

**Idee konstytucjonalizmu
we współczesnej Europie**

Aktualne problemy badawcze

Redakcja naukowa
Andrzej Korybski
Aleksandra Grzyb

Lublin 2017

Recenzent:

dr hab. Piotr Szreniawski

**Redakcja naukowa:**

dr hab. Andrzej Korybski, prof. UMCS

Aleksandra Grzyb

Wydawca:

Studenckie Koło Naukowe Prawników UMCS

pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5

20-031 Lublin

www.sknp.umcs.pl

e-mail: sknp@sknp.umcs.pl

ISBN: 978-83-938785-1-2



Publikacja dostępna na licencji **Creative Commons** Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (**CC BY-NC-ND 4.0**). Wolno kopiować i rozpowszechniać utwór w dowolnym medium i formacie. Należy odpowiednio oznaczyć autorstwo utworu, podać odnośnik do licencji i wskazać zmiany, jeśli takie zostały dokonane. Można tego dokonać w dowolny rozsądny sposób, o ile nie sugeruje się udzielenia przez licencjodawcę aprobaty dla siebie lub swojego sposobu wykorzystania licencjonowanego utworu. Nie należy wykorzystywać utworu do celów komercyjnych. Remiksując, przetwarzając lub tworząc na podstawie utworu, nie wolno rozpowszechniać zmodyfikowanych treści. Nie wolno korzystać ze środków prawnych lub technologicznych, które ograniczają innych w korzystaniu z utworu na warunkach określonych w licencji. Więcej informacji na: <http://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/deed.pl>

Spis treści

Słowo wstępne 5

Szymon Dubis

Konstytucyjne obowiązki obywatelskie jako element treści materialnoprawnej obywatelstwa polskiego 7

Paweł Jaworski, Marta Litak

Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w krajach Europy Środkowo – Wschodniej..... 19

Anna Kliczek- Paśnicka

Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku 31

Jakub Kret

Zasada określoności przepisów w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego..... 50

Katarzyna Hanas, Natalia Kurek

Struktura sądownictwa w świetle Konstytucji Republiki Czeskiej i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - ujęcie komparatystyczne 70

Anna Niziołek, Damian Dobosz

Wykonywanie orzeczeń sądów konstytucyjnych na przykładzie wybranych rozwiązań europejskich 87

Marcin Rokosz

Konstytucyjna ochrona własności prywatnej w wybranych państwach europejskich..... 100

Adam Rzetecki

Budżet państwa jako narzędzie ochrony bezpieczeństwa finansowego na przykładzie Hiszpanii i Portugalii..... 116

Joanna Szponar-Seroka

Naczelnne zasady ustroju wybranych państw europejskich a sposób ich sformułowania w ustawach zasadniczych..... 130

Paweł Śmialek

Konstytucyjne regulacje limitu długu publicznego w Polsce i innych państwach europejskich..... 144

Aleksandra Tychmańska

Finanse publiczne w świetle ustaw zasadniczych Polski i Niemiec 163

Bibliografia..... 182

Słowo wstępne

W swoich opracowaniach, Autorzy przedstawili problematykę stale ewoluującego konstytucjonalizmu we współczesnej Europie. Stosunkowo rozległą tematykę udało się Autorom zebrać i zamknąć w postaci spójnych, szczegółowych referatów, których zakres przedmiotowy waha się od konstytucyjnych praw i obowiązków jednostki przez odpowiedzialność organów państwowych aż po finanse i budżet państw europejskich. Dużą wartość stanowią ujęcia komparatystyczne wybranych zagadnień konstytucyjnych, zarówno na tle historycznym, jak i porównania dokonywane między państwami współczesnej Europy. Autorzy trafnie definiują zagadnienia z dziedziny prawa konstytucyjnego, w sposób klarowny opisują problemy badawcze, a także wyciągają wnioski oparte na wcześniej skonstruowanych argumentach. W zaprezentowanych artykułach przeplatają się wątki dotyczące różnych gałęzi prawa, co jest niezbędne do uchwycenia i zobrazowania przedmiotowego zakresu referatów.

Charakterystyka poszczególnych zagadnień została sporządzona przystępnie, w taki sposób, aby czytelnik był w stanie zorientować się w tematyce każdego z artykułów i samodzielnie wyprowadzić wnioski. Dodatkową wartość stanowi aktualna problematyka prac, która zachęca czytelnika do refleksji.

Artykuły stanowią przede wszystkim analizę przepisów prawnych, na tle których zważono poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyki sądowej i administracyjnej. Opinia doktryny i judykatury nasuwa Autorom opracowań przykłady rozwiązań, które mogłyby stanowić odpowiedź na konkretne problemy badawcze. Autorzy polemizują z poglądami często ugruntowanymi w nauce prawa konstytucyjnego, słusznie nie zawierając w swoich pracach skrajnych ocen (ani w formie krytyki ani pochwał) dotyczących aktualnego stanu prawnego. Zabieg ten umożliwia obiektywne opracowanie tematu i

pozwała na dokładną analizę wybranego zagadnienia. Różnorodność przedstawionych opracowań stanowi interesującą kontrę do monotematycznych monografii z dziedziny prawa konstytucyjnego. Niniejsza publikacja dedykowana jest zarówno teoretykom, jak i praktykom, a także studentom prawa oraz administracji jako materiał dydaktyczny. Mamy nadzieję, że problematyka tekstów zgromadzonych w monografii będzie stanowiła podstawę do dalszych badań i dyskusji w przedmiotowym zakresie.

Redaktorzy

dr hab. Andrzej Korybski, prof. UMCS

Aleksandra Grzyb

Szymon Dubis

Wydziału Prawa i Administracji

Uniwersytet Rzeszowski

Konstytucyjne obowiązki obywatelskie jako element treści materialnoprawnej obywatelstwa polskiego

Instytucja obywatelstwa miała i ma znaczący ciężar gatunkowy, bowiem oprócz tego, że stanowi przedmiot zainteresowania wielu dziedzin prawa (wewnętrznego czy międzynarodowego), jest także związana z elementarnymi kwestiami dotyczącymi pozycji prawnej jednostki w danym państwie.

Obywatelstwo poza naukowym i prawniczym zainteresowaniem, szeroko egzystuje w ogólnym pojęciu społecznym. Jak podaje J. Jagielski, obywatelstwo w odczuciu społecznym postrzegane jest jako determinanta posiadania katalogu praw politycznych, możliwości dysponowania określonymi uprawnieniami, które to uprawnienia są niedostępne dla osób nieposiadających obywatelstwa, możliwości zwrócenia się o pomoc do placówek dyplomatycznych państwa za granicą, a z drugiej strony konieczności wypełniania oznaczonych obowiązków czy ponoszenia pewnych ciężarów¹.

Patrząc na obywatelstwo w ujęciu encyklopedycznym, należy stwierdzić, iż jest to przynależność państwowa osoby fizycznej, łącząca się z uprawnieniami i obowiązkami określonymi przez prawo danego państwa². To encyklopedyczne pojmowanie obywatelstwa, bliskie jest rozumieniu tego

¹ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 3.

² Encyklopedia Popularna PWN, wyd.33, Warszawa 2006, s. 612.

pojęcia w potocznym, codziennym odczuciu. Takie ujęcie obywatelstwa wskazuje na istnienie związku osoby fizycznej z danym państwem, czego efektem jest fatyczne posiadanie obywatelstwa konkretnego państwa oraz przynależność do społeczności zorganizowanej w to państwo. Potoczne rozumienie obywatelstwa związane jest z wyczuciem więzi, łączącej osobę fizyczną z państwem, bez zwracania uwagi na treść czy charakter tej więzi oraz źródło z jakiego pochodzi. Zazwyczaj pojęcie obywatelstwa kojarzone jest także z obowiązkami i uprawnieniami³.

Ponadto, instytucja obywatelstwa może być rozpatrywana z perspektywy różnorodnych płaszczyzn. A. Bodnar wymienia cztery płaszczyzny analizy pojęcia obywatelstwo. Pierwszą z nich jest płaszczyzna normatywna, gdzie obywatelstwo postrzegane jest jako status prawny jednostki w państwie. Status ten ustala się na podstawie prawa pozytywnego, obowiązującego w momencie takiego ustalenia w danym państwie. Zaś konsekwencją ustalenia statusu jednostki, jest posiadanie przez nią określonych praw oraz wypełnianie obowiązków. Drugą płaszczyzną jest płaszczyzna socjologiczna, gdzie obywatelstwo widziane jest jako wyznacznik posiadania praw i uprawnień, które definiują uczestnictwo jednostki w społeczeństwie. Z punktu socjologicznego, obywatelstwo to cecha jednostkowa, z posiadaniem której związany jest określony pakiet praw i uprawnień z jednej strony, z drugiej zaś obowiązków. Trzecia płaszczyzna skupia się na wymiarze politycznym. Tutaj obywatelstwo postrzega się jako wyznacznik aktywności politycznej. Płaszczyzna ta swoimi korzeniami sięga do czasów starożytnej Grecji, w której rozwijał się pogląd aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym oraz w samym rządzeniu. Czwarta płaszczyzna to płaszczyzna psychologiczna, która odnosi się do poczucia tożsamości politycznej. Ukształtowanie politycznej tożsamości

³ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia ...*, s. 9.

obywatela jest istotne z punktu widzenia wspólnoty, w której dany obywatel funkcjonuje, ponieważ związane jest to z podejmowaniem przez niego decyzji dotyczących tej wspólnoty⁴.

W związku z tym, że obywatelstwo stanowi przedmiot regulacji prawnych, co w konsekwencji powoduje, iż należy je postrzegać jako instytucję prawną, warto skupić się właśnie na jurydycznym charakterze tego pojęcia.

Pojęcie obywatelstwa w ujęciu prawnym ma za sobą długą tradycję, bowiem sięga ono czasów starożytnych, a dokładniej rzecz ujmując, czasów starożytnego Rzymu, gdzie kategorie obywatela i obywatelstwa, związane były z określeniem uprawnień pewnej grupy osób. Obywatelstwo wówczas obejmowało cztery podstawowe prawa: *ius suffragii* (prawo wybierania), *ius honorum* (prawo do urzędów), *ius conubii* (prawo do zawarcia związku małżeńskiego) oraz *ius commercii* (prawo do kupna i sprzedaży według prawa rzymskiego). Z tego wynika, że w czasach rzymskich z pojęciem obywatelstwa wiązał się katalog zarówno praw publicznych jak też prywatnych, natomiast sama istota obywatelstwa związana była z określoną osobą tj. obywatelem⁵.

Nie wchodząc w szczegóły historyczne, należy stwierdzić, że wyróżnikiem i punktem wyjścia dla formułowania pojęcia obywatelstwa stała się kategoria przynależności państwowej. To poprzez jej pryzmat, obywatelstwo stanowiło pewien stan osoby fizycznej, a nie jej prawo podmiotowe, oznaczający trwały związek prawny jednostki z państwem, z którego wynikają zarówno dla niej jak i dla państwa określone prawa i obowiązki⁶. Takie ujęcie pokazuje istnienie związku prawnego pomiędzy

⁴ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 23-24.

⁵ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia ...*, s. 10.

⁶ *Ibidem*, s. 10.

jednostką a państwem. Prawny charakter tego związku oraz samo jego istnienie są wspólne dla poglądów doktryny. Nie ma jednak pogłądowej jednolitości jeśli chodzi o charakter tego prawnego związku, a tym samym prawnej natury obywatelstwa.

W. Ramus podkreśla, że istnieje spór czy związek ten, czyli obywatelstwo ma charakter statusu prawnego (stan prawny jednostki) czy wyraża się raczej poprzez właściwość prawną, czyli pewną cechę jednostki. Ponadto kwestię sporną stanowi to, czy obywatelstwo jest jednym z elementów statusu prawnego czy raczej stosunkiem prawnym pomiędzy jednostką a państwem⁷.

Oprócz tego w doktrynie podaje się jeszcze trzecie możliwe stanowisko w tej kwestii. Chodzi mianowicie o potraktowanie związku prawnego jednostki z państwem jako więzi prawnej, która istnieje niezależnie od praw i obowiązków jednostki i państwa lub też więzi, która poprzez właśnie te prawa i obowiązki się wyraża⁸.

W rozważaniach nad obywatelstwem, gdzie prawny związek jednostki z państwem jest podstawą obywatelstwa, postrzega się ten związek właśnie jako więź prawną, której to więzi nadaje się dwa znaczenia⁹. W pierwszym z nich obowiązki nie mogą nawet w części stanowić treści więzi prawnej, bowiem ona sama stanowi przesłankę ich nadania. W tym podejściu konkluduje się, że treścią więzi będą normy prawne, określające zasady nabycia i utraty obywatelstwa, jako że stanowią one wyraz związania jednostki z ludnością państwa nadającego jej obywatelstwo (formalnoprawne podejście). Drugie znaczenie uznaje, że obowiązki są treścią więzi prawnej jednostki i państwa (materialnoprawne podejście).

⁷ W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 14.

⁸ A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974, s. 30.

⁹ *Ibidem*, s. 51.

Z powyższego wynika, że jeśli chodzi o charakter związku łączącego jednostkę z państwem to prawa i właśnie obowiązki stanowią istotny element tego związku.

Niezależnie od tego czy obywatelstwo będziemy postrzegać jako status (stan) prawny jednostki czy jako stosunek prawny pomiędzy jednostką a państwem, czy wreszcie jako więź prawną, wspólną ich kwestią jest traktowanie obowiązków obywatelskich jako niezbędnych elementów kształtujących pojęcie obywatelstwa. Co więcej, próbuje się też stworzyć katalog obowiązków obywatelskich. Rodzi się więc tutaj problem materialnoprawnej treści obywatelstwa oraz miejsca i znaczenia obowiązków obywatelskich w tym kontekście.

Przed dokonaniem wnikliwszych rozważań dotyczących tej kwestii, warto jeszcze wyjaśnić samo pojęcie obowiązków obywatelskich oraz przedstawić ich konstytucyjny katalog.

Jeśli chodzi o zagadnienie obowiązków to ich konstytucjonalizacja stanowi jedno z bardziej kontrowersyjnych zagadnień prawa konstytucyjnego¹⁰. Kontrowersje te skupiają się wokół kwestii czy obowiązki powinny w ogóle znajdować się w konstytucjach, do kogo są adresowane oraz czy istnieje związek między nimi a prawami i wolnościami jednostki i obywatela¹¹. Jedno co jest pewne to to, że obowiązki są silnie związane z pojęciem obywatelstwa, w zasadzie od początków istnienia tej instytucji. Podając za K. Trzcíńskim, należy stwierdzić, że wszystkie najważniejsze obowiązki były obecne w trakcie długiego procesu kształtowania się obywatelstwa jako takiego. W ich rozwoju można dostrzec pewną

¹⁰ A. Bodnar, *op.cit.*, s. 278.

¹¹ A. Rzepliński, *Obowiązki obywatelskie. Cywilne nieposłuszeństwo*, [w:] *Prawa człowieka a policja. Problemy teorii i praktyki*, red. A. Rzepliński, Legionowo 1994, s. 151 i n.

prawidłowość, wedle której przewaga obowiązków nad prawami oddała z czasem prymat prawom¹².

Podając za T.H. Marshall, jednym z podstawowych obowiązków nałożonych na obywatela jest obowiązek przestrzegania prawa. W opinii tego autora pozostałe obowiązki, o charakterze bardziej moralnym, jak na przykład działalność na rzecz dobra wspólnego czy realizowanie zasad dobrego obywatela, są niejednoznaczne i za ogólne, aby mogły mieć pierwszeństwo przed obowiązkiem przestrzegania prawa, z tego względu, że wspólnota jest tak duża, że obowiązki te wydają się zbyt odległe i nierealne¹³. T.H. Marshall podobnie jak K. Trzcíński zauważa, że współczesne regulacje prawne skupiają się bardziej na prawach i wolnościach jednostkowych i to właśnie im przyznają prymat, a głównych obowiązków takich jak przestrzeganie prawa, płacenie podatków czy obowiązek służby wojskowej, jest zaledwie kilka¹⁴.

Z racji tego, że nie ma powszechnie akceptowalnej definicji obowiązku, przyjmuje się, iż jest to wyrażony w normie prawnej, skierowany do jednostki nakaz lub zakaz określonego zachowania się w danej sytuacji. Obowiązkiem konstytucyjnym jest z kolei obowiązek wyrażony w normie konstytucyjnej¹⁵.

Zdaniem R. Wieruszewskiego podstawowe obowiązki obywatelskie to nakazy określonego postępowania, których adresatami są obywatele. Charakteryzują się one następującymi cechami: 1) ich celem jest zabezpieczenie oraz ochrona i rozwój najważniejszych dóbr społecznych – w tym rozumieniu służą realizacji zarówno interesu jednostkowego oraz powszechnego, 2) w swej istocie łączą właściwości oddziaływania prawnego

¹² K. Trzcíński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 17.

¹³ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Nowy Jork, s. 129, [za:] A. Bodnar, *op.cit.*, s. 278-279.

¹⁴ *Ibidem*, s. 279.

¹⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 507.

z właściwościami imperatywu moralno-ideologicznego – oznacza to, że normy te pozostają w zgodzie z dominującym systemem ocen moralnych, 3) wynikają z konstytucyjnych norm prawnych¹⁶.

Według A. Bodnara, powyższa definicja zasługuje na uwagę, chociaż zawarto w niej nadmierne uzasadnienie moralno-ideologiczne obowiązków obywatelskich, co w dzisiejszych konstytucjach państw demokratycznych nie jest już tak wyraźne¹⁷. W obecnej sytuacji, przestrzegać niektórych obowiązków muszą także osoby, które obywatelstwa danego państwa nie posiadają, ale podlegają jego władzy. Z tego powodu w doktrynie używa się pojęcia podstawowych prawnych obowiązków jednostki, przez które rozumie się skierowane do jednostki nakazy lub zakazy określonego zachowania się w konkretnej sytuacji, które to nakazy lub zakazy wyrażone zostały w normach prawnych. W obrębie podstawowych prawnych obowiązków jednostki według przedstawicieli doktryny wyróżnić można obowiązki człowieka, z czym wiąże się nakaz przestrzegania podstawowych obowiązków przez każdą osobę poddaną władzy państwa, czyli chodzi tu nie tylko o obywateli ale także o cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium danego państwa¹⁸.

W konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., katalog obowiązków został uregulowany w rozdziale II – Wolności, prawa i obowiązki człowieka w artykułach od 82 do 86.

Jak zostało wcześniej wspomniane, w prawnym, juretycznym ujęciu obywatelstwa, w kontekście treści obywatelstwa, na pierwszy plan wysuwają

¹⁶ R. Wieruszewski, *Podstawowe obowiązki obywateli PRL*, Wrocław 1984, [za:] A. Bodnar, *op.cit.*, s. 279.

¹⁷ A. Bodnar, *op. cit.*, s. 279.

¹⁸ Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 508 i 509, w kontekście rozróżnienia obowiązków na obowiązki człowieka i obowiązki obywatela.

się prawa i obowiązki. Tu rodzi się pytanie czy obowiązki obywatelskie mogą determinować materialnoprawną treść i istotę obywatelstwa?

Obywatelstwo wyraża pewną konstrukcję prawną, która tworzy łączność osoby z państwem i w pierwszej kolejności posiada charakter więzi formalnoprawnej, przesądzającej o tym, że na gruncie porządku prawnego konkretnego państwa, dana osoba wchodzi w skład zbiorowości obywateli tego konkretnego państwa i w tym sensie osoba ta jest jemu przynależna. Według J. Jagielskiego, przynależność kładzie nacisk tylko na zaznaczenie formalnoprawnej łączności z konkretnym państwem, natomiast nie oznacza jakiegoś przyporządkowania określonej osoby danemu państwu¹⁹. W związku z tym, na treść obywatelstwa składa się sama przynależność jednostki do państwa, a obowiązki z kolei nie wchodzi w zakres tej treści. Ich celem jest odróżnienie osób posiadających obywatelstwo od cudzoziemców. W tym ujęciu, obowiązki są związane z obywatelstwem tylko w takim stopniu, w jakim stanowi ono przesłankę ich nabycia (przy czym należy pamiętać, że przesłanka ta w wielu wypadkach nie jest jedyna, choć ma podstawowe znaczenie). Argumentem przemawiającym za niewłączaniem obowiązków w ramy treści obywatelstwa jest tutaj fakt braku obowiązków, które byłyby obiektywnie związane z obywatelstwem²⁰. Nie mamy standardowego katalogu obowiązków, a co za tym idzie, kwalifikowania zakresu obywatelstwa w zależności od kwoty praw i obowiązków. To sprowadziłoby prawny wymiar obywatelstwa do wymiaru polityczno-prawnego, uzależnionego od istniejącego w danym państwie systemu polityczno-prawnego np. w państwie totalitarnym ze względu na ograniczoną – w porównaniu z państwem demokratycznym – sferę praw i wolności, obywatelstwo należałoby oceniać jako ułomne, niepełne²¹.

¹⁹ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016, s. 19.

²⁰ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia...*, s. 14.

²¹ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Komentarz...*, s. 20.

Inna grupa poglądów przyjmuje, że treści instytucji obywatelstwa należy doszukiwać się w obowiązkach obywatelskich. Dlatego też, dla poparcia takiego stanowiska próbuje się znaleźć wspólny mianownik dla obowiązków, które tworzyłyby treść obywatelstwa niezależnie od systemu prawnego, w którym przyszłoby im funkcjonować. Niekiedy próbuje się także odnaleźć wspólne wyznaczniki dla systemów prawnych, co w praktyce sprowadza się do szukania katalogu obowiązków, które przysługują wyłącznie obywatelom i powtarzają się w różnych systemach prawnych. Ponadto, treść obywatelstwa pokazywana może być jeszcze nie poprzez wskazywanie zobiektywizowanych obowiązków, lecz poprzez związanie obowiązków obywatelskich z typem państwa, przyjmując w tym zakresie jednocześnie ich zmienność w czasie, w zależności od zmiany stosunków społeczno-politycznych²². Posiadanie wielokrotnego obywatelstwa wpływa także na zmienność obowiązków w przestrzeni, bowiem pozostawanie poza granicami jednego państwa, którego jest się obywatelem nie zwalnia osoby, która posiada jednocześnie obywatelstwo innego państwa od spełniania obowiązków względem tego pierwszego państwa, którego obywatelstwo posiada jednocześnie.

Jeśli chodzi o materialnoprawną charakterystykę treści obywatelstwa, dokonywaną poprzez obowiązki obywatelskie, przyjmuje się z jednej strony całokształt obowiązków jednostki wobec państwa i państwa wobec jednostki, z drugiej strony tylko określone obowiązki. Jako obowiązki związane z obywatelstwem wskazuje się na ogół obowiązek wierności wobec państwa, obowiązek troski o dobro wspólne, obowiązek obrony Ojczyzny.

Szczególnie akcentowany jest obowiązek wierności, który urasta do roli wspólnego mianownika dla obowiązków, tworzących treść obywatelstwa w różnych porządkach prawnych. Obowiązek ten nie jest jednakowo

²² J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia...*, s. 15.

rozumiany przez doktrynę, bowiem można go traktować w sposób zindywidualizowany bądź też jako pewne uogólnienie obowiązków osoby fizycznej w stosunku do państwa. W tym drugim rozumieniu rodzą się pytania, ile tych obowiązków składa się na „obywatelską wierność”, jakie jest minimum tych obowiązków, jakiego są one rodzaju itd.²³. Odpowiedź na te pytania wydaje się być niezwykle trudna, albo wręcz niemożliwa, zwłaszcza jeżeli do postawionych wcześniej pytań dodamy kolejne tj. jak traktować obywatelstwo osób pozbawianych praw publicznych czy jak należy patrzeć na obywatelstwo osób w systemach totalitarnych²⁴?

Obowiązek wierności, pomimo swej atrakcyjności i tradycji występowania w wielu porządkach prawnych, nie stanowi w pełni satysfakcjonującego kryterium sprecyzowania treści instytucji obywatelstwa, a tym samym odróżnienia obywatela od cudzoziemca. Nie posiada on bowiem konkretnego prawnego określenia i jest bardziej obowiązkiem emocjonalnym i politycznym niż jurydycznym. Jego prawny charakter sprowadza się do zakazu zachowań z wiernością sprzecznych, lecz art. 82 Konstytucji RP nie wymienia podstawowych typów takich zachowań²⁵. Od strony prawnej, wierność jest jedynie ogólnie ujętym obowiązkiem podporządkowania się prawnemu porządkowi, dotyczącemu nie tylko obywateli, ale także wszystkich stałych mieszkańców konkretnego państwa. Obowiązek wierności należy postrzegać bardziej w kategorii obowiązku moralnego, bowiem jest on konsekwencją poddania się ustrojodawcy ocenom moralnym, które są oparte na duchowej więzi obywateli ze swoim państwem. Ta więź duchowa wyraża

²³ *Ibidem*, s.15.

²⁴ J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 221.

²⁵ K. Działocha, *Komentarz do art. 82-86 Konstytucji RP*, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, tom III, red. L. Garlicki Warszawa 2003, s. 2.

się nie tylko poprzez formalną przynależność państwową, lecz także poprzez świadomość praw i obowiązków wynikających z posiadania obywatelstwa. Obowiązek wierności nie wiąże natomiast cudzoziemców, pomimo tego, że jeżeli znajdują się pod władzą RP, korzystają z większości praw i wolności przysługujących jej obywatelom²⁶.

Zastrzeżenia w kontekście komponentów treści obywatelstwa budzą także inne obowiązki. Przykładowo obowiązek troski o dobro wspólne, chociaż skierowany jest do obywateli polskich, to nie stoi na przeszkodzie temu, aby cudzoziemcy też mogli zabiegać o dobro wspólne dla kraju na którego terytorium mieszkają.

Z powyższego wynika, że ustalenie katalogu obowiązków, które mogłyby posłużyć identyfikowaniu treści obywatelstwa jest trudne, jeśli wręcz niemożliwe. Dlatego też treść obywatelstwa mierzona obowiązkami obywatelskimi jednostki w stosunku do państwa czy państwa w stosunku do jednostki pozostaje względna i dyskusyjna²⁷.

Należy zauważyć, że norma konstytucyjna regulująca konkretny obowiązek obywatelski, nie jest i nie może być stosowana bezpośrednio, z tego względu, że wyznacza ona jedynie ogólne ramy. To do ustawodawcy zwykłego należy wypełnienie wspomnianych ram treścią prawną, a co za tym idzie, wytyczenie wzorców postępowania. O wyegzekwowaniu obowiązków można mówić tylko wówczas, gdy kumulatywnie zostaną spełnione dwa warunki. Po pierwsze, ściśle sprecyzowany jest sposób ich wypełniania, a po drugie klarownie określona jest sankcja w przypadku jeżeli nie zostaną wypełnione bądź dojdzie do ich naruszenia. Elementy te jednak mogą być ustalone w drodze ustawodawstwa zwykłego, jeśli chce się uniknąć nadmiernej kazuistyki ustawy zasadniczej²⁸.

²⁶ *Ibidem*, s. 3.

²⁷ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia...*, s. 16.

²⁸ R. Wieruszewski, *op.cit.*, s.115-116, [za:] B. Banaszak, *op.cit.*, s. 511.

