np. drugiego dnia od przedłożenia propozycji kandydatury. Nie oznacza to jednak, iż raz wyrażona opinia dotyczy ponownego zgłaszania tej samej kandydatury na kolejne kadencje.

Zasadność opiniowania niektórych kandydatów jest wysoce względna. Właściwie sensowne jest opiniowanie tylko tych kandydatów, którzy będą sprawowali funkcje poli-

¹⁸ Decyzja Rady z dnia 2 listopada 2004 r. ustanawiająca Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej (2004/752/WE, Euratom) (Dz.Urz. UE L 333 z 9 listopada 2004 r.). Por. także decyzję Rady z dnia 22 lipca 2005 r. w sprawie mianowania sędziów Sądu do spraw Służby Cywilnej Unii Europejskiej (2005/577/WE, Euratom) (Dz.Urz. UE L 197 z 28 sierpnia 2005 r.).

¹⁹ Opinia Komisji ds. UE z dnia 30 lipca 2004 r.

²⁰ Opinia Komisji ds. UE z dnia 30 czerwca 2004 r.

tyczne, co dotyczy zwłaszcza kandydata na członka Komisji. W ograniczonym zakresie byłoby to też usprawiedliwione w odniesieniu do kandydata na członka Trybunału Obrachunkowego, gdyż Sejm sprawuje kontrolę nad kontrolą państwową (zob. art. 202 Konstytucji). Jeśli chodzi o dyrektora Europejskiego Banku Inwestycyjnego, ocena parlamentarna, chociaż możliwa, nie ma większego znaczenia, ponieważ dyrektorzy wybierani są w trybie konkursowym. Rząd nie będzie miał zatem poważniejszego wpływu na wybór. Wreszcie, w przypadku przedstawiciela Polski w COREPER, pozostaje niejasność, o jakim Komitecie mowa w art. 12: COREPER I czy II. W COREPER II reprezentantem państwa jest stały przedstawiciel przy Unii Europejskiej, a zatem *de facto* ambasador, który w ramach zwykłej procedury nominacyjnej zwyczajowo przechodzi już tryb opiniowania przez parlament. Czy zatem procedura przewidziana w art. 12 ma dublować ten tryb?

VI. FORMY EUROPEJSKIEJ WSPÓLPRACY MIĘDZYPARLAMENTARNEJ²¹

Na koniec warto wspomnieć o różnych formach współpracy między parlamentami państw członkowskich, których Sejm jest aktywnym uczestnikiem. Tradycje współpracy europejskich legislatyw sięgają niemal czasów powstania Wspólnot. W ciągu ostatniej dekady współpraca ta zwiększyła tempo, co ma oczywiście ścisły związek z dostrzeżeniem potrzeby wkomponowania zgromadzeń przedstawicielskich państw członkowskich w proces integracyjny oraz konieczności ograniczenia zjawiska deficytu demokracji w Unii Europejskiej. Przyjęty w Hadze w maju 2004 r. dokument polityczny — „Wytyczne w sprawie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej” (wytyczne haskie)²² — zawiera katalog jej istniejących form. Sformalizowana współpraca rozwija się w ramach: 1) Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej, 2) Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych Parlamentów Narodowych Państw Członkowskich Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (COSAC), oraz 3) Europejskiego Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej (ECPRD).

Ad 1. Konferencja Przewodniczących stanowi forum dyskusji na temat roli i zadań parlamentów narodowych w architekturze integracyjnej Unii Europejskiej oraz form i instrumentów współpracy międzyparlamentarnej w sprawach unijnych. Tworzą ją przewodniczący parlamentów narodowych państw Unii Europejskiej oraz przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Spotkania Konferencji odbywają się od 1999 r. corocznie. W ich trakcie przyjmowane są — na zasadzie konsensu — dokumenty zawierające ustalenia o charakterze politycznym, np. wspomniane wytyczne haskie. Podstawowym celem działania Konferencji jest ochrona i promowanie roli parlamentów narodowych oraz prowadzenie wspólnych prac wspierających ich działalność²³.

²¹ Obszerny opis istniejących i historycznych form współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej, a także próba sformułowania prognozy na temat jej przyszłego kształtu, zob. R. Grzeszczak, *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 5 i n.

²² Przyjęte na Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w Hadze; por. *Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju*, Zeszyty OIDE 2005, nr 5, s. 77 i n.

²³ Por. Zasady Podstawowe Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, tamże, s. 71 i n.

Ad 2. COSAC umożliwia bezpośredni kontakt i regularną wymianę poglądów między członkami komisji parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach europejskich. Konferencja gromadzi przedstawicieli tych komisji w liczbie sześciu z każdego państwa Unii Europejskiej. Jeśli w danym państwie parlament jest dwuizbowy, każda z izb jest zazwyczaj reprezentowana przez trzech przedstawicieli. Posiedzenia COSAC odbywają się raz na pół roku w stolicy państwa, które aktualnie sprawuje prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Od 2003 r. istnieje możliwość przyjmowania stanowisk Konferencji większością co najmniej $\frac{3}{4}$ oddanych głosów, przy czym większość ta musi stanowić przynajmniej połowę wszystkich głosów. Każda delegacja ma dwa głosy. Rola COSAC została podkreślona w sposób szczególnie poprzez ujęcie jego niektórych zadań w Protokole w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej załączonym do Traktatu z Amsterdamu. Zgodnie z postanowieniami tego dokumentu, Konferencja uzyskała prawo do przedkładania pod rozagę instytucjom Unii Europejskiej wszelkich uwag, które uzna za właściwe. Uwagi mogą dotyczyć w szczególności projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania zasady pomocniczości, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zagadnień związanych z prawami podstawowymi²⁴. Warto dodać, że w latach 90. rozważana była koncepcja utworzenia na bazie COSAC drugiej izby Parlamentu Europejskiego, której zadaniem byłoby reprezentowanie interesów państw członkowskich. W projekcie Konstytucji dla Europy koncepcja ta nie została podjęta.

