



Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym

pod redakcją

Dariusza Góreckiego

 WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO



Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO



Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym

pod redakcją

Dariusza Góreckiego

 **WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

ŁÓDŹ 2017

Dariusz Górecki – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-033 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Bogusław Banaszak

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Na okładce wykorzystano herb Prezydenta Litwy i proporzec Prezydenta RP

© Copyright by Authors, Łódź 2017

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND).

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07905.17.0.K

Ark. wyd. 15,0; ark. druk. 13,75

ISBN 978-83-8088-622-3

e-ISBN 978-83-8088-623-0

<https://doi.org/10.18778/8088-623-0>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wstęp	9
Anna Chmielarz-Grochal	
Inicjowanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa	11
1. Wprowadzenie	11
2. Legitymacja Prezydenta Rzeczypospolitej do inicjowania kontroli prewencyjnej	12
3. Zakres przedmiotowy wniosku i wzorzec kontroli prewencyjnej	16
4. Proceduralne aspekty inicjowania kontroli prewencyjnej	18
5. Skutki kontroli prewencyjnej w kontekście kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej związanych z dalszym losem kontrolowanego aktu	24
6. Inicjowanie prewencyjnej kontroli prawa w praktyce	29
7. Podsumowanie	32
Aldona Domańska	
Odpowiedzialność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Konstytucji z 1997 r.	37
1. Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w polskich ustawach zasadniczych	37
2. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP	40
3. Procedura pociągnięcia do odpowiedzialności głowy państwa	42
4. Cezura czasowa egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa oraz prawo łaski	45
Dariusz Górecki	
Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny	51
Agnė Juškevičiūtė-Vilienė	
Konstytucyjne uprawnienia głowy państwa w zakresie formowania władzy sądowniczej	67
1. Wprowadzenie	67
2. Uprawnienia prezydenta Republiki Litewskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej	69
3. Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej	76
4. Podsumowanie	81

Ryszard Paweł Krawczyk

Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	85
1. Pojęcie kontrasygnaty	85
2. Znaczenie kontrasygnaty w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.	90
3. Zakres kontrasygnaty	92
4. Akty wyłączone spod kontrasygnaty	93
5. Ważność aktu urzędowego a kolejność składania podpisu przez Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów	97

Anna Michalak

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnik dziedzictwa narodowego. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. (sygn. akt Kp 2/15)	101
---	------------

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

Kariera sędziego w doktrynie konstytucyjnej: poszukiwanie równowagi między władzą sądowniczą i uprawnieniami Prezydenta Państwa	117
1. Wprowadzenie	117
2. Kariera sędziego a zasada jego niezawisłości	118
3. Podmioty decydujące w sprawach kariery sędziego	119
4. Wymogi proceduralne i uprawnienia prezydenta w kwestiach kariery sędziowskiej	122
5. Skutki prawne nieprzestrzegania wymogów proceduralnych w kwestiach kariery sędziego	125
6. Prawo odwołania się do sądu w sprawie niezgodnego z prawem zwolnienia	127
7. Podsumowanie	129

Konrad Składowski

Konstytucyjna regulacja trybu wyboru na urząd Prezydenta w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – kilka uwag krytycznych	133
---	------------

Krzysztof Skotnicki

Ustawowe kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	143
--	------------

Jarosław Sułkowski

Prezydent wobec kryzysu konstytucyjnego w Polsce (o straconej szansie na zakończenie sporu)	161
1. Prace nad ustawą czerwcową	163
2. Przebieg kryzysu	166
3. Rola prezydenta jako strażnika konstytucji	171

Haroldas Šinkūnas

Kompetencje Prezydenta Republiki Litewskiej w procesie legislacyjnym	179
1. Wprowadzenie	179
2. Status konstytucyjny Prezydenta Republiki	180
3. Kompetencje Prezydenta Republiki w procesie legislacyjnym	182
4. Zwrócenie uchwalonych przez Sejm ustaw do ponownego rozpatrzenia	186

5. Zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego jako środek wpływania na proces legislacyjny	189
6. Podsumowanie	191
Vaidotas A. Vaičaitis	
Status konstytucyjny prezydentów Litwy i Polski	195
1. Wprowadzenie	195
2. Dwojaki status konstytucyjny prezydenta	195
3. Prezydent jako przedstawiciel władzy wykonawczej	198
4. Prezydent jako głowa państwa	201
5. Podsumowanie	206
Indrė Žvaigždinienė	
Uprawnienia Prezydenta Republiki Litewskiej w zakresie ochrony środowiska	209
1. Wprowadzenie	209
2. Status konstytucyjny Prezydenta Republiki	210
3. Realizacja uprawnień Prezydenta Republiki w zakresie ochrony środowiska	212
4. Podsumowanie	218

Wstęp

Polskę i Litwę łączy wspólna, wielowiekowa historia. Wstąpienie obu państw do Unii Europejskiej zbliżyło je do siebie. Nie ma więc w tym nic dziwnego, że przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego z zainteresowaniem przyglądają się rozwiązaniom ustrojowym przyjętym u swych sąsiadów i stosowanej przez nich praktyce. Wszyscy trudniący się nauką doskonale wiedzą, jak wielkie znaczenie dla rozwoju nauki mają badania porównawcze. Pogłębianie wiedzy w ten sposób przynosi niewątpliwie obustronne korzyści, mogące czasem mieć zastosowanie w praktyce.

Prezentowana książka, poświęcona instytucji prezydenta w Polsce i na Litwie jest owocem współpracy nawiązanej przez pracowników Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego z pracownikami Katedry Prawa Publicznego Uniwersytetu Wileńskiego. W ramach tej współpracy ukazały się już dwie monografie: *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015 oraz *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Parlamentas (Aktualia litewskiego i polskiego prawa konstytucyjnego: parlament)*, Vilnius 2016.

Dariusz Górecki

Inicjowanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa

Anna Chmielarz-Grochal

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

1. Wprowadzenie

Zagadnienie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa (uprzedniej, *a priori*) jest już przedmiotem opracowań naukowych¹. Można jednak zauważyć, że w nauce prawa konstytucyjnego większą uwagę przywiązuje się do instytucji kontroli *a priori* dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny niż do samej kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej do inicjowania tego rodzaju kontroli. Jest to niewątpliwie uzasadnione znaczeniem kontroli prewencyjnej dla funkcjonowania systemu prawa, opartego na założeniach hierarchicznego uporządkowania, zupełności i niesprzeczności. Kompetencja do inicjowania kontroli prewencyjnej była z kolei omawiana w monografiach poświęconych udziałowi Prezydenta Rzeczypospolitej w postępowaniu ustawodawczym². Nie można jednak zapominać, że w toku realizacji tej kompetencji Prezydent Rzeczypospolitej włącza się jednocześnie w procedurę kontroli konstytucyjności prawa, gdzie ostatecznie rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny. Co istotne, od momentu przyznania Prezydentowi Rzeczypospolitej owej kompetencji wciąż ujawniają się – zarówno prawne, jak i praktyczne – problemy związane z jej realizacją, będące przedmiotem wielu sporów doktrynalnych.

- 1 Zob. w szczególności M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 65 i n.; L. Garlicki, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 267 i n.; zob. także T. Diemer-Benedict, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 39 i n.
- 2 Zob. R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001; K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000; J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.

Analiza kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej do inicjowania kontroli konstytucyjności *a priori* wydaje się uzasadniona co najmniej z pięciu powodów. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że wystąpienie przez prezydenta z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją aktu normatywnego przed jego podpisaniem (ratyfikacją) jest *de facto* następstwem dokonanej przez niego wstępnej kontroli konstytucyjności. Powstaje więc pytanie o znaczenie omawianej kompetencji (i jej realizacji) z punktu widzenia zasady podziału i równowagi władz. Po drugie, można zastanowić się nad adekwatnością zakresu przedmiotowego owej kompetencji do wyznaczonej normami konstytucji roli Prezydenta Rzeczypospolitej jako organu czuwającego nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej. Kompetencja ta bez wątpienia wymaga analizy w szerszym kontekście funkcji ustrojowych Prezydenta Rzeczypospolitej. Pozostaje ona w sferze jego uprawnień związanych ze sprawami wewnętrznymi i zagranicznymi państwa, a jednocześnie ma wpływ na prawodawstwo w państwie. Ponadto, sama kontrola prewencyjna, w odróżnieniu np. od Francji, ma w Polsce charakter wyjątkowy. Po trzecie, warto zastanowić się, czy i kiedy istnieje ryzyko politycznego wykorzystywania przedmiotowej kompetencji przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Wniosek służący wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest wprawdzie środkiem prawnym, który powinien mieć odpowiednie uzasadnienie prawne zarzucanej niezgodności aktu (jego części) z konstytucją, ale w praktyce o skierowaniu wniosku mogą przesądzać względy polityczne, zwłaszcza gdy Prezydent Rzeczypospolitej i większość parlamentarna wywodzą się z innych środowisk politycznych. Po czwarte, nie można pomijać skutków kontroli prewencyjnej norm, które wiążą się z powstaniem po stronie Prezydenta Rzeczypospolitej określonych obowiązków lub uprawnień. Nasuwa się pytanie, czy faktycznie realizacja omawianej kompetencji w powiązaniu z jej skutkami pozostaje w sferze dyskrejonalnej władzy Prezydenta Rzeczypospolitej. Po piąte, w praktyce mogą zaistnieć przeszkody (jak np. wydłużające się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym czy zakończenie kadencji parlamentu), które niosą ze sobą realne ryzyko, że konstytucyjne normy kompetencyjne w zakresie kontroli prewencyjnej nie zostaną w pełni zrealizowane i podstawowy cel kontroli prewencyjnej nie zostanie osiągnięty.

2. Legitymacja Prezydenta Rzeczypospolitej do inicjowania kontroli prewencyjnej

Prezydent uzyskał prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego przed podpisaniem ustawy z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z ustawą zasadniczą w następstwie zmiany Konstytucji PRL w kwietniu 1989 r. (art. 27 ust. 4). Ani Konstytucja marcowa, ani Konstytucja kwietniowa nie upoważniały głowy państwa do inicjowania tego rodzaju kontroli. W okresie międzywojennym szczególną wagę

przywiązywano do instytucji promulgacji (podpisania ustawy i zarządzenia jej publikacji w „Dzienniku Ustaw”) i uznawano, że do chwili złożenia przez prezydenta podpisu nie ma ustawy, tylko projekt, a prezydent jest jedynym organem uprawnionym do dokonywania przewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Konstytucja PRL wprowadziła przyznawała uprawnienie do zainicjowania kontroli ustaw *a priori*, ale nie określała skutków orzeczeń trybunalskich wydanych w następstwie skierowania wniosku. Analizy skutków kontroli przewencyjnej Trybunał Konstytucyjny dokonał po raz pierwszy w orzeczeniu z 22 sierpnia 1990 r.³ Stwierdził, że orzeczenia wydane w następstwie wniosku zgłoszonego w trybie art. 27 ust. 4 Konstytucji mają moc wiążącą w stosunku do prezydenta, a nie są tylko opinią w kwestii konstytucyjności ustawy. Zdaniem Trybunału, prezydent ma obowiązek podpisania ustawy uznanej za zgodną z konstytucją, a obowiązek odmowy podpisu ustawy, co do której orzeczono niekonstytucyjność.

Mała konstytucja z 1992 r.⁴ również przyznawała prezydentowi uprawnienie w tym zakresie i przesądzała, że prezydent ma obowiązek podpisać ustawę uznaną za zgodną z konstytucją (art. 18 ust. 3 i 4), jednak nie określała sposobu postępowania w sytuacji stwierdzenia niekonstytucyjności. Istniejący stan niepewności prawa trwał do podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny uchwały z 5 września 1995 r.⁵ Po dokonaniu wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁶ stwierdzono, że w przypadku orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy wydanego w trybie kontroli przewencyjnej prezydent nie ma prawa podpisania ustawy, a ponadto takie orzeczenie nie podlega rozpatrzeniu przez Sejm. W czasie obowiązywania Małej konstytucji kontrola przewencyjna była inicjowana kilkunastokrotnie⁷.

Obecnie źródła legitymacji Prezydenta Rzeczypospolitej do inicjowania kontroli *a priori* należy poszukiwać w Konstytucji z 1997 r. Wprost upoważnia ona Prezydenta Rzeczypospolitej do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z konstytucją ustawy przed jej podpisaniem (art. 122 ust. 3) oraz umowy międzynarodowej przed ratyfikacją (art. 133 ust. 2). Użyte w przepisach konstytucyjnych sformułowanie „może” sugeruje, że podjęcie decyzji o skierowaniu takiego wniosku pozostaje w sferze dyskrecyjnej władzy (politycznego uznania) Prezydenta Rzeczypospolitej. Poza tym konstytucja nie tylko upoważnia go do inicjowania kontroli hierarchicznej norm prawnych *a priori*, ale także – aczkolwiek w niepełnym zakresie przedmiotowym (w odniesieniu

3 K 7/90, OTK ZU 1990, poz. 5.

4 Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U., nr 84, poz. 1478).

5 W 1/95, OTK 1995, poz. 43.

6 Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 109, poz. 470 ze zm.).

7 Szerzej zob. M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 67 i n. oraz cyt. tam lit. i orzecznictwo; J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3, s. 34–36, 42, 44–48.

tylko do ustaw) – normuje kompetencje, które mogą (jako uprawnienie) bądź muszą (jako obowiązek) być zrealizowane przez prezydenta na skutek dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli. Co istotne, kompetencja do inicjowania kontroli prewencyjnej powiązana jest odpowiednio z dwiema innymi konstytucyjnymi kompetencjami Prezydenta Rzeczypospolitej, tj. kompetencją do podpisania ustawy uchwalonej przez parlament (art. 122 ust. 2) oraz kompetencją do ratyfikacji umów międzynarodowych (art. 133 ust. 1 pkt 1). Można nawet stwierdzić, że inicjowanie kontroli *a priori* jest odpowiednio elementem procedury promulgacji ustawy oraz ratyfikacji umowy międzynarodowej.

Konstytucyjna legitymacja Prezydenta Rzeczypospolitej do inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych przed ich ogłoszeniem i wejściem w życie ma charakter szczególny. Po pierwsze, podejmując decyzję o wystąpieniu z wnioskiem w procedurze kontroli prewencyjnej, prezydent działa w interesie publicznym (legitymacja publiczna). Po drugie, konstytucja legitymuje wyłącznie prezydenta do inicjowania tego rodzaju kontroli (legitymacja indywidualna). Można mówić o wręcz uprzywilejowanej pozycji prezydenta względem innych organów państwa, które konstytucja również upoważnia do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 1). Po trzecie, prezydent ma prawo skorzystać z przyznanej konstytucyjnie kompetencji tylko w przypadku ustawy i umowy międzynarodowej wymagającej ratyfikacji (ograniczona przedmiotowo zdolność wnioskowa). Po czwarte, uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie hierarchicznej kontroli norm jest prerogatywą prezydenta. Oznacza to, że prezydent realizuje tę kompetencję samodzielnie i dla jej ważności nie jest wymagana kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 9 w zw. z art. 144 ust. 2 Konstytucji).

Analizy kompetencji do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa nie można dokonywać bez odwołania się do funkcji, którą konstytucja przypisuje Prezydentowi Rzeczypospolitej, tj. funkcji organu czuwającego nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej (art. 126 ust. 2). Inicjowanie owej kontroli można nawet uznać za jeden z aspektów realizacji przez Prezydenta Rzeczypospolitej zadania czuwania nad przestrzeganiem konstytucji. Zwrot „czuwa” sugeruje, że prezydent w sposób aktywny powinien podejmować działania zapobiegające naruszeniom ustawy zasadniczej oraz zapewnieniu realizacji norm, zasad i wartości w niej wyrażonych⁸. Czuwanie oznacza sprawowanie pieczy nad pewnym dobrem, z naciskiem na podejmowanie działań ochronnych oraz prewencyjnych, służących zapobieżeniu naruszeniom danego dobra. Użyte w tym samym artykule sformułowanie „stoi na straży” ma już szerszy zakres znaczeniowy i poza czuwaniem obejmuje otaczanie troską i dbałość o określone dobra (wartości)⁹. Konstytucja wymaga więc

8 Tak też M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 71–72.

9 Por. wykładnię konstytucyjnego terminu „stoi na straży” dokonaną (wprawdzie w odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa) przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 28 listopada 2007 r., K 39/07 (OTK ZU 2007, seria A, nr 10, poz. 129) oraz z 18 lipca 2007 r., K 25/07 (OTK ZU 2007, seria A, nr 7, poz. 80).

od Prezydenta Rzeczypospolitej aktywnej działalności na rzecz ochrony najwyższych wartości w państwie. W analizowanym zakresie tym dobrem (wartością) jest praworządność, wyrażająca się w wymogu przestrzegania ustawy zasadniczej¹⁰. Powierzenie prezydentowi funkcji czuwania nad jej przestrzeganiem świadczy o przypisaniu mu przez ustrojodawcę roli gwaranta nadrzędności konstytucji¹¹.

Jeśli natomiast przyjmiemy, że z art. 126 ust. 2 Konstytucji wynika adresowany do Prezydenta Rzeczypospolitej nakaz „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji”, który oznacza obowiązek podejmowania wszelkich możliwych działań w tym zakresie, to kompetencja do inicjowania prewencyjnej kontroli powinna być odczytywana nie jako uprawnienie, ale obowiązek (a przynajmniej powinność)¹². Zatem w każdym przypadku, gdy Prezydent Rzeczypospolitej ma rzeczywiste i uzasadnione wątpliwości co do zgodności ustawy lub umowy międzynarodowej z konstytucją, jego konstytucyjnym obowiązkiem jest wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹³.

Ponadto, jak się wydaje, kompetencja do inicjowania prewencyjnej kontroli prawa może być uznana za atrybut prezydenta jako arbitra¹⁴. Decyzja o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jest przejawem czuwania nad przestrzeganiem konstytucji. Z kolei sam wniosek w trybie kontroli prewencyjnej można uznać za środek „hamujący” inne organy państwa¹⁵, tj. odpowiednio ustawodawcę oraz rząd odpowiedzialny za zawarcie umowy międzynarodowej wymagającej ratyfikacji. Złożenie wniosku w razie stwierdzenia naruszenia konstytucji w procedurze ustawodawczej prowadzi do zawieszenia postępowania ustawodawczego na czas potrzebny do wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Z kolei wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia negatywnego względem całej ustawy prowadzi do zakończenia procedury ustawodawczej, gdyż bez podpisu prezydenta i ogłoszenia ustawa uchwalona przez parlament nie może wejść w życie. Z drugiej strony, w następstwie orzeczenia trybunalskiego możliwe jest – za pośrednictwem prezydenta – skorygowanie ustawy w zakresie, w jakim niekonstytucyjność dotyczy tylko niektórych przepisów. W przypadku umów międzynarodowych skorzystanie przez prezydenta z omawianego uprawnienia może zablokować proces ratyfikacyjny nawet wtedy, gdy parlament w dro-

10 Por. P. Sarnecki, uwagi 9–11 do art. 126, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 8–11.

11 Szerzej zob. A. Chmielarz, *Funkcja prawna Konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2011, s. 126 i n. oraz cyt. tam lit.

12 Podobnie M. Wiącek, *Problemy związane ze stwierdzeniem niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy w trybie kontroli prewencyjnej (uwagi na tle art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 62; por. M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 72.

13 Por. L. Garlicki, uwaga 21 do art. 122, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 18–19.

14 Szerzej na temat funkcji arbitrażu prezydenckiego zob. A. Chorążewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 59 i n.

15 Por. K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczołonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 12, s. 57–58.

dze ustawy wyraził zgodę na ratyfikację umowy, a więc gdy w ocenie ustawodawcy nie budzi ona żadnych wątpliwości natury konstytucyjnej. Realizacja omawianej kompetencji jest zatem wpisana w system podziału i równowagi władz. Można stwierdzić, że jest instrumentem równoważenia władz.

3. Zakres przedmiotowy wniosku i wzorzec kontroli prewencyjnej

Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej do wystąpienia z wnioskiem w trybie kontroli prewencyjnej jest ograniczona co do przedmiotu i wzorca kontroli. Prezydent może uczynić przedmiotem wniosku wyłącznie: a) ustawy uchwalone przez Sejm i Senat, przedstawione do podpisu przez Marszałka Sejmu¹⁶ oraz b) umowy międzynarodowe przedłożone do ratyfikacji przez ministra właściwego do spraw zagranicznych¹⁷. Przyznano zatem Prezydentowi Rzeczypospolitej uprawnienie do kwestionowania przed sądem konstytucyjnym tych aktów, w których procedurę odpowiednio tworzenia i wdrażania do krajowego porządku prawnego został włączony. Z tego punktu widzenia rozwiązanie to można uznać za uzasadnione.

Należy doprecyzować, że Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo zakwestionować przed Trybunałem Konstytucyjnym każdą ustawę. Przedmiotem wniosku może być bez wątpienia ustawa budżetowa oraz ustawa o prowizorium budżetowym, w przypadku których Trybunał jest obowiązany wydać rozstrzygnięcie w ciągu 2 miesięcy od złożenia wniosku (art. 224 ust. 2). Obowiązujące przepisy nie wykluczają także kontroli prewencyjnej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. Natomiast na podstawie art. 235 Konstytucji trudno przyjąć, że w trybie kontroli prewencyjnej możliwe jest zaskarżenie ustawy o zmianie konstytucji, a jeżeli nawet dopuścimy taką ewentualność, to tylko z zastrzeżeniem, że kontrola dotyczyłaby jedynie procedury zmiany ustawy zasadniczej¹⁸.

16 Na marginesie warto odnotować, że zgodnie z art. 34 ust. 8 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.) projekty ustaw, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu. Zatem kontrola konstytucyjności projektów ustaw wpisana jest – jako element fakultatywny uzależniony od decyzji Marszałka Sejmu – w procedurę ustawodawczą.

17 Por. M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 74–75.

18 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 244.

Prezydent Rzeczypospolitej może we wniosku kierowanym w trybie kontroli prewencyjnej zakwestionować zarówno całą ustawę, jak i jej konkretne przepisy ujęte w jednostki redakcyjne. Wynika to z art. 122 ust. 4 traktującego o skutkach orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy lub poszczególnych przepisów ustawy. Zatem kontrola prewencyjna może mieć odpowiednio charakter totalny oraz parcyjny¹⁹.

Jeśli chodzi o umowy międzynarodowe, to brzmienie art. 133 ust. 2 Konstytucji sugeruje, że przedmiotem wniosku w trybie kontroli prewencyjnej można uczynić umowę wyłącznie jako całość²⁰. Ze względu na brak w konstytucji określenia skutków kontroli prewencyjnej umów międzynarodowych taka interpretacja wskazanego przepisu wydaje się uprawniona. Co więcej, z punktu widzenia zasad międzynarodowego prawa traktatów (dotyczących zawierania, zmian i skutków związania się umowami międzynarodowymi) trudno byłoby zaakceptować interpretację, zgodnie z którą Prezydent Rzeczypospolitej może ratyfikować umowę z pominięciem niektórych jej postanowień uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z konstytucją. Niewykluczona jest z kolei pośrednia kontrola prewencyjna umowy międzynarodowej, tj. w trybie wniosku w sprawie konstytucyjności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tej umowy. Niezgodność z konstytucją takiej ustawy może być uzasadniona tym, że wyraża ona zgodę na ratyfikację niekonstytucyjnej umowy międzynarodowej.

Niewątpliwie kontrola prewencyjna umów międzynarodowych ma szczególne znaczenie z punktu widzenia skutków związania się państwa umową. Rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności umowy przed związaniem się państwa jej postanowieniami pozwala uniknąć kryzysu politycznego, jaki mógłby wystąpić w sytuacji, gdyby sąd konstytucyjny stanął przed koniecznością orzeczenia niezgodności z konstytucją umowy już obowiązującej. Otwarte pozostaje pytanie, czy w związku ze znaczeniem kontroli prewencyjnej umów międzynarodowych krąg podmiotów legitymowanych do jej zainicjowania nie powinien być szerszy.

Wzorcem kontroli prewencyjnej ustaw i umów międzynarodowych może być wyłącznie konstytucja. Jako że ustawa zasadnicza jest zbiorem norm, zasad i wartości²¹, to każdy z tych elementów może stanowić punkt odniesienia w prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał Konstytucyjny potwierdza w swoim orzecznictwie, że zgodność nie tylko z normami zwykłymi i zasadami, ale również z wartościami stanowi warunek konieczny uznania konstytucyjności danego aktu²². Po stronie prezydenta oznacza to konieczność odkodowania z przepisów konstytucyjnych norm, zasad czy wartości, które będą adekwatnym wzorcem kontroli zainicjowanej wnioskiem.

19 M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 74.

20 Zob. L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, Warszawa 2000, s. 65; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 116–118.

21 Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane problemy*, Kraków 2003, s. 267.

22 Zob. w szczególności wyrok TK z 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, seria A, poz. 163; zob. także orzeczenie TK z 4 października 1995 r., K 8/95, OTK 1995, poz. 28.

Natomiast w odróżnieniu od kontroli represyjnej punktem odniesienia kontroli prewencyjnej ustaw nie może być ratyfikowana umowa międzynarodowa za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Ustawodawca konstytucyjny przewidział dwa inne sposoby rozwiązywania konfliktów (niezgodności) między ustawą a tego rodzaju umową. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny (na podstawie art. 188 pkt 2) w procedurze kontroli następczej może wyeliminować z systemu prawa ustawę niezgodną z umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Po drugie, w procesie stosowania prawa znajduje zastosowanie reguła kolizyjna z art. 91 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

4. Proceduralne aspekty inicjowania kontroli prewencyjnej

Konstytucja nie zawiera norm proceduralnych określających sposób realizacji przez Prezydenta Rzeczypospolitej kompetencji do inicjowania prewencyjnej kontroli prawa. Także obowiązujące dotychczas ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie przewidywały odrębnego trybu postępowania dla kontroli prewencyjnej. W ustawie z 1997 r.²³ wprowadzono jedynie zasadę, że w sprawach z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z konstytucją przed jej ratyfikacją Trybunał orzeka w pełnym składzie (art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. d). *A contrario* zasadę tę można było wyprowadzić z art. 44 ustawy z 2015 r.²⁴ Obie ustawy potwierdzały również konstytucyjną regułę (art. 224 ust. 2), że w sprawie zgodności z konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed ich podpisaniem Trybunał orzeka w terminie 2 miesięcy od złożenia wniosku (odpowiednio art. 43 ustawy z 1997 r. oraz art. 85 ust. 1 ustawy z 2015 r.). Ustawa z lipca 2016 r.²⁵ wyodrębnia kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do orzekania, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, w sprawie zgodności z konstytucją ustawy przed jej podpisaniem oraz umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją (art. 3 ust. 2) oraz utrzymuje zasadę orzekania w tym przedmiocie w pełnym składzie (art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. d) i regułę orzekania przez Trybunał w sprawie zgodności z konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed ich podpisaniem nie później niż w terminie dwóch

23 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., nr 102, poz. 643 ze zm.).

24 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1064 ze zm.).

25 Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1157).

miesiący od dnia złożenia wniosku (art. 44). Ze względu na brak innych reguł (zasad) prawnych odnoszących się do kontroli *a priori* można przyjąć, że w przypadku tej kontroli znajdują odpowiednio zastosowanie przepisy proceduralne dotyczące następcej kontroli norm.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że prewencyjna kontrola norm – w porównaniu z kontrolą następczą – ma charakter wyjątkowy zarówno co do przedmiotu i formy jej sprawowania, jak i skutków prawnych. W orzecznictwie Trybunału już w latach 90. XX w. wypracowano obowiązujące obecnie odrębności proceduralne kontroli prewencyjnej, jak np. bezwzględne związanie sądu konstytucyjnego zakresem wniosku, brak możliwości rozszerzenia przez wnioskodawcę zakresu wniosku po upływie terminu określonego przez ustawę zasadniczą, umorzenie postępowania na skutek cofnięcia wniosku²⁶. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał zaczął podkreślać, że w przypadku kontroli prewencyjnej ma miejsce szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ustawy, co po stronie sądu konstytucyjnego oznacza konieczność wyjątkowo starannej i wnikliwej analizy tekstu ustawy i jej poszczególnych przepisów, zwłaszcza że niejasność i wieloznaczność przepisów rodzi ryzyko różnych i wielokierunkowych interpretacji, a w konsekwencji może doprowadzić do arbitralności rozstrzygnięć²⁷.

W odniesieniu do samej kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej do inicjowania kontroli prewencyjnej należy zwrócić uwagę na kilka kwestii związanych z jej realizacją.

Po pierwsze, w odniesieniu do ustaw konstytucja zasadniczo określa termin, w jakim Prezydent Rzeczypospolitej może zainicjować kontrolę prewencyjną. Jest to możliwe w ciągu 21 dni (7 dni – w przypadku ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym i ustawy uchwalonej jako pilna) od dnia przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej przez Marszałka Sejmu ustawy do podpisu (art. 122 ust. 3 w zw. z art. 122 ust. 2, art. 123 ust. 3 i art. 224 ust. 1). Wystąpienie z wnioskiem do Trybunału wstrzymuje bieg terminu na podpisanie ustawy (art. 122 ust. 6) oraz wyklucza dopuszczalność skorzystania z prawa weta (art. 122 ust. 5). W przypadku umów międzynarodowych tego rodzaju regulacji nie ma ani na poziomie konstytucji, ani na poziomie ustawowym. Jak się jednak wydaje, Prezydent Rzeczypospolitej z racji wyznaczonych mu konstytucyjnie zadań, zwłaszcza gdy uzna, że przedłożona do ratyfikacji umowa międzynarodowa jest sprzeczna z podstawowymi wartościami wyrażonymi w art. 126 Konstytucji, powinien wystąpić z wnioskiem w trybie kontroli prewencyjnej w terminie na tyle rozsądnym, by nie przedłużać bezpodstawnie procedury ratyfikacyjnej, a przede wszystkim chronić konstytucję.

26 Zob. M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 76–78 oraz cyt. tam orzecznictwo.

27 Zob. m.in. wyroki TK: z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29; z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 6, poz. 83.

Po drugie, wniosek musi spełniać wymogi formalne określone w ustawie, tj. odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych²⁸. Prezydent Rzeczypospolitej powinien precyzyjnie i jednoznacznie określić przedmiot zaskarżenia (czy jest to cały akt, czy tylko jego poszczególne przepisy) oraz wzorce kontroli (przepisy konstytucji, których naruszenie – jego zdaniem – nastąpiło). Od Prezydenta Rzeczypospolitej należy też oczekiwać zachowania spójności między określeniem we wniosku zaskarżonych przepisów za pomocą jednostek systematyki aktu normatywnego a sprecyzowaniem normy prawnej, której zgodność z konstytucją jest podważana²⁹. Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności wymaga dekodowania z przepisów norm prawnych, których oceny pod kątem konstytucyjności dokonuje już Trybunał Konstytucyjny.

Po trzecie, istotne znaczenie ma również sposób sformułowania zarzutu. Treścią zarzutu musi być niezgodność ustawy (jej poszczególnych przepisów) z konstytucją. Niezgodność może polegać na sprzeczności treściowej (niezgodność materialna), naruszeniu trybu przewidzianego przepisami prawa (niezgodność proceduralna) lub naruszeniu kompetencji do wydania ustawy (niezgodność kompetencyjna)³⁰. Potwierdza to Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Trybunału, z uwagi na domniemanie zgodności ustawy z konstytucją, bezprzedmiotowe są wnioski o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustawy (szerzej: aktu normatywnego) z konstytucją. Przepis art. 122 ust. 3 Konstytucji stanowi, że prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem „w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”, a analogicznie w art. 188 Konstytucji przyznano Trybunałowi kompetencję do orzekania w sprawach zgodności ustaw i innych przepisów prawa z konstytucją. Orzekanie „w sprawie zgodności” wiąże się z możliwością różnych rozstrzygnięć, w szczególności o zgodności albo o niezgodności zaskarżanego aktu z konstytucją. Oznacza to, że Prezydent Rzeczypospolitej występuje do Trybunału, jeżeli w jego ocenie ustawa jest w części lub w całości niezgodna z konstytucją albo kiedy ma on poważne i uzasadnione wątpliwości co do jej zgodności z konstytucją. Wniosek o charakterze afirmatywnym (o stwierdzenie zgodności), złożony np. wyłącznie dla potwierdzenia zajmowanego przez prezydenta stanowiska, że ustawa jest zgodna z konstytucją, należy – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – uznać za niezgodny z art. 126 ust. 2 Konstytucji, czyli niedopuszczalny. Co więcej, jeżeli z treści takiego wniosku jednoznacznie wynika, że prezydent uważa ustawę (a przynajmniej jej część) za niezgodną z konstytucją, to żądanie „stwierdzenia zgodności” należy odczytywać jako żądanie zbadania zgodności ustawy (niektórych jej przepisów) z konstytucją³¹.

28 Zob. art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z 2016 r.; por. art. 60 i art. 61 ust. 1 ustawy z 2015 r. oraz art. 32 ust. 1 ustawy z 1997 r.

29 Zob. m.in. wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 3, poz. 21.

30 L. Garlicki, *Polskie...*, s. 244.

31 Zob. w szczególności wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 3, poz. 21.

Po czwarte, na Prezydencie Rzeczypospolitej, jak na każdym podmiocie inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z konstytucją³². W przypadku ustawy jest to związane ze szczególnie silnym domniemaniem jej konstytucyjności. Zarzut niekonstytucyjności podniesiony we wniosku musi być oparty na argumentach prawnych, których skonstruowanie wymaga starannej i wnikliwej analizy tekstu aktu przedłożonego odpowiednio do podpisu oraz ratyfikacji oraz znajdować poparcie w powołanych dowodach.

Po piąte, Prezydent Rzeczypospolitej może wycofać wniosek złożony w trybie kontroli prewencyjnej. Skutkiem cofnięcia wniosku jest umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w sprawie, co obecnie uregulowane jest na poziomie ustawowym³³.

Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. obowiązujące przepisy rangi konstytucyjnej i ustawowej nie normowały skutków prawnych cofnięcia wniosku przez prezydenta³⁴. Mimo to w postanowieniu z 13 lutego 1991 r.³⁵ Trybunał Konstytucyjny uznał, że Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo cofnąć wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy jeszcze nie podpisanej i nie ogłoszonej, a cofnięcie to zamyka możliwość rozpatrzenia wniosku (drogę do dalszego postępowania w sprawie). Stanowisko to Trybunał uzasadnił wyjątkowym charakterem i celem kompetencji do inicjowania kontroli prewencyjnej, przysługującej prezydentowi z wyłączeniem innych organów państwa w ramach realizacji konstytucyjnych obowiązków, a także tym, że wniosek zgłoszony w wykonaniu tej kompetencji stanowi niezbędną przesłankę wszczęcia postępowania przez Trybunał, który nie ma możliwości przeprowadzenia tej kontroli z urzędu.

Z kolei postanowieniem z 7 marca 1995 r.³⁶ oraz postanowieniem z 16 stycznia 1996 r.³⁷ Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowania zainicjowane wnioskami, które następnie zostały wycofane. Do analizowanej kwestii Trybunał odniósł się szerzej w pierwszym orzeczeniu. Zwrócił uwagę na różnice w charakterze kontroli prewencyjnej i kontroli następczej oraz podkreślił wyłączność kompetencji prezydenta w zakresie wystąpienia z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy przyjętej już przez parlament, ale jeszcze przez niego niepodpisanej. Stwierdził, że „wycofanie wniosku przez Prezydenta nie daje Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwości dalszego prowadzenia sprawy z inicjatywy własnej”, ponieważ „jest związany cofnięciem wniosku i musi w takim wypadku umorzyć postępowanie”. Zdaniem Trybunału, decyzję wnioskodawcy o cofnięciu wniosku należy tłumaczyć w ten sposób, że po ponownym rozważeniu sprawy nie widzi on już pod-

32 Zob. m.in. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.

33 Zob. art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2016 r.; podobnie art. 104 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r. oraz art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r.

34 Zob. J. Ciapała, *Udział...*, s. 46–47.

35 K 14/90, OTK 1991, poz. 12.

36 K 3/95, OTK 1995, poz. 5.

37 K 31/95, OTK 1996, poz. 3.

staw do uznania danego unormowania za sprzeczne z konstytucją. Obowiązujące przepisy Małej konstytucji interpretowano bowiem w ten sposób, że prezydent nie może podpisać ustawy, którą uważa za sprzeczną z konstytucją, bez uprzedniego wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Poglądy wyrażone w wymienionych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pod rządami obowiązującej konstytucji. W postanowieniu z 13 października 2010 r.³⁸ Trybunał podkreślił, że „każdy wnioskodawca jest w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym *dominus causae*. To on decyduje o wystąpieniu z wnioskiem i o jego zakresie [...]. Wnioskodawca może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek [...]. Nie ma żadnych powodów, by sądzić, że reguła ta nie dotyczy Prezydenta”. Trzeba podkreślić, że Prezydent Rzeczypospolitej może wycofać wniosek, zanim Trybunał Konstytucyjny przystąpi do jego merytorycznego rozstrzygnięcia na rozprawie.

W postanowieniu z 18 października 2010 r.³⁹ Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że cofnięcie wniosku przez wnioskodawcę jest podstawą umorzenia postępowania. Zaznaczył, że nie może kontynuować postępowania, gdy wniosek nie jest popierany przez wnioskodawcę. Stanowiłoby to działanie z urzędu, sprzeczne z zasadą skargowości wyrażoną w ustawie. Jak podkreślił Trybunał, wyrazem tej zasady jest nie tylko przyznanie wnioskodawcy prawo do zainicjowania postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności norm prawnych, ale również prawo do wyznaczenia zakresu tej kontroli. Trybunał jest w zakresie orzekania związany granicami wniosku, które może korygować jedynie w bardzo wąskim zakresie. Wnioskodawca może wycofać wniosek do rozpoczęcia rozprawy i to jego uprawnienie nie podlega kontroli Trybunału.

Spornym zagadnieniem była też kwestia dopuszczalności wycofania przez Prezydenta Rzeczypospolitej – ze skutkiem prawnym – wniosku złożonego przez jego poprzednika. W praktyce pierwsza taka sytuacja miała miejsce w styczniu 1991 r. Wówczas Trybunał Konstytucyjny uznał cofnięcie wniosku za dopuszczalne i z uwagi na brak podstaw prawnych do umorzenia postępowania pozostawił wniosek bez rozpoznania⁴⁰. Rozstrzygnięcie to uznano za dyskusyjne z uwagi na ograniczoną prawnie możliwość pozostawienia przez Trybunał sprawy bez rozpoznania⁴¹. W postanowieniach z 13 października 2010 r.⁴² oraz z 18 października 2010 r.⁴³ Trybunał Konstytucyjny, umarzając postępowania na podstawie cofnięcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej wniosku jego poprzednika, nie odniósł się do tej newralgicznej kwestii w ogóle. Nie można tego ocenić negatywnie, gdyż do

38 Kp 2/10, OTK ZU 2010, seria A, nr 8, poz. 91.

39 Kp 1/10, OTK ZU 2010, seria A, nr 9, poz. 112.

40 Postanowienie TK z 13 lutego 1991 r., K 14/90, OTK 1991, poz. 12.

41 Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 223.

42 Kp 2/10, OTK ZU 2010, seria A, nr 8, poz. 91.

43 Kp 1/10, OTK ZU 2010, seria A, nr 9, poz. 112.

Trybunału nie należy ocena podstaw i zasadności cofnięcia wniosku. Wydaje się jednak, że urzędujący Prezydent Rzeczypospolitej powinien powstrzymać się od kwestionowania inicjatyw prawnych swojego poprzednika⁴⁴.

Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się do tego problemu również przy okazji umorzenia postępowania zainicjowanego na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji na skutek cofnięcia przez nowego Prezydenta Rzeczypospolitej wniosku w pewnym zakresie⁴⁵. W uzasadnieniu wydanego wówczas postanowienia Trybunał podkreślił, że prawo do cofnięcia wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów zasady dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Mimo, że w ustawie nie przewidziano możliwości cofnięcia wniosku w części, Trybunał, stosując jedną z podstawowych metod wykładni – *argumentum a maiori ad minus* – uznał za dopuszczalne cofnięcie wniosku także w pewnym zakresie⁴⁶.

Poza umorzeniem postępowania skutkiem wycofania wniosku złożonego w trybie kontroli prewencyjnej ustaw jest brak możliwości zgłoszenia przez Prezydenta Rzeczypospolitej weta ustawodawczego. Jak wynika z art. 122 ust. 5 Konstytucji, przekazanie ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpi z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, bez znaczenia jest fakt, czy kontrola zostanie dokonana⁴⁷.

Warto też zwrócić uwagę, że kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej do uruchomienia kontroli prewencyjnej może być instrumentem skutecznie utrudniającym większości rządzącej prowadzenie polityki państwa za pomocą odpowiednich środków ustawodawczych⁴⁸. Prezydent w 2008 r. wystąpił z wnioskiem w sprawie zgodności przepisów ustawy nowelizującej ustawę o obrocie instrumentami finansowymi. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów⁴⁹. Zanim jednak wniosek został rozpatrzony w 2009 r., uchwalona została kolejna nowelizacja tej samej ustawy, którą Prezydent Rzeczypospolitej zaskarżył w trybie kontroli prewencyjnej. Kierując wniosek o skontrolowanie ustawy nowelizującej z 2009 r., Prezydent Rzeczypospolitej stwierdził, że „w wyniku uchwalenia w obszarze tej samej materii dwóch nowelizacji, zmieniających – w nie w pełni tożsamym, ale w części pokrywającym się zakresie, ustawę o obrocie instrumentami finansowymi, dochodzi do sytuacji, w której w systemie prawa pojawiają się przepisy wyodrężone z treści”. Jako że nowelizacje dotyczyły w części tych samych przepisów, Prezydent Rzeczypospolitej zwrócił uwagę na wynikające z wejścia w życie tych regulacji w różnej kolejności skutki dla

44 Podobnie J. Ciapała, *Udział...*, s. 47.

45 Postanowienie TK z 18 maja 2011 r., Kp 10/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 4, poz. 37.

46 Zob. też postanowienia TK: z 18 listopada 2002 r., K 1/01, OTK ZU 2002, seria A, nr 6, poz. 87; z 21 lipca 2004 r., U 16/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 7, poz. 79.

47 M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 73.

48 Zwraca na to uwagę K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 201–202.

49 Wyrok TK z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 7, poz. 112.

systemu prawa i zarzucił ustawodawcy naruszenie standardów tworzenia prawa obowiązujących w demokratycznym państwie prawa⁵⁰. Zarzuty te Trybunał Konstytucyjny podzielił i stwierdził naruszenie art. 2 Konstytucji⁵¹. Wydaje się, że w tej sytuacji jedynie zainicjowanie kontroli prewencyjnej i uchylenie zakwestionowanych przepisów przez Trybunał, przy założeniu wcześniejszego wejścia w życie noweli z 2008 r., mogło realnie przyczynić się do zachowania spójności systemu prawa⁵².

5. Skutki kontroli prewencyjnej w kontekście kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej związanych z dalszym losem kontrolowanego aktu

Z konstytucji wynika wprost, że wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1). Zasadą jest, że wchodzi one w życie z dniem ogłoszenia, wyjątki przewidziano tylko względem aktów normatywnych poddanych kontroli już po ogłoszeniu aktu (art. 190 ust. 3). Orzeczenia dotyczące aktów normatywnych jeszcze nieogłoszonych, a więc wydane w trybie kontroli prewencyjnej, są publikowane w „Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej. Monitor Polski” (art. 190 ust. 2 zd. 2).

Skutki prawne dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli *a priori* różnią się od skutków kontroli represyjnej. Po pierwsze, z punktu widzenia wpływu orzeczenia na system prawa mamy do czynienia z sytuacją szczególną, gdyż formalnie akt poddany kontroli nie wszedł jeszcze w życie, a więc wyrok negatywny ma zapobiec włączeniu niekonstytucyjnego aktu do systemu prawa. Po drugie, skutkiem orzeczeń wydanych w tym trybie jest powstanie po stronie Prezydenta Rzeczypospolitej określonych obowiązków bądź uprawnień. Jednak tylko w przypadku ustaw konstytucja odnosi się wprost do tej kwestii. Negatywnie – z punktu widzenia konstytucyjnej zasady pewności prawa (art. 2) oraz zasady przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9) – należy ocenić brak w konstytucji regulacji traktującej o skutkach orzeczeń wydanych w następstwie kontroli prewencyjnej umów międzynarodowych przed ratyfikacją. Wydaje się, że ustawodawca konstytucyjny pozostawia Prezydentowi Rzeczypospolitej dużą swobodę decyzji co do dalszego losu takiej umowy. Nie można

50 Zob. <http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-odeslane-do-tk/art,14,ustawa-o-zmianie-ustawy-o-obrocie-instrumentami-finansowymi.html> [dostęp 15.09.2016].

51 Wyrok TK z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 6, poz. 59.

52 Szerzej por. P. Radziejewicz, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie wniosku Prezydenta RP (sygn. akt Kp 9/09), dotyczącego ustawy z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi*, „Zeszyty Prawnicze” (Biuro Analiz Sejmowych) 2010, nr 1, s. 243 i n.

wykluczyć, że nawet w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności umowy międzynarodowej Prezydent Rzeczypospolitej – jako najwyższy przedstawiciel państwa czuwający nad przestrzeganiem konstytucji – odmówi jej ratyfikacji. Trzeba też mieć na względzie, że w odróżnieniu od podpisania ustawy akt ratyfikacji wymaga dla swej ważności kontrasygnaty, a więc *de facto* ostateczna decyzja pozostaje w gestii prezydenta i premiera. Z kolei w przypadku orzeczenia negatywnego może się okazać, że jedynym rozsądnym rozwiązaniem pozwalającym na usunięcie stanu niekonstytucyjności będzie zmiana konstytucji przed ratyfikacją⁵³.

Konstytucja określa skutki kontroli prewencyjnej ustaw w powiązaniu z konkretnymi kompetencjami Prezydenta Rzeczypospolitej. Orzeczenie o zgodności ustawy z konstytucją skutkuje powstaniem po stronie Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązku podpisania ustawy (art. 122 ust. 3 zd. 2 Konstytucji). Jest to obowiązek o charakterze bezwzględny, gdyż Prezydent Rzeczypospolitej nie ma już innej możliwości zakwestionowania ustawy (w tym weta)⁵⁴. Jednakże – co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁵⁵ oraz w piśmiennictwie⁵⁶ – orzeczenie o konstytucyjności nie wyklucza zainicjowania kontroli tej samej ustawy (przepisu) po jej ogłoszeniu, czyli w ramach kontroli następczej. Elastyczne stosowanie w tym przypadku zasady *ne bis in idem* jest zasadne choćby dlatego, że niekonstytucyjność przepisów może ujawnić się dopiero w toku ich stosowania.

Skutki orzeczeń o niekonstytucyjności zależą głównie od tego, czy niekonstytucyjność obejmuje całą ustawę, czy jej poszczególne przepisy⁵⁷. Orzeczenie o niezgodności całej ustawy z konstytucją obliguje Prezydenta Rzeczypospolitej do odmowy podpisania ustawy (art. 122 ust. 4 zd. 1 Konstytucji). Z kolei skutki orzeczenia o niekonstytucyjności poszczególnych przepisów zaskarżonej ustawy zależą od istnienia bądź nieistnienia „nierozzerwalnego związku” tych przepisów z ustawą. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niekonstytucyjność niektórych przepisów ustawy i nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, to Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu⁵⁸, albo

53 Por. K. Wojtyczek, *Sądownictwo...*, s. 199–201; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 170.

54 Por. L. Garlicki, uwaga 26 do art. 122, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 21; M. Wiącek, *Problemy...*, s. 62.

55 Zob. w szczególności orzeczenie TK z 20 listopada 1995 r., K 23/95, OTK 1995, poz. 33; wyrok TK z 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115.

56 M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia...*, s. 64; M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 80–82.

57 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory...*, s. 50; J. Ciemniowski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa. Praca zbiorowa*, Warszawa 2005, s. 228.

58 Na temat konsekwencji niedopełnienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązku zasięgnięcia opinii Marszałka Sejmu zob. J. Mordwiłko, *Prawne aspekty usuwania niezgodności przepisów ustawowych w świetle art. 122 ust. 4 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory...*, s. 114; szerzej zob. M. Wiącek, *Problemy...*, s. 65–69.

podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niekonstytucyjne, albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji)⁵⁹. Można zatem wnioskować, że w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi istnienie nierozzerwalnego związku przepisów uznanych za niekonstytucyjne z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej powinien odmówić podpisania ustawy. Z kolei w razie braku w sentencji wyroku jakiegokolwiek wzmianki w kwestii nierozzerwalnego związku⁶⁰ należy domniemywać, że związek taki nie zachodzi⁶¹. Co istotne, sam Trybunał Konstytucyjny – przy okazji rozpatrywania kolejnych wniosków złożonych w trybie kontroli prewencyjnej – wypracował koncepcję, według której nierozzerwalny związek przepisu z ustawą może zaistnieć w płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej oraz aksjologicznej⁶².

W praktyce zdarzało się także, że Trybunał Konstytucyjny wydawał wyrok negatywny zakresowy, w którym nie stwierdzał niekonstytucyjności całego przepisu, tylko określonych treści normatywnych w nim zawartych⁶³. Nie wykształciła się jednak w tym zakresie jednolita praktyka. W dwóch przypadkach (Kp 2/05, Kp 1/09) Prezydent Rzeczypospolitej podpisał ustawy z przepisami objętymi wyrokiem zakresowym, w jednym podpisał ustawę z pominięciem fragmentu przepisu uznanego za niekonstytucyjny (Kp 1/13), jednocześnie w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” zamieszczano stosowne przypisy do tych przepisów z informacją o treści orzeczenia⁶⁴.

W kontekście skutków orzeczenia o niezgodności poszczególnych przepisów ustawy z konstytucją, które w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie są nierozzerwalnie związane z ustawą, pojawia się kilka wątpliwości.

Po pierwsze, powstaje pytanie, czym powinien kierować się Prezydent Rzeczypospolitej przy podejmowaniu decyzji o podpisaniu ustawy bądź jej zwróceniu

59 Jest to rozwiązanie wzorowane na art. 23 francuskiego ordonansu nr 58-1067 z 7 listopada 1958 r. ustanawiającego ustawę organiczną o Radzie Konstytucyjnej (JORF 1958, nr 263, s. 10129 i n.); por. T. Diemer-Benedict, *Prewencyjna...*, s. 41.

60 Tak np. w wyrokach TK: z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 81; z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 8, poz. 83.

61 Por. L. Garlicki, uwaga 28 do art. 122, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 24; M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 84.

62 Zob. w szczególności orzeczenie TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73; zob. także wyroki TK: z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 6, poz. 83; z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 9, poz. 96; z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 9, poz. 134; z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 3, poz. 26; z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 6, poz. 59; z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, seria A, nr 5, poz. 41; z 6 marca 2013 r., Kp 1/12, OTK ZU 2013, seria A, nr 3, poz. 25. W literaturze szerzej zob. M. Wiącek, *Problemy...*, s. 63–65.

63 Wyroki TK: z 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115; z 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 8, poz. 84; z 24 lipca 2013 r., Kp 1/13, OTK ZU 2013, seria A, nr 6, poz. 83; z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 147; z 25 maja 2016 r., Kp 5/15, OTK ZU 2016, seria A, poz. 24.

64 Częściowo na ten temat zob. M. Wiącek, *Problemy...*, s. 78–79.

Sejmowi, wzięwszy pod uwagę, że opinia Marszałka Sejmu (choć zwrócenie się o nią/jej zasięgnięcie jest obligatoryjne) nie ma charakteru wiążącego⁶⁵, a może zdarzyć się, iż w ogóle nie zostanie przedstawiona⁶⁶. W doktrynie przyjmuje się ponadto, że nieprzedstawienie opinii – odczytywane w kategoriach naruszenia konstytucji – nie uniemożliwia podjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej samodzielnej decyzji co do dalszych losów ustawy zawierającej niekonstytucyjne przepisy⁶⁷. Przy podejmowaniu tej decyzji Prezydent Rzeczypospolitej powinien przede wszystkim wziąć pod uwagę znaczenie przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Pewne wskazówki mogą też wynikać z uzasadnienia orzeczenia trybunańskiego. Jeżeli znaczenie przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją jest (na tle ustawy) marginalne, Prezydent Rzeczypospolitej powinien ustawę podpisać z ich pominięciem, ale gdy przepisy są istotne i powiązane z innymi przepisami – zasadne będzie zwrócenie ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności⁶⁸. Niewątpliwie to pierwsze rozwiązanie pozwala na szybsze wejście ustawy w życie, aczkolwiek Prezydent Rzeczypospolitej ma nie tylko czuwać nad sprawnością procedury legislacyjnej, lecz przede wszystkim nad jakością prawa w państwie⁶⁹.

Po drugie, nasuwa się pytanie, czy po uchwaleniu ustawy w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisów niezwiązanych nierozzerwalnie z całą ustawą Prezydent Rzeczypospolitej może ponownie przed jej podpisaniem zgłosić wniosek do Trybunału lub weto⁷⁰. Wydaje się, zwłaszcza że przepisy konstytucyjne tego nie wykluczają (w odróżnieniu od art. 122 ust. 5 zd. 3 dotyczącego ponownego uchwalenia ustawy w następstwie weta), iż Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, ale wyłącznie w sprawie zgodności tych zmienionych (w procedurze usunięcia niezgodności) przepisów ustawy z konstytucją. Przede wszystkim konstytucja nie zabrania w tym przypadku Prezydentowi Rzeczypospolitej odmowy podpisania ustawy (właściwie nie ustanawia bezwzględnego obowiązku jej podpisania). Skierowanie wniosku jest tym bardziej zasadne, że modyfikacje wprowadzone do ustawy w procedurze usunięcia niezgodności niewątpliwie zyskują nową treść normatywną, a w trakcie prac w parlamencie może dojść do naruszenia wymogów proceduralnych (przez niewłaściwe usunięcie niezgodności czy zmianę przepisów wykraczającą poza usunięcie niezgodności). Z kolei weto

65 Tak w szczególności Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych...*, s. 51.

66 Sytuacja tak miała miejsce po wyroku TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK ZU 2004, seria A, nr 10, poz. 105.

67 Tak w szczególności L. Garlicki, uwaga 29 do art. 122, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 25.

68 W tym zakresie mają zastosowanie art. 57–63 Regulaminu Sejmu oraz art. 72 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 824).

69 Por. M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 84–88.

70 Zob. L. Garlicki, uwaga 31 do art. 122, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 27; J. Ciemniowski, *Badanie...*, s. 229–230; M. Florczak-Wątor, *Prewencyjna...*, s. 88–89; M. Wiącek, *Problemy...*, s. 74–76.

ustawodawcze wydaje się w omawianej sytuacji niedopuszczalne choćby dlatego, że postępowanie w sprawie usunięcia niezgodności polega *de facto* na wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, którego wydanie jest uwarunkowane nieskorzystaniem z weta. Ponadto, zważywszy że w Polsce weto nie ma charakteru selektywnego, wykluczone jest skierowanie wniosku o ponowne rozpatrzenie przepisów, które na skutek modyfikacji w procedurze usunięcia niezgodności można traktować jako nowy element normatywny ustawy nieobjęty uprzednio wnioskiem do Trybunału.

Po trzecie, pozostaje pytanie o ewentualny wpływ zakończenia kadencji Sejmu i Senatu na realizację przez Prezydenta Rzeczypospolitej norm kompetencyjnych wynikających z art. 122 ust. 4 4 zd. 2 Konstytucji⁷¹. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, po przekazaniu ustawy do podpisu zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych nie może mieć zawężającego wpływu na pozycję prezydenta, który w procedurę ustawodawczą włączony zostaje *de facto* już po uchwaleniu ustawy przez parlament⁷². Wątpliwości dotyczą ewentualnego działania zasady dyskontynuacji w sytuacji nieprzedstawienia przez Marszałka Sejmu opinii co do zasadności podpisania ustawy z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów albo zwrócenia Sejmowi w celu usunięcia niezgodności z konstytucją oraz w sytuacji niezakończenia postępowania dotyczącego usunięcia niezgodności przed upływem kadencji. Jeżeli zakładamy, że przedstawienie opinii to kompetencja własna Marszałka Sejmu działającego w roli samodzielnego konstytucyjnego organu państwa, to można przyjąć, iż wykonywanie tej kompetencji nie jest objęte dyskontynuacją⁷³. W praktyce zdarzyło się już, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁷⁴ opinię przedstawił Marszałek Sejmu kolejnej kadencji i Prezydent Rzeczypospolitej podpisał ustawę objętą tym wyrokiem⁷⁵. Większe wątpliwości powstają w przypadku decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej o zwróceniu ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Wydaje się, że jeżeli kadencja parlamentu zakończyłaby się przed skierowaniem ustawy do Sejmu, to nie ma przeszkód, by nowo wybrany parlament zajął się usunięciem tych niezgodności. Prezydent nie występuje bowiem o ponowne uchwalenie ustawy, tylko o usunięcie niezgodności (*de facto* poprawienie ustawy) w zakresie wynikającym z wyroku Trybunału

71 Zob. M. Wiącek, *Problemy...*, s. 76–78.

72 Tak L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica” 1995, t. 28, s. 51–52.

73 Tak M. Wiącek, *Problemy...*, s. 67.

74 Wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 8, poz. 93.

75 Szerzej zob. Z. Jarosz, *W sprawie wystąpienia Prezydenta RP do Marszałka Sejmu o wyrażenie opinii w sprawie trybu postępowania w odniesieniu do ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, uznanej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego za częściowo niezgodną z Konstytucją RP*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 111 i n.; odmienne P. Radziejewicz, *W sprawie dyskontynuacji procesu ustawodawczego w przypadku ustaw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej*, *ibidem*, s. 113 i n.

Konstytucyjnego⁷⁶. Jeżeli natomiast do zakończenia kadencji doszłoby już w trakcie prac nad uchwałą w sprawie usunięcia niezgodności, to sytuacja jest już bardziej skomplikowana – wydaje się, że wówczas zasada dyskontynuacji znalazłaby zastosowanie, ale nie względem ustawy, tylko uchwały. Nie wykluczyłoby to więc dopuszczalności ponownego wystąpienia Prezydenta Rzeczypospolitej do Sejmu (już nowo wybranego) o usunięcie niezgodności w celu wykonania konstytucyjnego obowiązku podpisania ustawy.

6. Inicjowanie prewencyjnej kontroli prawa w praktyce

Od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. kolejni prezydenci stosunkowo często inicjowali kontrolę prewencyjną ustaw przekazanych im do podpisu. Przedmiotem wniosku w trybie kontroli *a priori* nie była dotychczas żadna umowa międzynarodowa. W jednym tylko przypadku wniosek dotyczył ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁷⁷. Trybunał Konstytucyjny wydał w tym okresie łącznie 52 orzeczenia w trybie kontroli prewencyjnej, w tym 49 wyroków merytorycznych i 3 postanowienia o umorzeniu postępowania (Kp 10/09, Kp 1/10, Kp 2/10).

Prezydent Aleksander Kwaśniewski skorzystał z kompetencji do inicjowania kontroli prewencyjnej ustaw 22 razy. Należy odnotować, że już w okresie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek złożony przez prezydenta przed wejściem w życie ustawy zasadniczej (1 października 1997). W wydanym wówczas wyroku Trybunał orzekł, że zaskarżone przepisy są zgodne z konstytucją⁷⁸. Z kolei w następstwie wniosków złożonych po 17 października 1997 r.

76 Szerzej por. P. Radzewicz, *W sprawie zakresu ingerencji w przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw, na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 206 i n.

77 W wyroku z 18 lutego 2009 r., Kp 3/08 (OTK ZU 2009, seria A, nr 2, poz. 9) Trybunał stwierdził, że art. 1 zaskarżonej ustawy, wyrażający zgodę na złożenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w zakresie kompetencji każdego polskiego sądu do występowania z wnioskami o rozpatrzenie pytań w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864), jest zgodny z prawem do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

78 Wyrok TK z 5 maja 1998 r., K 35/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 32.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność zaskarżonych przepisów z konstytucją w 13 orzeczeniach⁷⁹, niezgodność – w 15 orzeczeniach⁸⁰, a tylko w jednym przypadku orzekł o niekonstytucyjności całej ustawy (K 25/98).

Prezydent Lech Kaczyński zainicjował kontrolę prewencyjną 17 razy. W latach 2006–2007 kontrola prewencyjna w ogóle nie została zainicjowana. W 2008 r. prezydent skierował do TK 5 wniosków, a w 2009 r. – 10. Wnioski z 15 lutego 2010 r. (dotyczący ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli) oraz z 6 kwietnia 2010 r. (dotyczący ustawy z dnia 19 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) zostały wycofane przez prezydenta Bronisława Komorowskiego, na skutek czego Trybunał umorzył postępowania w obu sprawach⁸¹. Wniosek z 30 listopada 2009 r., oparty na zarzutach niekonstytucyjności całości ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz jej poszczególnych przepisów, został w znaczącym zakresie ograniczony przedmiotowo, co również dało Trybunałowi podstawę do częściowego umorzenia postępowania. Po rozpoznaniu wniosków złożonych przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność zaskarżonych przepisów z konstytucją w 10 orzeczeniach⁸², a w 8 orzekł o niekonsty-

79 Zob. wyroki TK: z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52; z 21 października 1998 r., K 24/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 97; z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116; z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73; z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41; z 15 września 1999 r., K 11/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 116; z 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 155; z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29; z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 8, poz. 83; z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 8, poz. 93; z 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115; z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 11, poz. 131; z 12 kwietnia 2006 r., Kp 2/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 44.

80 Zob. wyroki TK: z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52; z 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23; z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73; z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51; z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 81; z 3 października 2001 r., K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 209; z 10 października 2001 r., K 28/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 212; z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 6, poz. 83; z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 8, poz. 83; z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 9, poz. 96; z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 3, poz. 21; z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK ZU 2004, seria A, nr 10, poz. 105; z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 8, poz. 93; z 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115; z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 11, poz. 131.

81 Postanowienia TK: z 18 października 2010 r., Kp 1/10, OTK ZU 2010, seria A, nr 9, poz. 112; z 13 października 2010 r., Kp 2/10, OTK ZU 2010, seria A, nr 8, poz. 91.

82 Wyroki TK: z 4 listopada 2009 r., Kp 1/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 10, poz. 145; z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK ZU 2008, seria A, nr 9, poz. 157; z 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 2, poz. 9; z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 11, poz. 170; z 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 5, poz. 66; z 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 9, poz. 138; z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 9, poz. 134; z 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09, OTK ZU 2012, seria A, nr 1, poz. 5; z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 1, poz. 3; z 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 11, poz. 164.

tucyjności przepisów⁸³. W jednym przypadku Trybunał orzekł o zgodności ustawy z konstytucją w zakresie trybu jej uchwalenia i w tym samym wyroku w odniesieniu do jednego przepisu uznanego za niekonstytucyjny stwierdził jego nierozzerwalny związek z całą ustawą (Kp 4/09), istnienie nierozzerwalnego związku zaznaczył również w dwóch innych orzeczeniach (Kp 7/09, Kp 9/09), w dwóch innych przypadkach stwierdził zarówno zgodność, jak i niezgodność poszczególnych przepisów z kwestionowanej ustawy z konstytucją (Kp 1/08, Kp 6/09).

Prezydent Bronisław Komorowski wystąpił siedem razy z wnioskami w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji. W następstwie tych wniosków Trybunał Konstytucyjny w czterech przypadkach orzekł o zgodności zaskarżonych przepisów z konstytucją⁸⁴ oraz w czterech stwierdził niekonstytucyjność przepisów⁸⁵, z zastrzeżeniem, że w jednym orzeczeniu część przepisów uznał za konstytucyjne, a część za niekonstytucyjne (Kp 1/15). Dwukrotnie Trybunał orzekł o istnieniu nierozzerwalnego związku przepisów uznanych za niekonstytucyjne z ustawą (Kp 1/11, Kp 1/12).

Prezydent Andrzej Duda wystąpił dotychczas z dwoma wnioskami w trybie kontroli prewencyjnej. Jeden z nich (sygn. akt Kp 4/15), dotyczący ustawy nowelizującej ustawę o kuratorach sądowych, nie został dotychczas poddany merytorycznemu rozpoznaniu. Natomiast w wyroku z 25 maja 2016 r.⁸⁶ Trybunał orzekł, że zaskarżone przepisy ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów wojskowych* w zakresie, w jakim uprawniają ministra sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, do żądania od prezesa wojskowego sądu okręgowego przedstawienia, w uzasadnionych przypadkach, akt spraw sądowych oraz przewidują, że minister sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, są niezgodne z konstytucją. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że przepisy uznane za niekonstytucyjne nie są nierozzerwalnie związane z ustawą. Analogiczne, odnoszące się do ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjny wydał w dniu 14 października 2015 r.⁸⁷ Sprawy te wywołały ożywioną dyskusję w środowisku nie tylko prawników, ale i polityków oraz samego społeczeństwa. Dotychczas nie zostały podjęte ostateczne decyzje w tych sprawach.

83 Wyroki TK: z 4 listopada 2009 r., Kp 1/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 10, poz. 145; z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 7, poz. 112; z 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 8, poz. 84; z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 9, poz. 134; z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 1, poz. 3; z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 3, poz. 26; z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 6, poz. 59; z 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK ZU 2012, seria A, nr 1, poz. 4.

84 Wyroki TK: z 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK ZU 2015, seria A, nr 5, poz. 65; z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 147; z 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK ZU 2016, seria A, poz. 23; z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, OTK ZU 2016, seria A, poz. 66.

85 Wyroki TK: z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, seria A, nr 5, poz. 41; z 6 marca 2013 r., Kp 1/12, OTK ZU 2013, seria A, nr 3, poz. 25; z 24 lipca 2013 r., Kp 1/13, OTK ZU 2013, seria A, nr 6, poz. 83; z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 147.

86 Kp 5/15, OTK ZU 2016, seria A, poz. 24.

87 Kp 1/15, OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 147.

7. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że uruchamianie kontroli prewencyjnej jest immanentną formą realizacji przez Prezydenta Rzeczypospolitej funkcji organu czuwającego nad przestrzeganiem konstytucji. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że przedmiotem wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie kontroli prewencyjnej były najczęściej ustawy budzące kontrowersje polityczne czy dezaprobatę społeczną. Decyzja Prezydenta Rzeczypospolitej o wystąpieniu z wnioskiem jest *de facto* wypadkową prawnych i politycznych wątpliwości co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją. Kompetencja do inicjowania prewencyjnej kontroli prawa może być wykorzystywana nie tylko w celu ochrony konstytucji, ale jest też dogodnym instrumentem kreowania pozycji politycznej głowy państwa. Chodzi tu nie tylko o kształtowanie własnego wizerunku w oczach opinii publicznej. Wniosek złożony w trybie kontroli prewencyjnej może być środkiem prawnym utrudniającym rządzącej większości realizację bieżącej polityki państwa. Przykładowo, prezydent Lech Kaczyński na początku prezydentury (lata 2005–2007) przypadającej na okres rządów Prawa i Sprawiedliwości nie zgłosił żadnego wniosku w trybie kontroli prewencyjnej. Sytuacja zmieniła się diametralnie w okresie przypadającej na lata 2007–2010 koabitacji (rządy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego). Zatem w praktyce wniosek zgłaszany w trybie kontroli prewencyjnej może okazać się skutecznym środkiem równowagi i hamowania władz.

Literatura

- Balicki R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.
- Chmielarz A., *Funkcja prawna Konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2011.
- Chorążewska A., *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.
- Ciapała J., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3.
- Ciemniewski J., *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa. Praca zbiorowa*, Warszawa 2005.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Diemer-Benedict T., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.

- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Florczak-Wątor M., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004.
- Garlicki L., *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Garlicki L., komentarz do art. 122, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
- Garlicki L., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. 28.
- Jarosz Z., *W sprawie wystąpienia Prezydenta RP do Marszałka Sejmu o wyrażenie opinii w sprawie trybu postępowania w odniesieniu do ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, uznanej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego za częściowo niezgodną z Konstytucją RP*, „*Przegląd Sejmowy*” 2006, nr 1.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Mordwiłko J., *Prawne aspekty usuwania niezgodności przepisów ustawowych w świetle art. 122 ust. 4 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Radziejewicz P., *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie wniosku Prezydenta RP (sygn. akt Kp 9/09), dotyczącego ustawy z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi*, „*Zeszyty Prawnicze*” (Biuro Analiz Sejmowych) 2010, nr 1.
- Radziejewicz P., *W sprawie dyskontynuacji procesu ustawodawczego w przypadku ustaw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej*, „*Przegląd Sejmowy*” 2006, nr 1.
- Radziejewicz P., *W sprawie zakresu ingerencji w przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw, na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji*, „*Przegląd Sejmowy*” 2010, nr 5.
- Sarnecki P., komentarz do art. 126, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W., *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane problemy*, Kraków 2003.
- Wiącek M., *Problemy związane ze stwierdzeniem niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy w trybie kontroli prewencyjnej (uwagi na tle art. 122 ust. 4 in fine Konstytucji RP)*, „*Przegląd Sejmowy*” 2006, nr 4.

- Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
- Wojtyczek K., *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczołowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 12.
- Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., tekst jedn. Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36 ze zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U., nr 84, poz. 1478.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 109, poz. 470 ze zm.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U., nr 102, poz. 643 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1064 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 1157.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, tekst jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 824.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

- Orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK ZU 1990, poz. 5.
- Orzeczenie z 4 października 1995 r., K 8/95, OTK 1995, poz. 28.
- Orzeczenie z 20 listopada 1995 r., K 23/95, OTK 1995, poz. 33.
- Postanowienie z 13 lutego 1991 r., K 14/90, OTK 1991, poz. 12.
- Postanowienie z 7 marca 1995 r., K 3/95, OTK 1995, poz. 5.
- Postanowienie z 16 stycznia 1996 r., K 31/95, OTK 1996, poz. 3.
- Postanowienie z 18 listopada 2002 r., K 1/01, OTK ZU 2002, seria A, nr 6, poz. 87.
- Postanowienie z 21 lipca 2004 r., U 16/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 7, poz. 79.
- Postanowienie z 13 października 2010 r., Kp 2/10, OTK ZU 2010, seria A, nr 8, poz. 91.
- Postanowienie z 18 października 2010 r., Kp 1/10, OTK ZU 2010, seria A, nr 9, poz. 112.
- Postanowienie z 18 maja 2011 r., Kp 10/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 4, poz. 37.
- Uchwała z 5 września 1995 r., W 1/95, OTK 1995, poz. 43.
- Wyrok z 5 maja 1998 r., K 35/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 32.
- Wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.
- Wyrok z 21 października 1998 r., K 24/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 97.
- Wyrok z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.
- Wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.
- Wyrok z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

- Wyrok z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73.
- Wyrok z 15 września 1999 r., K 11/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 116.
- Wyrok z 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 155.
- Wyrok z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.
- Wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.
- Wyrok z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 81.
- Wyrok z 3 października 2001 r., K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 209.
- Wyrok z 10 października 2001 r., K 28/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 212.
- Wyrok z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 6, poz. 83.
- Wyrok z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 8, poz. 83.
- Wyrok z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 9, poz. 96.
- Wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 3, poz. 21.
- Wyrok z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK ZU 2004, seria A, nr 10, poz. 105.
- Wyrok z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 8, poz. 93.
- Wyrok z 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115.
- Wyrok z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 11, poz. 131.
- Wyrok z 12 kwietnia 2006 r., Kp 2/04, OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 44.
- Wyrok z 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK ZU 2007, seria A, nr 10, poz. 129.
- Wyrok z 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK ZU 2007, seria A, nr 7, poz. 80.
- Wyrok z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK ZU 2008, seria A, nr 9, poz. 157.
- Wyrok z 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 2, poz. 9.
- Wyrok z 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 5, poz. 66.
- Wyrok z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 7, poz. 112.
- Wyrok z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 9, poz. 134.
- Wyrok z 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 9, poz. 138.
- Wyrok z 4 listopada 2009 r., Kp 1/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 10, poz. 145.
- Wyrok z 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 11, poz. 164.
- Wyrok z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 11, poz. 170.
- Wyrok z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 1, poz. 3.
- Wyrok z 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 6, poz. 59.
- Wyrok z 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 8, poz. 84.
- Wyrok z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 3, poz. 26.
- Wyrok z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, seria A, nr 5, poz. 41.
- Wyrok z 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK ZU 2012, seria A, nr 1, poz. 4.
- Wyrok z 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09, OTK ZU 2012, seria A, nr 1, poz. 5.
- Wyrok z 6 marca 2013 r., Kp 1/12, OTK ZU 2013, seria A, nr 3, poz. 25.
- Wyrok z 24 lipca 2013 r., Kp 1/13, OTK ZU 2013, seria A, nr 6, poz. 8.
- Wyrok z 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK ZU 2015, seria A, nr 5, poz. 65.
- Wyrok z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 147.
- Wyrok z 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, seria A, poz. 163.
- Wyrok z 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK ZU 2016, seria A, poz. 23.
- Wyrok z 25 maja 2016 r., Kp 5/15, OTK ZU 2016, seria A, poz. 24.
- Wyrok z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, OTK ZU 2016, seria A, poz. 66.

Odpowiedzialność Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Konstytucji z 1997 r.

Aldona Domańska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Artykuł 145 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Zasada ta stanowi wyjątek od jurysdykcji sądów polskich, gdyż ustanawia, że w stosunku do osoby piastującej urząd głowy państwa organem właściwym do orzekania jest wyłącznie Trybunał Stanu. Ten specjalny organ utworzony został do sądzienia w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, z intencją, jak wskazał Sąd Najwyższy, „o poddaniu określonej kategorii osób pełniących szczególnie istotne funkcje dodatkowej odpowiedzialności, ponad tę odpowiedzialność, którą ponoszą wszyscy inni obywatele”².

Racją szczególnego reżimu odpowiedzialności głowy państwa jest jego pozycja ustrojowa jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej. Przywilej ten ma zapewnić mu całkowity immunitet formalny³. Ponadto służy urzeczywistnieniu zasady podziału i równowagi władz.

1. Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w polskich ustawach zasadniczych

W Polsce instytucja odpowiedzialności tytułem naruszenia postanowień ustawy zasadniczej istnieje od początku konstytucjonalizmu. Konstytucja 3-go maja obejmowała nią ministrów zasiadających w Straży Praw kontr-

1 Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

2 Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 marca 1997 r., sygn. akt U KKN 235/96.

3 Szerzej: M. Milczarek, *Odpowiedzialność karna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Współczesne wyzwania konstytucjonalizmu państw europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 138.

asygnujących decyzje królewskie oraz ministrów wchodzących w skład komisji wielkich oraz komisarzy do nich powołanych, jeżeli nie zgłosili zdania odrębnego do protokołu⁴. Odpowiadać oni mieli „z osób i majątków swoich” za „przestępstwa prawa”⁵, czyli: przywłaszczenie stanowienia prawa lub jego tłumaczenie, nakładanie podatków przez prawo nie przewidzianych, czynienie wydatków bez upoważnienia ustawowego, rozpoczynanie wojen, zawieranie pokoju i traktatu w sposób ostateczny, wpływanie na wyroki sądów i zawieszanie ich wykonania, naruszanie wolności osoby, wolności mówienia i drukowania, tudzież własności majątku, naruszanie prawa o sejmach, sejmikach, komisjach i innych magistraturach⁶.

Odpowiedzialność konstytucyjną ministrów przewidywała także Konstytucja Księstwa Warszawskiego, której postanowienia głosiły, że „ministrowie są odpowiedzialnymi” (art. 11)⁷. Kolejno Konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. stanowiła, iż ministrowie, naczelnicy wydziałów i członkowie komisji rządowych „odpowiadają i podległym są sądom sejmowym za każde naruszenie ustawy konstytucyjnej, praw i postanowień królewskich, którego by się dopuścili”⁸ oraz że ministrowie naczelnicy wydziałów kontrasygnujący rozkazy i postanowienia królewskie odpowiadają „za wszystko, co by te rozkazy lub postanowienia obejmować mogły przeciwnego konstytucji i prawom”⁹.

Po odzyskaniu niepodległości przedstawiciele wszystkich ugrupowań politycznych byli zgodni, że obowiązywanie regulacji w zakresie instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej jest koniecznością¹⁰. W następstwie, według regulacji przyjętych w Konstytucji z 1921 r.¹¹, Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność konstytucyjną „za ogólny kierunek działalności rządu”, a każdy minister oddzielnie za „działalność w urzędzie” oraz działania podległych mu organów (art. 56). Ministrowie odpowiadali, także solidarnie i indywidualnie, za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 57) oraz zastępującego go na podstawie art. 40 Konstytucji Marszałka Sejmu. Zgodnie z art. 51 Konstytucji odpowiedzialność za „pogwałcenie konstytucji” miał ponosić także prezydent. Przedstawiciele ówczesnej doktryny podnosili, iż zastosowanie takiej odpowiedzialności byłoby „nadzwyczaj ograniczone” i mogłoby zachodzić tylko „w wyjątkowych wprost okolicznościach”¹² oraz że dowolność interpretacji pojęcia „pogwałcenie konstytucji” mogło dopro-

4 Bliżej zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 53–54.

5 Zob. *Najstarsze konstytucje końca XVIII wieku i I połowy XIX wieku*, wybrał i wstępem opatrzył P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 27.

6 *Volumina Legum*, t. IX, s. 269, cyt. za M. Pietrzak, *Odpowiedzialność...*, s. 54.

7 Zob. *Konstytucje Polskie 1971–1921*, wyd. M. Handelsman, Warszawa 1922, s. 29.

8 Art. 82, zob. *ibidem*, s. 56.

9 Art. 47, *ibidem*, s. 52.

10 Zob. M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 55.

11 Dz.U., nr 44, poz. 267.

12 W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 290.

wadzić do zbytniego osłabienia pozycji prezydenta¹³. Ustawa o Trybunale Stanu z 23 kwietnia 1923 r.¹⁴ ustanowiła, że Marszałek Sejmu, który przejściowo sprawuje urząd Prezydenta, także podlega odpowiedzialności przed TS¹⁵.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.¹⁶ obok innych zmian zniósła odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta i zastępującego go Marszałka Senatu¹⁷. Następnie Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, odwołując się do odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej, przywróciła konstytucyjną odpowiedzialność prezydenta (art. 13), ale także utrzymała odpowiedzialność ministrów (art. 19). Nigdy jednak nie uchwalono koniecznej do jej stosowania ustawy.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.¹⁹ do nowelizacji z 26 marca 1982 r.²⁰ nie przewidywała odpowiedzialności konstytucyjnej. Było to naturalne następstwo głoszonej wówczas koncepcji, że w systemie władz „państwa socjalistycznego”, występuje nadrzędność Sejmu „wobec wszystkich innych organów najwyższych”, w związku z tym odpowiedzialność konstytucyjna, ale także odpowiedzialność parlamentarna jest zbędna²¹.

Dopiero zmiana Konstytucji z 7 kwietnia 1989 r.²² spowodowała, że odpowiedzialnością konstytucyjną objęty został prezydent. Konieczna była także nowelizacja ustawy o Trybunale Stanu. Prace nad nią rozpoczął Sejm X kadencji, a zakończył uchwaleniem ustawy z 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu²³ Sejm I kadencji²⁴. Ustawa ta rozszerzyła zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej o Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ oraz osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem lub urzędem centralnym.

13 Zob. *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, wyd. W.L. Jaworski, Kraków 1921, s. 220.

14 Dz.U., nr 59, poz. 415.

15 Regulacja ta poszerzyła zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej o Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 74–76.

16 Dz.U., nr 30, poz. 227.

17 W Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937 (reprint Kraków 2006), s. 316.

18 Dz.U., nr 78, poz. 71.

19 Dz.U., nr 33 poz. 232.

20 Dz.U., nr 11, poz. 83.

21 S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 425–426.

22 Dz.U., nr 19, poz. 101.

23 Dz.U. z 1993 r., nr 5, poz. 22.

24 Ich przebieg opisuje szczegółowo J. Zaleśny, zob. *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 105–109.

25 Organ ten w dniu wejścia w życie nowelizacji nie istniał, w wyniku bowiem uchwalenia ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U., nr 84, poz. 426 z późn.zm.) został zastąpiony przez instytucję Naczelnego Wodza (art. 35 ust. 3) – bliżej zob. *ibidem*.

Zgodnie z obowiązującą regulacją konstytucyjną i ustawową za naruszenie konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów.
3. Prezes Narodowego Banku Polskiego.
4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli.
5. Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.
6. Osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem.
7. Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych²⁶, a także posłowie i senatorowie w przypadku naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego bądź nabywania tego majątku²⁷.

2. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP

Jak już wspomniano na wstępie, odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta RP reguluje obecnie art. 145 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią głowa państwa polskiego odpowiada za popełnienie deliktu konstytucyjnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego jest on pojmowany jako czyn polegający na naruszeniu konstytucji lub ustawy „w związku z zajmowanym stanowiskiem” lub w zakresie swojego urzędowania” (art 198 Konstytucji) popełniony przez podmiot władzy publicznej wskazany w postanowieniach konstytucji²⁸.

Jest to wąskie rozumienie odpowiedzialności konstytucyjnej pojmowanej jako odpowiedzialność osób piastujących najwyższe urzędy państwowe za „zawinione działanie lub zaniechanie prowadzące do naruszenia konstytucji lub ustaw (kryterium formalne), wywołujące szkodę dla interesu publicznego bądź wywołujące niebezpieczeństwo powstania takiej szkody (kryterium materialne)”²⁹.

26 Art. 198 Konstytucji RP oraz art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu – tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 925; z 2003 r., nr 175, poz. 1692; z 2004 r., nr 25, poz. 219; z 2010 r., nr 75, poz. 472; nr 182, poz. 1228; z 2016 r., poz. 437.

27 Art. 107.2 Konstytucji RP.

28 K. Działocha, T. Zalasinski, *Trybunał Stanu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, Komentarz do art. 198 Konstytucji, s. 1.

29 *Ibidem*.

Zarówno w doktrynie, jak i praktyce ustrojowej niektórych państw pojawia się odmienne, szerokie ujęcie tej instytucji, tłumaczone jako każda określona normatywnie negatywna konsekwencja naruszenia przepisów konstytucyjnych. Wraz z szerokim ujęciem przedmiotowym podąża równie szeroki zakres podmiotowy³⁰.

Zauważyć także należy, że pojęcie deliktu konstytucyjnego w stosunku do głowy państwa dotyczy zarówno działań, jak i zaniechań Prezydenta RP, w następstwie którego naruszona została konstytucja lub ustawa. W związku z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP chodzi tu o wszelkie działania wykonywane przez Prezydenta RP – a więc „w trakcie urzędowania” czy też „w związku z urzędowaniem”. Odpowiedzialność za popełnienie deliktu konstytucyjnego jest odpowiedzialnością osobistą osoby piastującej urząd, a nie odpowiedzialnością urzędu prezydenckiego jako takiego³¹, która ciążyłaby na każdorazowym piastunie urzędu na wzór odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej w art. 41 ust. 5 czy art. 77 ust. 1³². Odpowiedzialność prezydenta przed Trybunałem Stanu jest zupełna, gdyż obejmuje wszystkie czyny zabronione prawem, których dopuścił się w okresie sprawowania urzędu. Stąd podkreśla się w literaturze przedmiotu, że przysługuje mu formalny immunitet całkowity.

Naruszenie konstytucji lub ustawy może przybrać postać przestępstwa, ale nawet w takim przypadku pojęcia „delikt konstytucyjny” i „przestępstwo” nie mogą być uznane za tożsame. Terminu „deliktu konstytucyjnego” nie można również traktować jako szersze, „konsumujące” niejako przestępstwo. Odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność „za przestępstwo” to dwa różne reżimy odpowiedzialności, które mogą być w pewnych, określonych konstytucją sytuacjach, stosowane jednocześnie przez Trybunał Stanu w stosunku do tych samych osób³³. Podobne stanowisko zajął wcześniej Sąd Najwyższy. Trybunał Konstytucyjny podzielił także stanowisko Sądu Najwyższego, który stwierdził, że Trybunał Stanu utworzono nie tylko jako specjalny sąd do sądzenia odpowiedzialności konstytucyjnej, ale również jako specjalny sąd karny do rozstrzygnięcia odpowiedzialności karnej wysokich urzędników państwowych za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Ta koncepcja oznaczałaby – zdaniem Sądu Najwyższego – „że w tej kategorii spraw karnych widziano konieczność

30 Przykładem może być regulacja obowiązująca w Republice Ukrainy. Odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje głowę państwa (Prezydenta Ukrainy), parlament (Radę Najwyższą Ukrainy), rząd (Gabinet Ministrów Ukrainy), inne organy władzy państwowej, organy władzy Autonomicznej Republiki Krym, organy samorządu terytorialnego, urzędników aparatu organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego, a nawet partie polityczne, organizacje społeczne, środki masowego przekazu czy osoby fizyczne. Szerzej zob. P. Steciuk, K. Eckhardt, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Ukrainy*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 348–350.

31 P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, Komentarz do art. 145 Konstytucji, s. 1.

32 Zgodnie z art. 41 ust 5 każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania, zaś na mocy art. 71 ust. 1 każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

33 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r. sygn. akt P. 12/00, Dz.U. 2001, nr 14, poz. 146.

powierzenia ich specjalnemu sądowi, uznając, że sądy powszechne nie mają kwalifikacji do rzetelnego rozpoznania sprawy. Byłby to bowiem wyjątek od zasady równości wobec prawa i jako taki musiałby być ustanowiony wyraźnie. „Historia utworzenia w Polsce Trybunału Stanu świadczy o innych intencjach ustawodawcy – zauważa Sąd Najwyższy. „Trybunał Stanu był tworzony z myślą o poddaniu określonej kategorii osób pełniących szczególnie istotne funkcje państwowe dodatkowej odpowiedzialności, ponad tę odpowiedzialność, którą ponoszą wszyscy inni obywatele”³⁴.

Odpowiedzialność głowy państwa ma charakter wyłączny, ponieważ jest ona egzekwowana wyłącznie przed Trybunałem Stanu. Całkowita kognicja Trybunału Stanu w stosunku do głowy państwa jest wyrazem szczególnej pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Zasada wyłącznej odpowiedzialności głowy państwa przed Trybunałem Stanu stanowi także wyjątek od konstytucyjnej zasady, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sądy. Odpowiedzialność karna, we wszystkich fazach postępowania, należy, co do zasady, do domeny wymiaru sprawiedliwości. Sprawowany jest on – jak stanowi art. 175 ust. 1 konstytucji – przez sądy. Od zasady tej Konstytucja RP wprowadziła dwa wyjątki.

Pierwszy z nich określony został właśnie treścią przywoływanego już wielokrotnie art. 145 ust. 1, który stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej za naruszenie konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Użycie funktora „lub” w redakcji tego przepisu, właściwego dla alternatywy zwykłej, oznacza, że Prezydent odpowiada przed Trybunałem Stanu bądź konstytucyjnie i za przestępstwo łącznie, bądź też tylko konstytucyjnie albo tylko za przestępstwo. Innymi słowy, prezydent nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za przestępstwo przed sądami powszechnymi. W nauce formułowany jest dla tego przypadku pogląd o wyłącznej i zupełnej właściwości Trybunału Stanu w odniesieniu do prezydenta³⁵.

3. Procedura pociągnięcia do odpowiedzialności głowy państwa

Wstępny wniosek o postawienie prezydenta w stan oskarżenia złożony Marszałkowi Sejmu przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego musi spełniać warunki wymagane przez przepisy kodeksu postępowania karnego w sto-

34 Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1997 r. (sygn. akt U KKN 235/96).

35 J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego Ministra Sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, sporządzona pod rządami nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 74.

sunku do aktu oskarżenia i zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu. Jeżeli wstępny wniosek nie spełnia wymogów formalnych, wówczas Marszałek Sejmu po uzgodnieniu z Prezydium Sejmu i po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej wzywa reprezentanta wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres uzupełnienia. W przypadku niedopełnienia tego warunku Marszałek Sejmu postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu. Jeśli spełnione zostały wszystkie wymogi formalne, Marszałek Sejmu kieruje wniosek do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która wszczyna postępowanie.

Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przesyła niezwłocznie osobie objętej wnioskiem odpis wstępnego wniosku. Jednocześnie winien poinformować o prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania, a także o innych uprawnieniach przysługujących tej osobie w postępowaniu przed Komisją. Ustawodawca wprowadził w ustawie istotną gwarancję procesową polegającą na tym, że jeżeli zostanie ujawniona okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności członka Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przy czynności przesłuchania przez Komisję osoby objętej wnioskiem lub świadka, ulega on wyłączeniu z tej czynności. Przyjmuje się, że okolicznością taką może być np. przynależność do określonego klubu lub koła poselskiego. Wyłączenia takiego dokonuje Komisja na wniosek osoby objętej wnioskiem, świadka lub członka Komisji; w głosowaniu nie bierze udziału członek Komisji, którego wyłączenia głosowanie dotyczy.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej ma szereg ustawowych uprawnień, m.in. może żądać od organów władzy publicznej oraz organów osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, a także akt każdej sprawy przez nie prowadzonej; może także zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie określonej czynności niezbędnej do wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz zapoznawać się z dokumentami lub aktami, badając sprawę na miejscu. Istotne jest, że czynności dowodowe Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadza na posiedzeniach zamkniętych oraz że w postępowaniu przed Komisją osoba objęta wnioskiem, świadkowie i biegli zwolnieni są od obowiązku zachowania w tajemnicy informacji niejawnych. Ponadto, dla uzyskania wiedzy specjalistycznej Komisja może powoływać biegłych lub tłumaczy.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem o postawienie prezydenta w stan oskarżenia albo o umorzenie postępowania w sprawie. Z dniem podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez prezydenta ulega zawieszeniu. Podejmując tę uchwałę, Zgromadzenie Narodowe wybiera spośród członków Zgromadzenia dwóch oskarżycieli, z których każdy powinien spełniać warunki wymagane przez ustawę do powołania na stanowisko sędziego.

Postawienie prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego.

Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie podejmie uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia, wówczas przewodniczący Zgromadzenia Narodowego stwierdza umorzenie postępowania w sprawie. Istotnym elementem procedury jest to, że niezależnie od treści wniosku proponowanego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej Zgromadzenie Narodowe zawsze głosuje nad postawieniem prezydenta w stan oskarżenia. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe podjęło uchwałę o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia, a Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej wносиła o umorzenie postępowania wobec niego, nie przedstawiając w swoim sprawozdaniu wniosku mniejszości o postawienie w stan oskarżenia, to aktem oskarżenia jest uchwała o postawieniu w stan oskarżenia wraz z wnioskiem wstępnym o postawienie w stan oskarżenia. Akt oskarżenia przewodniczący Zgromadzeniu Narodowemu przesyła przewodniczącemu Trybunału Stanu.

Jeżeli Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej występuje z wnioskiem o umorzenie w stosunku do prezydenta postępowania z powodu przedawnienia lub śmierci, wówczas przewodniczący Zgromadzeniu Narodowemu stwierdza umorzenie postępowania w sprawie.

Postępowanie w sprawie pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej stanowi wyjątek od zasady dyskontynuacji prac parlamentu, co oznacza, że jeżeli po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu wnioskowi wstępnemu, a przed podjęciem uchwały o postawieniu w stan oskarżenia albo o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, albo przed stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie upływie kadencja Sejmu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnych kadencji Sejmu.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że w postanowieniach konstytucji nie przewidziano żadnych wyjątków od tak określonego kręgu organów władnych zainicjować i skutecznie poprowadzić wstępną fazę postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, które następnie toczyć się będzie przed Trybunałem Stanu.

Po przeprowadzonym postępowaniu Trybunał Stanu może wymierzyć łącznie lub osobno kary: utratę czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenta, w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego; zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych; utratę wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych. W stosunku do prezydenta ostatecznie orzec może złożenie z urzędu. Trybunał Stanu z uwagi na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu lub szczególne okoliczności sprawy może poprzestać na uznaniu winy oskarżonego.

4. Cezura czasowa egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa oraz prawo łaski

Pewne wątpliwości w zakresie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP wywołuje kwestia cezury czasowej, a dokładnie, czy wraz z zakończeniem kadencji głowy państwa istnieje możliwość pociągnięcia piastuna władzy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Przepisy Konstytucji RP i ustawy o Trybunale Stanu milczą w tym zakresie. Także poglądy przedstawicieli doktryny, w tej kwestii, nie są jednolite. Zważywszy jednak, że ze względu na istotę odpowiedzialności konstytucyjnej należy przychylić się do poglądu, który uzasadnia taką możliwość. W okresie trwania kadencji układ sił politycznych może uniemożliwić pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności. W związku z powyższym, jeśli przyjąć, że po zakończeniu kadencji Zgromadzenie Narodowe nie ma już takiej kompetencji, byłoby to sprzeczne z istotą odpowiedzialności konstytucyjnej. Ściganie przed Trybunałem Stanu jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, dla którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania. Zastanowić się w związku z powyższym należy, czy były prezydent winien ponosić odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, czy też może przed sądami powszechnymi. W zakresie deliktu konstytucyjnego odpowiedź jest prosta, że organem właściwym i wyłącznym do prowadzenia postępowania, co wykazano wyżej, jest Trybunał Stanu. Jednak w przypadku przestępstwa zagrożonego sankcją karną wydaje się, że jeśli organy do tego powołane – tu Zgromadzenie Narodowe – nie wywiązały się ze swej powinności, to organem właściwym do rozpoznania sprawy karnej powinien być sąd powszechny.

Argumentem za takim rozwiązaniem jest przede wszystkim zasada równości, ale także zasada legalizmu. Ta druga w odniesieniu do procedury karnej oznacza bezwzględny obowiązek ścigania przestępstw i jej głównym celem jest pociągnięcie do odpowiedzialności każdego sprawcy. Jest to dyrektywa nakazująca organowi procesowemu bezwzględne wszczynanie i kontynuowanie każdego postępowania, jeśli jest to prawnie dopuszczalne i faktycznie zasadne. Kodeks postępowania karnego stanowi, że organ powołany do ścigania przestępstw jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciel publiczny do wniesienia i popierania oskarżenia o czyn ścigany z urzędu oraz że z wyjątkiem wypadków określonych w ustawie lub w prawie międzynarodowym nikt nie może być zwolniony od odpowiedzialności za przestępstwo. „Legalizm ścigania przestępstw jest ważnym elementem zachowania demokratyzmu i praworządności, a jego akcentowanie ma istotne znaczenie społeczne. Społeczeństwo oczekuje równego i pryncypialnego traktowania pociągania do odpowiedzialności karnej wszystkich sprawców przestępstw – bez względu na ich stanowisko, stan majątkowy, przeszłe zasługi, lokalne wpływy czy też inne względy natury perso-

nalnej czy koniunkturalnej; jest to wynik utrwalania się powszechnego przekonania o równości wszystkich obywateli wobec prawa. Legalizm zaspokaja poczucie sprawiedliwości³⁶. Z zasady równości zaś, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną. Podmioty takie powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zastanowić się należy, czy były prezydent charakteryzuje się cechą istotną pozwalającą na wyłączenie go z kręgu obywateli podlegających odpowiedzialności karnej egzekwowanej przez sądy powszechne. Równość wobec prawa to także zasadność wyboru odpowiedniego kryterium różnicowania. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie określonych podmiotów³⁷.

Konfrontacja wskazanych zasad konstytucyjnych z postawionym wyżej pytaniem powinna prowadzić do wniosku, że interpretacja wykluczająca możliwość pociągnięcia byłego prezydenta do odpowiedzialności karnej przed sądami powszechnymi nie jest zasadna.

Odrębną kwestią jest zagadnienie odpowiedzialności zastępców głowy państwa – marszałków Sejmu i Senatu w zakresie, w jakim tymczasowo zastępują w pełnieniu obowiązków Prezydenta RP. O wszczęciu postępowania wobec nich decyduje Zgromadzenie Narodowe w drodze uchwały podjętej większością 2/3 głosów na wniosek złożony przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego.

Rozszerzenie zasad dotyczących odpowiedzialności prezydenta na zastępujących go Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu spotkało się z krytyką w doktrynie. Zdaniem M. Zubika, niejasne staje się uzasadnienie aksjologiczne rozwiązania przewidzianego w ustawie, szczególnie gdy pamięta się, że zastępowanie przez marszałków prezydenta ma mieć wyłączenie czasowy charakter. Jeżeli celem tego rozwiązania było przyznanie im ochrony w postaci swoistego immunitetu, to akurat obaj marszałkowie mają, na podstawie art. 105 Konstytucji, obok immunitetu materialnego dotyczącego wyłącznie spraw związanych z wykonywaniem mandatu, pełny immunitet formalny i przywilej nietykalności, obejmujący wszelkie ich czyny, także i te, które związane będą z zastępowaniem głowy państwa. Natomiast

36 T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1999, s. 111.

37 Zob. np. orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 281, 16 grudnia 1996 r., U. 1/96, OTK ZU Nr 6/1996.

jeżeli chodziło o rozszerzenie ich odpowiedzialności za czyny wchodzące w zakres zastępstwa, to barierą może okazać się, zdaniem M. Zubika, treść art. 198 Konstytucji. Jeżeli nawet dopuścilibyśmy już, z jakichś racji, ponoszenie przez marszałków odpowiedzialności konstytucyjnej za ewentualny delikt związany z zastępowaniem prezydenta, to realizacja tej odpowiedzialności mogłaby się odbywać w zasadzie po zaprzestaniu pełnienia tych funkcji. Trudno byłoby sobie bowiem wyobrazić, aby wobec marszałka, w szczególności zastępującego prezydenta, mogło się toczyć postępowanie karne. W każdej sytuacji wszczęcia wobec niego procedury karnej należałoby bowiem oczekiwać odwołania go z funkcji marszałka, zapewne po złożonej rezygnacji³⁸.

Moim zdaniem, sama koncepcja jest słuszna, podkreśla bowiem zupełny charakter zastępstwa prezydenta, jednakże powinna być wyraźnie ograniczona do odpowiedzialności wyłącznie za czyny wchodzące w zakres tego zastępstwa (tzn. z wyłączeniem zachowań wynikających z funkcji marszałka) oraz mieć jednoznaczną podstawę konstytucyjną. Osoba zastępująca prezydenta ma takie same kompetencje co on (z wyjątkiem możliwości skrócenia kadencji Sejmu), toteż „wyrazem niespójności systemowej byłoby, gdyby odpowiadała w innym zakresie niż prezydent”.

Na zakończenie należy także wspomnieć o jeszcze jednym przypadku. Mianowicie jako kontrasygnujący akty urzędowe prezydenta Prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność z tytułu kontrasygnaty aktów niezgodnych z konstytucją lub ustawą. W takim przypadku będzie istniała możliwość jednoczesnego pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów.

Powyższe kwestie, mogące wywołać wątpliwości w praktyce, winny zostać uregulowane w ustawie o Trybunale Stanu.

Kończąc rozważania na temat odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa, podnieść należy jeszcze jedną kwestię. Mianowicie, zgodnie z art. 139 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Jednakże, jak czytamy dalej, prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu. W związku z powyższym, czy istnieje możliwość lub potrzeba uchwalenia przepisów umożliwiających zastosowanie prawa łaski wobec głowy państwa? Przedstawiciele doktryny podnoszą, że dotychczasowe rozwiązanie jest słuszne, gdyż osoby pełniące funkcje publiczne winny być traktowane w bardziej restrykcyjny sposób niż zwykły obywatel. Ponadto zastosowanie wobec nich prawa łaski mogłoby budzić w społeczeństwie ogólny sprzeciw umotywowany wygórowaną pobłażliwością dla tej kategorii osób³⁹. Jednakże rozważyć należy dwie wątpliwości. Pierwsza dotyczy zakresu przedmiotowego prawa łaski. Mianowicie, czy zakaz ten obejmuje skazanie przez Trybunał Stanu za czyny stanowiące zarówno delikt konstytucyjny, jak i przestępstwo. Czy też należy te sytuacje wyraźnie rozgraniczyć. Jeśli mowa o delikcie, argumentacja wydaje się słuszna. Jednak w przypadku skazania

38 Zob. M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 170–171.

39 Szerzej: K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski na tle porównawczym dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013, s. 428.

za czyn stanowiący przestępstwo powszechne lub skarbowe powinna być możliwość zastosowania prawa łaski. Zupełnie inny charakter ma druga wątpliwość. Nie budzi wątpliwości, że art. 139 Konstytucji zakazuje stosowania ulaskawienia wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu, lecz czy można je zastosować wobec osób postawionych w stan oskarżenia, co do których postępowanie nie zostało jeszcze zakończone.

Zdaniem B. Barana, zastosowanie znajduje tu formuła „*argumentum a minori ad maius*” – skoro zakazane jest ulaskawienie osoby skazanej przez Trybunał Stanu, wobec której przeprowadzono postępowanie dowodowe, a następnie wydano wyrok skazujący, to tym bardziej winno być zakazane zastosowanie ulaskawienia osoby, wobec której takie postępowanie jest w toku⁴⁰. Ale pojawiają się w doktrynie także poglądy uzasadniające taką indywidualną abolicję w szczególnych przypadkach, ze względu na istotne przesłanki, np. bezpieczeństwo państwa⁴¹. Wśród przedstawicieli doktryny nie ma konsensusu także w kwestii, czy istnieje możliwość zastosowania prawa łaski wobec skazanej osoby, ale już nieżyjącej. Należy uznać argumenty tych, których zdaniem, choć w Konstytucji RP nie znajdziemy wyłączenia z zakresu podmiotowego prawa łaski wobec osoby nieżyjącej, jednak prawo łaski może być jedyną możliwą formułą osiągnięcia celu humanitaryzmu i sprawiedliwości w stosunku do osób najbliższych dla skazanego, które to dotykają negatywne skutki wyroku. Wszelkie te rozważania dotyczą także możliwości zastosowania prawa łaski w stosunku do głowy państwa.

Wszelkie te wątpliwości mają charakter doktrynalny, gdyż obowiązująca regulacja nie dopuszcza możliwości zastosowania prawa łaski wobec osób skazanych orzeczeniem Trybunału Stanu. I choć w systemach ustrojowych innych państw znane były takie przypadki⁴², to w Polsce spotkało się to z jednoznaczną krytyką.

Literatura

Baran B., *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011.

Grzegorzczuk T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1999.

Kaczmarczyk-Kłak K., *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013.

40 Szerzej: B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 104. Podobnie przeciwko abolicji indywidualnej od orzeczeń TS wypowiedział się K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP*, Warszawa 2013, s. 427.

41 K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo...*, s. 429.

42 Kазus ulaskawienia byłego Prezydenta USA Nixona przez prezydenta Forda, <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/geraldford>; <https://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0908.htm>.

- Konstytucja z dnia 17 marca 1921*, [w:] *Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, wyd. W.L. Jaworski, Kraków 1921.
- Kozłowski K., *Prawo łaski Prezydenta RP*, Warszawa 2013.
- Milczarek M., *Odpowiedzialność karna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk1/11.pdf>.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego Ministra Sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, sporządzona pod rządami nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
- Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Wydał i objaśnił W.L. Jaworski, Kraków 1921.
- Sarnecki [P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Sobociński W., Senkowska-Gluck M., *Księstwo Warszawskie*, [w:] J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, *Historia państwa i prawa polski*, t. III, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981.
- Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/geraldford>; <https://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0908.htm>.

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U., nr 33, poz. 232.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U., nr 30, poz. 227.
- Ustawa o Trybunale Stanu z 23 kwietnia 1923 r., Dz.U., nr 59, poz. 415.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. 1982, nr 11, poz. 84.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1982, nr 11, poz. 83.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U., nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz.U. 1993, nr 5, poz. 22.

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996.
- Orzeczenie TK z 16 grudnia 1996 r., U. 1/96, OTK ZU Nr 6/1996.
- Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1997 r., sygn. akt U KKN 235/96.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r., sygn. akt P. 12/00 Dz.U. 2001, nr 14, poz. 146.

Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny

Dariusz Górecki

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Jednym z zadań stawianych przed ustawodawcą konstytucyjnym jest zapewnienie aparatowi państwowemu w ustawie zasadniczej najkorzystniejszych warunków do sprawnego działania. Konstytucja nie powinna jednak ograniczać się do rozwiązań przewidzianych dla funkcjonowania państwa w warunkach ustabilizowanych. Powinno się w niej przewidzieć także sytuacje nadzwyczajne, jak rozruchy wewnętrzne, kataklizmy przyrody czy zmagania wojenne.

Warto zauważyć, że konstytucje państw europejskich w różny sposób określają kompetencje głowy państwa w czasie wojny. Ze względu na brak konstytucji pisanej zagadnienie to nie występuje w Wielkiej Brytanii i San Marino. W monarchiach konstytucje na ogół zagadnieniu temu nie poświęcają zbyt wiele miejsca. Konstytucje państw najmniejszych, praktycznie nie dysponujących własną siłą zbrojną, uprawnień głowy państwa na wypadek zagrożenia wojną w ogóle nie przewidują (Andora¹, Lichtenstein², Monako³, Watykan⁴). Inne zaś ograniczają się do przyznania monarsze prawa ogłoszenia stanu wojny (Belgia⁵, Norwegia⁶ oraz za uprzednią zgodą parlamentu: Dania⁷, Hiszpania⁸, Holandia⁹, Luksemburg¹⁰). Wprawdzie Konstytucja Szwecji (Akt o formie rządu) problematyce

1 *Konstytucja Księstwa Andory* [z 14 marca 1993 r.], tłum. M. Bobiński, Warszawa 2014.

2 *Konstytucja Księstwa Lichtensteinu* [z 5 października 1921 r.], tłum. R. Grabowski, Warszawa 2013.

3 *Konstytucja Księstwa Monako* [z 17 grudnia 1962 r.], tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2012.

4 *Ustawa Zasadnicza Państwa Miasto Watykan* [z 26 listopada 2000 r.], tłum. F. Longchamps, M. Zubik, Warszawa 2008.

5 *Konstytucja Belgii* [z 7 lutego 1831 r.], tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2010.

6 *Konstytucja Królestwa Norwegii* [z 17 maja 1814 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 1996.

7 *Konstytucja Królestwa Danii* [z 5 czerwca 1953 r.], tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2002.

8 *Konstytucja Hiszpanii* [z 27 grudnia 1978 r.], tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2008.

9 *Konstytucja Królestwa Holandii* [z 28 marca 1814 r.], tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003.

10 *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga* [z 17 października 1868 r.], tłum. K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

wojny i zagrożeniu wojennemu poświęca cały rozdział, lecz monarsze w tych sprawach nie przyznaje żadnych praw, poza zobowiązaniem, aby w razie wojny „podążał za rządem” (§ 11)¹¹.

Natomiast w republikach konstytucje nieco szerzej traktują uprawnienia głowy państwa w czasie wojny. Niektóre ustawy zasadnicze jednak w ogóle nie zawierają przepisów odnoszących się do stanu wojny (Czechy¹², Irlandia¹³, Malta¹⁴, Szwajcaria¹⁵). Na ogół konstytucje stanowią o tej tematyce w sposób mniej lub bardziej ogólnikowy. Konstytucja Finlandii nie zawiera przepisów odnoszących się wprost do stanu wojny. Zawiera jedynie stwierdzenie, że prezydent jest głównodowodzącym sił zbrojnych, a na wniosek Rady Państwa może przekazać ten obowiązek innemu obywatelowi (§ 128 ust. 1) oraz że na wniosek Rady Państwa decyduje o mobilizacji sił zbrojnych (§ 129)¹⁶.

Czasem prezydent w razie agresji wyposażony jest w prawo wypowiedzenia wojny, uzupełnione dodatkowymi prawami lub zastrzeżeniami. Prawo takie posiada głowa państwa w konstytucjach takich państw, jak: Bułgaria (w takich przypadkach niezwłocznie zwołuje się Zgromadzenie Narodowe, aby wypowiedziało się w sprawie tej decyzji – art. 100 ust. 5)¹⁷, Chorwacja (na podstawie uchwały Saboru – art. 99 ust. 3)¹⁸, Łotwa (na podstawie uchwały Sejmu – art. 43 oraz ma prawo do podjęcia niezbędnych kroków obrony wojskowej w razie wypowiedzenia wojny Łotwie lub naruszenia jej granic, a także obowiązek niezwłocznego zwołania Sejmu, który decyduje o ogłoszeniu i rozpoczęciu stanu wojny – art. 44, na czas wojny mianuje naczelnego dowódcę – art. 42)¹⁹, Portugalia (na wniosek Rządu i po zasięgnięciu opinii Rady Państwa oraz po uzyskaniu upoważnienia od Zgromadzenia Republiki, a gdy nie może się ono natychmiast zebrać, od jego Komisji Stałej – art. 135 ust. 1 lit. c)²⁰, Słowacja (na podstawie decyzji Rady Narodowej Republiki Słowackiej – art. 102 ust. 1 lit. l)²¹.

Konstytucje niektórych państw nie przewidują stanu wojny, lecz w razie agresji upoważniają prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego. Takie rozwiązania przyjęto w: Albanii (na wniosek Rady Ministrów oraz przedstawia Zgromadzeniu dekret o wprowadzeniu stanu wojennego w ciągu 48 godzin od jego podpisania, wy-

11 *Konstytucja Szwecji* [z 28 lutego 1974 r.], tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000.

12 *Konstytucja Republiki Czeskiej* [z 16 grudnia 1992 r.], tłum. K. Skotnicki, Łódź 1994.

13 *Konstytucja Irlandii* [z 1 lipca 1937 r.], tłum. S. Grabowska, Warszawa 2006.

14 *Konstytucja Malty* [z 21 września 2007 r.], tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007.

15 *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej* [z 18 kwietnia 1999 r.], tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

16 *Konstytucja Republiki Finlandii* [z 11 czerwca 1999 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 2003.

17 *Konstytucja Republiki Bułgarii* [z 12 lipca 1991 r.], tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012.

18 *Konstytucja Republiki Chorwacji* [z 22 grudnia 1990 r.], tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

19 *Konstytucja Republiki Łotewskiej* [z 15 lutego 1922 r.], tłum. L. Gołupiec, Warszawa 2001.

20 *Konstytucja Republiki Portugalskiej* [z 2 kwietnia 1976 r.], tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

21 *Konstytucja Republiki Słowackiej* [z 1 września 1992 r.], tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

szczególniając prawa, które ulegają ograniczeniu – art. 171 ust. 1 i art. 172 ust. 1)²², Białorusi (w ciągu trzech dni przedstawia tę decyzję Radzie Republiki do zatwierdzenia – art. 84 pkt 29)²³, Estonii (oraz ogłasza mobilizację i mianuje głównodowodzącego siłami obrony – § 78 pkt 18 i § 128 ust. 2)²⁴, Litwy (oraz ogłasza mobilizację i przedkłada podjęte decyzje do zatwierdzenia Sejmowi na najbliższym posiedzeniu, a między sesjami – niezwłocznie zwołuje sesję nadzwyczajną Sejmu, który zatwierdza lub uchyla decyzję prezydenta – art. 142)²⁵, Rosji (o czym niezwłocznie powiadamia Radę Federacji i Dumę Państwową – art. 87 ust. 2)²⁶. Konstytucja ta nie przewiduje jednak uprawnień prezydenta w sytuacji, gdy agresorem będzie Rosja. Podobnie postępują konstytucje innych państw.

W Serbii i Czarnogórze wprowadzenie stanu wojennego należy do parlamentu, a jeśli nie może on zebrać się na posiedzenie, to w Serbii ogłaszają go prezydent, premier i przewodniczący parlamentu (art. 201)²⁷, a w Czarnogórze Rada do Spraw Obrony i Bezpieczeństwa, w składzie prezydent jako przewodniczący, premier i przewodniczący parlamentu (art. 131 i 132)²⁸.

W Macedonii i na Ukrainie do prezydenta należy występowanie z wnioskiem wprowadzenia stanu wojny. W Macedonii z wnioskiem występuje do Zgromadzenia, a jeżeli jego posiedzenie nie może się odbyć, decyzję taką podejmuje prezydent i przedstawia Zgromadzeniu do zatwierdzenia (art. 124). W stanie wojny uprawnienia głowy państwa ulegają istotnemu wzmocnieniu, ponieważ jeżeli posiedzenia Zgromadzenia nie mogą się odbywać, prezydent może powoływać i odwoływać rząd oraz funkcjonariuszy, których powoływanie należy do Zgromadzenia (art. 127)²⁹. Na Ukrainie wniosek o ogłoszenie stanu wojny prezydent składa Radzie Najwyższej i podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych w razie napaści zbrojnej na Ukrainę (art. 106 ust. 19)³⁰.

Jeszcze inne rozwiązania na wypadek wojny przewidują konstytucje: Austrii, Cypru, Francji, Grecji, Niemiec, Rumunii, Turcji, Węgier i Włoch. Konstytucja Austrii „w przypadku sytuacji nadzwyczajnej” (czyli m.in. w razie wojny) pozwala prezydentowi federalnemu na wniosek Rządu Federalnego przenieść siedzibę najwyższych organów federacji w inne miejsce (art. 5), a także zwołać Radę Narodo-

22 *Konstytucja Republiki Albanii* [z 2 października 1998 r.], tłum. D. Horodyński, E. Lloha, Warszawa 2001.

23 *Konstytucja Republiki Białoruś* [z 15 marca 1996 r.], en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Belarus [dostęp 09.05.2015].

24 *Konstytucja Republiki Estońskiej* [z 28 czerwca 1992 r.], tłum. A. Puu, Warszawa 2000.

25 *Konstytucja Republiki Litewskiej* [z 25 października 1992 r.], tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.

26 *Konstytucja Federacji Rosyjskiej* [z 12 grudnia 1993 r.], tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.

27 *Konstytucja Serbii* [z 8 listopada 2006 r.], www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en [dostęp 27.06.2016].

28 *Konstytucja Republiki Czarnogóry* [z 17 października 2007 r.], www.skupstina.me/images/dokument/ustav-crne-gore.pdf [dostęp 19.05.2015].

29 *Konstytucja Republiki Macedonii* [z 17 listopada 1991 r.], tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.

30 *Konstytucja Ukrainy* [z 28 czerwca 1996 r.], tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.

wą w innej miejscowości (art. 25)³¹. Konstytucja Cypru zaś przyznaje prezydentowi „prawo ostatecznego weta” wobec m.in. wypowiedzania wojny i zawierania pokoju (art. 50 ust. 1 lit. a (iii)) oraz wobec uchwały Rady Ministrów wprowadzającej stan wyjątkowy m.in. z powodu wojny (art. 183 ust. 1)³². Konstytucja Francji przyznaje prezydentowi prawo do „podejmowania środków, jakich wymagają okoliczności” po konsultacjach z premierem, przewodniczącymi Izby i Radą Konstytucyjną w sytuacji, gdy m.in. niepodległość państwa i integralność jego terytorium są zagrożone „w sposób poważny i bezpośredni” (art. 16)³³. Zastosowane sformułowania pozwalają stwierdzić, że odnoszą się one także do stanu wojny. W Grecji, jeżeli Izba Deputowanych m.in. w czasie wojny nie może być na czas zwołana, Rada Ministrów w drodze dekretu prezydenckiego decyduje o wprowadzeniu w życie ustawy o stanie wyjątkowym, ustanowieniu sądów nadzwyczajnych i zawieszeniu niektórych (wymienionych) przepisów konstytucji (art. 48 ust. 2)³⁴. Konstytucja Niemiec stanowi, że stwierdzenie dokonane przez Bundestag za zgodą Bundesratu, iż obszar państwa został zbrojnie zaatakowany, ogłaszane jest przez prezydenta federalnego w *Bundesgesetzblatt*. Jeżeli ogłoszono stwierdzenie o zaistnieniu stanu obrony i terytorium Federacji zostało zaatakowane zbrojnie, prezydent może za zgodą Bundestagu składać międzynarodowoprawne oświadczenia o istnieniu stanu obrony (art. 115a ust. 3 i 5)³⁵. To niewiele znaczące uprawnienie prezydenta Niemiec jest adekwatne do jego słabej pozycji ustrojowej. Również mało konkretnie przedstawione są w takiej sytuacji uprawnienia prezydenta w Rumunii. Otóż, w przypadku zbrojnej agresji przeciw temu państwu głowa państwa „podejmuje środki mające na celu odparcie tej agresji” i niezwłocznie informuje o tym Parlament, wygłaszając orędzie (art. 92 ust. 3)³⁶. Konstytucja Turcji regulację dotyczącą stanu wojny odsyła do ustawy, natomiast przyznaje Radzie Ministrów obradującej pod przewodnictwem prezydenta po zasięgnięciu opinii Rady Bezpieczeństwa Narodowego prawo zarządzenia stanu wyjątkowego m.in. w razie wojny (art. 122)³⁷. W przypadku stanu wojny prezydent na Węgrzech uprawniony jest do ogłoszenia stanu zagrożenia kraju i powołania Rady Obrony Kraju, jeżeli Zgromadzenie Krajowe nie ma możliwości podjęcia tych decyzji (art. 48 ust. 3). Przewodniczącym Rady Obrony Kraju jest prezydent, a jej członkami: premier, ministrowie, przewodniczący klubów parlamentarnych oraz z głosem doradczym naczelnik Sztabu

31 *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii* [z 1 października 1920 r.], tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.

32 *Konstytucja Republiki Cypryjskiej* [z 16 sierpnia 1960 r.], tłum. L. i P. Akritiolis, Warszawa 2013. Jednak w 1963 r. przedstawiciele mniejszości tureckiej odmówili udziału w sprawowaniu władzy państwowej.

33 *Konstytucja Republiki Francuskiej* [z 4 października 1958 r.], tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2000.

34 *Konstytucja Republiki Grecji* [z 9 lipca 1975 r.], tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, Warszawa 2005.

35 *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec* [z 23 maja 1949 r.], tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.

36 *Konstytucja Rumunii* [z 21 listopada 1991 r.], tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.

37 *Konstytucja Republiki Tureckiej* [z 7 listopada 1982 r.], tłum. K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işrk, K. Stanek, Ö. Emiroğlu, Warszawa 2013.

Generalnego Wojska Węgierskiego (art. 49 ust. 1)³⁸. Według Konstytucji Włoch prezydent ogłasza stan wojny uchwalony przez Izby oraz przewodniczy Najwyższej Radzie Obrony (art. 87)³⁹.

W czterech państwach konstytucje przyznają prezydentowi prawo wydawania w czasie wojny aktów normatywnych z mocą ustawy: w Chorwacji (na podstawie i w ramach kompetencji uzyskanych od Saboru, a jeżeli Sabor nie obraduje, prezydent może dekretami regulować wszystkie kwestie, jakich wymaga stan wojny – art. 100. Konstytucja nie określa jednak, w jakiej formie upoważnienie to może być udzielone⁴⁰, w Grecji (na wniosek rządu – art. 48 ust. 5), w Islandii („w przypadku nagłej konieczności” gdy parlament nie obraduje na sesji – art. 28)⁴¹ oraz w Słowenii (na wniosek rządu gdy Zgromadzenie Państwowe nie może się zebrać z powodu wojny lub stanu wyjątkowego (art. 108 ust. 1)⁴².

Przyjęte w konstytucjach państw europejskich rozstrzygnięcia dotyczące uprawnień głowy państwa w czasie wojny pozwalają lepiej dostrzec nie tylko ich zalety, ale także wady oraz sformułować wnioski *de lege ferenda*. Oczywiście, problematyka ta różnie była regulowana w polskich ustawach zasadniczych.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. zagadnienie to potraktowała oszczędnie⁴³. Prezydent otrzymał w niej prawo wypowiedzania wojny i zawierania pokoju ale wyłącznie za uprzednią zgodą Sejmu (art. 50). Ponadto na czas wojny mianował Naczelnego Wodza, lecz sam nie mógł być głównodowodzącym. Nominacji tej dokonywać miał na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych (art. 46). Drugim uprawnieniem głowy państwa było wyrażenie zgody na zarządzenie przez Radę Ministrów stanu wojennego nie tylko podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny, ale także w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knoń o charakterze zdrady stanu, zagrażających konstytucji albo bezpieczeństwu obywateli (art. 124 ust. 2). Kompetencje te były odzwierciedleniem słabej pozycji ustrojowej prezydenta.

Problematyce funkcjonowania państwa w warunkach grożących utratą niepodległości konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. poświęcała znacznie więcej miejsca⁴⁴. Zwłaszcza kompetencje prezydenta uległy bardzo istotnemu wzmocnieniu, co było zgodne z jego nową pozycją ustrojową⁴⁵. Prezydent stanowił o wojnie i pokoju. Zgoda Sejmu nie była już potrzebna – wystarczała kontrasygnata premiera

38 *Ustawa Zasadnicza Węgier* [z 18 kwietnia 2011 r.], tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.

39 *Konstytucja Republiki Włoskiej* [z 27 grudnia 1947 r.], tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.

40 Nowelizacje Konstytucji Chorwacji z 1997 i 2010 r. dokonały zmiany numerów konstytucji. Obecnie art. 99 i 100 oznaczone są numerami odpowiednio: 100 i 101. K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 20, 284, 286–287.

41 *Konstytucja Republiki Islandii* [z 17 czerwca 1944 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 2009.

42 *Konstytucja Republiki Słowenii* [z 23 grudnia 1991 r.], tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009.

43 Dz.U., nr 44, poz. 267 ze zm.

44 Dz.U., nr 30, poz. 227.

45 Szerzej D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992 (wydanie I), Łódź 1995 (wydanie II).

i właściwego ministra (art. 12 lit. f). Na czas wojny prezydent wskazywał swego następcę na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju (art. 13 ust. 1 lit. b). Dzięki takiemu rozwiązaniu polskie władze państwowe działające na emigracji w czasie drugiej wojny światowej miały najlepsze umocowania konstytucyjne spośród władz innych państw funkcjonujących na uchodźstwie⁴⁶. Opierając się na zasadzie legalizmu, władze te istniały do 20 grudnia 1990 r., a w szczątkowej postaci (Komisja Likwidacyjna Rządu RP) aż do 18 marca 1992 r.

W razie wojny okres urzędowania prezydenta ulegał przedłużeniu do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju (art. 24 ust. 1 i 2). Dotyczyło to także następcy prezydenta w razie objęcia urzędu (dzięki temu August Zaleski sprawował urząd głowy państwa aż do śmierci w 1972 r., czyli przez 25 lat). Prezydent postanawiał też o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa (art. 63 ust. 2) oraz mianował Naczelnego Wodza i wówczas dysponowanie siłami zbrojnymi przechodziło na niego (art. 13 ust. 1 lit. d, art. 63 ust. 3).

Bardzo istotne kompetencje prezydenta na czas wojny zawarte były w art. 79 ustawy zasadniczej. W razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa zarządzał on stan wojenny. W czasie tego stanu mógł wydawać dekrety z mocą ustawy z wyjątkiem zmiany konstytucji. Mógł też przedłużyć kadencję izb ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju oraz otwierać, odraczać i zamykać ich sesje w terminach dostosowanych do potrzeb obrony państwa, a także powoływać do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres izb ustawodawczych, Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te izby. Opierając się na tym przepisie konstytucji, na sesji nadzwyczajnej w dniu 2 września 1939 r. izby określiły swój skład: 41 posłów i 19 senatorów. Konieczność działania na uchodźstwie sprawiła, że prezydent rozwiązał izby w dniu 2 listopada 1939 r.⁴⁷ oraz powołał w dniu 9 grudnia 1939 r. organ *quasi*-parlamentarny – Radę Narodową Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸.

Zagadnienie cywilnego charakteru urzędu Prezydenta budziło kontrowersje także w polskiej literaturze okresu międzywojennego. Różnie też w tym czasie przedstawiały się kompetencje wojskowe głowy państwa. Tymczasowy Naczelnik Państwa oprócz władzy cywilnej posiadał także władzę wojskową, którą łączył ze stanowiskiem Naczelnego Wodza. Również Naczelnik Państwa, będąc „najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych”, łączył swój urząd z naczelnym dowództwem. Natomiast Konstytucja marcowa, wyposażając prezydenta w zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, wykluczała możliwość sprawowania przez niego podczas wojny funkcji głównodowodzącego. Na rozgraniczenie naczelnego dowództwa od najwyższego zwierzchnictwa nad wojskiem w znacznym stopniu wpłynęła obawa posłów reprezentujących w Sejmie Ustawodawczym stronnictwa prawicowe, przed wyborem Józefa Piłsudskiego na prezydenta. Słuszność rozwiązania przyjętego

46 Szerzej D. Górecki, *Działalność polskich naczelnych władz państwowych na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.

47 M.P., nr 245–251.

48 Dz.U. 1940, nr 8, poz. 22 ze zm.

w konstytucji z 1921 r. wzmacniana była argumentacją o niecelowości wymagania od kandydata na prezydenta znajomości sztuki wojkowej. W przeciwnym bowiem razie krąg kandydatów na prezydenta musiałby z konieczności ograniczać się do wyższych rangą oficerów zawodowych. Podkreślano, że popełniający błędy Naczelny Wódz powinien zostać usunięty (tak było np. we Francji, Niemczech, Włoszech i Austrii w okresie I wojny światowej). W sytuacji, gdy Naczelnym Wodzem byłby prezydent, taka dymisja byłaby trudna do przeprowadzenia⁴⁹. E. Dubanowicz dowodził, że gdyby nawet tak się zdarzyło, iż prezydentem byłaby osoba mająca fachowe przygotowanie do dowodzenia wojskiem, to i tak w okresie wojny nie powinna łączyć tych stanowisk, lecz zdecydować się na jedno z nich⁵⁰. Natomiast zwolennicy udzielenia prezydentowi pełnomocnictw do sprawowania naczelnego dowództwa – jak zauważa T. Szymczak – odwoływali się do konieczności podniesienia autorytetu i prestiżu prezydenta, nawet bez względu na praktyczne konsekwencje takiego posunięcia⁵¹.

Konstytucja kwietniowa, określając prezydenta zwierzchnikiem sił zbrojnych, nie zawierała formalnego zakazu łączenia tej funkcji z naczelnym dowództwem w czasie wojny, a jej postanowienia w tym zakresie można było różnie interpretować. W przeciwieństwie do niej konstytucja z 1921 r. sprawę powołania naczelnego wodza na okres wojny stawiała jasno: prezydent nie mógł być głównodowodzącym, lecz musiał go powołać na wniosek rządu przedstawiony przez ministra spraw wojskowych. Konstytucja marcowa przewidywała też odpowiedzialność tego ministra przed sejmem za akty Naczelnego Wodza związane z dowództwem w czasie wojny. Wymóg kontrasygnaty dla tych aktów spotkał się jednak ze słuszną krytyką ze strony zarówno wojskowych, jak i przedstawicieli nauki. W literaturze podkreślano, że odpowiedzialność za całość operacji wojskowych, a więc za stopień przygotowania do wojny i jej przebieg, odpowiedzialny jest rząd. Jednak trudno pociągnąć do odpowiedzialności ministra spraw wojskowych za konkretne decyzje Naczelnego Wodza związane z prowadzeniem wojny (chyba że sam objąłby naczelne dowództwo). Za tego rodzaju akty powinien on sam ponosić odpowiedzialność, zwłaszcza że warunki wojenne – konieczność szybkiego, czasem wręcz błyskawicznego podejmowania decyzji, ich ścisła tajność – mogą nie dać Naczelnemu Wodzowi niezbędnego czasu na przedyskutowanie z ministrem jakiejś pilnej sprawy przed zadecydowaniem o sposobie jej rozstrzygnięcia⁵². Natomiast w czasie pokoju formalnym dowódcą wojska był prezydent, faktycznie zaś – wobec kontrasygnowania jego aktów dotyczących sił zbrojnych – minister spraw wojskowych.

49 P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935*, Warszawa 1999, s. 31.

50 E. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926, s. 31.

51 T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 166.

52 W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 270; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947, s. 164; B. Woszczyński, *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1921 r.*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1969, z. 3/4, s. 470 – tam poglądy Piłsudskiego i Sikorskiego; T. Szymczak, *Ewolucja instytucji...*, s. 167–168.

W przedmiocie ewentualnego sprawowania naczelnego dowództwa przez prezydenta na gruncie konstytucji z 1935 r. stanowisko doktryny nie było jednolite. Pogląd o niepołączalności tych stanowisk prezentował Z. Cybichowski⁵³. Podobnie na tę kwestię (choć nie tak kategorycznie) zapatrywali się I. Matuszewski i C. Znamierowski⁵⁴. Przeciwnie stanowisko, dopuszczające taką możliwość wobec pominięcia przez konstytucję tego problemu, zajmowali: B. Podoski, A. Chmurski, T. Orlewicz, B. Winiarski, S. Starzyński i A. Deryng⁵⁵. Również M. Starzewski dopuszczał tę ewentualność, choć jednocześnie uważał, że sytuacja taka byłaby anormalna i trudna do pogodzenia z zasadą nieodpowiedzialności prezydenta. Jego akty wydawane w charakterze głównodowodzącego winny być zaliczone do prerogatyw. Konstytucja ich jednak do nich nie zaliczała, a zatem wymagałyby kontrasygnaty ministra spraw wojskowych, który w ten sposób stałby się współdowódcą. Przeciwno objęciu przez prezydenta naczelnego dowództwa przemawiała też niemożność pozbawienia go tej funkcji, gdyby okazał się do jej pełnienia nieprzygotowany. Każda porażka na froncie godziłaby więc wprost w niego. Z tych względów M. Starzewski⁵⁶ uważał, iż prezydent mimo posiadania takiej możliwości nie powinien obejmować stanowiska głównodowodzącego. Natomiast W. Komarnicki nie potrafił zająć konsekwentnego stanowiska raz pisząc: „choć konstytucja takowego zakazu nie zawiera, uważa jednak za niemożliwe z przyczyn faktycznych łączenie w jednej osobie funkcji głowy państwa i naczelnego wodza”, a nieco dalej, wymieniając uprawnienia prezydenta podczas wojny, podaje, że m.in. obejmują one postanowienia o użyciu armii do obrony państwa, „w co wchodzi ewentualne sprawowanie przez prezydenta funkcji naczelnego wodza”⁵⁷.

W świetle postanowień Konstytucji kwietniowej stanowisko autorów dopuszczających łączenie podczas wojny funkcji głowy państwa i Naczelnego Wodza znajduje potwierdzenie. Powołanie Naczelnego Wodza należało do prerogatyw prezydenta. Mógł więc on go powołać, lecz nie musiał. Analiza art. 63 ust. 3 w pełni uzasadnia takie stanowisko: „W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego”; skoro bowiem ustawodawca konstytucyjny stwierdza „w razie mianowania”, to tym samym dopuszcza też możliwość przeciwną. Konsekwencją sprawowania przez prezydenta zwierzchnictwa wojskowego i przy-

53 Z. Cybichowski, *Na szlakach nacjonalizmu. Rozważania prawnopolityczne*, Warszawa 1939, s. 90–100.

54 I. Matuszewski, *Próby syntez*, Warszawa 1937, s. 141; C. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 75.

55 B. Podoski, *Organizacja naczelných władz obrony państwa*, „Niepodległość” [New York] 1962, t. VII, s. 194; A. Chmurki, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 52 i 247; T. Orlewicz, *Zasady Konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 86; B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 26; S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, s. 30; A. Deryng, *Prawo polityczne*, t. II, Lwów 1936, s. 104.

56 M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 38–39; idem, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12, s. 219 i 223.

57 W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 241 i 250.

znania mu prawa do swobodnego powoływania Naczelnego Wodza było wprowadzenie jego pełnej odpowiedzialności przed prezydentem za akty związane z dowództwem. Prezydent mógł w każdej chwili zwolnić Naczelnego Wodza, gdy tylko ten, wobec niepowodzeń na froncie, stracił jego zaufanie. Osoba Naczelnego Wodza była więc całkowicie niezależna od rządu i izb ustawodawczych.

Również praktyka konstytucyjna, dotycząca zagadnienia połączalności prezydenta ze stanowiskiem głównodowodzącego, nie była jednolita w okresie działań wojennych. W dniu 1 września 1939 r. prezydent Ignacy Mościcki wyznaczył swym następcą, na wypadek opróżnienia się tego urzędu przed zawarciem pokoju, Naczelnego Wodza marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego, co wskazuje na to, że nie widział on przeciwwskazań dla takiego właśnie rozwiązania. Taki punkt widzenia podzielał początkowo też prezydent Władysław Raczkiewicz, skoro w 1943 r. powierzył naczelne dowództwo gen. Kazimierzowi Sosnkowskiemu, którego wcześniej wyznaczył na swego następcę. Później jednak – co prawda w innej sytuacji politycznej na arenie międzynarodowej i wobec poruszenia tej sprawy przez czynniki polityczne kraju – zmienił swe stanowisko i rozdzielił obie godności, powierzając funkcję następcy prezydenta Tomaszowi Arciszewskiemu.

Przeprowadzona w dniu 7 kwietnia 1989 r. nowelizacja Konstytucji PRL m.in. przywróciła urząd Prezydenta, wyposażając go w skromne i o charakterze zastępczym kompetencje związane z wojną⁵⁸. Prezydent bowiem stanowił o stanie wojny oraz na okres wojny mianował Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Oba jednak te uprawnienia należały do niego tylko, „gdy Sejm nie obraduje” (art. 26 ust. 1 i 2). Ponadto mógł on wprowadzić stan wojenny, „jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa” oraz ogłosić częściową lub powszechną mobilizację (art. 32i ust. 1).

Uchwalona 17 października 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwana Małą konstytucją, wprowadziła w tym zakresie dość niewielkie zmiany⁵⁹. Prezydent nadal mógł postanowić o stanie wojny wyłącznie, „gdy Sejm nie obraduje” (art. 24 ust. 1), nadal w razie zewnętrznego zagrożenia państwa mógł wprowadzić stan wojenny oraz zarządzić częściową lub powszechną mobilizację. Nadal wreszcie na czas wojny mianował i zwalniał Naczelnego Wodza (już nie Naczelnego Dowódcę), lecz tym razem było to jego uprawnienie własne, wzbogacone dodatkowo prawem zwalniania Naczelnego Wodza.

Wzbogacenie regulacji problematyki związanej z zagrożeniem niepodległego bytu państwa nastąpiło w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.⁶⁰ Niestety, niektóre z tych uregulowań nie są wolne od wad. Przede wszystkim w art. 116 ust. 2 prezydentowi przyznano kompetencję postanowienia o stanie wojny. Jest to jednak uprawnienie zastępcze, ponieważ może to uczynić tylko, „jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie”. Konsty-

58 Dz.U., nr 19, poz. 101.

59 Dz.U., nr 84, poz. 426 ze zm.

60 Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.

tucja nie zdefiniowała pojęcia stanu wojny. Jest to instytucja wiążąca się ze stosunkami międzynarodowymi (prawem międzynarodowym), co odróżnia ją od stanu wojennego, odnoszącego się do stosunków wewnętrznych w państwie⁶¹. Wprowadzeniu stanu wojny najczęściej będzie towarzyszyć wprowadzenie stanu wojennego. Nie jest to jednak nieodzowne. Potwierdzają to doświadczenia zarówno z pierwszej, jak i drugiej wojny światowej, pod koniec których niektóre państwa Ameryki Łacińskiej przystąpiły do wojny przeciwko Niemcom, ograniczając się jednak tylko do aktu jej wypowiedzenia.

Rygorystyczne stawiane przed Sejmem w pełni dotyczą też prezydenta. Stan wojny może więc być wprowadzony w dwóch, ściśle określonych przez konstytucję sytuacjach. Przemawia za tym posłużenie się przez ustawodawcę konstytucyjnego słowem „jedynie”: w razie zbrojnej napaści na Polskę oraz gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji. Konstytucja stanowi, że tylko przy spełnieniu jednego z tych warunków Sejm „może” podjąć uchwałę o stanie wojny. „Może” a nie „musi”, czyli ustawa zasadnicza pozostawia Sejmowi (Prezydentowi) kwestię wprowadzenia tego stanu, na co słusznie zwraca uwagę B. Banaszak⁶².

Warto też zauważyć, że o ile konstytucja wyposaża Sejm w prawo decydowania o stanie wojny i o zawarciu pokoju, o tyle drugiego z tych praw prezydentowi nie przyznała. Podejmowanie decyzji w przedmiocie zawarcia pokoju nie jest wymuszone nagłymi okolicznościami, a co za tym idzie Sejm z pewnością będzie mógł zebrać się na posiedzenie.

Przepisem mającym zastosowanie do prezydenta w okresie wojny jest art. 228 ust. 7. Stanowi on o przedłużeniu kadencji głowy państwa (także Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego), do 90 dni po ustaniu stanu nadzwyczajnego (a więc także stanu wojny, jako jednej z przesłanek wprowadzenia stanu wojennego).

Uprawnienie prezydenta związane z wyznaczeniem głównodowodzącego uległo w stosunku do okresu poprzedniego pewnemu osłabieniu. Otóż prezydent „na czas wojny” mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (już nie Naczelnego Wodza). O ile jednak w Małej konstytucji (art. 35 ust. 3) było to jego uprawnienie dyskrecyjne, o tyle obecnie czyni to „na wniosek” Prezesa Rady Ministrów. Sam więc własnego kandydata na to stanowisko wskazać nie może. Wprawdzie formalnie, prezydent nie jest związany wnioskiem premiera, biorąc jednak pod uwagę nagłość sytuacji, nie wydaje się prawdopodobne, aby mógł takiego wniosku nie uwzględnić. W tym samym trybie prezydent może naczelnego dowódcę odwołać.

Posłużenie się przez ustrojodawcę zwrotem „na czas wojny” wzbudza w literaturze prawa konstytucyjnego kontrowersje. Zdaniem P. Sarneckiego, „czas wojny rozpoczyna się od podjęcia przez Sejm (lub Prezydenta) decyzji o »stanie wojny«, na warunkach i w trybie określonym w art. 116 i kończy się »zawarciem pokoju«, zadecydowanym przez Sejm również na podstawie tego samego artykułu”⁶³.

61 L. Garlicki, uwaga 6 do art. 116, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.

62 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 581.

63 P. Sarnecki, uwaga 8 do art. 134, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

Innego zdania jest B. Banaszak. Zwraca on uwagę na świadomie zastosowaną w konstytucji różnicę terminologiczną między „czasem wojny” a „stanem wojny” i „stanem wojennym”. Posłużenie się terminem „czas wojny” nawiązuje do prowadzenia działań zbrojnych, bo tylko wówczas potrzebny jest głównodowodzący. Czas wojny „trwa od początku prowadzenia działań zbrojnych do ich faktycznego lub formalnego (rozejm) zaprzestania i nie jest zależny ani od wprowadzenia stanu wojny lub stanu wojennego, ani od zawarcia pokoju zgodnie z art. 116 ust.1”⁶⁴. Za słuszością takiego rozumienia przemawiają nie tylko różnice terminologiczne w ustawie zasadniczej. Za słuszością takiego rozumienia przemawia także możliwość wypowiedzenia wojny i nierozpoczęcie żadnych działań zbrojnych, co potwierdziła wspomniana już przeze mnie praktyka z końca obu wojen światowych.

Uprawnieniem prezydenta, które może być wykorzystane także podczas wojny, jest przewidziane w art. 136 zarządzenie mobilizacji i użycia sił zbrojnych do obrony kraju. Wprawdzie konstytucja stanowi, że z kompetencji tych prezydent może skorzystać tylko „w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa”, co może sugerować podjęcie działań jeszcze przed wybuchem wojny, to jednak nie można wykluczyć, że będzie on zmuszony do podjęcia takich działań także w przypadku nagłego i niespodziewanego ataku. Za taką ewentualnością przemawia także jego prawo do zarządzenia użycia sił zbrojnych do obrony państwa.

Zdaniem W. Skrzydły, zarówno zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji, jak i użycia sił zbrojnych do obrony państwa są uprawnieniami wykonywanymi „na wniosek Rady Ministrów”⁶⁵. Trafność takiego sądu jest jednak wątpliwa, ponieważ art. 136 stanowi, że obie te kompetencje prezydent wykonuje „na wniosek Prezesa Rady Ministrów”. Ustawodawca konstytucyjny uznał więc, że ze względu na konieczność podjęcia natychmiastowych działań, gdy zebranie się rządu na posiedzenie byłoby utrudnione, właściwym do wystąpienia z wnioskiem do głowy państwa jest premier. Zastosowanie w art. 136 sformułowania, że prezydent „zarządza”, a nie „może zarządzić”, wskazuje wyraźnie na obowiązek uwzględnienia wniosku przez prezydenta.

Do katalogu kompetencji przysługujących głowie państwa w czasie wojny należy także wprowadzenie stanu wojennego. Stan ten może bowiem być wprowadzony nie tylko w razie zewnętrznego zagrożenia państwa lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, ale także w razie „zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 229). Wśród trzech przesłanek umożliwiających wprowadzenie stanu wojennego obie są takie same jak przy wprowadzeniu stanu wojny. Natomiast trzecia przesłanka „zewnętrzne zagrożenie państwa” jest pojęciem nieostрым i możliwa jest jego interpretacja zarówno zawężająca, jak i rozszerzająca⁶⁶. Trafnie P. Sarnecki zauważa, komentując przepisy

64 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 668.

65 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 141.