Konkludując dotychczasowe rozwiązania, należy stwierdzić, że o ile konstytucyjne obowiązki obywatelskie można postrzegać jako pewne elementy treści materialnoprawnej obywatelstwa polskiego, o tyle nie mogą one stanowić podstawowego znaczenia w odniesieniu do samej treści tego co składa się na instytucję obywatelstwa. Obowiązki obywatelskie wynikają bowiem z formalnoprawnej więzi jednostki z państwem, która to więź stwarza podstawę do zaistnienia i funkcjonowania w ogóle jakichkolwiek obowiązków jednostki wobec państwa i *vice versa*. Rozstrzygnięcie o istnieniu formalnoprawnej więzi osoby z danym państwem, stanowi punkt wyjścia do ukształtowania materialnoprawnej sytuacji danej osoby, która to materialnoprawna sytuacja skupia w swej istocie obowiązki obywatelskie i jednocześnie pozwala dokonać rozróżnienia pomiędzy obywatelem a cudzoziemcem. Materialnoprawna sytuacja jest efektem, a nie podstawą prawną zaistnienia węzła prawnego łączącego osobę fizyczną z danym państwem. Ponadto nie istnieje katalog obowiązków, które stanowiłyby niezbędny wyznacznik istnienia prawnej więzi w postaci obywatelstwa. Rodzi się pytanie o to czy istnieje minimum obowiązków pozwalających kwalifikować status danej osoby jako obywatela określonego państwa. Bardzo trudne jest tutaj wskazanie uniwersalnego katalogu obowiązków znajdujących odniesienie do instytucji obywatelstwa w ogóle tzn. niezależnie od porządku i systemu prawnego, w którym występuje. Patrząc też na tę kwestię od strony poszczególnych porządków prawnych, uzyskanie odpowiedzi na temat tego czy istnieje uniwersalny katalog obowiązków, które można przypisać tylko obywatelom poszczególnych państw, jest mało prawdopodobne. Co więcej, nie sprzyja temu dynamika rozwoju doktryny oraz rozwiązań prawnych w zakresie problematyki praw człowieka, których efektem jest zbliżanie w poszczególnych porządkach prawnych sytuacji obywatela i cudzoziemca.

Paweł Jaworski

Marta Litak

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w krajach Europy Środkowo – Wschodniej

Uwagi wstępne

Instytucja pociągania do odpowiedzialności wysokich urzędników państwowych ma swoje źródło w regulacjach anglosaskich. Angielska Izba Gmin już w XIV wieku otrzymała uprawnienie do postawienia wysokich urzędników w stan oskarżenia pod zarzutem nadużycia władzy. Następnie Izba Parów podejmowała ostateczną i nieodwoalną decyzję w stosunku do oskarżonego urzędnika. Temu podobne rozwiązania przyjęto także na przestrzeni epok w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Francji, Austrii i innych państwach¹. Modele odpowiedzialności konstytucyjnej przyjęte w krajach zachodnioeuropejskich stały się podstawą do regulacji przyjętych przez większość państw Europy Środkowo – Wschodniej. Istnienie odpowiedzialności konstytucyjnej w krajach kierujących się ideą demokratycznego państwa prawa jest bardzo ważne ze względu na konieczność urzeczywistnienia równowagi pomiędzy centrami decyzyjnymi. Odpowiedzialność konstytucyjna oraz inne sposoby ograniczania i równoważenia władz mają na celu motywowanie osób pełniących najwyższe urzędy w państwie do podejmowania decyzji zgodnych z literą prawa. Doprowadza to do stanu, w którym prezydent podejmuje decyzję, która należy do jego kompetencji i jest zgodna z prawem lub postępuje wbrew prawu i ryzykuje pociągnięciem do odpowiedzialności konstytucyjnej. Odnosząc się

do słów T. Mołdawy, można bez wątpienia stwierdzić, że odpowiedzialność konstytucyjna jest instytucją bardziej dotkliwą od odpowiedzialności politycznej. Wynika to z faktu, że odpowiedzialność polityczna wiąże się tylko z utratą stanowiska, bez prawnego napiętnowania czy zakazu uczestniczenia w przyszłości w życiu publicznym²⁹. Odpowiedzialność konstytucyjna jest środkiem prawnym mającym na celu zagwarantowanie odpowiedniego zachowania najwyższych osobistości kraju. Oczywistym jest, że odpowiedzialność konstytucyjna nie wyłącza odpowiedzialności karnej i politycznej, może być wręcz egzekwowana równoległe z nimi. Odpowiedzialność konstytucyjna stanowi nieodłączny element systemu politycznego demokratycznych państw i jest gwarancją praworządności. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do osób bezpośrednio odpowiedzialnych za przestrzeganie Konstytucji.

Niniejsza praca ma na celu omówienie zagadnienia odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa w krajach Europy Środkowo - Wschodniej na przykładzie krajów takich jak Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

Źródła odpowiedzialności konstytucyjnej

Przepisy stanowiące podstawę prawną odpowiedzialności konstytucyjnej są rozmieszczone w rozdziałach dotyczących podmiotów podlegających odpowiedzialności, jak również w rozdziałach ustaw zasadniczych normujących realizowanie odpowiedzialności konstytucyjnej. Szczegóły postępowania w omawianej procedurze bywają zawarte także w odrębnych ustawach (np. Słowacja). Ustrojodawcy państw Europy

¹ A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo - Wschodniej*, Toruń 2002, s.139-140

² T. Mołdawa, *Odpowiedzialność gabinetów i kryzysy rządowe – doświadczenia krajów Europy Zachodniej*. Warszawa 1999 r. s. 245.

Środkowo – Wschodniej uznali, że ocena odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta powinna należeć do kompetencji władzy sądowniczej. Najczęściej są to sądy konstytucyjne, jak przyjęto w Czechach, Słowenii i Węgry przekazały te kompetencje w ręce trybunałów konstytucyjnych. Inaczej jest w Polsce, gdzie do realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej stworzono odrębny organ zwany Trybunałem Stanu.

Podmiot

Odpowiedzialność konstytucyjna ma wąski i zarazem ściśle sprecyzowany zasięg. Pozwala to zdecydowanie odróżnić odpowiedzialność konstytucyjną od politycznej, gdzie możliwe jest podjęcie decyzji dotyczących nie tylko jednostek, ale także grup. Można stwierdzić, że odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter wyłącznie zindywidualizowany (*in personam*). Do katalogu osób zawsze podlegających tej instytucji należy prezydent. W Czechach, Słowacji, Rumunii i na Węgrzech tylko jego osoby dotyczy ta odpowiedzialność. Podmiotowo szerszy zakres odpowiedzialności konstytucyjnej przewidują konstytucje Polski i Słowenii, gdzie odpowiedzialności konstytucyjnej podlegają także prezesi oraz członkowie rady ministrów. Artykuł 198 Konstytucji RP określa również inne osoby piastujące najwyższe stanowiska, podlegające odpowiedzialności konstytucyjnej³⁰.

Przedmiot odpowiedzialności konstytucyjnej

Przedmiot odpowiedzialności konstytucyjnej nie należy do zbioru zamkniętego, zawsze jednak chronione są normy prawne zawarte w konstytucji. W Polsce, Słowenii i na Węgrzech za podstawę

³⁰ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo – Wschodniej* [w:] T. Mołdawa, *Zagadnienia Konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo – Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 132.

odpowiedzialności konstytucyjnej można uznać także „poważne” naruszenie ustawy przez prezydenta. Za K. Działochą możemy przyjąć, że „naruszenie konstytucji” to „czyn zabroniony przez nią, a polegający na przekroczeniu zakazu działania sprzecznego z konstytucją, jak i na niedopełnieniu realizacji jej postanowień”³¹. Przy zastosowaniu odpowiedzialności konstytucyjnej, akcesoryjnie można zastosować odpowiedzialność karną, dyscyplinarną lub cywilną, zależnie od rodzaju naruszenia.

Odpowiedzialność konstytucyjna może być egzekwowana za naruszenie konstytucji, ale nie każda odpowiedzialność wyczerpuje się w odpowiedzialności konstytucyjnej. Podstawą odpowiedzialności konstytucyjnej może być naruszenie jakiegokolwiek przepisu ustawy zasadniczej (Polska, Słowenia) lub popełnienie „zdrady stanu” (Czechy) lub – jak na Słowacji – „działań skierowanych przeciwko suwerenności i jedności terytorialnej Republiki Słowackiej, albo przeciwko demokratycznemu, konstytucyjnemu ustrojowi Republiki Słowackiej”. W przeciwieństwie do większości państw Europy Środkowo – Wschodniej, Czechy w artykule 96 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z 16 czerwca 1993r. zdefiniowały pojęcie „zdrady stanu”: „postępowanie prezydenta Republiki skierowane przeciwko suwerenności i integralności Republiki, jak również przeciw jej porządkowi demokratycznemu”. Jest to wąskie ujęcie przesłanek, przypominające rozwiązanie niemieckie, zgodnie z którym prezydent odpowiada za świadome naruszenie konstytucji lub innej ustawy związkowej. Specyfikę odpowiedzialności konstytucyjnej wyznacza fakt, że prezydent jest do niej pociągany wyłącznie za działalność lub zaniechanie działania. Postępowanie podejmowane jest w zakresie urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem. Za A. Gubińskim możemy przyjąć, że „zakres urzędowania to

³¹ K. Działocha, *Naruszenie konstytucji jako podstawa działalności przed Trybunałem Stanu*, Wrocław 1989, s.45.

sfera, w której podmiot posiada kompetencje do podejmowania decyzji. Związek z zajmowanym stanowiskiem ma zaś takie zachowanie, które jest możliwe dzięki wykonywanej funkcji państwowej lub zajmowanej pozycji w aparacie państwowym³². Zgodnie z doktryną czyn popełniony w zakresie urzędowania zawsze wiąże się z zajmowanym stanowiskiem, a posłużenie się zajmowanym stanowiskiem może nie być związane z zakresem urzędowania, co za tym idzie należy uznać, że zakres materialny pojęcia „czyn popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem” jest szerszy niż zakres materialny pojęcia „czyn popełniony w zakresie urzędowania”³³. Naruszenie norm prawnych musi rzeczywiście nastąpić. Musi być ono zawinione, winę pojmuje się tutaj w znaczeniu karnistycznym. Tym samym winę możemy podzielić na umyślną (z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym) lub nieumyślną (niedbalstwo lub lekkomyślność).

Procedura

Początek procedury może wywodzić się z różnych środowisk (społeczeństwo, parlament, rada ministrów, samorząd terytorialny) jednak zasadniczo postępowanie jest inicjowane w parlamencie. Organ ten w konstytucjach państw Europy Środkowo – Wschodniej uzyskał taką kompetencję w celu odpowiedzi na niezadowolenie, będące konsekwencją przeświadczenia o naruszeniu przez podmiot władzy obowiązującego prawa. Polityczny charakter parlamentu nie zawsze pozwala pociągnąć prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej. Pociągnięcie do odpowiedzialności zależy tylko i wyłącznie od woli większości parlamentarnej zdolnej i chcącej wyegzekwować odpowiedzialność konstytucyjną podmiotu władzy. W związku z tym najczęściej dochodzi do postawienia w stan oskarżenia

³² A. Gubiński, *Trybunał Stanu*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1982, z.5-6, s.5.

³³ Z. Świda – Łagiewska, *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*. Warszawa 1983, s.128.

konstytucyjnego osób będących przedstawicielami opozycji. Z wnioskiem o postawienie w stan oskarżenia osoby pełniącej stanowisko prezydenta występuje parlament³⁴.

Czechy

W Czechach, aby postawić prezydenta przed Sądem Konstytucyjnym do Senatu musi wystąpić co najmniej 1/3 ustawowej liczby senatorów. Prezydenta Republiki Czeskiej nie można pociągać do odpowiedzialności karnej ani ścigać za przestępstwo lub wykroczenie administracyjne. Prezydent Republiki może być pociągnięty do odpowiedzialności za zdradę stanu przed Sądem Konstytucyjnym na podstawie oskarżenia Senatu. Karą może być utrata urzędu prezydenckiego i zdolności do jego ponownego objęcia³⁵.

Polska

Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu³⁶. Wstępny wniosek o postawienie prezydenta w stan oskarżenia może złożyć tylko grupa posłów i senatorów licząca co najmniej 140 osób. Wniosek taki jest rozpatrywany przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu, która następnie przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu stosowny wniosek. Dla postawienia prezydenta w stan oskarżenia konieczne jest podjęcie uchwały Zgromadzenia Narodowego większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków (374 głosy). Podjęcie takiej uchwały powoduje zawieszenie sprawowania urzędu przez

³⁴ F. Siemieński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, red. W. Skrzydło, Lublin 1985, s.69 i n.

³⁵ Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r.

³⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Prezydenta, a więc jego obowiązki przejmuje Marszałek Sejmu. Jeżeli Trybunał Stanu stwierdzi winę Prezydenta, to po przeprowadzonym postępowaniu postanawia o złożeniu go z urzędu. W takim wypadku urząd prezydenta ulega opróżnieniu i przeprowadza się nowe wybory³⁷.

Rumunia

Ustawa zasadnicza Rumunii konstytuuje, że aby postawić głowę państwa w stan oskarżenia Izba Deputowanych i Senat na wspólnym posiedzeniu mogą, głosami co najmniej 2/3 deputowanych i senatorów, postawić w stan oskarżenia Prezydenta Rumunii z powodu ciężkiej zdrady. Wniosek o postawienie w stan oskarżenia może zostać wniesiony przez większość deputowanych i senatorów i zostanie niezwłocznie przekazany do wiadomości Prezydentowi Rumunii, aby mógł udzielić wyjaśnień dotyczących zarzucanych mu czynów. Od daty postawienia w stan oskarżenia aż do jego odwołania Prezydent zostaje zawieszony z mocy prawa. Kompetencja sądenia przysługuje Wyższemu Sądowi Kasacyjnemu i Sprawiedliwości. Prezydent zostaje odwołany ze swojej funkcji z mocy prawa w dniu uprawomocnienia się wyroku skazującego³⁸.

Słowacja

Zgodnie z art. 106 Konstytucji Republiki Słowacji Prezydenta można odwołać z funkcji przed upływem kadencji w głosowaniu ludowym. Głosowanie ludowe w sprawie odwołania prezydenta zarządza przewodniczący Rady Narodowej Republiki Słowackiej na podstawie uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej przyjętej co najmniej większością 3/5 wszystkich posłów Rady Narodowej Republiki Słowackiej w ciągu 30 dni od

³⁷ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu

³⁸ Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.

dnia przyjęcia uchwały, tak aby głosowanie odbyło się w ciągu 60 dni od jego zarządzenia. Prezydent zostaje odwołany, jeżeli za jego odwołaniem w głosowaniu ludowym wypowiedziała się ponad połowa wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania. Jeżeli w głosowaniu ludowym prezydent nie zostanie odwołany w ciągu 30 dni od ogłoszenia wyników głosowania ludowego rozwiązuje on Radę Narodową Republiki Słowackiej. W takim przypadku przyjmuje się, że kadencja Prezydenta biegnie od początku. Przewodniczący Rady Narodowej Republiki Słowackiej zarządza wybory do Rady Narodowej Republiki Słowackiej w ciągu 7 dni od jej rozwiązania³⁹.

Słowenia

W konstytucji Słowenii odpowiedzialność prezydenta normuje artykuł 109, który stanowi, że jeżeli Prezydent Republiki sprawując swój urząd naruszy Konstytucję lub poważnie naruszy ustawę, Zgromadzenie Państwowe może postawić go w stan oskarżenia przed Sądem Konstytucyjnym. Sąd uznaje zasadność oskarżenia lub uniewinnia oskarżonego i może większością 2/3 głosów wszystkich sędziów orzec o usunięciu go z urzędu. Po otrzymaniu wniesionego przez Zgromadzenie Państwowe oskarżenia Sąd Konstytucyjny do czasu wydania orzeczenia w tej sprawie może zawiesić Prezydenta w sprawowaniu urzędu⁴⁰.

Węgry

Przeciwko prezydentowi Węgier można wszcząć postępowanie karne dopiero po zakończeniu pełnienia przez niego urzędu. W przypadku świadomego naruszenia przez Prezydenta Republiki Ustawy Zasadniczej, bądź

³⁹ Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.

⁴⁰ Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.

innych przepisów prawa, w związku ze sprawowanym przezeń urzędem, a także w przypadku popełnienia przez niego z premedytacją czynu karalnego, z inicjatywą odsunięcia Prezydenta od urzędu może wystąpić 1/5 ogólnej liczby deputowanych do Zgromadzenia Krajowego. Do wszczęcia postępowania zmierzającego do pozbawienia Prezydenta Republiki urzędu niezbędna jest większość 2/3 głosów członków Zgromadzenia. Głosowanie jest tajne. W okresie od podjęcia decyzji w sprawie postępowania, aż do jego zakończenia, Prezydent Republiki nie może pełnić swoich obowiązków. Przeprowadzenie postępowania zmierzającego do odwołania Prezydenta Republiki ze stanowiska należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli Trybunał Konstytucyjny w wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdzi odpowiedzialność publicznoprawną Prezydenta Republiki, może pozbawić go urzędu⁴¹.

Ogólne zasady postępowania

Postępowanie przed sądem (trybunałem) konstytucyjnym (stanu) odbywa się według tych samych zasad, co przed sądem karnym. W postępowaniu tym mają zastosowanie wszystkie zasady prawa karnego, jak na przykład: prawo oskarżonego do obrony, równość stron, kontradyktoryjność, jawność, czy dochodzenie prawdy materialnej. Organ władzy sądowniczej wypowiada się na początku na temat prawidłowości samego wniosku pod względem formalnym i merytorycznym, a dopiero następnie rozpatruje oskarżenie. Niektóre państwa np. Czechy nałożyły obowiązek na sądy konstytucyjne, aby te rozpatrywały takie skargi w pierwszej kolejności. Należy przyjąć, iż „w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności konstytucyjnej, podobnie jak w postępowaniu karnym, należy ustalić następujące dane: czy został popełniony czyn, jakie są

⁴¹ Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r.

okoliczności sprawy, czy ów czyn popełnił oskarżony i jaki jest stopień jego winy oraz czy należy wymierzyć mu karę, a jeżeli tak, to jaką”⁴².

Po zapoznaniu ze sprawą, następuje wydanie wyroku w sprawie. Sąd (trybunał) może uniewinnić oskarżonego, uznać go za winnego i wydać wyrok skazujący lub, jak w przypadku Czech, kiedy dojdzie do zaistnienia przeszkody procesowej, sąd może umorzyć postępowanie. Cechą charakterystyczną odpowiedzialności konstytucyjnej jest jej sankcja, która zwykle zawarta jest ustawie zasadniczej albo w innych źródłach prawa konstytucyjnego. Najwyższą w hierarchii kar jest usunięcie z urzędu, utrata zdolności do ponownego nabycia urzędu. W Polsce w przypadku stwierdzenia winy Trybunał Stanu może wymierzyć łącznie lub osobno karę utraty praw wyborczych, utraty wszystkich lub wybranych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utraty zdolności do ich uzyskania, może także zakazać zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych z szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych lub organizacjach społecznych. Trybunał może w wyjątkowych sytuacjach uznać oskarżonego za winnego stawianych mu zarzutów, lecz jednocześnie odstąpić od wymierzenia kary. Za czyny wypełniające znamiona przestępstwa wymierzane są kary przewidziane w ustawach karnych. Rozstrzygnięcia podjęte przez sądy (trybunały) konstytucyjne (stanu) w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej są wiążące *erga omnes* i ostateczne.

Przeprowadzona procedura postawienia w stan oskarżenia prezydenta Rumunii

Jednym z przykładów postawienia w stan oskarżenia konstytucyjnego głowy państwa jest procedura, która została przeprowadzona w roku 1994

⁴²Z. Świda – Łagiewska, *Przebieg postępowania dotyczącego odpowiedzialności konstytucyjnej*. Warszawa 1983 s.121.

w Rumunii. 28 czerwca 1994 posłowie opozycji złożyli prawidłowy wniosek o zawieszenie w czynnościach prezydenta I. Iliescu. Oskarżenie dotyczyło rzekomego złamania konstytucyjnej zasady niezależności władzy sądowniczej przez prezydenta. Zarzut ten został sformułowany po majowym wystąpieniu w I. Iliescu w Satu Mare, w którym stwierdził on, że orzeczenia sądów związane ze zwrotem majątków znacjonalizowanych po II wojnie światowej były nielegalne i wezwał sądy do zmiany decyzji. Opozycja uznała takie działania prezydenta za wywieranie nacisku na władzę sądowniczą, natomiast prezydent wskazywał na brak podstaw prawnych do takich orzeczeń. Wydaje się, iż sami wnioskodawcy w sprawie zawieszenia prezydenta w funkcjach mieli świadomość wątpliwych podstaw faktycznych dla przedsięwziętych przez siebie działań. W rzeczonyj sprawie wypowiedział się rumuński sąd konstytucyjny i uznał on, iż prezydent I. Iliescu nie naruszył postanowień konstytucji. Również w parlamencie opozycja nie zdołała uzyskać odpowiedniej większości, bowiem w głosowaniu 7 lipca 1994 r. za zawieszeniem prezydenta zagłosowało 166 parlamentarzystów, zaś za oddaleniem wniosku 242. Nieuzyskanie odpowiedniej większości oznaczało upadek wniosku⁴³.

Zakończenie

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że procedura stawiania w stan oskarżenia głowy państwa stała się największą innowacją postkomunistycznego konstytucjonalizmu wschodnioeuropejskiego. Ani jedno z państw postkomunistycznych nie uchwaliło nowej konstytucji, w której zabrakłoby możliwości przeprowadzenia takiej procedury. Podjęcie takich działań wynikało z prób wyjścia z systemu komunistycznego i przejścia

⁴³ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo – Wschodniej* [w:] T. Mołdawa, *Zagadnienia Konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo – Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 140.

do pluralizmu politycznego i demokratyzacji życia. Wszystkie państwa Europy Środkowo – Wschodniej przewidują procedurę odpowiedzialności konstytucyjnej dla prezydenta. Stworzenie zasady mówiącej o tym, że to reprezentacja narodu decyduje o złożeniu wniosku o postawienie w stan oskarżenia konstytucyjnego jest odzwierciedleniem funkcji kontrolnej parlamentu. Należy tutaj zaznaczyć również bardzo dużą rolę sądów (trybunałów) konstytucyjnych (stanu), władzy sądowniczej, która nie tylko sprawuje kontrolę merytoryczną i formalną nad złożonym wnioskiem, ale wydaje werdykt w sprawie, co pozwala na odcięcie odpowiedzialności konstytucyjnej od rozgrywek politycznych. Rozdzielenie funkcji oskarżyciela i sędziego urzeczywistnia zasadę podziału i wzajemnego równoważenia się władz, tym samym pozwalając budować ustrój demokratycznego państwa prawa.

Procedura postawienia w stan oskarżenia głowy państwa w krajach Europy Środkowo – Wschodniej jest niezbędnym elementem kontroli, a także doskonałym środkiem mającym na celu motywowanie głowy państwa do jak najlepszego wywiązywania się z własnych obowiązków. Może się wydawać, że ze względu na trudności w zaangażowaniu kwalifikowanej większości parlamentarnej taka procedura nie jest możliwa do przeprowadzenia. Jednakże rzadkie stosowanie nie jest dowodem na brak potrzeby istnienia takiego środka. Trzeba zauważyć, że instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej w przypadku prostszej i wymagającej mniejszego zaangażowania politycznego procedury, mogłaby się stać potężnym orężem w rękach skłóconych polityków. W związku z tym warto zauważyć, iż nawet najidealniej zarysowane standardy państwa prawa, pozostają jedynie deklaracją, jeśli nie istnieją instytucjonalne gwarancje ich przestrzegania.

mgr Anna Kliczek- Pańnicka

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski

Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku

Wprowadzenie

Konstytucja jest to akt prawa pisanego o najwyższej mocy prawnej, określający zasady ustroju państwa oraz kompetencje, relacje i ustrój naczelných organów państwowych⁴⁴. Nadrzędna pozycja Konstytucji wyraża się w art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym, jest ona najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika również z Preambuły, z zasady suwerenności narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji), szczególnego trybu jej zmiany (art. 235 Konstytucji), a także z jej nazwy (tylko jeden akt w państwie nosi nazwę konstytucja)⁴⁵.

W związku z powyższym, Konstytucja RP niewątpliwie należy do konstytucji sztywnych, czyli takich które w systemie prawa charakteryzują się wyższą mocą prawną od innych ustaw. W konsekwencji uniemożliwia to dokonanie jej zmiany w drodze ustawy zwykłej (zawsze musi być to ustawa o zmianie konstytucji)⁴⁶. Szczególny tryb zmiany konstytucji jest więc jedną z najistotniejszych przesłanek jej sztywności. Oprócz konstytucji sztywnych, występują także konstytucje elastyczne, czyli takie, które zmieniane są

⁴⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 34.

⁴⁵ B. Banaszak, *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz- Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej*, Wrocław 2015, s. 47.

⁴⁶ L. Garlicki, dz. cyt., s. 36.

w takim samym trybie jak ustawy zwykłe⁴⁷. W porównaniu z konstytucjami sztywnymi, konstytucje elastyczne należą obecnie do rzadkości.

Należy podkreślić, iż konstytucja jako akt prawny regulujący kwestie o znaczeniu fundamentalnym dla funkcjonowania państwa i praw jednostki, powinna odznaczać się stabilnością i nie podlegać zbyt częstym zmianom⁴⁸. Jak uważa R. Grabowski, „trwałość konstytucji jest zatem cechą pożądaną z uwagi na szczególne funkcje, jakie ma ona realizować”⁴⁹. Z drugiej jednak strony, konstytucja powinna odpowiadać panującym realiom gospodarczym, społecznym czy międzynarodowym. Jeżeli ustawa zasadnicza nie przystaje do obowiązującej rzeczywistości musi podlegać mniejszym lub większym zmianom. Niemożność wprowadzenia zmian konstytucji może bowiem doprowadzić do zahamowania rozwoju państwa⁵⁰.

Warto zaznaczyć, że obecne brzmienie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. jest w zasadzie zbliżone do obowiązującego w dniu jej uchwalenia. W okresie od wejścia w życie ustawy zasadniczej dokonane zostały dwie nowelizacje, których celem była zmiana dwóch przepisów Konstytucji. Odnośnie inicjatyw mających na celu zmianę Konstytucji, było ich znacznie więcej⁵¹.

Dalszym przedmiotem niniejszego opracowania pragnę uczynić kwestie dotyczące procedury dokonywania zmian ustawy zasadniczej, dopuszczalności kontroli ustawy o zmianie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny, a także znowelizowanych już przepisów konstytucyjnych.

⁴⁷ D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 33.

⁴⁸ R. Grabowski, *Trójstopniowa klasyfikacja konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany na przykładzie regulacji ustrojowych współczesnych państw europejskich*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 5 (21)/2014, s. 128.

⁴⁹ Tamże, s. 129.

⁵⁰ P. Tuleja, B. Szczurkowski, *Rozdział XII. Zmiana Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1644.