Ad 3. ECPRD organizuje współpracę służb parlamentów narodowych państw należących do Rady Europy, Parlamentu Europejskiego, Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Zachodnioeuropejskiej oraz Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Współpraca w ramach ECPRD dotyczy przede wszystkim parlamentarnych służb legislacyjnych oraz eksperckich. Dodatkowo włączone są w nią biblioteki parlamentarne. Celem działania Centrum jest rozwój wymiany informacji oraz umacnianie współpracy między służbami parlamentarnymi we wszystkich dziedzinach informacji, badań i dokumentacji parlamentarnej. Członkami Centrum są izby parlamentarne — obecnie prawo udziału w działaniach ECPRD ma ponad 70 izb z 45 państw członkowskich. Każdy z parlamentów (każda z izb parlamentu) ma korespondenta ECPRD reprezentującego parlament (izbę). Do jego obowiązków należy koordynowanie wkładu urzędników danego zgromadzenia w prace Centrum²⁵.

Obok zinstytucjonalizowanych form współpracy międzyparlamentarnej istnieją również formy oparte w znacznej mierze (lub wyłącznie) na praktyce²⁶. Do tych form należą:

²⁴ Por. pkt 4 i n. Protokołu oraz regulamin Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych, tamże, s. 64 i n.

²⁵ Por. wytyczne haskie, pkt II, tamże, s. 79 oraz statut ECPRD dostępny na stronie internetowej: www.ecprd.org

²⁶ Katalog form za R. Grzeszczak, *op. cit.*, s. 43.

— spotkania komisji resortowych (organizowane przez parlamenty narodowe lub przez Parlament Europejski, stanowią jedną z najbardziej utrwalonych w UE metod współpracy międzyparlamentarnej);

— jednoczesne debaty w zainteresowanych parlamentach (np.: nad programem legislacyjnym UE lub zasadniczymi kwestiami polityk UE);

— spotkania sekretarzy generalnych (sekretarz bądź urzędnik mianowany przez przewodniczącego parlamentu powinni odgrywać główną rolę w przygotowywaniu prac międzyparlamentarnych, szczególna odpowiedzialność spoczywa na sekretarzu generalnym parlamentu będącego gospodarzem kolejnej Konferencji Przewodniczących, który utrzymuje ścisłe kontakty z parlamentami narodowymi państw członkowskich sprawujących prezydencję UE);

— przedstawiciele parlamentów narodowych w Brukseli (tzw. biura łącznikowe). W przypadku gdy został powołany stały przedstawiciel, uczestniczy on w regularnej wymianie informacji między parlamentem a sekretariatem COSAC w Brukseli;

— IPEX (Międzyparlamentarna Wymiana Informacji w Sprawach Unii Europejskiej), system, który jest obecnie w trakcie tworzenia, a jego podstawowym celem ma być wspieranie współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej poprzez stworzenie elektronicznej platformy wymiany informacji w sprawach unijnych. Jednym z pól zainteresowań będzie śledzenie zagadnień związanych z pomocniczością²⁷.

Wszystkie wskazane formy europejskiej współpracy międzyparlamentarnej odpowiadają na sformułowane w Protokole w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej wezwanie do ich aktywnego udziału w przedsięwzięciach Unii Europejskiej²⁸. Komisja do Spraw Unii Europejskiej korzysta ze wszystkich wskazanych form współpracy międzyparlamentarnej, choć nie ze wszystkich w jednakowym stopniu i nie ze wszystkich bezpośrednio. Na przykład wymiana i pozyskiwanie informacji za pośrednictwem ECPRD realizowana jest przez pracowników Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, oczywiście na użytek Komisji, ale także innych organów Sejmu czy pojedynczych posłów.

Bartosz Pawłowski

²⁷ Por. wytyczne haskie oraz Informacje, *Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju*, Zeszyty OIDE 2005, nr 5, s. 234 i n.

²⁸ Por. preambuła Protokołu, *tamże*.

DOKUMENTY

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PARLAMENTARYZMEM

A. ZAGADNIENIA PARLAMENTARNE W ORZECZNICTWIE KONSTITUCYJNYM INNYCH PAŃSTW

Niemcy: glosa do wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (sygn. 2 BvR 2236/04)

Sentencja orzeczenia:

1. *Ustawa z 21 lipca 2004 r. transponująca decyzję ramową o europejskim nakazie aresztowania i procedurze wydawania osób między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej narusza art. 2 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3, art. 16 ust. 2 i art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej i jest nieważna (nichtig)*¹.

2. *Postanowienie Wyższego Sądu Krajowego w Hamburgu z 23 listopada 2004 r. narusza prawo podstawowe skarżącego zagwarantowane w art. 16 ust. 2 UZ i zostaje uchylone. Sprawa zostaje zwrócona Wyższemu Sądowi Krajowemu*².

3. *Decyzja Urzędu do spraw Sądownictwa z 24 listopada 2004 r. narusza prawa podstawowe skarżącego zagwarantowane w art. 16 ust. 2 i art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej i zostaje uchylona.*

4. *Republika Federalna Niemiec zwróci skarżącemu konieczne wydatki związane z postępowaniem z zarządzeniem tymczasowym oraz wniesieniem skargi konstytucyjnej.*

¹ W Republice Federalnej Niemiec, inaczej niż w Polsce, skutkiem niekonstytucyjności ustawy jest jej nieważność (*nichtigkeit*). Jest to zasadniczo nieważność *ex tunc*, a nie wzruszalność. Zgodnie z § 95 ust. 3 ustawy o FTK, w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej skierowanej przeciwko ustawie, ustawę uznaje się za nieważną.