66 K. Działocha, uwaga 2 do art. 229, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

Małej konstytucji, że zagrożenie państwa polegające nie na użyciu sił zbrojnych, lecz groźbie użycia innych form presji (np. retorsje handlowe, bojkot ekonomiczny, zapowiedź zerwania bardzo ważnych dla Polski umów międzynarodowych), nie może być przyczyną wprowadzenia stanu wojennego⁶⁷.

Prawo prezydenta do wprowadzenia stanu wojennego na obszarze całego państwa lub jego części nie jest kompetencją dyskrecyjną. Prezydent bowiem może to uczynić tylko na wniosek Rady Ministrów. Wniosek rządu podlega jednak ocenie prezydenta, który może go nie uwzględnić, jeśli uzna, że powody wprowadzenia stanu wojennego nie są wystarczające. W literaturze trafnie podnosi się, że ustawodawca konstytucyjny w art. 229 nie wykazał się przezornością. Może przecież zdarzyć się, że Rada Ministrów nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie. W takiej sytuacji powinien wystarczyć więc wniosek premiera jak przy mianowaniu Naczelnego Dowódcy⁶⁸.

Przy wprowadzeniu stanu wojennego nie wystarcza współdziałanie prezydenta i rządu. Konieczny jest jeszcze współdział Sejm. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego (także stanu wyjątkowego) prezydent musi przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin (art. 231). Sejm rozporządzenie to rozpatruje niezwłocznie i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Działania dwóch naczelnych organów władzy wykonawczej znajdują się więc pod kontrolą Sejmu. Sytuacja nadzwyczajna w państwie może jednak spowodować, że „niezwłoczne” rozpatrzenie rozporządzenia przez Sejm ulegnie znacznemu przedłużeniu. Gdy jednak dojdzie do zebrania się Sejmu, rozporządzenie prezydenta powinno znaleźć się jako jedno z pierwszych porządku dziennego i zakończyć się na tym samym posiedzeniu⁶⁹.

Ostatnim uprawnieniem głowy państwa w okresie wojny jest jego prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Wprawdzie konstytucja stanowi, że mogą być one wydawane tylko w czasie stanu wojennego, ale jest oczywiste, że stan wojenny i stan wojny mogą występować w tym samym czasie. Prezydentowi nie przysługuje jednak inicjatywa w zakresie wydawania takich rozporządzeń. Wyłączna inicjatywa przysługuje Radzie Ministrów. W literaturze wyrażone jest stanowisko przyznające głowie państwa prawo odmowy wydania rozporządzenia w szczególności w dwu sytuacjach: 1) gdy uzna, że wydanie rozporządzenia stoi w sprzeczności z jej zadaniami wynikającymi z art. 126; 2) gdy uzna, że rząd wystąpił z wnioskiem kiedy Sejm nie utracił możliwości zebrania się na posiedzenie lub gdyby je odzyskał⁷⁰. Słuszność takiego poglądu, pomimo posiadania walorów teoretycznych, jest jednak wątpliwa. Prezydent jest związany wnioskiem rządu,

67 P. Sarnecki, uwaga 6 do art. 36 Małej konstytucji, [w:] L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 1997.

68 B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 977.

69 *Ibidem*, s. 984.

70 K. Składowski, *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, s. 87.

ponieważ konstytucja stanowi, że on „wydaje”, a nie „może wydawać” rozporządzenia. Prezydent może co najwyżej przekonywać członków rządu o niecelowości wydania rozporządzenia (na co nie będzie mieć zbyt dużo czasu ze względu na nagłość sytuacji), odmówić jednak wnioskowi nie może. Cechą prowadzonych działań wojennych jest nagłość zdarzeń, szkoda więc, że konstytucja nie przyznała premierowi prawa wystąpienia z takim wnioskiem w sytuacji niemożności szybkiego zebrania się rządu.

Niestety, rozstrzygnięcia konstytucyjne dotyczące rozporządzeń z mocą ustawy dalekie są od doskonałości. Samo wprowadzenie stanu wojennego nie jest wystarczające. Przyznanie prezydentowi prawa do ich wydawania ma zabezpieczyć państwo przed sytuacją, w której parlament nie byłby zdolny do uchwalania ustaw. Konstytucja przyznaje mu jednak to prawo tylko, „gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie”, natomiast przemilcza niezdolność zebrania się Senatu. Jest oczywiste, że w czasie działań wojennych może zdarzyć się, że Sejm będzie mógł się zebrać, natomiast nie będzie mógł tego uczynić Senat. W takiej sytuacji, trzymając się przepisów konstytucji, nie będzie można uchylać ani ustaw, ani wydawać rozporządzeń z ich mocą. Milczenie na ten temat ustawy zasadniczej sprawia, że trzeba będzie sięgnąć do rozwiązań pozakonstytucyjnych.

Pomijając tę oczywistą lukę w prawie, pozostała treść art. 234 również wzbudza szereg wątpliwości: kto mianowicie może zadecydować o tym, czy Sejm rzeczywiście nie może zebrać się na posiedzenie i na ile ten stan okaże się trwałym lub przejściowym, zwłaszcza gdy istniejąca w tym zakresie sytuacja może być różnie oceniana przez marszałka Sejmu, Radę Ministrów (premiera?), prezydenta⁷¹. Ocena zaistniałej sytuacji i podjęcie decyzji mogą okazać się trudniejsze w warunkach kohabitacji, chociaż zagrożeniu bytu państwowego powinno towarzyszyć odłożenie na bok partykularnych interesów ugrupowań politycznych.

Przedstawiona analiza postanowień ustawy zasadniczej, jak również rozwiązań przyjętych w innych państwach, a także własnych doświadczeń historycznych wskazuje na celowość zmiany rozstrzygnięć konstytucyjnych. Niewątpliwie spośród polskich ustaw zasadniczych najwięcej przepisów dotyczących funkcjonowania organów państwowych w czasie wojny zawierała Konstytucja kwietniowa. Przepisy obecnej konstytucji mogą okazać się wystarczające jedynie w wypadku wojny zwycięskiej, zwłaszcza prowadzonej poza granicami Polski. Niestety nasza historia ukazuje, że wojny (kampanie) przegrane nie należały do rzadkości. Konstytucja powinna przewidywać również taką okoliczność. Dobrze więc by się stało, gdyby przy okazji nowelizacji konstytucji (lub w nowej ustawie zasadniczej) wprowadzono na okres wojny m.in. możliwość obniżenia *quorum* niezbędnego dla prawomocności obrad izb ustawodawczych do 1/3 lub 1/4 ich ustawowych składów (zebranie się ich przy zachowaniu obecnego *quorum* może w praktyce okazać się trudne do osiągnięcia) oraz przyznanie prezydentowi prawa do wydawania de-

71 Poglębianą analizę krytyczną postanowień art. 234 Konstytucji przedstawił K. Skłodowski, *ibidem*, s. 83–94.

kretów z mocą ustawy (na wniosek rządu lub premiera), z chwilą wprowadzenia stanu wojennego, bez uzależnienia od możliwości zbierania się izb na posiedzenia, ale z obowiązkiem przedstawienia ich Sejmowi do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu. Warto również na czas wojny przyznać Prezesowi Rady Ministrów prawo do zastępowania prezydenta. Premier, jako stojący na czele podstawowego organu władzy wykonawczej, w krytycznym czasie dla państwa będzie osobą bardziej odpowiednią do ewentualnego pełnienia obowiązków głowy państwa od przewodniczącego legislatury.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.
- Cybuchowski Z., *Na szlakach nacjonalizmu. Rozważania prawnopolityczne*, Warszawa 1939.
- Deryng A., *Prawo polityczne*, t. II, Lwów 1936.
- Dubanowicz E., *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926.
- Działocha K., uwaga 2 do art. 116, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Garlicki L., uwaga 6 do art. 116, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Górecki D., *Działalność polskich naczelnych władz państwowych na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992 (wydanie I), Łódź 1995 (wydanie II).
- Komarnicki K., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- Matuszewski I., *Próba syntez*, Warszawa 1937.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947.
- Orlewicz T., *Zasady Konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935.
- Podoski B., *Organizacja naczelnych władz obrony państwa*, „Niepodległość” [New York] 1962, t. VII.
- Sarnecki P., uwaga 8 do art. 134, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998.
- Składowski K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791–1935*, Warszawa 1999.

- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12.
- Starzewski M., *Uwagi prano-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934.
- Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936.
- Szymczak T., *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976.
- Winiarski B., *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935.
- Woszczyński B., *O najwyższych władzach wojskowych w świetle protokołów Rady Wojennej z 1921 r.*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1969, z. 3/4.
- Znamierowski C., *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.

Akty prawne

- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r.*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.
- Konstytucja Belgii* [z 7 lutego 1831 r.], tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2010.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej* [z 18 kwietnia 1999 r.], tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej* [z 12 grudnia 1993 r.], tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.
- Konstytucja Hiszpanii* [z 27 grudnia 1978 r.], tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2008.
- Konstytucja Irlandii* [z 1 lipca 1937 r.], tłum. S. Grabowska, Warszawa 2006.
- Konstytucja Królestwa Danii* [z 5 czerwca 1953 r.], tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2002.
- Konstytucja Królestwa Holandii* [z 28 marca 1814 r.], tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Królestwa Norwegii* [z 17 maja 1814 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 1996.
- Konstytucja Księstwa Andory* [z 14 marca 1993 r.], tłum. M. Bobiński, Warszawa 2014.
- Konstytucja Księstwa Lichtensteinu* [z 5 października 1921 r.], tłum. R. Grabowski, Warszawa 2013.
- Konstytucja Księstwa Monako* [z 17 grudnia 1962 r.], tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, Warszawa 2012.
- Konstytucja Malty* [z 21 września 2007 r.], tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Albanii* [z 2 października 1998 r.], tłum. D. Horodyński, E. Lloha, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Białoruś* [z 15 marca 1996 r.], en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Belarus [dostęp 09.05.2015].
- Konstytucja Republiki Bułgarii* [z 12 lipca 1991 r.], tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012.
- Konstytucja Republiki Chorwacji* [z 22 grudnia 1990 r.], tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Cypryjskiej* [z 16 sierpnia 1960 r.], tłum. L. i P. Akritiolis, Warszawa 2013.
- Konstytucja Republiki Czarnogóry* [z 17 października 2007 r.], www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf [dostęp 19.05.2015].
- Konstytucja Republiki Czeskiej* [z 16 grudnia 1992 r.], tłum. K. Skotnicki, Łódź 1994.
- Konstytucja Republiki Estońskiej* [z 28 czerwca 1992 r.], tłum. A. Puu, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Finlandii* [z 11 czerwca 1999 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 2003.

- Konstytucja Republiki Francuskiej* [z 4 października 1958 r.], tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Grecji* [z 9 lipca 1975 r.], tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, Warszawa 2005.
- Konstytucja Republiki Islandii* [z 17 czerwca 1944 r.], tłum. J. Osiński, Warszawa 2009.
- Konstytucja Republiki Litewskiej* [z 25 października 1992 r.], tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.
- Konstytucja Republiki Łotewskiej* [z 15 lutego 1922 r.], tłum. L. Gołupiec, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Macedonii* [z 17 listopada 1991 r.], tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej* [z 2 kwietnia 1976 r.], tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Słowackiej* [z 1 września 1992 r.], tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Republiki Tureckiej* [z 7 listopada 1982 r.], tłum. K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işrk, K. Stanek, Ö. Emiroğlu, Warszawa 2013.
- Konstytucja Republiki Włoskiej* [z 27 grudnia 1947 r.], tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.
- Konstytucja Rumunii* [z 21 listopada 1991 r.], tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., Dz.U.1921, nr 44, poz. 267 ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konstytucja Serbii* [z 8 listopada 2006 r.], www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en [dostęp 27.06.2016].
- Konstytucja Szwecji* [z 28 lutego 1974 r.], tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000.
- Konstytucja Ukrainy* [z 28 czerwca 1996 r.], tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.
- Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga* [z 17 października 1868 r.], tłum. K. Wojtyczek, Warszawa 2006.
- Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.
- Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.
- Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 7 lutego 1989 r., Dz.U., nr 19, poz. 101.
- Ustawa Zasadnicza Państwa Miasto Watykan z 26 listopada 2000 r.*, tłum. F. Longchamps, M. Zubik, Warszawa 2008,
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec* [z 23 maja 1949 r.], tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.
- Ustawa Zasadnicza Węgier* [z 18 kwietnia 2011 r.], tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu Sejmu i Senatu z 2 listopada 1939 r., M.P. 1939, nr 245–251.

Konstytucyjne uprawnienia głowy państwa w zakresie formowania władzy sądowniczej

Agnė Juškevičiūtė-Vilienė

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa, Katedra Prawa Publicznego

1. Wprowadzenie

W wielu państwach świata przeważają formy rządzenia lub reprezentowania państwa przez prezydenta. O takiej popularności prezydenta jako głowy państwa przesądził udany „eksperyment” USA, kiedy to Amerykanie jeszcze w 1789 r. wybrali na prezydenta państwa Jerzego Waszyngtona (1788–1797). Inaczej niż w innych państwach w XVIII w., gdzie najwyższa władza miała charakter monarchistyczny, dziedziczny, Konstytucja USA stanowiła, że głowę państwa wybierają mieszkańcy, tj. ustanowiła zasadę jej obieralności¹. Ten udany przykład pociągnął także inne państwa i stał się istotną oznaką reformy form rządów i instytucji zarządzania państwem. Niestety, w znaczącej dla konstytucyjnych tradycji państw Litwy i Polski Konstytucji Rzeczypospolitej Obojga Narodów z 3 maja 1791 r. instytucja prezydenta nie została jeszcze wprowadzona, a pierwsze postanowienia konstytucyjne, ustanawiające uprawnienia prezydenckie pojawiły się dopiero „po I wojnie światowej, po odzyskaniu przez Litwę i Polskę niepodległości, gdy w obu państwach za jedną z fundamentalnych części ustroju politycznego uznano zasadę podziału władz”². W ten sposób w obu republikach zgodnie z teorią Monteskiusza władzę wykonawczą podzielono na dwa segmenty i prezydent, jako członek władzy wykonawczej i głowa państwa, został skonstytucjonalizowany w podstawowych aktach prawnych państwa (na Litwie – w pierwszej stałej Konstytucji Państwa Litewskiego z 1922 r.³, w Polsce w 1921 r. w Konstytucji mar-

1 A. Bakaveckas, *Lietuvos Respublikos prezidento įgaliojimai vykdomosios valdžios srityje*, „Jurisprudencija” 2003, t. 42(34), s. 70.

2 R. Balicki, A. Ławniczak, *Lietuviškos ir lenkiškos teisinės – politinės sistemos po 1918 m. lyginamoji analizė*, [w:] *Lietuvos ir Lenkijos santykių dinamika: nuo istorinės patirties iki šiuolaikinės situacijos. Straipsnių rinkinys*, Sudarytojai: M. Norkevičius, G. Lukoševičiūtė, I. Masiliūnaitė. Vytauto Didžiojo universitetas: „Versus aureus” leidykla, 2015, s. 139.

3 Należy zaznaczyć, że instytucję prezydenta wspomina się także w międzywojennych tymczaso-

cowej⁴). Po przewrotach w 1926 r. – które miały miejsce w maju w Warszawie, zaś w grudniu w Kownie – w Polsce i na Litwie ustanowił się semiprezyn dencki system rządów, który został oficjalnie zatwierdzony w nowo uchwalonych konstytucyjnych aktach prawnych tych państw, jednak był uchylony w obu państwach po rozpoczęciu się II wojny światowej. Po odzyskaniu przez Litwę i Polskę niepodległości instytucja prezydenta nie została zapomniana i była odtworzona w nowo uchwalonych konstytucjach tych państw. Uregulowana w Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r.⁵ instytucja Prezydenta Republiki jest odzwierciedleniem kompromisu pomiędzy demokratycznym ustrojem parlamentarnym i prezydenckim. Dla konstytucyjnego ustroju państwa litewskiego charakterystyczny jest dualistyczny (podwójny) model władzy wykonawczej: władzę wykonawczą na Litwie sprawuje Prezydent Republiki – głowa państwa oraz Rząd⁶. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji Polski z 1997 r.⁷ w państwie tym „funkcjonuje tak zwany ustrój parlamentarno-gabinetowy, w którym władza wykonawcza jest podzielona pomiędzy Rządem i Prezydentem⁸”. W konstytucjach obu państw prezydentowi, poza funkcjami władzy wykonawczej, nadane są istotne uprawnienia w zakresie formowania władzy sądowniczej. Według B. Dziemidok-Olszewskiej, „formowanie władzy sądowniczej stanowi wyłączną funkcję głowy państwa, gdyż dążąc do zapewnienia niezawisłości sędziów, w drodze decyzji apolitycznej sędziów powinien powoływać najwyższy przedstawiciel państwa, w celu uniknięcia wpływu parlamentu i władzy wykonawczej na sądy⁹”. Biorąc pod uwagę niemalże identyczną konstytucyjną przeszłość Litwy i Polski, celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy porównawczej konstytucyjnych uprawnień głowy państwa w zakresie formowania władzy sądowniczej na Litwie i w Polsce oraz podanie kilku praktycznych przykładów, dotyczących trudności w realizacji tych uprawnień.

Przedmiotem badania niniejszej pracy są specyficzne cechy konstytucyjnych podstaw uprawnień prezydenta w zakresie formowania władzy sądowniczej, zatwierdzonych w konstytucjach i interpretowanych w doktrynie konstytucyjnej na Litwie i w Polsce.

wych konstytucjach (w *Podstawowych przepisach Tymczasowej Konstytucji Państwa Litewskiego z lat 1918 i 1919* (patrz: *Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940. VI. 15)*, Vilnius 1996, s. 2–6) oraz w Tymczasowej Konstytucji Państwa Litewskiego z 1920 r. (patrz: *Laikinoji Lietuvos valstybės konstitucija*, LVŽ, 12.06.1920, nr 37–407).

4 W polskiej literaturze prawniczej Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. często nazywana jest „Konstytucją marcową” – od nazwy miesiąca marca, w którym została przyjęta.

5 Lietuvos Respublikos Konstitucija, „Valstybės žinios” 1992, nr 33–104.

6 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 13 grudnia 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 181–6708.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [interaktyvus. Żiūrėta 2016-07-01], <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [dostęp 01.07.2016].

8 R. Balicki, A. Ławniczak, *Lietuviškos ir lenkiškos teisinės...*, s. 145.

9 B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy środkowo-wschodniej*, Lublin 2004, s. 260.

Swój artykuł podzielę na dwie części, na początku omówię teoretyczne aspekty uprawnień Prezydenta Republiki Litewskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej oraz ukażę praktyczne aspekty, przedstawiając rozpatrywaną przez Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej sprawę dotyczącą omawianej kwestii, następnie analogicznie przedstawię uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie formowania trzeciej władzy i omówię jedną problematyczną sprawę.

Uprawnieniom Prezydenta Republiki Litewskiej oraz jego sytuacji prawnej w literaturze prawniczej i naukowej poświęca się wiele uwagi. O instytucji Prezydenta Republiki pisali: P. Vinkleris, E. Kūris, A. Hollstein, G. Mesonis, J. Talat-Kelpša, A. Lukošaitis, A. Vaišvila, K. Jovaišas, E. Jarašiūnas, I. Pukanasytė, A. Bakaveckas. Na Litwie brakuje autorów piszących na temat sytuacji prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Temat niniejszej pracy jest aktualny i istotny, gdyż w pracy uwagę poświęca się niezależnemu uznaniu prezydentów Litwy i Polski w formowaniu „trzeciej władzy”, stosując metodę analizy porównawczej. Sytuacja prawna Prezydenta Polski rozpatrywana jest na podstawie prac polskich uczonych w dziedzinie prawa konstytucyjnego – B. Dziemidok-Olszewskiej, B. Banaszaka, L. Garlickiego, L. Gardockiego i innych.

2. Uprawnienia prezydenta Republiki Litewskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej

2.1. Aspekty teoretyczne

Na indywidualny, wyjątkowy status prawny Prezydenta Republiki, jako głowy państwa, wskazują różne postanowienia konstytucji¹⁰. Należy wspomnieć, że część konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Republiki dotyczy możliwości formowania innych instytucji sprawujących władzę w państwie i (lub) wywierania wpływu na ich działalność, podejmowane decyzje, proces prawotwórczy. Od tego, jak Prezydent Republiki realizuje przewidziane w konstytucji uprawnienia, w dużym stopniu zależy funkcjonowanie także innych instytucji władzy państwowej. W aktach Sądu Konstytucyjnego niejednokrotnie stwierdzano, że konstytucyjna zasada podziału władz oznacza, iż w sytuacji, gdy konstytucja bezpośrednio określa uprawnienia określonej instytucji władzy, jedna instytucja władzy państwowej nie może od drugiej przejąć takich uprawnień

10 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.

ani ich przekazać innej instytucji władzy państwowej bądź zrzec się; że takie uprawnienia nie mogą być zmienione lub ograniczone przez ustawę. Zatwierdzone w konstytucji uprawnienia Prezydenta Republiki w zakresie formowania władzy sądowniczej to znaczący element statusu konstytucyjnego głowy państwa. Zmiana lub ograniczenie uprawnień w tej dziedzinie, a także takie uregulowanie trybu realizacji, aby działania Prezydenta Republiki były związane przez decyzje instytucji lub funkcjonariuszy nieprzewidzianych w konstytucji, oznaczałoby zmianę konstytucyjnej kompetencji Prezydenta Republiki¹¹.

Zanim rozpocznę analizę konstytucyjnych uprawnień prezydenta w zakresie formowania władzy sądowniczej, określonych w Konstytucji Republiki Litewskiej, dokonam krótkiego przeglądu istniejących na Litwie systemów sądowych. Obecnie na Litwie zgodnie z konstytucją i ustawami wyróżnia się trzy systemy sądowe:

1. Sąd Konstytucyjny sprawuje kontrolę konstytucyjną;
2. Litewski Sąd Najwyższy, Litewski Sąd Apelacyjny, sądy okręgowe i rejonowe tworzą system sądów powszechnych (art. 111 ustęp 1 Konstytucji¹²);
3. Uwzględniając art. 111 ustęp 2 Konstytucji¹³, utworzono w Republice Litewskiej system sądów administracyjnych.

Zgodnie z konstytucją, system sądów powszechnych składa się z sądów czterech szczebli: pierwszy szczebel (najniższy) – sądy rejonowe (apilinkowe), drugi szczebel – sądy okręgowe (apigardowe), trzeci szczebel – Litewski Sąd Apelacyjny, czwarty (najwyższy) – Litewski Sąd Najwyższy. Tymczasem na system sądów administracyjnych składają się okręgowe sądy administracyjne i Litewski Naczelny Sąd Administracyjny. Należy podkreślić, że ustawodawca Republiki Litewskiej posiada prawo tworzenia sądów rejonowych oraz okręgowych, określania granic terytoriów działalności odpowiednich sądów okręgowych i rejonowych oraz ustanawiania takich składów liczebnych tych sądów, jakie, według niego, są konieczne do właściwego wymierzania sprawiedliwości¹⁴. To, zgodnie z doktryną Sądu Konstytucyjnego, dotyczy również sądów szczególnych.

W trakcie analizy konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Republiki Litewskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej rozpatrzone zostały postanowienia za-

11 Wyroki Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., „Valstybės žinios” 1999, nr 109-3192 oraz z dnia 9 maja 2006 r., *ibidem*, nr 51-1894.

12 Art. 111 ust. 1 Konstytucji Republiki Litewskiej: „Sądami Republiki Litewskiej są: Litewski Sąd Najwyższy, Litewski Sąd Apelacyjny, sądy okręgowe i rejonowe”.

13 Art. 111 ust. 2 Konstytucji Republiki Litewskiej: „Do rozstrzygania spraw administracyjnych, z zakresu prawa pracy, spraw rodzinnych, a także innych spraw mogą zostać, w drodze ustawy, powołane sądy szczególne”.

14 Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 28 marca 2006 r., „Valstybės žinios”, nr 36-1293.

warte w art. 84¹⁵ i 112¹⁶ Konstytucji i wykładająca je doktryna Sądu Konstytucyjnego. W istocie pojęcie uprawnień Prezydenta Republiki w zakresie formowania władzy sądowniczej związane jest z uprawnieniami do: 1) powoływania sędziów, 2) ich awansowania, 3) składania z urzędu, 4) przenoszenia sędziów na inne miejsce pracy.

Prezydent Republiki bierze udział w powoływaniu i składaniu z urzędu sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli, rozpoczynając od najniższego szczebla – sądów rejonowych – i kończąc na szczeblu najwyższym – Sądzie Najwyższym (a także wszystkich sądów szczególnych). Jednak jego uprawnienia w stosunku do sędziów różnych sądów powszechnych są różne. Na przykład, sędziów i przewodniczących sądów rejonowych, okręgowych i szczególnych powołuje i zwalnia Prezydent Republiki, nie występując w tej sprawie z wnioskiem do Sejmu. Tymczasem zgodnie z art. 84 pkt 11 Konstytucji Prezydent Republiki przedstawia Sejmowi kandydatury sędziów Sądu Najwyższego, a po ich powołaniu przedstawia Sejmowi spośród nich kandydaturę przewodniczącego Sądu Najwyższego. Prezydent powołuje sędziów Sądu Apelacyjnego i spośród nich powołuje przewodniczącego Sądu Apelacyjnego, o ile Sejm wyrazi poparcie.

Zatem sędziów i przewodniczących niektórych sądów powszechnych powołuje i zwalnia Prezydent Republiki bez konieczności wystąpienia z wnioskiem do Sejmu, natomiast sędziów i przewodniczących innych sądów powszechnych Prezydent Republiki powołuje i zwalnia po uzyskaniu poparcia Sejmu. Sędziów i przewodniczących Litewskiego Sądu Najwyższego na wniosek Prezydenta Republiki powołuje i składa z urzędu Sejm. Należy zaznaczyć, że analiza postanowień konstytucyjnych pozwala twierdzić, że Sejm uczestniczy w powoływaniu i składaniu z urzędu sędziów i przewodniczących sądów tylko dwóch najwyższych szczebli, sędziów Litewskiego Sądu Najwyższego i Sądu Apelacyjnego, zaś Prezydent Repu-

15 Art. 84 Konstytucji Republiki Litewskiej:

„Prezydent Republiki:

[...]

11) przedstawia Sejmowi kandydatury sędziów Sądu Najwyższego, a po ich powołaniu przedstawia Sejmowi spośród nich kandydaturę przewodniczącego Sądu Najwyższego; powołuje sędziów Sądu Apelacyjnego i spośród nich powołuje za zgodą Sejmu przewodniczącego Sądu Apelacyjnego; powołuje sędziów i przewodniczących sądów apigardowych i apilinkowych, przenosi ich siedziby; w przypadkach przewidzianych w ustawie przedstawia Sejmowi wnioski o zwolnienie sędziów; za zgodą Sejmu powołuje i odwołuje Prokuratora Generalnego Republiki Litewskiej;

12) przedstawia Sejmowi kandydatury trzech sędziów Sądu Konstytucyjnego, a po powołaniu wszystkich sędziów Sądu Konstytucyjnego przedstawia Sejmowi spośród nich kandydaturę Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego”.

16 Art. 112 Konstytucji Republiki Litewskiej: „Sędziów Sądu Najwyższego, a spośród nich przewodniczącego, powołuje i odwołuje Sejm na wniosek Prezydenta Republiki. Sędziów Sądu Apelacyjnego, a spośród nich przewodniczącego, powołuje Prezydent Republiki za zgodą Sejmu. Sędziów sądów apigardowych, apilinkowych i sądów szczególnych oraz przewodniczących tych sądów powołuje i, gdy jest to konieczne, przenosi ich siedziby Prezydent Republiki. W sprawach powoływania sędziów, awansów, przenoszenia lub zwolnienia z funkcji, Prezydent Republiki zasięga rady organu sędziowskiego, określonego przez ustawę”.

bliki uczestniczy w powoływaniu i składaniu z urzędu sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli, poczynając od najniższego szczebla – sądów rejonowych i kończąc na szczeblu najwyższym – Sądzie Najwyższym, oraz sędziów wszystkich sądów szczególnych.

Artykuł 112 Konstytucji w ust. 5 głosi, że w sprawach powoływania sędziów, awansów, przenoszenia lub złożenia z urzędu Prezydent Republiki zasięga rady specjalnego organu sędziowskiego, określonego przez ustawę – Rady Sędziów. Opinia tej instytucji ma dla Prezydenta istotne skutki prawne, tj. w przypadku braku poparcia tej instytucji Prezydent Republiki nie może wydać decyzji o powołaniu, awansowaniu, przeniesieniu lub złożeniu z urzędu.

Przewidzianą w konstytucji specjalną instytucję sędziowską Sąd Konstytucyjny interpretuje jako ważny element samorządu Sądu – samodzielnej władzy państwowej. Zgodnie z jurejurisprudencją konstytucyjną instytucja ta nie tylko pomaga Prezydentowi Republiki w formowaniu sądów, ale też stanowi przeciwwagę dla Prezydenta Republiki jako podmiotu władzy wykonawczej w zakresie formowania korpusu sędziów¹⁷. Zatwierdzone w konstytucji pełnowartościowość władzy sądowniczej, jej samodzielność, niezawisłość, konstytucyjna zasada podziału władz nie pozwalają przeznaczenia i funkcji wspomnianej specjalnej instytucji sędziowskiej rozumieć tak, aby została zanegowana lub zignorowana jej rola jako przeciwwagi dla Prezydenta Republiki w zakresie formowania korpusu sędziów¹⁸.

Zgodnie z konstytucją wystąpienia Prezydenta Republiki do wspomnianej specjalnej instytucji sędziowskiej o radę nie mogą wiązać i nie wiążą żadnych instytucji państwowych, urzędników państwowych, decyzji żadnej innej instytucji ani innej osoby¹⁹.

Ważne jest, aby pamiętać, że odpowiedzialność za powołanie osoby na sędziego spada na Prezydenta Republiki. Zdaniem V. Sinkevičiausa, „to, że decydując o powołaniu osoby na sędziego, Prezydent Republiki uprzednio otrzymuje odpowiednią opinię Rady Sędziów, nie oznacza, że Prezydent Republiki nie ponosi odpowiedzialności za swoją decyzję o powołaniu osoby na sędziego”²⁰. Według uczonego, opinii specjalnej określonej w ustawie instytucji sędziowskiej nie można interpretować jako rekomendacji dla Prezydenta Republiki powołania określonej osoby na sędziego lub jej niepowołania, awansowania sędziego czy też nie, przeniesienie go czy też nie, złożenia z pełnionego urzędu czy też nie. Gdyby wspomniana opinia była tylko rekomendacją, nie spełniałoby to jednej z funkcji przeciwwagi władzy sądowniczej w stosunku do władzy wykonawczej, zaś w trakcie formowania korpusu sędziów władza wykonawcza dominowałaby w stosunku do władzy sądowniczej, zatem istniałaby podstawa, by twierdzić, że zostały stworzone określone przesłanki (nie zapobieżono) naruszenia niezawisłości sędziów i sądów.

17 Wyroki Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., „Valstybės žinios” 1999, nr 109-3192 oraz z dnia 9 maja 2006 r., *ibidem*, nr 51-1894.

18 *Ibidem*.

19 T. Birmontienė, *etc.*, *Lietuvos konstitucinė teisė*, Vilnius 2012, s. 648.

20 V. Sinkevičius, *Teisėjo atleidimas iš pareigų: konstitucinės doktrinos teoriniai ir praktiniai aspektai*, „Jurisprudencija” 2010, nr 2(120), s. 104.

Opinia specjalnej instytucji sędziowskiej powoduje skutki o dwojakim charakterze:

- 1) w przypadkach, gdy Prezydent Republiki zwraca się do przewidzianej w art. 112 ust. 5 Konstytucji specjalnej instytucji sędziowskiej o opinię w sprawie powołania, awansowania czy przeniesienia sędziego, a instytucja ta doradza osobę powołać, awansować lub przenieść, taka opinia nie jest dla Prezydenta Republiki wiążąca – może on decydować, czy powołać taką osobę na sędziego, czy nie;
- 2) w przypadkach, gdy określona w art. 112 ust. 5 Konstytucji specjalna instytucja sędziowska doradza Prezydentowi Republiki nie powoływać osoby na sędziego, nie awansować sędziego lub go nie przenosić, Prezydent Republiki zgodnie z konstytucją nie może (odpowiednio) tej osoby powołać na sędziego, awansować lub go przenieść (a jeśli powołuje, awansuje lub przenosi sędziego Sądu Najwyższego lub Sądu Apelacyjnego – nie może proponować jego kandydatury Sejmowi)²¹.

Inna ważna funkcja głowy państwa w zakresie formowania władzy sądowniczej to formowanie składu Sądu Konstytucyjnego. Gdy Sąd Konstytucyjny co trzy lata odnawia jedną trzecią swojego składu, prezydent wraz z przewodniczącym Sejmu i przewodniczącym Sądu Najwyższego ma prawo przedstawiać Sejmowi kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego. Gdy Sejm powoła wszystkich sędziów Sądu Konstytucyjnego, prezydent spośród sędziów tego sądu przedstawia Sejmowi kandydaturę przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego.

Podsumowując przedstawione teoretyczne aspekty konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Republiki Litewskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej, można stwierdzić, że uczestniczy on w powoływaniu i zwalnianiu sędziów wszystkich szczebli sądów powszechnych, a także sędziów sądów szczególnych, oraz w formowaniu składu Sądu Konstytucyjnego.

2.2. Aspekty praktyczne

Chcąc ukazać nie tylko teoretyczne aspekty formowania przez Prezydenta Republiki Litewskiej władzy sądowniczej, ale też podać przykłady praktyczne, dotyczące uprawnień prezydenta we władzy sądowniczej, chciałabym przeanalizować sprawę z zakresu jurysprudencki konstytucyjnej, która była znana nie tylko społeczności litewskich sędziów, ale też szeroko omawiana w mediach i społeczeństwie.

8 lipca 1999 r. na wniosek Prezydenta Republiki Litewskiej Sejm, w oparciu o nadane mu przez Konstytucję uprawnienia, na okres dziewięciu lat powołał V.G. na przewodniczącego Litewskiego Sądu Najwyższego²². 8 lipca 2008 r. zgodnie z art. 84 pkt 11, art. 112 ust. 2 i 5 Konstytucji, art. 81 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 7 ustawy Republiki Litewskiej o sądach i uwzględniając opinię Rady Sędziów,

²¹ *Ibidem*, s. 116.

²² Postanowienie Sejmu Republiki Litewskiej z dn. 8 lipca 1999 r. Nr VIII-1319. W sprawie powołania V. Greičiusa na prezesa Litewskiego Sądu Najwyższego, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3C252BF88F76> [dostęp 01.06.2016].

prezydent w drodze dekretu wystąpił do Sejmu Republiki Litewskiej z wnioskiem o złożenie V.G. z urzędu przewodniczącego Litewskiego Sądu Najwyższego po upływie okresu jego kadencji²³. Jednak parlamentarzyści nie poparli złożenia z urzędu przewodniczącego sądu²⁴. Doszło do takiej sytuacji prawnej, że nie wiadomo było, kto dalej będzie przewodniczył Sądowi Najwyższemu, gdy skończy się kadencja V.G.²⁵ Sejm, nie udzielając poparcia dekretowi Prezydenta w sprawie złożenia z urzędu przewodniczącego Sądu Najwyższego po upływie jego kadencji, postawił cały Sąd Najwyższy w niezręcznej sytuacji. Następnego dnia bowiem po zakończeniu kadencji przewodniczącego sąd nie miał prezesa, a to mogło doprowadzić do „paraliżu” tej instytucji. Sytuację tę znany na Litwie i zagranicą znawca prawa i sędzieja TSUE E. Kūrys ocenił jako prawną „nowość z dziedziny lunatyzmu” i w takim przypadku „na Litwie nie ma Konstytucji, gdyż Sejm ją zdeptał, niszcząc sądy na Litwie”²⁶. Należy zaznaczyć, że po odrzuceniu przez Sejm wniosku Prezydenta o złożeniu z urzędu przewodniczącego Sądu Najwyższego powtórne rozpatrzenie tego wniosku przez Sejm nie było możliwe bez ponownego wniosku głowy państwa.

Tymczasem prezydent V. Adamkus 1 października 2008 r. powtórnie wydał dekret, w którym wnosił do Sejmu Republiki Litewskiej o złożenie V.G. z urzędu przewodniczącego Litewskiego Sądu Najwyższego po upływie kadencji²⁷. Jednak i tym razem przewodniczący Sądu Najwyższego nie został złożony z urzędu na wskutek braku poparcia Sejmu. Uwzględniając powstałą sytuację, Prezydent Republiki Litewskiej zwrócił się do Sądu Konstytucyjnego, prosząc o wyjaśnienie, czy wolny mandat posła na Sejm, m.in., oznacza i to, że parlamentarzysta może głosować tak, by zwalniany przez Sejm przewodniczący Sądu Najwyższego po upływie jego kadencji nie został złożony z urzędu. Prezydent chciał też dowiedzieć się, czy istnieją jakiekolwiek okoliczności konstytucyjnie usprawiedli-

23 Dekret Prezydenta Republiki Litewskiej z dn. 8 lipca 2008 r. Nr 1K-1429. W sprawie wniosku do Sejmu Republiki Litewskiej o złożenie V. Greičiusa z urzędu prezesa Litewskiego Sądu Najwyższego, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A3C47B64822E> [dostęp 01.06.2016].

24 „Przeciwko” wnioskowi prezydenta o złożenie V. Greičiusa z urzędu głosowało 43, „za” – 41, „powstrzymało się” – 20 posłów na Sejm. Więcej: D. Sinkevičius, *Seimas smogė prezidentui ir neatleido V.Grečiaus*, <http://www.delfi.lt/news/daily/law/seimas-smoge-prezidentui-ir-neatleido-vgreiciaus.d?id=17610858> [dostęp 01.06.2016].

25 W środkach masowego przekazu wyrażano opinie, że „część posłów głosowała przeciw tylko dlatego, że doradca Prezydenta V. Adamkusa do spraw prawnych Aušra Rauličkytė z tribuny sejmowej stwierdziła, że parlamentarzyści nie mogą głosować sprzecznie z pozycją prezydenta, a poza tym złożenie z urzędu V.G. to tylko kwestia formalna”. Inny punkt widzenia na takie czynności Sejmu – to brak poparcia parlamentu dla nowej proponowanej przez Prezydenta kandydatury na przewodniczącego Litewskiego Sądu Najwyższego. Więcej: *ibidem*.

26 *Ibidem*.

27 Dekret Prezydenta Republiki Litewskiej z dn. 1 października 2008 r. Nr 1K-1517. W sprawie wniosku do Sejmu Republiki Litewskiej o złożenie V. Greičiusa z urzędu prezesa Litewskiego Sądu Najwyższego, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A82535FF0DF5> [dostęp 01.06.2016].

wiające decyzję posła Sejmu o niezwalnianiu sędziów, których kadencja dobiegła końca, i czy taką decyzję posła da się pogodzić z jego obowiązkiem szanowania i postępowania zgodnie z konstytucją oraz prawem.

Warto zaznaczyć, że dążąc do rozwiązania zaistniałej sytuacji, prezydent skorzystał z konstytucyjnego prawa zwrócenia się o wyjaśnienie postanowień Sądu Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2006 r.²⁸, w którym wyjaśniano sytuację prawną przewodniczących sądów i kierowników wydziałów, dotyczącą złożenia z urzędu sędziego po zakończeniu jego kadencji. Interpretując wspomniane orzeczenie, Sąd Konstytucyjny konstatawał, że zgodnie z Konstytucją Republiki Litewskiej w ramach wykonywania swoich konstytucyjnych uprawnień, dotyczących złożenia z urzędu przewodniczącego Sądu Najwyższego po upływie okresu jego uprawnień (kadencji), i przyjmowania na posiedzeniu Sejmu odpowiedniego indywidualnego aktu stosowania prawa, posłowie na Sejm mają obowiązek działać w ten sposób, by Sejm mógł wypełnić wynikający z konstytucji wymóg złożenia z urzędu przewodniczącego Sądu Najwyższego po zakończeniu ustawowo określonej kadencji. W przeciwnym wypadku będzie miało miejsce odstępstwo od zatwierdzonych w art. 112 ust. 2, art. 115 ust. 2 Konstytucji Republiki Litewskiej imperatywów, konstytucyjnej zasady państwa prawnego, zaś mandat posła na Sejm byłby używany wbrew wymogom wynikającym z konstytucji i przysięgi składanej przez posła na Sejm. Zdaniem Sądu Konstytucyjnego, w przypadkach, gdy stwierdzono obiektywny fakt, że ustawowo określona kadencja przewodniczącego Sądu Najwyższego dobiegła końca, nie istnieją żadne konstytucyjnie uzasadnione okoliczności, wobec których niezłożenie z urzędu przewodniczącego Sądu Najwyższego po upływie ustawowo określonej kadencji dałoby się pogodzić z Konstytucją Republiki Litewskiej²⁹.

Zatem Sąd Konstytucyjny stwierdził, że w przypadkach, gdy kadencja przewodniczącego Sądu Najwyższego dobiegła końca i Sejm stwierdza to jako fakt o charakterze obiektywnym, nie istnieją żadne konstytucyjnie uzasadnione okoliczności, wobec których niezłożenie z urzędu przewodniczącego Sądu Najwyższego po upływie ustawowo określonej kadencji dałoby się pogodzić z Konstytucją Republiki Litewskiej. Ponadto, chociaż posłowie na Sejm posiadają wolny mandat, nie można go jednak utożsamiać ze swobodnym działaniem posła na Sejm tylko według własnego uznania, ignorując konstytucję. Podejmowane przez posłów na Sejm decyzje powinny być zgodne z konstytucją, należy przestrzegać nakazów wynikających z konstytucji i przysięgi posła na Sejm. To znaczy, że jeśli Prezydent Republiki Litewskiej wnosił do Sejmu o złożenie z urzędu przewodniczącego Sądu Najwyższego po upływie kadencji, Sejm nie mógł tego odmówić albo też wcale nie rozpatrywać wniosku prezydenta.

28 Wyroki Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., „Valstybės žinios” 1999, nr 109-3192 oraz z dnia 9 maja 2006 r., *ibidem*, nr 51-1894.

29 Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 15 maja 2009 r., „Valstybės žinios”, nr 58-2251.

3. Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej

3.1. Aspekty teoretyczne

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁰ prezydent wraz z Radą Ministrów sprawuje władzę wykonawczą. Zdaniem R. Balickiego i A. Ławniczaka, „stanowisko prezydenta nie jest symboliczne i nie ogranicza się jedynie do działalności reprezentacyjnej”, jednak „teoretycznie w konstrukcji polskiego ustroju największą moc w polityce wykonawczej posiada premier”³¹. Jednak głowa państwa poza posiadanymi uprawnieniami w zakresie władzy wykonawczej pełni też inne ważne funkcje w rządzeniu państwem. B. Banaszak wskazuje, że art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji określa trzy istotne funkcje prezydenta, tj. 1) reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantowanie ciągłości władzy państwowej; 2) czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji; 3) strzeżenie suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium³². Na podstawie wspomnianych funkcji i odpowiednich postanowień konstytucji można twierdzić, że wpływ prezydenta na formowanie władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej jest znaczący. Twierdzenie te potwierdza art. 179 Konstytucji, głoszący, że sędziów na czas nieokreślony powołuje Prezydent Rzeczypospolitej.

Zanim rozpocznie analizę zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej konstytucyjnych uprawnień prezydenta w zakresie formowania władzy sądowniczej, zwięźle omówię system sądowy Polski.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały³³. Artykuł 175 ust. 1 Konstytucji *expressis verbis* wymienia, że sądy to Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe.

Sąd Najwyższy jest najwyższą instytucją sądową w Polsce. Sprawuje on kontrolę sądową postanowień wszystkich innych sądów, zapewniając spójność wykładni ustaw i praktyki sądowej. Sąd Najwyższy nie jest sądem powszechnym.

System sądów powszechnych składa się z sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych. Na system sądów administracyjnych składają się Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne.

30 Art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

31 R. Balicki, A. Ławniczak, *Lietuviškos ir lenkiškos teisinės...*, s. 133.

32 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 615.

33 *Ibidem*, s. 30.

Do trybunałów należą Trybunał Konstytucyjny, jako instytucja kontroli konstytucyjnej, i Trybunał Stanu, rozpatrujący sprawy wszczęte przeciwko osobom, które zajmują (albo zajmowały) najwyższe stanowiska w służbie państwowej, za naruszenie konstytucji lub innych aktów prawnych.

Analizując konstytucyjne uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej, należy rozważyć postanowienia art. 126 ust. 1, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 179 Konstytucji i interpretującą je doktrynę Trybunału Konstytucyjnego. Podsumowując tekst konstytucji, należy stwierdzić, że podstawowy akt prawny Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienia prezydenta w zakresie formowania władzy sądowniczej wiąże z prawem powoływania sędziów. W konstytucji *expressis verbis* (art. 179) zawarte jest postanowienie, że „sędziów na czas nieokreślony powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”. Takie postanowienie oznacza, że prezydent może powoływać sędziów niezależnie od rodzaju i szczebla sądu (z wyjątkiem sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu). Zgodnie z doktryną Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że prawo prezydenta do powoływania sędziów stanowi jego wyłączne prawo (prerogatywę), a także jego wyłączną swobodę uznaniową i odpowiedzialność.

Warto zaznaczyć, że prezydentowi w realizacji jego uprawnień w zakresie formowania trzeciej władzy pomaga specjalna instytucja – Krajowa Rada Sądownictwa, która przedstawia prezydentowi kandydatów na sędziów. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, dlatego ma prawo nie zgodzić się na proponowanego przez Radę kandydata³⁴. Taką opinię Trybunału popierają także polscy przedstawiciele nauki prawa, np. L. Garlicki³⁵, L. Gardocki³⁶. Jednak prezydent bez wniosku Rady nie może powołać na sędziego określonego kandydata.

Zgodnie z eksplicitnymi postanowieniami konstytucji pierwszego prezesa Sądu Najwyższego powołuje prezydent na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, zaś prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tymczasem zwolnić sędziego prezydent nie ma prawa, gdyż art. 180 Konstytucji głosi, że sędziowie są nieusuwalni (ust. 1), złożyć sędziego z urzędu, zawiesić w urzędowaniu, przenieść do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli można tylko na mocy orzeczenia sądu i tylko w ustawowo określonych przypadkach.

Inną funkcją prezydenta w zakresie formowania władzy sądowniczej, wymienianą przez licznych polskich prawników, jest uprawnienie głowy państwa do przyjmowania przysięgi od nowo powołanych sędziów³⁷.

34 Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 385.

35 L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 5.

36 L. Gardocki, *Naprawdę jesteśmy trzecią władzą*, Warszawa 2008, s. 48.

37 Funkcję tę wymienia B. Banaszak (*Konstytucja...*, s. 640) i M. Grybowski *et al.* (*Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 256).

Należy podkreślić, że wyłączne prawo formowania składu Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej posiada sejm. Zdaniem L. Garlickiego, „parlament powinien wpływać na ukształtowanie Trybunału Konstytucyjnego, gdyż zapewnia to równowagę pomiędzy przyjmowanymi przez Trybunał orzeczeniami, które wywierają wpływ na ustawodawstwo i kształtują decyzje polityczne”³⁸. Jednak zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji Polski prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Podsumowując omówione teoretyczne aspekty konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie formowania władzy sądowniczej, należy stwierdzić, że jest on jedyną instytucją uczestniczącą w powoływaniu sędziów wszystkich szczebli sądów powszechnych i szczególnych oraz w przyjmowaniu przysięgi od nowych sędziów.

3.2. Aspekty praktyczne

Zmierzając do osiągnięcia celu niniejszego artykułu, którym jest dokonanie analizy porównawczej konstytucyjnych uprawnień głowy państwa w Polsce i na Litwie w zakresie formowania władzy sądowniczej, oraz podanie kilku praktycznych przykładów, dotyczących trudności w realizacji tych uprawnień, chciałabym przedstawić sprawę z zakresu jurysprudencji konstytucyjnej rozpatrywaną przez Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, w której omawiane są uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie formowania instytucji nadzoru konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat. W 2015 r. dobiegła końca kadencja pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej: trzech – 6 listopada, dwóch – 2 i 8 grudnia. W dniu 25 czerwca 2015 r. uchwalono nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym³⁹, która w art. 137 głosi, że kandydaci na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy zastąpią tych, czyja kadencja dobiega końca w 2015 r., powinni być przedstawieni w ciągu 30 dni od dnia, w którym niniejsza ustawa wchodzi w życie. Zgodnie z tym postanowieniem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Sejmowi kadencji 2011–2015 przedstawiono kandydatów na wszystkie pięć miejsc sędziów Trybunału, które zwolnią się w 2015 r. Sejm kadencji 2011–2015 postanowieniami z dnia 8 października 2015 r. powołał pięciu nowych sędziów Trybunału: trzech – na miejsca tych

38 L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 97.

39 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 1064), <http://trybunal.gov.pl/o-trybunale/akty-normatywne/ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym/> [dostęp 20.07.2016].

sędziów, których kadencje kończą się 6 listopada, tj. jeszcze podczas kadencji Sejmu, i dwóch – na miejsca tych sędziów, których kadencje dobiegają końca 2 i 8 grudnia, tj. już po zakończeniu się kadencji tego Sejmu. Parlament nowej kadencji 2015–2019 r. nie zgodził się z postanowieniami nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ani z tym, że Sejm starej kadencji mógł wybrać dwóch sędziów, którzy, ich zdaniem, powinni być wybrani przez Sejm kadencji 2015–2019 r. W związku z tym grupa posłów na Sejm w dniu 17 listopada 2015 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie, czy odpowiednie postanowienia nowo uchwalonej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dotyczące statusu sędziów Trybunału, trybu ich powoływania, sądownictwa Trybunału Konstytucyjnego są zgodne z konstytucją⁴⁰.

Podstawowe zarzuty wnioskodawcy wobec ustawodawcy dotyczyły tych postanowień ustawy, które reglamentują tryb powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jeden z nich, który chciałabym omówić bardziej szczegółowo, stanowi, że osoba, wybrana na sędziego Trybunału, zanim rozpocznie pełnić swoje funkcje, powinna złożyć przysięgę wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 ust. 1 ustawy). Według wnioskodawcy, postanowienie to narusza zasadę autonomii Sejmu w wyborze sędziów Trybunału oraz konstytucyjną spójność systemu instytucji. Zdaniem wnioskodawcy, przysięgę wybranych sędziów Trybunału powinna przyjmować ta instytucja, która ich wybiera⁴¹. Zatem, według grupy posłów na Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powinien być wykluczony z tworzenia korpusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uwzględniając zasadę równowagi i współdziałania władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej oraz zasadę niezawisłości sądów, konstytucja określa tylko jeden podmiot, mogący wybierać osoby na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, tj. Sejm. Żadna inna instytucja nie może wykonywać tej funkcji. Sporne postanowienie art. 21 ust. 1 ustawy, reglamentujące obowiązek wybranego przez Sejm sędziego Trybunału przysięgania wobec prezydenta, równocześnie zobowiązuje samego prezydenta do niezwłocznego przyjęcia przysięgi sędziego i nie przewiduje możliwości odmowy jej przyjęcia. W przeciwnym wypadku, nadając prezydentowi prawo odmowy przyjęcia przysięgi od osoby powołanej na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, stworzono by ustawową normę prawną, pozwalającą nie tylko Sejmowi, lecz i prezydentowi uczestniczyć w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁴².

Trybunał podkreślił, że przysięga ma znaczenie nie tylko symboliczne, ale wywołuje też skutki prawne: osoba, powołana na sędziego Trybunału, po pierwsze, publicznie przyrzeka dochować przysięgi, po drugie, nabywa uprawnienia

40 Wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1064, file:///C:/Users/vu15494/Downloads/K_34_15_wns_2015_11_17_ADO.pdf [dostęp 01.06.2016].

41 *Ibidem*.

42 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=13053&sprawa=16426> [dostęp 01.06.2016].

sędziego. Dlatego przyjęcie przysięgi jest konieczne i stanowi jedną z określonych w konstytucji funkcji prezydenta, wykonywania których nie może odmówić. Odmowa prezydenta przyjęcia przysięgi byłaby sprzeczna z zasadą państwa prawa i konstytucyjnym postanowieniem, że „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (art. 126 ust. 3 Konstytucji).

W orzeczeniu Trybunału podkreślono też, że prezydent ma obowiązek stworzyć warunki, aby osoba powołana przez Sejm na sędziego Trybunału Konstytucyjnego mogłaby niezwłocznie wykonywać funkcje sędziego. Zgodnie z konstytucją prezydent, przyjmując przysięgę, działa jako najwyższy przedstawiciel władz Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwarant ciągłości władzy państwowej. Przyjmując przysięgę nowego sędziego, prezydent zapewnia ciągłość działalności władzy sądowniczej, tj. Trybunału Konstytucyjnego, gdyż określone funkcje może wykonywać tylko Trybunał w pełnym składzie⁴³.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prezydent może tylko na okres rozsądny, nie zakłócając ciągłości pracy Trybunału, odroczyć przyjęcie przysięgi w celu rozwiania wątpliwości co do prawidłowości procedury powołania sędziego Trybunału. W orzeczeniu wymienione zostały trzy przypadki, kiedy prezydent może odroczyć przyjęcie przysięgi:

- jeśli istnieje podejrzenie, że Sejm formalnie naruszył procedurę wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego;
- jeśli osoba powołana na sędziego nie posiada niezbędnych umiejętności prawnych, aby mogła sprawować te funkcje;
- jeśli zostały ujawnione przeszkody osobiste, dla których osoba nie może zostać sędzią Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴.

Trybunał konstatawał, że art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinien być rozumiany jako obowiązek prezydenta niezwłocznego przyjęcia przysięgi od powołanego przez Sejm sędziego Trybunału, odmienna wykładnia byłaby bowiem sprzeczna z zatwierdzoną w konstytucji kompetencją Sejmu do wyboru sędziów oraz konstytucyjnymi podstawami działalności prezydenta.

Zatem analiza spraw z zakresu jureprudencji konstytucyjnej obu państw pozwala stwierdzić, że konstytucyjne uprawnienia prezydenta w zakresie formowania władzy sądowniczej są wielostronne i ich realizacja często natrafia na praktyczne trudności. Jednak instytucje nadzoru konstytucyjnego obu państw skłaniają się ku rozszerzonej wykładni konstytucyjnych postanowień, reglamentujących uprawnienia prezydenta w zakresie formowania trzeciej władzy, i niezmnieszanego swobodnego uznania głowy państwa w tej dziedzinie.

43 *Ibidem*.

44 *Ibidem*.

4. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że zarówno Prezydent Republiki Litewskiej, jak i Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej posiadają istotne uprawnienia w zakresie formowania władzy sądowniczej. W Republice Litewskiej prezydent uczestniczy w powoływaniu i składaniu z urzędu sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli, podczas gdy Sejm ma wpływ na powoływanie i składanie z urzędu sędziów i przewodniczących sądów powszechnych tylko dwóch najwyższych szczebli, sędziów Litewskiego Sądu Najwyższego i Sądu Apelacyjnego. W Rzeczypospolitej Polskiej prezydent ma wyłączną kompetencję w zakresie powoływania nowych sędziów i przyjmowania ich przysięg, Sejm w tym procesie nie uczestniczy. Kształtując instytucje nadzoru konstytucyjnego, prezydenci obu państw aktywnie w tym uczestniczą: prezydent Republiki Litewskiej może przedstawiać kandydatów na sędziów i prezesa Sądu Konstytucyjnego, zaś prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje przysięgę od nowych sędziów i powołuje prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Analiza rozpatrzonych spraw z zakresu jurysprudencji konstytucyjnej ukazuje, że instytucje nadzoru konstytucyjnego w obu państwach skłaniają się ku zatwierdzeniu w „żywej konstytucji” dość szerokich uprawnień prezydenta w zakresie formowania trzeciej władzy.

Literatura

- Bakaveckas A., *Lietuvos Respublikos prezidento įgaliojimai vykdomosios valdžios srityje*, „Jurisprudencija” 2003, t. 42(34).
- Balicki R., Ławniczak A., *Lietuviškos ir lenkiškos teisės – politinės sistemos po 1918 m. lyginamoji analizė*, [w:] *Lietuvos ir Lenkijos santykių dinamika: nuo istorinės patirties iki šiuolaikinės situacijos*, Straipsnių rinkinys. Sudarytojai: M. Norkevičius, G. Lukoševičiūtė, I. Masiliūnaitė. Vytauto Didžiojo universitetas, „Versus aureus“ leidykla, 2015.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Birmontienė T. et al., *Lietuvos konstitucinė teisė*, Vilnius 2012.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy środkowo-wschodniej*, Lublin 2004.
- Gardocki L., *Naprawdę jesteśmy trzecią władzą*, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Grybowski M. et al., *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009.
- Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940. VI. 15)*, Vilnius 1996.

Sinkevičius V., *Teisėjo atleidimas iš pareigų: konstitucinės doktrinos teoriniai ir praktiniai aspektai*, „Jurisprudencija“ 2010, t. 2(120).

Witkowski Z., Bień-Kacała A., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.

Akty prawne

Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios“ 1992, nr 33-1014.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [dostęp 01.07.2016].

Dekret Prezydenta Republiki Litewskiej z dn. 18 lipca 2008 r. nr 1K-1429. W sprawie wniosku do Sejmu o złożenie V. Greičiusa z urzędu prezesa Litewskiego „Sądu Najwyższego“, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A3C47B64822E> [dostęp 01.06.2016].

Dekret Prezydenta Republiki Litewskiej z dn. 1 października 2008 r. nr 1K-1517. W sprawie wniosku do Sejmu o złożenie V. Greičiusa z urzędu Prezesa Litewskiego Sądu Najwyższego, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A82535FF0DF5> [dostęp 01.06.2016].

Postanowienie Sejmu Republiki Litewskiej z dn. 8 lipca 1999 r. nr VIII-1319. W sprawie powołania V. Greičiusa na prezesa Litewskiego Sądu Najwyższego, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3C252BF88F76> [dostęp 01.06.2016].

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 1064), <http://trybunal.gov.pl/o-trybunale/akty-normatywne/ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym/> [dostęp 20.07.2016].

Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej

Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 28 marca 2006 r., „Valstybės žinios“, nr 36-1293.

Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 15 maja 2009 r., „Valstybės žinios“, nr 58-2251.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., „Valstybės žinios“ 2006, nr 51-1894.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios“ 2004, nr 85-3094.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 13 grudnia 2004 r., „Valstybės žinios“ 2004, nr 181-6708.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 9 maja 2006 r., „Valstybės žinios“, nr 51-1894.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=13053&sprawa=16426> [dostęp 01.06.2016].

Inne źródła internetowe

Sinkevičius D., *Seimas smogė prezidentui ir neatleido V. Greičiaus*, <http://www.delfi.lt/news/daily/law/seimas-smoge-prezidentui-ir-neateleido-vgreiciaus.d?id=17610858> [dostęp 20.07.2016].

Wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1064), file:///C:/Users/vu15494/Downloads/K_34_15_wns_2015_11_17_ADO.pdf [dostęp 20.07.2016].

Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Ryszard Paweł Krawczyk

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

1. Pojęcie kontrasygnaty

Kontrasygnata w systemie rządów parlamentarno-gabinetowych to wymóg konstytucyjnego podpisania aktu urzędowego głowy państwa przez premiera lub ministra, którzy przez kontrasygnatę biorą na siebie odpowiedzialność polityczną i prawną za dany akt¹.

Inne znaczenie tego terminu sprowadza się do „umieszczenia podpisu na akcie, który dla swej ważności wymaga podpisania przez drugą osobę poza główną”². Kontrasygnata to „współpodpis pod aktem urzędowym pochodzącym od głowy państwa, [...] niezbędny dla prawomocności tego aktu; obowiązek składania kontrasygnaty przez ministrów i premiera razem lub z osobna wypływa z zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem w następstwie tego, że głowa państwa tej odpowiedzialności nie ponosi, kontrasygnujący członkowie rządu (premier i ministrowie) biorą na siebie pełną odpowiedzialność polityczną za akty urzędowe głowy państwa”³.

Kontrasygnatę w jej ujęciu klasycznym należy wiązać przede wszystkim z osobą głowy państwa⁴.

Kontrasygnata przeszła dość długą ewolucję, której etapy wyznaczają następujące formy państwa: monarchia absolutna – monarchia konstytucyjna – republika⁵. W każdej z tych form instytucja kontrasygnaty wyglądała inaczej. U schyłku monarchii absolutnej kontrasygnata jest poświadczeniem zgodności aktów woli monarchy z formą, w jakiej ta wola została wyrażona. Władca działający samo-

1 *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1982, s. 363.

2 Cyt. *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1959, s. 264.

3 Cyt. *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980, s. 265.

4 Patrz: T. Szymczak, *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, ser. I, z. 38, s. 38.

5 Patrz: W. Wilga, *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4(16).

dzielnie przeobraża się w monarchę, który realizując atrybuty swej władzy, musi zapobiegać o zgodę organu przedstawicielskiego. Znamiennym tego przykładem jest wówczas Anglia, gdzie król posiadając prawo wydawania ordonansów w oparciu o przysługujące mu prawa, nadawał im moc powszechnie obowiązującą. Tym samym prawo mające moc ustawy pochodzi od parlamentu i od króla.

Dopiero jednak w czasach monarchii konstytucyjnej ustawa zasadnicza stwarza możliwość zagwarantowania praw parlamentu w taki sposób, iż żadne działanie władcy nie mogło ograniczać kompetencji przedstawicielstwa. Kontrasygnata staje się pewną zasadą stosunków między monarchą a podporządkowanym parlamentowi rządem. Za akty króla zaczyna bezpośrednio odpowiadać premier utworzonego gabinetu. Podpis premiera ma być gwarancją nienaruszalności praw ustawodawczych parlamentu.

Rozwój instytucji kontrasygnaty następuje w systemie rządów republikańskich – w nich kontrasygnata jest istotną cechą rządów parlamentarnych. Na czele państwa stoi politycznie nieodpowiedzialna jednostka, która działa łącznie z organem przez siebie powołanym, ale odpowiedzialnym politycznie przed parlamentem⁶. W tej sytuacji kontrasygnata może być przedstawiana jako „1) potwierdzenie zgodności aktu z wolą wyrażoną przez głowę państwa, względnie zgodności formy aktu z przyjętymi zasadami biurokracji; 2) konsekwencja zasady odpowiedzialności głowy państwa, przy równoczesnym przyjęciu zasady odpowiedzialności w życiu publicznym; 3) forma odpowiedzialności ministrów jako represji politycznej za dokonane naruszenia prawa; 4) sposób poddania całości spraw państwa kontroli parlamentu; 5) forma współdziałania ministrów i głowy państwa, gdy władza spoczywa w rękach gabinetu, a współpodpis głowy państwa ma charakter środka kontroli; 6) realizowanie rządów prawa w drodze prewencji politycznej”⁷.

Pierwszym aktem rangi konstytucyjnej, w którym znajdujemy instytucję kontrasygnaty, jest Konstytucja I Rzeczypospolitej z 3 maja 1791 r. i Konstytucja francuska z 25 maja 1791 r., która używa terminu „*le contresieing*” (kontrasygnata). Konstytucja polska, nie nazywając tej instytucji kontrasygnatą, określa jej materialną treść. W rozdziale VII Konstytucji 3 maja – *Król. Władza wykonawcza* – występuje następujące sformułowanie: „Osoba Króla jest święta i bezpieczna od wszystkiego. Nic sam przez się nie czyniący, za nic w odpowiedzi narodowi być nie może [...] Decyzja królewska po wysłuchaniu wszystkich zdaniach przeważać powinna, aby jedna była w wykonaniu prawa wola. Przeto każda ze straży rezolucja pod imieniem królewskim i z podpisem ręki jego wychodzić będzie, powinna jednak być podpisana także przez jednego z ministrów, zasiadających w Straży i tak podpisana do posłuszeństwa wiązać będzie, i dopełnioną być ma bądź przez komisję, bądź przez jakiegokolwiek magistratury wykonawcze, w tych jednak szczególnie materiach, które wyraźnie niniejszym prawem wyłączone nie

6 T. Szymczak, *Kontrasygnata...*, s. 71–73.

7 Por. A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934, s. 53.

są. W przypadku, gdyby żaden z ministrów przy niej upierał się, marszałek sejmowy, w tym przypadku upraszać będzie o zwołanie sejmów gotowego i jeżeli król spóźniać będzie zwołanie, marszałek to wykonać powinien⁸.

Niestety, historii kontrasygnaty nie wiąże się z postanowieniami konstytucji polskiej, ale z angielską praktyką konstytucyjną. Pewien wpływ na to miało na początku wieku XVIII oderwanie się króla angielskiego od udziału w bezpośrednich pracach gabinetu. Przyczyna – jak się wydaje była prozaiczna – król Jerzy I nie władał językiem angielskim, premier Robert Walpole – twórca rządów parlamentarno-gabinetowych – nie znał języka niemieckiego. Jak stwierdza A. Esmein, „Anglicy wprowadzili u siebie w całym szeregu wypadków regułę, że wyraz woli królewskiej, aby stać się prawnie obowiązującym, powinien otrzymać formę aktu pisanego, zaopatrzonego w pewne pieczęcie; każdą z takich pieczęci według zwyczaju przechowywał jeden z najwyższych dostojników lub ministrów, który wyłącznie przykładać ją miał prawo; przykładając zaś pieczęć, wykonywał akt osobisty i tym samym brał na siebie osobistą odpowiedzialność⁹”. Tak ugruntowała się zasada – „król nigdy nie może działać sam” – (*the king cannot act alone*). Zasada nieodpowiedzialności króla będąca konsekwencją zasady – „król nie może czynić źle” (*the king can no wrong*), procedura impeachmentu (odpowiedzialność konstytucyjna) oraz instytucja kontrasygnaty w efekcie miały służyć z jednej strony skrępowaniu wyrażania woli przez monarchę, z drugiej – umocnieniu pozycji parlamentu jako piastuna władzy wykonawczej.

Nieco inaczej rozumiano instytucję kontrasygnaty w ówczesnej Francji. Konstytucja z 1791 r. stanowiła – „Żaden akt królewski, nie podpisany przez monarchę i nie kontrasygnowany przez ministra lub zarządzającego departamentem nie może być wykonany. Rozkaz królewski czy to ustny, czy pisemny, w żadnym razie nie może uwolnić ministra od odpowiedzialności”. Z kolei ustawa konstytucyjna z 25 lutego 1875 r. w art. 3 sformułowała tę zasadę w sposób następujący – „Każdy akt prezydenta Rzplitej winien być kontrasygnowany przez ministra”. Z kolei Konstytucja francuska z 1852 r. i karty konstytucyjne z 1814 i 1830 r. nie wspominają o kontrasygnacie, choć w praktyce istnieje ona na aktach królewskich. Wówczas to jednak kontrasygnata jest tylko zwykłym przepisem administracyjnym, który ma zapewnić wykonanie woli monarchy.

Kontrasygnata obejmuje więc akty pisemne głowy państwa, ale może być również tzw. kontrasygnatą obecności (zwana również kontrasygnatą materialną lub polityczną). Ten ostatni rodzaj kontrasygnaty sprowadza się do wzięcia na siebie odpowiedzialności przez premiera lub ministra za wystąpienia ustne głowy państwa. W tym przypadku zakłada się, że wystąpienia tego rodzaju są konsultowane z szefem rządu. Rząd, który nie przyjmuje odpowiedzialności za takie zachowania głowy państwa, powinien złożyć dymisję.

8 Konstytucja 3 Maja, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1981.

9 Cyt. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 115.

Również Konstytucja polska z 17 marca 1921 r. w art. 44 stwierdza – „Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”. Podobnie Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. w art. 14 ust. 1 stwierdza – „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra”, a w art. 15 ust. 1 dodaje – „Prezydent Rzeczypospolitej za swe akty urzędowe nie jest odpowiedzialny”. Norma prawna wynikająca z art. 15 ust. 1 Konstytucji kwietniowej odnosiła się zarówno do aktów prezydenta objętych kontrasygnatą, jak i aktów stanowiących jego prerogatywy.

Z instytucji kontrasygnaty zrezygnowano w PRL-u, co wynikało przede wszystkim z kolegialnego działania „głowy państwa” – Rady Państwa i ponoszenia przez nią odpowiedzialności przed parlamentem za całokształt swojej działalności. Jednak w noweli z 7 kwietnia 1989 r. do Konstytucji PRL poprzez art. 32f ust. 2 wpisano odesłanie do ustawy zwykłej, która miała wskazać akty prawne Prezydenta RP o istotnym znaczeniu, które będą wymagać kontrasygnaty. Rozwiązanie to było o tyle zaskakujące, iż uważa się, że instytucja kontrasygnaty jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie powinna określać katalogu aktów kontrasygnowanych. Sytuacja taka mogłaby doprowadzić do manipulowania kompetencjami prezydenta poprzez ustawy zwykłe. Upoważnienie konstytucyjne nie zostało jednak rozwinięte w ustawie zwykłej. Takiej ustawy nie wydano do momentu uchwalenia Małej konstytucji z 1992 r. Dopiero właśnie z chwilą uchwalenia 17 października 1992 r. ustawy konstytucyjnej – *O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* powrócono do instytucji kontrasygnaty¹⁰.

Artykuł 46 Małej konstytucji z 1992 r. stanowił: – „Akty prawne Prezydenta dla swej ważności wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, którzy sprawę przedkładają Prezydentowi”. Kontrasygnata, o której mowa w art. 46 ustawy konstytucyjnej, dotyczy wyłącznie aktów prawnych prezydenta wydawanych w formie pisemnej. Z kolej art. 47 tejże ustawy wyłączył spod obowiązku kontrasygnowania szereg aktów prawnych, których wydanie wiąże się z wykonywaniem enumeratywnie wymienionych w tym artykule kompetencji prezydenta. W praktyce, nawiązując do nazewnictwa zaczerpniętego z Konstytucji RP z 1935 r., uprawnienia te nazywa się prerogatywami lub uprawnieniami osobistymi prezydenta.

W przypadku wątpliwości domniemywało się o istnieniu obowiązku kontrasygnaty (zasada domniemania kontrasygnaty)¹¹. Brzmienie przepisu art. 46 nie było do końca jasne – jego znaczenie literalne przeczyło zasadzie aktywnej prezydentury, ponieważ sugerowało, że prezydent nie może działać w sferze uprawnień przyznanych mu przez konstytucję¹². Brak logiki takiego rozwiązania nakazywał zdecydowanie

10 Dz.U., nr 84 z dnia 23 listopada 1992 r., poz. 426.

11 Tak: P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 203.

12 Patrz: R. Mojak, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994, s. 291.

je odrzucić, ponieważ prezydent musi posiadać inicjatywę w zakresie wykonywania własnych uprawnień. Inna wątpliwość dotyczyła aktów prawnych poddawanych kontrasygnacie – czy obejmowała ona tylko akty prawotwórcze, tj. rozporządzenia i zarządzenia prezydenta, czy również akty o charakterze indywidualnym.