⁵¹ R. Chruściak, *Projekty zmian w Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk, *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 41.

Dopełnienie tych rozważań stanowić będzie analiza trybu zmiany ustaw zasadniczych w niektórych państwach europejskich.

Tryb zmiany Konstytucji RP

Przez zmianę konstytucji rozumie się uchylenie jej postanowień, nadanie im innej treści, a także uchwalenie całkiem nowych norm konstytucyjnych⁵². W doktrynie prawa wyróżnia się zmianę całkowitą oraz zmianę częściową (nazywaną nowelizacją). Zmiana całkowita polega, bądź na zmianie formalnej (obowiązująca konstytucja zostaje zastąpiona nową), bądź na zmianie materialnej (zastąpieniu najważniejszych postanowień obowiązującej konstytucji bez uchwalania nowej ustawy zasadniczej)⁵³. Nowelizacja zaś odnosi się do zmiany niektórych treści konstytucji lub zastąpienia ich nowymi postanowieniami.

Należy zaznaczyć, że polski ustrojodawca nie uzależnił trybu wprowadzania zmian Konstytucji RP od rodzajów tych zmian, ani ich głębokości⁵⁴. W związku z powyższym, bez względu na to, czy mamy do czynienia ze zmianą całkowitą czy częściową, właściwa jest procedura określona w art. 235 Konstytucji- jedynym przepisie rozdziału XII ustawy zasadniczej zatytułowanym „Zmiana konstytucji”.

Wśród przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego art. 235 Konstytucji budził pewne spory i wątpliwości. Zastanawiano się przede wszystkim, czy tryb określony w omawianym przepisie to odmiana zwykłego postępowania ustawodawczego, czy jednak jest to postępowanie odmienne, do którego mogą znaleźć zastosowanie tylko określone przepisy regulujące postępowanie ustawodawcze. Jacek Zalesny uważał, iż art. 235 Konstytucji

⁵² R. M. Małajny, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 104.

⁵³ D. Górecki, dz. cyt., s. 36.

⁵⁴ J. Kuciński, W. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 55.

stanowi jedynie *lex specialis* w stosunku do innych postanowień Konstytucji, które normują stanowienie ustaw⁵⁵. Odmienne stanowisko przedstawiali pozostali przedstawiciele doktryny, opowiadając się za odrębnością trybu postępowania określonego w art. 235 Konstytucji. Przede wszystkim, tryb ten odmiennie od zwykłego postępowania ustawodawczego kształtuje krąg podmiotów uprawnionych do złożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Co więcej, w inny sposób ukształtowane zostały również uprawnienia Sejmu oraz Senatu. Wreszcie najistotniejsze, do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji RP wymagana jest w obu izbach wyższa większość głosów. Wszystko to pozwala stwierdzić, że procedura wprowadzania zmian Konstytucji stanowi specjalny „proces ustrojodawczy”, który został uregulowany w rozdziale XII Konstytucji RP w sposób kompleksowy⁵⁶.

Zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej, inicjatywa w zakresie przedstawienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP przysługuje ściśle określonym podmiotom. Są to: prezydent RP, Senat i grupa co najmniej 1/5 posłów. Uprawnienie takie nie przysługuje zatem ani Radzie Ministrów ani grupie obywateli, ponieważ katalog zawarty w art. 235 Konstytucji jest katalogiem zamkniętym⁵⁷.

Odnosnie inicjatywy posłów, ustawa zasadnicza określa większe wymogi, aniżeli w przypadku zwykłego postępowania ustawodawczego. Art. 118 ust. 1 Konstytucji stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, nie określając przy tym ich liczby. W związku z tym, pozostawia tę kwestię do dookreślenia w Regulaminie Sejmu. Natomiast art. 235 Konstytucji stanowi, że projekt ustawy o zmianie ustawy zasadniczej musi zostać wniesiony przez minimum 92 posłów. Wyklucza to tym samym, inicjatywę

⁵⁵ Tamże, s. 57.

⁵⁶ Tamże, s. 57.

⁵⁷ A. Szmyt, *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Grabowski, R. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 267.

komisji sejmowej w omawianym zakresie⁵⁸. Celem takiego uregulowania jest przede wszystkim zapewnienie stabilności i trwałości ustawy zasadniczej.

Jeżeli chodzi o inicjatywę Senatu, przysługuje ona izbie *in pleno*⁵⁹. Senat, aby wystąpić z projektem ustawy o zmianie Konstytucji musi podjąć stosowną uchwałę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, bowiem ani Konstytucja ani Regulamin Senatu nie przewidują innych większości koniecznych do wystąpienia z inicjatywą ustrojodawczą. Ponadto, postępowanie w omawianym zakresie inicjowane jest wnioskiem komisji lub co najmniej 10 senatorów i odbywa się w trzech czytaniach.

Omawiając inicjatywę ustrojodawczą Prezydenta RP, należy zaznaczyć, że postanowienia Konstytucji nie zawierają żadnych szczególnych wymogów w porównaniu z inicjatywą ustawodawczą. Pewne spory i wątpliwości budzi jedynie kwestia, czy projekt ustawy o zmianie Konstytucji wymaga kontrasygnaty Prezesa RM. Niektórzy przedstawiciele doktryny uważają, że skoro inicjatywa ustrojodawcza głowy państwa zbliżona jest do jego kompetencji związanych z inicjatywą ustawodawczą, która z kolei wyłączona jest z obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa RM, to tak samo projekt o zmianie Konstytucji powinien zostać z tego obowiązku zwolniony. Z drugiej jednak strony, ustawa o zmianie Konstytucji RP jest aktem zupełnie innym od ustaw zwykłych. W związku z tym, inicjatywa ustawodawcza określona w art. 118 ust. 1 Konstytucji nie jest tożsama z inicjatywą ustrojodawczą określoną w art. 235 Konstytucji. Warto podkreślić, że „argument o potrzebie wyłączenia wpływu Premiera na inicjatywę ustrojodawczą głowy państwa jest niewątpliwie uzasadniony, jednak

⁵⁸ P. Tuleja, B. Szczurkowski, *Rozdział XII. Zmiana Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1648.

⁵⁹ J. Zaleśny, *Tryb zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Państwo- Demokracja- Samorząd*, Warszawa 1999, s. 143.

wyłaczenie takie nie znajduje obecnie podstaw na gruncie normatywnym i może być rozpatrywane jedynie jako postulat *de lege ferenda*⁶⁰.

Przechodząc do trybu uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji, art. 235 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy. Celem tak zakreślonego terminu jest przede wszystkim chęć zapewnienia wszystkim posłom możliwości zapoznania się z projektem ustawy o zmianie Konstytucji, a także zapobieżenie dokonywaniu zmian pochopnych i nieprzemyślanych. Należy także zaznaczyć, że termin ten liczony jest od dnia złożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji na ręce Marszałka Sejmu. Art. 235 Konstytucji RP nie reguluje wszystkich kwestii związanych z uchwaleniem omawianego projektu ustawy, zastosowanie znajdują więc postanowienia art. 119-122 Konstytucji RP, Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu Senatu⁶¹. W związku z powyższym, Sejm powinien rozpatrzyć projekt w trzech czytaniach. Odnośnie kwestii wnoszenia poprawek, prawo takie mają posłowie, Rada Ministrów oraz wnioskodawcy projektu. Regulamin Sejmu przewiduje ponadto możliwość powołania Komisji Nadzwyczajnej, której zadanie polega na rozpatrzeniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji. W jej posiedzeniach mogą uczestniczyć przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej, zmiana Konstytucji RP następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i – w terminie nie dłuższym niż sześćdziesiąt dni – przez Senat. Po

⁶⁰ P. Tuleja, B. Szczurkowski, *Rozdział XII. Zmiana Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, Warszawa 2016, s. 1649.

⁶¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. 2012, poz. 32; Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M. P. 2016, poz. 824.

pierwsze, oznacza to, że Senat nie może uchwalić poprawek do przedstawionego mu projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP. Po drugie, aby ustawa o zmianie Konstytucji mogła zostać uchwalona konieczna jest jednomyślność obu izb parlamentu. Brak zgody Senatu na tekst uchwalony przez izbę wyższa jest równoznaczne z zamknięciem postępowania ustrojodawczego, ponieważ Sejm, w odróżnieniu od zwykłej procedury ustawodawczej, w trybie ustrojodawczym nie może odrzucić uchwały Senatu⁶².

Procedura określona w art. 235 Konstytucji ustanawia także wymogi dotyczące większości, jaka jest konieczna do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji RP. W obu izbach ustawa ta powinna zostać uchwalona wyższą większością głosów, aniżeli w przypadku ustaw zwykłych. W Sejmie ustawa o zmianie Konstytucji RP uchwalona zostaje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W Senacie jest to natomiast bezwzględna większość głosów, przy takim samym kworum, jak w Sejmie.

Oprócz przedstawionego powyżej trybu zmiany Konstytucji RP, art. 235 ust. 5 i 6 Konstytucji wprowadza również tryb szczególny zmiany postanowień ustawy zasadniczej, najczęściej nazywany „kwalifikowanym”⁶³. Tryb ten stosowany jest, gdy projekt ustawy o zmianie Konstytucji dotyczy któregokolwiek z przepisów jej rozdziału I („Rzeczpospolita”), II („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) lub XII („Zmiana konstytucji”). Zgodnie z omawianym art. 235 ust. 5 Konstytucji RP, uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy jej I, II lub XII rozdziału może odbyć się nie

⁶² A. Szmyt, *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasady zmiany...*, s. 266.

⁶³ M. Laskowska, *Tryb zmiany Konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] K. Kubaj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 133.

wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Należy także zaznaczyć, że postanowienia ustawy zasadniczej nie przewidują możliwości skrócenia tego terminu. Celem tej regulacji jest zapewnienie odpowiedniego czasu na zapoznanie się posłów z ostateczną wersją ustawy, tak aby nie dokonali oni zmian Konstytucji zbyt pochopnie⁶⁴.

Tryb kwalifikowany przewiduje także możliwość przeprowadzenia fakultatywnego referendum w sprawie uchwalonych zmian. Zgodnie z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP, co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent mogą zażądać, aby w terminie czterdziestu pięciu dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzono referendum zatwierdzające. Z wnioskiem w tej sprawie wymienione powyżej podmioty powinny zwrócić się do Marszałka Sejmu, którego obowiązkiem jest zarządzenie niezwłocznego przeprowadzenia referendum w ciągu sześćdziesięciu dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za zmianą opowiedziała się większość głosujących.

Po pierwsze, referendum zatwierdzające może zostać przeprowadzone jedynie w sytuacji, gdy zmiana dotyczy przepisów rozdziału I, II, XII Konstytucji. Z wnioskiem o jego przeprowadzenie mogą wystąpić podmioty posiadające inicjatywę ustrojodawczą niezależnie, czy były one wcześniej inicjatorami zmian Konstytucji RP⁶⁵. Postanowienia Konstytucji nie przewidują także wymogu określonej frekwencji jako warunku uznania referendum za wiążące. Jest to uregulowanie odmienne od przyjętego w art. 125 Konstytucji w stosunku do referendum o szczególnym znaczeniu dla państwa. Należy także podkreślić, że pomimo używanego wyrażenie w Konstytucji sformułowania „referendum zatwierdzające”, A. Szmyt, uważa, iż ze względu na jego przedmiot mamy do czynienia z referend

⁶⁴ P. Tuleja, B. Szczurkowski, *Rozdział XII. Zmiana Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 1653.

⁶⁵ J. Kuciński, W. Wołpiuk, dz. cyt., s. 61.

„rozstrzygającym” (stanowiącym)⁶⁶. Dzieje się tak dlatego, że „przedmiotem referendum jest nie uchwalona ustawa, lecz jej projekt (dopiero wolą obywateli biorących udział w referendum przekształcony w ustawę)”⁶⁷.

Podsumowując, referendum zatwierdzające ma zapewnić suwerenowi możliwość podjęcia decyzji co do zmian przepisów zawartych w rozdziałach I, II, XII ustawy zasadniczej, ze względu na wagę oraz doniosłość zagadnień, jakie uregulowane są w powyższych jednostkach redakcyjnych.

Następnym krokiem po uchwaleniu ustawy o zmianie Konstytucji przez Sejm i Senat lub po uchwaleniu ustawy przez obydwie izby oraz przyjęciu zmiany w drodze referendum zatwierdzającego, jest przedstawienie przez Marszałka Sejmu uchwalonej ustawy do podpisu Prezydentowi RP. Należy pamiętać, że ustawę zmieniającą przepisy rozdziałów I, II, XII Konstytucji RP, Marszałek Sejmu może skierować do promulgacji dopiero po upływie czterdziestu pięciu dni od dnia jej przyjęcia przez Senat. Zapewnia to możliwość złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum zatwierdzającego przez uprawnione do tego podmioty. Co więcej, przedstawiciele doktryny uważają, że głowa państwa nie posiada weta ustawodawczego w stosunku do ustawy zmieniającej Konstytucję. Oznacza to, że w przypadku teź ustawy zastosowania nie ma art. 122 ust. 5 Konstytucji i uchwalona ustawa nie może zostać zwrócona do Sejmu w celu jej ponownego rozpatrzenia. Argumenty za tym przemawiające są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, w odróżnieniu od zwykłego trybu prawodawczego, w trybie ustrojodawczym ustawa o zmianie Konstytucji RP uchwalana jest przez obie izby parlamentu. W związku z powyższym, nieracjonalne byłoby, aby zanegowana przez Prezydenta RP ustawa uchwalona przez Sejm i Senat miałyby być ponownie rozpatrywana

⁶⁶ A. Szmyt, *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany...*, s. 271.

⁶⁷ Tamże, s. 271.

jedynie przez pierwszą izbę parlamentu⁶⁸. Po drugie, ustawa o zmianie Konstytucji RP uchwalana jest przez Sejm większością 2/3 głosów (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), zaś do ponownego uchwalenia ustawy zakwestionowanej przez głowę państwa wymagana jest większość 3/5 głosów (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Porównując wartości obu ułamków, również nieracjonalne byłoby, gdyby mniejsza liczba posłów od posłów, która ustawę o zmianie Konstytucji RP uchwaliła, mogła decydować o „przełamaniu” weta Prezydenta RP⁶⁹.

Na tym etapie należy zwrócić uwagę na kolejną kwestię, która budzi pewne wątpliwości w doktrynie prawa konstytucyjnego. Dotyczy ona wystąpienia przez Prezydenta RP przed podpisaniem ustawy o zmianie Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej konstytucyjności. Po pierwsze, art. 235 ust. 7 Konstytucji nie zawiera upoważnienia głowy państwa do takiego rodzaju działania. Co więcej, ustawa o zmianie Konstytucji, oprócz tego, że ma moc prawną równą innym normom konstytucyjnym, zmieniając postanowienia ustawy zasadniczej jest z nią niejako w „naturalny sposób” niezgodna⁷⁰. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do dokonywania tzw. kontroli poziomej, a jedynie hierarchicznej zgodności norm wyższego i niższego rzędu. W przypadku wystąpienia sprzeczności pomiędzy aktami o równej mocy zastosowanie ma reguła kolizyjna *lex posterior derogat legi priori*⁷¹.

Pomimo wspomnianych wyżej kwestii, zdecydowana większość przedstawicieli doktryny opowiada się za możliwością tzw. wstępnej kontroli

⁶⁸ M. Laskowska, *Tryb zmiany Konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] K. Kubaj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany...*, s. 161.

⁶⁹ Tamże, s. 162.

⁷⁰ P. Tuleja, B. Szczurkowski, *Rozdział XII. Zmiana Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 1657.

⁷¹ M. Laskowska, *Tryb zmiany Konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] K. Kubaj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany...*, s. 162.

ustawy o zmianie Konstytucji RP. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, Prezydent RP jest zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Jeżeli więc głowa państwa dojdzie do wniosku, że ustawa o zmianie Konstytucji RP narusza ustawę zasadniczą, powinien skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy zmieniającej z jej postanowieniami. Jak zauważa M. Laskowska, przedmiot kontroli Trybunału w tym zakresie byłby jednak ograniczony tylko i wyłącznie do formalnego aspektu ustawy o zmianie Konstytucji RP⁷². Tym samym Trybunał może badać, czy ustawę o zmianie Konstytucji RP uchwalił odpowiedni organ (kontrola kompetencyjna) oraz czy organ ten dochował określonego trybu uchwalania aktu normatywnego⁷³. Wyłączona jest zatem możliwość kontroli materialnej treści ustawy zmieniającej Konstytucję RP.

Przechodząc do ostatniego etapu procedury zmiany Konstytucji, zgodnie z brzmieniem art. 235 ust. 7 Konstytucji, Prezydent RP podpisuje ustawę o zmianie Konstytucji w ciągu 21 dni od dnia jej przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, czynności te wymagają kontrasygnaty Prezesa RM. Dotychczasowa praktyka kształtowała się jednak inaczej, ponieważ podpisanie i zarządzenie ogłoszenia uchwalonych ustaw o zmianie Konstytucji RP dokonywane było bez kontrasygnaty.

Uwzględnijmy jeszcze, że zgodnie z art. 228 ust. 6 Konstytucji RP, nie może ona zostać zmieniona w czasie trwania stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, iż w tym czasie niedopuszczalne jest wnoszenie projektów zmian ustawy zasadniczej, a podjęte prace należy zawiesić⁷⁴. Warte uwagi jest, że

⁷² Tamże, s. 163.

⁷³ P. Tuleja, B. Szczurkowski, *Rozdział XII. Zmiana Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, s. 1657.

⁷⁴ R. M. Małajny, dz. cyt., s. 106.

uregulowanie takie wprowadzają konstytucje wielu państw europejskich, między innymi w Niemczech, Francji, Belgii, czy Portugalii.

Zmiany Konstytucji RP

Choć od czasu uchwalenia Konstytucji RP wielokrotnie postulowano wprowadzenie jej zmian, to jednak ustawę zasadniczą znowelizowano dotychczas tylko dwukrotnie. Pierwsza zmiana wprowadzona została ustawą o zmianie Konstytucji RP z dnia 8 września 2006 r. i dotyczyła art. 55 ustawy zasadniczej⁷⁵. Druga zaś, wprowadzona ustawą z dnia 7 maja 2009 r., art. 99 Konstytucji⁷⁶.

Pierwsza zmiana Konstytucji RP związana była z przestrzeganiem przez Polskę wiążących ją zobowiązań międzynarodowych, a ściślej prawa unijnego. Jak powszechnie wiadomo, od 1 maja 2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej. W związku z powyższym, na terytorium RP obok norm stanowionych przez polski parlament, obowiązują także uregulowania kreowane poza systemem krajowych organów prawodawczych. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, występowanie obok siebie dwóch autonomicznych porządków nie eliminuje możliwości wystąpienia kolizji między postanowieniami prawa UE a postanowieniami Konstytucji. W sytuacji wystąpienia konfliktu do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie jednej z trzech możliwych decyzji: albo zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej⁷⁷.

⁷⁵ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2006 nr 200, poz. 1471.

⁷⁶ Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2009 nr 114, poz. 946.

⁷⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5 A, poz. 49, pkt 6.4.

Według M. Dobrowolskiego, zmiana Konstytucji będzie częstym sposobem rozwiązywania sprzeczności między prawem UE a jej postanowieniami⁷⁸. Procedura zmiany Konstytucji określona w art. 235 nie należy do najłatwiejszych, lecz pozostaje w gestii Sejmu i Senatu. W tym sensie (i tylko w tym) będzie to najprostsze rozwiązanie wśród pozostałych reguł kolizyjnych.

Tak też kształtowała się dotychczasowa praktyka. 27 kwietnia 2005 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 607t § 1 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji⁷⁹. W związku z orzeczeniem TK o niekonstytucyjności przepisów implementujących decyzje ramową Rady, parlament uchwalił ustawę o zmianie art. 55 Konstytucji RP, który w obecnym brzmieniu zezwala (pod pewnymi warunkami) na dokonanie ekstradycji obywatela polskiego. Zmiana art. 55 Konstytucji była więc sytuacją specyficzną, bowiem nowelizacja postanowień ustawy zasadniczej nastąpiła z powodu aktu prawa zewnętrznego⁸⁰.

Kolejna nowelizacja ustawy zasadniczej dotyczyła art. 99. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji przewidywał uzupełnienie art. 99 o nowy ust. 3, który wprowadzał cenzus niekaralności w biernym prawie wyborczym⁸¹. Celem omawianej nowelizacji była przede wszystkim eliminacja posłów i senatorów, którzy byli „niegodni” sprawowania tych funkcji. Jak podkreślają

⁷⁸ M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej*, Lublin 2014, s. 176.

⁷⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK- A 2005, nr 4, poz. 42.

⁸⁰ I. Bišta, J. Żurek, *Ekstradycja w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 278.

⁸¹ M. Bernaczyk, K. Wygoda, *Znaczenie i skutki nowelizacji art. 99 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 111.

M. Bernaczyk oraz K. Wygoda, owa „niegodność” spowodowana była działaniem niezgodnym z prawem przez osoby posiadające już mandat parlamentarny lub się o niego ubiegające. Chodziło więc o uniemożliwienie bycia wybranym do parlamentu i wpływanie na stanowienia prawa przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem, a także doprowadzenie do utraty mandatów przez takie osoby. Powodem dążenia do zmiany ustawy zasadniczej była także chęć odbudowy zaufania obywateli do władzy ustawodawczej oraz poprawa wizerunku obu izb parlamentu⁸².

W związku z powyższym, dnia 7 maja 2009 r. uchwalono ustawę o zmianie Konstytucji RP. Dodany do art. 99 Konstytucji ust. 3 stanowi, iż wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Tryb zmiany konstytucji w innych państwach europejskich

Konstytucje klasyfikuje się najczęściej jako sztywne lub elastyczne. Jest to rozróżnienie wprowadzone w XIX w. przez J. B. Bryce’a. Jednak jak zauważa R. Grabowski, aby prawidłowo opisać tryb zmiany współczesnych ustaw zasadniczych konieczne jest rozbudowanie tejże skali. Według niego konstytucje możemy podzielić na:

- konstytucje elastyczne, których zmiana dokonywana jest w trybie ustawodawczym;
- konstytucje półsztywne, zmieniane w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym;

⁸² Tamże, s. 113.

- sztywne, zmieniane w odrębnym od ustawodawczego trybie zmiany konstytucji⁸³.

Konstytucje, które cechują się elastycznością występują w zasadzie w dwóch państwach europejskich. Po pierwsze, w Watykanie, gdzie Najwyższy Kapłan- Suweren Państwa Miasta Watykan, dysponując pełnią władzy ustawodawczej, może dokonywać zmian konstytucji⁸⁴. Kolejna elastyczna konstytucja występuje w Wielkiej Brytanii. Jak powszechnie wiadomo, jest to jedno z niewielu państw, w którym nie ma pisanej konstytucji, rozumianej jako jeden lub kilka aktów posiadających najwyższą moc prawną i regulujących chociażby ustrój polityczny państwa⁸⁵. Brak konstytucji oznacza, że nie ma potrzeby ustanawiania również trybu jej zmiany.

Większość współczesnych konstytucji należy do kategorii sztywnych. Są to konstytucje, których zmiana następuje w trybie odmiennym, różniącym się od procedury ustawodawczej. Takie ustawy zasadnicze występują w państwach europejskich, takich jak: Włochy, Ukraina, Szwecja, Rumunia, Federacja Rosyjska, Portugalia, Polska, Norwegia, Mołdawia, Macedonia, Litwa, Islandia, Irlandia, Holandia, Hiszpania, Grecja, Francja, Finlandia, Estonia, Dania, Czarnogóra, Bułgaria, Bośnia i Hercegowina, Białoruś, Belgia oraz Andora⁸⁶.

Przykładowo konstytucja Włoch, przewidując skomplikowany tryb wprowadzania jakichkolwiek zmian do jej treści, stanowi, iż ustawa o rewizji konstytucji jest uchwalana bezwzględną większością głosów przez każdą z izb

⁸³ R. Grabowski, *Zróźnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 51.

⁸⁴ Tamże, s. 33.

⁸⁵ E. Popławska, *Zasady zmian ustrojowych w Zjednoczonym Królestwie*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Tryb zmiany...*, s. 205.

⁸⁶ R. Grabowski, *Zróźnicowanie trybu...*, Rzeszów 2013, s. 34.

parlamentarnych w dwóch następujących po sobie debatach⁸⁷. Dodatkowo, na żądanie jednej piątej członków jednej z izb lub pięćset tysięcy wyborców albo pięć rad regionalnych powinno zostać przeprowadzone referendum. Jak zauważa P. Sarnecki, poprzez wprowadzenie tak rygorystycznego trybu zmiany konstytucji, do czasów obecnych uchwalono jedynie kilka jej poprawek⁸⁸.

Do konstytucji sztywnych należą także ustawa zasadnicza Finlandii, która oprócz swej zmiany, dopuszcza także uchwalenie ograniczonego wyjątku od jej postanowień. Sens uchwalenia ograniczonego wyjątku od konstytucji Finlandii polega na jednorazowym zaprzestaniu stosowania obowiązującej regulacji, bez dokonywania jej zmiany. Odejście od konstytucji stosowane jest najczęściej w sytuacjach nagłych i niespodziewanych⁸⁹. Odnośnie trybu wprowadzenia zmian ustawy zasadniczej, parlament decyduje o pozostawieniu w zawieszeniu projektu bezwzględną większością głosów. Następnie, parlament następnej kadencji uchwała zmianę większością przynajmniej dwóch trzecich oddanych głosów. Projekt może jednak, na mocy decyzji podjętej większością przynajmniej pięciu szóstych oddanych głosów, zostać uznany za pilny. W takim przypadku projekt nie pozostaje w zawieszeniu i może zostać uchwalony na mocy decyzji podjętej większością przynajmniej dwóch trzecich oddanych głosów.

Aktem nader sztywnym jest także konstytucja Republiki Francuskiej. Stanowi ona, że projekt zmiany Konstytucji powinien być uchwalony przez obydwie izby (Zgromadzenie Narodowe oraz Senat) w identycznym brzmieniu. Zmiana wchodzi w życie po zatwierdzeniu jej w referendum.

⁸⁷ J. Wawrzyniak, *Podstawowe procedury dotyczące zmian Konstytucji w Republice Włoskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany...*, s. 222.

⁸⁸ P. Sarnecki, dz. cyt., s. 134.

⁸⁹ M. Grzybowski, *Zmiany konstytucji Finlandii w kontekście członkowska w Unii Europejskiej*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany...*, s. 50.

Jednakże projektu zmiany Konstytucji nie poddaje się referendum, gdy Prezydent Republiki zdecyduje przedłożyć go parlamentowi zwołanemu w charakterze Kongresu. W takim przypadku projekt zmiany zostaje przyjęty, jeżeli wypowie się za nim większość trzech piątych ważnie oddanych głosów. Jak zauważa K. Kubuj, pomimo „sztywności” trybu zmiany konstytucji, była ona nowelizowana wielokrotnie⁹⁰.

Również Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r. możemy sklasyfikować jako sztywną, ponieważ podlega ona zmianie w trybie odmiennym od zwykłego postępowania ustawodawczego. Należy jednak zauważyć, iż Konstytucja RP, w odróżnieniu od wielu innych ustaw zasadniczych państw europejskich, nie zawiera tzw. przepisów niezmiennych, czyli takich, których treść nie może zostać zmieniona poprzez nowelizację ustawy zasadniczej.