² Skutkiem prawnym uznania skargi, w przypadku gdy zakwestionowane zostało orzeczenie sądowe lub indywidualna decyzja administracyjna, jest przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przy zachowaniu całego toku dostępnych instancji.

Wśród podstawowych celów Unii Europejskiej mieści się wspólna realizacja zadań gospodarczych i socjalnych, wymiaru sprawiedliwości i polityki zagranicznej, jak też zadań z zakresu bezpieczeństwa. Wyrazem potrzeby urzeczywistnienia tych ostatnich było przyjęcie 13 czerwca 2002 r. decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej³. Na mocy art. 34 ust. 1 decyzji ramowej państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych działań dostosowawczych, mających zapewnić implementację europejskiego nakazu aresztowania (dalej: e.n.a.) do prawa krajowego najpóźniej do 31 grudnia 2003 r.⁴

Decyzje ramowe stanowią specyficzny instrument prawny III filaru UE. Koncepcyjnie i konstrukcyjnie odpowiadają dyrektywom w I filarze, wiążą bowiem państwa członkowskie co do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, pozostawiając jednocześnie państwom swobodę co do wyboru formy i środków. W odróżnieniu od dyrektyw nie mogą one wywoływać skutku bezpośredniego, nawet jeśli zawarte w nich postanowienia są precyzyjne i bezwarunkowe⁵.

Po wprowadzeniu e.n.a., w drodze nowelizacji k.p.k., do polskiego porządku prawnego, Sąd Okręgowy w Gdańsku — na tle zawisłej przed nim sprawy o przekazanie w ramach europejskiego nakazu aresztowania obywatelki polskiej w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania na terenie Królestwa Niderlandów — podjął wątpliwość co do konstytucyjności przyjętych w wyniku decyzji ramowej o e.n.a. rozwiązań, kierując w ich następstwie pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego⁶.

Wyrokiem z 27 kwietnia 2005 r. Trybunał uznał art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania za nie-

³ Zob. art. 34 ust. 2 lit. b Traktatu Unii Europejskiej (TUE).

⁴ Polska nie wystąpiła w tym zakresie o jakiegokolwiek okresy przejściowe lub derogacyjne. Zob. Raport Rady Ministrów na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, pkt 24, Warszawa grudzień 2002 r., s. 37–38. Zgodnie z art. 32 ust. 1 decyzji ramowej o e.n.a. okres przejściowy do końca 2008 r. wprowadzony jest przykładowo w Austrii. Nie wszystkie państwa dotrzymały terminu implementacji decyzji ramowej o e.n.a. We Włoszech stosowna ustawa została przyjęta dopiero w 2005 r. (Gesetz Nr 69 z 22 kwietnia 2005 r.). Opóźnienie w transpozycji wiąże się z różnymi skutkami w stosunku do „starych” i „nowych” państw członkowskich. Szerzej o skutkach zob. A. Grzelak, *Europejski nakaz aresztowania — orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, listopad 2005, s. 30–32.

⁵ Tak S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 224. Zob. też stanowisko dotyczące możliwości pośredniego przyznawania przez decyzje ramowe praw jednostce w kontekście wyroku ETS w sprawie Pupino, A. Grzelak, *op. cit.*, s. 29.

⁶ Ustawa z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy — Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 69, poz. 626). W wyniku nowelizacji wprowadzono do k.p.k. dwa nowe rozdziały: 65a, w którym regulowane są sytuacje wydania e.n.a. przez sądy polskie oraz rozdziału 65b normującego sytuacje, w których państwa członkowskie występują do Polski z e.n.a. Jednocześnie obok pojęcia przekazania wprowadzono pojęcie ekstradycji.

zgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji, odraczając jednocześnie utratę mocy obowiązującej przepisu o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia⁷.

Przedmiotem kontroli w sprawie była zgodność ustawy — Kodeks postępowania karnego z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny nie badał konstytucyjności decyzji ramowej, dlatego nie było potrzeby ani możliwości wyjaśnienia problemu kognicji do badania zgodności prawa pochodnego UE z konstytucją. Kwestia ta nadal pozostaje nierozstrzygnięta. Jednoznacznej odpowiedzi na sygnalizowane znacznie wcześniej w doktrynie pytanie, kto i w jakim trybie miałby orzekać o kolizji postanowień prawa wtórnego z konstytucją, nie daje ani polska konstytucja, ani orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁸. Z tego względu przedstawienie wątpliwości pojawiających się na tle wydanego niespełna trzy miesiące po polskim wyroku niemieckiego orzeczenia również dotyczącego wdrożenia decyzji ramowej o e.n.a., wydaje się szczególnie interesujące⁹.

Na gruncie niemieckiego orzecznictwa problem możliwości i zakresu kontroli prawa wspólnotowego przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: FTK) pojawił się już w latach 70., kształtując nie od początku jednolitą linię orzeczniczą. Początkowo FTK przypisywał sobie stosunkowo szerokie możliwości kontroli prawa wspólnotowego, argumentując takie stanowisko słabo rozwiniętym procesem integracji i brakiem właściwych mechanizmów ochrony praw jednostki¹⁰. Z czasem pogląd ten ewoluował w kierunku przyznania, że kompetencje w tym zakresie należą do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS), który m.in. poprzez własne orzecznictwo ukształtował zasadniczo wystarczające możliwości ochrony praw jednostki. W orzeczeniu Solange II FTK wskazał, że nie jest on właściwy, jeśli orzecznictwo ETS gwarantuje skuteczną ochronę praw jednostki¹¹. Stanowisko to zostało rozwinięte w orzeczeniu w sprawie Maastricht¹², a następnie potwierdzone w rozstrzygnięciu dotyczącym importu bananów¹³.