Uregulowanie problematyki kontrasygnaty w Małej konstytucji z 1992 r. nie wskazywało *expresis verbis* na koncepcję kontrasygnaty – art. 46 uzależniał ważność aktów prezydenta od podpisu premiera albo właściwego ministra. W praktyce w przypadku aktu przekraczającego zakres działania jednego ministerstwa kontrasygnaty dokonywał premier, w przypadku zaś aktu dotyczącego jednego ministerstwa kontrasygnaty dokonuje właściwy minister. Praktyka ustrojowa w wielu przypadkach była jednak sprzeczna z postanowieniami art. 46 Małej konstytucji. Praktycznie dopiero od drugiej połowy 1994 r. akty prawne prezydenta zaczęły być kontrasygnowane¹³. Nie wykształciły się również w tym czasie zwyczaje związane z tzw. kontrasygnatą obecności, choć na jej istnienie wskazywał art. 32 ust. 2 Małej konstytucji. W praktyce Sejm nie egzekwował odpowiedzialności właściwego ministra (z tytułu kontrasygnaty obecności) za działania prezydenta, natomiast mieliśmy do czynienia z próbą bezpośredniego oddziaływania w tym zakresie na prezydenta poprzez podjęcie uchwały negatywnie oceniającej jego działania.

Współcześnie w konstytucjonalizmie europejskim instytucja kontrasygnaty może występować w trzech wariantach jako:

- kontrasygnata generalna, w której wymóg kontrasygnaty dotyczy wszystkich kompetencji głowy państwa, np. art. 89 Konstytucji Włoch z 27 grudnia 1947 r.; art. 106 Konstytucji Belgii z 14 lutego 1994 r.;
- kontrasygnata pozytywna, w jej przypadku konstytucja wskazuje na materie wyłączone spod kontrasygnaty, np. Konstytucja Francji z 4 października 1958 w art. 19; Konstytucja RFN z 23 maja 1949 r. w art. 58;
- kontrasygnata negatywna polegająca na wyliczeniu kompetencji głowy państwa wymagających kontrasygnaty, np. Konstytucja Portugalii z 2 kwietnia 1976 r. w art. 140 ust. 1; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w art. 144 ust. 1 i 2; Konstytucja Litwy z 25 października 1992 r. w art. 85¹⁴.

13 Patrz: P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 40.

14 Konstytucja litewska przyjmuje kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Ponoszą oni odpowiedzialność za kontrasygnowane akty. Warunkiem wejścia w życie dekretów Prezydenta Republiki wymienionych w art. 84 pkt 3, 15, 17, 21 jest kontrasygnata. Konstytucja nie rozstrzyga, kto konkretnie dokonuje kontrasygnaty. W praktyce dekret Prezydenta Republiki dotyczący wprowadzenia stanu wyjątkowego (art. 84 pkt 17 Konstytucji Litwy) kontrasygnowany jest przez Prezesa Rady Ministrów, w pozostałych przypadkach – pkt 3 art. 84 Konstytucji – mianowanie i odwoływanie na wniosek rządu przedstawicieli dyplomatycznych w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, nadawanie najwyższych stopni dyplomatycznych i tytułów specjalnych; pkt 15 art. 84 Konstytucji – nadawanie najwyższych stopni wojskowych; pkt 21 art. 84 Konstytucji – nadawanie obywatelstwa Republiki Litewskiej, dekrety prezydenta kontrasygnowane są przez odpowiedniego ministra.

2. Znaczenie kontrasygnaty w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., regulując instytucję kontrasygnaty, unika niejasności sformułowań tak charakterystycznych dla Małej konstytucji z 1992 r. Artykuł 144 ust. 2 stanowi w tym zakresie – „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”. Ustawodawca w tym przypadku kontrasygnatę wiąże tylko z podpisem premiera oraz określa w sposób jasny samą jej koncepcję.

Konstytucja RP w chwili obecnej nie określa zakresu odpowiedzialności politycznej prezydenta. O jej istnieniu można domniemywać na podstawie art. 144 ust. 2 Konstytucji¹⁵.

Analizując obecny zakres kontrasygnaty, należy mieć na uwadze model ustrojowo-prawny polskiej prezydentury przyjęty w art. 126 i następnych postanowieniach rozdziału V Konstytucji RP. Równie istotne jest określenie wzajemnego stosunku kontrasygnaty i innych instytucji ustrojowo-prawnych w zakresie zapewnienia współdziałania w ramach władzy wykonawczej między prezydentem a rządem. W związku z instytucją kontrasygnaty w doktrynie zwrócono uwagę na charakter pierwotny lub pochodny odpowiedzialności politycznej głowy państwa. A. Frankiewicz wskazuje, że kontrasygnata jest bezpośrednią przyczyną braku odpowiedzialności politycznej, przesuwającej tę odpowiedzialność przed Sejmem z prezydenta na członków rządu¹⁶. Bardziej trafnie A. Rakowska stwierdza, że „to kontrasygnata stanowi efekt dostrzeżenia konieczności poddania kontroli i ustalenia podmiotów odpowiedzialnych za akty z założenia nieodpowiedzialnej głowy państwa”¹⁷. Dalej konkluduje, że premier nie może tej odpowiedzialności przejąć, bo nie można przejąć czegoś, co nigdy nie istniało.

Odpowiedzialność ta dotyczy treści aktu urzędowego, jego skutków, a także tego, że premier wyraził zgodę na wydanie takiego aktu. W istocie rzeczy odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za akt kontrasygnowany nie będzie miała charakteru indywidualnej odpowiedzialności, lecz odpowiedzialności solidarnej całego rządu, realizowanej w trybie konstruktywnego wotum nieufności (art. 157 ust. 1 i art. 158 Konstytucji). Należy przyjąć również, że premier w związku z dokonaną przez siebie kontrasygnatą może wystąpić z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania.

Z punktu widzenia ustrojowego można oczywiście zastanawiać się, czy obecna konstrukcja kontrasygnaty wiążąca się z odpowiedzialnością premiera – w istocie całego rządu – jest konstrukcją optymalną. W doktrynie słusznie

15 A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 250.

16 Tak: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 211.

17 A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 250–251.

podnosi się, że rozwiązaniem bardziej sprawiedliwym byłaby kontrasygnata podwójna lub też kontrasygnata odpowiedniego ministra¹⁸. Pierwsza pozwalałaby dokonywać Sejmowi oceny doniosłości naruszenia prawa i stopniowania jego skutków proporcjonalnie do jego wagi. Drugie rozwiązanie nie angażowałoby całego rządu w związku z odpowiedzialnością indywidualną jego członka. Rozwiązania tego typu stosowane są u południowych sąsiadów Polski – w Słowacji i Republice Czeskiej¹⁹.

Kontrasygnata aktu urzędowego prezydenta nie wyłącza odpowiedzialności konstytucyjnej oraz karnej głowy państwa. Za tego typu działania będące deliktami konstytucyjnymi lub czynami wypełniającymi znamiona przestępstwa Prezydent RP ponosi odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Za kontrasygnowanie takich aktów, nazywanych przez P. Sarneckiego „aktami bezprawnymi”, odpowiedzialność konstytucyjną przed TS mógłby ponosić również sam Prezes Rady Ministrów²⁰. Podobnie doktryna traktuje nakłanianie przez premiera Prezydenta RP do wydania aktu bezprawnego – w tym przypadku prezydent mógłby wystąpić na podstawie art. 156 ust. 2 Konstytucji z wnioskiem o pociągnięcie premiera do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Kontrasygnata stanowi również rodzaj „specyficznego spoiwa władzy wykonawczej”²¹ oraz „ustrojowy instrument wymuszający współdziałanie rządu i Prezydenta”²². Koncepcja współdziałania poprzez instytucje kontrasygnaty tych dwóch segmentów władzy wykonawczej nie jest jednak powszechnie akceptowana w doktrynie. Wskazuje się również na powierzchowność i niepewność tej współpracy²³. Jest oczywiste, że współpraca ta może różnie wyglądać w zależności od okoliczności politycznych, ambicji politycznych Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów²⁴, istnienia poza konstytucyjnego ośrodka władzy oddziałującego na relacje prezydent – premier.

18 *Ibidem*, s. 252.

19 Patrz: K. Skotnicki, *Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź 2016, s. 396–397.

20 P. Sarnecki, *Uwaga nr 13 do art. 144*, [w:] L. Garlicki, (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

21 S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 213.

22 R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 62.

23 Tak. T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 75.

24 Na problem ten zwrócił uwagę P. Winczorek, analizując relacje między prezydentem L. Kaczyńskim a jego bratem – premierem J. Kaczyńskim – por. P. Winczorek, *Problem bardziej polityczny i moralny niż prawny*, „Prawo co dnia” dodatek do Rzeczypospolitej z 18 lipca 2006 r., s. C4. W sposób bardziej wyrazisty rywalizację w relacjach prezydent – premier można było dostrzec w okresie 2007–2010 (szczególnie w kwestiach polityki zagranicznej, terminu przekazywania Sejmowi projektu budżetu), kiedy mandat prezydenta wykonywał L. Kaczyński, a jego przeciwnikiem politycznym był premier D. Tusk.

Na model polskiej kontrasygnaty oddziałuje również fakt, iż niektóre z aktów urzędowych prezydenta wydawane są z inspiracji innych organów, np. mianowanie na pierwszy stopień oficerski i na stopnie generalskie odbywa się na wniosek ministra obrony narodowej i za kontrasygnatą. Wydzwitek tego typu postępowania może być odebrany jako brak zaufania do głowy państwa. Jeszcze w innych przypadkach prezydent wydaje akty na wniosek ministrów. W tym przypadku, jak słusznie podkreśla się w literaturze, kontrasygnata jest nie tylko środkiem kontroli prezydenta, ale również weryfikacją działań poszczególnych ministrów z polityką wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów²⁵.

3. Zakres kontrasygnaty

Zgodnie z art. 144 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP, korzystając ze swych konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Akty urzędowe dla swej ważności wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów. Pojęcie aktu urzędowego prezydenta wymaga jednak doprecyzowania, ponieważ konstytucja nie określa dopuszczalnych form, w jakich akty urzędowe prezydenta winny być podejmowane. Analiza art. 144 Konstytucji wskazuje, że „akt urzędowy” prezydenta realizuje się w określonych formach czynności urzędowych prezydenta podejmowanych w celu realizacji funkcji konstytucyjnych i ustawowych. Należy zauważyć, że pod rządami konstytucji z 17 marca 1921 r. wyróżniano akty urzędowe prezydenta wymagające kontrasygnaty i czynności urzędowe, za które prezydent nie ponosił odpowiedzialności konstytucyjnej ani cywilnej. W świetle konstytucji z 1935 r. wyróżniano akty urzędowe wymagające kontrasygnaty i akty urzędowe wynikające z prerogatyw prezydenta, za które nie ponosił on odpowiedzialności. Można stwierdzić, że obecna konstytucja nawiązuje bardziej do koncepcji aktu urzędowego pod rządami konstytucji z 1935 r. W znaczeniu przedmiotowym „akt urzędowy” przybierać będzie formę aktu prawnego, do którego wydania prezydent jest uprawniony. To oznacza, że swoje kompetencje prezydent będzie mógł wyrażać poprzez takie formy aktów prawnych, jak: rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234 Konstytucji), rozporządzenia (art. 92 Konstytucji), zarządzenia – art. 93 ustawy zasadniczej i postanowienia – art. 142 ustawy zasadniczej.

Druga grupa aktów urzędowych to akty podejmowane na podstawie wykorzystania przez prezydenta swoich kompetencji, np. zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu, powoływanie na określone stanowiska państwowe, skracanie kadencji Sejmu i Senatu, inicjatywa ustawodawcza, prawo łaski, ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych. Analiza powyższych, przykładowo wymienionych kompetencji prezydenta wskazuje, że nie wszystkie z nich będą posiadały formę aktu prawnego, np. inicjatywa

²⁵ Tak: A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 255.

ustawodawcza, akt ratyfikacji, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego²⁶. To oznacza, że na gruncie polskiego ustawodawstwa pojęcie „akt urzędowy” nie jest jednoznaczne. Prezydent wykonuje więc swoje kompetencje poprzez akty prawne oraz inne akty urzędowe obejmujące wszelkie czynności urzędowe, które mogą przybrać formę pisemną lub być czynnościami faktycznymi. Oznacza to, że pojęcie aktu urzędowego jest szersze niż pojęcie aktu prawnego. Porównanie treści art. 144 ust. 1 Konstytucji z treścią art. 144 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca nadaje pojęciu aktu urzędowego w każdym przypadku nieco inny zakres. W pierwszym przypadku niewątpliwie chodzi o akty podjęte w formie pisemnej i wszelkie inne formy realizacji kompetencji prezydenta, co oznacza szerokie pojęcie tego terminu. W drugim przypadku ustawodawca zwraca uwagę na formę aktu urzędowego (akty prawne i inne akty urzędowe) oraz na jego charakter ustrojowy, który pozwala wyróżnić akty urzędowe kontrasygnowane i prerogatywy prezydenta. Ponieważ „akty urzędowe” wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów, a więc z natury rzeczy może chodzić wyłącznie o akty przybierające formę pisemną²⁷. Stanowisko to nie jest powszechnie przyjmowane w literaturze przedmiotu²⁸.

Kolejna kwestia ustrojowa wiążąca się z instytucją kontrasygnaty to brak trybu postępowania w zakresie ustalania wspólnego stanowiska między prezydentem a Radą Ministrów w materiach, które wymagają współdziałania egzekutywy. Oba te organy w świetle art. 10 ust. 2 Konstytucji stanowią dwa segmenty władzy wykonawczej. Oczywiście wydaje się więc, że postępowanie z aktami, które wymagają kontrasygnaty, winno być tak uregulowane, aby nie osłabiać znaczenia któregośkolwiek z nich.

Należy także zauważyć, że instytucja kontrasygnaty może w praktyce służyć jako forma blokady politycznej działań prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów. Niewątpliwie wzajemne relacje wewnątrz konstytucyjnie określonej władzy wykonawczej mogą się inaczej układać w sytuacji, gdy prezydent i rząd reprezentują ten sam obóz polityczny i zupełnie inaczej, gdy przedstawiciele tych dwóch segmentów władzy wykonawczej pozostają rywalami politycznymi.

4. Akty wyłączone spod kontrasygnaty

Kontrasygnata generalna, której istotą jest poddawanie wszystkich aktów głowy państwa obowiązkowi kontrasygnaty, charakterystyczna jest dla klasycznego modelu rządów parlamentarnych. Można jednak zauważyć, że w niektórych pań-

26 Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 686.

27 Jak słusznie zauważa P. Sarnecki, poza określeniem „akt urzędowy” przepisy ustawy zasadniczej „nie operują żadnym innym terminem na oznaczenie działań prezydenta” – patrz: P. Sarnecki, *Uwaga nr 2 do art. 144 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, t. I, s. 3.

28 Patrz: K. Complak, *System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11, s. 14; także S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie...*, s. 216.

stwach odstąpiono od rygorystycznego obowiązku kontrasygnowania wszystkich aktów głowy państwa, na rzecz uznania, że istnieje pewna sfera zadań, które może ona realizować samodzielnie. I wówczas przyjęto, że akty wynikające z tych zadań nie muszą być kontrasygnowane. Tego typu poglądy charakterystyczne są dla modeli prezydencko-parlamentarnych czy semiprezydenckich. Zdaniem A. Frankiewicza, koncepcja wyłączenia spod kontrasygnaty niektórych aktów prezydenta pojawiła się w Polsce wraz z rozpoczęciem prac nad późniejszą Konstytucją marcową w 1919 r. w pracach tzw. „Ankiety”²⁹. Ostatecznie jednak ówczesny rząd nie poparł projektu konstytucji „Ankiety” i propozycja włączenia do ustawy zasadniczej prerogatyw, bez obowiązku ich kontrasygnowania, nie znalazła swego rozwiązania w Konstytucji marcowej³⁰.

Termin „prerogatywy” przyjęty po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej dla oznaczenia kompetencji prezydenta, które nie wymagały kontrasygnaty i wymienione zostały w art. 13 ustawy zasadniczej, został przejęty przez język prawniczy po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. na oznaczenie enumeratywnie wymienionych w art. 144 ust. 3 ustawy zasadniczej ponad 30 kompetencji Prezydenta RP. „Język prawny” – tym terminem w chwili obecnej nie posługuje się w Konstytucji RP. Termin „prerogatywy” ma obecnie znaczenie dyskrecyjne (choć nie wszystkie kompetencje prezydenta wymienione w art. 144 ust. 3 mają taki charakter) i związany jest z konkretnymi uprawnieniami prezydenta, których realizacja wywołuje określone skutki w kontaktach z innymi władzami. Niewątpliwie, niemożność przypisania charakteru dyskrecyjnego wszystkim uprawnieniom prezydenta, które nie wymagają kontrasygnaty, skłania również do stosowania terminów „atrybuty” lub „uprawnienia osobiste”. Należy założyć, że sfera pełnej swobody działania prezydenta nie występuje do końca w takich przypadkach jego uprawnień, jak zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, zwołania pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu i Senatu, zarządzenie ogłoszenia ustawy, odwołanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Prezydent może w tym przypadku skorzystać ze swoich

29 A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 146.

30 Należy zauważyć, że w projekcie „Ankiety” opublikowanym jako druk sejmowy nr 443 B w art. 54 przyjęto instytucję kontrasygnaty dla każdego aktu rządowego Prezydenta Rzeczypospolitej. Współpodpisującym był odpowiedzialny minister, a w art. 58 projektu stwierdzał, że akty, które prezydent wydaje w charakterze Naczelnego Wodza, nie wymagają podpisu ministra. Rozwiązania dotyczące kontrasygnaty zawierały również projekty: projekt rządowy Deklaracji Konstytucyjnej wniesiony do Sejmu Ustawodawczego w dniu 3 maja 1919 (druk sejmowy nr 443 A), projekt rządowy – ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 1919 r. Artykuł 44 wymagał kontrasygnaty właściwego ministra dla każdego aktu rządowego Naczelnika Państwa. Również kontrasygnatę przewidziano w projekcie PPS – Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 1919 r. Artykuł 64 ust. 1 stwierdzał, że „Dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej muszą być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów”, a w ust. 2 wskazywał, że „Wszelkie rozporządzenia Prezydenta muszą być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów i tego ministra, którego resortu sprawa dotyczy”. Projekty podają za: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920.

uprawnień osobistych, dopiero wówczas, gdy ziszczą się wcześniej określone fakty. Inna sfera uprawnień osobistych może być realizowana przez prezydenta, gdy ma miejsce wniosek uprawnionego organu, np. wniosek ministra obrony narodowej o mianowanie na pierwszy stopień oficerski, wniosek ministra sprawiedliwości o zastosowanie prawa łaski. Inne przypadki to wniosek Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie na stanowisko sędziego, wnioski zgromadzeń ogólnych sądów do przedstawienia kandydatur na stanowiska prezesów tych sądów.

Doktryna prawa konstytucyjnego zauważa, że objęte wymogiem kontrasygnaty są te akty, które wymagają współdziałania obu segmentów władzy wykonawczej – tzw. akty bieżącej egzekutywy. Natomiast katalog aktów, które zaliczono do uprawnień osobistych, ukształtowano, mając na uwadze to, aby za ich pomocą prezydent realizował kompetencje kształtujące i określające jego ustrojową pozycję, akty o charakterze ceremonialnym wynikające z funkcji reprezentacyjnej oraz akty arbitrażu³¹. Porównanie charakteru aktów kontrasygnowanych i aktów stanowiących uprawnienia osobiste wskazuje, że akty kontrasygnowane to akty, za pomocą których Prezydent RP wykonuje swoje uprawnienia jako organ państwowy.

Z ustrojowego punktu widzenia istotne jest, czy katalog aktów dyskrejonalnych określonych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP może być rozszerzany przez ustawodawstwo zwykłe na zasadzie kompetencji analogicznych. Oczywiście, twierdzenie, że uprawnienia osobiste prezydenta nie wymagające kontrasygnaty zamykają się w 30 aktach urzędowych, jest pewnym uproszczeniem w zakresie określenia uprawnień dyskrejonalnych. Ustawodawca w wyliczeniu zastosowanym w art. 144 ust. 3 w kilku przypadkach w ramach danego punktu zamieszcza oddzielne kompetencje, z których każda może być podstawą do wydania aktu urzędowego nie wymagającego kontrasygnaty. Z taką sytuacją mamy do czynienia przykładowo w pkt 8 ust. 3 – zwracania się z orędzim do Sejmu, Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego (co może oznaczać trzy akty urzędowe), w pkt 19 – nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (co oznacza, że ta kompetencja może być realizowana przez dwa różne akty urzędowe), pkt 26 – powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego (co również oznacza dwie różne kompetencje i dwa różne w treści akty urzędowe). W rzeczywistości uprawnień osobistych prezydenta określonych w art. 144 ust. 3 jest więcej niż 30 – są one jednak policzalne. Wykładnia gramatyczna art. 144 ust. 3 wskazuje, że do uprawnień osobistych prezydenta znajduje zastosowanie zasada *exceptiones non sunt extendendae*, czyli zakazu stosowania wykładni rozszerzającej. Takie też stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 marca 2006 r., stwierdzając, że „brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie »dalszego ciągu« aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czyli na zasadzie kompetencji analogicznych”³².

31 Tak: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 153.

32 Sygn. akt K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 33, opublikowany w Dz.U. z 2006 r., nr 51, poz. 377.

Należy zauważyć, że doktryna w kwestii odstępstw od ścisłego interpretowania zakresu art. 144 ust. 3 jest nieco podzielona. Jedni zwracają uwagę na fakt, że ustrojodawca ukształtował koncepcje prezydentury aktywnej, w której prezydent nie wykonuje tylko kompetencji „głowy państwa”, ale jako arbiter polityczny winien włączyć się w procesy związane z realizacją zadań bieżącej polityki państwa. Oznacza to możliwość pewnych odstępstw od ścisłego interpretowania zakazu rozszerzania katalogu kompetencji, które mogą nie być objęte kontrasygnatą³³. Inni wskazują, że najdalej idącym, dopuszczalnym odstępstwem od zasady stosowania wykładni rozszerzającej wobec regulacji konstytucyjnej „jest zwolnienie z wymogu kontrasygnaty kompetencji pochodnych w stosunku do tych, które zostały określone w art. 144 ust. 3 Konstytucji, jako stanowiących dalszy tok realizacji przysługujących głowie państwa prerogatyw”³⁴. Dodatkowym argumentem za przyjęciem tego stanowiska jest teza, że przytoczony powyżej wyrok TK mówi o kompetencjach analogicznych, a więc podobnych do tych, które występują w art. 144 ust. 3 Konstytucji. Natomiast „kompetencje pochodne to takie, których wykonywanie jest niezbędne dla prawidłowej realizacji kompetencji zasadniczej, będącej prerogatywą”³⁵. Możemy jednak zauważyć, że wszyscy są zgodni co do tego, że praktycznie mogą występować trudności z jednoznacznym wskazaniem kryteriów rozróżniających „kompetencje pochodne” oraz „kompetencje podobne”. Z tego też powodu należałoby z niezwykłą ostrożnością formułować w tym zakresie stosowne stanowiska. Dla przekształcenia formy rządów w państwie prawa właściwym rozwiązaniem jest zmiana konstytucji, a nie rozszerzanie zakresu kompetencji naczelných organów państwa poprzez nadinterpretację konstytucji.

Jest oczywiste, że w sytuacji, gdy konstytucja nie wylicza poszczególnych aktów podlegających obowiązkowi podpisu przez Prezesa Rady Ministrów jako organ kontrasygnujący, a jedynie wskazuje, że wymóg kontrasygnaty dotyczy „aktów urzędowych” Prezydenta RP, ustalenia dotyczące zakresu „aktów urzędowych” są o tyle istotne, iż mogą one decydować o wzajemnych relacjach wewnątrz władzy wykonawczej, prowadząc do niepotrzebnych napięć politycznych. Rozszerzanie zakresu kontrasygnaty na akty nieistotne prawnie lub na czynności faktyczne prezydenta – w przypadku ich nieudzielenia, czego skutkiem będzie nieważność danego aktu – może prowadzić do niespójności konstytucyjnej konstrukcji kontrasygnaty³⁶.

33 Patrz. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 57.

34 Tak: A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 221; B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. część II*, „Ius Nowum” 2011, nr 3, s. 138; por. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 159–160.

35 *Ibidem*, s. 138.

36 Patrz. K. Wojtyczek, *Zasada kontrasygnaty w Polskim prawie konstytucyjnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, s. 154, [w:] S. Gebethner i R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych. Materiały XXXVI Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Jachranka 9–11 czerwca 1994 r.*, Warszawa 1997.

5. Ważność aktu urzędowego a kolejność składania podpisu przez Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów

Konstytucja z 1997 r. przyjmuje kontrasygnatę pojedynczą³⁷. Niewątpliwie wzmacnia to pozycję Prezesa Rady Ministrów jako szefa rządu. Warte jednak zastanowienia jest to, czy obecna Konstytucja RP dopuszcza zastąpienie Prezesa Rady Ministrów i dokonanie kontrasygnaty w imieniu premiera przez innego upoważnionego członka rządu. W sytuacji kontrasygnaty podwójnej wydaje się, że premier może upoważnić ministra współpodpisującego do złożenia podpisu również w jego zastępstwie. W chwili obecnej – w sytuacji, kiedy kontrasygnata jest wyłącznym uprawnieniem premiera – nie wydaje się, aby sędowanie tego obowiązku na innego członka rządu było możliwe³⁸. Podpis ten nie miałby znamion kontrasygnaty, co oznacza, że akt nim objęty byłby prawnie bezskuteczny. Trudno byłoby również wyegzekwować odpowiedzialność rządu za dany akt, co może mieć praktycznie miejsce, kiedy odpowiedzialność za akt urzędowy prezydenta ponosi bezpośrednio premier rządu, a pośrednio cały rząd. Należy jednak zauważyć, że w doktrynie można również znaleźć stanowiska dopuszczające możliwość dokonania kontrasygnaty przez wicepremiera³⁹.

Zgodnie z przyjętą przez obecną konstytucję koncepcją aktywnej prezydentury, głowa państwa może inicjować działania, których konsekwencją będą jej akty urzędowe, lub też może podejmować działania nieformalne nakierowane na inicjatywę rządu, czego rezultatem byłoby również wydanie aktu urzędowego. Ustawodawca zrezygnował z krytykowanego w doktrynie – a przez niektórych uważanego za błąd legislacyjny – sformułowania (art. 46 Małej konstytucji), że akty prezydenta kontrasygnują Prezes Rady Ministrów albo właściwi ministrowie, „którzy sprawę przedkładają prezydentowi”. Sformułowanie to mogło oznaczać, że prezydent jest bezwolny w wykonywaniu swoich kompetencji. Wydaje się, że obecnie obowiązująca konstytucja dopuszcza zarówno interpretację przyznającą prezydentowi prawo inicjatywy

37 Konstytucja RP z 1997 r. nie kontynuuje więc rozwiązań wcześniejszych wynikających z art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej, art. 14 Konstytucji kwietniowej, które przewidywały kontrasygnatę podwójną. Również w literaturze polskiej część autorów twierdzi, że art. 46 Małej konstytucji z 1992 r., wprowadzał kontrasygnatę podwójną w sprawach donioślejszych lub gdy nie można było ustalić właściwości rzeczowej. W rzeczywistości mamy do czynienia w tym przepisie z alternatywą rozłączną, co wyklucza podwójną kontrasygnatę.

38 B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa...*, s. 150.

39 Z. Witkowski dopuszcza to w sytuacji, gdy wicepremier zastępuje nieobecnego premiera. P. Sarnecki odrzuca możliwość upoważnienia generalnego, ale dopuszcza zastępstwo w przypadku konkretnie oznaczonych aktów. Obaj autorzy nie dopuszczają jednak do możliwości dokonania kontrasygnaty przez ministra wykonującego czynności w zastępstwie premiera. Patrz: Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 357; P. Sarnecki, *Uwaga nr 5 do art. 144 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 4.

w zakresie wydawania aktów kontrasygnowanych, co wynikałoby z samodzielnej pozycji prezydenta jako organu państwowego wybieranego w drodze wyborów powszechnych, jak i interpretację, że to przedłożenie premiera lub ministra inicjuje wydanie aktu kontrasygnowanego. Jak się podkreśla w doktrynie, „w przeważającej ilości przypadków wydanie aktu wymagającego kontrasygnaty następować winno z inicjatywy rządowej. Niekiedy wynika to wprost z przepisu, niekiedy zaś [...] z ogólnej reguły o przekazaniu prowadzenia polityki państwa rządowi”⁴⁰. Prezydent ma jednak prawo jako organ samodzielny odmówić wydania aktu urzędowego. Należy założyć, że odmowa taka nie może dezawuować polityki prowadzonej przez rząd. Podobnie premier nie ma obowiązku kontrasygnaty przekazanego mu aktu urzędowego – szczególnie wówczas, gdy akt ma charakter bezprawny. W tym przypadku można stwierdzić nawet, że jest to jego obowiązkiem.

Kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów aktu urzędowego prezydenta związana jest w świetle art. 144 ust. 2 Konstytucji z uzyskaniem przez dany akt ważności. Kiedy akt urzędowy staje się ważny i zaczyna wywoływać skutki prawne, związane jest z praktyką ustalającą charakter kontrasygnaty. Potocznie dominuje przeświadczenie, że kontrasygnata ma charakter następczy. W rzeczywistości jednak prezydent nie złoży swego podpisu bez gwarancji, iż premier wyraża na dany akt swoją zgodę. Tak więc każdy akt urzędowy Prezydenta RP uzyskuje skuteczność prawną po podpisaniu go przez niego samego i posiadaniu gwarancji podpisu premiera. Gwarancją jest złożenie kontrasygnaty na projekcie aktu. Tryb uzyskiwania kontrasygnaty premiera w szczegółach różni się jednak w zależności od tego, czy akt urzędowy wydawany jest na wniosek właściwego podmiotu i kto jest podmiotem wniosku (premier, Rada Ministrów lub właściwy minister), czy dany akt wydawany jest przez samego prezydenta w wykonaniu postanowień ustawowych lub dotrzymania terminów określonych w ustawie zasadniczej lub ustawach⁴¹.

Niezależnie od tego, kto jest inicjatorem wydania aktu urzędowego, praktyka w tym zakresie winna kształtować się z uwzględnieniem zasad kultury politycznej. W praktyce polskiej to Prezes Rady Ministrów, po wcześniejszym upewnieniu się co do zgody Prezydenta RP na dany akt, pierwszy składa swoją kontrasygnatę. Projekt aktu opatrzonej podpisem premiera następnie przedkładać jest prezydentowi, który go podpisuje. Wydaje się, że ta praktyka nakierowana na współdziałanie prezydenta i premiera wskazuje na zachowanie spójności działania władzy wykonawczej jako całości i pozbawiona jest elementów dominacji, co pozwala na zachowanie autonomicznej pozycji w systemie organów państwowych.

40 Cyt. A. Rakowska, *Kontrasygnata...*, s. 241.

41 Patrz: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 185–190.

Literatura

- Banaszak, B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Borkowski T., *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Complak K., *System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11.
- Deryng A., *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934.
- Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1982.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Konstytucja 3 Maja*, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1981.
- Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1959.
- Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980.
- Mojak R., [w:] W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Opaliński B., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3.
- Patyra S., *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.
- Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Sarnecki P., *Uwaga nr 2, 5, 13 do art. 144*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Skotnicki K., *Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź 2016.
- Szymczak T., *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, S. I, z. 38.
- Tuleja P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995.
- Wilga W., *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4(16).
- Winczorek P., *Problem bardziej polityczny i moralny niż prawny*, „Prawo co dnia” dodatek do „Rzeczypospolitej” z 18 lipca 2006 r.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Wojtyczek K., *Zasada kontrasygnaty w Polskim prawie konstytucyjnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] S. Gebethner i R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustro-*

jowe w rozwiązaniach konstytucyjnych. Materiały XXXVI Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Jachranka 9–11 czerwca 1994 r., Warszawa 1997.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z 17 marca 1921 roku – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. R.P., nr 44, poz. 267 z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. R.P., nr 30, poz. 227.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku – *O wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz.U., nr 84 z dnia 23 listopada 1992 r., poz. 426.

Ustawa konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U., nr 19, poz. 101.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 roku, sygn. akt K 4/06, OTK ZU, seria A, nr 3, poz. 33, Dz.U. z 2006 r., nr 51, poz. 377.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnik dziedzictwa narodowego. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. (sygn. akt Kp 2/15)

Anna Michalak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z racji swej najwyższej mocy prawnej stanowi fundament i określa podstawowe zasady regulujące ochronę dziedzictwa narodowego w Polsce¹. Odnoszące się bezpośrednio do tej materii przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej – art. 5 i art. 6 Konstytucji – stanowią, że „Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego” oraz „stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Dla skonstruowania ustrojowego modelu ochrony dziedzictwa narodowego pomocne będą też inne wartości konstytucyjne, tj. zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz pojęcie dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji) czy zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zobowiązanie do strzeżenia dziedzictwa narodowego jest wyrazem i konsekwencją przekonania ustrojodawcy

1 Zdefiniowanie tego pojęcia nasuwa wiele wątpliwości, a ustawodawca konstytucyjny w tym zakresie nie zawsze jest konsekwentny [w konstytucji odnajdziemy następujące określenia odnoszące się do tego przedmiotu ochrony: „dziedzictwo Narodu” (preambuła), „dziedzictwo narodowe” (art. 5), „dobra kultury” (art. 6 ust. 1 i art. 73), „narodowe dziedzictwo kulturalne” (art. 6 ust. 2)]. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy, że termin ten rozumieć należy jako „zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej” (zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 50). Jednocześnie, zdając sobie sprawę z tego, że dobra kultury stanowią jedno ze źródeł tożsamości narodowej i wchodzi w skład dziedzictwa narodowego, uznajemy, że jest to pojęcie szersze, obejmujące nie tylko materialne świadectwa rozwoju cywilizacyjnego, lecz także dorobek umysłowy i duchowy określonej społeczności (zob. także M. Trzeciński, *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010, s. 17). W tym kontekście w dalszych rozważaniach posługiwać się będę terminem „dziedzictwo narodowe” jako określeniem najpełniej oddającym szeroki zakres ochrony gwarantowany w rozdziale I konstytucji.

co do tego, że owo dziedzictwo narodowe to wartość konstytucyjna zasługująca na ochronę. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „na gruncie prawa polskiego wyróżniona została odrębna kategoria dóbr prawnie chronionych zwana dziedzictwem narodowym, a ich ochrona podniesiona została do rangi jednej z czterech podstawowych wartości w systemie prawa polskiego. Tym samym wszystkie organy Rzeczypospolitej są obowiązane interpretować i stosować przepisy prawne w sposób umożliwiający skuteczną ochronę tej kategorii dóbr i wartości”².

Również w preambule znajdziemy odniesienie do interesujących nas kwestii, choćby w zobowiązaniu, „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Dopełnieniem norm programowych stanowiących zasady ustroju III Rzeczypospolitej jest pomieszczona w art. 73 Konstytucji wolność korzystania z dóbr kultury³.

Z kolei podstawowym przepisem obowiązującej Konstytucji RP, który reguluje pozycję ustrojową Prezydenta RP, jest jej art. 126, który sytuuje głowę państwa jako najwyższego przedstawiciela Polski oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej. Powierza mu również obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wymienione zadania Prezydent RP wykonuje w zakresie i na zasadach, które zostały określone w ustawie zasadniczej oraz ustawach⁴.

Jak wskazałam wyżej, w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. ustrojodawca zagwarantował szczególną ochronę dziedzictwa narodowego, a zgodnie z art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej nad jej przestrzeganiem czuwa Prezydent Rzeczypospolitej. Wśród przedstawicieli doktryny nie ma wątpliwości co do tego, że zacytowane postanowienie ustawy zasadniczej oznacza przede wszystkim nakaz szczególnej dbałości o przestrzeganie konstytucji przez samego prezydenta. Funkcja ta nie sprowadza się jednak tylko do przestrzegania zasady legalizmu, ale również zobowiązuje prezydenta do obserwowania po tym kątem działalności innych organów władzy publicznej i wykorzystywania konkretnych procedur i kompetencji do przeciwdziałania naruszeniom konstytucji⁵.

Nie budzi także wątpliwości, że nakaz czuwania nad przestrzeganiem konstytucji – w związku z ustrojowym modelem ochrony dziedzictwa narodowego – rodzi także obowiązki prezydenta w tej sferze. Jego szczegółowe zadania w dziedzinie ochrony

2 Zob. wyrok SN z dnia 12 grudnia 1997 r., sygn. akt III RN 74/97, http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx [dostęp 10.08.2016].

3 Terminem tym określa się wartość należącą do świata kultury, która może stanowić przedmiot ochrony prawnej. Zgodzić przy tym należy się z poglądem, że nie każde dobro kultury jest zabytkiem, ale każdy zabytek jest dobrem kultury, gdyż może ono być przedmiotem powstałym współcześnie (por. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Kraków 2007, s. 43).

4 P. Tuleja, K. Kozłowski, *Komentarz do art. 126 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

5 Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 248; A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 92.

zabytków precyzują również ustawy zwykłe [jak np. ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm., dalej: ustawa o zabytkach) czy też ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. – o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (Dz.U., nr 21, poz. 90, ze zm., dalej: ustawa o zabytkach Krakowa)]. Niemniej wskazane w nich uprawnienia głowy państwa mają bardzo wyraźnie określony zakres i sposób realizowania.

Pierwszy z wymienionych aktów prawnych przewiduje uprawnienie prezydenta do uznawania – w drodze rozporządzenia na wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – zabytku za pomnik historii. Rozporządzenie to jest ogłaszane w „Dzienniku Ustaw” i wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Pomnik Historii jest jedną z czterech form ochrony zabytków. Od roku 1994 do chwili obecnej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wpisał ponad 60 obiektów na listę Pomników Historii. Uznanie za Pomnik Historii oznacza nadanie danemu zabytkowi lub parkowi kulturowemu szczególnej rangi ze względu na jego wartość dla kultury narodowej (zob. np. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Gdynia – historyczny układ urbanistyczny śródmieścia”, Dz.U. z 2015 r., poz. 356; oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Łódź – wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego”, Dz.U. z 2015 r., poz. 315).

Natomiast zgodnie z treścią ustawy o zabytkach Krakowa, prezydent powołuje przewodniczącego i członków Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa (dalej: SKOZK), który dysponuje środkami Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (dalej: Fundusz). Kancelaria Prezydenta RP zapewnia Komitetowi obsługę administracyjno-organizacyjną przez działające w Krakowie Biuro SKOZK. Natomiast Prezydent RP ma zasadniczy wpływ na skalę pomocy Państwa dla procesu restauracji krakowskich zabytków, gdyż występuje za pośrednictwem Rady Ministrów do Sejmu RP o ujęcie w ustawie budżetowej odpowiedniej dotacji dla Funduszu. Dotacja ta jest przekazywana Komitetowi za pośrednictwem Kancelarii Prezydenta RP⁶.

Wydaje się jednak, że w sposób najpełniejszy kompetencje prezydenta wynikające z obowiązku czuwania nad przestrzeganiem konstytucji w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego mogą być (czy raczej powinny być) realizowane w ramach uprawnień głowy państwa o charakterze generalnym. Mam tu na myśli prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej i możliwość złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z ustawą zasadniczą.

6 W latach 2009–2012 Kancelaria Prezydenta RP oddawała każdego roku do dyspozycji SKOZK sumę 42,0 mln zł, w 2013 r. – 39,8 mln zł, w latach 2014 i 2015 – 30,0 mln zł. Podobnie w 2016 r. Kancelaria Prezydenta RP przekaze 30 mln zł na restaurację krakowskich zabytków. Kwoty przekazywane z budżetu państwa za pośrednictwem Kancelarii Prezydenta RP oraz zbliżone kwotowo nakłady własne właścicieli i użytkowników zabytków pozwalają każdego roku prowadzić intensywne prace rewaloryzacyjne w ponad 100 obiektach na terenie Krakowa (<http://www.skoz.pl/rola-prezydenta-rp.html>, dostęp 24.06.2016).

W praktyce konstytucyjnej przyjęło się, że są pewne sfery ustawodawstwa, w których Prezydent RP jest szczególnie predystynowany do występowania z inicjatywą ustawodawczą. Dotyczy to przede wszystkim inicjatyw, których przedmiotem jest regulowanie działania organów władzy sądowniczej⁷. W moim przekonaniu sferą taką powinna być również szeroko pojęta troska o dobra kultury, obejmująca także ochronę zabytków. Jednakże do tej pory osoby piastujące urząd Prezydenta RP tylko trzykrotnie skorzystały z prawa inicjatywy ustawodawczej w celu zagwarantowania ochrony szeroko rozumianego dziedzictwa narodowego [por. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 1 lipca 2013 r. (ustawa została uchwalona dnia 24 kwietnia 2015 r., Dz.U., poz. 774), przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia Pamięci „Żołnierzy Wyklętych” z dnia 1 marca 2010 (ustawa została uchwalona dnia 3 lutego 2011 r., Dz.U., nr 32, poz. 160) oraz przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia Pamięci Powstania Warszawskiego z 29 lipca 2009 r. (ustawa została uchwalona dnia 9 października 2009 r., Dz.U., nr 206, poz. 1588)].

Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji RP oznacza, w pewnych sytuacjach, konieczność oceny zgodności działań innych organów państwa z Konstytucją RP. Z prawa skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z konstytucją aktu normatywnego dotyczącego dziedzictwa narodowego Prezydent RP skorzystał po raz pierwszy – w ramach kontroli prewencyjnej, o której mowa z art. 122 ust. 3 ustawy zasadniczej – w 2015 r. Przedmiotem kontroli uczynił przepisy ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim przewidywały ustanowienie nowej i w założeniu projektodawcy efektywniejszej formy ochrony zabytków ruchomych – Listy Skarbów Dziedzictwa.

Wnioskodawca zauważył, że jednym z najistotniejszych celów ustawy zmieniającej jest zwiększenie instrumentów ochrony konserwatorskiej oraz uprawnień kontrolnych ministra w odniesieniu do zabytków ruchomych o doniosłej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Z dotychczasowych funkcjonujących czterech form ochrony zabytków „wszystkie dotyczą zabytków nieruchomych, a zabytków ruchomych dotyczy wyłącznie wpis do rejestru zabytków”.

Zastrzeżenia natury konstytucyjnej budziły – zdaniem Prezydenta RP – dwie regulacje ustawy zmieniającej. Pierwsza umożliwia wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa zabytku ruchomego, zaliczanego do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach⁸, na podstawie decyzji wydanej przez ministra

7 P. Tuleja, K. Kozłowski, *Komentarz do art. 126 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II.

8 Zgodnie z tym przepisem, postępowanie dotyczące restytucji zabytku może być prowadzone w odniesieniu do zabytku zaliczanego do jednej z następujących kategorii: 1) zabytków archeologicznych, które mają więcej niż 100 lat, wchodzą w skład zbiorów archeologicznych lub zostały pozyskane w wyniku badań archeologicznych bądź przypadkowych odkryć; 2) ele-

z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego. Druga regulacja stanowi o przejściu w drodze decyzji zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa i jego przejściu na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku.

We wniosku wskazano, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa wiąże się z nałożeniem ograniczeń na właściciela w zakresie: posiadania (m.in. art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej), używania (m.in. art. 1 pkt 13 i 17 ustawy zmieniającej) i dysponowania (m.in. art. 1 pkt 20 i 21 ustawy zmieniającej) zabytkiem ruchomym. Ustawodawca nakazuje też właścicielowi zabytku ruchomego informować ministra m.in. o zmianach w strukturze i stanie prawnym zabytku, ewentualnych zagrożeniach, miejscu jego przechowywania (art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej) oraz przywiezieniu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 pkt 27 ustawy zmieniającej). Podobnie jak zabytki wpisane do rejestru zabytków, zabytki ruchome, o których mowa w zakwestionowanych przepisach, nie mogą być wywożone za granicę na stałe (art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej). Ich wywóz dopuszczalny jest na podstawie jednorazowego pozwolenia czasowego (art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej). Ustawodawca wprowadził jednak dalej idące ograniczenia własności, zakazując wywożenia za granicę zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa zarówno na podstawie wielokrotnego pozwolenia indywidualnego na czasowy wywóz (art. 1 pkt 23 ustawy zmieniającej), jak i wielokrotnego pozwolenia ogólnego (art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej). Każdy, kto otrzymał przewidziane w ustawie

mentów stanowiących integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat; 3) wykonanych ręcznie dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieł malarstwa, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 4 i 5, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 150 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 4) wykonanych ręcznie na dowolnym materiale akwareli, gwaszy i pastelów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 30 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 5) mozaik, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 1 i 2, oraz rysunków wykonanych ręcznie przy użyciu dowolnej techniki i na dowolnym materiale, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 6) oryginalnych dzieł grafiki i matryc do ich wykonania oraz oryginalnych plakatów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 7) oryginalnych rzeźb, posągów lub ich kopii wykonanych tą samą techniką co oryginał, nieobjętych kategorią wskazaną w pkt 1, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 8) fotografii, filmów oraz ich negatywów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 9) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach inkunabułów i manuskryptów oraz map i partytur muzycznych, liczących więcej niż 50 lat, które nie są własnością ich twórców; 10) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach książek, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 11) map drukowanych, które mają więcej niż 200 lat; 11a) kolekcji i przedmiotów z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 12) kolekcji o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 13) środków transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 14) innych kategorii, niewymienionych w pkt 1–13, obejmujących zabytki, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro.

pozwolenie na wywóz zabytku, obowiązany jest przywieźć go do kraju w okresie ważności tego pozwolenia (art. 1 pkt 26 ustawy zmieniającej). Ustawa zmieniająca upoważnia ponadto ministra do regulacji w drodze rozporządzenia m.in. zakresu danych gromadzonych na Liście Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej), trybu wydania pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej), wymagań dotyczących ochrony przechowywanego i przewożonego zabytku (art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej), warunków i trybu udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie i restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 33 ustawy zmieniającej).

W ocenie prezydenta, pierwsze z zaskarżonych unormowań jest przepisem nieprecyzyjnym, a tym samym naruszającym zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do kompetencji ministra, ustawodawca posłużył się bowiem wyrażeniem niedookreślonym i wartościującym (zabytki ruchome „o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego”) oraz odesłaniem do innego przepisu ustawy o ochronie zabytków. Zakwestionowany przepis nie wskazuje wprost, jakie kategorie zabytków ruchomych podlegają wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa, odsyłając zamiast tego do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Przepis ten jednakże nie stanowi o zabytkach ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, ale przewiduje wyłącznie kryteria identyfikacji zabytków podlegających procedurze restytucyjnej w wypadku ich bezprawnego wywozu za granicę państwa. Kryteria te, zdaniem prezydenta, są zaś nieadekwatne do zagadnienia regulowanego w kwestionowanym przepisie ustawy zmieniającej. We wniosku wskazano, że odesłanie zawarte w zakwestionowanym przepisie tworzy mechanizm „nadmiernie skomplikowany [...] umożliwiający zbyt daleko posuniętą dowolność organu administracji w podejmowaniu [decyzji] o wpisie na Listę Skarbów Dziedzictwa” (s. 7 wniosku). W ocenie Wnioskodawcy, tezę o nieprecyzyjności normy ustawy zmieniającej uzasadnia też brak określenia przez ustawodawcę maksymalnej liczby zabytków podlegających wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa.

Wnioskodawca przyjął, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa prowadzi do nieproporcjonalnej kumulacji ograniczeń podstawowych uprawnień właściciela rzeczy, co jest niezgodne z art. 64 Konstytucji. Ustawodawca nakłada ponadto na właściciela, pod groźbą kary grzywny, szereg obowiązków informacyjnych dotyczących stanu oraz miejsca przechowywania zabytku ruchomego (art. 28 ust. 1 ustawy o zabytkach w związku z art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej). Ponadto zakwestionowany przepis, jak również przepis, do którego on odsyła, nie pozwalają określić „szczególnej procedury ustalania cech zabytku, która uwzględniałaby prawa i interesy dysponentów w trakcie postępowania związanego z wpisem w szczególności w zakresie ustalania wieku przedmiotów oraz ich wartości”.

Z kolei druga z zaskarżonych regulacji, w ocenie wnioskodawcy, narusza „zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasady ochrony zaufania do państwa

i prawa” wywodzone z art. 2 Konstytucji. „Sformułowanie przepisu nie pozwala bowiem jednoznacznie ustalić, kiedy niemożność usunięcia zagrożenia dla zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa następuje i czy na ustalenie wystąpienia tej niemożności ma wpływ zachowanie właściciela lub posiadacza zabytku, to jest czy niemożność powstała jako wyraz jego woli, czy też na jej powstanie nie miał wpływu lub wyraźnie się jej sprzeciwiał. Dysponent zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa na podstawie decyzji organu administracji rządowej wydanej (co możliwe) bez jego zgody – po zaznajomieniu się z brzmieniem art. 50 ustawy o zabytkach⁹ może mieć uzasadnione wątpliwości, w jakich okolicznościach dopuszczalna będzie ingerencja władz państwowych w wykonywanie gwarantowanego mu konstytucyjnie prawa własności, z możliwością odjęcia własności włącznie” (s. 10 wniosku).

Zdaniem prezydenta, przepis ten jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przemawiać za tym mają następujące argumenty: Po pierwsze, stanowiąc o odjęciu własności zabytku ruchomego, ustawodawca posłużył się nieprecyzyjnym wyrażeniem: „przejęcie przez ministra [...] na własność Skarbu Państwa [...] za odszkodowaniem”. Po drugie, zakwestionowany przepis nie określa procedury, w ramach której ma dojść do odjęcia dotychczasowemu właścicielowi prawa własności zabytku ruchomego. Brak jest tym samym kryteriów określenia wartości rynkowej zabytku ruchomego w celu wypłacenia odszkodowania dotychczasowemu właścicielowi. Po trzecie, unormowanie to stosowane w związku z innymi przepisami ustawy o ochronie zabytków może prowadzić do nadmiernej ingerencji organu administracji rządowej. Od decyzji tego organu bowiem zależy, czy właściciel zabytku ruchomego otrzyma dotację celową na wyposażenie i ochronę pomieszczenia, w którym przechowywany jest zabytek. Odmowa przyznania takiej dotacji, zwłaszcza niezamożnemu właścicielowi zabytku

9 Zgodnie z art. 50 ustawy o zabytkach, w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywieżenia za granicę, wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Czasowe zajęcie zabytku ruchomego polega na przekazaniu go, w zależności od rodzaju zabytku, do muzeum, archiwum lub biblioteki. Natomiast w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Przepisy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio (ust. 3). Jeżeli jednak nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, o którym mowa wyżej: zabytek ruchomy może być przejęty przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku; zabytek nieruchomy może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (ust. 4).

ruchomego, może in casu prowadzić do powstania sytuacji zagrożenia, o której mowa w zakwestionowanym przepisie, uzasadniając tym samym przejęcie zabytku na własność Skarbu Państwa. Po czwarte, zakwestionowany przepis nie jest konieczny dla realizacji celu, jakim jest ochrona zabytku przed zniszczeniem, uszkodzeniem, kradzieżą, zaginięciem lub nielegalnym wywiezieniem. Ustawodawca, upoważniając do odjęcia własności zabytku ruchomego, nie rozważył mniej restrykcyjnych środków ograniczających prawo właściciela. W ocenie wnioskodawcy, „[u] podstaw wprowadzenia tej konstrukcji prawnej legło nieuzasadnione przekonanie, że relacja pomiędzy właścicielem [...] a organem administracji [...] musi mieć zawsze antagonistyczny charakter. Nie rozważono możliwości aktywizacji organ[u] ochrony zabytków poprzez zobowiązanie go do podejmowania działań wspomagających (ułatwiających) usunięcie zagrożenia. [...] przy współudziale organu ochrony zabytków zmniejszenie istniejącego zagrożenia dla zabytku umożliwiałoby pozostawienie tego zabytku we władaniu jego dotychczasowego dysponenta” (s. 12–13 wniosku).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 2016 r. (sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU 23/A/2016) nie podzielił argumentacji prezydenta. Stwierdził, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji, jest precyzyjny. Przepis ten wraz z innymi przepisami ustawy o ochronie zabytków pozwala w sposób jednoznaczny zrekonstruować: a) adresata (tj. ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego), b) kompetencję (tj. prowadzenie Listy Skarbów Dziedzictwa oraz dokonywanie wpisów zabytków ruchomych), c) podmiot, którego obowiązki powstają lub aktualizują się wraz z dokonaniem czynności konwencjonalnej (właściciela zabytku ruchomego) oraz granice wykonywania kompetencji (m.in. art. 3 pkt 1 i 3, art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach). Zakwestionowany przepis wprost określa podmiot legitymowany do dokonania wpisu lub złożenia wniosku o wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa (tj. minister, właściciel zabytku ruchomego) oraz jednoznacznie wskazuje procedurę postępowania. Wpis ma formę decyzji, co oznacza zastosowanie przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm.).

Artykuł 1 pkt 6 ustawy zmieniającej jest też – w ocenie sądu konstytucyjnego – przepisem komunikatywnym. Użyte przez prawodawcę wyrażenie „zabytek ruchomy” zostało ustawowo zdefiniowane, a wymierny i obiektywny charakter kryteriów, do których odsyła zakwestionowany przepis, nie pozwala podzielić argumentu wnioskodawcy, że odesłanie w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej jest niejasne i czyni stosowanie prawa nadmiernie skomplikowanym. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił ponadto, że użyte przez ustawodawcę wyrażenie niedookreślone odpowiada specyfice dziedziny podlegającej regulacji. Charakterystyczną cechą zarówno krajowych, jak i unijnych przepisów o ochronie zabytków jest pozostawienie organom administracji jawnego luzu decyzyjnego (np. art. 15 ust. 1 ustawy o zabytkach; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012,

Dz.Urz. UE L 159 z 28.05.2014, s. 1–10). Umożliwia on uwzględnienie, że indywidualny charakter obiektów określanych jako zabytki powoduje niepowtarzalność sytuacji i stosunków prawnych, których są przedmiotami. „Nie istnieją dwa identyczne zabytki; choćby nawet ich rodzaj, forma, styl, cel wytworzenia czy warsztat były tożsame, to przesłanki historyczne, warunki, w jakich były używane w przeszłości, związki z konkretnymi wydarzeniami i osobami różnicują je”¹⁰.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej jest precyzyjny i komunikatywny. Przepis ten nie uchybia zasadom techniki prawodawczej w stopniu, który przesądzałby o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionym w świetle wartości wskazanych w preambule konstytucji i nie stanowi nadmiernego ograniczenia prawa własności. Przemawiały za tym kumulatywnie następujące argumenty:

Po pierwsze, wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa są objęte jedynie zabytki podwójnie kwalifikowane. W pierwszej kolejności zabytek musi bowiem spełniać kryteria wynikające z art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach, następnie zaś musi zostać uznany za rzecz o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego. W tym zaś kontekście istotne jest, że odesłanie do art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach wyklucza możliwość objęcia wpisem rzeczy ruchomych, które są własnością ich twórców. Zważywszy, że z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa wiąże się ograniczenie prawa własności, organ władzy publicznej zobowiązany jest do ścisłej wykładni kryterium „szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego” z uwzględnieniem, że art. 5 i art. 6 ust. 1 Konstytucji stanowią o dziedzictwie narodowym.

Po drugie, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa nie prowadzi do zmniejszenia wartości przedmiotu własności, nie stanowi bezpośredniej ingerencji w rzecz ruchomą, a ponadto nie ogranicza wszystkich uprawnień wynikających z prawa własności. W szczególności wpis nie ogranicza *per se* możliwości uzyskiwania dochodów z rzeczy ruchomej lub uprawnienia do rozporządzania nią (por. pkt 2 tej części uzasadnienia). Niektóre kompetencje ministra związane z ochroną zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa, i wynikające stąd ograniczenia uprawnień właściciela, są analogiczne do – wynikających z dotychczasowego stanu prawnego – kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do ochrony zabytków wpisanych do rejestru zabytków (np. art. 1 pkt 9, 10, 17, 18, 19 i 21 ustawy zmieniającej).

Po trzecie, oceniając proporcjonalność *sensu stricto* zaskarżonej regulacji, należało uwzględnić, że wpis ma formę decyzji administracyjnej wydawanej w ramach procedury uregulowanej w kpa oraz podlega sądowoadministracyjnej kontroli na podstawie przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym* (tekst jedn. Dz.U. 2012.270, ze zm.). Za bezzasadny – zdaniem Trybunału – należało zatem uznać argument wnioskodawcy o braku procedury, która gwarantowałaby ochronę praw właściciela zabytku ruchomego.

10 Por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo...*, s. 143.

Po czwarte, nie stanowi nadmiernego ciężaru związanego z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa obowiązek przechowywania zabytku ruchomego w zabezpieczonym technicznie lub bezpośrednio chronionym fizycznie pomieszczeniu (art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej). Obowiązek ten stanowi uszczegółowienie adresowanego do właściciela nakazu opieki nad zabytkiem (art. 5 ustawy o ochronie zabytków). Ponadto właścicielom zabytków, którzy nie są w stanie w konkretnych okolicznościach faktycznych dołożyć należytej staranności i spełnić ustawowego standardu opieki nad zabytkiem, ustawodawca stworzył warunki uzyskania stosownej pomocy państwa albo w formie przechowania zabytku w pomieszczeniu należącym do państwowej instytucji kultury, albo w formie dotacji celowej na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenie techniczne (art. 1 pkt 13 i 34 ustawy zmieniającej).

Po piąte, nie stanowi nadmiernego ciężaru związanego z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa ani zakaz wywożenia na stałe zabytków ruchomych wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej), ani zakaz ich wywożenia na podstawie pozwolenia innego niż jednorazowe (art. 1 pkt 22–24 ustawy zmieniającej). Zakazy te znajdują uzasadnienie w ochronie struktury i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa podlegającym wpisowi zabytkom, które niejednokrotnie charakteryzuje też ścisły związek z miejscem ich przechowywania oraz doniosłe znaczenie dla lokalnej, regionalnej lub narodowej tożsamości.

Trybunał podkreślił, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej stanowi funkcjonalne i racjonalne – z uwagi na stratyfikację ochrony najcenniejszych zabytków ruchomych – uzupełnienie obowiązujących norm prawnych. Należy bowiem zauważyć przed wejściem w życie ocenianej regulacji, że zabytek ruchomy wpisany do rejestru mógł być „przejęty przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku” (art. 50 ust. 4 pkt 1 ustawy o zabytkach). Ponadto art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej wpisuje się w tendencję legislacyjną sięgającą 1918 r. Pomimo różnego kontekstu aksjologicznego, historycznego oraz różnych rozwiązań szczegółowych, zagrożenie zniszczeniem, uszkodzeniem albo nielegalnym wywozem upoważniało organy władzy publicznej do wywłaszczenia z zabytku ruchomego (art. 22 dekretu z 1918 r.¹¹, art. 18 rozporządzenia z 1928 r.¹² oraz art. 33 w związku z art. 25 ustawy z 1962 r.¹³). Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wywłaszczenie uregulowane w art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej spełnia wymóg celowości, niezbędności, sprawiedliwości proceduralnej oraz sprawiedliwości wyrównawczej, a ponadto uzasadnienia je specyfika regulowanej materii oraz tendencja legislacyjnej. W konsekwencji uznał zgodność tej procedury z konstytucją.

11 Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury („Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1918, nr 16, poz. 36).

12 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U., nr 29, poz. 265 ze zm.).

13 Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U., nr 10, poz. 48 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 98, poz. 1150 ze zm.).

Biorąc pod uwagę obecnie funkcjonujący model ochrony zabytków i opieki nad nimi przewidziany w uregulowaniach obowiązującej ustawy o zabytkach¹⁴, zastrzeżenie budzi przede wszystkim zakres regulacji poddanych kontroli – będącego związanym granicami zaskarżenia – Trybunału Konstytucyjnego. W literaturze przedmiotu rozwiązania prawne związane ze sprawowaniem pieczy nad dziedzictwem narodowym budzą bowiem od lat szereg wątpliwości związanych z uprawnieniami służb konserwatorskich skutkującymi nadmierną ingerencją w prawo własności dysponentów zabytków. Decyzja o skierowaniu pierwszego wniosku prezydenta w trybie kontroli abstrakcyjnej o zbadanie zgodności z konstytucją regulacji z tego obszaru prawa powinna zatem skutkować lepszym rozoznaniem co do funkcjonowania wszystkich uregulowań ustawy o zabytkach, nie zaś tylko potencjalnej niekonstytucyjności ustawy zmieniającej. Chęć skorzystania z trybu kontroli prewencyjnej (który jak pokazuje praktyka wcale nie gwarantuje szybszego rozpoznania sprawy) nie może usprawiedliwiać niedostrzeżenia innych wadliwych – z punktu widzenia wymogów ustawy zasadniczej – rozwiązań już funkcjonujących w sferze ochrony zabytków.

Mam na myśli przede wszystkim niekonstytucyjność procedury wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków na mocy ustawy o zabytkach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 75, poz. 474).

Gminna ewidencja zabytków to prowadzony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zbiór kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. Przed wspomnianą nowelizacją zbiór ten obejmował jedynie obiekty objęte wojewódzką ewidencją zabytków znajdujące się na terenie gminy. Obecnie katalog ten został poszerzony. Zgodnie z treścią art. 22 ust. 5 ustawy o zabytkach gminna ewidencja zabytków obejmuje zabytki nieruchomości wpisane do rejestru, inne zabytki

14 Ustawodawca odróżnia na gruncie komentowanej ustawy ochronę zabytków sprawowaną przez organy administracji publicznej od opieki nad zabytkami. Opieka nad zabytkiem ma charakter zindywidualizowany. Odpowiedzialny za nią jest bowiem aktualny dysponent zabytku, czyli jego aktualny właściciel lub posiadacz. Sprawowanie opieki nad zabytkiem oznacza konieczność przestrzegania przepisów ustawy o zabytkach, bez względu na fakt, czy zabytek jest zabytkiem rejestrowym czy nierejestrowym. Zakres tego obowiązku został określony przez ustawodawcę. Rola dysponenta zabytku (zarówno właściciela, jak i posiadacza) sprowadza się przy tym do starannego postępowania w stosunku do zabytku, jak najdłuższego utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie oraz jak najlepsze jego wykorzystanie dla dobra ogółu ze względu na jego walory historyczne czy naukowe. W konsekwencji zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone, zaś treść ustawowego ograniczenia sygnalizuje przepis art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. 2016, poz. 380, ze zm.), zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267).

nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Gminna ewidencja zabytków zmieniła także swój charakter prawny. O ile przed nowelizacją miała charakter porządkowy i nie wpływała na uprawnienia właściciela nieruchomości, o tyle po nowelizacji już tak nie jest. Po pierwsze, do art. 19 ustawy o zabytkach dodany został ust. 1a, zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy, ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, a także o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego musi uwzględniać m.in. ochronę zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Po drugie, ograniczenia prawa własności w zakresie nieruchomości wpisanych do gminnej ewidencji zabytków przewiduje także ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.), a także ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.), nakazując dla tego typu obiektów uzgodnienia konserwatorskie na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy, a także na etapie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego.

Jak wynika z powyższego, gminna ewidencja zabytków nabrała nowego charakteru i stała się nienazwaną prawną formą ochrony zabytków ograniczającą istotnie prawa właścicielskie, a także wpływającą na wartość nieruchomości. Obecna procedura wpisu może być niewystarczająca z punktu widzenia ochrony prawa własności wyrażonej w art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, a także może okazać się nieproporcjonalna w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Może także naruszać konstytucyjną zasadę równej ochrony praw właściciela a wobec braku obowiązku informowania właścicieli nieruchomości o dokonanych wpisach także art. 45 ust. 1 Konstytucji. W zależności od wybranej prawnej formy ochrony zabytków ich dysponenti traktowani są w różny sposób i z różną intensywnością (wpis do rejestru zabytków odbywa się bowiem w ramach postępowania administracyjnego, a procedura uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest jawna, co gwarantuje właścicielowi możliwość uczestniczenia w procesie, natomiast ujęcie obiektu w gminnej ewidencji nie zapewnia uczestnictwa dysponenta zabytku, choć sądy administracyjne uznają, że wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, który zbliżony jest w skutkach do wpisu do rejestru zabytków, podlega kontroli sądowej, w tym także z punktu widzenia spełnienia przez obiekt ustawowej definicji zabytku)¹⁵.

15 Zastrzeżenia co do potencjalnej niekonstytucyjności omawianej procedury zgłaszał m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, kierując 15 października 2013 r. wystąpienie m.in. do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (sygn. RPO/706860/12/IV/403.3 RZ), natomiast skutecznie regulacje te zostały skierowane do sądu konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej (Trybunał Konstytucyjny będzie orzekał w tym zakresie w sprawie o sygn. akt SK 3/15). Szerzej na temat zob. A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 117.

Odnosząc się natomiast do uprawnień prezydenta w zakresie inicjowania postępowania legislacyjnego, w moim przekonaniu należałoby podjąć próbę wprowadzenia kategoryzacji zabytków objętych ochroną. Postulaty takie zgłaszają nie tylko właściciele zabytków w kontekście procedur związanych z finansowaniem prac przy zabytkach, ale także przedstawiciele organów ochrony zabytków¹⁶. Pewne próby w tym zakresie wprowadzają rady gmin, które w uchwałach podejmowanych odnośnie do zasad finansowania opieki nad zabytkami wprowadzają kategorie zabytków. Nie do końca jasne jest stanowisko regionalnych izb obrachunkowych w tym zakresie. Kategoryzacja taka mogłaby jednak zostać wykorzystana nie tylko w procesie pozyskiwania środków na finansowanie opieki nad zabytkami, ale również jako możliwość wprowadzenia zróżnicowanego zakresu ochrony konserwatorskiej, tak jak w przypadku poszczególnych form ochrony zabytków nieruchomych, tj. układu urbanistycznego i zespołu budowlanego¹⁷.

Wskazane wyżej uwagi nie wyczerpują listy wątpliwości natury konstytucyjnej, które związane są z funkcjonującymi aktualnie regulacjami z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego czy też zastrzeżeń wynikających z istniejących luk ustawodawczych w tym zakresie. Niemniej jednak prezydent jako organ dysponujący zarówno uprawnieniem inicjowania postępowania legislacyjnego, jak i kompetencją poddawania aktów normatywnych kontroli sądu konstytucyjnego (w najszerszym zakresie gdyż obejmującym kontrolę abstrakcyjną i prewencyjną) powinien, wykorzystując swe prerogatywy, dążyć do jak najpełniejszego i zgodnego z konstytucją zabezpieczenia dziedzictwa narodowego, realizując dyrektywę preambuły ustawy zasadniczej, „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. W świetle postulatów niektórych przedstawicieli doktryny wskazujących na zbyt ograniczone kompetencje głowy państwa¹⁸ powyższe uwagi mogą przemawiać na rzecz braku konieczności rozszerzania tychże a raczej wskazywać na potrzebę faktycznego korzystania z tych już przysługujących.

16 Teoretycznie XIX-wieczne tynki, które spełniają kryterium definicji zabytku z ustawy o zabytkach, pomimo bardzo złego stanu zachowania, podlegają dokładnie takiej samej ochronie jak starsze, zalegające pod nimi XVI-wieczne polichromie, przy czym zazwyczaj skuteczne zabezpieczenie bądź odstonięcie zarówno jednych, jak i drugich jest niemożliwe technicznie. Dodatkowo te drugie z racji rzadkości występowania są zazwyczaj cenniejsze, a ich odstonięcie znacząco podkreśla historyczność obiektu. Jeszcze więcej problemów budzi brak ustawowej kategoryzacji zabytków archeologicznych (zob. *ibidem*, s. 65).

17 Por. wyroki NSA z dnia: 8 stycznia 2008 r., II OSK 1808/06, LEX nr 456293; 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 73; 27 stycznia 2011 r., II OSK 216/11, LEX nr 1083633; 28 września 2011 r., II OSK 668/11, LEX nr 1152181.

18 Zob. np. A. Jamróz, *W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, Białystok 2010, s. 195 i n. oraz powołana tam literatura.

Literatura

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Jamróż A., *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Jamróż A., *W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróż (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, Białystok 2010.
- Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Trzciniński M., *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010.
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Kraków 2007.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury („Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1918, nr 16, poz. 36).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.Urz. UE L 159 z 28.05.2014, s. 1–10).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U., nr 10, poz. 48 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 98, poz. 1150 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2016, poz. 380, ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. – *O narodowym funduszu rewitalizacji zabytków Krakowa* (Dz.U., nr 21, poz. 90, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym* (tekst jedn. Dz.U. 2012, nr 270, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446, ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o ustanowieniu narodowego dnia pamięci powstania warszawskiego (Dz.U., nr 206, poz. 1588).

Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 75, poz. 474).

Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o ustanowieniu narodowego dnia pamięci „żołnierzy wyklętych” (Dz.U., nr 32, poz. 160).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 1 lipca 2013 r. (Dz.U., poz. 774).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U., nr 29, poz. 265 ze zm.).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Łódź – wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego” (Dz.U. z 2015 r., poz. 315).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Gdynia – historyczny układ urbanistyczny śródmieścia” (Dz.U. z 2015 r., poz. 356).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., II OSK 1808/06, LEX nr 456293.

Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II OSK 216/11, LEX nr 1083633.

Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, onsaiwsa 2012, nr 4, poz. 73.

Wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 668/11, LEX nr 1152181.

Wyrok SN z dnia 12 grudnia 1997 r. (sygn. akt III RN 74/97, http://www.sn.pl/orzecznictwo/sitepages/Baza_orzeczen.aspx, dostęp 10.08.2016).

Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU 23/A/2016.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267.

Kariera sędziego w doktrynie konstytucyjnej: poszukiwanie równowagi między władzą sądowniczą i uprawnieniami Prezydenta Państwa

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa, Katedra Prawa Publicznego

1. Wprowadzenie

W artykule przeanalizowano przedstawioną w litewskiej doktrynie konstytucyjnej karierę sędziego, oceniając udział władzy sądowniczej i wykonawczej w tym procesie oraz stosunek między podmiotami wymienionych władz. W Konstytucji Republiki Litewskiej nie określono prawa osoby do bycia mianowaną na stanowisko sędziego w drodze bezstronnego i obiektywnego postępowania, jednak poszczególne elementy tej procedury powinny wynikać z zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹. Według doktryny konstytucyjnej Republiki Litewskiej w decydowaniu o ścieżce kariery sędziego uczestniczą dwa podmioty: przedstawiciele władzy sądowniczej, tj. Rada Sądownictwa, oraz podmiot władzy wykonawczej – Prezydent Litwy. Prezydent odgrywa w tym procesie istotną rolę, gdyż jego pozycja *sui generis* ma wpływ na granice niezależności sądów i sędziów². Uprawnienia Prezydenta Litwy w kształtowaniu władzy sądowniczej są określone w art. 84 i art. 112 Konstytucji, jak również w jurysprudencji Trybunału Konstytucyjnego.