Ostatnim typem uwzględnionym w klasyfikacji konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany jest konstytucja półsztywna. Konstytucje te uchwalane są w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym i występują w siedemnastu państwach europejskich⁹¹. Należą do nich: Albania, Austria, Cypr, Czechy, Liechtenstein, Łotwa, Malta, Monako, Niemcy, San Marino, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria oraz Węgry. Jak zauważa R. Grabowski, zmiany konstytucji półsztywnych nie są uchwalane w „typowym” postępowaniu ustawodawczym, ale brak też jest odmiennego trybu, w jakim możliwe byłoby znowelizowanie ustawy zasadniczej⁹².

I tak tytułem przykładu, w Republice Czeskiej procedura zmiany konstytucji różni się od procedury ustawodawczej jedynie wymogami ilościowymi. Ustawa zmieniająca konstytucję uchwalona zostaje większością

⁹⁰ K. Kubuj, *Tryb zmiany Konstytucji V Republiki Francuskiej (zagadnienia proceduralne)*, [w:] K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany...*, s. 70.

⁹¹ R. Grabowski, *Zróźnicowanie trybu...*, Rzeszów 2013, s. 35.

⁹² Tamże, s. 35.

trzech piątych wszystkich posłów i większością trzech piątych obecnych na posiedzeniu senatorów. Prezydent nie może zaś skorzystać z prawa weta.

Podobnie przedstawia się procedura wprowadzania zmian w konstytucji Chorwacji. Nowelizacja ustawy zasadniczej może zostać uchwalona przy zastosowaniu szczególnych wymogów ilościowych. I tak, zmianę konstytucji uchwała Chorwacki Sabor większością dwóch trzecich głosów wszystkich deputowanych. Ponadto, jest on zobowiązany zarządzić referendum w sprawie zmiany konstytucji, gdy z wnioskiem takim wystąpi dziesięć procent łącznej liczby uprawnionych do głosowania w Republice Chorwacji.

Zmianom uchwalanym w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym podlega także ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec. Zgodnie z jej treścią, ustawa nowelizująca ustawę zasadniczą wymaga zgody udzielonej przez posłów Bundestagu oraz Bundesratu większością dwóch trzecich głosów. Niemiecka ustawa zasadnicza stanowi więc akt o średnim stopniu sztywności⁹³. Należy jednak dodać, że przewiduje ona kilka postanowień konstytucyjnych, które nie mogą zostać zmienione, między innymi zasada suwerenności Narodu, państwa socjalnego oraz trójpodziału władzy⁹⁴.

Do konstytucji „półsztywnych” należy również ustawa zasadnicza Szwajcarii. Może ona zostać zmieniona na drodze ustawodawczej, bez wymogu zaistnienia kwalifikowanej większości⁹⁵. Modyfikacja postępowania ustawodawczego w przypadku zmian ustawy zasadniczej Szwajcarii polega przede wszystkim na możliwości zastosowania licznych instytucji demokracji bezpośredniej⁹⁶.

⁹³ B. Szmulik, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 97.

⁹⁴ P. Sarnecki, dz. cyt., s. 174.

⁹⁵ K. Prokop, *Szwajcaria*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 219.

⁹⁶ Tamże, s. 219.

Podsumowanie

Niewątpliwie większość europejskich konstytucji należy do sztywnych, jednak stopień ich sztywności jest dalece zróżnicowany. Ustawy zasadnicze państw europejskich przewidują różne tryby ich zmian. Niektóre zakładają współpracę parlamentu centralnego z parlamentami lokalnymi, inne natomiast zmianę konstytucji wiążą z instytucją referendum. Jeszcze inne ustanawiają kilka odmiennych procedur swojej zmiany. Konstytucja RP z 1997 r. jako konstytucja sztywna, może być zmieniona tylko szczególną ustawą o zmianie Konstytucji RP. Należy dodać, że tryb jej zmiany różni się od zwykłego postępowania ustawodawczego. Ustawa o zmianie Konstytucji RP uchwalana jest kwalifikowaną większością głosów w Sejmie i bezwzględną większością głosów w Senacie. Trzeba jednak dodać, iż nie są to najwyższe progi, jakie przewiduje Konstytucja RP dla uchwalenia ustawy⁹⁷. Zgodnie z art. 90 Konstytucji RP, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, jest uchwalana przez posłów oraz senatorów większością 2/3 w obydwu izbach, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków. Celem uregulowania specjalnego trybu dokonywania zmian Konstytucji RP jest więc z jednej strony zapewnienie jej postanowieniom większej, w porównaniu z ustawami zwykłymi, trwałości, z drugiej zaś wprowadzenie możliwości dokonywania koniecznych poprawek czy dodawania nowych treści.

⁹⁷ M. Laskowska, *Tryb zmiany Konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] K. Kubaj, J. Wawrzyniak, *Tryb zmiany...*, s. 153.

mgr Jakub Kret

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński

Zasada określoności przepisów w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁹⁸

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie powoływał się na normy niewyrażone wprost w Konstytucji. Jedną z nich jest zasada określoności przepisów, nieujęta dosłownie w żadnym akcie normatywnym. Niniejszy artykuł stanowi próbę zrekonstruowania jej treści normatywnej w oparciu o poglądy wyrażone w literaturze oraz wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których zasada określoności przepisów została uznana za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności norm prawnych.

Zasada określoności przepisów historycznie wywodzi się z niemieckiej doktryny państwa prawa (*Rechtsstaat*)⁹⁹. Nakaz określoności przepisów wywodzony jest dziś powszechnie z art. 2 Konstytucji RP¹⁰⁰ jako element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa¹⁰¹. Pogląd ten nie był jednak początkowo przyjmowany jednomyślnie. Źródła zasady określoności poszukiwano także w zasadzie proporcjonalności wyrażonej art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁰², jednak obecnie stanowisko to

⁹⁸ Publikacja w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2015/17/B/HS5/00457.

⁹⁹ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09.

¹⁰⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁰¹ Wyrok TK z dnia 17 października 2000 r., SK 5/99. Pogląd ten został następnie wielokrotnie powtórzony, choćby w orzeczeniach P 13/01, SK 56/04, SK 8/05, SK 39/06, K 8/08, SK 25/08, Kp 3/09, SK 6/10, K 14/10, P 50/11, K 9/12.

¹⁰² Wyrok TK z dnia 13 lutego 2001 r., K 19/99.

należy uznać za odosobnione i nieaktualne. Trybunał Konstytucyjny stoi także na stanowisku, że art. 2 Konstytucji, zatem także wywodzona z niego zasada określoności, „nie może co do zasady stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym, bo nie jest źródłem ani wolności, ani praw konstytucyjnych. Przepis ten może być powoływany jako wzorzec w procedurze skargi konstytucyjnej tylko wyjątkowo, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych”¹⁰³.

W doktrynie niemieckiej, do której Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie często nawiązuje¹⁰⁴, wyróżnia się dwie interpretacje zasady określoności. Pierwsza, wąska, sprowadza określoność do precyzyjności przepisu, czyli możliwości wyprowadzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. Z kolei szerokie rozumienie omawianej zasady oznacza nakaz tworzenia prawa przejrzystego – zrozumiałego dla jednostki¹⁰⁵. Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za drugim sposobem rozumienia określoności. W wyroku Kp 3/09 stwierdzono wprost, że „«określoność prawa» oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów”. Niekiedy pojęcie wąskiego rozumienia nakazu określoności jest utożsamiane z wczesnymi i nieaktualnymi już koncepcjami Trybunału Konstytucyjnego, obecnymi w orzecznictwie lat 90., zgodnie z którymi zasada ta dotyczyła wyłącznie przepisów represyjnych (nazywana była wtedy „zasadą określoności przepisów karnych”) i służyła badaniu ewentualnych naruszeń zasady wyłączności ustawowej (*nullum crimen sine lege/nullum tributum sine lege*)

¹⁰³ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07.

¹⁰⁴ P. Tuleja, *Zastane pojęcia państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2008, s. 49-72.

¹⁰⁵ T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185.

lub zasady proporcjonalności¹⁰⁶. Celem uniknięcia nieścisłości terminologicznych przyjmuję, że „wąskie rozumienie zasady określoności” oznacza wyłącznie utożsamianie jej z wymogiem precyzyjności przepisu.

Pojęcie określoności, zwłaszcza w szerokim rozumieniu samo w sobie nieprecyzyjne, wymagało uściślenia. Przyjmuje się, że na pojęcie określoności składają się kryteria jasności, precyzyjności i prawidłowości. W wyroku K 24/00 lakonicznie odniesiono się do dwóch pierwszych. „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”¹⁰⁷.

Kryteria jasności, precyzyjności i prawidłowości zostały rozwinięte w wyroku Kp 3/09. Jak do tej pory stanowi ono najpełniejsze wyjaśnienie rozumienia tych pojęć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. „Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 193-194.

¹⁰⁷ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00.

w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji¹⁰⁸. Nasuwa się pytanie, z pomocą jakiego standardu należy weryfikować zrozumiałość przepisów. Czy chodzi o zrozumiałość dla osoby dysponującej przeciętnym poziomem wiedzy, czy o podmiot posiadający profesjonalne przygotowanie prawnicze? Trybunał Konstytucyjny nigdzie wprost nie udziela odpowiedzi na tak postawione pytania, należy jednak sądzić, że właściwy dla oceny zrozumiałości przepisu jest drugi z przytoczonych standardów. W jednym ze swoich orzeczeń stwierdza bowiem, że „do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją”¹⁰⁹. Kanony interpretacji prawniczej nie są zaś elementem przeciętnej wiedzy obywatela w naszym społeczeństwie. Z kolei w sprawie o sygnaturze SK 11/07 jednym z argumentów za uznaniem przez Trybunał niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji była okoliczność, że „w oparciu o niedookreślony przepis, profesjonalny pełnomocnik wniósł opłatę od apelacji”¹¹⁰ do niewłaściwego sądu. Odwołano się tutaj wprost do standardu wiedzy profesjonalisty. Niemniej wniosków tych nie należy absolutyzować, odmienne kryteria mogą być przyjmowane przy analizie przepisów prawa represyjnego, jednak wynika to z ich szczególnego charakteru i jeszcze dalej idącej zasady określoności przepisów karnych.

¹⁰⁸ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09.

¹⁰⁹ Wyrok TK z 9 października 2007 r., SK 70/06.

¹¹⁰ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07.

Jak przyjął TK w wyroku z 28 października 2009 r. „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych”¹¹¹.

W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że „poprawność oznacza zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność. (...) Zasady techniki prawodawczej stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”¹¹².

Spełnienie przedstawionych wyżej wymogów pomocne jest dla przyjęcia konstytucyjności badanego przepisu pod kątem zasady określoności. Jednak niespełnienie przywołanych kryteriów nie oznacza automatycznie stwierdzenia niezgodności analizowanej regulacji z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny traktuje ten rodzaj rozstrzygnięcia jako swoiste *ultima ratio*. „Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może

¹¹¹ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09.

¹¹² *Ibidem*.

uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okazały się niewystarczające”¹¹³.

W analizie konstytucyjności badanych przepisów pomocny jest tzw. „test określoności przepisów”. W obecnym znaczeniu Trybunał Konstytucyjny zdefiniował go w wyroku Kp 3/09¹¹⁴. Zgodnie z nim pierwszy etap kontroli konstytucyjności pod względem określoności odbywa się przy zastosowaniu opisanych kryteriów jasności, precyzyjności i prawidłowości. „Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie)”¹¹⁵. Jeszcze dokładniej pojęcie kontekstu aksjologicznego Trybunał wyjaśnił w innym ze swoich orzeczeń, nie używając jednak wprost tego sformułowania: „Ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Wcześniej Trybunał także posługiwał się sformułowaniem „test określoności”, ale wtedy oznaczał on ustalenie, czy brzmienie przepisu umożliwia jego jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie np. w sprawach o sygnaturach SK 25/08, Kp 1/09, SK 42/09.

¹¹⁵ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09.

wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego”¹¹⁶.

Największy stopień określoności winien cechować przepisy odnoszące się wprost do statusu prawnego jednostki. „Każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega”¹¹⁷. Szczególne obowiązki ciążyą na ustawodawcy w dziedzinie prawa karnego. „W demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*lex severior retro non agit*)”¹¹⁸. Zasada *nullum crimen sine lege* nie jest jednak rozumiana wyłącznie formalnie, jako obowiązek zamieszczenia norm prawnokarnych w ustawie. „Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności do ich ustanowienia «tylko w ustawie» jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności (...) ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”¹¹⁹.

Nakaz określoności przepisów to także podstawowa zasada prawa podatkowego. Trybunał Konstytucyjny dobitnie wyraził to w jednym ze

¹¹⁶ Wyrok TK z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05.

¹¹⁷ Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00.

¹¹⁸ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2005 r., SK 56/04.

¹¹⁹ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98.

swoich orzeczeń. „Naruszenie zasad dotyczących wymogów jasności i określoności przepisów podatkowych, w stopniu uzasadniającym niekonstytucyjność tych przepisów, z powodu ich niezgodności z art. 2 Konstytucji, odbiera takim przepisom legitymację pozbawiania podatników ich własności, gdyż niekonstytucyjność przepisów prawnych odbiera władzy publicznej legitymację do pobierania podatków w zakresie wynikającym z ich niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że prawidłowo stanowione podatki nie są niekonstytucyjną ingerencją w sferę własności, natomiast niezgodne z Konstytucją naruszenie legislacyjnych reguł stanowienia podatków może stanowić niezgodną z Konstytucją ingerencję w prawo własności podatnika, gwarantowane przez art. 64 Konstytucji (por. T. Dębowska-Romanowska, Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji, [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, s. 214)”¹²⁰.

Z kolei mniejsze wymagania pod względem określoności stawia się przepisom regulującym złożone kwestie techniczne lub specjalistyczne. Wciąż wymagana jest precyzja w tworzeniu takich aktów normatywnych, jednak nie oczekuje się od nich tak dużego poziomu jasności jak od regulacji dotyczących kwestii ogólniejszych. W dalszym ciągu istotne jest aby możliwe było jednoznaczne wyinterpretowanie norm prawnej, jakkolwiek proces ten może wymagać bardzo wnikliwej analizy przepisów. Tak też Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie K 21/01 dotyczącej ustawy z 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górnictw¹²¹.

¹²⁰ Wyrok TK z 27 listopada 2007 r., SK 39/06.

¹²¹ T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji...*, s. 200.

Umowom międzynarodowym stawia się znacznie łagodniejsze wymogi, jeśli chodzi o stopień określoności użytych w nich sformułowań. „Trybunał stwierdza, że konieczność pogodzenia różnych kultur i wyrastających z nich systemów prawnych powoduje, że zasada określoności przepisów prawnych rozumiana z takim samym rygoryzmem jak w odniesieniu do przepisów krajowych mogłaby stać się przeszkodą w zawieraniu umów międzynarodowych z innymi państwami. Biorąc pod uwagę, że umowy międzynarodowe są konsensualnymi źródłami prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada określoności przepisów prawnych ma jedynie odpowiednie zastosowanie do postanowień umów międzynarodowych. Dokonując oceny zgodności umów międzynarodowych z zasadą określoności przepisów prawnych, należy mieć na uwadze w szczególności potrzebę współpracy z innymi krajami, o której mowa we wstępie do Konstytucji: «(...) świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej (...)»¹²². Może zatem dojść do sytuacji, w której przepis pochodzący z krajowego aktu normatywnego zostanie uznany za niekonstytucyjny, podczas gdy stwierdzono by konstytucyjność analogicznej regulacji wywodzącej się z umowy międzynarodowej. W pełni uwidacznia się tu elastyczność testu określoności, pozwalająca z powodzeniem stosować go do różnego rodzaju aktów prawnych.

Przynależność normy do poszczególnej gałęzi prawa nie jest jedynym źródłem odmienności interpretacji zasady określoności przepisów. Istotny czynnik różnicujący może stanowić także rodzaj danej normy. Szczególne miejsce w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowi badanie konstytucyjności klauzul generalnych. Normy te otwierają system prawa na reguły wprost do niego nieinkorporowane, np. na normy moralne. Celem

¹²² Wyrok TK z 21 września 2011 r., SK 6/10.

stosowania tego rodzaju klauzul jest zapewnienie elastyczności prawa i uwzględnienie reguł słuszności w podejmowaniu decyzji interpretacyjnych. Wyjątkowość przepisów tego rodzaju polega na tym, że podmiot stosujący prawo dokonuje wiążących ustaleń co do treści normy przez odesłanie do reguł pozaprawnych. Skutkuje to zmniejszeniem stopnia pewności prawa, na podstawie bowiem takich niepisanych norm podmiot stosujący prawo weryfikuje prawidłowość zachowania adresata konkretnej reguły¹²³.

„Sądy są niezależne, a sędziowie – niezawisli i muszą samodzielnie dokonywać wykładni prawa i stosować je w konkretnych wypadkach. Przyjmuje się powszechnie, że prawo pozytywne nie zawsze determinuje jedno możliwe rozstrzygnięcie, ale często pozostawia niezależnym sądom pewien margines swobody przy rozpoznawaniu spraw i orzekaniu. (...) Rozbieżność orzeczeń w podobnych sprawach również nie przesądza, że jedno z nich jest niezgodne z prawem”¹²⁴. Trybunał Konstytucyjny jest świadomy, że brak klauzul generalnych i stosowania kryteriów pozaprawnych mógłby nieraz prowadzić do niesprawiedliwych rozstrzygnięć. Z drugiej strony wynikające ze stosowania klauzul generalnych zwiększenie władzy dyskrejonalnej sędziów wymaga od nich zachowania wysokich standardów orzekania. Wiążą się one jednak nie tylko z merytoryczną poprawnością podejmowanych rozstrzygnięć. W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do skutecznego wywiązywania się przez sędziego z powierzonych mu zadań nie wystarczy zachowanie formalnych reguł bezstronności, ale nie może się on dopuszczać jakichkolwiek zachowań mogących osłabić zaufanie społeczne. Orzeczenia sędziego nim

¹²³ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 311-313.

¹²⁴ Wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06.

nieobdarzonego mogłyby bowiem nie zyskać publicznej akceptacji, mimo ich merytorycznej poprawności¹²⁵.

Wyróżnia się dwa rodzaje klauzul generalnych. W pierwszym przypadku odsyła się interpretatora do ocen związanych z konkretnym przypadkiem¹²⁶. Oznacza to, że dana norma interpretowana jest wyłącznie przez pryzmat danego przypadku, oceny nie relatywizuje się do innych podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, a wyłącznie stron konkretnego stanu faktycznego. Nie znaczy to jednak, że ocena ta odbywa się w oderwaniu od całokształtu systemu prawa (rozumianego nie tylko jako system aktów normatywnych, ale obejmującego także orzecznictwo i doktrynę). W istocie bowiem sędziom pozostawia się tylko kompetencję do dokonania zbiorczej oceny. Wyznacza się ją na podstawie ocen cząstkowych, zawierających wskazania, co należy rozumieć przez daną klauzulę, np. jakie elementy składają się na dobro dziecka. Wskazówki takie zawarte są najczęściej w orzecznictwie sądów wyższej instancji, ewentualnie w wypowiedziach przedstawicieli doktryny¹²⁷.

W drugim typie klauzul generalnych odesłanie następuje do dyrektyw postępowania mających charakter ogólny¹²⁸. Tym razem ocena nie powinna być dokonywana na podstawie zindywidualizowanych sądów na temat konkretnego przypadku, ale uogólnionych sposobów oceniania. Problem tkwi jednak w trudnościach związanych z wypracowaniem takich właśnie ogólnych reguł, służących interpretacji klauzul generalnych drugiego typu. Wynika to z faktu, że do oceny tego typu zwrotów konieczne jest zaangażowanie

¹²⁵ Wyrok TK z 9 listopada 1993 r., K 11/93.

¹²⁶ Przykładowo zwrot „dobro dziecka”, zawarty choćby w art. 113² §1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. 1964 nr 9, poz. 59, z późn. zm.).

¹²⁷ Przykładowo uchwała Sądu Najwyższego z 12 czerwca 1992 r., III CZP 48/92.

¹²⁸ Przykładowo zwrot „zasady współżycia społecznego”, zawarty choćby w art. 58 §2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93, z późn. zm.).

rozumowań aksjologicznych i etycznych. Tymczasem spory tego rodzaju z natury swej są bardzo trudne do racjonalnego rozstrzygnięcia¹²⁹.

Z racji opisanego powyżej charakteru klauzul generalnych rozstrzygnięcie o ich konstytucyjności nastęrcza dodatkowych trudności. Nie jest bowiem możliwe wyinterpretowanie *in abstracto* jasnego obrazu wyrażonej w nich normy. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny weryfikuje spełnienie wymogu określoności klauzul generalnych przez odniesienie do kryterium przewidywalności rozstrzygnięcia: „Naruszenie wymagania przewidywalności orzeczenia sądu przy zastosowaniu klauzuli generalnej może wystąpić w trzech sytuacjach. Po pierwsze, gdyby przesłanki rozumienia tej klauzuli generalnej miały nie tylko obiektywny, lecz i subiektywny charakter. Po drugie, gdyby treść tej klauzuli generalnej nie stwarzała dostatecznych gwarancji, że jej interpretacja orzecznicza stanie się jednolita i ścisła, tak, żeby była zapewniona możliwość przewidzenia określonego rozstrzygnięcia. Po trzecie, gdyby z brzmienia tej klauzuli generalnej można było wyprowadzać uprawnienia prawotwórcze sądów”¹³⁰. Trybunał wskazuje tu, że nakaz określoności przepisów wspiera zasadę trójpodziału władzy, przez uniemożliwienie władzy sądowniczej wchodzenia w kompetencje zastrzeżone dla ustawodawcy. W tym przypadku nie można jednak sprowadzić nakazu określoności przepisów do roli strażnika separacji władz. Trybunał stwierdza bowiem, że nakaz ten ma także duże znaczenie dla realizacji prawa do sądu. „W prawie do sądu, gwarantowanym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, znajduje się także i ten jego szczególny aspekt, jakim jest możliwość przewidywania w granicach prawa korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. Inaczej mówiąc, prawo do sądu rozumiane jako prawo dostępu do sądu zawiera w sobie i ten aspekt, który łączy się z możliwością

¹²⁹ M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnienie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa, 1988, s. 136-140.

¹³⁰ Wyrok TK SK 5/99.

samodzielnej oceny szans na korzystne dla siebie rozstrzygnięcie sprawy w świetle obowiązującego porządku prawnego. Zakłada to zatem pewien stopień przewidywalności rozstrzygnięcia, bez którego prawo dostępu do sądu byłoby w istocie fikcją¹³¹. Widać tu wyraźnie, że nakaz określoności przepisów odgrywa doniosłą rolę w całym systemie prawa, która nie sprowadza się wyłącznie do weryfikowania regulacji pod kątem ich jasności, precyzyjności i prawidłowości. Zabieg ten jest gruncie rzeczy jedynie środkiem prowadzącym do ogólniejszego celu, jakim jest zapewnienie efektywności realizacji uprawnień deklarowanych w aktach normatywnych lub ścisłości egzekwowania ograniczeń nakładanych na podmioty prawa.

Stosowanie klauzul generalnych pociąga za sobą konieczność stworzenia mechanizmów gwarantujących prawidłowość ich wykładni. Wspomniano już o gwarancjach podmiotowych, związanych z osobą sędziego dokonującego interpretacji w konkretnej sprawie. Niezależnie od tego, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał na konieczność istnienia gwarancji przedmiotowych, opartych na rygorystycznym stosowaniu norm procesowych. „Na straży właściwego zastosowania takiej normy [zawierającej w sobie zwroty o charakterze niedookreślonym – *dop. J.K.*] stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia¹³². Stanowisko to eksponuje rolę regulacji procesowych, tradycyjnie uważanych za wyłącznie służebne wobec prawa materialnego. W zakresie badania konstytucyjności klauzul generalnych Trybunał Konstytucyjny wpisuje się w szerszą doktrynę proceduralizacji prawa. Podkreśla się w niej, że prawo powinno realizować

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Wyrok TK z 6 listopada 1991 r., W 2/91. Stanowisko to powtórzył Trybunał w wyroku z 22 czerwca 2010 r., SK 25/08, gdzie stwierdził, że: „Niedookreśloność pojęć i zwrotów w prawie materialnym winna być rekompensowana gwarancjami procesowymi”.

swoje funkcje nie tyle przez materialno-prawne nakazy i zakazy, co w drodze tworzenia procedur umożliwiających podejmowanie decyzji i rozstrzygnięcie konfliktów¹³³.

Od klauzul generalnych należy odróżnić użycie przez ustawodawcę zwrotów lub pojęć nieostrych. Ich stosowanie, podobnie jak klauzul generalnych, opiera się na zjawisku wieloznaczności. Zachodzi ono, gdy dane wyrażenie spełnia choć jeden z poniższych warunków:

- 1) rodzimy użytkownik języka przypisuje wyrażeniu więcej niż jedno znaczenie,
- 2) rodzimy użytkownik języka przypisuje wyrażeniu jedno znaczenie, lecz o pewnym przedmiocie nie potrafi powiedzieć, czy jest jego desygnatem,
- 3) rodzimy użytkownik języka nie potrafi wskazać znaczenia wyrażenia, czyli nie potrafi wskazać cech, które są dla niego kryteriami uznania jakiegoś przedmiotu za desygnat wyrażenia; nie znaczy to, że dane wyrażenie jest nazwą pustą, ale że brak jest kryteriów abstrakcyjnych pozwalających na zaklasyfikowanie jakiejś kategorii przedmiotów do grupy desygnatów danego wyrażenia lub że kryteria takie istnieją, ale nie dają się wyrazić w języku¹³⁴.

Z teoretycznym zdefiniowaniem pojęć nieostrych koresponduje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w orzeczeniu K 11/99, w którym przyjmuje, że stosowanie pojęć o tak niedookreślonym zakresie nie jest niezgodne z Konstytucją. „Pojęcia nieostre, do których odwołuje się ustawodawca, nie mają charakteru blankietowego, nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści. Na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji ich treści z uwzględnieniem podstawowych zasad

¹³³ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000, s. 90-91.

¹³⁴ T. Gizbert-Studnicki, *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978, s. 44.

prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych (...), niedookreśloność pojęć (...) nie oznacza niemożności określenia ich zakresu i treści¹³⁵. Uwagi sformułowane wobec klauzul generalnych zachowują swoją aktualność także względem pojęć nieostrych, z tą różnicą, że ich interpretacja jest w mniejszym stopniu oparta na wartościach pozaprawnych, a w większym na wykładni systemowej i celowościowej norm prawnych.