⁷ Zob. wyrok z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 4, poz. 42 oraz liczne wypowiedzi doktryny — krytyczne glosy: W. Czaplński, P. Hofmański, M. Płachta, R. Wieruszewski, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dyskusja w związku z wyrokiem dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (z 27 IV 2005, P 1/05)*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 107 i n.; P. Kruszyński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r.*, „Palestra” 2005, nr 7–8, s. 289 i n.; S. Steinborn, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 182 i n. oraz afirmatywna: E. Gierach, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 1/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 196 i n.

⁸ Zob. L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, *Władza sądownicza a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa wspólnotowego*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

⁹ Zob. Orzeczenie z 18 lipca 2005 r., 2 BvR 2236/04, Europäischen Haftbefehl; zob. też M. v. Unger, „So lange” nicht mehr: Das BVerfGE behauptet die normative Freiheit des deutschen Rechts, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2005, z. 11, s. 1266.

¹⁰ Zob. orzeczenie w sprawie Solange I BVerfGE 37, 271. Warto zaznaczyć, że orzeczenie zapadło przy trzech zdaniach odrębnych.

¹¹ BVerfGE 73, 339.

¹² BVerfGE 89, 155.

¹³ Postanowienie z 7 czerwca 2000 r., 2 BvL 1/97; zob. szerzej w przedmiocie powołanych rozstrzygnięć L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 206.

Z orzeczeniem z 18 lipca 2005 r. w sprawie implementacji decyzji ramowej o e.n.a. w niemieckim porządku prawnym wiązano konkretne oczekiwania doprecyzowania granic integracji europejskiej¹⁴, mimo — jak mogłoby się wydawać — stosunkowo stabilnego poglądu FTK. Tymczasem niemiecki Trybunał, podobnie zresztą jak polski, skupił swą uwagę jedynie na nieprawidłowej implementacji decyzji ramowej do prawa krajowego. Chociaż dotychczasowe orzecznictwo dotyczyło uprawnień FTK do kontroli prawa wspólnotowego, to w sprawie e.n.a. przedmiotem kontroli były akty prawodawstwa krajowego podjęte w wyniku wykonania prawa UE, a w tym przypadku właściwość FTK jest oczywista.

Zrozumienie motywów rozstrzygnięcia FTK wymaga uprzedniego przybliżenia regulacji prawnych oraz stanu faktycznego stanowiącego jego podstawę.

Pierwszym krokiem związanym z implementacją do niemieckiego porządku prawnego przepisów decyzji ramowej o e.n.a. była modyfikacja art. 16 ust. 2 UZ¹⁵. Z obecnej treści art. 16 ust. 2 UZ wynika prawo do ustawowego określenia warunków, w których dopuszczalne jest wydanie własnego obywatela państwu członkowskiemu UE lub międzynarodowemu trybunałowi¹⁶. Stworzenie podstawy do wydania własnych obywateli na gruncie konstytucyjnym przeniosło w istocie problemy związane z implementacją decyzji ramowej o e.n.a. do wymiaru ogólnych zasad ochrony praw jednostki. Zgodnie z założeniami konstytucyjnymi, wprowadzając stosowną regulację prawną ustawodawca powinien się kierować poszanowaniem wynikających z UZ zasad państwa prawnego. Obowiązek ich odnoszenia do problematyki ponadnarodowej potwierdza dodatkowo art. 23 ust. 1 UZ¹⁷.

¹⁴ Zob. Ch. Tomuschat, *Ungereimtes. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 2005, nr 17–18, s. 453 i n. oraz J. Vogel, *Europäischer Haftbefehl und deutsches Verfassungsrecht*, „Juristen Zeitung” 2005, nr 17, s. 801 i n.

¹⁵ Nowela konstytucyjna z 29 listopada 2000 r., BGBl. I, s. 1633.

¹⁶ W pierwotnej wersji art. 16 ust. 2 UZ stanowił, podobnie jak w przypadku art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, bezwzględny zakaz wydania własnych obywateli za granicę, to po nowelizacji z 2000 r. dodano do art. 16 ust. 2 UZ zdanie drugie, zezwalające na odstępstwo od tego zakazu. Implementacja decyzji ramowej o e.n.a. miała więc w Niemczech swój punkt wyjścia w zmianie UZ. Art. 16 ust. 2 UZ stanowi obecnie: „Zaden Niemiec nie może być wydany innemu państwu. W drodze ustawy mogą zostać ustalone odmienne zasady wydania do jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej lub międzynarodowego trybunału, o ile zostaną zachowane zasady państwa prawnego.” Zob. też A. Zimmermann, *Die Auslieferung Deutscher an Staaten der Europäischen Union und internationale Strafgerichtshöfe*, „Juristen Zeitung” 2001, s. 233 i n. oraz H. Hofmann, *Kommentar zu art. 16 ust. 2 UZ*, [w:] B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz*, 2004, s. 555 i n.