Uprawnienia Prezydenta Litwy związane z kształtowaniem władzy sądowniczej niejednokrotnie badali litewscy naukowcy: ten temat w swoich pracach poruszyli m.in. V. Sinkevičius, G. Mesonis, I. Pukasanytė, jednak w niniejszym artykule na nowo zbadano stosunek między głową państwa i władzą sądowniczą oraz bilans ich współpracy. Zanalizowano też, na ile decyzje prezydenta dotyczące kariery sędziego są zgodne z zasadą odpowiedzialnego zarządzania oraz ochrony oczekiwań prawnych.

1 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt 16/98.

2 I. Pukasanytė, „Lietuvos Respublikos Prezidento konstituciniai įgaliojimai formuojant teisminę valdžią”. Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje, Vilnius 2011, s. 166.

2. Kariera sędziego a zasada jego niezawisłości

W art. 109 ust. 2 Konstytucji³ przewidziano, że sędzia i sądy w ramach wymiaru sprawiedliwości mają niezależność, która może być określona jako przyjęty w państwie system gwarancji, zapewniający funkcjonowanie sądu jako samodzielnego organu. Stwarza on sędziom warunki do sprawowania w sposób profesjonalny i nieograniczony sprawiedliwości, chroni sądy i sędziów przed politycznymi, ekonomicznymi i innymi naciskami z zewnątrz. Oznacza też, że to właśnie zgodnie z zasadą niezależności należy tworzyć władzę sądowniczą, mianować sędziów, ich awansować, przenosić w inne miejsce bądź dymisjonować.

W zaleceniu nr R(94) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów z dnia 13 października 1994 r. wskazano, że „należy zastosować wszelkie środki niezbędne do przestrzegania, ochrony i umacniania niezawisłości sędziów”⁴. W jurysprudencji konstytucyjnej Litwy⁵ wyróżnia się różne gwarancje niezależności sądów i sędziów:

- 1) immunitet sędziowski na czas służby,
- 2) immunitet osobisty sędziego,
- 3) przewidziane dla sędziów gwarancje o charakterze socjalnym (materiałnym),
- 4) autonomia władzy sądowniczej jako władzy pełnoprawnej,
- 5) gwarancje zabezpieczenia finansowego i materialno-technicznego sądów.

Mimo, że na Litwie obowiązuje system gwarancji, zapewniający niezależność sądom i niezawisłość sędziom, w litewskiej doktrynie konstytucyjnej nie zostały wyodrębnione gwarancje, związane ze ścieżką kariery sędziego. Konstytucja nie wymaga, by to zagadnienie było rozstrzygane bezstronnie i obiektywnie. Nie określa też materialnych podstaw kariery – nie sformułowano, jakie wymagania powinien spełniać kandydat, by został mianowany lub awansował. Konstytucja wypowiada się jedynie w sprawach gwarancji dla osób, które zyskały status sędziego, np. w art. 115⁶ określono przypadki, kiedy sędzia może być odwołany ze stanowiska w okresie, gdy przysługuje mu immunitet sędziowski. Konstytucja zawiera zamkniętą listę przesłanek do zdymisjonowania sędziego – lista ta nie może być rozszerzona ustawowo lub na mocy postanowień innych aktów prawnych.

3 Konstytucja Republiki Litewskiej. *Supra* note 3.

4 Zalecenie nr R(94) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich z dnia 13 października 1994 r. dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów, <http://www.lat.lt/lt/naujienos/pranesimai/p270/656.html> [dostęp 17.08.2016].

5 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 6 grudnia 1995 r., sygn. akt 3/95; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 18 kwietnia 1996 r., sygn. akt 12/95.

6 Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.

3. Podmioty decydujące w sprawach kariery sędziego

Podmioty uprawnione do podejmowania decyzji dotyczących ścieżki kariery sędziego (mianowanie, awans, odwołanie, jak też przeniesienie – zmiana miejsca pracy) są wskazane w Konstytucji. Podstawowym podmiotem jest Prezydent Państwa. Jednak w niektórych przypadkach decydem jest Parlament. Zgodnie z art. 112 ust. 2 Konstytucji, sędziów Sądu Najwyższego, a spośród nich – przewodniczącego, na wniosek prezydenta, mianuje i odwołuje Sejm; sędziów Sądu Apelacyjnego, a spośród nich – przewodniczącego, mianuje prezydent z akceptacją Sejmu; sędziów sądów rejonowych, okręgowych oraz wyspecjalizowanych, jak również ich przewodniczących mianuje oraz przenosi w inne miejsca pracy prezydent⁷.

Jednak wykładnia uprawnień prezydenta, ujętych w konstytucji, a dotyczących mianowania i odwołania sędziów, dotyczy także art. 112 ust. 5 Konstytucji. Głosi on, że w sprawie nominacji, awansu, przeniesienia lub dymisji sędziów prezydentowi doradza przewidziany ustawowo specjalny organ sądowniczy. Należy zaznaczyć, że w art. 112 ust. 5 Konstytucji⁸ nie podano dokładnej nazwy „przewidzianego ustawowo specjalnego organu sądowniczego”. Ta nazwa należy do dyspozycji ustawodawcy. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o sądach⁹ jest to Rada Sądownictwa; zgodnie z poprzednio obowiązującą ustawą o sądach była to Rada Sądów.

Jak określono w konstytucji, specjalny organ sądowniczy nie tylko wspiera prezydenta w kształtowaniu sądów, ale też jest przeciwwagą dla głowy państwa jako podmiotu władzy wykonawczej w tworzeniu korpusu sędziów. 9 maja 2006 r. Trybunał Konstytucyjny¹⁰ w postanowieniu stwierdził, że „ograniczeń i przeciwwagi, którą posiadają władza sądownicza (i jej organy) oraz inne władze publiczne (i ich organy) względem siebie, nie należy traktować jako mechanizmu przeciwdziałania. Dlatego byłoby niesłuszne i konstytucyjnie nieuzasadnione twierdzenie, że celem konstytucyjnym wspomnianych specjalnych organów sądowniczych jest rzekomo bycie przeciwwagą dla Prezydenta Państwa w tworzeniu korpusu sędziów. Należy podkreślić, że w tym procesie (zwłaszcza mając na uwadze ochronę konstytucyjnie uzasadnionego interesu publicznego, by system sądowniczy był kształtowany w sposób sprawiedliwy i przejrzysty, by wybór sędziów opierał się wyłącznie na ich odpowiednim przygotowaniu zawodowym i cechach osobowych, oraz innych okolicznościach, mających decydujący wpływ na ich przydatność bądź nieprzydatność do wykonywania zawodu

7 *Ibidem*, 3.

8 *Ibidem*.

9 „Valstybės žinios” 1994, nr 46-851.

10 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 9 maja 2006 r., „Valstybės žinios” 2006, nr 51-1894.

(pracy w konkretnym sądzie)) konieczne jest partnerstwo, współpraca między Prezydentem Państwa i specjalnym organem sądowym”. Z drugiej strony, określony w art. 112 ust. 5 Konstytucji specjalny organ należy traktować jako ważny element autonomii sądów.

Trybunał Konstytucyjny¹¹ w postanowieniu z 9 maja 2006 r. stwierdził, że określony w art. 112 ust. 5 Konstytucji ustawowo przewidziany specjalny organ sądowy ma uprawnienia konstytucyjne do doradzania prezydentowi w sprawie nominacji, dymisji, awansu i przenoszenia sędziów wszystkich sądów, z wyjątkiem mianowania i odwołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem V. Sinkevičiusa¹², przewidziany ustawowo w art. 112 ust. 5 Konstytucji specjalny organ sądowy w ramach tworzenia korpusu sędziów jest przeciwwagą dla prezydenta – politycznego organu władzy. W taki sposób zakłada się, że działalność wspomnianego organu powinna być przejrzysta, by ani system sądowy, ani prezydent, ani społeczeństwo nie miało uzasadnionych wątpliwości co do tworzonego korpusu sędziów. W przeciwnym wypadku nastąpiłby spadek zaufania społeczeństwa do prawa i do państwowego systemu prawnego. Dlatego też doradzanie prezydentowi przez wspomniany specjalny organ powinno być odpowiednio uzasadnione. Opinie dotyczące poszczególnych nominacji sędziowskich, awansu, przeniesienia lub dymisji sędziów, albo też ich niemianowania, nieawansowania, nieprzeniesienia lub nieodwołania mają być przedstawione w sposób jasny. Dlatego też zanim specjalny organ sądowy doradzi prezydentowi w sprawie sędziów sądów ogólnych bądź sędziów sądów wyspecjalizowanych, utworzonych na mocy art. 111 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek wyjaśnić i ocenić wszelkie istotne okoliczności, *inter alia* czy kandydat na stanowisko sędziego, bądź sędzia, którego proponuje się przenieść lub awansować, spełnia wymagania, czy posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe, dobrą reputację, czy nie istnieją inne okoliczności, ze względu na które nie może nastąpić nominacja, sędzia nie może awansować czy zostać przeniesionym. Należy zaznaczyć, że opinie wspomnianego specjalnego organu nie mogą opierać się na przypuszczeniach lub subiektywnych przekonaniach jego członków. Powinny być uzasadnione wyłącznie na podstawie ustalonych faktów, oceny przygotowania zawodowego i takich cech osobowych kandydata, które mają decydujący wpływ na jego przydatność bądź nieprzydatność do służby.

Określając granice kompetencji podmiotu władzy sądowej, Rady Sądownictwa, należy opierać się na art. 55¹ ustawy o sądach¹³, zgodnie z którym Kancelaria Prezydenta oraz Krajowa Administracja Sądownictwa ogłasza i organizuje

11 *Supra* note 7.

12 V. Sinkevičius, *Teisėjo atleidimas iš pareigų: konstitucinės doktrinos teoriniai ir praktiniai aspektai*, Vilnius 2010, <https://www.mruni.eu/upload/iblock/a17/5Sinkevicius.pdf> [dostęp 22.08.2016].

13 „Valstybės žinios” 1994, nr 46-851.

nabór kandydatów na wolne lub zwalniające się stanowiska sędziowskie. Nabór jest organizowany w trybie ustalonym z Radą Sądownictwa. Na procedurę składa się analiza pisemnych dokumentów przedstawionych przez kandydatów oraz rozmowa, polegająca na ocenie kandydata według kryteriów określonych przez Radę Sądownictwa. Wybór kandydatów należy do Komisji Konkursowej ds. Nominacji Sędziów (dalej – Komisja Konkursowa), która podejmuje decyzje większością głosów. Komisja Konkursowa składa się z siedmiu osób: trzech członków będących sędziami i czterech – przedstawicielami społeczeństwa. Prezydent powołuje członków Komisji Konkursowej na okres trzech lat.

Komisja Konkursowa ustala, którzy kandydaci na wolne lub zwalniające się stanowiska sędziowskie są najbardziej odpowiedni, oraz swoją opinię z uzasadnieniem przedstawia prezydentowi¹⁴. Wnioski Komisji Konkursowej nie są wiążące dla prezydenta. Kandydaci, którzy uczestniczyli w konkursie i nie zgadzają się z opinią Komisji Konkursowej, w ciągu 10 dni po posiedzeniu mogą na piśmie przedstawić prezydentowi powody nieakceptacji wniosków. Wreszcie, jeżeli kandydat, który nie wygrał konkursu, ma na celu rewizję podjętej przez Komisję Konkursową decyzji, może zwrócić się wyłącznie do głowy państwa. Taki przypadek dotychczas nie miał miejsca.

Zdaniem V. Sinkevičiusa¹⁵, konstytucja nie zezwala na takie regulacje prawne, które umożliwiłyby wywieranie wpływu na działania prezydenta przy mianowaniu lub odwoływaniu sędziów poprzez decyzje organów lub urzędników nieprzewidzianych w konstytucji. Zapewniając niezależność sądom i niezawisłość sędziom, należy w sposób jasny oddzielić funkcjonowanie sądów od władzy wykonawczej. Działalność sądów nie jest i nie może być traktowana jako dziedzina podporządkowana któremuś organowi władzy wykonawczej. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 grudnia 1999 r.¹⁶ stwierdził, że przepisy ustawy o sądach, na mocy których sędziów sądów rejonowych i okręgowych może mianować i odwołać prezydent nie tylko na wniosek Rady Sądownictwa, ale też ministra sprawiedliwości, są niezgodne z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny¹⁷ podkreślił, że „jeżeli w zaskarżonych artykułach ustawy, ich ustępach, zostałby przewidziany wniosek ministra sprawiedliwości, utraciłaby określony w konstytucji sens opinia Rady Sądownictwa. W takiej sytuacji działania Prezydenta Państwa byłyby uwarunkowane nie tylko opinią Rady Sądownictwa, ale też nieprzewidzianym w konstytucji wnioskiem ministra sprawiedliwości. W taki sposób regulacje prawne naruszają tryb tworzenia korpusu sędziów, który został utrwalony w konstytucji, ingeruje się w kompetencje Prezydenta Państwa oraz przewidzianego w konstytucji specjalnego organu sądowniczego”.

14 Komisja Konkursowa ds. Powołania Sędziów, <http://www.teismai.lt/lt/teismu-savivalda/pretendentu-i-teisejus-atrankos-komisija/apie-komisija/191> [dostęp 17.08.2016].

15 V. Sinkevičius, *Supra* note 7.

16 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt 16/98.

17 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 listopada 2009 r.

4. Wymogi proceduralne i uprawnienia prezydenta w kwestiach kariery sędziowskiej

Mimo, że w konstytucji nie przewidziano wymogów materialnych wobec kandydatów na stanowiska sędziowskie ani wobec procedury wyboru sędziów, to jednak w jurysprudencji konstytucyjnej omówiono wiele istotnych elementów normy konstytucyjnej, głoszącej, że „sędzia jest odwoływany ze stanowiska zgodnie z zasadami określonymi w ustawie”. Z kolei elementy normy konstytucyjnej, według której „sędzia jest nominowany zgodnie z zasadami określonymi w ustawie”, były badane przez niewielu autorów. Jeden z aspektów, który należy rozważyć, jest następujący: czy wspomniana norma konstytucyjna ma zastosowanie wyłącznie wobec trybu określonego w ustawie, czy obejmuje też tryb, ustalony nie przez ustawodawcę, a przez niezależny organ sądowniczy? Wspomniano już, że autonomia władzy sądowniczej stanowi jedną z gwarancji niezależności konstytucyjnej sądów. W ustawie o sądach mogą być określone różne autonomiczne organy sądownicze oraz ich uprawnienia, w tym dotyczące ustanowienia trybu oceny pracy sędziów i ich wyboru. Przy podejmowaniu odpowiedniej decyzji prezydenta obowiązuje konstytucja, *inter alia* ujęte w niej zasady odpowiedzialnego zarządzania i ochrony oczekiwań prawnych¹⁸. W jurysprudencji konstytucyjnej nie przedstawiono oczekiwań prawnych osoby, która przez Komisję Konkursową została uznana za najodpowiedniejszą na stanowisko sędziego.

W wykładni kompetencji przewidzianego ustawowo specjalnego organu sądowniczego, określonego w art. 112 ust. 5 Konstytucji, należy kierować się dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym odwołania sędziego po wygaśnięciu jego pełnomocnictw. Wspomniany organ specjalny ma obowiązek upewnić się, czy rzeczywiście przedstawione fakty są obiektywne, i jeżeli tak, powinien doradzić prezydentowi odwołanie sędziego. Tak samo należałoby scharakteryzować sytuację dotyczącą ścieżki kariery sędziego – Rada Sądownictwa powinna upewnić się, czy Komisja Konkursowa podała obiektywne fakty o kwalifikacjach kandydata. Jeżeli specjalny organ sądowniczy ustali istnienie faktów o charakterze obiektywnym, zgodnie z konstytucją nie może wydać negatywnej opinii o kandydaturze na stanowisko sędziego. Wynikający z konstytucji brak możliwości niepowołania przez prezydenta osoby na stanowisko bez opinii specjalnego organu sądowniczego stanowi bardzo ważną gwarancję niezależności sądów i sędziów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził¹⁹, że prezydent przed zwróceniem się o opinię do specjalnego organu sądowniczego powinien wykorzystać możliwości określone ustawowo oraz wyjaśnić i ocenić wszystkie istotne okoliczności, *inter alia*,

18 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 grudnia 2007 r., „Valstybės žinios” 2007, nr 136-5529.

19 *Ibidem*.

czy kandydat na stanowisko sędziego, sędziego, którego proponuje się przenieść lub awansować, spełnia stawiane wymagania, czy posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe, dobrą reputację, czy nie ma innych okoliczności, ze względu na które osoba nie może być powołana na stanowisko sędziego lub nie może awansować. Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że „nie zwalnia to wspomnianego specjalnego organu sądowniczego od obowiązku wyjaśnienia i oceny wszystkich istotnych okoliczności” oraz że „odpowiedzialność za odpowiednią opinię przedstawioną Prezydentowi Państwa, ponosi wspomniany specjalny organ sądowniczy, do którego o opinię zwraca się Prezydent”. Wydane opinie w sprawie nominacji, awansu, przeniesienia i odwołania sędziego mogą być zaskarżone w sądzie.

W art. 115 Konstytucji przewidziano, że sędzia może być odwołany ze stanowiska w oparciu o zasady określone w ustawie. Zgodnie zatem z konstytucją ustawodawca ma pewną swobodę przy ustalaniu trybu odwoływania sędziów. Jednak *inter alia* nie może on uchylić lub ograniczyć uprawnień konstytucyjnych prezydenta, Sejmu, jak również specjalnego organu sądowniczego. Przepis art. 115 Konstytucji głoszący, że sędzia może być odwołany ze stanowiska w oparciu o zasady określone w ustawie, oznacza też, że zasad tych mają przestrzegać wszystkie podmioty, które na mocy konstytucji i ustawy są uprawnione do rozstrzygania kwestii odwołania sędziego ze stanowiska lub w sposób przewidziany w ustawie uczestniczyć w podejmowaniu takich decyzji.

Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z konstytucją określonej w ustawie normy prawnej, zgodnie z którą sędziowie sądów rejonowych po raz pierwszy są nominowani na pięcioletni okres. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że „wskazany okres należy interpretować jako »okres uprawnień« sędziego, po upływie którego (jeżeli sędzia swoją pracą i zachowaniem dowiódł, że nadaje się do służby) jest rozpatrywana kwestia powołania sędziego na dłuższy okres określony w ustawie”²⁰. Zapis „jest rozpatrywana kwestia powołania sędziego na dłuższy okres określony w ustawie”, naszym zdaniem, nie może być interpretowany jako obowiązek prezydenta mianowania sędziego do osiągnięcia wieku 65 lat. Przywołany zapis pozostawia prawo wyboru: Prezydent ma prawo zadecydować, czy mianować sędziego do osiągnięcia wieku emerytalnego, czy też nie. Właśnie taką interpretację przepisu przedstawił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 listopada 2009 r.²¹, w którym stwierdził, że „po upływie pięcioletniego okresu uprawnień, Prezydent Państwa może, jednak nie musi, mianować sędziego sądu rejonowego do osiągnięcia wieku 65 lat, nawet w przypadku, jeżeli Rada Sądownictwa doradzi przedłużenie uprawnień na taki okres. W takim przypadku odwołanie lub mianowanie sędziego sądu rejonowego do osiągnięcia wieku 65 lat, po upływie pięcioletniego okresu uprawnień, jest swobodnym uznaniem prezydenta,

20 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt 13/06.

21 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 listopada 2009 r. W sprawie odmowy rozpatrzenia wniosku.

w ramach realizacji którego uwzględnia on nie tylko chęć osoby dalszej służby, ale też interes publiczny, by nominacje sędziowskie otrzymywały osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe i cechy osobowe”²².

Ta zasada w naukowej literaturze prawniczej jest określana jako „oddane zarządzanie, obejmujące wszelkie starania mianowanego, nastawione na zaspokojenie interesów wyłącznie społeczeństwa i państwa”²³.

W jurysprudencji konstytucyjnej nie przedstawiono wzajemnego stosunku między wspomnianym odpowiedzialnym zarządzaniem, zasadą ochrony oczekiwań prawnych a prawem konstytucyjnym prezydenta decydowania w kwestiach nominacji sędziego do osiągnięcia wieku 65 lat. Zasady odpowiedzialnego zarządzania i ochrony oczekiwań prawnych z jednej strony zakładają, że prezydent może nie mianować sędziego do osiągnięcia wieku emerytalnego jedynie w przypadku istnienia podstaw do obaw, że osoba wskutek braku odpowiednich kwalifikacji zawodowych lub innych okoliczności, w tym nieodpowiedniego zachowania i innych, nie nadaje się do dalszego pełnienia funkcji. Z drugiej strony, wątpliwości prezydenta co do tego, czy osoba powinna dalej zajmować stanowisko sędziego (tj. być mianowana do osiągnięcia wieku 65 lat), mogą być różne, jednak głowa państwa nie ma obowiązku przedstawienia ich na piśmie, wyrażenia w inny sposób ani udowodnienia. Prezydent może być w posiadaniu wszelkiego rodzaju informacji o działalności zawodowej sędziego, jego cechach osobowych i innych, dlatego też jeżeli ma najmniejsze wątpliwości co do tego, czy osoba nadal może pełnić funkcje sędziego, ma prawo nie mianować jej do osiągnięcia wieku 65 lat. V. Sinkevičius²⁴ uważa, że prezydent może uznać, że sędzia nie nadaje się do dalszej służby. Opinia Rady Sądownictwa w takiej sytuacji nie jest wiążąca dla głowy państwa – według konstytucji prezydent ma prawo nie mianować sędziego nawet w takim przypadku, jeżeli Rada Sądownictwa zaopiniuje inaczej. Konstytucja nie przewiduje wobec prezydenta obowiązku przedstawienia innym organom państwowym, w tym sądom, dowodów, uzasadniających jego obawy, że względu na które sędzia nie otrzymał nominacji do osiągnięcia wieku 65 lat. Najwyżej wobec prezydenta zostałaby zainicjowana procedura impeachmentu za nadużycie uprawnień (np. rozpatrzmy taką sytuację hipotetyczną: wobec prezydenta rozpoczęto procedurę impeachmentu w związku z tym, że ingeruje w rozpoznanie konkretnej sprawy i nie mianuje sędziego na okres do osiągnięcia wieku 65 lat wyłącznie dlatego, że nie dostosował się do zaleceń dotyczących rozstrzygnięcia sprawy). Według konstytucji, podjęcie decyzji o mianowaniu sędziego sądu rejonowego, w tym do osiągnięcia wieku emerytalnego, lub niepowołanie takiej osoby, jest prawem głowy państwa. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że jeżeli Rada Sądownictwa odradza nominację, prezydent nie może mianować tej osoby. Odpowiedzialność za

22 *Ibidem*, s. 25.

23 A. Rauliškytė, *Atsakingo valdymo principas ir jo įgyvendinimas*, „Politologija” 2006, nr 1(41), s. 125, <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2006~1367154607459/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content> [dostęp 20.08.2016].

24 V. Sinkevičius, *Supra* note.

nominację sędziego ponosi m.in. prezydent. Fakt otrzymania przez prezydenta przed podjęciem decyzji o wyborze sędziego odpowiedniej opinii Rady Sądownictwa nie oznacza, że nie ponosi on odpowiedzialności za swoją decyzję dotyczącą mianowania sędziego, w tym na okres do osiągnięcia wieku 65 lat. Sąd Najwyższy Litwy²⁵ w swoim orzecznictwie stoi na takim samym stanowisku i wskazuje, że po upływie pięcioletniego okresu uprawnień sędziego sądu rejonowego, prezydent może, ale nie musi, mianować go na okres do osiągnięcia wieku 65 lat, nawet w tym przypadku, gdy Rada Sądownictwa radzi przedłużyć uprawnienia. Należy to do swobodnego uznania głowy państwa, w ramach realizacji którego kieruje się on nie tylko chęcią osoby dalszej pracy, ale też interesem publicznym, by funkcje sędziów pełniły osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe i cechy osobowe.

Powyższe pozwala twierdzić, że chociaż prezydent, decydując o tym, czy sędziemu sądu rejonowego po upływie pięcioletniego okresu uprawnień należy przedłużyć nominację do osiągnięcia wieku 65 lat, czy też po upływie pięciu lat należy go odwołać, powinien „kierować się konstytucją, *inter alia* określonymi w niej zasadami odpowiedzialnego zarządzania i ochrony oczekiwań prawnych”. Byłoby bardzo trudno udowodnić, że prezydent, nie przedłużając uprawnień sędziemu do osiągnięcia wieku emerytalnego, nie kierował się wspomnianą zasadą odpowiedzialnego zarządzania. Gdyby na prezydencie spoczywał obowiązek przedstawienia dowodów uzasadniających jego obawy, ze względu na które sędziemu nie przedłużono uprawnień do osiągnięcia wieku 65 lat, stanowiłoby to bezpodstawne ograniczenie uprawnień konstytucyjnych prezydenta związanych z mianowaniem sędziów. Można przypuszczać, że osoba, która po raz pierwszy została mianowana na stanowisko sędziego sądu rejonowego na pięcioletni okres, nie ma pewności, że po upływie tego terminu dostanie nominację na okres do osiągnięcia wieku emerytalnego. Takich gwarancji nie ma nawet sędzia, który prawidłowo prowadził sprawę, którego zachowanie było bez zarzutów i który w okresie wspomnianych pięciu lat udowodnił, że jest odpowiedni do pełnienia funkcji. Ani konstytucja, ani ustawy nie dają sędziemu takiej gwarancji.

5. Skutki prawne nieprzestrzegania wymogów proceduralnych w kwestiach kariery sędziego

Należy podkreślić, że w jurysprudencji konstytucyjnej nie przedstawiono skutków prawnych wobec prezydenta, jeżeli nie skorzysta on z określonych ustawowo możliwości wyjaśnienia, czy kandydat na stanowisko sędziego, sędzia, którego proponuje się przenieść lub awansować, spełnia ustalone wymagania, czy posiada

25 Postanowienie Sądu Najwyższego Litwy w sprawie cywilnej nr 3K-3-347/2014.

odpowiednie kwalifikacje zawodowe, dobrą reputację, czy nie istnieją inne okoliczności, ze względu na które osoba nie może być powołana na stanowisko sędziego lub awansowana.

Wyraźnie z kolei przedstawiono skutki prawne w odniesieniu do opinii Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny Litwy jasno podkreślił, że w razie braku opinii wydanej przez specjalny organ sądowniczy głowa państwa nie może podjąć decyzji dotyczącej nominacji, awansu, przeniesienia lub odwołania sędziego. Opinia wydana przez wymieniony w art. 112 ust. 5 Konstytucji specjalny organ sądowniczy nie może być traktowana jako rekomendacja dla prezydenta w sprawie powołania lub niepowołania sędziego, awansowania bądź odmówienia awansu, przeniesienia lub nieprzeniesienia, odwołania lub nieodwołania. Gdyby taka opinia była traktowana wyłącznie jako rekomendacja, Rada Sądownictwa nie pełniłaby jednej z funkcji władzy sądowniczej – nie byłaby przeciwwagą dla władzy wykonawczej. W kształtowaniu systemu sądowniczego władza wykonawcza miałaby przewagę nad władzą sądowniczą, istniałaby więc podstawa do twierdzenia, że wystąpiły przesłanki (brak ograniczeń) do naruszenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²⁶ opinia Rady Sądownictwa wywołuje różne skutki:

- A. Jeżeli specjalny organ sądowniczy doradzi mianowanie sędziego, nie będzie to wiążące dla prezydenta. Skutki prawne opinii wydanej przez specjalny organ sądowniczy zależą od tego, czy zwrócono się do niego w sprawie nominacji sędziego, jego awansu, przeniesienia czy też dymisji. W przypadku, gdy prezydent zwraca się w kwestii mianowania sędziego, jego awansu lub przeniesienia, a specjalny organ doradza powołanie osoby na stanowisko, awansowanie lub przeniesienie, nie jest to wiążące dla prezydenta. Oznacza to, że prezydent (*inter alia* jeżeli wyjdą na jaw okoliczności istotne dla mianowania lub przeniesienia) może taką osobę nie powołać na stanowisko sędziego, nie awansować sędziego lub go nie przenieść. Jeżeli zaś chodzi o nominację, awans lub przeniesienie sędziego Sądu Najwyższego lub Sądu Apelacyjnego – może nie przedstawić kandydatury Sejmowi. Zgodnie z konstytucją w takich przypadkach prezydent może zwrócić się o opinię do wspomnianego specjalnego organu sądowniczego w sprawie powołania innej osoby na stanowisko sędziego, przeniesienia lub awansowania innego sędziego.
- B. Jeżeli organ specjalny nie rekomenduje powołania osoby, taka opinia jest wiążąca dla prezydenta. Odmienne skutki prawne wobec głowy państwa powstają, jeżeli zwróci się on do specjalnego organu sądowniczego o opinię w sprawie nominacji, awansu lub przeniesienia sędziego, a ten *expressis verbis* doradzi niemianowanie, nieprzenoszenie lub nieawansowanie sędziego lub jeżeli odpowie prezydentowi, że nie radzi powoływać kandydata, przenosić lub awansować sędziego. Należy podkreślić, że taka „negatywna opinia”, która w dowolny sposób została ujęta w protokole specjalnego organu sądowniczego i przedsta-

²⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt 13/04-21/04-43/04.

wiona prezydentowi, prawnie jest równoważna *expressis verbis* postulatowi, by dana osoba nie otrzymała nominacji, by sędzia nie awansował lub nie został przeniesiony. W takich przypadkach zgodnie z konstytucją prezydent nie ma uprawnień do nominacji, przeniesienia lub awansowania sędziego.

Prezydent nie może zatem podjąć decyzji o mianowaniu sędziego, jego awansie, przeniesieniu lub dymisji bez uzasadnionej opinii Rady Sądownictwa. Jednak skutki prawne takiej opinii mogą być różne: opinie dotyczące nominacji sędziego, jego awansu lub przeniesienia nie są wiążące dla prezydenta, natomiast opinia negatywna jest wiążąca. Propozycja Rady Sądownictwa odwołania sędziego również obowiązuje prezydenta, najwyżej przestają istnieć podstawy do dymisji. Zdaniem V. Sinkevičiusa²⁷, w sytuacji, gdy prezydent, posiadając uzasadnione informacje, że kandydat nie spełnia stawianych wymagań, mimo wszystko mianuje go, mogłoby zrodzić się pytanie, czy głowa państwa nie nadużywa swoich uprawnień konstytucyjnych. Wniosek V. Sinkevičiusa sugeruje, że prezydent nie ponosi żadnej odpowiedzialności za swoje decyzje dotyczące niepowołania kandydata na stanowisko sędziego na czas określony.

W praktyce, według danych przedstawionych przez Krajową Administrację Sądownictwa, w 2013 r. obsadzono 60 wolnych wakatów sędziowskich, w pięciu przypadkach prezydent nie zgodziła się z wnioskami Komisji Konkursowej: w jednym przypadku wybrała innego kandydata niż ten, który został wskazany na liście jako pierwszy, w pozostałych czterech przypadkach postanowiła nie mianować proponowanych kandydatów i nakazała powtórzyć procedurę konkursową. W 2014 r. mianowano 26 sędziów, w dwóch przypadkach prezydent postanowiła powołać innych kandydatów niż wskazani na czele listy. Dane za rok 2015 i 2016 nie są jeszcze dostępne, jednak miał miejsce jeden przypadek, gdy prezydent nie zgodziła się z wnioskami Komisji Konkursowej i wybrała innego kandydata, niż był wpisany jako numer pierwszy na liście, w związku z czym nie spotkała się z akceptacją Rady Sądownictwa. Wybrani przez prezydenta kandydaci są przedstawiani Radzie, która może wydać negatywną opinię wiążącą. Taka sytuacja nie miała miejsca do 2016 r., jednak w czerwcu 2016 r. miał miejsce pierwszy przypadek.

6. Prawo odwołania się do sądu w sprawie niezgodnego z prawem zwolnienia

W art. 30 ust. 1 Konstytucji określono, że „osoba, której prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone, ma prawo odwołać się do sądu”²⁸. Na mocy konstytucji sędzia, podobnie jak dowolna inna osoba, jeżeli uważa, że został

²⁷ V. Sinkevičius, *Supra* note.

²⁸ *Ibidem*.

zwolniony bezprawnie i bezpodstawnie, może odwołać się do sądu w sprawie obrony swoich naruszonych praw. To prawo jest prawem absolutnym, według orzecznictwa Sądu Najwyższego Litwy, nie może być ograniczone lub zaprzeczone²⁹, gdyż sędziów sądów rejonowych mianuje i odwołuje Prezydent swoim dekretem (art. 84 pkt 11, art. 112 ust. 4 i 5 Konstytucji). Przy rozpatrywaniu skargi sędziego na odwołanie kluczowe znaczenie mają kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w przypadku wątpliwości co do zgodności treści dekretu prezydenta z konstytucją lub ustawodawstwem sąd nie może zastosować dekretu do momentu rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej jego konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny w oparciu o art. 105 ust 2 pkt 1 Konstytucji stwierdza, czy dekret prezydenta dotyczący zdymisjonowania sędziego jest zgodny z konstytucją i ustawodawstwem. Konstytucja nie przewiduje skargi indywidualnej, dlatego jeżeli sędzia uważa, że głowa państwa odwołał go bezprawnie ze stanowiska, nie ma prawa bezpośrednio odwołać się do Trybunału Konstytucyjnego i zaskarżyć niezgodność dekretu prezydenta z konstytucją i ustawodawstwem. Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami prawnymi taka osoba w sprawie obrony swoich naruszonych praw może odwołać się do sądów powszechnych. Sędzia, który nie zgadza się z dymisją, ma prawo w ciągu miesiąca od dnia zwolnienia zwrócić się do Sądu Okręgowego w Wilnie (art. 90 ustawy o sądach). Orzeczenie tego sądu w terminie miesiąca może być zaskarżone do Sądu Apelacyjnego (art. 301 ust. 4 oraz art. 307 ust. 1 litewskiego kodeksu postępowania cywilnego). Według informacji udzielonych przez Krajową Administrację Sądownictwa, w latach 2011–2013 litewskie sądy rozpoznały siedem spraw cywilnych dotyczących zwolnień sędziów. W sześciu przypadkach orzeczenia już zapadły po ustaleniu, że Rada Sądownictwa zasadnie rekomendowała odwołanie sędziów ze stanowiska. Po wniesieniu kasacji sprawy te są obecnie rozpoznawane przed Sądem Najwyższym. Siódma sprawa czeka na rozpoznanie przez sąd pierwszej instancji³⁰.

W konstytucji określono, że sędzia prowadzący sprawę nie może zastosować ustawy sprzecznej z konstytucją (art. 110 ust. 1 Konstytucji). Przewidziana w konstytucji zasada państwa prawa obejmuje m.in. hierarchię aktów prawnych – akty prawne niższego rzędu nie mogą być sprzeczne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Dekret prezydenta jest aktem prawnym podrzędnym, co oznacza, że nie może on być sprzeczny z konstytucją, ustawami konstytucyjnymi i innymi. Dlatego w przypadkach istnienia podstaw do przypuszczenia, że dekret prezydenta dotyczący dymisji sędziego jest sprzeczny z konstytucją, ustawą konstytucyjną lub inną ustawą, sędzia zawiesza postępowanie i składa wniosek do Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o wyjaśnienie tej kwestii.

29 Postanowienie Sądu Najwyższego Litwy w sprawie cywilnej nr 3K-3-43/2009.

30 *Sprawozdanie z oceny Litwy. Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów*, [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/Greco-Eval4\(2014\)5_Lithuania_LT.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/Greco-Eval4(2014)5_Lithuania_LT.pdf) [dostęp 19.08.2016].

30 grudnia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny³¹ w swoim postanowieniu stwierdził, że „jeżeli w konstytucji lub ustawach są przewidziane odpowiednie wymagania, których powinien przestrzegać prezydent (które mają być spełnione), wydając odpowiedni akt, Trybunał Konstytucyjny, badając, czy akt prezydenta jest zgodny z konstytucją i ustawami, powinien zbadać również to, czy przewidziane wymagania były przestrzegane (czy zostały spełnione). Jako że, jeżeli nie zostaną ustalone wspomniane faktyczne okoliczności, nie da się zbadać, czy akt prezydenta jest zgodny z konstytucją i ustawodawstwem”.

Normy głoszącej, że Trybunał Konstytucyjny „powinien badać również faktyczne okoliczności”, nie należy interpretować jako oznaczającej, że w dowolnym przypadku, gdy w konstytucji lub ustawach są określone wymagania, których powinien przestrzegać prezydent (które mają być spełnione) wydając odpowiedni dekret, Trybunał Konstytucyjny rzekomo ma obowiązek zbadać również to, czy wspomniane wymagania były przestrzegane (czy zostały spełnione). Tej normy nie należy interpretować dosłownie. Sprawy podlegające jurysdykcji konstytucyjnej są różne, ich rozpoznawanie dowiodło, że przy orzekaniu, czy dekret prezydenta jest zgodny z konstytucją i ustawami, nie zawsze niezbędne jest zbadanie, czy wydając dekret prezydent przestrzegał określonych ustawowo wymagań.

Kwestia konstytucyjności zaskarżonych dekretów prezydenta często może być rozstrzygnięta bez badania. W postanowieniu z 15 grudnia 2006 r. Trybunał Konstytucyjny dokonał nieznacznej korekty wspomnianej normy, określając³², że Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając sprawy z zakresu prawa konstytucyjnego w oparciu o konstytucję oraz ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, jest uprawniony w razie potrzeby do zbadania faktycznych okoliczności, mogących mieć wpływ na orzeczenie wydane w sprawie. O tym, czy faktyczne okoliczności są takie, że w razie ich niezbadania niemożliwe jest ustalenie, czy dekret prezydenta jest zgodny z konstytucją i ustawami – Trybunał Konstytucyjny wnioskuje, biorąc pod uwagę kontekst rozpoznawanej sprawy. W niektórych sprawach podlegających jurysdykcji konstytucyjnej „badanie prawa w sposób nieunikniony łączy się z badaniem faktów”. Trybunał Konstytucyjny bada fakty w tym przypadku, jeżeli „jest to konieczne dla realizacji jurysdykcji”. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny musiałby powstrzymać się (unikać) przed ustalaniem i oceną okoliczności faktycznych, jeżeli należy to do kompetencji innych sądów lub innego organu państwowego, najwyżej w przypadku, jeżeli Trybunał Konstytucyjny tego nie uczyni, nie będzie możliwe zbadanie, czy akt prawny jest zgodny z konstytucją.

31 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 30 grudnia 2003 r., sygn. akt 40/03.

32 *Ibidem*.

7. Podsumowanie

W Zaleceniu CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów³³ stwierdzono, że organ podejmujący decyzje o nominacji sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej (46. zasada). W przypadku, gdy decyzję podejmuje głowa państwa, niezależny i właściwy organ wewnątrz władzy sądowej, powinien być upoważniony do wydawania rekomendacji, których nominujący sędziów podmiot musi przestrzegać (47. zasada).

Kandydaci, którzy nie zostali wybrani, powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji, a przynajmniej procedury, w której została ona podjęta (48. zasada). Po dokonaniu oceny, na ile przepisy Konstytucji Republiki Litewskiej oraz praktyczne ich zastosowanie jest zgodne z normami międzynarodowymi, można wnioskować, że bilans uprawnień prezydenta i Rady Sądownictwa jest zachowany i skutecznie stosowany w praktyce. Jednak zgodnie ze standardami międzynarodowymi i zaleceniami GRECO³⁴ należy w dalszym ciągu umacniać rolę Rady Sądownictwa w procesie dotyczącym kariery sędziowskiej. Do realizacji tego celu niezbędne są dwa środki: rewizja procedury nominacji członków Komisji Konkursowej, dokonującej wyboru kandydatów na stanowiska sędziowskie, w celu wzmocnienia jej niezależności. Dla wdrożenia wspomnianego środka należy zapewnić, by nie wszystkich członków Komisji Konkursowej powoływał Prezydent. Drugi środek – należałoby zwiększyć rolę Rady Sądownictwa przy wyborze sędziów, np. poprzez nadanie Radzie Sądownictwa prawa sprawdzenia wyłonionych przez Komisję Konkursową kandydatów, by prezydentowi byli proponowani najodpowiedniejsi. Rada Sądownictwa mogłaby również działać jako organ odwoławczy od decyzji Komisji Konkursowej, w taki sposób dodając wagi postępowaniu apelacyjnemu.

Literatura

- Pukanasytė I., „Lietuvos Respublikos Prezidento konstituciniai įgaliojimai formuojant teisminę valdžią”. *Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje*, Vilnius 2011.
- Rauličkytė A., *Atsakingo valdymo principas ir jo įgyvendinimas*, „Politologija” 2006, nr 1(41), <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2006~13671546074/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content> [dostęp 20.08.2016].

33 Deklaracja wileńska w sprawie wyzwań i szans dla sądownictwa w aktualnej sytuacji gospodarczej, http://www.teismai.lt/data/public/uploads/2014/12/vilniausdeklaracija_lt.pdf [dostęp 16.08.2016].

34 Sprawozdanie z oceny Litwy. Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów, [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/Greco-Eval4\(2014\)5_Lithuania_LT.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/Greco-Eval4(2014)5_Lithuania_LT.pdf) [dostęp 19.08.2016].

Sinkevičius V., *Teisėjo atleidimas iš pareigų: konstitucinės doktrinos teoriniai ir praktiniai aspektai*, Vilnius 2010, <https://www.mruni.eu/upload/iblock/a17/5Sinkevicius.pdf> [dostęp 22.08.2016].

Akty prawne

Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.

Ustawa Republiki Litewskiej o sądach, „Valstybės žinios” 1994, nr 46-851.

Zalecenie nr R(94) 12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów z dnia 13 października 1994 r., <http://www.lat.lt/lt/naujienos/pranesimai/p270/656.html> [dostęp 17.08.2016].

Orzecznictwo sądowe

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt 16/98.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 6 grudnia 1995 r., sygn. akt 3/95.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 18 kwietnia 1996 r., sygn. akt 12/95.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 listopada 2009 r. W sprawie odmowy rozpatrzenia wniosku.

Postanowienie Sądu Najwyższego Litwy wydane w sprawie cywilnej nr 3K-3-347/2014.

Postanowienie Sądu Najwyższego Litwy wydane w sprawie cywilnej nr 3K-3-43/2009.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 30 grudnia 2003 r., sygn. akt 40/03.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt 13/04-21/04-43/04.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt 13/06.

Konstytucyjna regulacja trybu wyboru na urząd Prezydenta w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – kilka uwag krytycznych

Konrad Składowski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Przedmiotem poniższego artykułu jest analiza przepisów Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. W związku z przyjętym założeniem nie poświęcam w tym miejscu większej uwagi przepisom dotyczącym wyboru prezydenta we wcześniejszych regulacjach konstytucyjnych, a w szczególności tym, które nie przewidywały powszechnych i bezpośrednich wyborów. Pomijam także w zasadzie regulację dotyczącą tej problematyki zawartą w kodeksie wyborczym, a to z tego względu, że regulacja ustawowa zawsze ma charakter wtórny wobec przepisów konstytucji. Jako, że poniższa analiza poświęcona jest krytyce obowiązującej w Polsce regulacji konstytucyjnej, nie odnoszę się w tekście do zagadnień przyciągających uwagę polskiej doktryny, ale które, moim zdaniem, są rozwiązaniami właściwymi bądź też w moim odczuciu nie budzącymi większych zastrzeżeń. Kwestią tego typu jest choćby zagadnienie związane ze zgłoszeniem kandydatów na urząd Prezydenta RP.

Sposób wyboru głowy państwa jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na jego pozycję ustrojową na wielu płaszczyznach. W literaturze przedmiotu było to wielokrotnie podnoszone¹. Przy czym pogląd, że bezpośrednie i powszechne wybory prezydenta są istotnym elementem wpływającym na jego pozycję polityczną, jest w literaturze przedmiotu mocno ugruntowany². Niewątpliwie ten spo-

- 1 W literaturze często podkreśla się, że bezpośredni wybór prezydenta wpływa na jego pozycję w wielu płaszczyznach. Począwszy od wzmocnienia legitymacji, poprzez podniesienie autorytetu urzędu, zwiększenie mandatu społecznego, aż po możliwość stosowania wykładni przepisów konstytucyjnych na jego korzyść. Patrz B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 145; A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta Francji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 9, s. 86; A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 305–306; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 58; E. Poptawska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 39–42.
- 2 D. Górecki, *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 10; J. Kielin-Maziarz, *Tryb wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak (red.), *Instytucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014, s. 93–98; P. Sarnecki, *Uwaga do art. 127*, [w:] L. Garlic-

sób wyboru prezydenta jest także w Polsce ważnym elementem budowania jego znaczenia ustrojowego. W związku z faktem, że kwestia ta jest szeroko opisywana w literaturze przedmiotu, nie będę poświęcał jej więcej miejsca.

Powszechne wybory prezydenta dokonywane bezpośrednio przez Naród w polskich przepisach konstytucyjnych znalazły się po raz pierwszy w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym³. Wprawdzie Konstytucja kwietniowa z 1935 r. także dopuszczała możliwość takiej elekcji, lecz w związku z tym, że przyjęte przez nią rozwiązanie było „wyrazem kompromisu trzech zasad: desygnacji jako konsekwencji nadrzędnej roli prezydenta, wyboru przez izby ustawodawcze i wyborów powszechnych”⁴, nie można uznać tego trybu za powszechne i bezpośrednie wybory w klasycznym ujęciu.

Artykuł 29 Małej konstytucji z 1992 r. przewidywał, że wyboru prezydenta dokonuje Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów. W ust. 2 ustawa konstytucyjna rozstrzygała, że „jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska większości bezwzględnej, 14 dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się drugą turę głosowania. Biorą w niej udział dwaj kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów w pierwszej turze i nie wycofali swojej kandydatury. Za wybraną uważa się osobę, która uzyskała większą liczbę ważnie oddanych głosów”.

Na podstawie tych przepisów przeprowadzona została jedna procedura wyborcza w 1995 r. W pierwszej turze wyborów żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej większości a do drugiej tury przeszli Lech Wałęsa i Aleksander Kwaśniewski. W drugiej turze, więcej głosów otrzymał Aleksander Kwaśniewski.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.⁵ utrzymała regułę wyboru głowy państwa bezpośrednio przez Naród, jednakże dokonała pewnych zmian w regulacji konstytucyjnej. Wskazała, że prawo zgłaszania kandydata posiada grupa co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Wprowadziła ponadto nowe zasady dotyczące przeprowadzania drugiej tury wyborów prezydenta. Mała konstytucja przewidywała, że w razie, gdy żaden z kandydatów w pierwszej turze nie otrzyma bezwzględnej większości głosów, 14 dni później przeprowadzana jest druga tura wyborów, w której udział biorą dwaj kandydaci, którzy w pierwszej uzyskali największą liczbę głosów. Obecnie art. 127 ust. 5 Konstytucji przewiduje,

ki (red.), *Komentarz do Konstytucji*, t. I, Warszawa 1999, s. 2 i n.; A. Szymt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Studia z Zakresu Myśli Politycznej i Prawnej” 2008, t. XX, s. 305; Z. Witkowski, *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu do rozwiązań w Niemczech, Włoch*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Zalucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 328.

3 Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

4 D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, wyd. 2, Łódź 1995, s. 43.

5 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

że w ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, na jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o kolejnych 14 dni.

Konstytucja nie wskazuje wyraźnie, co w sytuacji, gdy trzeci z kandydatów także utraci prawo wybieralności, wycofa zgodę na kandydowanie lub umrze. Jednakże ze sformułowania zdania pierwszego art. 127 ust. 5 wynika, że w ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, co oznacza, że niedopuszczalne byłoby przeprowadzenie drugiej tury z udziałem tylko jednego kandydata. W ten sposób rozstrzyga tę kwestię również art. 293 kodeksu wyborczego.

„Art. 293. § 1. Jeżeli w wyborach, o których mowa w art. 289 i art. 292, głosowanie miałyby być przeprowadzone tylko na jednego kandydata, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdza ten fakt w drodze uchwały, którą przekazuje Marszałkowi Sejmu, podaje do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2. Marszałek Sejmu ponownie zarządza wybory nie później niż w 14 dniu od dnia ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Ustaw. Przepisy art. 289 § 2 i art. 290 stosuje się odpowiednio”.

Zgadzam się, z przedstawicielami doktryny, którzy wskazują, że kwestia ta powinna być określona przepisami konstytucji, a nie ustawy⁶. Szczególnie, że może budzić ona wątpliwości interpretacyjne dotyczące kalendarza wyborczego. Teoretycznie bowiem w grę może wchodzić zastosowanie dwóch norm konstytucyjnych, zawartych w art. 128 Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem Marszałek Sejmu zarządza wybory Prezydenta Rzeczypospolitej na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Tymczasem, gdy wybory zakończą się niewybraniem żadnego kandydata, termin wskazany w konstytucji minie bezpowrotnie i Marszałek Sejmu nie będzie miał możliwości zarządzić ponownych wyborów w zgodzie z tym przepisem. Wydaje się, że w tej sytuacji Marszałek Sejmu powinien zastosować normę zawartą w dalszej części art. 128, która stanowi, że w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Marszałek zarządza wybory, wyznaczając ich datę w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów. Jednocześnie Marszałek Sejmu zgodnie z tą normą zobowiązany jest zarządzić wybory w ciągu 14 dni od opróżnienia urzędu. W tym kierunku zmiierają także przepisy kodeksu wyborczego, trzeba jednakże pamiętać, że w art. 128 wyraźnie chodzi o sytuację opróżnienia urzędu, tymczasem w omawianej sytuacji nie doszło do opróżnienia urzędu, lecz do niedokonania wyboru na skutek braku dwóch kandydatów.

6 B. Szczurowski, *Uwaga do art. 127*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz – Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 590.

Przyjęte w art. 127 ust. 5 Konstytucji RP rozwiązanie rodzi słuszne zastrzeżenia części doktryny. Wskazuje się, że jego zastosowanie może prowadzić do sytuacji, w której „opcja polityczna, której kandydat w turze pierwszej uzyskał największe lub drugie z kolei poparcie wyborców, zostaje w ogóle wyeliminowana z drugiej tury i nie ma szans na obsadzenie urzędu Prezydenta”⁷. Pozbawia „zwolenników wycofanego kandydata możliwości głosowania zgodnie ze swymi przekonaniem”⁸. Prowadzi do tego, że „wyborcy, którzy głosowali na osobę niemogącą z różnych przyczyn wziąć udziału w ponownym głosowaniu, będą w drugiej turze pozbawieni swojego reprezentanta”⁹.

Rozwiązanie przyjęte w Polsce jest wątpliwe z punktu widzenia politycznego i po prostu racjonalnego. W praktyce może wystąpić sytuacja, że kandydat opcji politycznej, która jest faworytem wyborów, nie przystąpi do drugiej tury. Unieemożliwienie temu środowisku politycznemu zgłoszenia nowego kandydata jest nie tylko niesprawiedliwe, ale również niebezpieczne dla autorytetu państwa. W oczach dużej części społeczeństwa wybrany w takich okolicznościach prezydent pozbawiony będzie legitymacji, co może istotnie zagrozić powadze urzędu Prezydenta i prowadzić do istotnych napięć społeczno-politycznych. Szczególnie w sytuacji, gdy okoliczności, które doprowadziły do nieuczestnictwa w drugiej turze kandydata danej opcji, budzić będą kontrowersje co do faktycznych powodów wystąpienia tej sytuacji.

Warto więc rozważyć, jakie normatywne określenie tej kwestii byłoby właściwe. Część doktryny wskazuje, że w tym wypadku należałoby przeprowadzić wybory od początku¹⁰. Równocześnie proponuje się także, aby przyjąć w Polsce rozwiązanie obowiązujące we Francji, które przewiduje, że w razie śmierci lub innych przyczyn uniemożliwiających uczestnictwo w drugiej turze jednego z kandydatów Rada Konstytucyjna stwierdza podjęcie postępowania wyborczego od nowa. Z wyjątkiem sytuacji, gdy jeden z kandydatów zrzeknie się udziału w wyborach i wtedy na jego miejsce wchodzi kandydat, który w pierwszej turze uzyskał trzeci wynik wyborczy¹¹. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że celem tego rozwiązania jest umożliwienie „opcji politycznej, która wysunęła takiego kandydata, zgłoszenie w jego miejsce innego”¹². Rozwiązanie przyjęte we Francji umożliwia opcji politycznej, o największym lub drugim co do wielkości poparciu społecznym, uczestniczyć w rywalizacji o urząd Prezydenta, gdy na skutek zdarzeń losowych jej pierwotny kandydat nie będzie mógł wziąć udziału w drugiej turze. Jednocześnie stwarza również możliwość zawierania przed drugą turą wyborów aliansów po-

7 P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 43.

8 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 128.

9 B. Szczurowski, *Uwaga...*, s. 590.

10 P. Sarnecki, *Prezydent...*, s. 43; B. Szczurowski, *Uwaga...*, s. 590.

11 P. Sarnecki, *Uwaga...*, s. 4.

12 W. Skrzydło, *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta we Francji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Kraków 2007, s. 99–100.

litycznych między ugrupowaniami, których kandydaci zajęli odpowiedni drugie i trzecie miejsce¹³. Warto jednakże podkreślić, że możliwość taka została przez część doktryny oceniona negatywnie. Wskazuje się, że „to rodzi ryzyko zawierania przez kandydatów porozumień, na mocy których jeden z nich za określone korzyści natury politycznej, wycofa się z ponownego głosowania, umożliwiając w nim start komuś innemu. Porozumienie takie, na które wyborcy nie mają żadnego wpływu byłoby jednocześnie oczywistym lekceważeniem woli wyrażonej przez nich w pierwszym głosowaniu”¹⁴.

Sądzę, że właściwym rozwiązaniem owego dylematu powinno być konstytucyjne określenie dwóch odmiennych sytuacji związanych z powodem nieuczestniczenia w drugiej turze jednego z kandydatów. Jeżeli do tej sytuacji doszłoby na skutek śmierci lub poważnej choroby kandydata, wybory powinny zostać przeprowadzone od początku. Jeżeli natomiast wiązało by się to z jego rezygnacją lub utratą prawa wyborczego, do drugiej tury powinien przystąpić kandydat z trzecim wynikiem z pierwszej tury wyborów. Jeżeli on także by do drugiej tury nie przystąpił, wtedy bez względu na powód tego zdarzenia w drugiej turze uczestniczyć powinien tylko jeden kandydat, a karta do głosowania powinna umożliwiać wyborcy oddanie głosu za lub przeciw wyborowi kandydata. Wybrany na urząd byłby kandydat, który uzyskał więcej głosów za niż przeciw. Jestem natomiast przeciwny przyjęciu rozwiązania znanego w niektórych państwach, by w sytuacji, gdy w wyborach uczestniczy tylko jeden kandydat, uznać go za wybranego z mocy prawa bez przeprowadzenia głosowania powszechnego¹⁵.

Przyjęcie regulacji, że w każdym przypadku, gdy do drugiej tury wyborów nie może przystąpić dwóch kandydatów, wybory powinny zostać przeprowadzone od początku, jest o tyle ryzykowne, że mogłoby to prowadzić do długotrwałego paraliżu wyborczego. Ta sytuacja miałaby miejsce wtedy, gdyby opcje polityczne, które zajmą w wyborach drugie i trzecie miejsce, nie widziały szans na sukces i wycofywały swoich kandydatów z wyborów po pierwszej turze, uniemożliwiając w ten sposób przeprowadzenie drugiej tury. Uważam więc, że prawo powinno umożliwiać przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta z udziałem tylko jednego kandydata. Zróżnicowanie konsekwencji prawnych związanych z zaistnieniem omawianej sytuacji pozwalałoby na, z jednej strony, uniknięcie wystąpienia okoliczności, powszechnie uznawanej przez doktrynę za kontrowersyjnej, nieuczestniczenia w wyborach kandydata opcji politycznej o wysokim poparciu społecznym, a z drugiej – dawało szanse na uniknięcie, również negatywnie ocenianych, aliansów politycznych zawieranych przed drugą turą oraz działań mających doprowadzić do paraliżu procesu wyborczego w celu ponownego przeprowadzenia wyborów od początku.

13 P. Sarnecki, *Prezydent...*, s. 43.

14 B. Szczurowski, *Uwaga...*, s. 590.

15 Taką możliwość przewiduje art. 54 Konstytucji Finlandii. Chociaż jak dotąd nie znalazła ona zastosowania w praktyce. Patrz J. Karp, *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta w Finlandii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze...*, s. 90.

Przepisy kodeksu wyborczego powinny w tej sytuacji wyraźnie określać, jaki powinna mieć wygląd karta do głosowania oraz jaki sposób głosowania zostanie uznany za ważny. Jeżeli przepisy kodeksu wyborczego wskazują obecnie, jak ma wyglądać karta do głosowania w przypadku uczestniczenia w wyborach większej liczby kandydatów, to nic nie stoi na przeszkodzie, by w kodeksie wyborczym znalazł się również stosowny przepis, który będzie wskazywał, jak wyglądać ma karta do głosowania w wyborach na urząd Prezydenta, gdy jest tylko jeden kandydat.

W związku z tym, że istotą wyborów jest zaproponowanie wyborcy przynajmniej alternatywy personalnej, jeśli nie politycznej, to konieczne jest, by w drugiej turze wyborów wyborcy mogli głosować przeciw wyborowi jedyne go uczestniczącego w wyborach kandydata. Tak więc karta do głosowania, na której znajdzie się nazwisko kandydata, musi mieć taki wygląd, by wyborca w sposób nie budzący wątpliwości mógł oddać głos za jego wyborem lub przeciw. Przy czym należy pamiętać, że wygląd karty do głosowania może mieć w tej sytuacji kolosalne znaczenie. Doświadczenia z dotychczasowych wyborów wskazują, że karta taka musi mieć wygląd gwarantujący czytelność i pewność dokonanego aktu głosowania. Jeżeli liczba głosów przeciw wyborowi jedyne go kandydata będzie większa niż za, wybory prezydenta powinny zostać przeprowadzone od początku.

Osobną kwestią jest problem, czy jeśli do śmierci jedne go z kandydatów dojdzie przed pierwszą turą głosowania, prawo także nie powinno stwarzać określonej opcji politycznej szansy na zgłoszenie nowego kandydata. Z punktu widzenia postulatu stworzenia obywatelom jak najszerszych możliwości głosowania na kandydata reprezentującego opcję polityczną posiadającą duże poparcie społeczne jest to rozwiązanie rozsądne. Można w tym miejscu przywołać te same argumenty, które uzasadniały przeprowadzenie wyborów od początków w razie śmierci kandydata między pierwszą a drugą turą wyborów. W związku z tym, że polskie przepisy wyborcze jedynym podmiotem uprawnionym do zgłaszania kandydatów w wyborach czynią komitety wyborcze, należałoby przyjąć¹⁶, że komitet wyborczy, którego kandydat zmarł po zarejestrowaniu kandydatury a przed pierwszą turą wyborów, może zgłosić nowego kandydata bez konieczności zbierania podpisów popierających. Oczywiście, należy się zastanowić nad terminem, w jakim komitet wyborczy może tej czynności dokonać. Przyznanie mu tego prawa aż do dnia pierwszej tury wyborów byłoby niepożądanym rozwiązaniem. To bowiem byłoby nie tylko niepraktyczne ze względu na techniczne aspekty przeprowadzenia głosowania (choćby kwestia druku kart do głosowania) jak również ze względu na charakter wyborów, w których znaczenie ma nie tylko prezentowana opcja polityczna, ale również walory osobiste kandydata. Żeby zachować powagę wyborów oraz dać szansę obywatelom na zapoznanie się programem i osobowością kandydata, należałoby przyjąć w tej mierze jakiś nieprzekraczalny termin, do upływu którego byłoby to racjonalne rozwiązanie. Taką sytuację przewidują

16 Na temat prawnej formy działania komitetów wyborczych w polskim prawie patrz J. Szymański, *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 77–111.

np. chorwackie przepisy wyborcze. Jeżeli w trakcie kampanii wyborczej na urząd Prezydenta umrze kandydat, partia polityczna, która go zgłosiła, może wystawić nowego kandydata, lecz nie później niż 48 godzin przed dniem głosowania¹⁷. Sądzę, że termin 48 godzin przed dniem głosowania jest zbyt krótki z powodów, które wskazałem powyżej. Jednakże samo rozwiązanie uważam za właściwe do wprowadzenia w Polsce przy zastrzeżeniu, że termin ten powinien wynosić co najmniej 96 godzin.

Kolejna wątpliwość dotycząca polskiej regulacji konstytucyjnej określającej tryb wyboru prezydenta wiąże się z sytuacją, gdy w pierwszej turze kandydat z najlepszym wynikiem nie uzyskał wymaganej większości, a dwaj kolejni zdobyli taką samą liczbę głosów. Jak trafnie wskazano w literaturze, trudno w tej sytuacji byłoby zaproponować jakieś właściwe rozwiązanie na podstawie przepisów konstytucji¹⁸. Podobny problem ma miejsce również wtedy, gdy w drugiej turze wyborów dwaj kandydaci uzyskają równą liczbę głosów. Choć art. 127 Konstytucji nie przewiduje co w tej sytuacji, to trudno nie zgodzić się z opinią, że w takim przypadku, w związku z tym, że prezydent wybierany jest przez Naród, należałoby przeprowadzić wybory ponownie¹⁹. Choć i w tej mierze można wyobrazić sobie dwa rozwiązania. Pierwsze wymagające przeprowadzenia procedury od początku, czyli łącznie z ponownym zgłoszeniem kandydatów. Drugie sprowadzało by się do powtórzenia jedynie drugiej tury wyborów prezydenta. Sądzę, że uzasadnione byłoby ograniczenie powtórzenia procedury wyborczej wyłącznie do ponownego przeprowadzenia drugiej tury. Naród bowiem w pierwszej turze już rozstrzygnął, którzy ze zgłoszonych kandydatów przeszedł do kolejnego etapu wyborów. Niestety, przepisy konstytucji i w tym wypadku nie rozstrzygają, jak należy postąpić. Również kodeks wyborczy nie podejmuje tej kwestii. Przy braku jasnych wskazówek konstytucyjnych właściwe wydaje się przeprowadzenie wyborów od początku, brak jest bowiem podstaw prawnych, by właściwe organy państwa postąpiły inaczej i zarządziły jedynie powtórzenie drugiej tury wyborów. W praktyce rzecz jasna wystąpienie takiej sytuacji jest bardzo mało prawdopodobne, jednakże gdyby do niej doszło, polskie przepisy nie są na nią przygotowane. Sądzę, że nikłe prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji nie jest powodem, aby zaniechać poprawy tej regulacji konstytucyjnej. W niektórych państwach przepisy konstytucji przewidują wystąpienie takiej sytuacji²⁰, choć prawdopodobieństwo takiego wydarzenia jest tam równie nikłe jak w Polsce.

Reasumując, sądzę, że pożądane jest dokonanie nowelizacji art. 127 Konstytucji. Pierwsza zmiana powinna dotyczyć umożliwienia komitetowi wyborczemu zgłoszenia przed pierwszą turą głosowania nowego kandydata w razie śmierci kandydata pierwotnie zarejestrowanego. Uważam, że rozsądne byłoby stworzenie

17 K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 274.

18 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 393.

19 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 128.

20 Przepisy chorwackiego prawa wyborczego przewidują w tej sytuacji obowiązek ponownego przeprowadzenia wyborów. K. Składowski, *System rządów...*, s. 274. Natomiast przepisy Konstytucji Czarnogóry w takiej sytuacji przewidują powtórzenie głosowania J. Wojnicki, *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta w Czarnogórze*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze...*, s. 81.

takiej możliwości komitetowi wyborczemu również w sytuacji, gdy jego kandydat poważnie zachoruje, co wymagało by potwierdzenia przez komisję lekarską. Rozwiązanie takie byłoby klarowne, gdy chodzi o komitety wyborcze partii politycznych, trudniej uzasadnić to w przypadku komitetu powołanego *ad hoc* na potrzeby wyborów prezydenckich, który jest ściśle związany z osobą konkretnego kandydata i nie posiada zaplecza politycznego w formie zorganizowanej partii politycznej. Tym niemniej sądzę, że rozwiązanie takie jest pożądane.

Druga zmiana regulacji konstytucyjnej powinna wprowadzać regułę, że gdy przed drugą turą głosowania dojdzie do śmierci jednego z kandydatów, który w pierwszej turze uzyskał największą liczbę głosów, wybory są przeprowadzane od początku. Tym samym druga tura z udziałem kandydata, który w pierwszym głosowaniu uzyskał trzeci wynik wyborczy, wchodziłaby w grę jedynie w przypadku, gdy jeden z dwóch kandydatów z największym poparciem w pierwszej turze nie uczestniczyłby w wyborach z innych przyczyn.

Trzecia propozycja zmiany konstytucji wprowadzałaby wymóg ponownego przeprowadzenia głosowania, gdy w drugiej turze dwaj kandydaci uzyskają taką samą liczbę głosów. Natomiast w przypadku, gdy w pierwszej turze drugi i trzeci wynik wyborczy będzie taki sam, o tym, który z kandydatów będzie uczestniczył w drugiej turze, powinno zadecydować losowanie. Przy czym rozwiązanie to jest na tyle kontrowersyjne, że należy rozpatrzyć możliwość rozwiązania tego problemu w inny sposób. Alternatywną propozycją mogłoby być przyjęcie reguły, że do drugiej tury przechodzi kandydat, który wygrał w z konkurentem, który uzyskał taką samą liczbę głosów, w większej liczbie województw.

Przedstawione powyżej uwagi krytyczne dotyczące trybu wyboru na urząd Prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej mogą pozostać zastrzeżeniami o charakterze czysto teoretycznym. Miejmy nadzieję, że w praktyce ustrojowo-politycznej nie zaistnieją okoliczności, które sprawią, by te rozważania stały się aktualne. Sądzę, że warto wziąć je pod uwagę przy ewentualnych pracach konstytucyjnych tak, aby w przyszłości wyeliminować zagrożenia związane z ryzykiem ich wystąpienia.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
 Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008.
 Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
 Górecki D., *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
 Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, wyd. 2, Łódź 1995.

- Jamróz A., *Status konstytucyjny Prezydenta Francji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 9.
- Karp J., *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta w Finlandii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Kraków 2007.
- Kielin-Maziarz J., *Tryb wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak (red.), *Instytucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014.
- Ławniczak A., *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Uwaga do art. 127*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji*, t. I, Warszawa 1999.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta we Francji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Kraków 2007.
- Szczurowski B., *Uwaga do art. 127*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz – Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Szmyt A., *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Studia z Zakresu Myśli Politycznej i Prawnej” 2008, t. XX.
- Szymanek J., *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Witkowski Z., *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu do rozwiązań Francji, Niemiec, Włoch*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Zalucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Wojnicki J., *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta w Czarnogórze*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Kraków 2007.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Konstytucja Republiki Chorwacji (tekst jedn., „Narodne novine”, br. 85/10).
- Konstytucja Republiki Finlandii, libr.sejm.gov.pl.
- Konstytucja Republiki Francuskiej, biblioteka.sejm.gov.pl.
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).
- Ustawa o wyborze Prezydenta Czarnogóry („Sl. list Crne Gore”, br. 17/07, br. 08/09).
- Ustawa o wyborze Prezydenta Republiki Chorwacji („Narodne novine”, br. 22,42/1992, br. 71/1997, br. 69,99/2004, br. 44/2006, br. 24/2011, br. 128/2014).

Ustawowe kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*

Krzysztof Skotnicki

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Zgodnie z Konstytucją z 1997 r. w Polsce – demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) – ustanowiona została zasada trójpodziału władzy (art. 10) z dualistycznym modelem władzy wykonawczej, którą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów (rząd). Prezydent określany jest przy tym w art. 126 jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy państwowej (ust. 1), który „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (ust. 2). Radzie Ministrów powierzone jest natomiast prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa (art. 146 ust. 1), jak i ustanowienie domniemania kompetencji, gdyż należą do niej wszystkie sprawy z zakresu polityki państwa, które nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2).

Analiza postanowień konstytucji, a w szczególności tych przywołanych powyżej, wyraźnie pokazuje, że ogniwem dominującym wśród organów władzy wykonawczej jest w Polsce Rada Ministrów. Prezydentowi wyznaczona jest rola organu arbitrażu politycznego¹ i równoważenia władzy ustawodawczej i wykonawczej, który ma rozstrzygać konflikty pomiędzy parlamentem (przede wszystkim Sejmem)

* Stan prawny na 30 kwietnia 2016 r. Serdecznie dziękuję Pani Minister dr Annie Surówce-Pasek, Podsekretarzowi Stanu w Kancelarii Prezydenta RP, za udostępnienie powstałego w Biurze Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP opracowania *Zbiór przepisów dotyczących Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz jego kancelarii określonych w Konstytucji i ustawach*, uwzględniającego stan prawny na dzień 30 czerwca 2015 r., co pozwoliło na podjęcie prac nad niniejszym tekstem.

1 Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 1, Warszawa 2014, s. 246; J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.

a rządem². Przekłada się to na kompetencje głowy państwa, które są pochodną jego funkcji i zadań. Ustawa zasadnicza z 1997 r. niewątpliwie uszczupliła przy tym jego uprawnienia, odsuwając go tym samym od rządu³.

Pomimo tego kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej są rozliczne i różnorodne oraz odnoszą się do różnych obszarów władzy. W czynionych analizach uwaga badaczy na ogół skoncentrowana jest przede wszystkim na jego uprawnieniach konstytucyjnych, w tym zwłaszcza na zawartych w art. 144 ust. 3 Konstytucji prerogatywach, a więc uprawnieniach, przy wykonywaniu których dla ich ważności nie jest wymagany podpis Prezesa Rady Ministrów. Znacznie rzadziej, a często wręcz wcale, przedmiotem rozważań czynione są natomiast kompetencje głowy państwa wynikające z ustaw, które – jako ich źródło – wskazane są przecież wyraźnie w art. 126 ust. 3 Konstytucji. Naturalne jest dlatego pytanie o kompetencje prezydenta, które ustanowione są w ustawach, przede wszystkim, czy wpływają one na jego pozycję ustrojową. Jest to zagadnienie istotne również dlatego, że w przypadku wielu jego uprawnień nie mają one bezpośredniej podstawy w konstytucji.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie właśnie tych ustawowych kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ich omówienie jest trudne z wielu względów. Przede wszystkim należy pamiętać, że regulacji ustawowych odnoszących się do prezydenta jest niewątpliwie ponad 100 i pewnym problemem jest już samo ustalenie tych aktów prawnych (a przy tym należy również pamiętać, że po wyborach do Sejmu i do Senatu z 2015 r. obserwowana jest wyraźna dynamiczna zmiana wielu regulacji prawnych, w tym również ustaw odnoszących się w większym czy mniejszym zakresie do kompetencji głowy państwa). Stanowią one przy tym o różnych kwestiach. W części z nich mowa jest np. o obowiązku różnych organów przedkładania prezydentowi informacji. W znacznej części uregulowane są w nich również jego kompetencje.