Opisano już, w jaki sposób nakaz określoności może stanowić wsparcie dla pozostałych zasad prawnych. Należy jednak dostrzec, że omawiany nakaz może także wchodzić w konflikt z innymi konstytucyjnymi wartościami. Taka sytuacja miała miejsce rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie o sygnaturze SK 42/09. Skarżący zarzucał nieokreśloność art. 7 ust. 2 pkt 1 i 3 Prawa prasowego¹³⁶ przez niedoprecyzowanie w ustawie, że, zgodnie ze stanowiskiem skarżącego, wymogiem koniecznym dla przyjęcia periodiczności czasopisma jest regularność jego publikowania. Trybunał, odnosząc się krytycznie do tych uwag, zauważył, że jakkolwiek regulacja taka byłaby bardziej precyzyjna, to jednak stałaby ona w sprzeczności z zasadą wolności wypowiedzi, wyrażoną w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP¹³⁷. Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny przykłada dużą wagę do przestrzegania zasady określoności przepisów, to nie stanowi ona według niego wartości absolutnej, której należy podporządkować wszystkie inne zasady.

Wypada jeszcze odnieść się do sytuacji, w których powołanie się przez Trybunał Konstytucyjny na zasadę określoności przepisów było co najmniej dyskusyjne. W orzeczeniu K 28/02 Trybunał stwierdził, że „same zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać

¹³⁵ Wyrok TK z 15 września 1999 r., K 11/99.

¹³⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. 1984 nr 5 poz. 24).

¹³⁷ Wyrok TK z 14 grudnia 2011 r., SK 42/09.

osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”¹³⁸. W ten sposób Trybunał niebezpiecznie zbliżył się do granicy wyznaczonej przez zasadę ustrojową trójpodziału władzy. Jednakże w orzeczeniu P 6/04 poszedł jeszcze o krok dalej, stwierdzając: „Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)”¹³⁹. Stanowiska ta nie mogą zasługiwać na aprobatę z kilku powodów.

Po pierwsze, poprawne prawodawczo wyrażenie przyjętych celów ustawy należy do zadań władzy ustawodawczej. Rzecz jasna materia ta także podlega kontroli konstytucyjności, jednak faktycznie jej zakres jest dość ograniczony. Wynika to z faktu, że adekwatnym wzorcem kontroli w takich sytuacjach są normy programowe. Z ogólnego sposobu sformułowania wynika ich bardzo pojemna treść normatywna¹⁴⁰, przez co trudno stwierdzić, że kontrolowana regulacja jest sprzeczna z normami programowymi¹⁴¹. Zasadniczo nie można również przyjąć możliwości kontroli pod kątem zgodności z nimi poszczególnych norm, mających na celu realizację

¹³⁸ Wyrok z TK 24 lutego 2003 r., K 28/02.

¹³⁹ Wyrok TK z 17 maja 2005 r., P 6/04.

¹⁴⁰ Określa się je także mianem „idei regulatywnych”, bowiem wyznaczają one pewien idealny stan rzeczy, do którego należy dążyć, a który zapewne nie zostanie nigdy osiągnięty.

¹⁴¹ Przykłady takie wskazuje i szerzej omawia problematykę norm programowych jako wzorca kontroli M. Florczak-Wątor, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4 (93), s. 111-128.

wyznaczonego konstytucyjnie celu. Od legislatora zależy bowiem, jak efektywne środki osiągnięcia zamierzonych rezultatów zostaną przez niego zastosowane. Analizowanie przez Trybunał Konstytucyjny prawidłowości regulacji przez pryzmat jej zamierzonych celów oznacza ryzyko wejścia przez ten organ w rolę „pozytywnego ustawodawcy”. W takiej sytuacji mogłoby dojść do zatarcia granic ustalonych przez zasadę trójpodziału władzy¹⁴².

Po drugie aprobatą niniejszego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego rodziłaby pewną niespójność. Z jednej bowiem strony, w orzeczeniach dotyczących klauzul generalnych, Trybunał broni poglądu, że nakaz określoności przepisów stoi na straży trójpodziału władzy. Z drugiej zaś ta sama zasada określoności byłaby wykorzystywana do wykraczania poza ów podział. Wreszcie, ciężko uznać by koncepcja racjonalnego ustawodawcy¹⁴³ stanowiła element określoności przepisów. Z łatwością można sobie wyobrazić sytuację, w której regulacja oceniana jako nieracjonalna lub bezsensowna¹⁴⁴ jest niezwykle jasna, precyzyjna i skonstruowana w pełni zgodnie z Zasadami Techniki Prawodawczej. Prawdopodobnie Trybunał Konstytucyjny świadomy był tych zarzutów, skoro w cytowanym już orzeczeniu Kp 3/09, wprowadzającym doktrynalne pojęcie testu określoności, nie odwołał się do koncepcji racjonalnego ustawodawcy, ani do kontroli pod względem celowości regulacji.

¹⁴² Jako wyjątek od niemożności takiej kontroli podaje się sytuację, w której ustawodawca dysponuje wiedzą ekspercką, że dana regulacja niweczy możliwość realizacji normy programowej, a mimo to ją wprowadza. Tak T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 110.

¹⁴³ Pomijam tu spory o zasadność tej konstrukcji oraz o jej charakter (założenie lub domniemanie).

¹⁴⁴ Np., wyobraźmy sobie nowelizację ustawy o samorządzie gminnym poprzez dodanie przepisu nakazującego radnym, których nazwiska zaczynają się na literę od A do K, przychodzenie na sesje rady gminy w nakryciu głowy z wydrążonego arbuza pochodzącego z Bułgarii, a tym z nazwiskami od L do Ź w takim samym nakryciu wykonanym z arbuza pochodzenia węgierskiego. Rzecz jasna Trybunał Konstytucyjny mógłby badać taką regulację, jednak raczej nie z wykorzystaniem zasady określoności przepisów jako wzorca kontroli.

Z kolei w orzeczeniu SK 11/05 Trybunał analizował treść rozporządzenia wydanego na podstawie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W rezultacie, stwierdzona została niezgodność aktu wykonawczego z delegacją zawartą w ustawie. Trybunał doszedł do wniosku, że: „Sytuacja, w której ta sama kwestia podlega odmiennej regulacji na mocy przepisów rozporządzenia niż ustawy prowadzi do naruszenia art. 2 Konstytucji”¹⁴⁵. Z treści uzasadnienia wynika, że niezgodność ta polega na naruszeniu zasady określoności przepisów. Stanowisko takie również uważam za wątpliwe. Co prawda można formułować zarzut naruszenia wymogu prawidłowości regulacji przez niespełnienie wymogów wyrażonych w Zasadach Techniki Prawodawczej¹⁴⁶. Uważam jednak, że o niekonstytucyjności takiej regulacji decyduje nadrzędność ustawy nad rozporządzeniem, wynikająca z konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, wyrażonej w art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej¹⁴⁷. Ewentualnie wskazać można naruszenie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, której wymogi określa art. 92 ust. 1 Konstytucji¹⁴⁸. Uważam, że w sytuacji, gdy możliwe jest stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji przez wskazanie oczywistego naruszenia Konstytucji, należy na tym poprzestać, a nie posiłkować się koncepcjami wypracowanymi przez orzecznictwo.

Ostatnia z przedstawionych wątpliwości dotyczy sprawy związanej z odpowiedzialnością karną sędziów orzekających na podstawie dekretu

¹⁴⁵ Wyrok TK z 7 marca 2006 r., SK 11/05.

¹⁴⁶ Por. § 116. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908, z późn. zm.): „W rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala”.

¹⁴⁷ „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”.

¹⁴⁸ „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

o stanie wojennym. W sprawie o sygnaturze K 10/08 Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z ustawą zasadniczą linii orzeczniczej ustalonej przez Sąd Najwyższy w wyroku I KZP 37/07¹⁴⁹. Zgodnie z nią w pojęciu „oczywistej bezzasadności wniosku o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej”¹⁵⁰ mieści się każdy wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności za orzekanie kary pozbawienia wolności na podstawie retroaktywnych przepisów karnych zawartych w dekrete o stanie wojennym. Trybunał uznał, że wspomniana uchwała Sądu Najwyższego nadała nową treść normatywną art. 80 §2b u.s.p, która narusza zasadę określoności przepisów. „Oczywista bezzasadność, będąca typem klauzuli generalnej, a ściślej zwrotem niedookreślonym, nie jest definiowana na potrzeby ogólne, nie dochodzi także do sprecyzowania zakresowego jej treści. Z natury rzeczy jej niezdefiniowana treść jest wypełniana dopiero na potrzeby każdej pojedynczej sprawy. Ocena, czy konkretna sprawa jest bezzasadna w stopniu oczywistym, następuje zatem in casu z punktu widzenia danego stanu faktycznego i prawnego. Co więcej, sprecyzowanie w sposób ogólny choćby zakresu podmiotowego, przedmiotowego czy też czasowego aspektu oczywistej bezzasadności jest sprzeczne z celem, jakiemu służy klauzula oczywistej bezzasadności na gruncie procedur sądowych”¹⁵¹. Naruszenie zasady określoności polega zatem na naruszeniu reguł wykładni klauzul generalnych, które nakazują określanie ich znaczenia na potrzeby konkretnej sytuacji. Wyrok i jego uzasadnienie wywołały wiele kontrowersji, o czym świadczy zgłoszenie aż 6 zdań odrębnych. W jednym z nich stwierdzono, że: „zarzucanie braku określoności klauzuli generalnej czy ustawowemu zwrotowi niedookreślonymu nie jest zrozumiałe. W istocie, Trybunał zarzuca nadanie zaskarżonemu przepisowi

¹⁴⁹ Wyrok SN z 20 grudnia 2007 r., I KZP 37/07.

¹⁵⁰ Art. 80 §2b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2001 nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

¹⁵¹ Wyrok TK z 27 października 2010 r., K 10/08.

nadmiernej określoności”¹⁵². Uważam jednak, że należy zgodzić się z argumentacją Trybunału Konstytucyjnego. Zasada określoności przepisów jest na tyle pojemna, że, o czym już wspomniałem, mieszczą się w niej także reguły zakazujące nadaniu regulacji prawnej nadmiernego stopnia określoności. W związku z tym stwierdzenie niekonstytucyjności nadmiernie określonej klauzuli generalnej jest jak najbardziej zgodne z rozumieniem nakazu określoności przepisów.

¹⁵² Zdanie odrębne sędziego TK Stanisława Biernata do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08.

mgr Katarzyna Hanas

mgr Natalia Kurek

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Struktura sądownictwa w świetle Konstytucji Republiki Czeskiej i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - ujęcie komparatystyczne

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na problematykę struktury sądownictwa w konstytucjach dwóch, sąsiadujących ze sobą państw europejskich-Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej. Praca będzie składała się z trzech zasadniczych rozdziałów i zakończenia. W pierwszym rozdziale zostanie poruszona problematyka władzy sądowniczej w ramach trójpodziału władzy. Drugi rozdział będzie traktował o strukturze sądownictwa w Polsce na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejny rozdział został poświęcony zagadnieniu władzy sądowniczej w Republice Czeskiej. Natomiast ostatni rozdział stanowi zakończenie, w którym zostały ujęte wnioski płynące z pracy. W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 15 stycznia 2017 r.

Władza sądownicza jako trzecia władza w trójpodziale władzy

Zasada podziału władzy jest jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego¹⁵³. Twórcą teorii podziału władzy na władzę

¹⁵³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada rządów prawa w Unii Europejskiej*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), t. I, Warszawa 2010, s.199.

ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską był angielski filozof *John Locke*. Jednakże teoria ta została rozwinięta przez Monteskiusza. Zgodnie z koncepcją trójpodziału władzy zaprezentowaną w dziele *O duchu praw*, władza sędziowska miała być sprawowana przez niezależne sądy¹⁵⁴. Jego zdaniem, sądy nie mogą być zależne od władzy państwowej. Wówczas sędziowie, nie obawiając się nacisków ze strony władz mogliby ferować sprawiedliwe wyroki. Do sądu mógłby odwoływać się obywatel, który czułby się pokrzywdzony decyzją, któregoś z urzędów¹⁵⁵. Dokonując wykładni zasady podziału władzy w odniesieniu do sądownictwa należy zauważyć, że została wyeksponowana zasada niezależności sądów, jak również monopol sądów na rozstrzygnięcie wszelkiego rodzaju spraw.

Władza sędziowska nazywana jest także trzecią władzą lub judykaturą. Organy władzy sędziowskiej są niezależne i niezawisłe. Przedstawiciele doktryny prezentują niejednoznaczne stanowisko w sprawie niezależności sędziowskiej. Według A. Murzynowskiego i A. Zielińskiego niezależność sędziowska to bezstronność w stosunku do przedmiotu sprawy i uczestników postępowania, niezależność od instytucji pozasądowych, samodzielność wobec innych organów sądowych oraz uniezależnienie od wpływów czynników społecznych¹⁵⁶. Zdaniem F. Prusaka niezależność sędziowska polega na zakazie jakichkolwiek ingerencji z zewnątrz lub prób wywierania nacisku na sędziego dla uzyskania określonego rozstrzygnięcia sprawy, co zapewnia neutralność sędziego i gwarantuje obiektywność orzeczenia¹⁵⁷. Według S. Waltosia niezależność sędziowska to swoboda sądu w podejmowaniu decyzji procesowych w granicach określonych przez

¹⁵⁴ Zob. L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX w.*, Warszawa 2007, s.240.

¹⁵⁵ A. Żurawicz, *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013, s.9.

¹⁵⁶ J. Bodio, *Niezawisłość sędziów i niezależność sądów*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, Warszawa 2011, s.24.

¹⁵⁷ Tamże.

ustawę, a zdaniem K. Marszała to orzekanie na podstawie ustaw i swego wewnętrznego przekonania¹⁵⁸. Każdy z autorów definicji niezawisłości sędziowskiej akcentuje zgodność orzekania sędziego z własnym sumieniem.

Od zasady niezawisłości sędziowskiej należy odróżnić zasadę niezależności sądów. Zgodnie z tą zasadą jest to niezależność władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jednakże nie jest to niezależność pełna. Organizacja i funkcjonowanie sądów to bez wątpienia jedno z najważniejszych zagadnień społecznych i ustrojowych. Wspomniana organizacja jest uregulowana aktami normatywnymi pochodzącymi od władzy ustawodawczej. Natomiast rola sądów i sędziów polega na stosowaniu prawa ustanowionego przez tą władzę.

Struktura sądownictwa w Polsce

Podstawowym aktem normatywnym dotyczącym struktury polskiego sądownictwa jest Konstytucja¹⁵⁹. W świetle art. 173 Konstytucji; Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Uzupełnienie dla norm konstytucyjnych stanowią tzw. ustawy ustrojowe, tj. Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 27 lipca 2001 roku (dalej: p.u.s.p.)¹⁶⁰, Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 roku (dalej: p.u.s.a.)¹⁶¹, Prawo o ustroju sądów wojskowych z dnia 21 lipca 1997 roku (dalej: p.u.s.w.)¹⁶², o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 roku¹⁶³, o

¹⁵⁸ Tamże.

¹⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, t.j. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku- Prawo o ustroju sądów powszechnych, t. j. Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku- Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t. j. Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.

¹⁶² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku- Prawo o ustroju sądów wojskowych, t. j. Dz. U. 1997 nr 117 poz. 753 z późn. zm.

¹⁶³ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 roku- Ustawa o Sądzie Najwyższym, t. j. Dz. U. 2002 nr 240 poz. 2052.

Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 roku¹⁶⁴ oraz o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 roku¹⁶⁵.

W świetle art.175 ust. 1 Konstytucji RP; wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W Polsce Trybunały nie sprawują jednak wymiaru sprawiedliwości, gdyż ich zakres kompetencji różni się do zakresu zadań sądów¹⁶⁶. Przytoczony przepis stanowi wyraz zasady wyłącznie sądowego wymiaru sprawiedliwości. Konstytucja przewiduje odstępstwo od tej zasady w art.175 ust.2. Jedynie na czas wojny przewidziano utworzenie sądów wyjątkowych i wprowadzenie trybu doraźnego¹⁶⁷.

Kluczowym zadaniem władzy sądowniczej jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Pojęcie wymiaru sprawiedliwości jest zatem ściśle powiązane z pojęciem władzy sądowniczej, stanowiącej obok władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej, jeden z trzech filarów ustroju Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁸.

Zadanie ustalenia zakresu wspomnianego pojęcia zostało powierzone doktrynie prawa konstytucyjnego. Wpływ na ukształtowanie się tego terminu miała także linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. Doktryna wypracowała definicje podmiotową, przedmiotową i mieszaną. Za koncepcją przedmiotową opowiadał się L. Garlicki, który określił wymiar sprawiedliwości jako działalność państwa polegająca na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest

¹⁶⁴ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 roku- Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym t.j. Dz.U.2016, nr 0, poz. 2072.

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku- Ustawa o Trybunale Stanu, t. j. Dz. U.1982, nr 11 poz.84.

¹⁶⁶ J. Bodio, *dz. cyt.*, s.23.

¹⁶⁷ M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s.74.

¹⁶⁸ P. Karlik, K. Szczucki, P. Wiliński, *Art. 175-Struktura sądownictwa[w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safian, L. Bosek, Legalis/2016.

jednostka lub inny podmiot podobny¹⁶⁹. Koncepcja przedmiotowa wymiaru sprawiedliwości spotkała się z aprobatą ze strony Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie w swoich wyrokach odwoływał się do takiego rozumienia pojęcia wymiaru sprawiedliwości¹⁷⁰.

A contrario do koncepcji przedmiotowej stoi koncepcja podmiotowa. Fundamentalne znaczenie dla tej koncepcji ma podmiot, któremu powierzono kompetencje do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z Konstytucją RP sprawowanie wymiaru sprawiedliwości powierzono sądom. Koncepcja podmiotowa ma bardzo ogólny charakter *ergo* może być interpretowana dość szeroko.

Analiza dwóch koncepcji-podmiotowej i przedmiotowej doprowadziła do wypracowania trzeciej koncepcji-mieszanej. Uwzględnia ona aspekty obu definicji. Zgodnie z nią wymiar sprawiedliwości to wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo dokonywane przez sądy¹⁷¹. Koncepcja mieszana oddaje charakter wymiaru sprawiedliwości, który polega na wyrokowaniu w sprawach cywilnych (i pokrewnych), karnych i administracyjnych poprzez podejmowanie konkretnych decyzji władczych o prawach i obowiązkach podmiotów indywidualnych, na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych, zgodnie z odpowiednimi przepisami proceduralnymi i normami kompetencji (właściwości) decyzyjnej¹⁷².

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości w czasie pokoju sprawują jedynie sądy wyszczególnione w powyższym przepisie prawnym. Jak zauważa P.

¹⁶⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 326.

¹⁷⁰ Przykłady wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał odwoływał się do przedmiotowej koncepcji wymiaru sprawiedliwości: wyrok TK z 9 czerwca 1998 roku, sygn. akt K28/97 wyrok TK z 8 grudnia 1998 roku, sygn. akt K41/97, wyrok TK z 1 grudnia 2008 roku, sygn. akt P 54/07.

¹⁷¹ Zob. Wyrok TK z 9 czerwca 1998 roku, sygn. akt K28/97, OTK 1998, Nr 4, poz.50.

¹⁷² Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 343.

Winczorek, w wyjątkowych przypadkach określonych w Konstytucji RP, Trybunał Stanu wykonuje zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości. W tym miejscu należy wskazać na poszczególne sprawy będące w zakresie jurysdykcji Trybunału, tj.: w zakresie określonym ustawą prowadzenie działalności gospodarczej przez posła z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywanie tego majątku (107 ust. 1 i 2), naruszenie Konstytucji, ustawy lub popełnienie przestępstwa przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 145 ust.1), naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem przez członków Rady Ministrów (art. 156 ust. 1)¹⁷³.

Struktura polskiego sądownictwa składa się z pionów, do których należy zaliczyć: sądy powszechne, wojskowe i administracyjne. W świetle art. 1 § 1 ustawy p.u.s.p., do pionu sądownictwa powszechnego niezbędne jest zaszerzowanie sądów: rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Model organizacyjny obecnego sądownictwa powszechnego został podyktowany zmianami w strukturze terytorialnej państwa dokonanej z dniem 1 stycznia 1999 roku. Aktualny model nie jest odzwierciedleniem pełnej symetrii w organizacji obszarów jednostek administracyjnych w państwie z obszarami jurysdykcyjnymi sądów¹⁷⁴. W oparciu o treść art. 3 § 1 ustawy p.u.s.w., w pionie sądownictwa wojskowego ustawodawca wyróżnił wojskowe sądy garnizonowe i wojskowe sądy okręgowe. Odnosząc się do poglądów wyrażonych w doktrynie prawniczej nie można utożsamiać sądów wojskowych z sądami specjalnymi, ponieważ założeniem polskiego prawodawcy jest objęcie tym drugim zakresem znaczeniowym jedynie sądów ustanawianych na czas wojny co wynika z treści art. 175 ust. 2 Konstytucji

¹⁷³ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 344.

¹⁷⁴ Por. szerzej J. Gudowski (red.), *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 46 i n.

RP¹⁷⁵. Do ostatniego, a mianowicie pionu administracyjnego w myśl art. 2 ustawy p.u.s.a., należy włączyć wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny.

Sądy powszechne w Polsce sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Sądy powszechne wykonują zadania z zakresu ochrony prawnej, o czym stanowi art. 1 § 2 i § 3 ustawy p.u.s.p. Podstawową jednostką w strukturze sądownictwa powszechnego jest sąd rejonowy. W świetle art. 10 § 1 ustawy p.u.s.p. sąd rejonowy jest tworzony dla jednej lub większej liczby gmin. Ustawodawca przewidział wyjątek, a mianowicie w uzasadnionych przypadkach w obrębie tej samej gminy może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy. Kryteriami warunkującymi utworzenie sądu są *expressis verbis*: liczba mieszkańców danej gminy oraz także liczba spraw wpływających do istniejącego sądu rejonowego z obszaru tej gminy w ciągu roku kalendarzowego. Zgodnie z zamysłem ustawodawcy, sąd rejonowy dzieli się na wydziały: cywilny i karny. Dodatkowo w ramach struktury danego sądu mogą zostać utworzone wydziały takie jak: rodzinny i nieletnich, pracy i ubezpieczeń społecznych, ksiąg wieczystych i gospodarczy, o czym stanowi art. 12 ustawy p.u.s.p. Jak wynika z literalnego brzmienia przepisu, wydziały wymienione powyżej tworzone są fakultatywnie.

W świetle art. 10 § 2 ustawy p.u.s.p. sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów okręgowych, zwanego „okręgiem sądowym”. Zadaniem sądu okręgowego jest rozpatrywanie środków zaskarżenia od rozstrzygnięć sądów rejonowych. Wówczas sąd okręgowy jest sądem II instancji¹⁷⁶. W określonych kategoriach spraw wyszczególnionych dla przykładu w art. 25 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997

¹⁷⁵ K. Dunaj, *Sądy wojskowe jako organy wymiaru sprawiedliwości*, Studia Iuridica Lublinensia, vol. XXIV/4/2015, s. 11.

¹⁷⁶

roku - Kodeks postępowania karnego¹⁷⁷, czy art. 17 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku - Kodeks postępowania cywilnego¹⁷⁸, sąd okręgowy pełni funkcję sądu I instancji. W art. 16 ustawy p.u.s.p. zostały wyszczególnione obligatoryjne i fakultatywne wydziały tworzone w ramach struktury sądów okręgowych. Sąd okręgowy, podobnie jak sąd rejonowy dzieli się na wydziały: cywilny i karny. Dodatkowo, w sądzie okręgowym może zostać utworzony wydział pracy i ubezpieczeń społecznych, gospodarczy, a także kontroli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych.

Ostatni człon sądownictwa powszechnego, a mianowicie sąd apelacyjny jest tworzony dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych, zwanego w myśl art. 10§ 3 ustawy p.u.s.p. „obszarem apelacji”. Ustawodawca przywracając sądy apelacyjne do obecnego modelu sądownictwa powszechnego nawiązał do przedwojennych tradycji, bowiem w wyniku reorganizacji sądownictwa dokonanej w 1949 i 1950 roku wprowadzono podział na Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie i sądy powiatowe, natomiast zlikwidowano sądy apelacyjne¹⁷⁹. W świetle art. 18 p.u.s.p. sąd apelacyjny dzieli się na wydziały: cywilny, karny, a także pracy i ubezpieczeń społecznych. Zadaniem sądów apelacyjnych jest rozstrzygnięcie w II instancji spraw z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego i opiekuńczego, karnego, pracy i ubezpieczeń społecznych, co wynika wprost z art. 18 p.u.s.p. Sądy apelacyjne są również sądami dyscyplinarnymi I instancji dla sędziów sądów powszechnych, co wynika z art. 110 p.u.s.p. **W** myśl pierwotnego tekstu ustawy p.u.s.p. w okresie od 1 października 2001

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku - Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 43, poz. 296, z późn. zm.

¹⁷⁹ Por. szerzej J. Gudowski (red.), *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 46 i n., a także por. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 213 i n.

roku do 14 marca 2007 w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie został wyodrębniony odrębny wydział, a mianowicie Wydział Lustracyjny.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy p.u.s.w. sądy wojskowe zostały utworzone w celu sprawowania w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w zakresie przewidzianym w ustawach oraz w innych sprawach, jeżeli zostały przekazane do ich właściwości odrębnymi ustawami. Ponadto, do właściwości rzeczowej sądów wojskowych należą sprawy karne w stosunku do osób nienależących do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jedynie w wypadkach przewidzianych w ustawach.

W pionie administracyjnym polskiego sądownictwa możemy wyróżnić wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny, co wynika *expressis verbis* z art. 2 ustawy p.u.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny został utworzony na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸⁰. Niewątpliwie, organ sądowy nawiązuje do tradycji II Rzeczypospolitej i utworzonego wówczas w 1921 roku Najwyższego Trybunału Administracyjnego¹⁸¹. Współczesny Sąd, zgodnie z art. 3§2 ustawy p.u.s.a. sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw. O szczebel niżej w hierarchii sądów administracyjnych znajdują się wojewódzkie sądy administracyjne, które rozpoznają sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych w pierwszej instancji.

¹⁸⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1980 nr 4 poz. 8.

¹⁸¹ Por. D. Malec, Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa, Warszawa-Kraków 1999, s.20

W niniejszym artykule należy odnieść się również do regulacji dotyczącej funkcjonowania Sądu Najwyższego, a mianowicie ustawy z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym. Wspomniany organ powstał już w 1917 roku tuż przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości. Ówczesny Sąd Najwyższy składał się z dwóch Izb: Cywilnej i Karnej¹⁸². Obecnie w strukturze organu należałoby wydzielić dodatkowo Izbę Wojskową, a także Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, w oparciu o treść art. 3 ustawy o Sądzie Najwyższym. Ustawodawca w art. 1 wyżej wskazanej ustawy wymienia wprost zadania wykonywane przez niniejszy Sąd. W zakresie kompetencji Sądu Najwyższego ustawodawca przewidział: zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych, podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach, rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego; rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe oraz wykonywanie innych czynności określonych w ustawach.

Struktura sądownictwa w Czechach

1 stycznia 1993 roku powstała Republika Czeska na skutek podziału Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej. W chwili uzyskania

182

suwerenności posiadała już swoją konstytucję, która weszła w życie 1 stycznia 1993 roku¹⁸³.