¹⁷ Art. 23 ust. 1 UZ „Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która jest związana zasadami państwa demokratycznego, państwa prawnego, socjalnego i federacyjnego oraz zasadą subsydiarności i gwarantuje ochronę praw podstawowych w swej istocie porównywalna z niniejszą Ustawą Zasadniczą. W tym celu Federacja w drodze ustawy wymagającej zgody Bundesratu może przekazywać prawa zwierzchnie. Dla ustanowienia Unii Europejskiej, jak również w celu zmiany jej podstaw traktatowych i analogicznych regulacji, przez które niniejsza Ustawa Zasadnicza w swej treści zostaje zmieniona lub uzupełniona, lub umożliwiała takie zmiany i uzupełnienia, obowiązuje art. 79 ust. 2 i 3”. Przepis kształtuje warunki udziału RFN w UE, podkreślając wiązanie zasadami demokratycznymi przy jednoczesnym zaznaczeniu, że ochrona praw podstawowych musi być porównywalna do wynikającej z UZ. Jest to dodatkowe wyróżnienie wynikającej z art. 6 TUE zasady poszanowania państwa prawnego przez państwa członkowskie UE.

Następnym etapem po dokonaniu zmian na poziomie konstytucyjnym było przyjęcie ustawy z 21 lipca 2004 r. transponującej decyzje ramową Rady dotyczącą e.n.a. (dalej ustawa z 21 lipca 2004 r.)¹⁸.

Niespełna miesiąc od wejścia ustawy w życie (16 września 2004 r.), sąd madrycki wystąpił wobec Darkazanli, posiadającego obywatelstwo zarówno niemieckie, jak i syryjskie z europejskim nakazem aresztowania. Był on podejrzany o udział w strukturach *Al-Ka'idy*, poprzez wspieranie finansowe, jak też organizowanie akcji terrorystycznych na terenie Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Niemiec. Wyższy Sąd Krajowy w Hamburgu (*Das Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg*; dalej: WSK) opierając się na ustawie z 21 lipca 2004 r. — w związku z wystawieniem przeciwko Darkazanli e.n.a. — zastosował wobec niego areszt ekstradycyjny. Postanowieniem z 5 listopada 2004 r. WSK przedłużył areszt, podkreślając jednocześnie, że nie widzi podstaw do wystąpienia z pytaniem prawnym do FTK, a w konsekwencji 23 listopada 2004 r. orzekł o dopuszczalności jego wydania do Hiszpanii. Urząd do spraw sądownictwa w Hamburgu (*Die Justizbehörde der Freien Hansestadt Hamburg*) również wyraził zgodę na wydanie, zastrzegając jednocześnie, że warunkiem jest ponowne przekazanie do Niemiec w celu wykonania ewentualnej „kary”.

Oba rozstrzygnięcia stały się podstawą skargi konstytucyjnej. Jako wzorce kontroli konstytucyjnej skarżący Darkazanli wskazał art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 19 ust. 4 i art. 103 ust. 2 UZ. Skarga została więc skierowana bezpośrednio przeciwko dwóm aktom indywidualnym, a pośrednio przeciwko ustawie z 21 lipca 2004 r., stanowiącej ich podstawę¹⁹.

Dnia 18 lipca 2005 r. przy trzech zdaniach odrębnych²⁰ (stosunkiem głosów 5:3) FTK uznał całą ustawę z 21 lipca 2004 r. za niekonstytucyjną, uchylając w konsekwencji oba zaskarżone postanowienia²¹.

Na wstępie FTK zbadał kwestię konstytucyjności art. 16 ust. 2 UZ i uznał, że przyjęta w wyniku nowelizacji UZ treść art. 16 ust. 2 UZ nie wykracza poza ramy wyznaczone przez art. 79 ust. 3 UZ²², jak też pozostaje w zgodzie z art. 23 ust. 1 UZ.

¹⁸ Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EuHbG), Bundesgesetzblatt I, s. 1748; ustawa weszła w życie z dniem 23 sierpnia 2004 r.

¹⁹ Zob. szerokie przedstawienie stanu faktycznego, Z. Barwina, *Niekonstytucyjność europejskiego nakazu aresztowania w prawie niemieckim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 1, s. 19 i n.

²⁰ Szerzej o braku jednomyślności w Senacie zob. J. Vogel, *Europäischer Haftbefehl...*, s. 801.

²¹ W wyniku orzeczenia uchylone zostały: postanowienie Wyższego Sądu Krajowego w Hamburgu z 23 listopada 2004 r. z powodu naruszenia prawa skarżącego zagwarantowanego w art. 16 ust. 2 UZ oraz decyzja Urzędu do spraw sądownictwa z 24 listopada 2004 r. z uwagi na naruszenie praw podstawowych skarżącego wynikających z art. 16 ust. 2 i art. 19 ust. 4 UZ. W czasie rozpatrywania skargi FTK 24 listopada 2004 r., a następnie 28 kwietnia 2005 r. wydał zarządzenie tymczasowe okresowo zawieszające wykonanie europejskiego nakazu aresztowania. Zarządzenie zostało wydane na wniosek skarżącego. Po raz pierwszy w historii orzecznictwa FTK uznał za nieważną ustawę transponującą do niemieckiego porządku prawnego akt UE.

²² Art. 79 ust. 3 UZ w brzmieniu: „Zmiana niniejszej Ustawy Zasadniczej, która naruszałaby podział Federacji na kraje federalne, zasadnicze współdziałanie krajów w ustawodawstwie lub zasady określone w art. 1 i 20 jest niedopuszczalna” wyznacza granice dopuszczalnych zmian UZ.

W odróżnieniu od rozwiązań systemowych przyjętych w Polsce, niemiecki Trybunał ma prawo badania konstytucyjności poprawek do UZ, co uczynił w tym przypadku, nie stwierdzając ich niezgodności z konstytucją.