Niewątpliwie bardzo poważnym problemem jest pogrupowanie kompetencji prezydenta wynikających z ustaw. Można to bowiem czynić na wiele sposobów. Z pozoru najprostsze powinno być nawiązanie do klasyfikacji budowanych w oparciu o kompetencje konstytucyjne. W literaturze przedmiotu jest ich jednak wiele; podzielam przy tym pogląd Jana Wawrzyniaka, iż dominować wydają się te, które dokonywane są według organów konstytucyjnych, do których uprawnienia te się odnoszą⁴. Problem polega jednak na tym, że w przypadku niektórych z ustawowych kompetencji prezydenta może wystąpić trudność z zaliczeniem ich do jednej z wymienianych grup. Należy również pamiętać, że posiada on również

2 Zob. np. K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 348 i n.

3 Zob. np. M. Kruk, *System rządów w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] R. Mojak, W. Skrzydło (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w Nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. XL Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego 4–6 czerwca 1998 r., Kazimierz Dolny nad Wisłą*, Lublin 1998, s. 38.

4 Zob. J. Wawrzyniak, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014, s. 119.

kompetencje w odniesieniu do organów, które w konstytucji nie są wymienione. Można też próbować kierować się przy grupowaniu kompetencji prezydenta systematyką konstytucji, jednak – jak już podkreślałem – niektóre uprawnienia odnoszą się do organów czy instytucji, które nie mają zakotwiczenia w konstytucji, jak np. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

Innym sposobem klasyfikacji może być rozdzielenie ich w zależności od rodzaju aktu urzędowego, poprzez który są one realizowane, a więc odpowiednio przez rozporządzenia, zarządzenia i postanowienia; uważam jednak, że nie jest to dla ogólnego ich omówienia konstrukcja najbardziej przydatna. Niezwykle rozbudowana, czasami wskazująca jedynie na jedną kompetencję, będzie przedmiotowa próba ich ujęcia⁵. Za zasadne uznać też można wydzielenie kompetencji prezydenta jako głowy państwa⁶. Niezwykle przejrzysta jest, w moim przekonaniu, próba pogrupowania kompetencji prezydenta dokonana przez Dariusza Dudka⁷. Z uwagi na istotę opracowania najprostsze wydaje się jednak rozdzielenie kompetencji na wynikające z konstytucji (a więc stanowiące ich rozwinięcie i doprecyzowanie) oraz nie mające takiej podstawy.

Wśród kompetencji Prezydenta RP dookreślonych bądź rozwiniętych w ustawach niewątpliwie najwięcej regulacji dotyczy jego uprawnień w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa, co wynika z faktu, iż jego konstytucyjnym zadaniem jest stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa oraz bycie najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP.

Zgodnie z ustawą z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸ prezydent, na wniosek Rady Ministrów, zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego; wydaje, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego; zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem; postanawia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa; postanawia, w razie konieczności, o dniu, w którym rozpoczyna się (lub kończy) czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; kieruje, we współdziałaniu z Radą Ministrów, obroną państwa, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia; może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa; inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie (art. 4a).

5 Tak uczynione jest w przywołanym opracowaniu *Zbiór przepisów...*

6 Tak czyni również we wskazanym opracowaniu J. Wawrzyniak, *Kompetencje...*, s. 120.

7 Zob. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 44–59.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1531.

Jako zwierzchnik nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności: określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa⁹; wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych; zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia, narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi (art. 5). Problematyki Sił Zbrojnych dotyczą również kompetencje prezydenta wypływające z innych ustaw. Moim zdaniem, szczególne znaczenie przypisać w tym przypadku należy ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa¹⁰, która jest wykonaniem art. 117 Konstytucji przewidującym. Przyznaje ona prezydentowi prawo podjęcia postanowienia (w zależności od okoliczności na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów) o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa. Do tej grupy kompetencji zaliczyć również należy ustawę z dnia 19 lutego 1993 r. o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, która stanowi o nadawaniu i wręczaniu wraz aktem nadania przez Prezydenta sztandaru jednostce wojskowej (art. 10 ust. 1 i 2). Prezydent posiada również uprawnienia do decydowania o użyciu Sił Zbrojnych w stanie wyjątkowym, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części tego opracowania. Wszystkie wskazane ustawy, a w szczególności ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, niewątpliwie wyznaczają istotną rolę prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych, można zastanawiać się jednak, czy jest to – jak chce Dariusz Dudek – istotne wzmocnienie jego pozycji w tym charakterze¹².

Wiele uprawnień ustawowych prezydenta dotyczy żołnierzy. Przede wszystkim na podstawie ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹³ prezydent określa, w drodze rozporządzenia, wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych (art. 71), jak i szczegółowe warunki otrzymywania przez żołnierzy dodatku wyrównawczego (art. 80), co dotyczy m.in. sędziów sądów wojskowych czy prokuratorów wojskowych. Z kolei na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, prezydent, na wniosek Rady Ministrów, określa, w drodze rozporządzenia, terminy rozpoczęcia i okres trwania obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz przeszkolenia wojskowego, uwzględniając stopień zagrożenia bezpieczeństwa państwa (art. 55 usta-

9 Z rozwiązaniem tym koresponduje regulacja zawarta w ustawie z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 r., nr 67, poz. 570 ze zm.), która, określając zadania Rady Ministrów w tym zakresie, wskazuje, że czyni to na podstawie głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa określanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2).

10 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1510.

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1863.

12 Zob. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta...*, s. 49.

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1414 ze zm.

wy), jak i określa, co stanowi bezpośrednie wykonanie art. 135 Konstytucji, organizację oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (art. 11 pkt 5 ustawy). Wreszcie ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej¹⁴ przyznaje prezydentowi w art. 14 prawo udzielania żołnierzom wyróżnień (tj. odznaki honorowej, tytułu honorowego oraz honorowej broni białej), zaś w art. 87 prawo polecenia wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec żołnierza pełniącego służbę lub wykonującego zadania służbowe po ogłoszeniu mobilizacji, w stanach nadzwyczajnych, w czasie wojny, a także podczas wykonywania zadań służbowych w strefie działań wojennych oraz w przypadku użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa, jak również w akcjach humanitarnych, poszukiwawczych lub ratowniczych.

Niewątpliwie znaczącym uprawnieniem prezydenta w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa jest jego prawo do wydania na wniosek Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁵ postanowienia o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego poprzez niebezpieczeństwo powszechne dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, zagrożenia bezpośredniego dla mienia w znacznych rozmiarach, zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa itd.

Wśród kompetencji prezydenta w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa wskazać wreszcie należy prawo skierowania, na mocy art. 8 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁶, do prac Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela. Podobnie, na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu może on delegować swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniach Kolegium do spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów (art. 12), opiniuje wytyczne wydawane przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra w celu koordynowania działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa (art. 13 ust. 1), opiniuje szefów ABW i AW przed ich powołaniem lub odwołaniem przez Prezesa Rady Ministrów (art. 14 ust. 1). Na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹⁷ prezydent opiniuje powołanie na czteroletnią kadencję i odwołanie przez Prezesa Rady Ministrów Szefa CBA (art. 6). Natomiast na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego¹⁸ głowa państwa jest jednym z podmiotów opiniujących powołanie i odwołanie szefów SKS i SWW.

Szeroki zakres ustawowych kompetencji prezydenta w obszarze obronności i bezpieczeństwa odnosi się następnie do jego uprawnień związanych ze stanami nadzwyczajnymi. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej

14 Dz.U., nr 190, poz. 1474 ze zm.

15 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

16 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

17 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.

18 *Ibidem*, poz. 253 ze zm.

Polskiej stanowi, że jeżeli prezydent, wprowadzając stan wojenny, nie postanowi inaczej, w czasie obowiązywania stanu wojennego stosuje się w zakresie obowiązku służby wojskowej, służby w obronie cywilnej i służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz świadczeń na rzecz obrony przepisy obowiązujące w stanie wojny (art. 247 ust. 1). Podobnie jest w przypadku stanu klęski żywiołowej i odnosi się do służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz w zakresie świadczeń na rzecz obrony (art. 247 ust. 2). Rozwiązania te stanowią wykonanie art. 229 i 230 Konstytucji. Ustawą doprecyzowującą kompetencje prezydenta związane z wprowadzeniem stanu wojennego (art. 231 Konstytucji) jest ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Na jej podstawie w szczególności określa on obszar, na którym wprowadza się stan wojenny oraz – w dopuszczalnym w tej ustawie zakresie – rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Prezydent znosi też stan wojenny. Dla uprawnień głowy państwa szczególne znaczenie ma art. 10 tej ustawy, który przyznaje mu w szczególności (czyli może on podejmować jeszcze inne decyzje) szereg praw, takich m.in. jak mianowanie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych; może też określić termin przejścia przez niego dowodzenia tymi siłami. Z kolei ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym²⁰ przyznaje prezydentowi prawo do wydania, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni lub odmowie wydania takiego rozporządzenia (art. 3), może też rozporządzeniem przedłużyć ten stan na okres nie dłuższy niż 60 dni (art. 5 ust. 1), wreszcie znieść ten stan przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny, z uwagi na które został on wprowadzony (art. 5 ust. 2). Prezydent może również w czasie stanu wojennego postanowić, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane (art. 11). Należy wreszcie pamiętać, że w stanach nadzwyczajnych prezydent, na mocy art. 34 ust. 6 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²¹, może wyrazić zgodę na odstąpienia od przeprowadzenia postępowania sprawdzającego.

Ustawy przyznają następnie prezydentowi liczne kompetencje do mianowania na pierwszy stopień oficerski oraz stopień generała lub równorzędnym w różnych służbach mundurowych.

Przede wszystkim, wykonując dyspozycję art. 134 ust. 5 Konstytucji o nadawaniu określonych w ustawach stopni wojskowych, na podstawie art. 76 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej, na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów (ust. 4) oraz na stopień wojskowy Marszałka Polski (ust. 6).

19 *Ibidem*, poz. 1815 ze zm.

20 *Ibidem*, poz. 1191 ze zm.

21 Dz.U., nr 182, poz. 1228 ze zm.

W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny w przypadku generałów i admirałów czyni to na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ust. 7 pkt 2). W czasie pokoju ma też możliwość mianowania na stopnie oficerskie w uznaniu zasług osoby, które z uwagi na wiek lub stan zdrowia nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej (ust. 8), przy czym może to uczynić nawet pośmiertnie (ust. 13).

Ponadto prezydent ma podobne analogiczne uprawnienia odnośnie do Policji²², Straży Granicznej²³, Straży Pożarnej²⁴, Biura Ochrony Rządu²⁵, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu,²⁶ Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego²⁷, Służby Celnej²⁸ oraz Służby Więziennej²⁹.

W literaturze przedmiotu Dariusz Dudek sygnalizuje wątpliwości odnośnie do celowości nadawania przez prezydenta stopnia nadbrygadiera i generała brygadie-

- 22 Na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.), na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mianuje na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie generalnego inspektora Policji i nadinspektora Policji (art. 48), z możliwością pominięcia wymogu przesłuzenia określonego okresu w dotychczasowym stopniu (art. 52). prezydent może również, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zadecydować o obniżeniu stopnia lub pozbawieniu stopnia generalnego inspektora i nadinspektora Policji (art. 54).
- 23 Na podstawie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.) prezydent, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mianuje na pierwszy stopień oficerski Straży Granicznej oraz na stopień generała Straży Granicznej (art. 53 ust. 2) oraz decyduje o utracie lub przywróceniu stopnia generała w przypadkach określonych w ustawie.
- 24 Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.) prezydent, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, nadaje stopień nadbrygadiera i generała brygadiera.
- 25 Na podstawie ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 552 ze zm.), prezydent, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mianuje na pierwszy stopień oficerski oraz stopnie generalskie (art. 43), jak i pozbawia tych stopni (art. 49) oraz decyduje o ich przywróceniu (art. 50).
- 26 Na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1929 ze zm.) prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje na pierwszy stopień w korpusie oficerów oraz na stopień generała brygady (art. 67), decyduje o utracie lub pozbawieniu stopnia podporucznika oraz stopnia generała brygady (art. 75) oraz o ich przywróceniu (art. 76).
- 27 Na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 740 ze zm.) prezydent mianuje, na wniosek ministra obrony narodowej, na pierwszy stopień w korpusie oficerów oraz na stopień generała brygady (art. 26), jak i decyduje o ich utracie (art. 34) oraz przywróceniu (art. 35).
- 28 Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 990 ze zm.), na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, mianuje na pierwszy stopień służbowy w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej oraz na stopnie służbowe w korpusie generałów Służby Celnej (art. 115) oraz pozbawia stopnia służbowego nadinspektora celnego i generała Służby Celnej (art. 118).
- 29 Na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.) prezydent, na wniosek ministra sprawiedliwości, nadaje pierwszy stopień w korpusie oficerów Służby Więziennej (art. 50).

ra w Straży Pożarnej, jednak swojego stanowiska nie uzasadnia³⁰. Wydaje się jednak, że rzeczywiście można zastanawiać się, czy rzeczywiście niezbędne są kompetencje prezydenta do mianowania na pierwszy stopień oficerski oraz stopień generała lub równorzędnym we wszystkich wskazanych służbach mundurowych. Nie umniejszając bowiem ich znaczenia, wydaje się, że nie tylko w przypadku Straży Pożarnej mogłyby to czynić inne organy, chociaż mam świadomość, że w obecnym rozwiązaniu jest wiele elementów ceremonialnych, ale zarazem podnoszących rolę tych służb w życiu społecznym państwa.

Wśród uprawnień prezydenta zwracają następnie uwagę jego ustawowe kompetencje w sferze stosunków międzynarodowych. W tym przypadku przedstawienie jego uprawnień rozpocząć należy od pewnego doprecyzowania związanego z kompetencją prezydenta do ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych, zawarte w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych³¹. Między innymi jest to prawo do podjęcia na wniosek Rady Ministrów decyzji w sprawie zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 23 tej ustawy. W szczególności podkreślić należy jednak, że w dodanym art. 22a przewidziane jest podejmowanie przez prezydenta decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej, jak i wyrażanie po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie zgody na przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Rozwinięcie art. 33 ust. 1 pkt 2 Konstytucji jest ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej³², która w art. 17 ust. 1 stanowi, że mianowanie i odwoływanie ambasadorów odbywa się na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów.

Wiele kompetencji przysługuje następnie prezydentowi w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. W szczególności reguluje to ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej³³. W szczególności prezydent podejmuje, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie, decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 2 lub art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, lub w art. 312 ust. 2 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, lub w Protokole (nr 9) w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania art. 16 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 238 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 a 31 marca 2017 r. i od kwietnia 2017 r. dołączonym do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (art. 14). Podobnie prezydent na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie, podejmuje

30 Zob. D. Dudek, *Autorytet...*, s. 51, przyp. 105.

31 Dz.U., nr 39, poz. 443 ze zm.

32 Dz.U., nr 128, poz. 1403 ze zm.

33 Dz.U., nr 213, poz. 1395.

decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 81 ust. 3, art. 153 ust. 2 akapit czwarty, art. 192 ust. 2 akapit drugi, art. 333 ust. 1 lub art. 333 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 15). Są to zarazem kompetencje, które doprecyzowują współpracę prezydenta z Radą Ministrów.

Stosunkowo obszerny jest zakres uprawnień prezydenta odnośnie do władzy sądowniczej.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*³⁴ przyznaje prezydentowi prawo do powołania, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim (art. 55 § 1), wyznaczając miejsce służbowe (siedzibę) sędziego (art. 55 § 3).

Na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – *Prawo o ustroju sądów wojskowych*³⁵ prezydent, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, powołuje na stanowiska sędziowskie sędziów sądów wojskowych (art. 23 ust. 1), wyznaczając jednocześnie miejsce służbowe (siedzibę) sędziego (art. 23 ust. 1b).

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*³⁶ przyznaje prezydentowi prawo do powołania, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, sędziów sądów administracyjnych (art. 5 § 1). Na mocy art. 16 § 2 prezydent, na wniosek prezesa NSA, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi wojewódzkie sądy administracyjne oraz ustala ich siedziby i obszar właściwości, a także może tworzyć, poza siedzibą sądu, i znosić wydziały zamiejscowe tych sądów. Na mocy art. 22 § 5 prezydent określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb wykonywania nadzoru na działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych przez organy i osoby do tego wyznaczone. Na mocy art. 23 § 1 prezydent, w drodze rozporządzenia, ustala regulamin określający szczegółowo tryb wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych. Na mocy art. 28 prezydent określa, w drodze rozporządzenia, stanowiska i wymagane kwalifikacje urzędników sądowych oraz pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych, a także szczegółowe zasady wynagradzania i tabele wynagrodzenia zasadniczego oraz wysokość dodatku z tytułu zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji referendarzy sądowych, starszych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, starszych asystentów sędziów, urzędników oraz innych pracowników tych sądów.

W przypadku Sądu Najwyższego ustawa z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym³⁷ stanowi, że pierwszy prezes powoływany jest przez prezydenta na sześcioletnią kadencję spośród sędziów SN w stanie czynnym (art. 10) spośród dwóch kandydatów wybranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN (art. 16 § 1 pkt 3), natomiast prezesa SN prezydent powołuje i odwołuje na wniosek pierwszego prezesa SN spośród sędziów SN w stanie czynnym (art. 13 § 2). Prezydent, na wniosek

34 Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.

35 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.

36 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., nr 1647.

37 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.

Krajowej Rady Sądownictwa, powołuje do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego (art. 21). Prezydent, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, w drodze rozporządzenia, ustala liczbę stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, w tym liczbę prezesów SN (art. 23). Prezydent określa też, w drodze rozporządzenia, stawki dodatku funkcyjnego członków Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (art. 70 § 5).

Na mocy art. 33 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych prezydent na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA ustala, w drodze rozporządzenia, liczbę stanowisk sędziowskich w NSA, w tym liczbę wiceprezesów tego Sądu. Na mocy art. 44 § 1 powołuje prezesa NSA na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA, natomiast na mocy art. 45 § 1 na wniosek prezesa NSA, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego sędziów NSA, powołuje na pięcioletnią kadencję wiceprezesa NSA lub go odwołuje (§ 2).

Na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa³⁸ prezydent może wносить pod obrady KRS o wyrażenie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów (art. 3). Powołuje następnie swojego przedstawiciela w KRS 9 może go odwołać w każdym czasie, mandat ten jednak wygasa najpóźniej w ciągu 3 miesięcy po zakończeniu kadencji prezydenta lub opróżnieniu urzędu (art. 8). Prezydent, w przypadku przedstawienia mu wniosku o powołaniu do pełnienia urzędu sędziego, może, w przypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących tej osoby, wystąpić do KRS z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 45).

Wśród ustawowych uprawnień prezydenta w stosunku do władzy sądowniczej należy również wskazać te, które przysługują mu w stosunku do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak z uwagi na wydarzenia, które związane są z tym organem, w tym również zmiany stanu prawnego, jak i zapowiadane kolejne nowelizacje czy nowe dotyczące go regulacje, sprawia, że jedynie sygnalizują kompetencje głowy państwa z tego obszaru. Chciałbym jednak podkreślić, że w przypadku sędziów Trybunału mamy do czynienia z odmienną sytuacją niż w przypadku pozostałych sędziów, gdyż od osoby wybranej na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego odbiera ona jedynie ślubowania, podczas gdy inni sędziowie są przez niego powoływani.

Niejako naturalne jest, iż po wskazaniu na uprawnienia głowy państwa odnośnie do władzy sądowniczej przedstawiane są jego kompetencje w stosunku do prokuratury. W tym przypadku na początku 2016 r. wprowadzone zostały istotne zmiany. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze*³⁹ ustanawia w art. 14 § 1 zdanie drugie, iż Prokuratora Krajowego oraz zastępców Prokuratora Generalnego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego, może to jednak uczynić dopiero po uzyskaniu opinii prezydenta. Znacznie silniejsze jest uprawnienie głowy państwa w przypadku odwołania Prokuratora

³⁸ Dz.U., nr 126, poz. 714 ze zm.

³⁹ Dz.U., poz. 177.

Krajowego, gdyż może to zostać uczynione przez Prezesa Rady Ministrów wyłącznie za zgodą prezydenta. Sądzę, że jest to uprawnienie idące zbyt daleko, gdyż w ten sposób może dojść do sytuacji, w której w przypadku braku zgody głowy państwa pierwszym zastępcą Prokuratora Generalnego, a więc najistotniejszym współpracownikiem, będzie osoba, z którą nie chce on współpracować.

Wiele uprawnień ustawowych prezydenta związanych jest także z funkcjonowaniem innych organów państwa.

Konstytucja w art. 144 ust. 3 pkt 10 przyznaje prezydentowi prawo występowania z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez NIK. Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰ doprecyzowuje, że nie jest to jednak prawo kontroli wszystkich organów podlegających kontroli NIK, lecz jedynie organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 3, art. 6) oraz działalności Kancelarii Prezydenta RP (art. 4 ust. 3). Może on również żądać niezwłocznego przesłania mu informacji o wynikach kontroli bez stanowiska właściwych naczelnych lub centralnych organów państwa (art. 64 ust. 3), co nie ma umocowania konstytucyjnego.

Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁴¹ doprecyzowuje art. 214 ust. 1 Konstytucji i stanowi, że prezydent powołuje dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, przewiduje ponadto, że potwierdzenie przez głowę państwa odrzucenia sprawozdania tego organu przez Sejm i Senat jest warunkiem dla wygaśnięcia kadencji Rady.

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁴² w art. 9 ust. 1 stanowi o powoływaniu i odwoływaniu prezesa NBP na wniosek prezydenta. W art. 13 ust. 1 reguluje powoływanie przez prezydenta trzech członków Rady Polityki Pieniężnej, zaś w art. 17 ust. 2a powoływanie i odwoływanie przez niego, na wniosek prezesa NBP, członków Zarządu NBP. Z kolei na mocy art. 16 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴³ prezydent deleguje swojego przedstawiciela do składu Komisji Nadzoru Finansowego.

Na mocy art. 5 ust. 1 ustawy z 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa⁴⁴ prezydent wskazuje swojego przedstawiciela do składu tej Rady.

Na mocy art. 12 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju⁴⁵ w pracach Rady Centrum może uczestniczyć przedstawiciel prezydenta, zaś na mocy art. 16 ust. 4 jego przedstawiciel z głosem doradczym może uczestniczyć w pracach Komitetu Sterującego do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa.

40 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

41 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 639 ze zm.

42 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 908 ze zm.

43 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 174 ze zm.

44 Dz.U., nr 2, poz. 2 ze zm.

45 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 900 ze zm.

Ponadto na podstawie ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁴⁶ prezydent wydaje zarządzenie, w którym określa w odniesieniu do pracowników Kancelarii Prezydenta RP i Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stanowiska urzędników państwowych, aplikacji, ocen urzędników mianowanych, wynagradzania i awansowania, dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej funduszu nagród, zwrotu kosztów, wypłacania świadczeń, rozkładu czasu pracy, odznaki honorowej, postępowania dyscyplinarnego oraz zasad wynagradzania (art. 48 ust. 1). Natomiast na podstawie art. 11 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴⁷ wydaje rozporządzenia w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej i o stanie majątkowym.

Za szczególnie ważne uznaje uprawnienia prezydenta odnośnie do wyborów i referendów. Stanowią one istotne rozwinięcie jego konstytucyjnych kompetencji w tym zakresie.

Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym⁴⁸ doprecyzowuje kwestie związane z treścią postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego. W regulacji tej istotne jest jednak przede wszystkim to, że wyraźnie wskazuje ona, iż prezydent może zarządzić takie referendum nie tylko w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, ale również w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 71); w przypadku wiążącego wyniku takiego referendum prezydent uzyskuje zgodę (art. 73) lub nie uzyskuje zgody (art. 74) na ratyfikowanie takiej umowy.

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*⁴⁹ doprecyzowuje kompetencje prezydenta związane z przeprowadzaniem wyborów do Sejmu i do Senatu oraz Parlamentu Europejskiego. Dotyczy to wydawania stosownego postanowienia o zarządzeniu wyborów, oraz wyborów ponownych, uzupełniających do Senatu. Prezydentowi przysługuje również prawo powoływania (art. 157 § 3) i odwoływania (art. 158 § 1 pkt 5) sędziów do składu Państwowej Komisji Wyborczej, co czyni odpowiednio na wniosek prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tradycyjnie bardzo ważnym obszarem wśród uprawnień prezydenta są jego kompetencje związane z nadawaniem orderów i odznaczeń.

Na podstawie art. 4 ustawy z 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach⁵⁰ prezydent, w drodze rozporządzenia, ustanawia odznaki honorowe za zasługi w działalności państwowej lub społecznej, stanowiącej istotny wkład w rozwój kraju⁵¹.

46 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

47 Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584 ze zm.

48 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 318.

49 Dz.U., nr 21, poz. 112 ze zm.

50 Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 38.

51 Przykładem może być rozporządzenie Prezydenta z dnia 2 listopada 2009 r. w sprawie ustanowienia odznaki honorowej „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”, ustalenia jej wzoru, zasad i trybu nadawania oraz sposobu noszenia (Dz.U., nr 194, poz. 1496).

Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach⁵² nie tylko powtarza prawo do ich nadawania przez prezydenta (art. 2 ust. 1), ale również stanowi, że może on to czynić z własnej inicjatywy (art. 2 ust. 2). Na podstawie art. 5 prezydent wydaje zgodę na przyjęcie przez obywatela polskiego orderu, odznaczenia lub innego szczytnego wyróżnienia przez najwyższe władze obcego państwa, bez tej zgody przyjęcie nie jest możliwe. Na podstawie art. 9 określa on, w drodze rozporządzenia, opis, materiał, wymiary i wzory rysunkowe oraz sposób i okoliczności noszenia orderów i odznaczeń (ust. 1), szczegółowy tryb postępowania w sprawach o nadanie orderów i odznaczeń oraz wzorów odpowiednich dokumentów (ust. 2); rozporządzenia takie są oczywiście wydane. Na podstawie art. 9a prezydent określa również starszeństwo orderów i odznaczeń, wynikające z tradycji narodowych w wyróżnianiu zasług oraz kolejność noszenia odznak orderów i odznaczeń wynikającą z ich starszeństwa, jak i skróty literowe orderów i odznaczeń. Na mocy art. 19a ust. 5 prezydent, w drodze rozporządzenia, określa nazwę „Gwiazdy” dla danego polskiego kontyngentu wojskowego lub operacji wojskowej, wstążkę, która uwzględnia w swojej kolorystyce barwy flagi właściwej dla terenu działania kontyngentu lub prowadzenia operacji wojskowej, okucie na wstążkę oraz wzór rysunkowy odznaki, zaś na podstawie art. 1a ust. 6 określa, w drodze rozporządzenia nazwę „Gwiazdy” właściwą dla sposobu działania kontyngentu, wstążkę, która uwzględnia w swojej kolorystyce barwy przyjęte dla kontyngentu, okucie na wstążkę oraz wzór rysunkowy odznaki. Na mocy art. 24 prezydent spośród Kawalerów Orderu Wojennego *Virtuti Militari* powołuje stojącego na czele Kapituły Kanclerza Orderu Orła Białego oraz członków Kapituły. Na mocy art. 25a tak samo jest w przypadku Kapituły Orderu Odrodzenia Polski, zaś na mocy art. 25b Kapituły Orderu Krzyża Niepodległości, powołując ich odpowiednio spośród Kawalerów tych orderów. Na mocy art. 33 prezydent wręcza ordery i odznaczenia. Na mocy art. 36 może podjąć decyzję o pozbawieniu orderów i odznaczeń (na wniosek Kapituły Orderów).

Na mocy ustawy z 17 października 2003 r. o ustanowieniu Krzyża Zesłańców Sybiru⁵³ prezydent, na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a w przypadku osób niezamieszkałych w Polsce na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, nadaje ten Krzyż (art. 3), jak i określa, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania w sprawach jego nadania, wzory wniosku o nadanie oraz sposób i okoliczności jego noszenia.

Wiele uprawnień przysługuje prezydentowi w związku z prawem nadawania obywatelstwa polskiego. Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁵⁴ nie tylko powtarza kompetencję o posiadaniu możliwości nadania przez niego polskiego obywatelstwa (art. 18); nadanie lub odmowa nadania odbywa się w formie postanowienia (art. 25). Ustawa doprecyzowuje, że w przypadku wątpliwości, czy przypadkiem cudzoziemiec nie posiada już obywatelstwa polskiego, przekazuje wniosek do

52 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 475.

53 Dz.U., nr 225, poz. 2230.

54 Dz.U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.

wojewody w celu przeprowadzenia postępowania w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego (art. 22). Może też w każdym stadium postępowania zażądać od wojewody, konsula lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych przekazania mu wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego (art. 24). Prezydent, w drodze rozporządzenia, określa wzór formularza wniosku o nadanie obywatelstwa polskiego (art. 29 ust. 1). Wyraża też zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (art. 46 i 47). Obywatel może poprosić o to prezydenta (art. 47), a jeżeli tego nie uczynił i zrzekł się go, i tak utrata tego obywatelstwa następuje dopiero po uzyskaniu zgody prezydenta (art. 46). Zgody te wyrażane są w formie postanowienia (art. 51 ust. 1). Prezydent określa też, w drodze rozporządzenia, wzór formularza wniosku o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (art. 54 ust. 1).

Wśród pozostałych kompetencji Prezydenta RP, które nie mają wyraźnego umocowania w konstytucji, przede wszystkim uwagę zwracają jego uprawnienia związane z wydawaniem rozporządzeń o wprowadzeniu żałoby narodowej oraz ustalaniem zasad obchodów świąt i rocznic państwowych oraz innych uroczystości o zasięgu państwowym lub lokalnym. Podstawę do ich wydawania stanowi ustawa z 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych⁵⁵.

Na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. w Krajowym Rejestrze Karnym⁵⁶ prezydentowi przysługuje prawo do uzyskania informacji o osobach, których dane zostały zgromadzone w Rejestrze.

Na mocy art. 25 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki⁵⁷ prezydent, na wniosek Centralnej Komisji, nadaje tytuł profesora.

Na mocy art. 13 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵⁸ prezydent, po zasięgnięciu opinii GODO, nadaje, w drodze rozporządzenia, statut Biura GODO, określając jego organizację, zasady działania oraz siedziby jednostek zamiejscowych i zakres ich właściwości terytorialnej.

Na mocy art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy z 18 września 2001 r. o fundacji – Zakłady Kórnickie⁵⁹ przedstawiciel prezydenta wchodzi w skład Rady Kuratorów. Podobnie na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badań Opinii Społecznej⁶⁰ przedstawiciel prezydenta wchodzi w skład Rady CBOS.

Na mocy art. 15 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶¹ prezydent, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik kultury zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub parku kulturowego o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice.

55 Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 235, poz. 2000 ze zm.

56 *Ibidem*, poz. 1036 ze zm.

57 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 882 ze zm.

58 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.

59 Dz.U., nr 130, poz. 1451.

60 Dz.U., nr 30, poz. 163 ze zm.

61 Dz.U. z 2014 r., poz. 1446.

Na mocy art. 2 ust. 2 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk⁶² prezydent może wnioskować do PAN o wykonanie opinii, ocen, ekspertyz i prognoz dotyczących spraw istotnych dla planowania i realizacji polityki państwa.

Przegląd ustawowych kompetencji Prezydenta RP pozwala, moim zdaniem, na sformułowanie kilku wniosków.

Po pierwsze, liczba ustawowych kompetencji jest wyjątkowo bogata i niewątpliwie odnosi się do wszystkich obszarów jego aktywności wyznaczonych przez konstytucję, jak i zdecydowanie wykracza poza jej ramy. Można jednak zastanawiać się, czy rzeczywiście istnieje potrzeba obciążania głowy państwa tymi wszystkimi zadaniami. Przykładowo uwaga ta odnosi się do uprawnień nominacyjnych i to nie tylko w przypadku Straży Pożarnej.

Po drugie, w przypadku ustawowych kompetencji prezydenta mamy do czynienia z bardzo klasyczną sytuacją, w której „ilość nie przeradza się w jakość”. Trudno bowiem uznać, iż te uprawnienia w znaczący sposób wpływają na wzmocnienie pozycji głowy państwa w systemie organów państwa. Należy pamiętać, że na ogólnej zasadzie wynikającej z art. 144 ust. 2 Konstytucji, zdecydowana większość spośród nich dla swojej ważności wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. Ponadto są to uprawnienia, które bardzo rzadko są samodzielnymi działaniami prezydenta, a większość spośród nich wykonywana jest na wniosek innego organu, w niektórych przypadkach są to również jedynie jego opinie, stąd w sytuacji, gdy głowa państwa wywodzi się z innej opcji politycznej niż większość rządowa nie mają one istotnego znaczenia.

Po trzecie, w przyznawaniu prezydentowi ustawowych kompetencji, i to nawet stanowiącymi rozwinięcie kompetencji konstytucyjnych, widać pewną przypadkowość. Widoczne jest to zwłaszcza w jego uprawnieniach nominacyjnych w obszarze służb mundurowych. Czym wytłumaczyć bowiem fakt, że w jednych przypadkach ma on możliwość mianowania na pierwszy stopień oficerski, a w innych również pozbawiania tego stopnia. Nie będzie dlatego błędem stwierdzenie, że bardzo często przyznanie prezydentowi jakiejś kompetencji wynika z pewnej sięgającej wiele lat tradycji, nie zaś całościowej wizji tej instytucji.

Literatura

Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 1, Warszawa 2014.

Kruk M., *System rządów w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:]

R. Mojak, W. Skrzydło (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w Nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. XL Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego 4–6 czerwca 1998 r.*, Kazimierz Dolny nad Wisłą, Lublin 1998.

⁶² Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 572 ze zm.

Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.

Wawrzyniak J., *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014.

Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1531).

Ustawa z 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 38).

Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 235, poz. 2000 ze zm.).

Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.).

Ustawa z 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (Dz.U., nr 2, poz. 2 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 475).

Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 639 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 lutego 1993 r. o znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1863).

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.).

Ustawa z 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz.U., nr 30, poz. 163 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – *Prawo o ustroju sądów wojskowych* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1198 ze zm.).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584 ze zm.).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 908 ze zm.).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1510).

Ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U., nr 39, poz. 443 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1036 ze zm.).

- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 552 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 r., nr 67, poz. 570 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U., nr 128, poz. 1403 ze zm.).
- Ustawa z 18 września 2001 r. o fundacji – Zakłady Kórnickie (Dz.U., nr 130, poz. 1451).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1929, ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., nr 1647 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 ze zm.).
- Ustawa z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.).
- Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 318).
- Ustawa z 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 882 ze zm.).
- Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1414 ze zm.).
- Ustawa z 17 października 2003 r. o ustanowieniu Krzyża Zesłańców Sybiru (Dz.U., nr 225, poz. 2230).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 740 ze zm.).
- Ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 174 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.).
- Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 990 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz.U., nr 190, poz. 1474 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 572 ze zm.).

Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 900 ze zm.).

Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U., nr 182, poz. 1228 ze zm.).

Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U., nr 213, poz. 1395).

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz.U., nr 21, poz. 112 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U., nr 126, poz. 714 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze* (Dz.U., poz. 177).

Rozporządzenie Prezydenta z dnia 2 listopada 2009 r. w sprawie ustanowienia odznaki honorowej „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”, ustalenia jej wzoru, zasad i trybu nadawania oraz sposobu noszenia (Dz.U., nr 194, poz. 1496).

Prezydent wobec kryzysu konstytucyjnego w Polsce (o straconej szansie na zakończenie sporu)*

Jarosław Sułkowski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Istotne dla zrozumienia źródeł obecnego kryzysu jest przeanalizowanie treści prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skierowanego w 2013 r. do Sejmu VII kadencji (druk nr 1590) oraz przebiegu prac nad tym projektem, zwłaszcza że zagadnienie procedury wyboru sędziego Trybunału było jednym z motywów przystąpienia do prac nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Środowiska prawnicze od dawna postulowały wprowadzenie zmian w tym zakresie¹. Procedura wyboru sędziego – w porównaniu z ustawą z 1997 r.² – miała ulec istotnej modyfikacji. Zachowane zostało, co oczywiste, uprawnienie Sejmu do dokonania wyboru sędziego, ale znacznie rozszerzono grupę podmiotów zgłaszających osoby, spośród których mogli być następnie zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału. Uprawnienie to uzyskały: grupa co najmniej 15 posłów, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Prokuratury, właściwe ogólnokrajowe organy samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy, rady wydziałów prawa uczelni uprawnione do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, rada naukowa Instytutu Nauk Prawnych i Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Komisja Prawnicza Polskiej Akademii Umiejętności. Prawo zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału, spośród osób umieszczonych na liście, przysługiwało Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.

* Tekst jest oparty na raporcie *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego (2015–2016) – Raport*, red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.

- 1 Zob. P. Radziejewicz, *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/omx-tk-poprzednie-wybory/procedura-wyboru-sedziow-tk/> [dostęp 14.10.2016]; *Odpowiedzi na Ankiętę konstytucyjną*, [w:] B. Banaszk, J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.
- 2 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., nr 102, poz. 643, ze zm., dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Projekt przewidywał także dość precyzyjnie określony „kalendarz wyborczy” obsady stanowiska sędziego Trybunału. Procedura wyborcza, z pewnym uproszczeniem, miała trwać pół roku – termin ten rozpoczynał swój bieg 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego Trybunału³.

Z kolei w zakresie obowiązku składania ślubowania przez sędziego Trybunału w zasadzie powtórzono rozwiązania z ustawy z 1997 r.⁴ Zmianie uległa tylko treść rotacji składanej przysięgi. Przewidziano także, że odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału. W uzasadnieniu projektu nie odniesiono się do tego przepisu. Projekt został poddany ocenom eksperckim. Większość z osób opiniujących nie skomentowała treści art. 26 tego dokumentu. W dwóch opiniach odnotowano zmianę rotacji przysięgi⁵. Natomiast trzej opiniujący – Dariusz Dudek, Marek Chmaj oraz Marcin Wiącek dostrzegli potrzebę doprecyzowania projektowanego art. 26.

Pierwszy z opiniodawców zauważył, że „projekt nie przewiduje terminu dla złożenia ślubowania sędziowskiego. Odnosny przepis [...] można uzupełnić następująco: Odmowa złożenia ślubowania albo brak jego złożenia w ciągu 30 dni od dnia wyboru na stanowisko sędziego jest równoznaczne ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”⁶.

W ocenie Marka Chmaja, art. 26 projektu powinien precyzować moment rozpoczęcia kadencji sędziego Trybunału, „np. poprzez wskazanie, że kadencja ta rozpoczyna się w dniu złożenia ślubowania”⁷.

Ekspert Marcin Wiącek odnotował, że prace nad ustawą o TK są okazją do wprowadzenia zmian w celu uniknięcia powtórzenia się sytuacji, jaka miała miejsce w związku z wyborem sędziego TK w dniu 8 grudnia 2006 r. Ślubowanie, rozpoczynające kadencję sędziowską, zostało bowiem odebrane dopiero 6 marca 2007 r. Ekspert zauważył, że „Konstytucja nie przewiduje jakiegokolwiek udziału Prezyden-

3 W opiniach eksperckich sporządzonych do projektu tylko w jednym przypadku zwrócono uwagę na to, że rozbudowa w ustawie procedury wyborczej sędziego Trybunału może wywoływać wątpliwości ze względu na autonomię regulaminową Sejmu – zob. A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 28 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_.rtf), s. 15 [dostęp 14.10.2016].

4 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., nr 102, poz. 643, ze zm., dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

5 Zob. A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 28 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_.rtf), s. 16–17 [dostęp 14.10.2016]; D. Dudek, *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (Druk nr 1590), Warszawa, 26 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_.rtf), s. 8–9 [dostęp 14.10.2016].

6 D. Dudek, *Ekspertyza prawna...*, s. 9.

7 M. Chmaj, *Opinia na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 4 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/93245FAED0346A25C1257BEC00374BA3/\\$file/i2348-13A.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/93245FAED0346A25C1257BEC00374BA3/$file/i2348-13A.rtf), s. 8 [dostęp 14.10.2016].

ta RP w procedurze wyboru sędziego TK. Prezydentowi nie można więc przyznać kompetencji do odmowy odebrania ślubowania czy innego rodzaju kompetencji, mającej wpływ na możliwość sprawowania urzędu przez sędziego TK. Dlatego też art. 26 mógłby zostać zmieniony w taki sposób, aby z tego przepisu jednoznacznie wynikało, że udział prezydenta w omawianej procedurze – skoro już taki udział przewidziano (co nie było konieczne) – ma charakter symboliczny, a nie władczy (np. termin, w jakim powinno nastąpić odebranie ślubowania)”⁸.

1. Prace nad ustawą czerwcową

Zagadnienie ślubowania nie wywoływało większych wątpliwości w pracach nad projektem ustawy. Na wspólnym posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej 24 kwietnia 2014 r. nikt nie zgłosił uwag do przepisu dotyczącego składania ślubowania wobec prezydenta. W ostatecznym tekście ustawy obowiązek złożenia ślubowania zawarty został w jej art. 21.

Procedura wyboru sędziów, całkowicie odmiennie, stała się kluczowym problemem, zwłaszcza w połowie 2015 r. Wynikało to z tego, że prace nad ustawą toczyły się w znacznej części w roku, w którym dobiegała końca VII kadencja Sejmu. Zbieżność czasowa upływu kadencji Sejmu i kadencji pięciu sędziów Trybunału zdominowała końcową fazę procedury legislacyjnej. W maju 2015 r. pojawiła się propozycja uregulowania procedury wyboru sędziów Trybunału w miejsce sędziów, których kadencja kończyła się w 2015 r.

Na wspólnym posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej 6 maja 2015 r. rozpatrywano przepisy dotyczące procedury wyboru sędziego Trybunału. Posłanka Krystyna Pawłowicz zaproponowała zmiany (skreślenie art. 19–20), gdyż uważała, że zagadnienie wyboru sędziego jest unormowane w regulaminie Sejmu, a ponadto nie zgadzała się z długim okresem trwania tego postępowania⁹. Następnie głos zabrał Marek Chmaj: „mówię w porozumieniu z panem prezesem Andrzejem Rzeplińskim. Pragnę zwrócić państwa uwagę na przepis art. 19 ust. 2: »Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż cztery miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału«. Kadencje trzech sędziów Try-

8 M. Wiącek, *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa, 25 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/\\$file/i2229_13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/$file/i2229_13.rtf), s. 5–6 [dostęp 14.10.2016].

9 *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji sprawiedliwości i Praw człowieka (nr 235) Komisji Ustawodawczej (nr 128) z dnia 6 maja 2015 r. VII kadencja*, [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/57E9E415582DFB1EC1257E44004CA7FC/\\$file/0452907.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/57E9E415582DFB1EC1257E44004CA7FC/$file/0452907.pdf), s. 29 [dostęp 14.10.2016].

bunału upływają w tym roku 6 listopada. Jeżeli pozostawimy cztery miesiące, to nawet zakładając, że ustawa zostanie szybko uchwalona, to ustawa ma 30-dniowe *vacatio legis* i *de facto* uniemożliwimy wybór trzech sędziów Trybunału w tym roku. Jeżeli chcemy pozostawić możliwość wyboru trzech sędziów Trybunału, to termin powinien wynosić nie cztery, ale trzy miesiące”¹⁰. W konsekwencji poseł Witold Pahl zgłosił poprawkę do art. 19 ust. 2, zgodnie z którą wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż trzy miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału¹¹.

Głos zabrał również przedstawiciel Kancelarii Sejmu Przemysław Sadłoń i sformułował następującą wątpliwość: „dostrzegamy [...] trudność, która wynika z kończącej się kadencji Sejmu [...] wydaje się, że skrócenie tego terminu z czterech miesięcy do trzech miesięcy, wcale nie gwarantuje tego, iż ten wybór da się przeprowadzić bez żadnych komplikacji. [...] W tej chwili trudno jest przewidzieć, kiedy Sejm uchwali ustawę i kiedy cały proces legislacyjny zostanie wyczerpany [...]. Pod rozważę państwa, w kontekście terminów na składanie wniosków, poddaję wprowadzenie przepisu dostosowującego, który odnosiłby się do wyboru trojga sędziów, których upływ kadencji zbiega się właśnie z końcem kadencji Sejmu i wprowadzenie jakiejś regulacji w zakresie terminu, jakiejś regulacji szczególnej, dotyczącej wyboru tych trojga sędziów”¹². Pogląd ten został skrytykowany przez posłankę Krystynę Pawłowicz, w ocenie której regulamin Sejmu¹³ „dokładnie reguluje, kto, w jakim trybie i ilu posłów powinno zgłaszać kandydaturę”¹⁴. Jej zdaniem, „ustawa nie może być napisana jakby z obawy, że zmieni się układ sił w kolejnej kadencji Sejmu”¹⁵. Ostatecznie komisje przyjęły poprawkę w brzmieniu zaproponowanym przez posła Witolda Pahlę.

Do kwestii wyboru sędziów, których kadencja kończyła się w 2015 r., powrócono na kolejnym posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej (12 maja 2015). Poseł Robert Kropiwnicki (po konsultacjach z Biurem Legislacyjnym) zaproponował dodanie do projektu art. 135a, który regulowałby wybór sędziów Trybunału w Sejmie VII kadencji. Zaznaczył on, że „Trybunał może być zablokowany w pracach na okres około 6 miesięcy. Trudno sobie wyobrazić, żeby nowy parlament podczas pierwszego posiedzenia wybierał sędziów Trybunału. [...] Najpierw wybiera się prezydium, potem kształtuje się rząd i można powiedzieć, że [...] najwcześniej w okolicach lutego czy marca parlament zająłby się pracami nad wyborem sędziów do Trybunału Konstytucyjnego [...] żeby nie blokować prac Trybunału, proponuję, aby do sędziów, których kadencje upływają w tym roku, zastosować taką procedurę wyboru, żeby móc zgłaszać kandydatury w ciągu 30 dni od czasu wejścia

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*, s. 30.

13 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu).

14 *Ibidem*, s. 31.

15 *Ibidem*.

w życie ustawy”¹⁶. Potrzebę wprowadzenia takiej poprawki potwierdził przedstawiciel Biura Legislacyjnego Przemysław Sadłoń: „Rzeczywiście wskazywaliśmy na pewną [...] trudność, która wynika z jednej strony z upływu kadencji Sejmu, a z drugiej strony z upływu kadencji pięciorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z których kadencja trojga sędziów upływa na początku listopada, a dwojga w grudniu 2015 r. [...] Biorąc pod uwagę, że ustawa przewiduje 30-dniową *vacatio legis*, [...] wejście w życie tej ustawy, które prawdopodobnie nastąpi w sierpniu, uniemożliwiłoby dochowanie tego 3-miesięcznego terminu na złożenie wniosku. [...] Co do kierunku tego rozwiązania, to Biuro absolutnie w żaden sposób merytorycznie tego kierunku nie narzucało”¹⁷. Poprawka posła Roberta Kropiwnickiego została poparta przez 20 członków obradujących wspólnie komisji przy 4 głosach przeciwnych i 1 wstrzymującym się. W tekście ustawy przekazanym do Senatu zmiana ta została zawarta w art. 135.

Ustawa przedstawiona Senatowi do rozpatrzenia została przekazana do zaopiniowania przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu. Stanowisko do ustawy zgłosiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która zwróciła m.in. uwagę, że art. 135 dopuszcza, by wyboru dwóch sędziów, których kadencja upłynie w czasie Sejmu VIII kadencji, dokonał Sejm VII kadencji, co narusza konstytucję¹⁸.

Ustawa była rozpatrywana na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 10 czerwca 2015 r.¹⁹ Na posiedzeniu powrócono do kwestii sposobu uregulowania wyborów sędziów Trybunału w 2015 r. Uczestniczący w dyskusji Marek Chmaj przypomniał, że ostatnie posiedzenie Sejmu VII kadencji odbędzie się 24–25 września 2015 r., wybory zostaną przeprowadzone najprawdopodobniej w połowie października, natomiast pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu prezydent zwoła zapewne na początku listopada, co według mówcy oznacza, że „będziemy musieli obsadzić trzy mandaty sędziowskie”²⁰. Dodał, że „jeżeli pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu odbędzie się na początku listopada, to nie będzie szans na obsadzenie mandatu po panu sędzi Cieślaku”²¹. Konstytucjonalista przypomniał, że na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu posłowie składają ślubowanie i wybiera się organy Sejmu, a zatem „potencjalny wybór sędziów Trybunału będzie musiał się

16 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji sprawiedliwości i Praw człowieka (nr 235) Komisji Ustawodawczej (nr 128) z dnia 12 maja 2015 r. VII kadencja, [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/E2C9A07EE682E54EC1257E4B004B1307/\\$file/0453207.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/E2C9A07EE682E54EC1257E4B004B1307/$file/0453207.pdf), s. 29–30 [dostęp 14.10.2016].

17 *Ibidem*, s. 30.

18 *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk senacki nr 915)*, dokument dostępny na stronie internetowej Kancelarii Senatu http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/ku/materialy/915_hfpc.pdf [dostęp 14.10.2016].

19 Zob. *Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej (386.) oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (260.) w dniu 10 czerwca 2015 r.* Dokument dostępny na stronie internetowej Kancelarii Senatu, http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjesposiedzenia/5793/stenogram/386uw_egz_4.pdf [dostęp 14.10.2016].

20 *Ibidem*, s. 10.

21 *Ibidem*.

odbyć na drugim posiedzeniu. Ponieważ należy zgłosić kandydatów na trzydzieści dni przed zakończeniem kadencji, a to już będzie po zakończeniu kadencji, to w celu wyboru nowych sędziów będzie trzeba [...] znowelizować ustawę o Trybunale Konstytucyjnym”²². Dlatego, w ocenie Marka Chmaja, należało pozostawić art. 135 w tekście ustawy. Z kolei senator Michał Seweryński był zdania przeciwnego. Przywołał – za opinią Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – wątpliwości konstytucyjne związane z możliwym wyprzedzającym VIII kadencję Sejmu wyborem sędziów Trybunału, podkreślił też, iż obawy, że nowo wybrany Sejm nie zdąży powołać sędziów, nie muszą się potwierdzić. Ponadto, w ocenie senatora, art. 135 ustawy jest „intencjonalnym przepisem, który ma ułatwić obecnej konfiguracji parlamentarnej powoływanie na wakujące stanowiska, czego w imię dobrych obyczajów parlamentarnych nie powinno się robić”²³. Senator zaproponował też, by cała ustawa wchodziła w życie 1 stycznia 2016 r. bez rozwiązań przewidzianych w spornym art. 135. Komisja ostatecznie opowiedziała się za skreśleniem art. 135 ustawy.

Mimo zmian zaproponowanych przez Senat w zakresie procedury wyboru sędziów Trybunału, w ostatecznym tekście ustawy ograniczono się do określenia kwalifikacji osoby, która może zostać wybrana sędzią Trybunału (niezbędne było legitymowanie się kwalifikacjami wymaganymi do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, ponadto w dniu wyboru kandydat musiał mieć ukończone 40 lat i nie mógł ukończyć 67 lat). Odrzucono też modyfikacje procedury wyboru sędziego Trybunału, ograniczając się do określenia prawa zgłaszania kandydata jako kompetencji Prezydium Sejmu oraz grupy co najmniej 50 posłów. Ustawa przewidywała także, że wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału. Natomiast szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem określać miał regulamin Sejmu.

W ustawie znalazł się także przepis przejściowy (art. 137), zgodnie z którym w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Przebieg kryzysu

Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym weszła w życie 30 sierpnia 2015 r. Na jej podstawie Sejm VII kadencji rozpoczął procedowanie nad wyborem sędziów Trybunału. Kadencja pięciu sędziów Trybunału upływała od-

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 13.

powiednio 6 listopada oraz 2 i 8 grudnia 2015 r. Sejm VII kadencji na posiedzeniu 8 października 2015 r. wybrał pięciu sędziów Trybunału²⁴. Daty początkowe kadencji określił odpowiednio na 7 listopada, 3 i 9 grudnia 2015 r.

Wybory parlamentarne zarządził prezydent Bronisław Komorowski. Zgodnie z § 2 postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dzień wyborów został wyznaczony na niedzielę 25 października 2015 r.²⁵ Z kolei decyzję o zwołaniu pierwszego posiedzenia Sejmu podjął prezydent Andrzej Duda. Na podstawie § 1 postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2015 r. w sprawie zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej prezydent zwołał pierwsze posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wybranego w dniu 25 października 2015 r. na dzień 12 listopada 2015 r. Kadencja Sejmu VII kadencji zakończyła się zatem 11 listopada 2015 r., a Sejm nowej kadencji rozpoczął funkcjonowanie dzień później.

Z chronologii czynności wyborczych wynika więc, że trzech sędziowie zakończyli pełnienie obowiązków sędziowskich w czasie trwania siódmej kadencji Sejmu, a dwie już po ukonstytuowaniu się Sejmu następnej kadencji.

W dniu 23 października 2015 r. grupa posłów PiS skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie konstytucyjności niektórych przepisów ustawy o TK z 2015 r., w tym spornego art. 137, który był podstawą prawną pięciu uchwał Sejmu o wyborze sędziów Trybunału, których kadencja kończyła się 6 listopada, 2 i 8 grudnia 2015 r.²⁶ Zdaniem grupy posłów, art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. naruszały art. 194 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczyły sędziów Trybunału, którym kadencja upływała 2 i 8 grudnia 2015 r., ponieważ prowadziły do naruszenia praw Sejmu VIII kadencji do wyboru sędziów Trybunału. Za niezgodne ze standardem konstytucyjnym należało uznać takie ukształtowanie procedury wyboru sędziów Trybunału, również przez wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur, aby większość sejmowa „*quasi en bloc*” rozstrzygała w jednym momencie o objęciu mandatu sędziów, którym kadencja wygasa w różnym czasie. Niedopuszczalne, zdaniem posłów, było przeprowadzenie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego niejako „wprzód”. Wnioskodawca kwestionował wskazane przepisy, gdyż odrzucał regulację pozwalającą Sejmowi, któremu upływała kadencja, na dokonanie wyboru sędziów zastępujących członków Trybunału, którym mandat kończył się w przyszłej kadencji Sejmu. Wnioskodawcy dostrzegli także inne wątpliwości. Ich zdaniem,

24 Zob. pięć uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych w „Monitorze Polskim” z 23 października 2015 r., poz. 1038, 1039, 1040, 1041 i 1042.

25 Dz.U. 2015.1017, ze zm.

26 Dokument dostępny w Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-226823563%2FK_29_15_wns_2015_10_23_ADO.pdf [dostęp 14.10.2016].

norma wywiedziona z art. 21 ustawy o TK z 2015 r. „nie rozstrzyga kwestii [...] możliwości odmowy Prezydenta do przyjęcia ślubowania, jak i prezydenckiego badania sejmowego etapu wyboru z perspektywy standardów Konstytucji, której Prezydent jest strażnikiem [...]. Prezydent nie może być zmuszony do dopuszczenia sędziego, który w jego ocenie został wybrany z naruszeniem prawa, tylko ze względu na istnienie sejmowej większości”²⁷. Termin rozprawy wyznaczony został na 25 listopada 2015 r., ale pismem procesowym z 10 listopada 2015 r. grupa posłów poinformowała Trybunał Konstytucyjny, że cofa wniosek²⁸, w konsekwencji postanowieniem z 25 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie²⁹. Mimo, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego mógł przynieść odpowiedź dotyczącą konstytucyjności podstawy prawnej wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji, posłowie zdecydowali ostatecznie o wycofaniu tego wniosku. Wycofany wniosek grupy posłów PiS (sprawa K 29/15) został „przejęty” przez grupę posłów PO i ponownie złożony do Trybunału Konstytucyjnego 17 listopada 2015 r. Treść obu wniosków jest w zasadzie tożsama. Sprawę zarejestrowano w Trybunale pod sygnaturą K 34/15.

Równolegle podjęte zostały dalsze działania prawotwórcze. W dniu 13 listopada 2015 r. do Marszałka Sejmu wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 12) uchwalonej ostatecznie 19 listopada 2015 r., który miał być podstawą wyboru nowych pięciu sędziów przez Sejm VIII kadencji.

Po ukonstytuowaniu się Sejmu VIII kadencji, na zamówienie Biura Analiz Sejmowych, w dniach 18, 23 i 24 listopada 2015 r. wpłynęły opinie (odpowiednio) Bogumiła Szmulika³⁰, Jarosława Szymanka³¹ i Bogusława Banaszaka³². Wszyscy trzech autorzy uznali, że procedura wyboru sędziów Trybunału, których kadencja kończyła się w 2015 r., dotknięta była wadami podważającymi jej legalność.

27 *Ibidem*, s. 11–12.

28 Dokument dostępny w Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F825069446%2FK_29_15_wns_2015_11_10_ADO.pdf [dostęp 14.10.2016].

29 OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 176.

30 B. Szmulik, *Opinia prawna z 18 listopada 2015 r.*, mps powielony.

31 J. Szymanek, *Opinia w odpowiedzi na pytania 1) Czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? oraz 2) Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 23 listopada 2015 r.

32 B. Banaszak, *Opinia prawna stanowiąca odpowiedź na dwa pytania: 1. Czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? 2. Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 24 listopada 2015 r., [http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/\\$File/69-15A_Banaszak.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/$File/69-15A_Banaszak.pdf) [dostęp 14.10.2016].

Pierwszy z autorów, po analizie przepisów ustawy o TK z 2015 r., doszedł m.in. do wniosku, że „procedura zgłoszenia 5 kandydatów na sędziego Trybunału Konstytucyjnego została dokonana niezgodnie z art. 19 [tej ustawy – J.S.], bowiem kandydatów zgłosiło jedynie Prezydium Sejmu, podczas gdy ustawa stanowi, iż zgłasza Prezydium Sejmu oraz grupa co najmniej 50 posłów”³³. Pogląd ten podzielił również Bogusław Banaszak. W ocenie Jarosława Szymanka, przepisy ustawy o TK z 2015 r. w zakresie procedury obsady substratu osobowego Trybunału – m.in. – „naruszają zasadę rozłączności przedmiotowej ustawy i regulaminu (art. 112 Konstytucji RP), podważając tym samym prawo Sejmu do samodzielnego określenia warunków proceduralnych przeprowadzenia wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przez co kolidują z konstytucyjną zasadą monopolu Sejmu w zakresie wyboru sędziów Trybunału (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP); naruszają teleologiczne i aksjologiczne wytyczne Konstytucji w zakresie ułożenia relacji między konstytucyjnymi organami państwa, których sensem jest nie tylko rozdział, ale także równowaga władz i ich współdziałanie, których skutkiem ma być rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych (preambuła Konstytucji RP); budzą uzasadnione wątpliwości jeśli idzie o naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) poprzez ustanowienie niedostatecznie (chyba) usprawiedliwionego prawa intertemporalnego oraz – to przede wszystkim – przez niewysłowione ale chyba prawdziwe intencje naruszenia rozłączności materialnej ustawy i regulaminu, jakimi było obejście regulaminowych terminów na zgłaszanie kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co w konsekwencji miało dać monopol Sejmu VII kadencji w zgłoszeniu i wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”³⁴.

Podobnie (krytycznie) do przepisów ustawy o TK z 2015 r. odniósł się Bogusław Banaszak. Uznał – dostrzegając analogię między wywiedzionym przez TK zakazem wprowadzania istotnych zmian w prawie wyborczym na mniej niż 6 miesięcy przed wyborami – że jakakolwiek zmiana dotychczasowego trybu i terminu składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału dokonana w okresie krótszym niż pół roku przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału oznacza naruszenie zasady państwa prawnego. Ponadto, w ocenie opiniującego, złamanie zasady obsadzania przez Sejm danej kadencji tylko tych mandatów sędziów TK, których kadencja kończy się w trakcie kadencji sejmowej, oznacza petryfikację woli wyborców nieaktualnej już w chwili wygaśnięcia mandatu sędziego i implikuje naruszenie zasady przedstawicielskiej formy rządów (art. 4 Konstytucji)³⁵.

Opinie te miały bezpośredni wpływ na podjęte przez Sejm VIII kadencji działania legislacyjne. Jak wyjaśnił w czasie rozprawy przed Trybunałem w sprawie K 35/15 poseł Marek Ast (PiS), uchwały o stwierdzeniu braku mocy prawnej wy-

33 B. Szmulik, *Opinia prawna...*, s. 14.

34 J. Szymanek, *Opinia w odpowiedzi...*, s. 19–20.

35 B. Banaszak, *Opinia prawna...*, s. 7 i 10.

borów dokonanych w dniu 8 października 2015 r. miały charakter deklaracyjny, stwierdzający określony stan faktyczny, który Wysokiej Izbie był znany. „Był znany stan faktyczny, że naruszono procedurę przy wyborze pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego”³⁶. I wiedzę tę izba nabyła „w momencie zamówienia przez Biuro Analiz Sejmowych opinii prawnych i te opinie prawne na zamówienie Biura Analiz Sejmowych zostały sporządzone. Mam tu na myśli opinię prawną i prof. Banaszaka, i opinię prawną sporządzoną przez prof. Szymanka. Czyli po prostu te wątpliwości Sejmu były już wówczas jakby... no uzyskały potwierdzenie również w opiniach konstytucjonalistów”³⁷. Nawiązanie do treści opinii zawarte jest także w stanowisku Sejmu w sprawie K 35/15³⁸.

Zmierzając do wyboru nowych sędziów, Sejm VIII kadencji 25 listopada 2015 r. zmienił swój regulamin w ten sposób, że do art. 30 ust. 3 dodał pkt 5 pozwalający Marszałkowi Sejmu skrócić termin 30-dniowy na zgłaszanie kandydatów na sędziów Trybunału „w przypadku zaistnienia innych niż określone w art. 30 ust. 3 pkt 1–4 regulaminu Sejmu okoliczności powodujących konieczność dokonania wyboru”³⁹. Następnie tego samego – 25 listopada 2015 r. – Sejm podjął uchwały „w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. pod poz. 1038–1042”⁴⁰.

Reakcją na te działania było podjęte 30 listopada 2015 r. przez Trybunał Konstytucyjny postanowienie o zabezpieczeniu wniosku grupy posłów przez wezwanie Sejmu RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w sprawie K 34/15⁴¹. Mimo tych działań uchwałami podjętymi 2 grudnia 2015 r. Sejm wybrał nowych pięć osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego⁴², a w godzinach nocnych już 3 grudnia 2015 r., a przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego Prezydent odebrał ślubowanie od czterech osób wybranych do Trybunału dzień wcześniej, natomiast nie umożliwił złożenia tego ślubowania sędziom wybranym przez Sejm VII kadencji.

36 *Ibidem*.

37 Stenogram rozprawy z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1920210452%2FK_35_15_1209_15_stenogram_ADO.doc [dostęp 14.10.2016].

38 Stanowisko Sejmu RP z 8 grudnia 2015 r., http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=documenty&sygnatura=K%2035/15#uzasadnienia_czesc_131591 [dostęp 14.10.2016].

39 Zob. art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2015.1136).

40 Uchwały zostały opublikowane w „Monitorze Polskim” z 26 listopada 2015 r. poz. 1131, 1132, 1133, 1134 i 1135.

41 Postanowienie dostępne w Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=13039&sprawa=16426> [dostęp 14.10.2016].

42 Uchwały zostały opublikowane w „Monitorze Polskim” z 2 grudnia 2015 r. poz. 1182, 1183, 1184, 1185 i 1186.

3. Rola prezydenta jako strażnika konstytucji

Prezydent jako strażnik konstytucji realizuje tę funkcję w różnych przestrzeniach władzy publicznej i w różnych jej przejawach, tzn. w działaniu i zaniechaniu oraz na różnych etapach aktywności, w formie prewencyjnej, przez zapobieganie naruszeniom konstytucji, jak i w formie represyjnej dla weryfikacji legalizmu podjętych już działań organów państwa⁴³. Jednak musi to czynić, jak wynika z art. 126 ust. 3 Konstytucji, w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Do realizacji określonego zadania konstytucyjnego powinien wykorzystać kompetencje konstytucyjne lub ustawowe.

Stanowisko prezydenta co do wątpliwości związanych z wyborem sędziów przez Sejm VII kadencji zostały wyartykułowane w opinii *amicus curiae* z 3 grudnia 2015 r. złożonym przed rozprawą w postępowaniu w sprawie K 34/15 oraz rozwinięte przez jego przedstawiciela na rozprawie.

Prezydent zwrócił uwagę, że art. 19 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. przyznawał uprawnienie do zgłaszania kandydatur na sędziego Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów, co było nowością normatywną, gdyż poprzednia regulacja oraz postanowienia regulaminu Sejmu posługiwały się alternatywą łączną (kandydata mogło zgłosić Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów). Takie sformułowanie art. 19 ust. 1 ustawy o TK wskazywało, że obydwie podmioty powinny działać łącznie. Prezydent zaznaczył również, że wybór sędziów dokonany przez Sejm VII kadencji nastąpił z naruszeniem przepisów prawa. Z jednej strony kandydatury zgłosiło tylko Prezydium Sejmu, z drugiej natomiast, termin zgłoszenia kandydatów określono na podstawie ustawy o TK, a nie regulaminu Sejmu.

W opinii prezydenta, w odniesieniu do pięciu osób wybranych na stanowisko sędziego Trybunału przez Sejm VII kadencji, którzy nie złożyli ślubowania, i których proces wyboru nie został zamknięty, doszło do naruszenia zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, będącej trwałym elementem praktyki parlamentarnej w Polsce⁴⁴.

Prezydent wskazał również na naruszenie przez Sejm VII kadencji tzw. ciszy legislacyjnej, która ma mieć zastosowanie do określenia reguł wyboru innych organów państwa. W ocenie głowy państwa nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian odnoszących się do wyboru sędziów Trybunału w sześciomiesięcznym okresie poprzedzającym wybory. Skutkiem tego naruszenia jest wkroczenie Sejmu VII kadencji w kompetencje Sejmu kolejnej kadencji, a co za tym idzie – pominięcie woli suwerena, który wybrał nowy parlament.

43 D. Dudek, *Autorytet Prezydenta RP a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 176.

44 Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU nr 11A/2015, poz. 185.

Prezydent dostrzegł także sprzeczność przepisów ustawy o TK regulujących termin zgłaszania kandydatów na sędziego i określających podmioty uprawnione do zgłaszania tych kandydatów z regulaminem Sejmu. Jego zdaniem, sprzeczność ta prowadzi do naruszenia autonomii regulaminowej Sejmu.

Z kolei na rozprawie 3 grudnia 2016 r. podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Anna Surówka-Pasek rozwinęła argumentację prezydenta dotyczącą wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji.

W odniesieniu do kwestii ślubowania sędziego TK prof. Andrzej Wróbel zapytał – po pierwsze – jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej definiuje akt odbioru, odebrania przyrzeczenia od sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm i – po drugie – jakie są konstytucyjne podstawy udziału Prezydenta. W odpowiedzi podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Anna Surówka-Pasek podkreśliła, że Prezydent zgadza się z opiniami zamówionymi przez Biuro Analiz Sejmowych, wskazującymi, że proces „obsadzenia urzędu sędziego kończy się w momencie złożenia ślubowania przed Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁵ Wynika to, zdaniem przedstawicielki Prezydenta RP, z art. 21 ustawy o TK z 2015 r. stanowiącego, że ślubowanie składa nie sędzia, ale osoba, która została wybrana do pełnienia urzędu sędziego. Poza tym, przyjęcie, „że z chwilą wyboru przez Sejm na stanowisko sędziego osoba [...] staje się sędzią, oznaczałoby [...], że w dniu 8 października, po podjęciu stosownych uchwał przez Sejm, w skład Trybunału Konstytucyjnego, przejściowo, wchodziło 20 sędziów”⁴⁶. Podsekretarz Stanu przypomniała także *casus* Lidii Bagińskiej, względem której prezydent wstrzymał się z przyjęciem ślubowania z uwagi na wątpliwości dotyczące procedury wyboru. Odnosząc się do podstaw prawnych udziału prezydenta w procedurze obsadzania stanowiska sędziego TK, Anna Surówka-Pasek wskazała na ustawę o TK oraz na konstytucyjną prerogatywę głowy państwa w zakresie powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 Konstytucji), z zastrzeżeniem, że „procedura [związana z odebraniem ślubowania – J.S.] nie jest [...] do końca opisana w przepisach konstytucyjnych, ponieważ częściowo stanowi ona nawiązanie do statusu sędziego, częściowo stanowi [...] nawiązanie do kompetencji kreacyjnych pozostawionych po stronie parlamentu”⁴⁷.

Fragment fazy pytań dotyczył także spójnika „oraz” użytego w art. 19 ust. 1 ustawy o TK⁴⁸, który, jak wskazywała – odwołując się do opinii Bogusława Banaszaka⁴⁹ – wymagał współdziałania przy zgłaszaniu kandydatów Prezydium Sejmu i grupy

45 *Stenogram rozprawy z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15*, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-86102344%2FK_34_15_1203_15_stenogram_ADO.doc [dostęp 14.10.2016].

46 *Ibidem*.

47 *Ibidem*.

48 Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.

49 B. Banaszak, *Opinia prawna*....

50 posłów, czego zabrakło w procedurze wyboru sędziów zakończonej uchwałami z 8 października 2015 r.⁵⁰ Ze względu na brak tej współpracy, m.in., prezydent odmówił odebrania ślubowania od tych sędziów⁵¹.

Podnoszone zastrzeżenia Prezydenta wydają się przede wszystkim nietrafne. Problem spójnika oraz (pełniącego różne funkcje) okazał się pretekstem do negatywnej oceny wyboru sędziów. W projekcie ustawy o TK, tj. w art. 23 ust. 1, przy wyliczeniu podmiotów, które mogą zgłaszać kandydatów na sędziów Trybunału (Prezydium Sejmu, 50 posłów), posłużono się spójnikiem „oraz”. *Prima facie* stanowiło to zasadniczą modyfikację w porównaniu z tekstem ustawy o TK z 1997 r., która przewidywała, że kandydatów przedstawiali Prezydium Sejmu lub 50 posłów. Zmianę tę można było zinterpretować w ten sposób, że ustawodawca wymaga współdziałania obu tych podmiotów, choć nie znajduje to jakiegokolwiek potwierdzenia w przebiegu prac nad ustawą. Co wynika z wielu względów.