Struktura sądownictwa i ustroj sądów powszechnych uregulowany jest w *Ústava České Republiky*, tj. Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 października 1992 roku¹⁸⁴ i *Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů*, tj. w ustawie o sądach, sędziach, ławnikach i administracji państwowej sądów nr 6/2002 z 30 listopada 2001 roku. Wspomniane przepisy stanowią podstawę organizacji i działalności sądów w Czechach. Sądy powołane są do udzielania ochrony prawom przysługujących jednostce. W Republice Czeskiej tylko sądy są uprawnione do orzekania o winie i karze za przestępstwa. Wynika to *expressis verbis* z art.90 Konstytucji Republiki Czeskiej. Zgodnie z art. 91 czeskiej Ustawy Zasadniczej, władzę sądowniczą sprawują: Nejvyšší soud- tj. Sąd Najwyższy, Nejvyšší správní soud- tj. Najwyższy Sąd Administracyjny, vrchní soudy- Sądy Wyższe, krajské soudy- sądy okręgowe oraz okresní soudy- sądy powiatowe. Do struktury władzy sądowniczej należy także Sąd Konstytucyjny. Jednakże wspomniany Sąd nie jest formalnie włączony do systemu władzy sądowniczej.

Ze względu na różne tłumaczenia tekstu Konstytucji Republiki Czeskiej *vrchní soudy* nazywane są Sądami Wyższymi lub sądami apelacyjnymi. Mają swoją siedzibę w Pradze i w Ołomuńcu. Historycznie pierwszy jest Wyższy Sąd w Pradze. Wyższy Sąd w Ołomuńcu został powołany w 1996 roku. Wspomniane sądy nigdy nie orzekają w pierwszej instancji. Po przeniesieniu spraw administracyjnych na sądy regionalne zostało im tylko orzekanie o zwyczajnych środkach odwoławczych przeciwko

¹⁸³ K. Skotnicki, *Republika Czeska* [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s.118.

¹⁸⁴ Oryginalny tekst Konstytucji znajduje się w publikacji *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s.191-232.

wyrokom sądów regionalnych w I instancji (prawo cywilne, handlowe, karne)¹⁸⁵. Sąd Apelacyjny składa się z prezesa, wiceprezesów sądu, przewodniczących i pozostałych sędziów. Prezes i wiceprezesi Sądów Apelacyjnych są mianowani przez Ministra Sprawiedliwości Republiki Czeskiej. Okręg Wyższego Sądu w Pradze obejmuje Sąd Miejski w Pradze, Sąd Okręgowy w Pradze, Sąd Okręgowy w Czeskich Budziejowicach, Sąd Okręgowy w Pilźnie, Sąd Okręgowy w Usti nad Łabem oraz Sąd Okręgowy w Hradec Kralove. Wynika to *expressis verbis* z załącznika nr 1 do wspomnianej ustawy o sądach i sędziach. Z kolei okręg wyższego Sądu w Ołomuńcu obejmuje Sąd Okręgowy w Brnie oraz Sąd Okręgowy w Ostrawie.

Krajský soud można nazywać sądem okręgowym, sądem wojewódzkim albo sądem regionalnym. Na terenie Republiki Czeskiej funkcjonuje osiem sądów regionalnych i sześć filii: Sąd Miejski w Pradze, Sąd Okręgowy w Pradze, Sąd Okręgowy w Czeskich Budziejowicach z filią w Taborze, Sąd Okręgowy w Pilźnie, Sąd Okręgowy w *Usti* nad Łabem z filią w Libercu, Sąd Okręgowy w *Hradec Kralove* z filią w Pardubicach, Sąd Okręgowy w Brnie z filią w *Jihlava* oraz oddział w Zlinie oraz Sąd Okręgowy w Ostrawie z filią w Ołomuńcu. Wspomniane sądy odpowiadają indywidualnym regionom starego ustroju administracyjnego Czech. Sądy pełnią podwójną funkcję – sprawują wymiar sprawiedliwości jako sądy I instancji, a także są sądami odwoławczymi przeciwko wyrokom sądów powiatowych. W I instancji stopniu sądy regionalne rozstrzygają niektóre spory cywilne takie jak w sprawach ochrony dóbr osobistych, roszczeń pochodzących z ustawy o prawie autorskim, sporów dotyczących innego państwa, o niezgodność z prawem strajku. Sądy te orzekają w I stopniu także w postępowaniu upadłościowym, w sprawach dotyczących prawa

¹⁸⁵ Zob. A. Walach, *dz. cyt.*, s.158.

handlowego- rejestr handlowy, rejestr fundacji, w kwestiach statusu spółek handlowych, ich zakładania, zakładania spółdzielni i o sporach z tym powiązanych, ale też w kwestiach ochrony konkurencji, konkurencji nieuczciwej, ochrony nazwy firmy i dobrego imienia osoby prawnej¹⁸⁶. Natomiast w sprawach z zakresu postępowania karnego w I instancji sądy regionalne decydują w sprawach o przestępstwa, które są ustawowo zagrożone karą pozbawienia wolności przynajmniej na 5 lat albo karą nadzwyczajną. Zgodnie z czeskim kodeksem karnym kara nadzwyczajna to kara pozbawienia wolności na 20 do 30 lat albo kara dożywotnego pozbawienia wolności. Wówczas Sądy orzekają w składzie trzyosobowym - jeden sędzia zawodowy i dwóch ławników. w takich przypadkach orzekają w składzie trzyosobowym (sędzia i dwaj ławnicy). Izby administracyjne sądów okręgowych w pierwszej instancji rozstrzygają w sprawach z zakresu sądownictwa administracyjnego. Skład orzekający stanowią trzej sędziowie zawodowi. Funkcjonowanie sądów jest często krytykowane¹⁸⁷. Pojawiły się koncepcje likwidacji sądów apelacyjnych. Uzasadnieniem takich rozważań jest przywrócenie trójszczeblowego podziału instancyjnego i zaoszczędzenie sumy przeznaczonej na funkcjonowanie tych placówek¹⁸⁸.

Okresní soudy to powiatowe sądy czeskie, zajmujące najniższy szczebel w strukturze sądownictwa. Na obszarze Czech funkcjonuje siedemdziesiąt pięć sądów powiatowych. Natomiast w Pradze sądy powiatowe noszą miano sądów okręgowych. Praga podzielona jest na dzielnice, które znajdują się na tym stopniu administracyjnym. Z kolei sąd z uprawnieniami sądu powiatowego dla Brna nazywany jest Sądem Miejskim w Brnie.

¹⁸⁶ Tamże

¹⁸⁷ Zob. R. Vaculik, *Justici čekají velké změny, asi skončí vrchní soudy*, [dostęp 2011-05-08], T. Bartunkova, Vincourek, *Reforma justice: Soudci navrhnou zrušení vrchních soudů*, [dostęp 2011-05-08].

¹⁸⁸ Zob. A. Walach, *dz. cyt.*, s.158.

Postępowanie przed sądami powiatowymi toczy się w sprawach cywilnych, karnych i handlowych, wtedy i tylko wtedy gdy ustawa nie stanowi inaczej. Co do zasady w pierwszej instancji sądy orzekają w składzie jednoosobowym. Z powodów ekonomicznych Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Czeskiej dąży do całościowego zniesienia obecności ławników w składach orzekających. Natomiast w sprawach karnych w składzie jednoosobowym sędziowie rozstrzygają w sprawach o przestępstwa ustawowo zagrożone karą pozbawienia wolności do pięciu lat. Co więcej, sądy powiatowe rozstrzygają spory administracyjne z zakresu prawa prywatnego, w których decydował organ administracji publicznej. Przykładem takiego sporu są spory o zapłatę za opiekę lekarską.

Najwyższy Sąd Administracyjny to konstytucyjny organ państwowy sprawujący kontrolę nad pracą sądów administracyjnych Czech. Siedzibą Najwyższego Sądu Administracyjnego jest Brno. W Republice Czeskiej funkcjonuje od 2003 r. Powołanie Najwyższego Sądu Administracyjnego nawiązuje do tradycji sądownictwa administracyjnego z czasów monarchii Austro-Węgierskiej. Najwyższy Sąd Administracyjny został powołany do rozpatrywania skarg kasacyjnych od decyzji okręgowych sądów administracyjnych, rozpatrywania w pierwszej instancji spraw dotyczących wyborów, rozpadu, wznowienia i zawieszenia działalności partii i ruchów politycznych oraz rozpatrywania sporów kompetencyjnych, a także orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów, prokuratorów i pracowników sądowych¹⁸⁹. Najwyższy Sąd Administracyjny rozpatruje sprawy w granicach skargi kasacyjnej. Jednakże bierze z urzędu przesłankę nieważności postępowania. Co do zasady w postępowaniu kasacyjnym sąd orzeka bez rozprawy. Przed Najwyższym Sądem Administracyjnym obowiązuje przymus

¹⁸⁹ Informacje ogólne o Najwyższym Sądzie Administracyjnym <http://www.nssoud.cz/Obecne-informace/art/557?menu=173> [dostęp 2015-08-06]

zastąpienia strony przez profesjonalnego pełnomocnika. Najwyższy Sąd Administracyjny może jedynie uchylić zaskarżone orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania lub oddalić skargę jako nieuzasadnioną. Organami Najwyższego Sądu Administracyjnego są: Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego, Wiceprezes Najwyższego Sądu Administracyjnego, Kancelaria Prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego, Wydziały Najwyższego Sądu Administracyjnego, Izby Najwyższego Sądu Administracyjnego, Zarząd Najwyższego Sądu Administracyjnego, Agenda Tajnych Informacji Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz Urząd Badań i Dokumentacji Najwyższego Sądu Administracyjnego.

W świetle art.92 Konstytucji Republiki Czeskiej; Sąd Najwyższy jest zwierzchnim organem sądowym w sprawach należących do właściwości sądów, z wyjątkiem spraw, o których rozstrzyga Sąd Konstytucyjny lub Najwyższy Sąd Administracyjny. Konstytucja Republiki Czeskiej w lakoniczny sposób odnosi się do właściwości Sądu Najwyższego. Czeski ustawodawca posłużył się definicją negatywną dla określenia kompetencji Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy rozstrzyga o tzw. dowołaniach w sprawach cywilnych jak i karnych¹⁹⁰. Dowołanie jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Jednakże zaskarżyć można tylko prawomocny wyrok sądu odwoławczego. Co do zasady Sąd Najwyższy orzeka bez rozprawy; rozprawa przeprowadzona jest tylko w wypadku przeprowadzenia postępowania dowodowego lub jeżeli przemawiają za tym inne względy¹⁹¹. Podstawą dowołania jest przesłanka odwoławcza, która zawarta jest w kodeksie karnym lub kodeksie cywilnym. W postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów¹⁹². Dowołanie

¹⁹⁰ Odpowiednikiem dowołania w prawie polskim jest kasacja i skarga kasacyjna.

¹⁹¹ Zob. A. Walach, *System sądownictwa w Republice Czeskiej* [w:] *Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich*, nr 3(5)/2011, s.157.

¹⁹² Tamże

rozpoznawane jest przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego. Organami Sądu Najwyższego są: Prezes Sądu Najwyższego, Wiceprezes Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Naczelna Izba Sądu Najwyższego, Wydziały Sądu Najwyższego, Izby Sądu Najwyższego oraz Rada Sędziów Sądu Najwyższego¹⁹³. Początkowo siedzibą Sądu Najwyższego była Praga. W 1919 roku zdecydowano się przenieść siedzibę Sądu Najwyższego do Brna. Na skutek utworzenia Protektoratu Czech i Moraw kompetencje Sądu Najwyższego przejął częściowo Słowacki Sąd Najwyższy, który miał siedzibę w Bratysławie. Po zakończeniu II wojny światowej wznowiono działalność Sądu Najwyższego, a na siedzibę Sądu Najwyższego wyznaczono Pragę¹⁹⁴. Federalizacja Czechosłowacji doprowadziła do powołania obok Sądu Najwyższego Czechosłowacji Sądu Najwyższego w Czechach i Sądu Najwyższego na Słowacji. W 1992 r. siedziba Sądu Najwyższego Czechosłowacji została przeniesiona do Brna¹⁹⁵. Rozpad Czechosłowacji doprowadził do przejścia obowiązków Czeskiego Sądu Najwyższego i Słowackiego Sądu Najwyższego przez Sąd Najwyższy Czech. Obecnie siedzibą Sądu Najwyższego jest Brno.

Zakończenie

Rekapitulując, chcielibyśmy sformułować następujące wnioski, które wynikają z analizy aktów prawnych i literatury przedmiotu.

¹⁹³ Informacje ogólne o Sądzie Najwyższym http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/Edit/AbouttheSupremeCourt~Generalinformation?Open&area=About%20the%20Supreme%20Court&grp=General%20information&lng=EN [dostęp 2015-08-01]

¹⁹⁴ Ustawa czechosłowackiego Zgromadzenia Narodowego regulująca niektóre kwestie w dziedzinie sądownictwa http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0381_00.htm [dostęp 2015-08-04].

¹⁹⁵ 16 posiedzenie Izby i Domu Ludowego Zgromadzenia Federalnego Czechosłowacji <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/016schuz/s016139.htm> [dostęp 2015-08-04]

Po pierwsze, system sądownictwa polskiego i czeskiego jest podobny. W przypadku sądownictwa czeskiego nie wyróżniamy wyraźnych pionów, a mianowicie systemu sądownictwa powszechnego, administracyjnego i wojskowego. Sprawy administracyjne w Czechach są rozstrzygane przez sądy okręgowe, natomiast kasacje rozpoznaje Najwyższy Sąd Administracyjny. W Polsce sprawy administracyjne w I instancji rozstrzygane są przez wojewódzkie sądy administracyjne. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, który jest odpowiednikiem czeskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń sądów w I instancji.

Sądownictwo wojskowe w sprawach karnych w Polsce ma swój odrębny pion. Natomiast w Czechach pion ten nie istnieje, ponieważ został zlikwidowany w 1993 roku, a jego jurysdykcję przejęły sądy powszechne¹⁹⁶.

Sądownictwo powszechne, mimo podobnych szczebli, w Republice Czeskiej sprawuje wymiar sprawiedliwości w sprawach o szerokim zakresie, ponieważ rozstrzyga sprawy administracyjne, wojskowe, cywilne, karne, handlowe, itp. Zatem, granica w zakresie jurysdykcji zostaje zatarta. Konsekwencją takiego ujednoczenia może być przewlekłość postępowań, co wywołuje negatywne skutki dla obywateli. Przykładowo może to być utrudniony dostęp do sądów, czy rozstrzyganie sporów latami. Natomiast w Polsce, wyróżniamy wyraźne piony, co wskazuje na rozgraniczenie w zakresie rozstrzyganych spraw. W konsekwencji takich podziałów, organizacja sądów wydaje się być uporządkowana.

Zarówno w Polsce jak i w Czechach występuje najwyższy organ wymiaru sprawiedliwości, tj. Sąd Najwyższy. Sąd ten w obu państwach działa na podobnych zasadach. W systemie sądowym niewątpliwie jest on zwierzchnim organem władzy sądowniczej, posiadającym umocowanie konstytucyjne.

¹⁹⁶ K. Skotnicki, *Republika Czeska [w:]Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s.55.

Anna Niziołek
Damian Dobosz

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński

Wykonywanie orzeczeń sądów konstytucyjnych na przykładzie wybranych rozwiązań europejskich

Przedmiot opracowania naukowego

Artykuł podejmuje problematykę wykonywania orzeczeń sądów konstytucyjnych w Austrii, Niemczech oraz we Włoszech. Istotną rolę we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej odgrywa Konstytucja, będąca w pewnym okresie czasu (w przeszłości) tylko swego rodzaju deklaracją praw i wolności. Natomiast w czasach współczesnych stała się stabilizatorem całego systemu prawnego danego kraju/państwa urzeczywistniającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. W celu jej odpowiedniej wykładni oraz stosowania utworzono sądy konstytucyjne, które mają wypełniać funkcję kontroli konstytucyjności. Jednak mogą to czynić tylko wówczas, kiedy ich orzeczenia są prawidłowo wykonywane. W ramach podejmowanego w tym opracowaniu problemu badawczego przeanalizujemy zatem przewidziane rozwiązania ustrojowe, które mają na celu realizację wyroków sądów konstytucyjnych.

W celu uzyskania pełnego spectrum omawianej problematyki należy zdefiniować pojęcie wykonywania orzeczeń sądu konstytucyjnego. W doktrynie przyjmuje się to za obowiązek o charakterze publicznoprawnym. Zobowiązany do jego realizacji jest prawodawca *sensu largo* tj. wszystkie instytucje państwa biorące udział w procesie tworzenia i stanowienia prawa. M. Florczak-Wątor charakteryzuje wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej jako: 1) Pojęcie autonomiczne

– tj. niezależne od procedury cywilnej, administracyjnej czy procesu karnego. 2) W ramach tych procedur wykonywane są tylko takie orzeczenia sądowe lub decyzje administracyjne, które formułują obowiązek określonego działania lub zaniechania ich adresatów¹⁹⁷. Natomiast obowiązek przestrzegania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika z samej ustawy zasadniczej tj. art. 190 ust. 1¹⁹⁸, który przyznaje im moc powszechnie obowiązującą. 3) W przeciwieństwie do innych procedur w przypadku wykonywania wyroku sądu konstytucyjnego nie stosuje się egzekucji. 4) Przymusowe wykonanie orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej następuje dopiero wówczas, gdy adresat rozstrzygnięcia nie wywiąże się z nałożonego na niego przez sąd lub organ administracji obowiązku określonego działania lub zaniechania. Wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie jest uwarunkowane uprzednim stwierdzeniem niezgodnego z ich treścią działania prawodawcy lub organu stosującego prawo¹⁹⁹.

Charakterystyka wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego M. Florczak-Wątor w polskim porządku prawnym w zupełności oddaje ich charakter. Można nawet skonstatować, że omawiane w niniejszym opracowaniu rozwiązania ustrojowe w pozostałych państwach wykazują wskazane w owej charakterystyce cechy. Nie ulega jednak wątpliwości, że każdy z systemów stworzył własny „klucz” wykonywania orzeczeń sądu konstytucyjnego, oddający specyfikę danego modelu ustrojowego.

Wykonywanie orzeczeń *Verfassungsgerichtshof*²⁰⁰ w Austrii

Konstytucja Austrii traktuje głównie o sposobie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, reguluje jego kompetencję oraz obsadę.

¹⁹⁷ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 47-55.

¹⁹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁹⁹ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie ...*, s. 47-55.

²⁰⁰ Tłum.: Trybunał Konstytucyjny w Austrii.

W materiałach szczegółowych odsyła natomiast do Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym²⁰¹ (przywoływana dalej jako „UTK”) oraz regulaminu uchwalanego na jej podstawie przez Trybunał²⁰². Natomiast zgodnie z § 35 UTK w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego²⁰³.

Konstytucja Austrii nie rozstrzyga bezpośrednio o mocy obowiązującej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Problem ten nie jest również uregulowany w UTK. Natomiast większość doktryny austriackiej przyjmuje za Trybunałem Konstytucyjnym, że jego wyroki mają moc ostateczną i nie podlegają w żadnej procedurze wzruszeniu.

Obowiązek publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uchylających ustawę sprzeczną z Konstytucją spoczywa na Kanclerzu Federalnym lub właściwym naczelniku państwa. Ogłoszenie tego faktu powinno nastąpić niezwłocznie. Uchylenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, chyba że Trybunał Konstytucyjny określi inny termin utraty mocy obowiązującej. Termin ten nie może przekraczać 18 miesięcy. A zatem należy zauważyć, iż w przypadku odmowy publikacji wyroku sądu konstytucyjnego, derogacja z systemu prawnego danej ustawy pozostaje dyskusyjna. Ponadto obowiązek ogłoszenia orzeczenia dotyczy tylko takich wyroków, które uchylają ustawę sprzeczną z Konstytucją.²⁰⁴ Co więcej zgodnie z *Bundes-Verfassungsgesetz*, jeżeli ustawa została uchylona z powodu sprzeczności z konstytucją rozstrzygnięcie jest wiążące dla wszystkich sądów i organów administracji.²⁰⁵ A zatem wiąże od momentu uchylenia tj. ogłoszenia wyroku przez Kanclerza

²⁰¹ Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1953 r. – VfGG StF: BGBl. Nr. 85/1953 (WV), ze zm.

²⁰² Konstytucja Austrii - *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG) StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB) ze zm. Art. 137-148.

²⁰³ Kodeks postępowania cywilnego z dnia 1 sierpnia 1895 r., (*Zivilprozessordnung – ZPO*). StF: RGBl. Nr. 113/1895 ze zm.

²⁰⁴ Art. 140 u. 5 Konstytucji Austrii.

²⁰⁵ Art. 140 u. 7 Konstytucji Austrii.

Federalnego²⁰⁶. Zgodnie z art. 138 u. 2 Konstytucji Austrii Trybunał Konstytucyjny na wniosek rządu federalnego lub krajowego stwierdza w orzeczeniu o właściwości co do wydania danego aktu ustawodawczego lub wykonawczego. § 56. Ust. 4 UTK traktuje o niezwłocznym obowiązku ogłoszenia tego wyroku w Dzienniku Ustaw. Natomiast ważność orzeczenia nie jest obwarowana warunkiem publikacji.

Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego *sensu stricte* zgodnie z art. 146 ustawy zasadniczej należy do dwóch grup podmiotów. Obowiązek ten ciąży w pewnej kategorii spraw na sądach powszechnych. Ponadto nad wykonaniem wyroków austriackiego Trybunału Konstytucyjnego czuwa w szczególności Prezydent Federalny. Jest ono przeprowadzane w myśl jego wytycznych przez wskazane wedle jego uznania organy federacji lub krajów, włącznie z siłami zbrojnymi. Trybunał Konstytucyjny przedstawia Prezydentowi Federalnemu wniosek o wykonanie wyroku. Co więcej wspomniane wytyczne nie wymagają kontrasygnaty. *Verfassungsgerichtshof* może przede wszystkim zwrócić się do Prezydenta Federalnego z wnioskiem o doprowadzenie do ogłoszenia orzeczenia, jeśli wykonanie tej czynności zostało zaniechane przez Kanclerza Federalnego. Prezydent Federalny dysponuje praktycznie nieograniczonymi możliwościami prowadzącymi do wykonania orzeczenia. Muszą one być jednak zgodne z Konstytucją i zawartymi w niej zasadami.

Poddając ocenie regulacje austriackiej Konstytucji należy skonstatować, że wskazanie z nazwy podmiotów/instytucji państwa będących zobowiązanych do wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest zjawiskiem pożądanym. Prezydent Federalny ma jasno definiowane szerokie spectrum działania, które może zastosować w przypadku niewykonania orzeczenia sądu konstytucyjnego - w szczególności w sytuacji braku jego ogłoszenia przez

²⁰⁶

Zob. <http://pbc.biaman.pl/Content/11917/wp%C5%82yw%20orzecznictwa%20TK.pdf>, szerzej: dostęp 19.12.2016 r. 16:05.

Kanclerza Federalnego. Zatem Prezydent Federalny w myśl austriackiej ustawy zasadniczej ma być „sojuznikiem” Trybunału Konstytucyjnego czuwając nad odpowiednim wykonywaniem jego orzeczeń przez inne instytucje państwa.

Wykonywanie orzeczeń *Bundesverfassungsgericht*²⁰⁷ w Republice Federalnej Niemiec

W ramach dalszych rozważań poświęconych wykonywaniu orzeczeń sądów konstytucyjnych przeanalizujemy strukturę sądownictwa Republiki Federalnej Niemiec, która jest specyficzna, bowiem dwuszczeblowa. Organ będący decydem w sprawach węzłowych dotyczących niemieckiej ustawy zasadniczej to Federalny Trybunał Konstytucyjny²⁰⁸, jednakowoż obok niego w poszczególnych krajach związkowych funkcjonują również sądy konstytucyjne, których właściwość dotyczy w szczególności²⁰⁹ spraw danego landu²¹⁰. Ustroju tych organów nie reguluje jednak *expressis verbis Grundgesetz*²¹¹, lecz odnoszą się do nich konstytucje krajów związkowych. Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec zawiera natomiast ogólne przepisy dotyczące Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w rozdziale IX „Wymiar sprawiedliwości”²¹², gdzie znajdują się regulacje sytuujące jego pozycję w systemie trójpodziału władzy oraz określające zakres kompetencji i skład tego organu. Zasadnym wydaje się także uwzględnienie w toku rozważań art. 115g *Grundgesetz*, traktującego o działalności

²⁰⁷ Tłum.: Federalnego Sądu Konstytucyjnego. Równoznaczne jest także określenie Federalny Trybunał Konstytucyjny.

²⁰⁸ M. Stych, *Niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2006, z. IV, s. 133-141.

²⁰⁹ Orzecznictwo sądów konstytucyjnych w landach dotyczy również m.in.: niektórych spraw ogólnopaństwowych, m.in. związanych z przestrzeganiem praw człowieka.

²¹⁰ P. Czarny, *Sądownictwo konstytucyjne w częściach składowych państw federalnych*, „Przegląd prawa konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 43-64.

²¹¹ Tłum.: Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec - *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, t.j. z 23.05. 1949, BGBl. I S. 2438, ze zm.

²¹² Tamże, art. 92-94.

Bundesverfassungsgericht i skonkretyzowanego w ustawie o Federalnym Sądzie Konstytucyjnym²¹³.

Dla przedmiotu dalszej analizy istotne znaczenie ma w szczególności § 31 ust. 1 ustawy o Federalnym Sądzie Konstytucyjnym, traktujący o ostatecznym oraz bezwzględnie obowiązującym charakterze wyroków i uchwał²¹⁴ Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z dominującą zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wykładnią tego przepisu, odnosi się on również do istotnych fragmentów uzasadnień rozstrzygnięć podejmowanych przez sąd konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec²¹⁵. Rozwiązanie takie jest *stricte* związane z głęboko ugruntowaną w niemieckiej historii i kulturze prawnej pozycją ustrojową *Bundesverfassungsgericht*. Należy wspomnieć, iż niektórzy przedstawiciele niemieckiego konstytucjonalizmu zwracają uwagę na fakt, że przed kilkudziesięciu laty pojawiały się głosy opowiadające się za nadaniem temu organowi przymiotu „czwartej władzy”, mimo iż pogląd taki nigdy nie był wśród przedstawicieli doktryny dominujący²¹⁶. Współcześnie na wysoką pozycję Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwowych wpływają przede wszystkim obostrzone regulacje dotyczące zmiany jego wyroków i uchwał. Jedynym podmiotem władnym dokonywać czynności tego rodzaju jest sam Federalny Sąd Konstytucyjny, ale wyłącznie w nielicznych przypadkach i tylko wówczas, gdy zezwalają na to wprost przepisy prawa lub ich wykładnia dokonana w orzecznictwie niemieckiego sądu konstytucyjnego. Zasadnym wydaje się

²¹³ Ustawa o Federalnym Sądzie Konstytucyjnym - *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)*, t.j. z 11.8.1993, BGBl I, S. 1473 ze zm.

²¹⁴ Dwie różne kategorie rozstrzygnięć podejmowanych przez FTK wyróżniane są w oparciu o ich podejmowanie (wyrok) lub brak ich podejmowania (uchwała) na publicznych rozprawach.