Główny ciężar rozważań uzasadnienia został położony na niezgodność ustawy z 21 lipca 2004 r. z art. 16 ust. 2 UZ. FTK podkreślił, że możliwość ustawowego ograniczenia zakazu wydawania własnych obywateli — który do czasu wspomnianej zmiany UZ pozostawał bezwzględny — w żadnym przypadku nie oznacza zastąpienia obywatelstwa niemieckiego obywatelstwem unijnym, które to ma jedynie charakter pochodny w stosunku do obywatelstwa w państwach członkowskich. Ustawodawca — realizując wynikające z art. 16 ust. 2 UZ uprawnienie ukształtowania przesłanek dopuszczalności wydania obywateli niemieckich — musi uwzględniać obowiązek zachowania zasad państwa prawnego. Wymaganie to jest równoznaczne z założeniem, że państwo członkowskie UE lub trybunał międzynarodowy, któremu ma być przekazany obywatel niemiecki, musi spełniać warunki określone w art. 23 ust. 1 UZ. FTK wskazał przy tym, że *ratio legis* obywatelskiego prawa do wolności od ekstradycji (*Auslieferungsfreiheit*) wyraża się w ochronie zaufania obywateli niemieckich do własnego porządku prawnego²³. Ustawodawca wprowadzając w ustawie z 21 lipca 2004 r. odstępstwa od zakazu ekstradycji powinien zachować granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności i zadbać, by nie doszło do naruszenia istoty prawa podstawowego, jakim jest prawo do wolności od ekstradycji, przy szczególnym uwzględnieniu wymogu pewności prawa. Art. 19 ust. 2 UZ wskazuje na wyraźny zakaz naruszania istoty praw podstawowych. Przyjęte przepisy powinny odpowiadać właściwym w państwie prawnym wymaganiom jasności i określoności, tak by organ krajowy mógł wydać w indywidualnej sprawie e.n.a. przy jednoczesnym uwzględnieniu racji związanych z ochroną obywatela do własnego porządku prawnego. Zasada zaufania osoby ściganej na podstawie e.n.a. do własnego porządku prawnego ma tym większe znaczenie w sytuacji, kiedy czyn i jego skutki, będąc podstawą do wystawienia e.n.a., w istotnej części ma miejsce na terytorium Niemiec. Zasadniczo obywatel niemiecki popełniający przestępstwo na terenie swojego kraju powinien ponosić odpowiedzialność według zasad obowiązujących w niemieckim porządku prawnym. Innymi słowy, powinien być chroniony przed niepewnością, z jaką wiąże się osądzenie w „obcym” systemie prawnym. Ograniczenie prawa do wolności od ekstradycji, polegające na możliwości wydania własnych obywateli, jest bliskie naruszenia jego istoty. Zgodnie z zasadą proporcjonalności ograniczenia prawa do wolności od ekstradycji, wynikające z implementacji decyzji ramowej o e.n.a. muszą być więc odpowiednie do celu, jakim jest dążenie do zapewnienia efektywnych form współpracy w zwalczaniu przestępczości. Stworzoną w drodze nowelizacji UZ możliwość ekstradycji własnych obywateli należy interpretować w kategoriach ściśle określonych wyjątków, które powinny być jasno sformułowane w ustawie.

FTK uznał, że niemiecki ustawodawca — określając przesłanki fakultatywnej odmowy wydania osoby ściganej na podstawie e.n.a. — nie wykorzystał zakresu swo-

²³ Określenie *Auslieferung* jest odpowiednikiem pojęć: wydanie i ekstradycja.

body, wynikającego z decyzji ramowej do ustanowienia unormowań koniecznych dla zagwarantowania zgodności stosowania e.n.a. wobec obywateli niemieckich z wymaganiami konstytucyjnymi. W szczególności ustawodawca nie dopełnił wymogu szczegółowego określenia owych przesłanek, naruszając wymogi pewności i określoności prawa. Ustawa z 21 lipca 2004 r. narusza zaufanie osoby ściganej na podstawie e.n.a. do własnego porządku prawnego, tym samym jest sprzeczna z art. 16 ust. 2 UZ.

Za niekonstytucyjne uznano również brak możliwości zaskarżenia decyzji władzy wykonawczej²⁴. Trybunał w Karlsruhe podkreślił, że brak odwołania od decyzji — która w istocie jest nie tylko decyzją polityczną, ale także w znaczącym stopniu ingerującą w prawa podmiotowe obywateli — jest naruszeniem gwarancji drogi sądowej (art. 19 ust. 4 UZ).

Konsekwencją uznania niekonstytucyjności całej ustawy z 21 lipca 2004 r. jest brak możliwości wydawania obywateli niemieckich innemu państwu członkowskiemu UE do czasu przyjęcia nowej ustawy transponującej decyzje ramową o e.n.a., przy czym do innych osób zastosowanie mają przepisy ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w brzmieniu ustalonym przed zmianami wprowadzonymi przez ustawę transponującą.

W postępowaniu przed FTK w sprawie e.n.a. pytanie o możliwość kontroli przez FTK prawa pochodnego z unormowaniami konstytucyjnymi pojawiło się jedynie w stanowisku przedstawiciela rządu, a także zostało rozwinięte w zdaniu odrębnym sędziego Gerhardta, według którego skargę konstytucyjną należało oddalić. W uzasadnieniu swojego stanowiska sędzia podkreślił, że uznanie nieważności całej ustawy z 21 lipca 2004 r. stanowi naruszenie spoczywającego na państwie obowiązku możliwie pełnego urzeczywistnienia decyzji ramowej, nawiązując jednocześnie do wydanego miesiąc przed rozstrzygnięciem FTK wyroku ETS w sprawie Pupino²⁵.