Po pierwsze, projektodawca w uzasadnieniu wyjaśnił, że w ustawie „ustanawia się krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania osób, spośród których będą mogli być zgłaszani Sejmowi – przez (tak jak dotychczas) grupy 50 posłów **lub** [podkr. J.S.] Prezydium Sejmu – kandydaci na stanowisko sędziego Trybunału”⁵².

Po drugie, zmiany tej w ogóle nie odnotowano w opiniach eksperckich sporządzonych w toku prac ustawodawczych, a dwaj opiniujący (Bogusław Banaszak i Marcin Wiącek) uznali nawet, że projekt utrzymuje rozwiązania przewidziane w ustawie z 1997 r.

50 Jak wskazywała przedstawicielka prezydenta, „zastosowanie tego spójnika „oraz” w nowej ustawie spowodowało rzeczywiście zupełnie nową jakość, odejście od pewnej praktyki traktowania, że te podmioty, które mogą zgłaszać kandydatów na sędziów trybunału, mogą działać osobno. W tym wypadku zostało to sformułowane zupełnie inaczej, co – w moim odczuciu – rodziło po stronie ustawodawcy właśnie intencję innego podejścia do tego, w jaki sposób powinni być zgłaszani sędziowie. Mało tego, wydaje mi się, że tutaj takim argumentem, który przemawia właśnie za taką interpretacją tego przepisu, jest właśnie chęć współdziałania Prezydium Sejmu z posłami tak, żeby, zgłaszając kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, osiągnąć ten pluralizm, żeby nie tylko prezydium, w którym większość ma oczywiście ta partia, która jest partią rządzącą, czy koalicja rządząca, decydowała o tym, kto będzie sędzią trybunału, ale żeby zwrócić się także do posłów, współdziałać z tymi posłami właśnie w zgłoszeniu kandydatów na sędziów trybunału” – zob. *Stenogram rozprawy z dnia 3 grudnia 2015 r.* ...

51 Przy okazji wymiany zdań na temat spójnika poseł Borys Budka zapytał: „skoro Prezydent Rzeczypospolitej interpretuje ten przepis jako łączny [...], to na jakiej podstawie przyjął ślubowanie wczoraj od czterech sędziów, którzy byli zgłoszeni nie [...] wspólnie przez Prezydium Sejmu i grupę posłów, tylko [...] na wniosek grupy posłów”. Poseł zauważył, że z jednej strony Prezydent podkreśla, że „*ratio legis* tego przepisu [...] i użycie spójnika «oraz» miało na celu zagwarantowanie współdziałania grupy posłów z Prezydium Sejmu przy zgłaszaniu kandydatur na stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego”, a z drugiej przyjął ślubowanie od sędziów wybranych bez wymaganego przepisami współdziałania grupy posłów z Prezydium Sejmu – zob. *Stenogram rozprawy z dnia 3 grudnia 2015 r.* ...

52 *Uzasadnienie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*...

W opinii z 4 listopada 2013 r. Bogusław Banaszak stwierdził, że „art. 23 ust. 1 projektu **powtarza** [podkr. J.S.] dotychczasową regulację art. 5 ust. 4 zd. 1 ustawy o TK”⁵³. Należy jednak zwrócić uwagę, że autor zmienił zdanie na ten temat i w kolejnej opinii wskazywał na wadliwość procedury wyboru sędziego ze względu na brak współdziałania Prezydium Sejmu i 50 posłów.

Z kolei Marcin Wiącek stwierdził: „[n]ie budzi zastrzeżeń koncepcja listy kandydatów »na kandydatów« na stanowisko sędziego TK, to znaczy grupy osób, spośród których Prezydium Sejmu **lub** [podkr. J.S.] grupa 50 posłów zgłasza Sejmowi ostateczne kandydatury”.

Po trzecie, w posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o TK (druk nr 1590), które odbyło się 13 stycznia 2015 r., rozważano zmiany w treści projektowanego art. 23, ale wiązały się one z 4-miesięcznym okresem na zgłaszanie kandydatów na sędziów. W dyskusji używano zamiennie spójników „lub”, „bądź” i „oraz”. Pokazuje to, że projektodawca nie miał zamiaru modyfikowania trybu wyboru sędziego Trybunału w ten sposób, by Prezydium Sejmu przedstawiało kandydata wspólnie z grupą posłów.

Po czwarte, problem spójnika nie pojawił się w dalszych pracach nad ustawą, także na etapie prac w Senacie.

Także zagadnienie przenikania się materii regulaminowej i ustawowej wydaje się być „wykreowane” *ad hoc*, a ponadto jest co do istoty błędne. Nie ma bowiem możliwości badania relacji pionowej między ustawą a regulaminem Sejmu. Można co najwyżej dostrzegać próbę wkroczenia przez ustawodawcę w autonomię regulaminową Sejmu, ale zarzut taki jest wadliwy, gdyż procedura wyboru sędziego Trybunału wymaga unormowania ustawowego ze względu na znaczenie zasady prymatu ustawy, która musi gwarantować ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego. Ponadto, dopóki ustawa jako naruszająca autonomię regulaminową nie zostanie uchylona przez sąd konstytucyjny, dopóty musi być stosowana przez organy państwa.

Odrzucić należy także pogląd głowy państwa dotyczący zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Opiera się on bowiem na fałszywym założeniu i – co oczywiste – prowadzi do wadliwych wniosków. Punktem wyjścia stanowiska prezydenta jest założenie, że Sejm nie wybiera sędziego, tylko osobę, która dopiero po złożeniu ślubowania staje się sędzią. Poglądowi temu przeczy literalna treść art. 194 Konstytucji oraz rudymmentarny zakaz wykładania konstytucji przez ustawę⁵⁴. Także dotychczasowa praktyka ustrojowa, uwzględniająca m.in. *casus* Lidii Bagińskiej, pokazuje,

53 B. Banaszak, *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa, 4 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ACAC03F6727FB51C1257BEF0038F5C2/\\$file/i2229-13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ACAC03F6727FB51C1257BEF0038F5C2/$file/i2229-13.rtf), s. 13 [dostęp 14.10.2016].

54 To, że ustawa o Trybunale stanowi o osobie wybranej na urząd sędziego Trybunału, nie może wpływać na rozumienie art. 194 Konstytucji, może co najwyżej świadczyć o niekonstytucyjności przepisu.

że wątpliwości dotyczące osoby wybranej na sędziego nie mogą powodować odmowy przyjęcia ślubowania. Obowiązek Sejmu wybrania sędziego Trybunału realizuje się z chwilą podjęcia uchwały wymaganej większością głosów. Późniejsze działania, takie jak publikacja uchwały w „Monitorze Polskim” czy odebranie ślubowania nie wpływają na ważność tego obowiązku i jego zakres.

Gdyby nawet przyjąć (błędne) założenie prezydenta, że głowa państwa współuczestniczy w obsadzeniu mandatu sędziego Trybunału, zasada dyskontynuacji i tak nie ma znaczenia, gdyż brak odebrania ślubowania od sędziego nie rodzi żadnych skutków prawnych po stronie Sejmu. Bezczynność prezydenta nie niweluje wyboru – Sejm wykonał swą konstytucyjną powinność i nie może podjąć już żadnych działań. Błąd logiczny, jakiego dopuścił się prezydent, polega więc na tym, że zakłada on dyskontynuację procedury zakończonej. Należy więc zapytać, jak można nie kontynuować czegoś, co jest już zakończone?

Post factum konieczne jest także odwołanie się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. (K 35/15). W uzasadnieniu orzeczenia sytuację, w której prezydent mógłby na podstawie ustawy zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm w zgodzie z konstytucją, a tym samym zyskiwałby podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru, Trybunał uznał za przykład „zachwiani[a] podziału i równowagi władzy oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej”. Innym zachowaniem, które Trybunał zakwalifikował jako „zakłócenie” podziału i równowagi władzy, byłaby sytuacja, w której prezydent wpływa, przez wyznaczanie terminu ślubowania, na początek biegu kadencji sędziego TK. Zdaniem sądu konstytucyjnego, działanie takie stanowiłoby naruszenie art. 173 Konstytucji stanowiącego o odrębności władzy sądowniczej⁵⁵.

Także działania faktyczne prezydenta dowodzą, że nie podjął on próby zapobieżenia kryzysowi. Po pierwsze, od 5 sierpnia 2015 r., a więc mniej niż w tydzień od ogłoszenia ustawy, mógł zaskarżyć ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. Mimo narastających wątpliwości konstytucyjnych wygłaszanych publicznie, nie skorzystał z kompetencji określonej w art. 191 Konstytucji.

Po drugie, znając datę rozprawy Trybunału planowanej na 3 grudnia 2015 r., już po północy tego dnia prezydent odebrał ślubowanie od sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji. Nie zgłaszał przy tym wątpliwości w zakresie braku współdziałania Prezydium Sejmu i grupy 50 posłów, które wcześniej miały przesądzać o wadliwości wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji.

Po trzecie, prezydent podpisał ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 19 listopada 2015 r., która – według projektodawców – miała być podstawą wyboru sędziów przez Sejm VIII kadencji i która przewidywała mechanizm obsady miejsc po sędziach kończących kadencję w 2015 r. analogiczny do tego zawartego w „ustawie czerwcowej”, którego wprowadzenie prezydent słusznie krytykował. Prezydent nie zdecydował się na zakwestionowanie tej ustawy mimo licznych głosów różnych środowisk prawniczych podających w wątpliwość jej zgodność z konstytucją.

55 Pkt 6.3.2 wyroku TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK ZU nr 11A/2015, poz. 186.

Każda z osób obserwujących trwający w Polsce kryzys konstytucyjny prawdopodobnie inaczej definiuje jego powody. Wydaje się jednak, że zgodność panuje co do tego, że wpływ na jego wybuch miały prace nad nową ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, które toczyły się w latach 2013–2015. Nie zarysują się – jak można przypuszczać – istotne różnice w uznaniu, że w sytuacji kryzysowej kluczową rolę do odegrania ma prezydent, któremu konstytucja powierza doniosłe funkcje – czuwania nad jej przestrzeganiem oraz gwarantowania ciągłości władzy państwowej. Odmienne oceny pojawiają się zapewne co do działań prezydenta, które miały miejsce po 30 sierpnia 2015 r., a zwłaszcza w pierwszych dniach grudnia 2015 r.

Kryzys konstytucyjny uwidocznił z całą ostrością, że sposób obsadzania stanowiska sędziego konstytucyjnego jest kluczowy dla parlamentarzystów, a oddziaływanie na skład Trybunału służy głównie wyborowi „swoich” sędziów i ma niewiele wspólnego z zasadą podziału władzy. Z tego względu oczekiwanie od głowy państwa podejmowania działań utrudniających takie postrzeganie tej procedury wydaje się wręcz naturalne.

Rozbieżności w ocenach mechanizmów ustrojowych nie spowodowały *per se* pozbawienia prezydenta szansy na zakończenie kryzysu konstytucyjnego. To działania głowy państwa doprowadziły do utraty tej szansy. Prezydent miał kilka instrumentów w ręku, które mógł wykorzystać, ale – niestety – tego nie zrobił. Nie udało się mu zatem wypełnić funkcji powierzonych przez ustawę zasadniczą.

Literatura

- Banaszak B., *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa, 4 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ACAC03F6727FB51C1257BEF0038F5C2/\\$file/i2229-13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/4ACAC03F6727FB51C1257BEF0038F5C2/$file/i2229-13.rtf) [dostęp 14.10.2016].
- Banaszak B., *Opinia prawna stanowiąca odpowiedź na dwa pytania: 1. Czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? 2. Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 24 listopada 2015 r., [http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/\\$File/69-15A_Banaszak.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/$File/69-15A_Banaszak.pdf) [dostęp 14.10.2016].
- Chmaj M., *Opinia na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 4 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/93245FAED0346A25C1257BEC00374BA3/\\$file/i2348-13A.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/93245FAED0346A25C1257BEC00374BA3/$file/i2348-13A.rtf) [dostęp 14.10.2016].

- Dudek D., *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (Druk nr 1590), Warszawa, 26 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_.rtf) [dostęp 14.10.2016].
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta RP a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Herbet A., Laskowska M., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (druk nr 1590), Warszawa 28 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/\\$file/i2229-13_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/9B8DA73A928E279BC1257BF3003CE8C4/$file/i2229-13_.rtf) [dostęp 14.10.2016].
- Odpowiedzi na Ankietę konstytucyjną, [w]: B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.
- Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym* (druk senacki nr 915), http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/ku/materialy/915_hfpc.pdf [dostęp 14.10.2016].
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 235) Komisji Ustawodawczej (nr 128) z dnia 6 maja 2015 r. VII kadencja*, [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/57E9E415582DFB1EC1257E44004CA7FC/\\$file/0452907.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/57E9E415582DFB1EC1257E44004CA7FC/$file/0452907.pdf) [dostęp 14.10.2016].
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 235) Komisji Ustawodawczej (nr 128) z dnia 12 maja 2015 r. VII kadencja*, [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/E2C9A07EE682E54EC1257E4B004B1307/\\$file/0453207.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/E2C9A07EE682E54EC1257E4B004B1307/$file/0453207.pdf) [dostęp 14.10.2016].
- Radziejewicz P., *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/omx-tk-poprzednie-wybory/procedura-wyboru-sedziow-tk/> [dostęp 14.10.2016].
- Stanowisko Sejmu RP z 8 grudnia 2015 r.*, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2035/15#uzasadnienia_czesc_13159_I [dostęp 14.10.2016].
- Stenogram rozprawy z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15*, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-86102344%2FK_34_15_1203_15_stenogram_ADO.doc [dostęp 14.10.2016].
- Stenogram rozprawy z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie K 35/15*, http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1920210452%2FK_35_15_1209_15_stenogram_ADO.doc [dostęp 14.10.2016].
- Szmulik B., *Opinia prawna z 18 listopada 2015 r.*, mps powielony.
- Szymanek J., *Opinia w odpowiedzi na pytania 1) Czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? oraz 2) Czy nie zakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK, ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 23 listopada 2015 r., [http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGY2/\\$File/69-15A_Szymanek.pdf](http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGY2/$File/69-15A_Szymanek.pdf) [dostęp 14.10.2016].

Wiącek M., *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)*, Warszawa, 25 listopada 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/\\$file/i2229_13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/$file/i2229_13.rtf) [dostęp 14.10.2016].

Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej (386.) oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (260.) w dniu 10 czerwca 2015 r., http://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/5793/stenogram/386uw_egz_4.pdf [dostęp 14.10.2016].

Kompetencje Prezydenta Republiki Litewskiej w procesie legislacyjnym

Haroldas Šinkūnas

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa, Katedra Prawa Publicznego

1. Wprowadzenie

Podział władz, który Monteskiusz, Hegel i inni wielcy myśliciele uznawali za gwarancję wolności politycznej lub publicznej¹, nie oznacza absolutnej samodzielności władz publicznych względem siebie: gdyby tak było, między nimi toczyłaby się walka, na skutek której jedna władza wchłonęłaby drugą². To znaczy, że zasada podziału władz zakłada nie tylko mechaniczne wyodrębnienie funkcji określonego rodzaju władzy i ich przekazanie w celu sprawowania różnym organom, ale też zgodne współdziałanie organów sprawujących władzę publiczną na drodze do dobrobytu społeczeństwa politycznego. Zdaniem Hegla, zjednoczenie dla harmonijnej pracy władzy definiującej i ustalającej uniwersalność – władzy ustawodawczej – oraz władzy określającej przynależność poszczególnych obszarów i konkretnych przypadków do uniwersalności – władzy wykonawczej – stanowi najważniejsze zadanie dla wyodrębnionego w jej ramach przywódcy³.

W kształtowanej przez Trybunał Konstytucyjny Republiki Litewskiej oficjalnej doktrynie konstytucyjnej wskazuje się, że działalność organów sprawujących władzę publiczną jest oparta na współpracy, która jest określana jako międzyfunkcyjne partnerstwo, oparte *inter alia* na zaufaniu⁴. Na Prezydencie Republiki Litewskiej, jako przywódcy państwa, zgodnie z Konstytucją Republiki Litewskiej⁵ w ramach zapewnienia takiej współpracy i partnerstwa spoczywa szczególnie ważny obowiązek – działać tak, by zapewnić harmonijne współdziałanie organów

1 Zob. np. Ch.L. de Montesquieu, *Apie įstatymų dvasią*, Vilnius 2004; G.W.F. Hegel, *Teisės filosofijos apmatai*, Vilnius 2000.

2 G.W.F. Hegel, *Teisės...*, s. 405.

3 *Ibidem*, s. 405 i n.

4 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 10 stycznia 1998 r., „Valstybės žinios” 1998, nr 5-99.

5 Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.

sprawujących władzę w państwie⁶, uniknąć między nimi konkurencji i sprzeczności. Co ciekawe, wynikające z konstytucji zobowiązanie Prezydenta Republiki w swojej istocie przypomina to, co podkreślał Hegel, mówiąc o władzy przywódcy.

Konstytucja daje Prezydentowi Republiki dość szerokie kompetencje, które m.in. są związane z możliwością formowania innych organów sprawujących władzę publiczną, jak również wpływania na ich działalność, podejmowane decyzje czy proces prawodawczy. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że od tego, jak Prezydent Republiki realizuje przewidziane dla niego w konstytucji kompetencje, w znacznym stopniu zależy też funkcjonowanie innych organów władzy publicznej⁷. Biorąc powyższe pod uwagę, w niniejszym artykule zostaną zanalizowane kompetencje konstytucyjne Prezydenta Republiki, oczywiście nie wszystkie, a jedynie te, które mu przysługują w procesie legislacyjnym oraz w ramach których działa on jako przeciwwaga dla władzy ustawodawczej.

2. Status konstytucyjny Prezydenta Republiki

W artykule 5 Konstytucji Litwy wymieniono organy władzy publicznej: Sejm, Prezydent i Rząd, Sąd. Czy na podstawie tego przepisu można określić miejsce Prezydenta Republiki w systemie organów władzy publicznej, opartym na podziale władz? Z jednej strony, kolejność wskazania organów w konstytucji nie oznacza ich wagi – nie można twierdzić, że wymienione wcześniej są ważniejsze lub mają większe kompetencje⁸. Z drugiej strony, w tekście konstytucji łącznik „i” między Prezydentem a Rządem świadczy o szczególnej więzi między tymi organami władzy publicznej w dziedzinie, która zgodnie z konstytucją jest przypisana władzy wykonawczej⁹.

Zgodnie z art. 77 Konstytucji Prezydent Republiki jest przywódcą państwa. Reprezentuje on państwo i działa w ramach, które mu wyznaczono w konstytucji i ustawach. W konstytucji Prezydentowi Republiki m.in. przydzielono kompetencje związane z określonymi dziedzinami, jak np.:

6 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.

7 *Ibidem*.

8 Zob. także, np. E. Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2005, s. 323.

9 Interpretując przepisy konstytucji określające status Prezydenta Republiki, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustrój konstytucyjny państwa litewskiego cechuje dualistyczny (dwojaki) model władzy wykonawczej: władzę wykonawczą na Litwie sprawuje Prezydent Republiki – przywódca państwa oraz Rząd, dlatego jest częścią władzy wykonawczej. Zob. więcej: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 13 maja 2010 r., „Valstybės žinios” 2010, nr 56-2766.

- a) kompetencje w dziedzinie ustawodawczej (inaczej – kompetencje legislacyjne): Prezydentowi Republiki przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 68 ust. 1 Konstytucji), podpisuje on i ogłasza ustawy uchwalone przez Sejm lub zwraca je Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 84 pkt 24 Konstytucji);
- b) kompetencje w zakresie powoływania Rządu: Prezydent Republiki za akceptacją Sejmu desygnuje Prezesa Rady Ministrów, powierza mu utworzenie Rządu i zatwierdza jego skład (art. 84 pkt 4 Konstytucji); za zgodą Sejmu odwołuje Prezesa Rady Ministrów (art. 84 pkt 5 Konstytucji); przejmuje kompetencje Rządu po wyborze nowego Sejmu (art. 84 pkt 6 Konstytucji); przyjmuje dymisję Rządu (art. 84 pkt 7 Konstytucji); na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje i odwołuje ministrów (art. 84 pkt 9 Konstytucji);
- c) kompetencje w zakresie formowania władzy sądowniczej: Prezydent Republiki składa Sejmowi wniosek o mianowanie trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, po powołaniu wszystkich sędziów spośród nich proponuje Sejmowi kandydaturę przewodniczącego (art. 84 pkt 12 Konstytucji); składa Sejmowi wniosek o mianowanie i odwołanie sędziów Sądu Najwyższego, a po powołaniu wszystkich sędziów tego sądu proponuje Sejmowi kandydaturę przewodniczącego; za zgodą Sejmu mianuje i odwołuje sędziów oraz przewodniczącego Litewskiego Sądu Apelacyjnego; mianuje i odwołuje sędziów i przewodniczących sądów okręgowych i rejonowych, jak również sędziów i przewodniczących wszystkich sądów specjalistycznych (art. 84 pkt 11 Konstytucji);
- d) kompetencje w dziedzinie polityki zagranicznej: Prezydent Republiki rozwiązuje podstawowe kwestie polityki zagranicznej oraz wspólnie z Rządem prowadzi politykę zagraniczną (art. 84 pkt 1 Konstytucji); podpisuje umowy międzynarodowe i przedkłada je Sejmowi do ratyfikacji (art. 84 pkt 2 Konstytucji);
- e) kompetencje w zakresie mianowania i odwołania urzędników: Prezydent Republiki za akceptacją Sejmu mianuje i odwołuje prokuratora generalnego, dowódcę wojsk oraz biura ochrony (art. 84 pkt 11 i 14 Konstytucji); przedstawia Sejmowi kandydatury Kontrolera Państwowego, prezesa Zarządu Banku Litwy (art. 84 pkt 13 Konstytucji).

Kompetencje konstytucyjne Prezydenta Republiki nie ograniczają się wyłącznie do wymienionych – w art. 84 Konstytucji Prezydentowi powierzono też inne funkcje, np. w przypadku napadu zbrojnego podjęcia decyzji co do obrony przed agresją, ogłoszenia stanu wojennego, jak również zarządzenia mobilizacji (pkt 16), ogłoszenia stanu wyjątkowego (pkt 17), zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu (pkt 19), ogłoszenia wyborów do Sejmu (pkt 20), nadania obywatelstwa litewskiego (pkt 21), nadania odznaczeń państwowych (pkt 22), zastosowania prawa łaski wobec skazanych (pkt 23).

Jak widać, znaczna część kompetencji konstytucyjnych Prezydenta Republiki bezpośrednio wiąże się z kompetencjami konstytucyjnymi innych organów władzy publicznej. Charakteryzując kompetencje konstytucyjne prezydenta, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jako przywódca państwa powinien on podejmować działania w taki sposób, by zapewnić harmonijne współdziałanie między orga-

nami władzy publicznej, by obywatele mogli darzyć zaufaniem urząd przywódcy państwa, by państwo litewskie było właściwie reprezentowane w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi¹⁰.

3. Kompetencje Prezydenta Republiki w procesie legislacyjnym

W litewskiej doktrynie naukowej stwierdza się, że udział Prezydenta Republiki w procesie legislacyjnym wyraża się w takich podstawowych formach: 1) korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej; 2) podpisywanie ustaw uchwalonych przez Sejm¹¹ oraz 3) zwrócenie Sejmowi uchwalonych ustaw do ponownego rozpatrzenia¹². Zgadzając się zasadniczo z takim podziałem, poniżej omówiliśmy szczegółowo kompetencje Prezydenta Republiki, teoretyczne i praktyczne aspekty ich realizacji.

3.1. Korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej

W art. 68 Konstytucji określono, że prawo inicjatywy ustawodawczej w Sejmie przysługuje posłom, Prezydentowi Republiki oraz Rządowi (ust. 1); takie prawo ma też grupa co najmniej 50 tys. obywateli Republiki Litewskiej, której projekt ustawy ma obowiązek rozpatrzyć Sejm (ust. 2).

Jak wynika z danych statystycznych dotyczących działalności Sejmu¹³ w latach 2004–2016, najaktywniej z prawa inicjatywy ustawodawczej korzystają parlamentarzyści, którzy spośród zgłoszonych w tym okresie Sejmowi 10 153 projektów ustaw złożyli 5745 (56,58%). Rząd w tym okresie złożył 3992 projekty ustaw (39,32%), z kolei Prezydent – 117¹⁴ (1,15%).

10 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.

11 Gwoli ścisłości, na Prezydencie Republiki spoczywa obowiązek konstytucyjny promulgacji ustaw, które zostały uchwalone nie tylko przez Sejm, ale też w referendum.

12 Więcej zob. A. Abramavičius, *Respublikos Prezidentas įstatymų leidybos procese*, „Teisės problemos” 2000, nr 2, s. 79.

13 W artykule wykorzystano dane statystyczne dotyczące działalności Sejmu kadencji 2004–2008, Sejmu kadencji 2008–2012 oraz Sejmu kadencji 2012–2016. Kompetencje posłów Sejmu kadencji 2012–2016 jeszcze nie wygasły, dlatego uwzględniono dane statystyczne dotyczące dotychczasowych posiedzeń (ostatnia, VIII sesja Sejmu tej kadencji zakończyła się 30 czerwca 2016 r.). Więcej zob. *Statistika praty Sejmu*, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_k=1&p_r=252 [dostęp 04.08.2016].

14 Ta liczba nie obejmuje dekrétów Prezydenta Republiki, na podstawie których Sejmowi przedkłada się do ratyfikacji umowy międzynarodowe Republiki Litewskiej.

Pod względem „rezultatywności” projektów ustaw uchwalonych przez Sejm na pierwszym miejscu plasuje się Rząd. Spośród złożonych przez niego 3992 projektów ustaw przyjęto 2904 (72,45%). Ze 117 projektów ustaw złożonych przez Prezydenta Republiki uchwalono 83 (70,94%), z kolei spośród 5745 projektów ustaw parlamentarzystów – 1655 (28,81%).

Jeżeli chodzi o inicjatywę ustawodawczą Prezydenta Republiki w latach 2004–2016, ciekawe jest to, że nie odrzucono żadnego [!] złożonego przez przywódcę państwa projektu ustawy¹⁵. 34 projekty złożone przez Prezydenta Republiki w statystyce roboczej Sejmu ujęto jako „Projekty ustaw w toku rozpatrywania”. Spoglądając na to nie przez pryzmat prawa, a politologii należy stwierdzić, że najbardziej prawdopodobną przyczyną podobnego zachowania parlamentarzystów jest to, że nie odrzucając złożonych przez Prezydenta Republiki projektów ustaw, unikają otwartego konfliktu z przywódcą państwa, który tradycyjnie cieszy się dużym poparciem społecznym i plasuje się wysoko w rankingach, dlatego dla „uśmiercenia” inicjatyw prezydenta obiera się inny, bardziej wyrafinowany sposób.

Składane przez Prezydenta Republiki projekty ustaw zazwyczaj wiążą się z tymi dziedzinami, którym przywódca państwa poświęca najwięcej uwagi (zaangażowania). Tradycyjnie jest to doskonalenie działalności sądów i innych organów praworządności, bezpieczeństwo narodowe, prewencja korupcji, szkolnictwo wyższe i inne.

3.2. Podpisywanie i ogłaszanie uchwalonych ustaw

Zgodnie z konstytucją Prezydent Republiki bierze udział w procesie legislacyjnym nie tylko korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej, ale też podpisując i oficjalnie ogłaszając uchwalone ustawy dotyczące zmian konstytucji (art. 149 ust. 1 Konstytucji), ustawy uchwalone przez Sejm (art. 70 ust. 1 Konstytucji), jak również ustawy przyjęte w referendum (art. 71 ust. 3 Konstytucji).

Uchwaloną ustawę dotyczącą zmian konstytucji, jak też ustawę przyjętą w referendum lub inny akt Prezydent Republiki ma obowiązek podpisać i oficjalnie ogłosić w terminie nieprzekraczającym pięciu dni. W konstytucji *expressis verbis* nie wskazano, od kiedy liczony jest ten termin pięciu dni, dlatego ustawodawca powinien był uregulować te kwestie w prawie zwyczajnym. Tak w ustawie o referendum¹⁶ określono, że ustawy uchwalone w referendum Prezydent Republiki ma obowiązek podpisać i oficjalnie ogłosić w terminie nieprzekraczającym pięciu dni od oficjalnego ogłoszenia ostatecznych wyników referendum (art. 78 ust. 2), które z kolei w terminie nieprzekraczającym czterech dni oficjalnie ogłasza Centralna Komisja Wyborcza.

15 Dla porównania: z 200 złożonych przez Prezydenta Republiki w latach 2004–2016 projektów postanowień sejmowych odrzucono 10 (5%). Składane przez przywódcę państwa projekty postanowień sejmowych zazwyczaj są związane z mianowaniem i odwołaniem urzędników, w mianowaniu i odwołaniu których biorą udział prezydent i Sejm.

16 Ustawa Republiki Litewskiej o referendum, „Valstybės žinios” 2002, nr 64–2570.

W przypadku uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji w referendum termin pięciu dni, w którym Prezydent Republiki ma obowiązek ją podpisać i ogłosić, jest liczony w trybie określonym w ustawie o referendum. Jeżeli ustawę o zmianie konstytucji uchwała Sejm¹⁷, zgodnie ze Statutem Sejmu¹⁸, termin pięciu dni jest liczony od dnia, gdy ustawa sygnowana przez Marszałka Sejmu zostaje przekazana Prezydentowi (art. 132 ust. 2 Statutu Sejmu).

Konstytucja nie daje Prezydentowi Republiki prawa zawetowania ustawy o zmianie konstytucji, jak też ustawy przyjętej w referendum. Jednocześnie w konstytucji przewidziano, że jeżeli w ustalonym terminie, tj. w ciągu pięciu dni, Prezydent Republiki nie podpisze i nie ogłosi ustawy o zmianie konstytucji lub ustawy uchwalonej w referendum, ustawa wejdzie w życie po podpisaniu i oficjalnym ogłoszeniu przez Marszałka Sejmu (art. 149 ust. 2, art. 71 ust. 4 Konstytucji). Należy podkreślić, że na Litwie dotychczas nie zdarzył się przypadek, by Prezydent Republiki nie promulgował ustawy o zmianie konstytucji lub ustawy przyjętej w referendum, by musiał uczynić to Marszałek Sejmu.

Wobec ustaw uchwalonych przez Sejm Prezydent Republiki ma szersze prawa – albo je podpisuje i oficjalnie ogłasza, albo zwraca Sejmowi z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie (art. 71 ust. 1 Konstytucji), tj. konstytucja daje przywódcy państwa prawo weta ustawodawczego. Zgodnie z konstytucją podjąć odpowiednią decyzję Prezydent Republiki powinien w terminie nieprzekraczającym dziesięciu dni po **przekazaniu** [podkreśl. – H.Š.] ustawy uchwalonej przez Sejm. Już wspomniano, że uchwalona ustawa zgodnie ze Statutem Sejmu przed przekazaniem jej Prezydentowi Republiki do podpisania i oficjalnego ogłoszenia powinna być sygnowana przez Marszałka Sejmu i dopiero po tym niezwłocznie przekazana przywódcy państwa. Jeżeli mimo to Prezydent Republiki w ustalonym terminie nie zwraca Sejmowi uchwalonej przez niego ustawy i jej nie podpisuje, wejdzie ona w życie po tym, gdy podpisze ją i oficjalnie ogłosi Marszałek Sejmu (art. 71 ust. 2 Konstytucji).

W praktyce legislacyjnej zdarzały się przypadki, gdy przywódcy państwa, którzy piastowali urząd w różnym czasie, nie chcąc podpisywać przyjętej przez Sejm, niejednoznacznie ocenianej przez społeczeństwo ustawy, z braku argumentów prawnych dla jej zwrócenia Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, ani jej nie promulgowali, ani nie korzystali z prawa weta ustawodawczego. W takim przypadku, po upływie określonego w konstytucji dziesięciodniowego terminu, Marszałek Sejmu podpisywał i oficjalnie ogłaszał ustawę.

17 W art. 148 ust. 3 Konstytucji określono, że poprawki do Konstytucji (z wyjątkiem przepisu art. 1 Konstytucji „Państwo litewskie jest niezależną republiką demokratyczną”, przepisów rozdziału pierwszego *Państwo litewskie* oraz rozdziału czternastego *Zmiana Konstytucji*, które mogą być zmieniane wyłącznie w referendum) powinny być omówione i poddane pod głosowanie w Sejmie dwukrotnie z odstępem między głosowaniem wynoszącym co najmniej trzy miesiące.

18 Statut Sejmu Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1994, nr 15-249.

Jeden z najlepszych takich przypadków, które doprowadziły do wszczęcia sprawy sądowej kontroli konstytucyjności państwa, miał miejsce 13 czerwca 2000 r., gdy Sejm uchwalił ustawę o zmianie i uzupełnieniu art. 7, 11 i 15 ustawy o emeryturach państwowych¹⁹, w której określono, że „Przewodniczącemu Rady Najwyższej – Sejmu Restytucyjnego [chodzi wyłącznie o Vytautasa Landsbergisa – H.Š.], po zakończeniu służby państwowej, zostanie przyznana i będzie wypłacana emerytura państwowa Prezydenta Republiki”. Po tym, gdy rozległy się głosy przeciwne przyznaniu „gwarancji prezydenckich” osobie, która nigdy nie była prezydentem, a prezydent Valdas Adamkus nie podpisał tej ustawy, ale też nie skorzystał z prawa weta ustawodawczego. Promulgację tej ustawy komplikowało też to, że Marszałek Sejmu (wówczas był nim właśnie Landsbergis), po upływie przewidzianego w konstytucji dziesięciodniowego terminu przebywał w zagranicznej delegacji, dlatego tę ustawę podpisał i oficjalnie ogłosił wicemarszałek Sejmu.

Oceniając podobną praktykę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Prezydent Republiki ma prawo w terminie nieprzekraczającym dziesięciu dni po przekazaniu uchwalonej przez Sejm ustawy wykonać jedną z poniższych czynności prawnych: albo podpisać i oficjalnie ogłosić przyjętą przez Sejm ustawę, albo zwrócić ją Sejmowi z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie. Wykonanie jednej z takich czynności prawnych należy do obowiązków konstytucyjnych Prezydenta Republiki. Sformułowania art. 71 ust. 2 Konstytucji, głoszącego że „Prezydent Republiki nie zwraca i nie podpisuje ustawy uchwalonej przez Sejm”, nie należy interpretować jako prawa Prezydenta Republiki do niepodpisania i nieogłoszenia ustawy i jednocześnie niezwrócenia Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Sformułowanie to oznacza taką sytuację faktyczną, w której mimo iż Prezydent Republiki ma konstytucyjny obowiązek w terminie nieprzekraczającym dziesięciu dni po przekazaniu albo podpisać i oficjalnie ogłosić ustawę uchwaloną przez Sejm, albo przekazać ją Sejmowi z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie, to jednak z jakichś przyczyn ani nie promulguje ustawy, ani nie korzysta z prawa weta ustawodawczego²⁰. Należy podkreślić, że po takim wyjaśnieniu Trybunału Konstytucyjnego jest oczywiste, że w razie świadomego zaniechania ze strony Prezydenta Republiki na pewno wynikłaby kwestia jego odpowiedzialności konstytucyjnej, należałoby ocenić, czy nie doszło do rażącego naruszenia konstytucji lub złamania przysięgi, a w razie potwierdzenia tego faktu zaistniałaby podstawa do wszczęcia procedury usunięcia prezydenta z urzędu.

Inną kwestią dyskusyjną, związaną z podpisaniem ustaw uchwalonych przez Sejm, jest określony w konstytucji dziesięciodniowy termin, w którym Prezydent Republiki ma obowiązek albo podpisać ustawę, albo zwrócić ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Czy nie jest zbyt krótki? W porównaniu z sąsiednimi państwami, na Litwie określono dość krótki termin, w którym prezydent powinien podjąć decy-

19 Ustawa Republiki Litewskiej o zmianie i uzupełnieniu artykułów 7, 11 i 15 ustawy o emeryturach państwowych, „Valstybės žinios” 2000, nr 52-1487.

20 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dn. 19 czerwca 2002 r., „Valstybės žinios” 2002, nr 62-2515.

zję o podpisaniu i ogłoszeniu ustawy uchwalonej przez Sejm lub skorzystaniu z prawa weta. Na przykład w art. 60 Konstytucji²¹ Łotwy wskazano, że głowa państwa ogłasza ustawę uchwaloną przez Sejm nie wcześniej niż 10 dnia i nie później niż 21 dnia od jej uchwalenia. Z drugiej strony, podjąć decyzję, czy podpisać ustawę uchwaloną przez Sejm, czy ją zawetować, Prezydent Łotwy powinien jeszcze szybciej niż na Litwie, gdyż zgodnie z art. 71 Konstytucji Łotwy przywódca państwa może zwrócić Sejmowi uchwaloną ustawę do ponownego rozpatrzenia w ciągu siedmiu dni od jej uchwalenia. W Konstytucji Estonii dokładny termin, w którym Prezydent powinien podpisać i ogłosić ustawę, nie został wskazany, jednak w art. 107 ust. 2 określono, że ustawa mocą decyzji prezydenta może zostać zwrócona parlamentowi – Zgromadzeniu Państwowemu – w terminie 14 dni od dnia jej przekazania prezydentowi. W art. 122 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²² przewidziano, że Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia.

W kwestii przewidzianego w konstytucji dziesięciodniowego terminu toczą się, mimo iż dość leniwie, dyskusje również wśród litewskich naukowców. Postawiono pytanie, na ile wspomniany termin jest rozsądny, czy nie jest zbyt krótki, by Prezydent mógł podjąć odpowiednią decyzję dotyczącą uchwalonej przez Sejm ustawy, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że niektóre ustawy są skomplikowane, mają znaczną objętość i inne²³. Praktyka konstytucyjna podpowiada też inne możliwe kwestie związane z terminem, np. jak należy postąpić w przypadku, gdy Prezydent Republiki jest na urlopie?²⁴ Albo jeżeli przebywa poza krajem? Jak z punktu widzenia prawa konstytucyjnego należy oceniać podpisanie ustawy za pośrednictwem środków łączności elektronicznej? Jednak doktryna Trybunału Konstytucyjnego „milczy” w tych kwestiach, nie słychać też dyskusji polityków o korekcie dziesięciodniowego terminu poprzez zmianę konstytucji, dlatego przynajmniej w chwili obecnej nie ma podstaw do oczekiwania na jego rewizję.

4. Zwrócenie uchwalonych przez Sejm ustaw do ponownego rozpatrzenia

Wspomniano już, że Prezydent Republiki ma prawo nie podpisać ustawy uchwalonej przez Sejm i w terminie nieprzekraczającym 10 dni po przekazaniu zwrócić Sejmowi z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie (art. 71 ust. 1, art. 84 pkt 24 Konstytucji). Oceniając te przepisy, Trybunał Konstytucyjny podkre-

21 Konstytucja Republiki Łotewskiej, <http://www.verfassungen.eu/lv/> [dostęp 04.08.2016].

22 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.lex.pl/kk-akt/-/akt/dz-u-1997-78-483-u> [dostęp 04.08.2016].

23 Więcej zob. np. A. Abramavičius, *Respublikos Prezidentas...*, s. 81.

24 Należy podkreślić, że piastująca urząd od 12 lipca 2009 r. drugą kadencję, która osiągnęła półmetek, prezydent Dalia Grybauskaitė, ani razu nie skorzystała z urlopu.

ślił, że uprawnienia Prezydenta Republiki do podpisania i oficjalnego ogłoszenia uchwalonych przez Sejm ustaw, jak również prawo weta ustawodawczego, korzystając z którego prezydent może zwrócić Sejmowi ustawę do ponownego rozpatrzenia, stanowią ważny aspekt konstytucyjnej zasady podziału władz oraz dodatkową gwarancję konstytucyjności uchwalonych przez Sejm ustaw²⁵.

Omawiając przywołane przepisy konstytucji, należy podkreślić, że zwrócić Sejmowi ustawę do ponownego rozpatrzenia Prezydent Republiki może wyłącznie, wskazując powody swojej decyzji, nie zaś kierując się sympatiami czy antypatiami, osobistą opinią, chęciami, oczekiwaniami i innym. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powody zwrócenia – nie tylko prawne, ale też ekonomiczne, polityczne, moralne, związane z celowością, zobowiązaniami międzynarodowymi państwa litewskiego i innymi. – powinny być wskazane w odpowiednim dekreście Prezydenta Republiki (art. 71 ust. 1, art. 85 Konstytucji). Poza tym, powody te niekoniecznie muszą dotyczyć treści ustaw, w opinii Prezydenta Republiki mogą wiązać się też z popełnionymi naruszeniami proceduralnymi przy uchwalaniu ustaw, jak również z tym, że Sejm nie przestrzegał odpowiednich stadiów lub zasad ustawodawczych uchwalania ustaw.

Należy podkreślić, że argumenty Prezydenta Republiki, na podstawie których następuje zwrócenie uchwalonej przez Sejm ustawy do ponownego rozpatrzenia, powinny być racjonalne, jasne i zrozumiałe. Zwracając Sejmowi do ponownego rozpatrzenia ustawę, Prezydent Republiki ma obowiązek kierować się imperatywami dobra społecznego, odpowiedzialnych rządów, obywatelskości, ładu społecznego, sprawiedliwości, dominacji prawa, innymi wartościami określonymi w konstytucji, jak też chronionymi i bronionymi przez nią²⁶.

W konstytucji nie określono bezpośrednio, czy zwracając Sejmowi ustawę do ponownego rozpatrzenia Prezydent Republiki nie powinien przedstawić swojej propozycji w postaci projektu odpowiedniej ustawy. Odpowiedź na to pytanie znajdujemy w oficjalnej doktrynie konstytucyjnej: przekazanie Sejmowi do ponownego rozpatrzenia poprawek i uzupełnień ustawy nie jest obowiązkiem konstytucyjnym, a prawem Prezydenta Republiki²⁷. Inne wyjaśnienie, rzekomo prezydent, zwracając Sejmowi ustawę z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie, we wszystkich przypadkach powinien przedstawić Sejmowi propozycje poprawek lub uzupełnień ustawy, oznaczałoby, że prezydent jest zmuszany do proponowania poprawek lub uzupełnień tych ustaw, których w ogóle nie akceptuje i wobec których wyraża sprzeciw nie dlatego, że zawierają przepisy, z którymi nie zgadza się, ale dlatego, że w jego opinii ustawa w całości jest nie do zaakceptowania, gdyż jest

25 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 22 lutego 2008 r., „Valstybės žinios” 2008, nr 23-853.

26 *Ibidem*.

27 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 19 czerwca 2002 r., „Valstybės žinios” 2002, nr 62-2515.

niecelowa, nieracjonalna, szkodliwa i inne. Nie przedstawiając Sejmowi żadnych poprawek czy propozycji dotyczących zwróconej do ponownego rozpatrzenia ustawy, Prezydent Republiki nie działa *ultra vires*²⁸.

Z danych statystycznych dotyczących pracy Sejmu w latach 2004–2016 wynika, że Prezydent Republiki 104 razy skorzystał z prawa weta ustawodawczego i zwrócił Sejmowi do ponownego rozpatrzenia uchwalone przez niego ustawy. Oznacza to, że Prezydent Republiki zwrócił Sejmowi do ponownego rozpatrzenia nieco ponad 2% ustaw uchwalonych przez Sejm w tym okresie²⁹.

W art. 72 ust. 1 Konstytucji określono, że ustawę zwróconą przez prezydenta Sejm może rozpatrzyć od nowa i uchwalić. Ustawa rozpatrzona ponownie przez Sejm może być uchwalona w dwóch przypadkach.

Po pierwsze, Sejm może nie zgodzić się z powodami wskazanymi przez Prezydenta Republiki, na podstawie których ustawa uchwalona przez Sejm została zwrócona do ponownego rozpatrzenia i odrzucić weto prezydenta, gdyż, jak już wspomniano, zgodnie z konstytucją weto prezydenta wobec ustaw przyjętych przez Sejm jest względne, nie zaś absolutne. Zgodnie z art. 72 ust. 2 Konstytucji ustawa ponownie rozpatrzona przez Sejm zostaje uznana za uchwaloną w całości bez poprawek w przypadku, jeżeli Sejmowi udaje się odrzucić weto prezydenta, jednak wymaga to ponad połowy głosów posłów na Sejm, dla ustawy konstytucyjnej – ponad 2/3 głosów wszystkich parlamentarzystów.

Po drugie, w przypadku, jeżeli Sejmowi nie udaje się odrzucić weta Prezydenta Republiki, ustawa może być uchwalona ze wszystkimi zaproponowanymi przez niego poprawkami i uzupełnieniami, jeżeli za taką ustawą opowiedziała się większość obecnych na sali posłów na Sejm, w przypadku ustawy konstytucyjnej – ponad połowa wszystkich posłów na Sejm.

Jeżeli Sejmowi nie udaje się odrzucić weta Prezydenta Republiki, ale też Sejm nie akceptuje poprawek i uzupełnień ustawy zaproponowanych przez niego, ustawę uznaje się za nieuchwaloną.

Jak wyglądają wyniki ponownego rozpatrzenia przez Sejm ustaw zawetowanych przez Prezydenta Republiki? Prezydent Dalia Grybauskaitė ogółem 52 razy skorzystała z prawa weta ustawodawczego, 49 przypadków weta już omówiono w Sejmie, z tego zaakceptowano 41 [! – H.Š.]. Sejm „pokonał” weto prezydenta jedynie sześciokrotnie, głosami ponad połowy posłów na Sejm ponownie uchwalono zawetowaną ustawę bez poprawek, z kolei w dwóch przypadkach ustawa zwrócona przez Prezydenta Republiki do ponownego rozpatrzenia nie została uchwalona, gdyż Sejmowi nie udało się odrzucić weta prezydenta, jak również nie spotkały się z poparciem zaproponowane przez niego poprawki i uzupełnienia.

28 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 22 lutego 2008 r., „Valstybės žinios” 2008, nr 23-853.

29 Są to dane przybliżone, gdyż zdarzają się przypadki, że na mocy jednego dekretu Prezydenta Sejmowi do ponownego rozpatrzenia zwraca się więcej niż jedną uchwaloną ustawę.

Już wspomniano, że w litewskiej doktrynie naukowej podnosi się pytanie, czy określony w konstytucji dziesięciodniowy termin, w którym Prezydent Republiki ma obowiązek podjąć decyzję o podpisaniu uchwalonej przez Sejm ustawy lub jej zwróceniu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia nie jest zbyt krótki. Inny problematyczny aspekt, związany z realizacją nadanego Prezydentowi Republiki prawa weta, jest taki, że zgodnie z art. 71 Konstytucji nie jest możliwe weto częściowe. Oznacza to, że jeżeli prezydent nie akceptuje poszczególnych przepisów ustawy, powinien zwrócić Sejmowi do ponownego rozpatrzenia całą ustawę, wstrzymując w taki sposób na pewien czas jej wejście w życie. Oczywiście jest, że w takim przypadku Prezydent Republiki znajduje się w dwuznacznej sytuacji – z jednej strony, odpowiednia ustawa uchwalona przez Sejm jest niezbędna, z drugiej jednak, prezydent, wyrażając sprzeciw wobec konkretnego przepisu tej ustawy, powinien podjąć trudną decyzję: zawetować i w taki sposób wstrzymać na pewien czas uchwalenie w całości potrzebnej ustawy czy „zamknąć oczy” i nie zważając na oczywiste wady pewnych przepisów, podpisać i ogłosić ustawę. Jednak mimo tego, że uprawnienie prawa weta częściowego miałooby pozytywny wpływ na proces ustawodawczy, szersze dyskusje dotyczące tej kwestii nie mają miejsca i przynajmniej na razie żadne zmiany nie są prognozowane.

5. Zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego jako środek wpływania na proces legislacyjny

Jako przeciwwaga dla ustawodawcy przywódca państwa działa nie tylko, realizując powierzone mu kompetencje konstytucyjne w dziedzinie legislacyjnej, ale też zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego. Należy podkreślić, że konstytucja nie daje Prezydentowi Republiki prawa zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją ustaw lub innych aktów uchwalonych przez Sejm. Uważa się, że przyczyną podobnej sytuacji jest obawa, że takie prawo Prezydenta Republiki mogłoby destabilizować ustawodawstwo, naruszyć uznawane w demokracji parlamentarnej zasady zbilansowania uprawnień władz publicznych³⁰. Mimo to, aktywny i kreatywny prezydent potrafi zainicjować postępowanie w Trybunale Konstytucyjnym, którego wyjaśnienia mają zasadnicze znaczenie oraz wywierają wpływ na plany i inicjatywy posłów na Sejm.

Jako przykład niech posłuży to, że w 2013 r. Sejm uzupełnił art. 206 Statutu Sejmu, dodając ust. 6, w którym określił, że w przypadku, jeżeli Sejm nie akceptuje rocznego sprawozdania z działalności kierownika instytucji państwowej, którego mianowanie

30 Więcej zob. J. Žilys, *Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinę sistema*, [w:] *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, Kolektyvinė monografija, Vilnius 2007, s. 262–294.

wymaga akceptacji Sejmu, Komitetowi Sejmowemu, który zbadał to sprawozdanie, może zostać powierzone przedłożenie Sejmowi projektu postanowienia dotyczącego złożenia Prezydentowi Republiki propozycji odwołania takiego kierownika instytucji państwowej z zajmowanego stanowiska. Decyzje dotyczące odwołania kierowników instytucji państwowych z zajmowanego stanowiska oraz dotyczące propozycji składanych Prezydentowi Republiki co do odwołania kierowników są podejmowane w tajnym głosowaniu większością ponad połowy głosów posłów na Sejm³¹.

Podobną uchwałą Sejm dążył do uzyskania szerszych uprawnień i możliwości większego wpływu na kierowników instytucji państwowych, których mianowano za zgodą Sejmu. Pomysł uzupełnienia w taki sposób Statutu Sejmu zrodził się podczas omawiania w Sejmie przedstawionego przez prokuratora generalnego sprawozdania z działalności za rok 2012, którego Sejm nie zaakceptował, oświadczając, że zawarte w sprawozdaniu dane i oceny dotyczące działalności mają charakter deklaracyjny i nie ukazują prawdziwej sytuacji związanej z pełnieniem przez prokuraturę funkcji powierzonych przez państwo³². Z drugiej strony, oczywiste jest, że podobna decyzja Sejmu w dużym stopniu była inspirowana niezadowoleniem posłów z działalności prokuratora generalnego, a ponieważ zgodnie z art. 118 ust. 5 Konstytucji prokuratora generalnego powołuje i odwołuje Prezydent Republiki za zgodą Sejmu, szukano możliwości prawnych zainicjowania procedury odwołania prokuratora generalnego i włączenia w to przywódcy państwa, który nie wykazywał żadnego zainteresowania rozpatrzeniem tej kwestii.

Należy też podkreślić, że wspomniane uzupełnienie art. 206 Statutu Sejmu o ust. 6 faktycznie rozszerzyło przewidziane w ustawie o prokuraturze podstawy odwołania prokuratora generalnego, mimo iż do tej ustawy nie wprowadzono odpowiednich poprawek³³. Interesujący jest fakt, że wspomniana podstawa odwołania prokuratora generalnego została określona w akcie prawnym regulującym pracę Sejmu – Statucie, który ma moc ustawy, ale który, w odróżnieniu od uchwalanych przez Sejm ustaw, podpisuje i oficjalnie ogłasza nie Prezydent Republiki, a Marszałek Sejmu³⁴.

Ponieważ, jak już wspomniano, w konstytucji Prezydentowi Republiki nie przewidziano prawa zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności aktu prawnego uchwalonego przez Sejm, przywódca państwa zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wyjaśnienie postanowień wcześniejszych

31 W sprawie zmiany i uzupełnienia artykułów 44, 441, 46, 48, 49, 52, 61, 68, 206, rozdziałów dwudziestego siódmego¹ i dwudziestego ósmego oraz unieważnieniu art. 56 Statutu Sejmu Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 2013, nr 71-3581.

32 Postanowienie nr XII-528 Sejmu Republiki Litewskiej z dn. 1 października 2013 r. W sprawie sprawozdania z działalności Prokuratury Republiki Litewskiej za 2012 rok, „Valstybės žinios” 2013, nr 106-5194.

33 Dopiero później art. 22 ustawy o prokuraturze z dnia 10 grudnia 2013 r. został uzupełniony o przepis, że prokurator generalny może zostać odwołany na wniosek Sejmu. Zob. Ustawa Republiki Litewskiej o zmianie i uzupełnieniu artykułu 22 ustawy o prokuraturze, „Valstybės žinios” 2013, nr 130-6628.

34 Można z dość dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że w ten sposób m.in. próbowano uniknąć takiej sytuacji, że Prezydent Republiki skorzysta z prawa weta ustawodawczego.

dokumentów Trybunału, które są istotne dla określenia uprawnień Sejmu oraz niezależności prokuratorów. W orzeczeniu z 16 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że nie jest dopuszczalna taka regulacja prawna, zgodnie z którą prokuratorzy zostaliby zobowiązani do składania władzy ustawodawczej lub wykonawczej sprawozdań z pełnienia przez siebie funkcji konstytucyjnych, które Sejm, Prezydent Republiki lub Rząd powinni zaakceptować; określenie takiego obowiązku oznaczałoby ingerencję w działalność prokuratorów oraz ograniczenie ich niezależności. W tym samym orzeczeniu wyjaśniono również, że podstawy i tryb odwołania prokuratora generalnego powinny być określone wyłącznie w ustawie, z kolei w Statucie Sejmu może zostać określony *inter alia* tryb, w jakim Sejm podejmuje decyzję dotyczącą poparcia dla propozycji Prezydenta Republiki mianowania lub odwołania prokuratora generalnego³⁵.

Tak jednoznaczne wyjaśnienie Trybunału Konstytucyjnego powstrzymało dalsze inicjatywy Sejmu. Wreszcie, po rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek grupy parlamentarzystów sprawy z zakresu prawa konstytucyjnego, w postanowieniu z 30 grudnia 2015 r. Trybunał stwierdził, że ust. 6 art. 206 Statutu Sejmu jest sprzeczny w konstytucję³⁶.

Należy też podkreślić, że nie jest to jedyny przypadek, gdy Prezydent Republiki, reagując na działania Sejmu, nie mając jednak konstytucyjnego prawa zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją uchwalonych przez Sejm aktów prawnych, skorzystał z możliwości zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wyjaśnienie przez Trybunał postanowień jego wcześniejszych aktów i w taki sposób wpłynął na dalsze działania posłów na Sejm³⁷.

6. Podsumowanie

1. Znaczna część kompetencji konstytucyjnych Prezydenta Republiki wiąże się z kompetencjami konstytucyjnymi innych organów władz publicznych, dlatego od tego, jak prezydent realizuje przewidziane dla niego w konstytucji kompe-

35 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 16 stycznia 2014 r., TAR, 2014-01-20, nr 299.

36 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 30 grudnia 2015 r., TAR, 2015-12-30, nr 21030.

37 Istotne są przypadki, gdy Trybunał Konstytucyjny, po otrzymaniu wniosku Prezydenta Republiki o wyjaśnienie wcześniejszych postanowień Trybunału, wypowiedział się w kwestii kompetencji Sejmu do powołania przez Sejm tymczasowych komisji śledczych, jak też kwestii kompetencji Sejmu związanych z odwołaniem przewodniczącego Sądu Najwyższego Litwy po upływie określonej w ustawie kadencji. Więcej zob. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 listopada 2006 r., „Valstybės žinios” 2006, nr 127-4849; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 15 maja 2009 r., *ibidem*, 2009, nr 58-2251.

- tencje, zależy też funkcjonowanie innych organów. Kompetencje konstytucyjne Prezydenta Republiki w procesie legislacyjnym nie stanowią jego obowiązku honorowego lub symbolicznego jako przywódcy państwa – wykonując swoje obowiązki występuje on jako przeciwwaga dla władzy ustawodawczej.
2. W litewskiej doktrynie naukowej zazwyczaj wskazuje się, że udział Prezydenta Republiki w procesie ustawodawczym wyraża się w takich podstawowych formach, jak: a) korzystanie z udzielonego prawa inicjatywy ustawodawczej, b) podpisywanie ustaw uchwalonych w referendum lub przez Sejm oraz c) zwrócenie Sejmowi do ponownego rozpatrzenia uchwalonych przez niego ustaw.
 3. Korzystając z konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej, Prezydent Republiki zazwyczaj proponuje te projekty ustaw, które wiążą się z jego programem politycznym i które należy przypisać do tych obszarów, którym poświęca najwięcej uwagi. Na Litwie jest to tradycyjnie doskonalenie pracy sądów i innych organów sądownictwa, bezpieczeństwo narodowe, zapobieganie korupcji, szkolnictwo wyższe i inne.
 4. Uchwaloną ustawę dotyczącą zmian konstytucji, jak również ustawę lub inny akt prawny przyjęty w referendum Prezydent Republiki ma obowiązek podpisać i oficjalnie ogłosić w terminie nieprzekraczającym pięciu dni. Ustawę uchwaloną przez Sejm Prezydent Republiki w ciągu dziesięciu dni od dnia przekazania powinien albo podpisać i oficjalnie ogłosić, albo zwrócić Sejmowi z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie. Jeżeli Prezydent Republiki w terminie nieprzekraczającym dziesięciu dni od przekazania mu uchwalonej przez Sejm ustawy mimo wszystko z jakichś powodów ani nie promulguje ustawy, ani nie skorzysta z prawa weta, oczywiste jest, że wyniknie z tego kwestia odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta oraz konieczność oceny, czy podobne zaniechanie nie jest rażącym naruszeniem konstytucji lub złamaniem przysięgi, w razie zaś potwierdzenia tego faktu, pojawiłaby się podstawa do wszczęcia wobec Prezydenta Republiki procedury usunięcia z urzędu.
 5. Przewidziane w konstytucji dla Prezydenta Republiki prawo weta ustawodawczego stanowi ważny aspekt konstytucyjnej zasady podziału władz oraz jest dodatkowym gwarantem konstytucyjności uchwalonych przez Sejm ustaw. Decyzja Prezydenta Republiki o zwróceniu Sejmowi uchwalonej przez niego ustawy do ponownego rozpatrzenia powinna być umotywowana. Powody, w oparciu o które uchwalona ustawa jest zwracana do ponownego rozpatrzenia, powinny być racjonalne, jasne, zrozumiałe, oparte na konstytucji, określonych w niej i chronionych wartościach. Przekazanie Sejmowi do ponownego rozpatrzenia poprawek i uzupełnień ustawy nie jest obowiązkiem konstytucyjnym Prezydenta Republiki, a prawem.
 6. Jako przeciwwaga dla ustawodawcy przywódca państwa występuje również zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego. Mimo iż konstytucja nie przewiduje dla Prezydenta Republiki prawa zwrócenia się do Trybunału w sprawie zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów uchwalonych przez Sejm, jednak

aktywny i wykazujący twórcze podejście prezydent może zainicjować w Trybunale Konstytucyjnym postępowanie, zwracając się z wnioskiem o wyjaśnienie wcześniejszych postanowień Trybunału, wyjaśnienia Trybunału mają z kolei istotne znaczenie i wpływają na plany i inicjatywy parlamentarzystów.

Literatura

- Abramavičius A., *Respublikos Prezidentas įstatymų leidybos procese*, „Teisės problemos” 2000, nr 2.
- Hegel G.W.F., *Teisės filosofijos apmatai*, Vilnius 2000.
- Montesquieu de Ch.-L., *Apie įstatymų dvasią*, Vilnius 2004.
- Šileikis E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2005.
- Žilys J., *Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemoje*, [w:] *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, Kolektyvinė monografija, Vilnius 2007.

Źródła internetowe)

Statystyka pracy Sejmu, http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_k=1&p_r=252 [dostęp 04.08.2016].

Akty prawne

- Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.
- Konstytucja Republiki Łotewskiej, <http://www.verfassungen.eu/lv/> [dostęp 14.08.2016].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.lex.pl/kk-akt/-/akt/dz-u-1997-78-483-u> [dostęp 04.08.2016].
- Postanowienie nr XII-528 Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 1 października 2013 r. W sprawie sprawozdania z działalności Prokuratury Republiki Litewskiej za 2012 rok, „Valstybės žinios” 2013, nr 106-5194.
- Statut Sejmu Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1994, nr 15-249.
- Ustawa Republiki Litewskiej o zmianie i uzupełnieniu artykułów 7, 11 i 15 ustawy o emeryturach państwowych, „Valstybės žinios” 2000, nr 52-1487.
- Ustawa Republiki Litewskiej o referendum, „Valstybės žinios” 2002, nr 64-2570.
- Ustawa Republiki Litewskiej o zmianie i uzupełnieniu artykułu 22 ustawy o prokuraturze, „Valstybės žinios” 2013, nr 130-6628.
- W sprawie zmiany i uzupełnienia artykułów 44, 441, 46, 48, 49, 52, 61, 68, 206, rozdziałów dwudziestego siódmego¹ i dwudziestego ósmego oraz unieważnieniu artykułu 56 Statutu Sejmu Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 2013, nr 71-3581.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 21 listopada 2006 r., „Valstybės žinios” 2006, nr 127-4849.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 15 maja 2009 r., „Valstybės žinios” 2009, nr 58-2251.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 16 stycznia 2014 r., TAR, 2014-01-20, nr 299.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 10 stycznia 1998 r., „Valstybės žinios” 1998, nr 5-99.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 19 czerwca 2002 r., „Valstybės žinios” 2002, nr 62-2515.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 22 lutego 2008 r., „Valstybės žinios” 2008, nr 23-853.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 13 maja 2010 r., „Valstybės žinios” 2010, nr 56-2766.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 30 grudnia 2015 r., TAR, 2015-12-30, nr 21030.

Status konstytucyjny prezydentów Litwy i Polski

Vaidotas A. Vaičaitis

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa, Katedra Prawa Publicznego

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest porównanie statusu konstytucyjnego instytucji Prezydenta Republiki Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, określenie podobieństw i różnic. W opinii autora, status prezydenta jest dwojaki: z jednej strony jest to urzędnik sprawujący władzę wykonawczą (razem z Rządem), z drugiej zaś jest to głowa państwa, której kompetencje, według współczesnej koncepcji podziału władz, wykraczają poza ramy uprawnienia jakiegś konkretnej władzy publicznej. Niniejszy artykuł został napisany przede wszystkim z perspektywy litewskiej tradycji prawa i doktryny prawnej. Omówiono w nim wyłącznie konstytucyjne, tj. określone w konstytucjach obu krajów, kompetencje prezydenta, nie negując tego, że znaczna ich część jest też przewidziana w ustawach i innych aktach prawnych obu krajów. Zastosowana w artykule komparatystyczna metoda zadecydowała o tym, że podstawowe źródło stanowią Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Hipoteza dotycząca dwojakiego statusu konstytucyjnego instytucji Prezydenta zadecydowała też o strukturze artykułu: w części pierwszej ukazano genezę historyczną specyficznego statusu prawnego prezydenta, z kolei w drugiej i trzeciej części odpowiednio wydzielono i zanalizowano cechy tego statusu w obu konstytucjach. Artykuł kończą wnioski i podsumowanie.

2. Dwojaki status konstytucyjny prezydenta

Pojawienie się instytucji przywódcy państwa jest nieodłącznie związane z pojawieniem się samego państwa. Wszystkie znane historycznie państwa miały instytucję przywódcy, najczęściej w postaci jednoosobowego suwerena, dziedziczącego wła-

dzę, którego w późniejszym okresie w zachodniej tradycji prawnej nazwano monarchą (gr. *jedynowładca*). Koncepcja jednoosobowego przywódcy najprawdopodobniej wywodzi się z koncepcji państwa organicznego, zgodnie z którą państwo funkcjonuje jako określone ciało, przywódca zaś odgrywa rolę głowy. Natomiast dziedziczna władza powinna była zapewnić ciągłość i stabilność państwu i jego władzy. Żywotna w XVI–XVIII w. w Rzeczypospolitej Obojga Narodów tradycja elekcyjnego monarchy stanowiła raczej wyjątek od zasady oraz jedną z pierwszych prób w nowożytnej tradycji zachodniej wyboru przywódcy państwa. Mimo wszystko, jedną z najważniejszych cech statusu prawnego monarchy zawsze było powiązanie z koncepcją suwerenności, stanowiącą podstawowe źródło całego państwa i jego władzy publicznej, skupiającą w sobie zarówno funkcje ustawodawcze, jak też wykonawcze i sądownicze.

Pod koniec XVIII w. we Francji i Stanach Zjednoczonych Ameryki podjęto próbę przekształcenia całego systemu władzy publicznej według koncepcji suwerenności narodu, zmieniając formę rządów z monarchii na republikę, przy jednoczesnej rezygnacji z instytucji suwerennego monarchy, jako głowy państwa. Podczas gdy we Francji, jako określony odpowiednik instytucji głowy państwa, w 1799 r. utworzono zapożyczoną z antycznej tradycji Republiki Rzymskiej kolegialną instytucję konsułów, to w 1787 r. w Konstytucji USA przewidziano instytucję jednoosobowego Prezydenta (łac. *praesidere* – siedzieć przed, z przodu). Co prawda, w pierwszym zdaniu art. II Konstytucji USA instytucja Prezydenta nie została określona, jako instytucja „głowy państwa”, a jako urząd w ramach władzy wykonawczej lub stanowisko przywódcy rządu (*„executive power shall be vested in a President”*)¹. Niewymienione zatem *expressis verbis* w Konstytucji USA stanowisko Prezydenta jako głowy państwa, zostało oddzielone od pojęcia suwerennego monarchy i powiązane zgodnie z surową koncepcją podziału władz z jedną z trzech władz publicznych, określając, że instytucja Prezydenta jest po prostu jednym z urzędów (ang. *office*) władzy publicznej (w tym przypadku – wykonawczej), Prezydent świadczy społeczeństwu usługi (ang. *services*), pełniąc funkcje szczegółowo określone w Konstytucji.

Jednak z drugiej strony, w tej Konstytucji Prezydent został określony jako zwierzchnik wojska (ang. *Commander in chief of the Army and Navy*) oraz jako ten, którego jedną z funkcji jest zagwarantowanie ochrony Konstytucji (ang. *preserve, protect and defend the Constitution*), udział w działalności ustawodawczej i wetowaniu ustaw, mianowanie najwyższych urzędników i in., co sprawiło, że stanowisko Prezydenta w republikańskiej formie rządów (z podziałem władz), mimo wszystko wysunęło się ponad inne urzędy i instytucje oraz pozwoliło dostrzec w nim pewne cechy suwerennego monarchy (siłą rzeczy, dość „okrojone” w porównaniu ze statusem monarchy w XVIII w.). Z Konstytucji USA z 1787 r. oraz praktyki konstytucyjnej później ta dwojakość statusu Prezydenta została przejęta też w konstytucjach innych krajów.

1 Konstytucja USA, zob. np. <http://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf> [dostęp 18.08.2016].

Instytucja Prezydenta Republiki w Europie zyskała popularność po I wojnie światowej – po pojawieniu się na mapie świata wielu nowych krajów, wśród których znalazły się też Polska i Litwa. Należy podkreślić, że w międzywojennej Europie o wątpliwej tradycji demokratycznej (w artykule nie są analizowane reżimy autorytarne) dominowały parlamentarne formy rządów, dlatego Prezydent zazwyczaj był wybierany przez parlamenty, w związku z czym nie odgrywał takiej roli, jaką z biegiem czasu zyskał w praktyce konstytucyjnej USA. Co ciekawe, tendencje umacniania statusu konstytucyjnego prezydenta w demokratycznej Europie przejawiały się dopiero po II wojnie światowej i wiążą się, przede wszystkim, z Konstytucją V Republiki Francuskiej, która wprowadziła we Francji na wółprzezydencką formę rządów z wybieranym w wyborach powszechnych prezydentem oraz instytucją kontroli konstytucyjnej, uprawnioną do uchylania antykonstytucyjnych ustaw. Taka forma rządów we Francji jest określana nie jako „prezydencka“, a na „wółprzezydencka“ lub „parlamentaryzm zracjonalizowany“, przede wszystkim dlatego, że funkcjonuje tu tak zwana władza wykonawcza „dwóch głów“: prezydent i premier. Jednak pod względem pozostałych kompetencji instytucja Prezydenta Francji w większości nie ustępuje stanowisku Prezydenta USA, a niekiedy nawet je przewyższa². Formę rządów w V Republice Francuskiej Maurice Duverger powiązał z przynależnością polityczną Prezydenta i reprezentującego większość parlamentarną Prezesa Rady Ministrów (Rządu): jeżeli Prezydent i Rząd reprezentujący większość parlamentarną należą do tej samej partii, forma rządów przypomina prezydencką, natomiast jeżeli Prezydent i Premier należą do różnych partii politycznych – forma rządów we Francji jest raczej bliższa parlamentaryzmowi i jest nazywana koabitacją.

Paradoksalne jest to, że po zakończeniu Zimnej Wojny znaczna część nowych demokracji za wzór do kształtowania własnej formy rządów obrała właśnie francuską wersję rządów na wółprzezydenckich lub zracjonalizowanego parlamentaryzmu z wybieranym w wyborach powszechnych prezydentem oraz instytucją kontroli konstytucyjnej. Analogiczną formę rządów obrały też zarówno Polska, jak i Litwa. Co ciekawe, to właśnie na wółprzezydencka forma rządów przez znaczną część nowych demokracji była traktowana, jako godna naśladowania tendencja współczesnego konstytucjonalizmu, przykład zbilansowanego modelu podziału władz w państwie.

Jak już wspomniano, status konstytucyjny prezydenta w dzisiejszej demokracji jest dwojaki: z jednej strony, według koncepcji podziału władz i suwerenności narodu prezydent jest częścią władzy wykonawczej, a z drugiej – jest przypominającym w pewnym sensie status dawnego suwerennego monarchy głową państwa, niemieszczącym się w ramach statusu konstytucyjnego jednej władzy, którego celem jest koordynacja działalności wszystkich ogniw władzy oraz zapewnienie należytego funkcjonowania układu konstytucyjnego w państwie (oraz samej konstytucji). Wyjątkowy status dla prezydenta przewiduje też współczesne prawo mię-

2 Co prawda, należy stwierdzić, że nieco wcześniej niż we Francji powszechne wybory prezydenckie wprowadzono w Irlandii, Austrii, na Cyprze i w Finlandii.

dzynarodowe, gwarantujące *ex officio* międzynarodową ochronę tego urzędnika w krajach zagranicznych oraz uznające jego kompetencje reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych, w tym podpisywania umów międzynarodowych. Oczywiście, poszczególne uprawnienia prezydenta (zarówno związane z władzą wykonawczą, jak i wynikające ze statusu głowy państwa) są w dużym stopniu zależne od formy rządów: w krajach o parlamentarnej formie rządów, gdzie prezydent jest wybierany przez parlament (np., Włochy, Niemcy, Łotwa), mają one znacznie węższy zakres niż w krajach o prezydenckiej lub na wpółprezydenckiej formie rządów.