²¹⁵ http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Charakter_wyrokow_sadow_konstytucyjnych_sado_w_najwyzszych_wybranych_panstw_z_punktu_widzenia_ich_ostatecznosci.pdf, dostęp 22.12.2016 r. 16:12.

²¹⁶ D. Janicka *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec 1949-1989*, Toruń 2009, str. 254.

zatem opowiedzenie za stanowiskiem, iż zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, poza nielicznymi wyjątkami²¹⁷, rozstrzygnięcia *Bundesverfassungsgericht* są co do zasady niepodważalne, na co nie bez wpływu pozostaje uznawanie niemieckiej ustawy zasadniczej za niepodważalny autorytet²¹⁸.

Tendencja do ingerencji podmiotów zewnętrznych w działalność Federalnego Sądu Konstytucyjnego, polegająca na przestawianiu wykonywania wyroków i uchwał w sposób zgodny z prawem, jest zjawiskiem, które obecnie zupełnie nie występuje. Ostatnia próba podważenia wyroku niemieckiego sądu konstytucyjnego miała miejsce ponad pół wieku temu. Rząd Kanclerza Konrada Adenauera²¹⁹ opowiedział się w 1961 r. przeciwko utrzymaniu w mocy rozstrzygnięcia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego - w którym stwierdził on niekonstytucyjność regulacji związanej z wyłącznym prawem władzy federalnej do tworzenia rozgłośni radiowych mających zasięg wyłącznie krajowy²²⁰. Od tamtego czasu nie były podejmowane próby podważenia wyroków niemieckiego sądu konstytucyjnego. Istotną wpływ na osiągnięcie tego korzystnego stanu rzeczy wywarł § 31 ust. 2 ustawy o Federalnym Sądzie Konstytucyjnym, przesądzający o bezpośrednio wiążącym charakterze nie tylko rozstrzygnięć stwierdzających niekonstytucyjność danego przepisu, ale też potwierdzających jego zgodność z prawem²²¹.

Zatem należy stwierdzić, że treść zarówno przepisów konstytucyjnych, jak i ustawowych pozostaje nie bez wpływu na to, iż na kanwie wykonywania

²¹⁷Związanymi między innymi z postępowaniem w sprawie skargi konstytucyjnej.

²¹⁸ T. Schmitz, *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Beteiligung Deutschlands an der europäischen Integration*, Kraków/Ryga 2009, str. 2.

²¹⁹ Trzeci rząd Kanclerza Konrada Adenauera 1957-1961 r.

²²⁰ <http://www.jurawelt.com/sunrise/media/mediafiles/14060/bundesverfassungsgericht.pdf>, dostęp 22.12.2016 r. 16:57.

²²¹ § 31 ust. 2 Ustawy o Federalnym Sądzie Konstytucyjnym.

wyroków niemieckiego sądu konstytucyjnego co do zasady nie występują nieprawidłowości. Niemiecka *Grundgesetz* sytuuje bowiem Federalny Trybunał Konstytucyjny wśród organów o wysokiej randze, a ustawa o Federalnym Sądzie Konstytucyjnym jasno przesądza o fakcie związania wydawanymi przez siebie rozstrzygnięciami władz centralnych oraz związkowych. Pytaniem otwartym pozostaje natomiast, jaki wpływ na niemal całkowite zniwelowanie problemu wykonywania wyroków *Bundesverfassungsgericht* w sposób sprzeczny z prawem mają regulacje prawne, a jaki wysoki poziom kultury politycznej i prawnej, reprezentowany przez niemieckie władze centralne oraz władze poszczególnych landów.

Problem wykonywania wyroków *Corte Costituzionale*²²² we Włoszech

We Włoszech rozwiązania prawne, pozwalające na sprawne wykonywanie wyroków tamtejszego Sądu Konstytucyjnego, reguluje przede wszystkim *Costituzione*²²³. W świetle artykułu 136 włoskiej Konstytucji wyrok podlega publikacji, a informacja o jego ogłoszeniu jest komunikowana obu izbom parlamentu i radom regionalnym celem zapewnienia im „przedsięwzięcia stosownych działań w zgodzie z konstytucją”²²⁴. Niektórzy przedstawiciele doktryny interpretują ten przepis jako klauzulę generalną, stąd podejmowane są próby dokonania jego należytej wykładni. Poglądem większościovym w tej kwestii jest opowiadanie się za stanowiskiem, iż pojęcia „stosownych działań” nie można interpretować *sensu largo*, bowiem nie mieści się w nim kompetencja do kontroli i weryfikacji wyroków Sądu Konstytucyjnego przez jakiegokolwiek podmioty zewnętrzne. Jedyny organem władny dokonywać tych czynności to zatem, podobnie jak w Republice Federalnej Niemiec Federalny

²²² Tłum.: Sąd Konstytucyjny.

²²³ Konstytucja Włoch – *Costituzione Della Reppublica Italiana*, t. j. z 22.12.1947 r., *Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 1947, n. 298.

²²⁴ Art. 136 *Costituzione*.

Trybunał Konstytucyjny, tak we Włoszech – *Corte Costituzionale*. Wykładnia taka jest zgodna z ustawą o składzie i postępowaniach przed Sądem Konstytucyjnym²²⁵, stąd też wydaje się najbardziej zasadna spośród wyrażanych w doktrynie poglądów. Ponadto sama włoska ustawa zasadnicza traktuje o co do zasady ostatecznym charakterze rozstrzygnięć *Corte Costituzionale*²²⁶.

Omawiając znaczenie *Costituzione* dla wykonywania wyroków Sądu Konstytucyjnego należy poddać gruntownej analizie pozostałe informacje zawarte w artykule 136 wyżej wymienionego aktu prawnego. Przede wszystkim obowiązek publikacji wyroków jest czynnikiem w znacznym stopniu determinującym ich wykonywanie – niezwłocznie oraz w sposób zgodny z obowiązującym prawem. Po drugie, waloru doniosłości włoskiego sądownictwa konstytucyjnego „dodaje” również część przywołanego przepisu dotycząca obowiązku informacyjnego wobec izb parlamentu i rad regionalnych. Zatem można uznać to za mechanizm niweczący ewentualną możliwość podejmowania przez włoski Sąd Konstytucyjny arbitralnych rozstrzygnięć. Organy te mają bowiem prawo do inicjowania stosownych działań mieszczących się w zakresie ich właściwości, mimo iż nie są władne do podważenia wyroku, gdyż stanowi to wyłączną kompetencję *Corte Costituzionale*²²⁷.

Oceniając to, w jaki sposób realizowane jest wykonywanie wyroków konstytucyjnych we Włoszech, należy nadmienić, że podobnie jak w niemieckiej ustawie zasadniczej, regulacja związana z działalnością włoskiego sądownictwa konstytucyjnego jest niewyczerpująca. Brak

²²⁵ Ustawa o składzie i postępowaniach przed Sądem Konstytucyjnym - *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale* t.j. z 11.03.1953 r., Gazzetta Ufficiale 14 marzo 1953, n. 62.

²²⁶ Art. 137 *Costituzione*.

²²⁷ Art. 30 Ustawy o składzie i postępowaniach przed Sądem Konstytucyjnym .

szczegółowych przepisów zarówno w *Costituzione*, jak i we włoskich ustawach nie wpływa jednak w sposób negatywny na wykonywanie wyroków *Corte Costituzionale*. Ponownie mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy pomimo mimo braku wyczerpującego uregulowania postępowania zgodnie z prawem w aktach normatywnych, jest ono przestrzegane ze względu na dokonanie jego właściwej wykładni.

Wpływ wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na wykonywanie orzeczeń sądów konstytucyjnych w kontekście zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego

Obecnie nie ulega wątpliwości, iż orzecznictwo sądów konstytucyjnych państw członkowskich nie może pozostawać w sprzeczności z prawem Unii Europejskiej²²⁸ oraz że - zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa unijnego – to prawo wspólnotowe należy stosować w sytuacji pozostawiania w sprzeczności z prawem krajowym²²⁹. W historii konstytucjonalizmu pojawiały się jednak wątpliwości na kanwie sporów dotyczących stosowania prawa wspólnotowego.

W Republice Federalnej Niemiec *Bundesverfassungsgericht* wielokrotnie podkreślał swój szacunek do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie: Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Bezpośrednia skuteczność unijnych dyrektyw została potwierdzona przez Federalny Trybunał Konstytucyjny m.in. wówczas, gdy opowiedział się on

²²⁸ E. Bojek, *Doktrynalne determinacje włoskich koncepcji podziału terytorialnego państwa* „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2007, nr 1, str. 136-154.

²²⁹ Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakazuje niestosowanie normy krajowej, która jest sprzeczna z prawem wspólnotowym. Zob. szerzej: Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie Simmenthal II, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49 oraz z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie Krzysztof Filipiak, C-314/08, ECLI:EU:C:2009:719.

przeciwko wyrokowi *Bundesfinanzhof*²³⁰, pozostającego w sprzeczności z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²³¹. Niemiecki sąd finansowy najwyższej instancji stwierdził wówczas, że dyrektywy unijne nie wiążą państw członkowskich bezpośrednio co do celu, lecz dopiero po ich implementacji do porządku krajowego, co było niezgodne z prawem wspólnotowym²³². Pogląd nieprawidłowości orzeczenia *Bundesfinanzhof* podzielił ostatecznie także *Bundesverfassungsgericht*²³³.

Jedno z kluczowych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla Wspólnot Europejskich w kontekście zasady pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej związane jest z zaistniałymi we Włoszech wątpliwościami dotyczącymi wykładni przepisów unijnych. *Corte Costituzionale* skierował w tej kwestii pytanie prejudycjalne. Zgodnie z odpowiedzią Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²³⁴, porządek unijny wpływa na niestosowanie przepisów niezgodnej z nim ustawy krajowej, nawet jeżeli została ona przyjęta w terminie późniejszym niż akt prawa wspólnotowego²³⁵. Można zatem skonstatować, że nie znajduje tutaj

²³⁰ Tłum.: Federalnego Trybunału Finansowego - niemieckiego sądu finansowego najwyższej instancji.

²³¹ Zob. szerzej m.in. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie Van Duyn, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133 oraz z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie Andrea Francovich i Danila Bonifaci, C-/90 oraz C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

²³² Zob. szerzej: R. Arnold, *Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 95-107.

²³³ Należy jednak nadmienić, że bezpośrednie stosowanie dyrektyw jest w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości uzależnione od spełnienia określonych przesłanek, m.in. jasnego i precyzyjnego sformułowania przepisów. Zob. szerzej: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2015, s. 283.

²³⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie Simmenthal II, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

²³⁵

Zob. <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/PIERWSZENSTWO.pdf>,
06.01.2017 r. 22:10.

szerzej:
dostęp

zastosowania wykładnia *lex posterior derogat legi priori*²³⁶, co w tamtym okresie czasu nie było takie oczywiste.

Wnioski końcowe

Prawo konstytucyjne jest niewątpliwie młodą dziedziną prawa w porównaniu do prawa cywilnego oraz karnego, która się wciąż kształtuje. Nie ulega zatem wątpliwości, iż wiele istotnych systemowych niedociągnięć musi zostać jeszcze rozwiązanych. Kwestia ta dotyczy wszystkich państw urzeczywistniających zasadę demokratycznego państwa prawnego. Podobne problemy jak w Austrii, Niemczech czy we Włoszech występują w wielu innych, szczególnie młodych systemach demokratycznych. Istota natomiast sprowadza się do umiejętności rozwiązania owych problematycznych zagadnień z wykorzystaniem dorobku nauki prawnej, wykazując się wysokim poziomem kultury politycznej. W celu właściwego rozwoju i możliwości egzekwowania prawa konstytucyjnego, w szczególności wyroków sądów konstytucyjnych spełnienie tych przesłanek wydają się konieczne. Niebagatelny wpływ na prawo konstytucyjne ma również działalność prawodawcy wspólnotowego oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Należy się ponadto z jednej strony zastanowić nad sensem lub jego brakiem co do kwestii regulowania przez krajowe prawo konstytucyjne pewnych zagadnień w sytuacji rozwoju prawodawstwa unijnego i orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wprowadzenia w nich koniecznych zmian, odpowiadających potrzebom systemu multicytrycznemu. Z drugiej strony natomiast w przyszłości może się okazać, uwzględniając obecny kryzys migracyjny²³⁷ i perspektywę

²³⁶ Akt późniejszy uchyla moc obowiązywania aktu wcześniejszego.

²³⁷ Kryzys migracyjny związany z napływem uchodźców z terenów objętych konfliktem zbrojnym na terenie Bliskiego Wschodu. Największa fala imigrantów została zanotowana

*Brexitu*²³⁸ oraz innych ruchów „separatystycznych”, iż jednak kompleksowa ustawa zasadnicza wraz z własnym sądownictwem konstytucyjnym jest niezbędna, celem zabezpieczenia interesów obywateli oraz danego państwa.

w latach 2014-2015 r., co przyczyniło się do przywrócenia przez niektóre państwa strefy Schengen kontroli granicznych.

²³⁸ Nazwa określająca procedurę wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Na czas pisania artykułu nie doczekała się ona nadal oficjalnego rozpoczęcia, ponieważ nie uczyniono zadość procedurą wyjścia z Unii Europejskiej określonych przez prawo wspólnotowe.

mgr Marcin Rokosz

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski

Konstytucyjna ochrona własności prywatnej w wybranych państwach europejskich

Wstęp

Konstytucja jako najbardziej istotne źródło prawa w danym państwie jest aktem o znaczeniu uniwersalnym w obecnych regulacjach prawnych różnych państw, pomimo odmiennych typów ustrojowych, doświadczeń historycznych czy tradycji prawnych²³⁹. Obecnie, wyrażające się w zasadzie konstytucjonalizmu przekonanie, nakazuje istnienie w każdym państwie konstytucji oraz mechanizmów gwarantujących jej przestrzeganie i stosowanie²⁴⁰. Poszukując genezy powstawania pierwszych konstytucji można stwierdzić, że ich celem było zagwarantowanie niemożliwości powrotu absolutyzmu, zawierały one również podstawowe założenia ustroju państwa²⁴¹.

Współcześnie niemal każdy akt prawny o randze konstytucyjnej odnosi się w swojej treści do zagadnień związanych z ochroną własności prywatnej i prawem własności. Rzymianie już w okresie Ustawy XII Tablic ukształtowali prawo własności w odniesieniu do rzeczy ruchomych i nieruchomości²⁴². W ramach średniowiecznego *ius commune* opracowano pozytywną definicję tegoż prawa, poprzez wyliczenie jego atrybutów, co

²³⁹ D. Dudek, *Prawo konstytucyjne. Konstytucja RP*, Lublin 2012, s. 13.

²⁴⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 30.

²⁴¹ *Ibidem*, s. 29.

²⁴² A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2011, s. 204.

podyktowane było chęcią podkreślenia absolutności i całkowitości prawa własności²⁴³. Własność oprócz swego ekonomicznego znaczenia jest również kategorią prawną, bowiem stosunki własnościowe kreowane są przez prawo²⁴⁴.

Dokonując wstępnej analizy przepisów konstytucyjnych różnych państw europejskich w zakresie zagadnień związanych z prawem własności i jego ochroną można stwierdzić, że wszystkie posiadają zbliżoną strukturę. Podkreśla się w pierwszej kolejności, że własność jest chroniona przez prawo oraz po wtóre wskazuje się na możliwości ograniczenia lub pozbawienia tegoż prawa, w tym podając również ogólne przesłanki wywłaszczenia. Już w przedwojennej literaturze przedmiotu zauważono, że jeżeli chodzi o intensywność ochrony własności prywatnej – to decydujące znaczenie mają przepisy dotyczące wywłaszczenia²⁴⁵.

Niniejszy artykuł przedstawia syntetyczną analizę ochrony własności prywatnej na podstawie wybranych europejskich konstytucji. Jako podstawową regulację przyjęto przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Opisano ponadto regulacje zawarte w Konstytucji Federacji Rosyjskiej, Konstytucji Hiszpanii oraz Konstytucji Węgier. Wybór takich państw podyktowany był chęcią pokazania regulacji na przestrzeni całej Europy – w państwach o różnej powierzchni terytorialnej, odmiennym ustroju politycznym i zróżnicowanych doświadczeniach historycznych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej kilkakrotnie w swej treści odwołuje się do własności i jej ochrony. Zagadnienia związane z własnością

²⁴³ *Ibidem*, s. 205.

²⁴⁴ C. Kosikowski, *Zasada ochrony własności*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 228.

²⁴⁵ Zob. szerzej M. Zimmerman, *Wywłaszczenie*, Lwów 1939.

znajdują się w rozdziale odnoszącym się do zasad ustroju, następnie w rozdziale obejmującym prawa i wolności jednostki oraz w regulacjach dotyczących jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP) i Skarbu Państwa (art. 219 Konstytucji RP). Wielokrotne odwołanie się w treści Konstytucji do tychże zagadnień tłumaczone jest w literaturze jako chęć podkreślenia przez ustrojodawcę znaczenia i roli jaką przyznaje się jej w obecnie obowiązującej konstytucji²⁴⁶.

W literaturze przedmiotu spotkać twierdzenie, że pojęcie własności w konstytucji RP można rozumieć po pierwsze jako odpowiednik mienia – kiedy patrzymy na własność z punktu widzenia art. 20 i 21 Konstytucji oraz jako składnik mienia – dzieje się tak wówczas, gdy ma się na myśli prawo własności, a więc jedno z praw majątkowych²⁴⁷.

W rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita” dwukrotnie reguluje się kwestie związane z własnością. Konstytucja RP z 1997 roku w pierwszym rządzie odnosi się do własności prywatnej. Znalazła ona bowiem odzwierciedlenie już w przepisie art. 20 zgodnie z którym: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak wskazuje się w doktrynie, takie ujęcie własności prywatnej odnosi się do odwróconej hierarchii – jeśli weźmiemy pod uwagę okres PRL – bowiem obecnie, na pierwszym miejscu znajduje się własność prywatna, gdy wówczas była to własność społeczna²⁴⁸. Przepis ten podkreśla ponadto, że własność

²⁴⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 87.

²⁴⁷ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasad ochrony własności*, Zakamycze 2003, s. 36; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44-55 k.c.*, Zakamycze 1997, s. 28.

²⁴⁸ Zob. A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] *System Prawa Prywatnego – Prawo rzeczowe, T.3*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 281.

prywatna ma mieć fundamentalne znaczenie w systemie gospodarczym państwa²⁴⁹. Przedstawiciele piśmiennictwa wskazują, że obecna regulacja konstytucyjna jest bardziej precyzyjna i bardziej dokładna niż wcześniejsze rozwiązania prawne²⁵⁰. Co jednak nie oznacza, że jest to regulacja przynosząca pełną satysfakcję²⁵¹.

Rozważając, na gruncie przepisów Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, kwestie związane z prawem własności trzeba spojrzeć na to dwubiegunowo. Otóż po pierwsze, jako zasada ustroju wyrażona w art. 21 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia” – co ze względu na miejsce w jej systematyce ma determinujące znaczenie dla interpretacji pozostałych przepisów konstytucyjnych²⁵². Po drugie można rozumieć własność jako prawo podmiotowe – co ukazane zostało poprzez umieszczenie prawa do własności w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązku człowieka i obywatela”.

W przepisie art. 21 Konstytucji RP wskazano na ochronę własności w ogólności – nie wskazując bezpośrednio na własność prywatną, jak to miało miejsce w przepisie odnoszącym się do kwestii związanych ze społeczną gospodarką rynkową. Jak wskazuje B. Banaszak takie milczące potraktowanie tegoż zagadnienia ma doniosłe znaczenie, bowiem wskazuje na wolę ustrojodawcy w zagwarantowaniu wszelkiej własności, nie ograniczając jej tylko do własności prywatnej²⁵³. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 roku stwierdził, że „W świetle tego przepisu zagwarantowanie

²⁴⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 77.

²⁵⁰ M. Safjan, *Konstytucyjna ochrona własności*, Rzeczpospolita – 12 lipca 1999 roku, nr 160, s. C1-C2; odmiennie T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV –lecia*, Warszawa 2001, s. 110, wskazując na wątpliwości redakcyjne przepisów nowej konstytucji w zakresie własności.

²⁵¹ C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 234.

²⁵² Zob. S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 32.

²⁵³ B. Banaszak, *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 166.

ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby²⁵⁴.

Własność – jak już na to wskazano – można na gruncie konstytucyjnej regulacji rozumieć również jako prawo podmiotowe. Jak stanowi przepis art. 64: „ust. 1 Każdy ma prawo do własności (...) ust. 2 Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.” Wskazano tutaj na bardzo szerokie ujęcie podmiotowe w odniesieniu do dysponentów prawa własności, bowiem zdecydowano się tylko na określenie „każdy”, obejmując zatem swym zakresem zarówno osoby fizyczne, jak i prawne²⁵⁵. Ustęp 2 artykułu 64 Konstytucji RP jest podkreśleniem zasady ustrojowej – ochrony własności prywatnej, w swej treści znacząco podobnym do przepisu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Jak podkreśla się w doktrynie, przepis art. 64 Konstytucji jest rozwinięciem zasady wyrażonej w przepisie art. 21, bowiem jest on współkształtującym tę ochronę²⁵⁶. Jednak K. Zaradkiewicz stoi na stanowisku, że przed tymi przepisami postawiono inne funkcje, ponieważ przepis znajdujący się w części zatytułowanej „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” określa własność w znaczeniu wąskim jako „kształtującą swoisty <wzorzec> rozwiązań ustawowych (jednak nie wyłącznie dla prawa własności w znaczeniu cywilnoprawnym)²⁵⁷”.

²⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 roku, P 2/98, Dz. U. 1999, Nr 3, poz. 30.

²⁵⁵ B. Banaszak, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, Legalis/el.

²⁵⁶ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, red. L. Bosek, Warszawa 2016. s. 1458.

²⁵⁷ *Ibidem*, s. 1458-1459.

Problematyka wzajemnej relacji przepisu art. 21 i 64 Konstytucji stanowiła przedmiot dyskusji już w okresie prac parlamentarnych, kiedy to na Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podnoszono słuszność rozdzielenia przepisów stanowiących o własności²⁵⁸.

Bogate w tym zakresie jest również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który niejednokrotnie w swoich judykatach odnosił się do konstytucyjnej ochrony i regulacji prawa własności. Jak zauważył polski sąd konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lutego 1999 roku (K 23/98) „unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, w innych – uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21. Powiązanie *art. 64* ust. 1 i 2 z *art. 21 Konstytucji* RP pozwala - ponad wszelką wątpliwość - nadać ochronie praw rzeczowych znaczenie ustrojowe, głównie ze względu na konstytucyjną deklarację, iż własność i inne prawa majątkowe podlegają równej - w sensie podmiotowym - ochronie prawnej. Pozwala to na stwierdzenie, że podobnie jak przy prawie własności, także w zakresie dotyczącym ochrony praw rzeczowych ochrona tych praw jest, co wynika z *art. 21 Konstytucji*, powinnością państwa, zarówno w zakresie kształtowania podstawowych instytucji prawnych służących tejże ochronie, jak i granic tejże ochrony”²⁵⁹.

W doktrynie wskazuje się, że przepis art. 21 jest normą o charakterze ogólnym w stosunku do przepisu art. 64 Konstytucji RP, co uwidacznia chęć i podkreślenie ochrony prawa własności²⁶⁰. Można odnaleźć podobne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego w wyroku z dnia 30 października 2001 roku, że: „art. 21 ust. 1 Konstytucji ma - jako deklaracja zasad ustrojowych - bardziej ogólną treść niż art. 64 Konstytucji, który

²⁵⁸ Zob. Biuletyn Komisji Kodyfikacyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr XLII, s. 33 i n.

²⁵⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 roku, K 23/98, LEX nr 36178.

²⁶⁰ S. Jarosz-Zukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 533.

szczegółowo reguluje problematykę konstytucyjnej ochrony praw majątkowych²⁶¹. B. Banaszak stwierdza, że przepis art. 64 Konstytucji RP jest przepisem określającym konkretne prawa podmiotowe, co więcej jest on również podstawą do korzystania ze środków skonstruowanych dla jego ochrony, tutaj przykłada wskazać można skargę konstytucyjną²⁶².

W kontekście ochrony prawa własności na gruncie konstytucji RP potrzeba jeszcze odnieść się do regulacji zawartej w przepisie art. 64 ust. 3 określającej przesłanki ograniczenia własności, zgodnie z którym „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Ważnym elementem jest określenie owej istoty prawa własności²⁶³. Pomocnym w tym zakresie może okazać się orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 roku (P 11/98) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „określenie <istoty> prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków”. W wyroku z dnia 12 stycznia 1999 roku (P 2/98) wskazano, że „naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji”.

Jak wskazuje się w doktrynie, polska konstytucja stwarza mechanizmy kontroli, a więc system gwarancji, do którego zaliczyć można należące do

²⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30.10.2001 roku, K 33/00, LEX nr 49538.

²⁶² Zob. B. Banaszak, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, B Banaszak, Warszawa 2012, s. 385.

²⁶³ Zob. szerzej o zakazie naruszania istoty prawa własności S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 205-228.

podstawowych zasad ustroju zasady państwa prawa i legalizmu, system źródeł prawa z bezpośrednim stosowaniem konstytucji czy z sądowym modelem wymiaru sprawiedliwości, wskazane wartości kolizyjne i określone dopuszczalne ograniczenia praw i wolności oraz instytucjonalne środki praworządności – a więc środki przewidziane przez konstytucję²⁶⁴.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 roku

Konstytucjonalizm w Rosji zaczął się kształtować, podobnie zresztą jak to miało miejsce w Europie Zachodniej, w XVIII wieku, kiedy to absolutyzm monarszy został zachwiany przez ideologię oświecenia²⁶⁵. Doprowadziło to do powołania - za czasów Katarzyny II - pierwszej komisji konstytucyjnej, której prace jednak równie szybko zakończono – bowiem nie dawały się pogodzić z panującym systemem absolutystycznym²⁶⁶. Przyjmuje się, że manifest z 17 października 1905 roku, który wydany został przez cesarza Mikołaja II to pierwsza rosyjska pisana konstytucja²⁶⁷.

Obecnie obowiązująca Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta została w referendum ogólnonarodowym w dniu 12 grudnia 1993 roku. Rosja jest państwem federacyjnym, od wejścia w życie konstytucji określa się ją jako republikę o systemie prezydenckim²⁶⁸. Od 1992 roku państwo to posługuje się dwoma równorzędnymi nazwami oficjalnymi: Rosja (Rosija) oraz Federacja Rosyjska (Rosijskaja Fidieracija)²⁶⁹. W systematyce rosyjskiego prawa

²⁶⁴ D. Dudek, *op. cit.*, s. 28.

²⁶⁵ A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 4.

²⁶⁶ Por. L. Bazyłow, *Projekty konstytucyjne w Rosji w drugiej połowie XIX w.* [w:] *Wiek XIX. Prace ofiarowane J. Kieniewiczowi w 60 rocznicę urodzin*, Warszawa 1967, s. 413-422.

²⁶⁷ B. Starzec, Federacja Rosyjska, [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, red. B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 151.