Zarówno polskie, jak i niemieckie orzeczenie spotkało się z szerokim zainteresowaniem doktryny²⁶. W obu przypadkach stwierdzono niekonstytucyjność przepisów imple-

²⁴ W omawianej sprawie chodziło o brak możliwości zaskarżenia decyzji Urzędu ds. Sądownictwa w Hamburgu.

²⁵ Zob. wyrok z 16 czerwca 2005 r., C-105/03. Wyrok ETS był odpowiedzią na pytanie prejudycjalne sądu włoskiego, na jego tle po raz pierwszy ETS odniósł się do decyzji ramowej i związanych z nią własnych kompetencji. Trybunał w Luksemburgu potwierdził pojawiający się w doktrynie już wcześniej pogląd o obowiązku wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej również w ramach III filaru UE. W polskiej doktrynie zob. C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, referat wygłoszony podczas Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Gniezno 26–29 września 2004 r., s. 24; obowiązek zgodnej wykładni autor wyprowadzał z obowiązku osiągnięcia rezultatu.

²⁶ Zob. P. Bogdanowicz, *Niekonstytucyjność europejskiego nakazu aresztowania*, „Palestra” 2005, nr 3–4, s. 68–69; M. Plachta, *Europejski nakaz aresztowania a ekstradycja*, „Jurysta” 2002, nr 11–12, s. 15; M. Muszyński, *Do Gdańska przez Zakopane*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 października 2003 r., nr 233, s. C3. Orzeczenie FTK spotkało się z licznymi krytycznymi głosami zwłaszcza wobec relacji prasy, w których podkreślano, że FTK zdecydował bezpośrednio o zwolnieniu z aresztu ekstradycyjnego skarżącego, który jest groźnym przestępcą, podejrzanym o udział w strukturach Al-Ka’idy. Zob. np. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 19 lipca 2005 r., nr 165 s. 1; „Süddeutsche Zeitung” z 19 lipca 2005 r., nr 164, s. 1, „Neue Zürcher Zeitung” z 19 lipca 2005 r., nr 166, s. 1. Zob. też Ch. Tomuschat,

mentujących decyzję ramową o e.n.a., choć kierowano się innymi przesłankami, co jest naturalną konsekwencją odrębności rozwiązań systemowych w obu państwach.

Różne były też zagadnienia, które po wydaniu wyroku skupiały uwagę polskiej i niemieckiej doktryny. Na tle polskiego orzeczenia najczęściej w literaturze rozważa się kwestię wzajemnej relacji pojęcia przekazania i ekstradycji, co nie dziwi, ponieważ sam Trybunał poświęcił temu problemowi istotną część uzasadnienia²⁷. Znacznie rzadziej podejmowana jest w literaturze zasygnalizowana w treści rozstrzygnięcia Trybunału potrzeba zmiany konstytucji, tak by art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, wzorem rozwiązań niemieckich, przewidywał wyjątek od zakazu ekstradycji obywateli polskich, dopuszczający ich przekazanie na podstawie e.n.a. innym państwom członkowskim UE²⁸.

Wśród pytań wywołanych polskim orzeczeniem w sprawie e.n.a. pojawiło się jednakże i dominujące w Niemczech pytanie o podział kompetencji między Trybunałem Konstytucyjnym a ETS w zakresie kontroli prawa wtórnego UE²⁹.

Inaczej niż w sprawie Maastricht, w której FTK przedstawił szeroki wywód dotyczący prawa wspólnotowego, podkreślił, że w przypadku konfliktu prawa wspólnotowego z gwarancjami konstytucyjnymi właściwym jest przede wszystkim ETS³⁰. W omawianym orzeczeniu FTK zasadniczo nie podjął ani też nie sprzeciwił się stanowisku wyrażonemu przez ETS w sprawie Pupino. Wyrok FTK w sprawie e.n.a. stał się jednak po raz kolejny pretekstem do dyskusji, która i dla Polski jest szczególnie istot-

Ungereimtes. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts..., s. 453 i n. oraz J. Vogel, *op. cit.*, s. 801 i n., M. v. Unger, „So lange” nicht mehr: *Das BVerfG behauptet die normative Freiheit des deutschen Rechts*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2005, z. 11, s. 1266; O. Ranft, *Die Verfassungswidrigkeit des (deutschen) Europäischen Haftbefehlggesetzes, Bemerkungen zum Urteil des BVerfG vom 18.7. 2005*, „Wistra” 2005, z. 10, s. 361 i n.; O. Lagodny, *Eckpunkte für die zukünftige Ausgestaltung des deutschen Auslieferungsverfahrens — zugleich Besprechung des BVerfGE — Urteils zum Europäischen Haftbefehlggesetz*, „Strafverteidiger” 2005, nr 9, s. 515 i n. oraz B. Brunn, *Die Hürden der Auslieferung. Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 zum Europäischen Haftbefehl*, „Betrifft Justiz” 2005, nr 83, s. 130 i n.

²⁷ W niemieckim orzeczeniu, inaczej niż w polskim, problem ten się nie pojawia, co wynika z faktu, że pojęcia te nie są rozróżniane. W kwestii, czy europejski nakaz aresztowania stanowi ekstradycję w rozumieniu art. 55 ust. 1 Konstytucji, zob. S. Steinborn, *op. cit.*, s. 198, 199 oraz P. Kruszyński, *op. cit.*, s. 291, zob. także powołane w orzeczeniu TK ekspertyzy i opinie.