Jednak przed rozpoczęciem szczegółowej analizy cech statusu prezydenta na podstawie konstytucji obu krajów należy wspomnieć, że w Polsce urząd wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta pojawił się już w 1990 r.³ (tj. na 7 lat przed wejściem w życie obecnej Konstytucji z 1997 r.), natomiast na Litwie prezydent został wybrany w 1993 r., tj. po przyjęciu Konstytucji z 1992 r. Na Litwie podczas pracy nad Konstytucją z 1992 r. kwestia statusu konstytucyjnego prezydenta (a zarazem formy rządów) rodziła najwięcej dyskusji w gronie różnych ugrupowań politycznych. Próbowano ją nawet rozwiązać, organizując 23 maja 1992 r. referendum, w którym nie spotkało się z uznaniem społeczeństwa stworzenie instytucji Prezydenta z dość szerokimi kompetencjami jeszcze przed przyjęciem konstytucji⁴. Dlatego przewidziany w przyjętej 25 października 1992 r. Konstytucji Litwy status Prezydenta Republiki można uznać za kompromis, w wyniku którego nieco obniżono status prezydenta jako głowy państwa, w porównaniu z tym, co proponowano we wspomnianym referendum z 23 maja 1992 r.⁵

3. Prezydent jako przedstawiciel władzy wykonawczej

W rozdziale I (art. 5) Konstytucji Republiki Litewskiej⁶ Prezydent został wymieniony razem z Rządem, jako sprawujący władzę wykonawczą. Bardzo podobnie w art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷ instytucja Prezydenta (razem z Radą Mi-

3 B. Banaszak, *Republic of Poland*, [w:] C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (eds), *Constitutional law of 10 EU member states*, Warszawa 2006, s. VIII-19.

4 Zob. także P. Vinkleris, *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai*, Vilnius 2002, s. 9.

5 Należy podkreślić, że Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. jest kompromisem dwóch projektów: projektu, proponującego model parlamentarny, autorstwa Komisji Sejmowej oraz projektu, proponującego model wpół-prezydencki, autorstwa Sąjūdisu.

6 Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r., „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78-483.

nistrów) została uznana za element władzy wykonawczej⁸. Należy też podkreślić, że obie konstytucje (Litwy i Polski) zawierają szczególne przepisy, ograniczające swobodę uznania prezydenta i zobowiązujące go do realizacji uprawnień, nie przekraczając przewidzianych w konstytucji ram podziału władz. Ponadto, cechą prezydenta jako przedstawiciela władzy wykonawczej jest też to, że w obu konstytucjach jego kompetencje określono w osobnym rozdziale, umieszczonym między rozdziałami dotyczącymi parlamentu i rządu⁹.

Powszechne wybory prezydenckie również przewidziano w obu konstytucjach, jednak mimo iż podkreślają one wyjątkowy status tej instytucji, mogłyby zostać zaliczone raczej do jednego z trzech tradycyjnych rodzajów władzy (w tym przypadku – wykonawczej), gdyż sama instytucja wyborów pokazuje, że prezydent swoje kompetencje wywodzi z tytularnego suwerena – Narodu, tak samo, jak, np., ustawodawstwo – z parlamentu. Należy też podkreślić, że w obu państwach kadencja prezydenta nie jest powiązana z kadencją parlamentu: kadencja parlamentu trwa cztery lata, z kolei prezydenta – pięć.

Wreszcie, ten fakt, że prezydent w obu państwach może zostać usunięty z urzędu również dowodzi, że urząd ten należy oceniać w kontekście podziału władz (w tym przypadku – wykonawczej). Tym bardziej, że instytucja impeachmentu zawsze wiązała się z usunięciem z urzędu ministrów, tj. urzędników władzy wykonawczej. Na przykład, Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. przewiduje, że prezydent może zostać usunięty z urzędu w trybie impeachmentu. Konstytucja przewiduje dla niego dokładnie takie same podstawy impeachmentu jak dla posłów i sędziów najwyższych oraz żąda takiej samej, tj. co najmniej 3/5 głosów większości sejmowej dla usunięcia go z urzędu, podobnie jak w przypadku pozostałych wymienionych urzędników. Jednak wobec Prezydenta Litwy nie może mieć zastosowania jedna z podstaw, przewidzianych w art. 84 Konstytucji – „po wyjściu na jaw, że popełniono przestępstwo”, gdyż zgodnie z innym artykułem (art. 86) Konstytucji Litwy – dopóki Prezydent Republiki Litewskiej piastuje urząd (podobnie jak Prezydent w Polsce) posiada immunitet od odpowiedzialności karnej.

Natomiast przewidziana w Konstytucji Polski z 1997 r. procedura usunięcia prezydenta z urzędu nie jest określana jako „impeachment” jak w przypadku Litwy. Jednak w obu krajach inicjatywa wszczęcia impeachmentu wobec prezydenta leży w gestii parlamentu (w Polsce – obu izb). Jeżeli na Litwie dla wszczęcia impeachmentu wobec prezydenta wymaga się co najmniej 1/4 głosów większości parlamentarnej, to w Polsce procedurę usunięcia prezydenta z urzędu można rozpocząć po postawieniu mu zarzutów przez co najmniej 2/3 głosów większości parlamentarnej w obu

8 Paradoksalne jest, że ten przepis jest bardzo zbliżony do przepisu art. V Konstytucji 3 maja z 1791 r., zgodnie z którym władza wykonawcza należy do króla i rządu (straży), dlatego widzimy, że już w tej konstytucji pojawia się dwojaki status monarchy: z jednej strony jest jeszcze suwerenem, jednak z drugiej – jest uznawany za element władzy wykonawczej według koncepcji trójpodziału władz.

9 Warto wspomnieć, że w Konstytucji 3 maja uprawnienia króla i gabinetu ministrów (straży) są uregulowane w tym samym artykule („VII. Król, władza wykonawcza”).

izbach (tj. Zgromadzenia Narodowego). Ponadto, Prezydenta Litwy usunąć z urzędu może wyłącznie Sejm większością co najmniej 3/5 głosów (podobnie jak w przypadku posłów i sędziów najwyższych) po przedstawieniu odpowiedniej opinii przez Sąd Konstytucyjny, natomiast w Polsce uprawniona jest do tego szczególna *ad hoc* instytucja – Trybunał Stanu. To, że w Konstytucji Litwy przewidziano prostszy tryb usunięcia prezydenta kraju z urzędu w porównaniu z Polską, pozwoliło w 2004 r. usunąć z urzędu Prezydenta Rolandasą Paksasa, podczas gdy w Polsce w ciągu około 20 lat obowiązywania konstytucji nie zdarzył się podobny przypadek.

W tym miejscu może jednak zrodzić się pytanie: jakie są kompetencje (funkcje) Prezydenta Polski i Litwy w ramach władzy wykonawczej? Do tych funkcji można zaliczyć desygnowanie i odwoływanie urzędników państwowych (nominacyjne), jednak najwyższych urzędników państwowych tradycyjnie mianował również suwerenny monarcha, poza tym takie kompetencje niekiedy ma też parlament, dlatego uprawnienia nominacyjne nie stanowią wyłącznie funkcji władzy wykonawczej. Do uprawnień w ramach władzy wykonawczej prezydenta niewątpliwie można zaliczyć prawo wydawania aktów władzy wykonawczej, jednak niektóre akty prezydentów obu krajów dla zyskania mocy prawnej wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra¹⁰. W Polsce charakter aktów Prezydenta jak aktów władzy wykonawczej został odzwierciedlony w art. 144 Konstytucji (przewidziany instytucja kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów) oraz w art. 93 ust. 2 Konstytucji głoszącym, że zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Natomiast w Konstytucji Litwy status dekretów Prezydenta (lit. *Prezidento dekretai*) wyjaśnia art. 105, w którym wskazano, że akty Prezydenta nie mogą być sprzeczne z ustawami uchwalonymi przez Sejm. Ciekawe jest to, że dekret Prezydenta Litwy, nadający obywatelstwo litewskie obcokrajowcom, powinien być kontrasygnowany przez ministra spraw wewnętrznych, natomiast w Polsce prezydent w takim samym przypadku ma uprawnienia dyskrecyjne, które nie wymagają kontrasygnaty. Należy też zauważyć, że podczas, gdy Konstytucja Litwy przewiduje tylko jeden rodzaj aktów Prezydenta – dekrety, to art. 142 Konstytucji Polski przewiduje aż trzy rodzaje aktów: rozporządzenia, zarządzenia i postanowienia. Taka obfitość aktów Prezydenta w Polsce wiąże się ze szczególnym systemem polskich aktów prawnych (źródłom prawa poświęcono nawet rozdział III Konstytucji Polski), który nie istnieje na Litwie. Należy również zauważyć, że dekrety Prezydenta Litwy w istocie mają charakter nie powszechnych, a urzędowych aktów prawnych o charakterze indywidualnym.

Natomiast nie przypisuje prezydentowi w konstytucjach obu krajów innych funkcji (oprócz wspomnianych aktów) należących „wyłącznie” do władzy wykonawczej, związanych z „prowadzeniem spraw kraju”, „zapewnieniem porządku publicznego” (art. 94 Konstytucji Litwy) czy kierowanie administracją rządową

10 W imię sprawiedliwości należy podkreślić, że instytucja kontrasygnaty aktów głowy państwa również jest reliktem monarchii, gdyż dowolny wydany przez suwerennego monarchę akt prawny wymagał podpisu oraz przejęcia całkowitej odpowiedzialności prawnej i politycznej przez właściwego ministra.

(art. 146 Konstytucji Polski), niezależnie od tego, że art. 126 Konstytucji Polski głosi, że Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

4. Prezydent jako głowa państwa

Już wspomniano, że w Konstytucji USA z 1787 r., przy określaniu statusu prezydenta, obok jego funkcji w ramach sprawowania władzy wykonawczej przewidziano też, że Prezydent jest gwarantem całego systemu konstytucyjnego. Podobnie głosi art. 126 Konstytucji Polski, że prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa, nie tylko czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, ale też stoi na straży suwerenności państwa, nienaruszalności jego terytorium oraz ciągłości władzy państwowej, co można by było interpretować w kontekście statusu głowy państwa. W Konstytucji Republiki Litewskiej brakuje zbliżonego przepisu, chociaż jej art. 71 *expressis verbis* nadaje prezydentowi tytuł „głowy państwa” (lit. *valstybės vadovas*). Interpretując ten artykuł, Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej stwierdził, że zadaniem prezydenta jest „zagwarantowanie harmonijnego współdziałania (wszystkich) instytucji władzy”¹¹ oraz że prezydent „symbolizuje państwo litewskie, jego wartości społeczne oraz uosabia Republikę Litewską w stosunkach międzynarodowych”¹².

Innymi słowy, głowa państwa nie jest jedynie zwykłym urzędnikiem w ramach władzy wykonawczej, a urzędnikiem uosabiającym samo państwo i całą jego władzę publiczną. Można powtórzyć, że ten wyłączny status prezydenta, przewidziany już w Konstytucji USA z 1787 r., jest pewnym odzwierciedleniem statusu suwerena (monarchy), co prawda, znacznie „okrojonym” według koncepcji suwerenności narodu, wynikającej z zasady demokracji. Na Litwie i w Polsce status¹³ prezydenta, jako głowy państwa, odzwierciedla się też w koncepcji jego immunitetu, zgodnie z którą, dopóki sprawuje urząd Prezydenta, nie może zostać pociągnięty ani do odpowiedzialności karnej, ani administracyjnej.

W polskiej doktrynie konstytucyjnej można spotkać opinię, że do statusu Prezydenta, jako głowy państwa, należy zaliczyć kompetencje ochrony konstytucji, które przede wszystkim ujawniają się w prawie prezydenta zwrócenia się do Sądu Konstytucyjnego w kwestii konstytucyjności aktów prawnych. Jednak w kontekście niniejszego artykułu należy zauważyć, że, mimo wszystko, najważniejszym

11 Postanowienie z dnia 10 stycznia 1998 r., „Valstybės žinios” 1998, nr 5-99; Postanowienie z dnia 13 maja 2010 r. *ibidem*, 2010, nr 20-935.

12 Zob. np. Postanowienie z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.

13 O powiązaniach statusu Prezydenta Litwy, jako głowy państwa, z monarchią wspomina też P. Vinkleris, *Lietuvos Respublikos Prezidento...*, s. 89.

gwarantem ochrony konstytucji w obu państwach jest Sąd oraz Trybunał Konstytucyjny, poza tym, w obu państwach do niego mogą zwracać się również inne podmioty, dlatego wspomniane kompetencje prezydenta nie zostaną tu wydzielone jako osobna funkcja głowy państwa.

Interesujące jest również to, że obie konstytucje przewidują przysięgę prezydenta (przed Zgromadzeniem Narodowym), która symbolizuje określoną subordynację instytucji Prezydenta wobec Narodu i państwa, jako tytularnego suwerena, jednak z drugiej strony, w dzisiejszych monarchiach konstytucyjnych, monarchowie europejscy, obejmując tron, również zazwyczaj przysięgają Narodowi i państwu¹⁴. Tak samo (dwuznacznie) można by było ocenić instytucję dorocznego orędzia prezydenta do parlamentu, przewidzianego w obu konstytucjach, jednak, mimo wszystko, również tę instytucję można raczej powiązać ze statusem głowy państwa, gdyż w orędziu prezydent dokonuje przeglądu pracy wszystkich organów państwowych, ponadto, instytucja ta jest praktykowana również we współczesnych monarchiach konstytucyjnych. W takim kontekście należy też wspomnieć, że roczne orędzie prezydenta nie jest częścią kontroli parlamentarnej, ponadto, w obu krajach kontrola parlamentarna nie obejmuje instytucji Prezydenta, co również dowodzi szczególnego statusu Prezydenta w strukturze władz publicznych.

W kontekście prezydenta, jako głowy państwa, można podkreślić również to, że w art. 90 Konstytucji Litwy wspomniano, iż „Prezydent Republiki ma rezydencję”. Chociaż z powyższego stwierdzenia nie wynika, czy chodzi o miejsce pracy czy zamieszkania, jednak raczej ma się na uwadze specjalne miejsce zamieszkania, gdyż rezydencję, jako określone miejsce do pracy, posiada każda instytucja państwowa. Konstytucyjny przepis dotyczący rezydencji prezydenta należałoby zatem powiązać ze statusem przywódcy państwa, historycznie wynikającym z tradycji rezydencji (pałacu) monarchy. Co ciekawe, w Konstytucji Polski nie przewidziano podobnego przepisu.

Poza tym, można też wspomnieć, że Konstytucja Litwy przewiduje, iż Prezydent Republiki ma obowiązek zawiesić swoją działalność w partiach politycznych, dopóki piastuje urząd Prezydenta. Ten wymóg konstytucyjny obowiązujący Prezydenta Republiki Litewskiej również mógłby zostać przypisany do statusu prezydenta jako głowy państwa, gdyż wymaga od prezydenta bycia niejako ponad systemem politycznym w celu możliwie najlepszego reprezentowania państwa litewskiego i jego interesów zarówno w polityce zagranicznej, jak i wewnętrznej¹⁵. Z kolei Konstytucja Polski nie przewiduje wobec prezydenta wymogu podobnej neutralności politycznej.

14 Należy zauważyć, że w Rzeczypospolitej Obojga Narodów monarcha elekt również przysięgał, że uzna przywileje nadane szlachcie przez poprzedników, przysięgę tę określano nawet jako umowę między władcą i narodem politycznym – *pacta conventa*.

15 Należy uznać, że wymóg neutralności politycznej w Konstytucji Litwy (zresztą, podobnie jak Polski) dotyczy też sędziów.

Oceniając szczegółowo kompetencje prezydenta, jako głowy państwa, można podkreślić, że w obu konstytucjach określono przynajmniej siedem takich kompetencji: i) już wspomniano, że prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, posiadającym kompetencje do nadawania najwyższych stopni wojskowych i kierowania Radą Bezpieczeństwa Narodowego; ii) reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, mianowanie i przyjmowanie przedstawicieli dyplomatycznych; iii) zarządzenie wyborów parlamentarnych, zwołanie i skrócenie kadencji parlamentu; iv) prawo inicjatywy ustawodawczej, ogłaszanie (promulgowanie) i wetowanie ustaw; v) powoływanie najwyższych urzędników państwowych oraz zatwierdzanie składu rządu; vi) nadawanie obywatelstwa, odznaczeń państwowych i stosowanie prawa łaski wobec skazanych oraz vii) ogłoszenie wojny i stanu wyjątkowego oraz zarządzenie mobilizacji¹⁶.

W tym miejscu należy bardziej szczegółowo uzasadnić, dlaczego wspomniane kompetencje prezydenta traktuje się jako funkcje głowy państwa. Po pierwsze, przepis, że prezydent jak głowa państwa *ex officio* jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 140 Konstytucji Litwy, art. 134 Konstytucji Polski) stanowi starą tradycję, związaną ze statusem suwerennego monarchy, symbolizującego państwo. Status ten zakłada, że w konstytucjach obu krajów przewidziano, iż nawet w czasie pokoju prezydent jest przewodniczącym Rady Bezpieczeństwa Narodowego, w przypadku zaś zagrożenia wojennego ma on pełnomocnictwa do wprowadzenia w kraju stanu wojennego i zarządzenia mobilizacji.

Po drugie, tak samo z historycznego punktu widzenia należy oceniać funkcje reprezentacyjne prezydenta (zarówno na obszarze swojego państwa, jak i poza jego granicami), prowadzenie polityki zagranicznej (zob. art. 84 Konstytucji Litwy¹⁷ oraz art. 133 Konstytucji Polski), mianowanie dyplomatów oraz przyjmo-

16 Interesujące jest, że polski konstytucjonalista Bogusław Banaszak, opierając się na wspomnianym art. 126 Konstytucji Polski, kompetencje prezydenta jako głowy państwa, dzieli na trzy duże grupy: i) tradycyjne funkcje głowy państwa: kompetencje w dziedzinie stosunków międzynarodowych, nadawanie obywatelstwa, nagradzanie, ułaskawienie skazanych oraz ogłoszenie stanu wojennego i wyjątkowego; ii) funkcje ochrony Konstytucji: przede wszystkim prawo zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności ustawy i prawo weta oraz iii) kompetencje do ochrony suwerenności, bezpieczeństwa państwa i nieetykalności terytorium, co przejawia się przede wszystkim poprzez funkcje prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. W niniejszym artykule autor również częściowo opiera się na tej klasyfikacji, została ona jednak rozszerzona i uzupełniona. Zob. B. Banaszak, *Republic of Poland*, [w:] C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (eds), *Constitutional law...*, s. VIII-19-22; idem, *The system of government in Poland*, [w:] N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (eds), *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, Warszawa 2011, s. 526-530. Natomiast Sąd Konstytucyjny Litwy funkcje prezydenta, jako głowy państwa, dzieli na i) mianowanie urzędników i tworzenie instytucji oraz ii) „wpływ na decyzje innych instytucji państwowych, na system prawny”. Zob. Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z 25 grudnia 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.

17 Interesujące jest to, że w Konstytucji Republiki Litewskiej określono, że Prezydent rozwiązuje „podstawowe kwestie polityki zagranicznej”. W taki sposób daje się do zrozumienia, że prawo rozstrzygania drugorzędnych lub mało istotnych kwestii polityki zagranicznej ma nie tylko prezydent, ale też Rząd za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

wanie listów uwierzytelniających zagranicznych przedstawicieli dyplomatycznych. Do kompetencji w dziedzinie stosunków zagranicznych można też zaliczyć prawo obu prezydentów zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności umów międzynarodowych. Co ciekawe, Prezydent Polski ma prawo ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych (art. 89, ust. 1), natomiast na Litwie jest to prerogatywa Sejmu (art. 67, pkt 16).

Po trzecie, uprawnienia dyskrecyjne do zarządzenia wyborów parlamentarnych, zwołania i skrócenia kadencji parlamentu przypominają uprawnienia nie tylko monarchów państw zagranicznych, ale też monarchy Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Interesujące jest to, że na Litwie i w Polsce prezydent dotychczas ani razu nie skorzystał z prawa rozwiązania parlamentu, tj. zarządzenia wyborów przedterminowych. Należy jednak zauważyć, że kwestia skrócenia kadencji parlamentu w obu krajach (wskutek konfliktu między parlamentem i Rządem) wygląda nieco odmiennie. Podczas gdy na Litwie przypadki skrócenia kadencji Sejmu są fakultatywne lub dyskrecyjne, tj. zarządzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych jest jedynie możliwością, z której Prezydent Litwy może nie skorzystać¹⁸, to w przypadku przewidzianym w art. 155 Konstytucji Polski, w razie nieudzielenia przez Sejm w terminie 14 dni wotum zaufania nowemu Rządowi, prezydent ma obowiązek zarządzić przedterminowe wybory do Sejmu¹⁹. Zarazem należy stwierdzić, że Prezydent Polski (na wzór przewidzianego w Konstytucji Francji z 1958 r. prawa Prezydenta) może zarządzić nie tylko wybory parlamentarne, ale też przeprowadzenie referendum, podczas gdy Prezydent Litwy nie posiada takiego prawa.

Po czwarte, funkcje prezydenta związane z inicjatywą ustawodawczą, ogłaszaniem i wetowaniem ustaw również wywodzą się z pełnomocnictw legistycznych suwerennego monarchy. Różnica polega wyłącznie na tym, że w dzisiejszej republice demokratycznej prezydent ogłasza ustawy w imieniu państwa, a nie w swoim. Ponadto, prawo weta w systemie demokratycznym nie jest absolutne, a stosunkowe (zawieszające). Należy zauważyć, że na Litwie Sejm może pokonać weto prezydenta większością ponad połowy głosów wszystkich posłów, natomiast w Polsce wymagana jest większość parlamentarna 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Mimo to nie można jednoznacznie twierdzić, że Prezydent Polski ma szersze możliwości wetowania ustaw w porównaniu z Prezydentem Litwy.

Po piąte, kompetencje Prezydenta obu krajów powoływania najwyższych urzędników państwowych (w tym sędziów) oraz tworzenia rządu, również należy wywodzić z tradycyjnych uprawnień dyskrecyjnych monarchy, gdyż to właśnie monarcha, jako suwerenny władca, mógł legitymować uprawnienia do działania rządu i innych najwyższych urzędników państwowych. Mimo, iż w obu państwach

18 Przypadki rozwiązania Sejmu Republiki Litewskiej wymieniono w art. 58 Konstytucji Litwy: gdy Sejm nie akceptuje programu Rządu i gdy Sejm wyraża wotum nieufności wobec Rządu.

19 Drugi przypadek skrócenia kadencji Sejmu przewidziano w art. 225 Konstytucji Polski, jednak zakłada on wyłącznie możliwość skrócenia kadencji Sejmu, jeżeli Sejm nie zatwierdzi przygotowanego przez Rząd projektu ustawy budżetowej.

to właśnie prezydent desygnuje ministrów i zatwierdza skład Rządu, nie ma jednak uprawnień konstytucyjnych do jego zdymisjonowania²⁰. Prezydent Polski (na wzór Konstytucji Francji z 1958 r.) w szczególnych przypadkach ma prawo zwołać Radę Gabinetową i jej przewodniczyć, co prawda, tak zwołanej Radzie nie przysługują kompetencje Rady Ministrów (art. 141 Konstytucji Polski). Natomiast Prezydentowi Litwy nie przysługuje podobne prawo.

Można też wspomnieć, że w 1998 r. Sąd Konstytucyjny Litwy nieco rozszerzył status Prezydenta Litwy, jako głowy państwa, związany z tworzeniem Rządu w okresie po wyborach prezydenckich. Sąd Konstytucyjny w postanowieniu z 10 stycznia 1998 r. stwierdził, że Rząd powinien podać się do dymisji nie tylko po wyborach parlamentarnych, ale też po wyborach prezydenckich, gdyż w taki sposób „wyrażany jest szacunek wobec instytucji głowy państwa”, jednak po wyborach prezydenckich nie ma on obowiązku podawania się do dymisji, jak w przypadku wyborów parlamentarnych. W opinii Sądu Konstytucyjnego, po podaniu się Rządu do dymisji (po wyborach prezydenckich), prezydent powinien zaproponować Sejmowi rozpatrzenie tej samej kandydatury Prezesa Rady Ministrów i jeśli Sejm ją zaakceptuje – mianować go Prezesem Rady Ministrów oraz zatwierdzić przedstawiony przez niego skład Rządu. We wspomnianym postanowieniu Sąd Konstytucyjny Litwy nieco rozszerzył kompetencje prezydenta, stwarzając specjalną procedurę dymisji Rządu po wyborach prezydenckich, która przed rokiem 1998 nie miała praktycznego zastosowania, taką dymisję (zgodnie z tradycją konstytucyjną III Republiki Francuskiej) nazwano „*démission de courtoisie*”²¹. Należy zauważyć, że po wydaniu przez Sąd Konstytucyjny wspomnianego postanowienia nowo obrani Prezydenci Litwy aktywnie korzystają ze swojego uprawnienia dyskrejonalnego, by przynajmniej minimalnie zmienić skład Rządu po jego dymisji po wyborach prezydenckich.

Po szóste, nadawanie obywatelstwa, odznaczeń państwowych oraz stosowanie prawa łaski wobec skazanych to również tradycyjne funkcje monarchy, przekraczające kompetencje którejś jednej władzy. Należy powiedzieć, że w obu państwach prezydenci dość często korzystali ze swoich praw głowy państwa. Jak już wspomniano, Prezydent Litwy, który chce w drodze wyjątku nadać obywatelstwo litewskie obywatelowi państwa obcego, potrzebuje kontrasygnaty ministra spraw wewnętrznych (z kolei dekret Prezydenta Litwy o ułaskawienie skazanego nie wymaga kontrasygnaty), natomiast Prezydent Polski w takim samym przypadku ma uprawnienia dyskrejonalne.

20 W tym przypadku można wspomnieć, że na Litwie po wyborach prezydenckich 1998 r., kiedy wyniki nieporozumienia między nowo obranym prezydentem i pracującym od kilku lat Prezesem Rady Ministrów, prezydent w telewizji państwowej wyraził wotum nieufności wobec Prezesa Rady Ministrów, wskutek czego ten podał się do dymisji, mimo iż podobne „wotum nieufności” nie zostało przewidziane w Konstytucji Litwy z 1992 r., dlatego Prezes Rady Ministrów nie musiał podawać się do dymisji. Po tym zdarzeniu w litewskiej nauce prawa zaczęły pojawiać się opinie, że w taki sposób na Litwie kształtują się pewne zwyczaje konstytucyjne (konwencje), bezpośrednio nieprzewidziane w Konstytucji. Zob. E. Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2003, s. 457.

21 Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1998 r., „Valstybės žinios” 1998, nr 5-99.

Wreszcie, po siódme, wspomniane już prawo Prezydenta wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego można oceniać nie tylko w granicach jego kompetencji jako zwierzchnika sił zbrojnych, ale też jako samodzielną funkcję głowy państwa, gdyż najwyraźniej przypomina ona tradycyjne uprawnienia dyskrecyjne suwerena, które już w okresie międzywojennym doskonale ukazał niemiecki konstytucjonalista i teoretyk prawa Karl Schmitt. W opinii naukowca, ta instytucja państwowa, która ma prawo ogłoszenia stanu wyjątkowego i w taki sposób zawieszenia mocy Konstytucji, faktycznie realizuje suwerenną władzę. Wiadomo, zgodnie z konstytucjami obu krajów, decyzje Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego powinny sankcjonować parlamenty w obu krajach. Należy co prawda stwierdzić, że głowy współczesnych państw demokratycznych w związku z bolesnym (autorytarnym) doświadczeniem międzywojnia zazwyczaj bardzo rzadko korzystają z tych praw, dlatego wyjątku nie stanowią prezydenci Polski i Litwy, którzy dotychczas nie skorzystali z nich²².

5. Podsumowanie

Należy stwierdzić, że po zburzeniu Muru Berlińskiego większość państw Europy Środkowo-Wschodniej obrała taką formę rządów, która we francuskiej doktrynie konstytucyjnej zwana jest *parlementarisme rationalisé*, w politologii zaś – jako na półprezydencka (mieszana) forma rządów. Tę formę rządów od tradycyjnego parlamentaryzmu różnią powszechne wybory prezydenckie oraz uprawnienia Sądu Konstytucyjnego (lub innej instytucji kontroli konstytucyjnej) do unieważnienia aktów antykonstytucyjnych, przyjętych przez parlament. Mimo, iż Sąd Konstytucyjny Litwy w 1998 r. formę państwa litewskiego określił jako republikę parlamentarną z określonymi cechami na półprezydenckiej formy rządów, jednak praktyka pokazuje, że na Litwie, podobnie zresztą jak w Polsce, forma rządów jest bardziej zbliżona do na półprezydenckiej niż do tradycyjnego modelu parlamentaryzmu. To krótkie badanie pokazało również pewne różnice między formą rządów na Litwie i w Polsce, związane z kompetencjami konstytucyjnymi prezydenta, które w Polsce są szersze niż na Litwie. Poza tym, Prezydenta Polski trudniej jest usunąć z urzędu niż Prezydenta Litwy.

W artykule ujawniono, że status konstytucyjny prezydenta zarówno w Polsce, jak i na Litwie jest dwojaki: z jednej strony, ten urzędnik należy do władzy wykonawczej, z drugiej – w konstytucjach obu państw znajdujemy jego kompeten-

22 Co ciekawe, po okupowaniu Krymu przez Rosję w 2014 r. i rozpoczęciu działań wojennych w obwodach ługańskim i donieckim, Prezydent Ukrainy nie ogłosił w kraju ani stanu wojennego, ani wyjątkowego, mimo iż zgodnie z konstytucją ma takie prawo. Wprowadzenie stanu wyjątkowego (na trzy miesiące) we Francji po atakach terrorystycznych w listopadzie 2015 r. oraz przez prezydenta Turcji po nieudanym przewrocie z 15 lipca 2016 r. we współczesnych demokracjach stanowi raczej wyjątek niż regułę.

cje jako głowy państwa, przekraczające granice uprawnień którejś jednej władzy, a wywodzące się ze statusu suwerennego monarchy. Ta dwojakość instytucji Prezydenta ujawniła się już w Konstytucji USA z 1787 r. Co ciekawe, badanie wykazało, że w obowiązujących dzisiaj na Litwie i w Polsce konstytucjach można wyróżnić zaledwie jedną grupę „czystych” kompetencji prezydenta, jako przedstawiciela władzy wykonawczej – tj. prawo wydawania aktów władzy wykonawczej. Natomiast uprawnienia prezydenta, jako głowy państwa, w obu krajach mogą być powiązane przynajmniej z siedmioma kompetencjami. Paradoksalnie, jednak analiza statusu prezydenta w Polsce i na Litwie pozwala stwierdzić, że we współczesnych republikach demokratycznych z na wpółprezydencką formą rządów w uprawnieniach prezydenta dominuje kompetencja związana nie z władzą wykonawczą, a wywodząca się z instytucji suwerennego monarchy kompetencja głowy państwa.

Jeżeli w dziedzinie uprawnień konstytucyjnych władzy wykonawczej (przede wszystkim, wydawaniu aktów przez prezydenta) kompetencje prezydentów obu krajów są podobne, to oceniając uprawnienia (funkcje) prezydenta, jako głowy państwa, należy zauważyć, że uprawnienia Prezydenta Polski są szersze przynajmniej w trzech dziedzinach spośród wskazanych siedmiu: i) w dziedzinie stosunków zagranicznych – Prezydent Polski ma prawo ratyfikować umowy międzynarodowe (na Litwie jest to prerogatywa Sejmu); ii) w dziedzinie ustawodawstwa – Prezydent Polski ma prawo zarządzenia referendum oraz zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności ustaw (Prezydent Litwy nie ma takiego prawa); iii) w przypadkach szczególnych Prezydent Polski może zwołać Radę Gabinetową i jej przewodniczyć, podczas gdy Prezydent Litwy nie ma takiego prawa. Być może jedynym przykładem świadczącym o tym, że Prezydent Litwy ma bardziej elastyczne uprawnienia niż Prezydent Polski jest możliwość po wyborach prezydenckich zmiany części ministrów w Rządzie, korzystając z instytucji *démission de courtoisie*, która pojawiła się w wyniku postanowienia Sądu Konstytucyjnego z 10 stycznia 1998 r.

Należy jednak podkreślić, że zarówno forma rządów w państwie, jak i konkretne funkcjonowanie jego struktury konstytucyjnej jest przedmiotem badania nie tyle prawa, co politologii. Dlatego konkretne kompetencje prezydenta w praktyce politycznej poszczególnych państw w dużym stopniu zależą od tego, na ile potrafi je wywalczyć w stosunkach z innymi podmiotami konstytucyjnymi: tj. w dużym stopniu są zależne od charyzmy konkretnego prezydenta, jego popularności w społeczeństwie, tradycji konstytucyjnych i innych czynników. Podsumowując zatem, można stwierdzić, że niezależnie od węższych kompetencji konstytucyjnych, Prezydent Republiki Litewskiej na tle innych państwowych instytucji w praktyce odgrywa rolę nie mniejszą, a czasami nawet większą niż jego odpowiednik w Polsce. Jednym z wyjaśnień takiego fenomenu może być to, że na Litwie ze względu na przewidziany w konstytucji wobec prezydenta wymóg neutralności politycznej ukształtowała się tradycja wybierania na ten urząd osoby, nienależącej do partii politycznych, co decyduje o szczególnej popularności prezydentów Litwy oraz wynikającej z tego mocy politycznej, w porównaniu z innymi podmiotami konstytucyjnymi władzy publicznej: parlamentem, rządem i władzą sądowniczą.

Literatura

- Banaszak B., *Republic of Poland*, [w:] C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (eds), *Constitutional law of 10 EU Member States*, Warszawa 2006.
- Banaszak B., *The system of government in Poland*, [w:] N. Chronowski, T. Drinóczy, T. Takács (eds), *Governmental systems of central and eastern European States*, Warszawa 2011.
- Jarašiūnas E., Sinkevičius V., Žilys J., Vainiūtė M. (red.), *Lietuvos Konstitucinė teisė*, Vilnius 2012.
- Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2003.
- Šileikis E., *Valstybės vadovo statusas: teoriniai ir praktiniai klausimai*, „Teisė” 2001, t. 38.
- Vinkleris P., *Lietuvos Respublikos Prezidenta statusas ir įgaliojimai*, Vilnius 2002.

Akty prawne

- Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r., „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Konstytucja USA z 1787 r., <http://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf> [dostęp 18.08.2016].

Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego Litwy

- Postanowienie z dnia 10 stycznia 1998 r., „Valstybės žinios” 1998, nr 5-99.
- Postanowienie z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.
- Postanowienie z dnia 13 maja 2010 r., „Valstybės žinios” 2010, nr 20-935.

Uprawnienia Prezydenta Republiki Litewskiej w zakresie ochrony środowiska

Indrė Žvaigždienė

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa, Katedra Prawa Publicznego

1. Wprowadzenie

Artykuł 5 Konstytucji Republiki Litewskiej¹ stanowi: „Władzę państwową w Republice Litewskiej sprawuje Sejm, Prezydent Republiki, Rząd oraz Sąd”. Norma ta, której treść bardziej szczegółowo rozwinięta jest w innych artykułach konstytucji, ustanawia zasadę podziału władz. Jest to podstawowa zasada organizacji i działalności demokratycznego państwa prawnego. Jak zaznaczył Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, w orzeczeniu z dnia 26 października 1995 r., zasada ta oznacza, że władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska powinny być rozdzielone, w wystarczającym stopniu samodzielne, ale też powinna między nimi panować równowaga. Każdej instytucji władzy przypisywane są zgodne z jej przeznaczeniem kompetencje, których konkretna treść zależy od miejsca tej instytucji wśród innych instytucji władzy, relacji jej uprawnień z uprawnieniami innych instytucji. Każda władza państwowa zajmuje określone miejsce w systemie władzy państwowej i wykonuje charakterystyczne tylko dla niej funkcje. Sejm, który tworzą przedstawiciele narodu – posłowie na Sejm, uchwała ustawy, nadzoruje działalność Rządu, zatwierdza budżet państwa i nadzoruje jego wykonywanie, rozstrzyga inne określone w konstytucji kwestie. Prezydent Republiki – głowa państwa, reprezentuje państwo i wykonuje to wszystko, co mu zleca konstytucja i ustawy, natomiast Rząd jest instytucją wykonawczo-zarządzającą w kraju, wykonującą ustawy i inne akty prawne, zarządzającą sprawami kraju. Sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości². Choć Prezydent Republiki jest jedną z najważniejszych insty-

1 Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33–1014 (z późn. zm.).

2 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1998 r. W sprawie zgodności postanowienia Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 10 grudnia 1996 r. W sprawie programu Rządu Republiki Litewskiej z Konstytucją Republiki Litewskiej.

tucji władzy państwowej, jednak „w społeczeństwie i jurysprudencji dotychczas brak konceptualnie (w istocie) jednolitego rozumienia funkcyjnego przeznaczenia Prezydenta Republiki i dopuszczalnej bądź godnej »aktywności politycznej«, Sąd Konstytucyjny musi wyjaśniać zarówno politologiczne, jak i prawne aspekty sytuacji Prezydenta Republiki”³.

Dzisiaj, w dynamicznym i codziennie zmieniającym się świecie, coraz więcej uwagi poświęca się ochronie środowiska. Zagadnienia ochrony środowiska coraz głębiej integrują się w inne dziedziny polityki. Rozwój społeczny i ekonomiczny, postęp naukowy, wzrost przemysłu, rozwój gospodarki rolnej powinny być zorientowane na poprawę stanu środowiska, zachowanie różnorodności krajobrazowej i biologicznej, racjonalne użytkowanie zasobów naturalnych. Jednym z najważniejszych dowodów postępowości rozwoju zarówno polityki, jak i prawa często staje się postęp w dążeniu do celów harmonicznego rozwoju. Mając to na względzie, w niniejszej publikacji postanowiono dokonać analizy uprawnień Prezydenta Republiki i jego możliwości działania właśnie w dziedzinie ochrony środowiska, co dotychczas nie zostało szerzej omówione w prawniczych opracowaniach naukowych. Wybór akurat tego aspektu w ramach analizy konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Republiki i ich praktycznej realizacji decyduje o aktualności i nowości publikacji. Zmierzając ku wspomnianemu celowi, stosując historyczną, gramatyczną, systemową, logiczną i inne metody wykładni prawa, w publikacji omawiane są krajowe akty prawne, ich *travaux préparatoires*, doktryna Sądu Konstytucyjnego, a także doktryna prawa.

2. Status konstytucyjny Prezydenta Republiki

Dla ustroju konstytucyjnego państwa litewskiego charakterystyczny jest model dualistycznej (podwójnej) władzy wykonawczej: władzę wykonawczą na Litwie sprawują Prezydent Republiki – głowa państwa – oraz Rząd. Prezydent Republiki to część władzy wykonawczej (orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1998 r., 21 grudnia 1999 r., 30 grudnia 2003 r.)⁴.

3 E. Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė. Teisinės informacijos centras*, Vilnius 2013, s. 443.

4 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 13 maja 2010 r. W sprawie zgodności artykułu 16 ustęp 2 kodeksu postępowania administracyjnego Republiki Litewskiej (redakcja z dnia 18 grudnia 2007 r.) z Konstytucją Republiki Litewskiej, o zgodności dekretu Prezydenta Republiki Litewskiej nr 1k-988 z dnia 29 maja 2007 r. W sprawie złożenia z urzędu członka państwowej komisji nadzoru gier hazardowych z Konstytucją Republiki Litewskiej i artykułem 26 ustęp 4 ustawy Republiki Litewskiej o grach hazardowych (redakcja z dnia 4 lipca 2003 r.).

Zgodnie z konstytucją status prawny Prezydenta Republiki jako głowy państwa jest wyjątkowy, różni się od statusu prawnego wszystkich innych funkcjonariuszy państwowych. Na indywidualny, wyjątkowy konstytucyjny status prawny Prezydenta Republiki jako głowy państwa wskazują różne postanowienia konstytucji. Konstytucja nadaje Prezydentowi Republiki jako głowie państwa istotne uprawnienia. Część konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Republiki – głowy państwa – dotyczy możliwości formowania innych instytucji sprawujących władzę w państwie i/lub wywierania wpływu na ich działalność, podejmowane decyzje, procesy prawotwórcze. Otóż, Prezydent Republiki posiada prawo inicjatywy ustawodawczej w Sejmie (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Podpisuje i oficjalnie ogłasza przyjęte ustawy o zmianie konstytucji (art. 149 ust. 1 Konstytucji), uchwalone przez Sejm ustawy (art. 70 ust. 1 Konstytucji), także ustawy przyjęte w drodze referendum (art. 71 ust. 3 Konstytucji). Prezydent Republiki posiada prawo umotywowanego zwrotu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia przyjętej przez Sejm ustawy (art. 71 ust. 1 Konstytucji) i proponowania poprawek i uzupełnień (art. 72 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 84 Konstytucji Prezydent Republiki rozwiązuje podstawowe kwestie polityki zagranicznej i razem z Rządem prowadzi politykę zagraniczną (pkt 1); zawiera międzynarodowe umowy Republiki Litewskiej i przekazuje je Sejmowi do ratyfikowania (pkt 2); za zgodą Sejmu mianuje premiera, zleca mu stworzenie Rządu i zatwierdza jego skład (pkt 4); za zgodą Sejmu odwołuje premiera (pkt 5); za zgodą premiera mianuje i odwołuje ministrów (pkt 9) i inne⁵. Jak już wspomniano, zgodnie z konstytucją Prezydent Republiki wykonuje wszystko, co mu zlecają konstytucja i ustawy. Różne uprawnienia Prezydenta Republiki określone są nie tylko w konstytucji, ale też w uchwalonych przez Sejm ustawach.

Z powołanych postanowień konstytucji widzimy, że Prezydent Republiki – głowa państwa posiada i takie uprawnienia konstytucyjne, w ramach realizacji których może wywierać duży wpływ na inne instytucje sprawujące władzę państwową⁶. Należy podkreślić, że Prezydent Republiki, jako głowa państwa, zgodnie z konstytucją posiada obowiązek w trakcie wykonywania uprawnień przewidzianych w konstytucji i ustawach działać w taki sposób, aby zostało zachowane harmonijne współdziałanie pomiędzy instytucjami sprawującymi władzę państwową, aby obywatele Republiki Litewskiej – społeczność państwa – mieli zaufanie do instytucji Prezydenta Republiki – głowy państwa, aby państwo litewskie było należycie reprezentowane w stosunkach z innymi państwami, z międzynarodowymi organizacjami, aby państwo litewskie mogło należycie wykonywać międzynarodowe zobowiązania i aby istniała pewność, że inne podmioty stosunków międzynarodowych (państwa zagraniczne, międzynarodowe organizacje i inne) będą mogły należycie wykonywać swoje zobowiązania wobec państwa litewskiego. Należyte wykonywa-

5 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r. W sprawie zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej artykułu 11 (redakcja z dnia 4 maja 2004 r.) i artykułu 2 ustęp 2 (redakcja z dnia 4 maja 2004 r.) ustawy o wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej.

6 *Ibidem*.

nie tego konstytucyjnego obowiązku Prezydenta Republiki – głowy państwa jest koniecznym warunkiem zaufania obywateli do samego państwa litewskiego, jako wspólnego dobra całej społeczności, i do jego instytucji, a także warunkiem zaufania innych podmiotów stosunków międzynarodowych do państwa litewskiego. Zatem, dokonując oceny konstytucyjnego statusu prawnego Prezydenta Republiki – głowy państwa należy zaznaczyć, że status ten to nie tylko suma uprawnień Prezydenta Republiki określonych *expressis verbis* w konstytucji. Prezydent Republiki, jako wybierana bezpośrednio przez Naród głowa państwa symbolizuje państwo litewskie, wartości jego społeczeństwa, i personifikuje Republikę Litewską w stosunkach międzynarodowych. Konstytucyjne uprawnienia Prezydenta Republiki i określone w niej gwarancje, konstytucyjny status prawny Prezydenta Republiki jako głowy państwa implikują także jego szczególną odpowiedzialność wobec społeczeństwa państwa – obywatelskiego Narodu.⁷

3. Realizacja uprawnień Prezydenta Republiki w zakresie ochrony środowiska

Specjalnych uprawnień Prezydenta Republiki dotyczących ochrony środowiska i rozstrzygnięć w tej sferze nie określa ani Konstytucja Republiki Litewskiej, ani obowiązujące ustawy. Spoglądając na omówione w pierwszej części niniejszej publikacji ogólne (tzn. nie przypisane żadnej konkretnej dziedzinie polityki) uprawnienia Prezydenta Republiki w kontekście ochrony środowiska, jako najważniejsze można by wyróżnić uprawnienia dotyczące polityki zagranicznej i umów międzynarodowych, także uprawnienia dotyczące procesu prawotwórczego. Praktyczna realizacja właśnie tych uprawnień najwyraźniej odzwierciedla zarówno pozycję Prezydenta Republiki w aktualnych zagadnieniach ochrony środowiska, jak i możliwości Prezydenta Republiki wywierać rzeczywisty wpływ na podejmowane decyzje w tej dziedzinie.

Aktywny udział państwa w stosunkach międzynarodowych, zawieranie i ratyfikowanie najważniejszych umów międzynarodowych, odzwierciedla krzewione przez państwo wartości, ukazuje poziom rozwoju państwa i zamierzony postęp, dlatego też waga uprawnień Prezydenta Republiki, jako przedstawiciela państwa i swego rodzaju symbolu państwa w międzynarodowej społeczności, w tej sferze jest ogromna. Jako jeden z najnowszych przykładów dobrej praktyki realizacji tych uprawnień w zakresie ochrony środowiska można wymienić to, że 22 kwietnia 2016 r. Prezydent Republiki Litewskiej Dalia Grybauskaitė w siedzibie Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku uczestniczyła w ceremonii podpisania porozumienia w sprawie zmian klimatu. Prawnie obowiązujące porozumienie

⁷ *Ibidem*.

195 państw w sprawie łagodzenia zmian klimatycznych zostało przyjęte w grudniu 2015 r. w Paryżu na konferencji Narodów Zjednoczonych i podpisane przez 175 państw w Dzień Ziemi w Nowym Jorku. W porozumieniu o zmianach klimatu wszystkie strony zobowiązują się podjąć długoterminowe działania w celu zmniejszenia emisji do środowiska gazów wywołujących efekt cieplarniany oraz zapewnienia, aby wzrost średniej temperatury na świecie był znacznie niższy niż 2°C. Przemawiając na ceremonii podpisania, prezydent akcentowała doświadczenie Litwy – nasze państwo jest wyraźnym przykładem tego, że szybki wzrost gospodarczy i bezpieczeństwo energetyczne są możliwe bez wyrządzania szkody środowisku. Kraje UE zobowiązały się do 2030 r. zredukować o co najmniej 40% ilość emitowanych w powietrze gazów wywołujących efekt cieplarniany, Litwa cel ten znacznie przekracza i emisję tych gazów do środowiska zmniejszyła o 58%⁸.

Uprawnienia Prezydenta Republiki w procesie prawotwórczym można rozważać w dwóch aspektach: analizować, jak jest realizowane posiadane przez Prezydenta Republiki prawo inicjatywy ustawodawczej w Sejmie i jak jest realizowane prawo Prezydenta Republiki do umotywowanego zwrotu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia przyjętej przez Sejm ustawy (prawo (względne) odraczającego weta).

Mówiąc o prawie inicjatywy prawodawczej, należałoby zauważyć, że Prezydent Republiki w zakresie ochrony środowiska nie korzysta z niego często, jednak można przytoczyć kilka skutecznych przykładów realizacji tego prawa.

Dekretem nr 1K-111 z dnia 14 września 2009 r. Prezydent Republiki wniosła do Sejmu Republiki Litewskiej do rozpatrzenia projekty ustaw o zmianie art. 2, 12, 14, 15, 23, 28, 35 i rozdziału trzynastego ustawy budowlanej Republiki Litewskiej, o zmianie art. 4.103 Kodeksu Cywilnego Republiki Litewskiej, o uzupełnieniu Kodeksu Karnego Republiki Litewskiej o art. 277¹. Projekty ustaw miały na celu zmniejszenie liczby samowolnych budów, których prowadzenie mogłoby spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, mogłoby wyrządzić lub wyrządziło dużą szkodę dla państwa, osoby lub środowiska; stworzenie możliwości kwalifikowania takich czynów z uwzględnieniem ich stopnia zagrożenia oraz maksymalnego zindywidualizowania stosowanych kar, i w ten sposób zapewnienia sprawowania społecznie sprawiedliwego wymiaru sprawiedliwości. Za pośrednictwem projektów ustaw proponowano zmienić obowiązującą regulację usuwania następstw samowolnych budów, ustanowić wyjątkową możliwość legalizacji wznoszonych (wzniesionych) samowolnie budowli i określić wyraźne granice i warunki realizacji tej możliwości. Projekty ustaw miały także na celu ustanowienie odpowiedzialności osób prawnych za naruszenia w procesie budowlanym oraz ustanowienie odpowiedzialności karnej osób fizycznych i prawnych za prowadzenie samowolnych budów, obejmującej odpowiedzialność zarówno klientów, organizatorów, jak i bezpośrednich wykonawców, jeśli mogło to spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi bądź mogło to wyrządzić lub wyrządziło szkodę w du-

8 Lietuva pasirašė už Planetos išsaugojimą [Interaktywny], <https://www.lrp.lt/lt/spaudos-centras/pranesimai-spaudai/25068> [dostęp 26.08.2016].

zym wymiarze państwu, osobie (zarówno fizycznej, jak i prawnej) lub środowisku. Wspomniane projekty ustaw, chociaż skorygowane w procesie ustawodawczym w Sejmie, zostały uchwalone, zatem można twierdzić, że ta inicjatywa Prezydenta Republiki okazała się pomyślną.

Jedna z najnowszych inicjatyw prawotwórczych Prezydenta Republiki w zakresie ochrony środowiska – dekretem Prezydenta Republiki nr 1K-603 z dnia 23 marca 2016 r. – wniesione do Sejmu do rozpatrzenia zmiany ustawy budowlanej Republiki Litewskiej, ustawy Republiki Litewskiej o planowaniu przestrzennym i państwowym nadzorze budowlanym oraz Kodeksu Cywilnego Republiki Litewskiej, które znów mają na celu walkę z samowolnymi budowlami. Jak podano w piśmie objaśniającym do wspomnianych projektów ustaw, dążąc do zniechęcenia do samowolnych budów, należy nie tylko podwyższać grzywny dla osób prawnych za samowolne budowy i opłaty za ich legalizację, a także zapewnić, aby opłaty za legalizację uiszczali wszystkie bez wyjątku osoby prowadzące samowolne budowy, tzn. nie tylko te, co do których Inspektorat sporządził obowiązkowe instrukcje, także zapewnić, aby nie uiszczone opłaty zostały uiszczone i, w razie potrzeby, wyegzekwowane. Obowiązująca obecnie regulacja prawna, zgodnie z którą część osób prowadzących samowolne budowy może je zalegalizować, nie ponosząc żadnych sankcji za bezprawne działanie, może być uznana za sprzeczną z konstytucyjną zasadą równości wszystkich osób przed prawem, określoną w art. 29 Konstytucji Republiki Litewskiej. Chcąc zapobiec powstaniu dużej szkody u osób trzecich w przypadkach, gdy osoby nabywają obiekty mienia nieruchomego, które trafiły do cywilnego obrotu, kwestia legalności budowy których nie została rozstrzygnięta, w projektach ustaw proponuje się zmienić obowiązującą regulację prawną, zgodnie z którą procedury zakończenia budowy nie są dokonywane, Inspektorat nie wydaje zaświadczenia o tym, że budowa została przeprowadzona bez odstępstw od kluczowych rozwiązań projektowych budowli, tylko w przypadkach, gdy o cofnięcie zezwolenia na budowę do sądu wnosi podmiot administracji publicznej. Jednak w przypadkach, gdy do sądu o cofnięcie zezwolenia na budowę wnosi podmiot prywatny, Inspektorat nie dokonuje procedur zakończenia budowy i nie wydaje zaświadczenia tylko w przypadkach, gdy sam sprawdzi sporne zezwolenie na budowę i stwierdzi, że jest nielegalne. Zdarzają się jednak przypadki, gdy w postępowaniu sądowym spór co do legalności zezwolenia na budowę jest tylko sporem pochodnym z innych sporów, np. gdy wynika spór o działkę i zezwolenie na budowę nie jest nielegalne, jednak w przypadku uwzględnienia roszczenia budowa byłaby niemożliwa, np. z powodu unieważnienia transakcji przekazania działki. Nasuwa się wniosek, że obowiązująca regulacja tworzy przesłanki do naruszania praw i interesów prawnych osób uczciwych, ponieważ w rejestrze może być zarejestrowana budowla i do obrotu cywilnego może trafić nieruchomości, kwestia legalności stworzenia której nie jest rozstrzygnięta, dlatego proponuje się zastosować dodatkowe środki w celu zapobieżenia dostaniu się do obrotu cywilnego takich nieruchomości.

Ponieważ Sejm Republiki Litewskiej w dniu 30 czerwca 2016 r. przyjął ustawę, w której ustawa budowlana Republiki Litewskiej została wyłożona w nowej redakcji, ponadto odpowiednio zostały poprawione ustawy powiązane, w tym ustawa Republiki Litewskiej o planowaniu przestrzennym i państwowym nadzorze budowlanym, i wszystkie zmiany wejdą w życie 1 stycznia 2017 r., raczej niecelowe by było dalsze rozpatrywanie przez Sejm wspomnianych projektów ustaw wniesionych przez Prezydenta Republiki. Jednak, w każdym przypadku należy podkreślić, że zarówno omówiona wcześniej, jak i ostatnia inicjatywa prawotwórcza bardzo wyraźnie ukazuje rygorystyczną pozycję Prezydenta Republiki w stosunku do samowolnych budów, oceniając wyrządzaną przez nie szkodę środowisku, prawom i interesom ludzi.

Mówiąc o prawie Prezydenta Republiki do zastosowania weta odraczającego (względne), należy zauważyć, że korzystając z tego prawa, ma on możliwość wyrazić swój brak poparcia dla uchwalonej przez Sejm Republiki Litewskiej ustawy, zwrócić uwagę na wady takiej ustawy, wnieść propozycje udoskonalenia prawnej regulacji. Jak stwierdził Sąd Konstytucyjny, korzystając z prawa weta odraczającego, Prezydent Republiki w odpowiednim dekreście może wskazać różne motywy – nie tylko prawne, ale też ekonomiczne, polityczne, moralne, celowości, dotyczące międzynarodowych zobowiązań państwa litewskiego i inne; motywy te niekoniecznie powinny dotyczyć treści odpowiedniej ustawy, mogą one być związane także z, zdaniem Prezydenta Republiki, istniejącymi naruszeniami procedury przyjęcia ustawy, *inter alia* z tym, że przyjmując tę ustawę, Sejm nie przestrzegał określonych w konstytucji i (lub) w statucie Sejmu stadiów procesu ustawodawczego czy reguł ustawodawstwa. Motywy Prezydenta Republiki powinny być racjonalne, wyraźne, zrozumiałe. Prezydent Republiki, zwracając ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, powinien kierować się takimi wartościami, jak: dobro narodu, odpowiedzialne zarządzanie, obywatelskość, harmonia społeczna, sprawiedliwość, imperatyw praworządności, inne określone w konstytucji, przez nią bronione i chronione wartości. Jednak tylko to, że motywy Prezydenta Republiki, na których opiera zwrot ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, mogą być przez kogoś (także i posłów na Sejm) postrzegane jako nieprawidłowe, nie może być przyczyną do kwestionowania zgodności odpowiedniego dekretu Prezydenta Republiki z konstytucją. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że zgłaszanie poprawki i uzupełnienia do ustawy, która w sposób umotywowany została zwrócona do ponownego rozpatrzenia przez Sejm – to prawo, a nie obowiązek Prezydenta Republiki. Inna interpretacja – jakoby Prezydent Republiki w każdym przypadku powinien zgłaszać Sejmowi propozycje zmiany zwróconej do ponownego rozpatrzenia ustawy – oznaczałaby, że Prezydent Republiki jest zmuszany proponować zmiany nawet takich ustaw, z którymi się nie zgadza z zasady, i którym się sprzeciwia nie z powodu tego, że zawierają w sobie określone postanowienia, z którymi Prezydent Republiki nie zgadza się, lecz z powodu tego, że, zdaniem Prezydenta Republiki, cała ta ustawa z zasady jest nie do przyjęcia, gdyż jest niecelowa, nieracjonalna, szkodliwa itp.⁹

9 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 22 lutego 2008 r. W sprawie zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej 2 artykułu dekretu Prezydenta Republiki Li-

Oceniając korzystanie przez Prezydenta Republiki z prawa weta odraczającego w zakresie ochrony środowiska, można przytoczyć kilka przykładów.

Dekretem nr 1K-299 z dnia 30 kwietnia 2015 r. Prezydent Republiki zwróciła Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia ustawę o zmianie art. 1 i 7 ustawy Republiki Litewskiej o lasach nr I-671. W swym dekrete Prezydent Republiki podkreśliła, że zmieniany art. 2 ustawy art. 7 ust 1 ustawy o lasach głosi, że w Republice Litewskiej działalność prowadzą 42 nadleśnictwa. Ustanowiona w ustawie konkretna liczba nadleśnictw ogranicza określone w konstytucji i ustawach uprawnienia Rządu do rozstrzygania spraw krajowych, rozpoczęcia reformy gospodarki leśnej, określonej w zatwierdzonym przez Sejm programie Rządu, i rozstrzygania zagadnień reorganizacji bądź likwidacji przedsiębiorstw państwowych, w tym nadleśnictw. Ponadto, przypomniiała, że eksperci z Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zwrócili uwagę Rządu na to, że zdecentralizowany mechanizm zarządzania lasami może stanowić poważną przeszkodę dla efektywnej gospodarki ograniczonymi zasobami państwa, i poprosiła o ekonomiczne uzasadnienie zdecentralizowanego modelu gospodarki leśnej. Jednak w tym przypadku Sejm Republiki Litewskiej w dniu 14 maja 2015 r. przyjął zmianę ustawy o lasach, nie uwzględniając argumentów Prezydenta i obowiązująca aktualnie redakcja ustawy o lasach stanowi, że w Republice Litewskiej działalność prowadzą 42 nadleśnictwa.

Inny przypadek można przytoczyć jako przykład prawidłowej współpracy pomiędzy Prezydentem Republiki i Rządem (a mówiąc ściślej – ministrem środowiska). Ówczesny minister środowiska zwrócił się do Prezydenta Republiki, prosząc o zawetowanie przyjętych przez Sejm Republiki Litewskiej poprawek do ustawy Republiki Litewskiej o rybołówstwie. Dekretem nr 1K-1695 z dnia 8 stycznia 2014 r. Prezydent Republiki zwróciła Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia ustawę o zmianie i uzupełnieniu art. 2, 5, 6, 15, 16 oraz uzupełnieniu o art. 141, 142, 143, 144 ustawy Republiki Litewskiej o rybołówstwie. W dekrete wskazano, że określona w uchwalonej przez Sejm ustawie regulacja prawna przewiduje, że podmioty gospodarcze, które zamierzają rozpocząć komercyjną działalność połowową, mogą to uczynić na dwa sposoby: po pierwsze, w drodze przetargu, jeśli ustanawiane są nowe miejsca połowu lub limity na nowe gatunki ryb; i, po drugie, prawo do kwoty połowowej jest przekazywane, dziedziczone lub wynajmowane. Prezydent wniosła propozycję udzielania prawa do kwoty połowowej na okres nie dłuższy niż pięć lat, a dążąc do zapewnienia uczciwej konkurencji, prawo do kwoty połowowej przekazywać wyłącznie w drodze przetargu. Zgodnie z proponowanymi przez Prezydent poprawkami, wnioskowano też o ustanowienie bardziej rygorystycznych reguł, za złamanie których podmiot gospodarczy

tewskiej nr 1k-1143 z dnia 31 października 2007 r. W sprawie zwrotu Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia uchwalonej przez Sejm Republiki Litewskiej ustawy o zmianie ustawy Republiki Litewskiej o rejestracji, przyznaniu się, ewidencji i ochronie osób, które przyznały się do tajnej współpracy ze specjalnymi służbami dawnego ZSRR.

straciłby prawo do nabycia kwoty połowowej. Prezydent proponowała też zrezygnować z konieczności uzgadniania ustanawianych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska limitów połowowych z Ministerstwem Gospodarki Rolnej. Limity powinny być określane w oparciu o obiektywne naukowe badania zasobów rybnych. Przyjęte przez Sejm poprawki do ustawy przewidywały, że kwota połowowa jest przydzielana podmiotowi gospodarczemu na okres 15 lat, z możliwością jej przekazania, wynajęcia bez przetargów czy wręcz odziedziczenia przez inny podmiot gospodarczy, jednak, zdaniem prezydenta, to całkowicie neguje zasady uczciwej konkurencji i daje grupom przedsiębiorczym prawo zmonopolizować połów ryb w jeziorach i rzekach. Zwrócona ustawa została zrewidowana w Sejmie Republiki Litewskiej z uwzględnieniem uwag prezydenta i uchwalona w dniu 13 marca 2014 r. Bez głębszej analizy skali, w jakiej uwzględniono wniesione uwagi i propozycje, można podsumować, że w istocie ten przypadek skorzystania z prawa weta odraczającego był skuteczny.

Jako wyjątkowy przypadek można traktować ustawę łowiecką Republiki Litewskiej, w stosunku do której Prezydent Republiki skorzystała z prawa weta odraczającego nawet kilkakrotnie. Ustawę łowiecką po raz pierwszy Sejm uchwalił 23 maja 2002 r., jednak dekretem nr 1800 z dnia 12 czerwca 2002 r. ówczesny Prezydent Republiki Valdas Adamkus zwrócił ją Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia, twierdząc, że ustawa ta daje prawną możliwość używania do polowania prywatnych gruntów bez zgody ich właściciela, określony w ustawie zakaz korzystania z mniejszych niż 1000 ha terenów łowieckich bezzasadnie ograniczyłby prywatną inicjatywę łowiecką oraz wyrządziłby rzeczywistą szkodę na mieniu właścicieli prywatnych gospodarstw łowieckich, dlatego ustawa taka mogłaby naruszać konstytucyjne prawo obywateli do własności prywatnej, a także jest ona sprzeczna z zasadą wspierania prywatnych inwestycji i ochrony własności prywatnej.

Nie zważając na zastrzeżenia Prezydenta Republiki, Sejm jednakże przyjął ustawę łowiecką 20 czerwca 2002 r.

W dniu 13 maja 2005 r. orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego stwierdzono, że art. 8 ust. 9 ustawy łowieckiej w zakresie, w jakim określa, że właściciel prywatnej działki, o tym, iż będącej jego własnością działki zamierza się używać do łowów, nie jest informowany bezpośrednio, a tylko w drodze ogłoszenia przez komisję odpowiedniego samorządu w prasie krajowej i lokalnej o przygotowanym wstępnym projekcie utworzenia terenów łowieckich lub zmiany ich granic, i w tym zakresie, w jakim ustanawia termin 1 miesiąca, w ciągu którego osoby określone w art. 13 ust. 2 ustawy łowieckiej w komisji odpowiedniego samorządu mogą złożyć na piśmie wymogi co do projektu utworzenia terenów łowieckich lub zmiany ich granic, a także postanowienie art. 8 ust. 9 ustawy łowieckiej: „W przypadku zmiany właściciela działki, takie oświadczenie może być wniesione za pośrednictwem gminy, w której znajduje się działka, w ciągu 1 miesiąca od wpisania prawa własności do Rejestru Nieruchomości“, także art. 8 ust. 10 w zakresie, w jakim określa, że komisja ds. tworzenia terenów łowieckich i zmian ich granic nie musi uwzględniać woli właściciela prywatnych gruntów, lasu, zbiorniku wodnego, aby na należących

do niego na prawie własności działce, lesie, zbiorniku wodnym nie odbywały się łowy, sprzeczne są z art. 23 ust. 1 i 2 Konstytucji Republiki Litewskiej. Należy podkreślić, że wniosek do Sądu Konstytucyjnego zainicjowała grupa posłów na Sejm. Godne uwagi jest, że Konstytucja Republiki Litewskiej ani wówczas, ani obecnie nie upoważnia Prezydenta Republiki do zwracania się do Sądu Konstytucyjnego o ocenę zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej podpisywanych przez niego i ogłaszanych ustaw. W omawianym przypadku sprzeczne z Konstytucją Republiki Litewskiej postanowienia zostały poprawione tylko po przyjęciu poprawek do ustawy łowieckiej, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. (w celu dostosowania wspomnianych postanowień ustawy łowieckiej Sejm przyjął kilka ustaw, które również zostały zawetowane, gdyż, jak podano w odpowiednich dekretych Prezydenta Republiki¹⁰, niewłaściwie stosowano orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2005 r. lub dopuszczono się istotnych naruszeń trybu przyjęcia ustawy). Taka sytuacja, gdy sprzeczne z konstytucją postanowienia ustawy na początku przez kilka lat miały zastosowanie, później, po uznaniu ich za antykonstytucyjne, w ciągu aż ośmiu lat nie przyjęto koniecznych zmian ustawy, może wywołać uzasadnione dyskusje na temat tego, czy nie powinien Prezydent Republiki posiadać możliwości wystąpienia do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustaw z konstytucją. Jednak, jak zaznaczył E. Šileikis, stworzenie takiej możliwości Prezydentowi Republiki przed podpisaniem ustawy (wprowadzając odpowiednie zmiany w art. 106 Konstytucji), taka nowość od podstaw zmieniałaby zarówno procedurę ustawodawczą (utrudniłaby (wydłużyłaby) ją), jak i charakter działalności Sądu Konstytucyjnego – nabrałaby ona charakteru badania prewencyjnego (przedwczesnego), a to są bardzo kontrowersyjne zagadnienia nie tyle z zakresu nauki i skuteczności prawa, ile z zakresu polityki prawa¹¹.

4. Podsumowanie

Podsumowując dokonane badanie, można zauważyć, że ani Konstytucja Republiki Litewskiej, ani ustawy nie nadają Prezydentowi Republiki jakichkolwiek specjalnych uprawnień w zakresie ochrony środowiska. Zatem w tej sferze Prezydent Republiki może działać na mocy ogólnych uprawnień konstytucyjnych. Już wspomniano, że jako najważniejsze można by wyróżnić uprawnienia, dotyczące polityki zagranicznej i umów międzynarodowych, także uprawnienia dotyczące procesu prawotwórczego. Praktyczna realizacja właśnie tych uprawnień najwyraźniej odzwierciedla

10 Patrz: Dekrety Prezydenta Republiki: z dnia 6 stycznia 2006 r., nr 487; z dnia 3 sierpnia 2006 r., nr 707; z dnia 3 maja 2013 r., nr 1K-1448.

11 E. Šileikis, *Konstitucinės teisės klausimai, kazusai, užduotys*, Vilnius 2004, s. 371.

zarówno pozycję Prezydenta Republiki w aktualnych zagadnieniach ochrony środowiska, jak i możliwości Prezydenta Republiki wywierania rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje w tej dziedzinie. Dokonana analiza pokazuje, że, chociaż nieczęsto, Prezydent Republiki korzysta jednak zarówno z prawa inicjatywy ustawodawczej, jak i z prawa weta odraczającego (względne) również w zakresie ochrony środowiska. Chociaż nie zawsze udaje się osiągnąć zamierzony cel, jednak uprawnienia te pozwalają przynajmniej zwrócić uwagę na wady i luki regulacji prawnej, zachęcić ustawodawcę do jej doskonalenia. Można zgodzić się z E. Šileikisem, że w społeczeństwie i jureksprudenckij dotychczas brak konceptualnie (w istocie) jednolitego rozumienia funkcyjnego przeznaczenia Prezydenta Republiki i dopuszczalnej bądź godnej „aktywności politycznej”. Wiele zależy od osobowości Prezydenta Republiki, od zgodności poglądów jego i większości politycznej w Sejmie¹². Należy mniemać, że właśnie ostatnie aspekty, wywierają duży wpływ również na skuteczność realizacji uprawnień Prezydenta Republiki w zakresie ochrony środowiska.

Literatura

Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė. Teisinės informacijos centras*, Vilnius 2013.
Šileikis E., *Konstitucinės teisės klausimai, kazusai, užduotys*, Vilnius 2004.

Akty prawne

Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014 (z późn. zm.).
Dekret Prezydenta Republiki nr 1800 z dnia 12 czerwca 2002 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 487 z dnia 6 stycznia 2006 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 707 z dnia 3 sierpnia 2006 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-111 z dnia 14 września 2009 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-1448 z dnia 3 maja 2013 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-1695 z dnia 8 stycznia 2014 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-299 z dnia 30 kwietnia 2015 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-603 z dnia 23 marca 2016 r.

Orzecznictwo

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1998 r. W sprawie zgodności postanowienia Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 10 grudnia 1996 r. W sprawie programu Rządu Republiki Litewskiej z Konstytucją Republiki Litewskiej.
Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r. W sprawie zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej artykułu 11 (redakcja z dnia 4 maja 2004 r.)

¹² E. Šileikis, *Alternatyvi...*, s. 443–444.

i artykułu 2 ustęp 2 (redakcja z dnia 4 maja 2004 r.) ustawy o wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 22 lutego 2008 r. W sprawie zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej 2 artykułu dekretu prezydenta Republiki Litewskiej nr 1k-1143 z dnia 31 października 2007 r. W sprawie zwrotu Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia uchwalonej przez Sejm Republiki Litewskiej ustawy o zmianie ustawy Republiki Litewskiej o rejestracji, przyznaniu się, ewidencji i ochronie osób, które przyznały się do tajnej współpracy ze specjalnymi służbami dawnego ZSRR.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 13 maja 2010 r. W sprawie zgodności artykułu 16 ustęp 2 kodeksu postępowania administracyjnego Republiki Litewskiej (redakcja z dnia 18 grudnia 2007 r.) z Konstytucją Republiki Litewskiej, o zgodności dekretu Prezydenta Republiki Litewskiej nr 1k-988 z dnia 29 maja 2007 r. W sprawie złożenia z urzędu członka państwowej komisji nadzoru gier hazardowych z Konstytucją Republiki Litewskiej i artykułem 26 ustęp 4 ustawy Republiki Litewskiej o grach hazardowych (redakcja z dnia 4 lipca 2003 r.).