²⁸ Chociaż pojawiły się wnioski, że wyrok TK w sprawie e.n.a. „w prostej linii prowadzi do konieczności zmiany konstytucji”; zob. S. Steinborn, *op. cit.*, s. 182.

²⁹ Z art. 35 TUE wynika możliwość złożenia przez państwa członkowskie UE deklaracji wyrażającej zgodę na akceptację jurysdykcji ETS w sprawach wykładni i stwierdzenia ważności aktów wspólnotowych. Dotychczas Polska nie złożyła takiej deklaracji. Prace nad rządowym projektem ustawy w sprawie wyrażenia zgody na złożenie oświadczenia o uznawaniu jurysdykcji ETS w związku z zakończeniem kadencji Sejmu zostały przerwane (druk sejmowy nr 3722). W Niemczech deklaracja na gruncie art. 35 TUE została złożona. Zob. A. Grzelak, *op. cit.*, s. 24–32 oraz glosy: W. Czapliński, *op. cit.*, s. 111; P. Hofmański, *op. cit.*, s. 116, M. Płachta i R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 118.

³⁰ Przypomnijmy, że na gruncie prawa polskiego na tym tle rysuje się wyraźny konflikt między podejściem prawa europejskiego a unormowaniami zawartymi w Konstytucji RP. W orzecznictwie ETS wyraźnie wskazuje się na pierwszeństwo prawa europejskiego także wobec narodowych konstytucji, co nie daje się pogodzić z obecnym ujęciem konstytucyjnym, nadającym prymat konstytucji. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 461.

na, pokazując jednocześnie, że deklaracja uznawania jurysdykcji ETS w praktyce nie zawsze ma bezwzględny charakter.

Wdrożenie decyzji ramowej o e.n.a. napotkało trudności nie tylko w Polsce czy Niemczech, a także w innych państwach. Obecnie przed ETS zawisłe jest pytanie belgijskiego Sądu Arbitrażowego, który w związku z rozpatrywaną sprawą zwrócił się do ETS o udzielenie odpowiedzi na pytania stawiające pod znakiem zapytania „prawidłowość” samej decyzji ramowej o e.n.a.³¹ Po pierwsze, belgijski Sąd Arbitrażowy wystąpił o ustalenie, czy decyzja ramowa o e.n.a. jest zgodna z art. 34 ust. 2 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że decyzje ramowe mogą być przyjmowane jedynie w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Po drugie, czy art. 2 ust. 2 decyzji ramowej o e.n.a., w zakresie w jakim znosi wymóg badania podwójnej karalności w odniesieniu do wskazanych tam przestępstw, jest zgodny z art. 6 ust. 2 TUE, a w szczególności z zasadą legalizmu w postępowaniu karnym, gwarantowaną przez ten przepis oraz zasadą równości i niedyskryminacji³².

Marta Derlatka

³¹ Belgijski Sąd Arbitrażowy jest rodzajem sądu konstytucyjnego.

³² Z uwagi na znaczenie orzeczenia ETS prowadzone są prace nad przedłożeniem polskiego stanowiska w sprawie.

KSIĘGARNIE WSPÓŁPRACUJĄCE Z WYDAWNICTWEM SEJMOWYM**Gdańsk**

Gdańska Księgarnia Naukowa, ul. Łagiewniki 56, 80-855 Gdańsk, tel. (0 58) 301-41-22
Księgarnia Naukowa ARCHE, ul. Bażyńskiego 2, 80-309 Gdańsk, tel. (0 58) 552-98-06

Katowice

Dom Handlowy Nauki, Zakład OR PAN, Księgarnia, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice,
tel. (0 32) 258-77-09

Księgarnia „Liber”, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice, tel. (0 32) 359-12-72

Kraków

Główna Księgarnia Naukowa, ul. Podwale 6, 31-118 Kraków,
tel. (0 12) 422-37-17; (0 12) 422-90-57; (0 12) 292-65-11

Lublin

Księgarnia Prawnicza „Iuris Prudentia”, pl. M. Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin,
tel. (0 81) 537-54-75

Księgarnia Politologiczna, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin, tel. (0 81) 534-95-47

Poznań

Księgarnia Fundacji Uniwersytetu A. Mickiewicza, ul. Święty Marcin 78, 61-809 Poznań,
tel. 0-606-275-008

Poznańska Księgarnia Naukowa „Kapitałka”, ul. Mielżyńskiego 27/29, 61-725 Poznań,
tel. (0 61) 851-93-20

Rzeszów

Księgarnia Prawnicza „Iuris Prudentia”, ul. Grunwaldzka 13, 35-068 Rzeszów,
tel. (0 17) 852-39-26

Szczecin

Księgarnia Akademicka, al. Jedności Narodowej 31, 70-453 Szczecin, tel. (0 91) 489-09-26

Toruń

Księgarnia „Centrum”, ul. Chełmińska 4, 87-100 Toruń, tel. (0 56) 621-04-80

Księgarnia Uniwersytetu M. Kopernika, ul. Reja 25, 87-100 Toruń,
tel. (0 56) 611-42-98; (0 56) 611-42-86

Warszawa

Księgarnia LIBER, ul. Dobra 56/66, 00-312 Warszawa, tel. (0 22) 552-73-55

Wrocław

Księgarnia Naukowa im. M. Kopernika, ul. Kuźnicza 30/33, 50-138 Wrocław,
tel. (0 71) 343-29-77

Zamość

Księgarnia Prawnicza „Iuris Prudentia”, ul. Kolegiacka 2 (budynek hotelu Orbis),
22-400 Zamość, tel. (0 84) 643-85-85