²⁶⁸ M. Grzybowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Rosji*, [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, red. R. Grabowski, Warszawa 2007, s. 149.

²⁶⁹ *Ibidem*, s. 149.

konstytucyjnego wyróżnić można podział na prawa i wolności osobiste, wolności i prawa polityczne oraz prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne²⁷⁰. Konstytucja rosyjska wiele miejsca poświęca problematyce praw obywatelskich, dokonując bardzo szczegółowego wyliczenia – na co jak wskazuje A. Bosiacki – miało wpływ naruszenie konkretnych uprawnień w przeszłości²⁷¹.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej w swej systematyce dwukrotnie odnosi się do regulacji prawa własności, czyniąc to w rozdziale I „Podstawy ustroju konstytucyjnego” oraz w rozdziale drugim poświęconym prawom i wolnościom człowieka i obywatela. Już na początku tejże regulacji prawnej dostrzec można chęć podkreślenia wartości praw i wolności człowieka, które są – zgodnie z art. 2 Konstytucji Rosji – wartością najwyższą. Obowiązek ich ochrony, przestrzegania i uznawania jest powinnością państwa.

W odniesieniu do ochrony własności prywatnej ustrojodawca rosyjski zdecydował się na stworzenie jako zasady ustrojowej wyrażonej w przepisie art. 8 ust. 2 - równej ochrony dla własności prywatnej, państwowej, municypalnej oraz innych form własności – będącą niejako rozwinięciem zasady równości względem prawa²⁷². W Konstytucji RP nie ma obecnie rozróżnienia, tak jak jest to w przypadku regulacji rosyjskiej, różnych form i typów własności. Taki podział istniał do czasu uchwalenia ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku – o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Zasada równej ochrony własności, jak wskazuje J. Matwiejuk, jest powiązana z zasadą swobody działalności gospodarczej, bowiem zgodnie

²⁷⁰ J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa-Poznań 2009, s. 391.

²⁷¹ A. Bosiacki, *op. cit.*, s. 28.

²⁷² Art. 8 ust. 2 Konstytucji Federacji Rosyjskiej: *W Federacji Rosyjskiej uznaje się i chroni na równi własność prywatną, państwową, municypalną oraz inne formy własności.*

z postanowieniami konstytucyjnymi, państwo obok tego, że zapewnia wolność prowadzenia działalności gospodarczej, gwarantuje równą dla wszystkich ochronę własności, bez względu na jej formę²⁷³.

Podkreślenie ochrony własności prywatnej znalazło również odzwierciedlenie w przepisach znajdujących się w rozdziale drugim zatytułowanym „Prawa i wolności człowieka i obywatela”. Przepis artykułu 35 odnosi się do tego zagadnienia w sposób bardzo lakoniczny stanowiąc, że „własność prywatna jest chroniona przez prawo”. W dalszej zaś jego części wskazano podstawy pozbawienia własności prywatnej, wskazując na wyrok sądowy.

Przesłanki wywłaszczenia określono pod warunkiem ich realizacji na cele państwowe oraz uprzedniego i równowartościowego odszkodowania. W polskiej regulacji prawnej zdecydowano się określając przesłanki wywłaszczenia na sformułowanie „słuszne odszkodowanie”. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2016 roku: „O *słusznym odszkodowaniu* można mówić nie tylko, gdy jest ono odpowiadające wartości rynkowej, a więc co do jego wysokości, ale także o jego ustaleniu w rozsądnym terminie od przejścia prawa własności²⁷⁴”. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniając dlaczego polski ustrojodawca posłużył się stwierdzeniem „słuszne” nie zaś „pełne odszkodowanie”, podkreślił, że słuszne odszkodowanie jest kategorią bardziej elastyczną²⁷⁵. Nie zmienia to faktu, że utrwalone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego łączące słuszość odszkodowania z wartością wywłaszczonej nieruchomości.

²⁷³ J. Matwiejuk, *Rosja*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, red. M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 290.

²⁷⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 roku, sygn. akt. I OSK 1137/14, LEX nr 2035931.

²⁷⁵ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2004 roku, SK 11/02, LEX nr 121570.

Jak wskazano w samej regulacji konstytucyjnej Federacji Rosyjskiej, prawa i wolności człowieka i obywatela – do których to zalicza się również własność prywatną i jej ochronę (art. 35 Konstytucji Rosji) – zgodnie z przepisem art. 64 tworzą „podstawy statusu prawnego jednostki w Federacji Rosyjskiej i mogą być zmienione wyłącznie w trybie przewidzianym niniejszą Konstytucją”.

Podobnie jak ma to miejsce w innych europejskich rozwiązaniach konstytucyjnych przewidziano instytucję skargi konstytucyjnej o naruszenie praw i wolności obywateli (art. 125 ust. 4 Konstytucji Rosji). Ponadto przepis art. 46 wskazuje na sądową ochronę praw i wolności gwarantowaną konstytucyjnie każdemu, wymieniając ponadto, możliwość zaskarżenia do sądu decyzji i działania lub zaniechania organów władzy państwowej, organów samorządu terytorialnego, organizacji społecznych i osób urzędowych. Dodatkowo każdy ma prawo – w przypadku wyczerpania drogi krajowej – zwrócenia się do międzypaństwowych organów ochrony praw i wolności człowieka.

Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 roku

Jako początek nowożytnego państwa hiszpańskiego uważa się wiek XV – kiedy to Izabela Kastylijska i Ferdynand Aragoński poprzez zawarcie związku małżeńskiego połączyli w jedno Królestwo Hiszpanii – królestwo Kastylii i Aragonii²⁷⁶.

Hiszpania jest największym państwem na Półwyspie Iberyjskim. Pod względem systemu politycznego jest to monarchia parlamentarna, na co wskazuje przepis art. 1 ust. 3 hiszpańskiej konstytucji, stanowiąc iż: „Formą

²⁷⁶ M. Chrzanowski, *Stabilność systemu konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, red. S. Bożyk, s. 385.

polityczną państwa hiszpańskiego jest monarchia parlamentarna²⁷⁷. Obecna obowiązująca Konstytucja Hiszpanii została przyjęta w obu Izbach Korteżów, a następnie w ogólnokrajowym referendum. Konstytucja uchwalona w 1978 roku, została oficjalnie proklamowana przez Króla Juana Carlosa 27 grudnia i jest obowiązującą do dnia dzisiejszego. Pod względem organizacyjnym konstytucja zaliczana jest do konstytucji sztywnych – a więc posiada szczególną procedurę jej zmiany – chroniącą przed częstymi nowelizacjami²⁷⁸. Od chwili uchwalenia zmieniono ją tylko dwukrotnie.

W tytule pierwszym zatytułowanym „O podstawowych prawach i obowiązkach” – podzielonym na rozdziały i sekcje, kwestie związane z prawami i wolnościami obywatela są bardzo rozbudowane i szczegółowe, na co miało wpływ jak wskazuje T. Mołdawa zniewolenie za czasów frankistowskich.²⁷⁹ W systematyce konstytucyjnej Hiszpanii można dostrzec podział praw i wolności na dwie zasadnicze grupy, do których przynależność determinowana jest poziomem przyznanej im ochrony prawnej²⁸⁰.

W rozdziale drugim „Prawa i wolności” w sekcji drugiej „O prawach i obowiązkach obywateli” przepis art. 33 ust. 1 stanowi o tym, że „uznaje się prawo do własności prywatnej i dziedziczenia”. Prawo to chronione jest na drodze sądowej ale w przeciwieństwie do praw znajdujących się w pierwszej grupie nie przysługuje w celu ochrony szersze uprawnienie, czyli skarga konstytucyjna²⁸¹.

Przepis art. 33 ust. 3 stanowi o tym, że nikt nie może być pozbawiony mienia i praw inaczej niż z powodów usprawiedliwionych względami użyteczności publicznej lub interesu społecznego, za odpowiednim

²⁷⁷ Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978, tłum. Tadeusz Mołdawa. Warszawa, 1993. Tekst wraz z ostatnią zmianą z 27 sierpnia 1992 roku.

²⁷⁸ M. Chrzanowski, *op. cit.*, s. 390.

²⁷⁹ T. Mołdawa, *System Konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 32.

²⁸⁰ *Ibidem*, s. 33.

²⁸¹ *Por. ibidem*, s. 33-34.

odszkodowaniem i zgodnie z postanowieniami ustaw. Jest to regulacja bardzo podobna do określenia instytucji wyłączenia w prawie polskim – bowiem polska regulacja wskazuje jako przesłanki cel publiczny i słusze odszkodowanie.

Jak wskazuje się w literaturze rozbudowanie instytucjonalno-proceduralnego systemu gwarancyjnego praw i wolności ma związek z ich ograniczaniem w okresie rządów gen. Franco²⁸². Przepis art. 24 Konstytucji Hiszpanii jasno podkreśla, że: „1. Wszyscy mają prawo do otrzymania skutecznej opieki sędziów i sądów w zakresie realizacji swych praw i prawnie uzasadnionych interesów. W żadnym wypadku nie można nikogo pozbawić możliwości dochodzenia swych praw”. Konstytucja hiszpańska przewiduje ochronę praw i wolności w niej wyrażonych, poprzez związanie tymi prawami i wolnościami władz publicznych (art. 53 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii). Ograniczenie prawa własności – jako prawa wyrażonego w przepisach konstytucyjnych może być dokonane tylko w drodze ustawy, która musi jednak uszanować zasadniczą treść tych praw (art. 53 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii).

Patrząc na przepis art. 161 pkt b hiszpańskiej ustawy zasadniczej wskazujący kompetencje Trybunału Konstytucyjnego wyróżnić można działalność owego organu w zakresie rozpatrywania - *recurso de amparo* - „skargi o ochronę praw w związku z pogwałceniem praw i wolności wymienionych w art. 53 ust. 2 niniejszej Konstytucji, w wypadkach i formie ustalonych przez ustawę”. Jednak dokonując analizy przepisów konstytucyjnych oraz ustawy organicznej, dochodzi się do wniosku, że prawo do własności prywatnej i dziedziczenia nie podlega ochronie prawnej – poprzez skargę konstytucyjną – *recurso de amparo*²⁸³.

²⁸² *ibidem*, 36.

²⁸³ Zob. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 26.

Ustawa zasadnicza Węgier jako przykład regulacji wskazującej na możliwość podjęcia konkretnego działania wobec naruszenia prawa własności

Ustawa zasadnicza Węgier jest najmłodszym aktem prawnym tej rangi we współczesnej Europie. Uchwalona została w dniu 18 kwietnia 2011 roku, zaś jej podpisanie przez prezydenta tegoż państwa nastąpiło 25 kwietnia. Nowa konstytucja zawiera szereg zmian, począwszy od nazwy państwa, które obecnie nazywa się Węgry – zastępując tym samym używaną wcześniej Republikę Węgierską.

W przepisie art. I ust. 1., w bardzo jasny i precyzyjny sposób wskazano, że: ”Należy szanować podstawowe – nienaruszalne i niezbywalne prawa CZŁOWIEKA. Ich ochrona jest pierwszorzędnym obowiązkiem państwa”²⁸⁴. Podkreśla się również uniwersalnie stosowaną regułę o możliwości ograniczenia tych praw „wyłącznie w stopniu bezwzględnie koniecznym i jedynie z uwagi na potrzebę realizacji innego prawa podstawowego, bądź obrony wartości konstytucyjnych – z poszanowaniem istoty treści tego prawa oraz proporcjonalnie do celu, który ma być osiągnięty” (art. I ust. 3).

Konstytucja Węgier wprost wskazuje na dostępne środki przysługujące w przypadku naruszenia prawa własności stanowiąc w artykule V, że każdemu przysługuje uprawnienie do odparcia bezprawnego, bezpośrednio zagrażającego ataku skierowanego wobec niego lub jego własności – wykazując tym samym horyzontalne działanie norm konstytucyjnych, bowiem adresatem tegoż uregulowania jest „każdy”.

²⁸⁴ Konstytucja Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 roku, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2011, tłumaczenie Jerzy Snopek.

Artykuł XIII podkreśla prawo każdego do własności i dziedziczenia, podnosząc przy tym, że własność wiąże się z odpowiedzialnością społeczną. W bardzo szczegółowy sposób określono możliwość wywłaszczenia – wskazując, że może ono nastąpić „tylko w sytuacji wyjątkowej i w interesie publicznym – w przypadkach i przy użyciu metod określonych prawem – za pełnym, bezwarunkowym i bezzwłocznym odszkodowaniem” (art. XIII ust. 2).

Podsumowanie

Prawo własności już od najdawniejszych czasów stanowi ważny element jeśli chodzi o relacje między państwem – jako gwarantem ochrony przyznanych praw, a obywatelem jako uprawnionym do korzystania z nich. Umieszczenie regulacji dotyczącej własności w akcie prawnym tego rzędu, jakim jest Konstytucja podkreśla rolę i istotę przypisywaną własności przez ustrojodawcę. Określenie prawa własności w normach konstytucyjnych rodzi zatem po stronie ustawodawcy zwykłego obowiązki w postaci nakazu ochrony tegoż prawa, poprzez stworzenie odpowiednich procedur, na co wskazał między innymi polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2013 roku (P 12/2011) podkreślając, że „chodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać²⁸⁵”.

W doktrynie uważa się, że umieszczenie w normie rangi konstytucyjnej nakazu ochrony prawa własności można rozmieć dwutorowo. Otóż, po

²⁸⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2013 roku, P 12/11, Dz. U. z 2012 r., poz. 1472.

pierwsze od strony pozytywnej jako obowiązek udzielenia pomocy ze strony państwa oraz po wtóre jako zakaz nieuzasadnionego wywłaszczenia²⁸⁶.

Podsumowując można stwierdzić, że każde z państw europejskich podkreśla rolę i istotę jaką przypisuje własności i jej ochronie poprzez umieszczenie regulacji prawnej w tym zakresie w akcie konstytucyjnym.

²⁸⁶ Por. M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, LEX/el

mgr Adam Rzetecki

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Budżet państwa jako narzędzie ochrony bezpieczeństwa finansowego na przykładzie Hiszpanii i Portugalii

Wprowadzenie

Budżet państwa definiowany jest jako podstawowy plan jego działalności finansowej, obejmujący scentralizowane zasoby pieniężne, będące materialną podstawą realizacji wyznaczonych mu zadań²⁸⁷. Z uwagi na jego doniosłą rolę w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania kraju, w większości konstytucji (w Polsce w Rozdziale X Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.)²⁸⁸ znajdują się stosowne regulacje dotyczące, na przykład procedury budżetowej, kontroli wykonania budżetu, czy też dopuszczalnego poziomu deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Podobnie jest w przypadku ustaw zasadniczych Hiszpanii oraz Portugalii, które od kilku lat stawiają czoła problemowi nadmiernego zadłużenia, u źródeł którego leży krótkowzroczna polityka rządów, przez wiele lat dość swobodnie gospodarujących środkami publicznymi²⁸⁹. Przyczyna kryzysu, będącego częścią globalnego kryzysu finansowego, tkwi jednak w nadmiernym

²⁸⁷ J. Głuchowski, *Charakterystyka budżetu państwa*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Głuchowski, R. Hutowski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, Toruń 2005, s. 33.

²⁸⁸ M. Kallas, *Rozdział X w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, online: <<https://sip.lex.pl/#/komentarz/587539726/337166>>, [dostęp: 05.12.2016].

²⁸⁹ *General government gross debt, Eurostat table, 2003–2010*, online: <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tsieb090>> [dostęp: 09.12.2016].

poziomie długu publicznego²⁹⁰. Nie doszłoby do tego, gdyby nie liberalny charakter regulacji dotyczących kwestii budżetowych, polegający na braku sztywnych postanowień odnośnie dopuszczalnego poziomu zadłużenia państwa. Konieczność zapobieżenia dalszej erozji finansów krajów Półwyspu Iberyjskiego, przyczyniła się do uwidocznienia roli budżetu państwa, rozumianego jako podstawowe narzędzie ochrony bezpieczeństwa finansowego. Potrzebne było więc odpowiednie zmodyfikowanie prawa, zmierzające do wzrostu roli tych postanowień ustaw zasadniczych, które odnoszą się do procedury budżetowej czy wprowadzają, niefunkcjonujące wcześniej, ograniczenia nadmiernego zadłużenia.

Procedura budżetowa w państwach Półwyspu Iberyjskiego

Ustawa budżetowa swą szczególną pozycję na tle innych ustaw, zawdzięcza materii, którą reguluje²⁹¹. Dysponowanie środkami publicznymi jest bowiem naturalną konsekwencją wynikającą ze sprawowania władzy politycznej. W piśmiennictwie prezentowane jest stanowisko, że ustawodawstwo budżetowe w sposób nierozzerwalny wiąże się z rozwojem parlamentaryzmu, a jego uchwalanie to jedno z najważniejszych zadań każdego parlamentu²⁹². Można zatem dojść do wniosku, że sposób opracowywania oraz uchwalenia budżetu, stanowi jedną z przesłanek świadczących o tym, iż państwo przestrzega reguł demokracji. Ma to szczególne znaczenie w kontekście doświadczeń historycznych opisywanych państw, które w latach 70-tych XX wieku odeszły od dyktatury, zmierzając

²⁹⁰ M. Gajda-Kantorowska, *Przyczyny i konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro*, [w:] *Perspektywa - wyzwania współczesnej gospodarki*, (red.) M. Buszko, D. Krupa, A. Drews, t. I, Toruń 2015, s. 120-129.

²⁹¹ W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 36-40.

²⁹² M. Bartoszewicz, *Art. 219 w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, online: < <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587599208/396648> >, [dostęp: 13.01.2017].

w kierunku demokracji²⁹³. Pod pojęciem procedury budżetowej kryją się wyznaczone prawem zasady postępowania organów państwowych oraz jednostek wykonujących budżet w trakcie opracowywania, uchwalania i jego wykonania²⁹⁴. W ogólnym zarysie procedury budżetowe państw iberyjskich są zbliżone do polskich rozwiązań. Elementem wspólnym jest bowiem wyjątkowa rola rządu, polegająca na inicjowaniu działań ustawodawczych, jak również odpowiedzialności za wykonanie ustawy budżetowej, a także wpływ parlamentu na kształt tego aktu prawnego. Różnice dotyczą natomiast kwestii pomniejszych, a wynikają z odmiennej kultury prawnej oraz tradycji sprawowania władzy.

Procedura budżetowa w Hiszpanii

W hiszpańskiej procedurze budżetowej dostrzec można wiele podobieństw do rozwiązań stosowanych w Polsce. Jak wynika wprost z art. 134 Konstytucji Królestwa Hiszpanii²⁹⁵, opracowanie budżetu państwa to zadanie Rządu, natomiast do Kortezów Generalnych (czyli „reprezentacji ludu hiszpańskiego”, składającej się z Kongresu Deputowanych o charakterze ogólnopolitycznym i Senatu stanowiącego izbę reprezentacji terytorialnej, czyli prowincji hiszpańskich)²⁹⁶ należy rozpatrzenie, wprowadzenie niezbędnych zmian i jego uchwalenie. Projekt ustawy budżetowej powinien być złożony przed 1 października każdego roku²⁹⁷. Zauważyć należy, że identyczny termin został wyznaczony w Polsce, bowiem art. 222 Konstytucji

²⁹³ T. Miłkowski, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 2009, s. 395-397.

²⁹⁴ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1994, s. 96.

²⁹⁵ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993.

²⁹⁶ M. Chrzanowski, *Stabilność systemu konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 389.

²⁹⁷ L. Gonzalo y González, *El sector público en España. El sujeto y el campo de actividad financiera pública. Regimen presupuestario de las Administraciones public as*, Madryt 2005, s. 156.

w zw. z art. 141 Ustawy o finansach publicznych²⁹⁸, Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i przedkłada Sejmowi do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy²⁹⁹. Termin rozpoczęcia prac nad projektem nie jest w żaden sposób wyznaczony przez hiszpańskie prawo. Z uwagi na złożoność materii, której dotyczy opisywany akt prawny, mogą one trwać permanentnie. Należy zaznaczyć jednocześnie, iż jednostki dotowane z budżetu są zobowiązane każdorazowo, przed 1 maja poprzedzającym rok budżetowy, złożyć kompletną dokumentację dotyczącą ich wydatków³⁰⁰. W literaturze wskazuje się, że hiszpański rząd, opracowując projekt budżetu, musi wziąć pod uwagę następujące czynniki: 1) prognozy makroekonomiczne, 2) planowane wydatki poszczególnych ministerstw, 3) inne priorytety państwa 4) przewidywane dochody budżetowe³⁰¹.

Ogłoszenie projektu ustawy w izbie niższej hiszpańskiego parlamentu (Izbie Deputowanych) rozpoczyna dyskusję nad nim. Deputowani i grupy parlamentarne mogą, w okresie 15 dni, zgłaszać poprawki na piśmie za pośrednictwem Prezydium Komisji. Dotyczyć mogą one zarówno całości ustawy, jak i poszczególnych artykułów. Warto wskazać, że poprawki odnoszące się do całości projektu mogą dotyczyć wyłącznie celowości lub zasad adresowanych względem ustawy, a ponadto wiążą się z koniecznością przekazania Rządowi alternatywnego projektu. Wymóg ten ma zapewne na celu zapobiec przypadkom nieuzasadnionego paraliżu prac parlamentarnych. Co więcej, poprawki takie mogą być zgłaszane wyłącznie przez grupy parlamentarne. Debata generalna nad projektem ustawy budżetowej odbywa

²⁹⁸ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.

²⁹⁹ W. Sokolewicz, *O osobliwościach ustawy budżetowej ...op.cit.*, s. 36-39.

³⁰⁰ J. Marczak, *Budżet i procedura budżetowa w Hiszpanii*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Bałystok 2012, s. 154.

³⁰¹ A. Bustos Gisbert, *Lecciones de Hacienda Publica*, Madryt 2007, s. 158.

się na posiedzeniu plenarnym, a skutkować może zwrotem projektu Rządowi lub też zakończyć się w sposób pozytywny, czyli zaakceptowaniem i niezwłocznym przekazaniem do prac w Komisji Budżetowej³⁰². Prace Komisji zmierzają do opracowania sprawozdania bazującego na projekcie i zgłoszonych poprawkach, które wraz z ewentualnymi zdaniem odrębnymi przedstawia się Kongresowi Deputowanych. Następnie w izbie niższej toczy się dyskusja nad opinią Komisji Budżetowej, zakończona głosowaniem. W przypadku jej przyjęcia, projekt zostaje przekazany do Senatu, natomiast w razie odrzucenia powraca do prac w obrębie Komisji Budżetowej³⁰³. Procedura senacka ma charakter przyspieszony, bowiem izba wyższa hiszpańskiego parlamentu ma jedynie 20 dni na ustosunkowanie się do projektu ustawy. Analogiczne rozwiązanie zastosowano w art. 223 Konstytucji RP. Wynika to z faktu, iż Senat, w obydwu państwach, ma mniejsze znaczenie polityczne od izby teoretycznie niższej i pełni względem jej niejako pomocniczą rolę. Prezydium Senatu, w ciągu 4 dni, przedstawia poprawki o charakterze całkowitym albo częściowym, które wraz z projektem przekazuje Komisji Budżetowej w Senacie. Ona natomiast sporządza opinię, którą Senat rozpatruje na posiedzeniu. W efekcie projekt ustawy budżetowej może być przyjęty bez poprawek, z poprawkami, które i tak mogą być odrzucone przez Kongres Deputowanych zwykłą większością głosów lub zgłosić *veto* w stosunku do tekstu Kongresu, które ten może odrzucić, ale już absolutną większością głosów³⁰⁴.

Procedura budżetowa w Portugalii

Tryb przygotowania budżetu Portugalii jest określony w ustawie

³⁰² Ibidem., 162-164.

³⁰³ J. Marczak, *Budżet i procedura budżetowa... op.cit.*, s. 155.

³⁰⁴ OECD, *Budget for results in Spain: lessons learned after two decades of reform by Eduardo Zapico Goñi*, online: < <https://www.oecd.org/spain/2497137.pdf> >, [dostęp: 06.01.2017].

z 20 lutego 1991 roku o przyjmowaniu budżetu państwa, która uszczegóławia regulacje konstytucyjne. Wynika z niej, że wyłączna inicjatywa ustawodawcza przysługuje Rządowi, który jest zobowiązany do przedstawienia projektu budżetu państwa najpóźniej do 15 października³⁰⁵. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że projekt ten powinien być zgodny z planami ogólnopaństwowymi, ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań wynikających z zawartych umów i kontraktów. Zasada ta jest pewną odmiennością, typową dla Portugalii. W konstytucji mniejszego z państw Półwyspu Iberyjskiego silny akcent położony jest na tworzenie planów rozwoju gospodarczego (art. 90 – 92), które z założenia mają zapewnić harmonijny rozwój poszczególnych sektorów i regionów. Za ich opracowywanie odpowiedzialna jest Rada Ekonomiczna i Społeczna (port. *Conselho Económico e Social*)³⁰⁶, w skład której wchodzi przedstawiciele Rządu, organizacji pracowniczych, regionów rodzin itp. Wynika to ze zdecydowanie socjalnego charakteru państwa. Plany te, z uwagi na swój charakter, determinują kształt życia gospodarczego Portugalii, a zatem ich postanowienia muszą być uwzględniane przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej. Portugalskie plany ogólnopaństwowe mogą przywoływać na myśl Wieloletnie Plany Finansowania Państwa³⁰⁷, jednakże różnice między nimi są znaczące. Przede wszystkim polskie rozwiązanie ma charakter pomocniczy dla budżetu państwa, mający ułatwić planowanie i prognozowanie polityki finansowej w perspektywie kilkuletniej. Natomiast plany ogólnopaństwowe determinują kształt projektu budżetu i są tworzone z myślą o rozwoju poszczególnych sektorów i regionów w perspektywie

³⁰⁵ OECD, *OECD Review of Budgeting in Portugal*, online: < <https://www.oecd.org/portugal/42007470.pdf> >, [dostęp: 06.01.2017].

³⁰⁶ Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, online: < <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia2011.html> >, [dostęp: 01.01.2017].

³⁰⁷ Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 128-130.

długoterminowej.

Projekt ustawy budżetowej jest rozpatrywany przez Zgromadzenie Republiki (jednoizbowy portugalski parlament). W pierwszej kolejności, w oparciu o określony ustawowo kalendarz, Konferencja Przewodniczących Klubów Parlamentarnych (przewodniczący i wiceprzewodniczący izby, sekretarze i przewodniczący klubów parlamentarnych) opracowuje ramy czasowe podejmowanych działań. Następnie główną część prac parlamentarnych nad projektem podstawowego planu działalności finansowej państwa, rozpoczyna debata ogólna dotycząca założeń ustawy budżetowej³⁰⁸. W ramach debaty ogólnej, toczącej się na posiedzeniu plenarnym, rozpatruje się artykuły dotyczące nowych podatków (podstaw opodatkowania, stawek i odpisów podatkowych, gwarancji i zwolnień dla podatników), likwidacji podatków, spraw związanych z zaciąganiem zobowiązań przez państwo³⁰⁹. Pewną odmiennością w stosunku do rozwiązań funkcjonujących w Polsce jest to, że w opisywanym kraju przy okazji procedury budżetowej decyduje się również o podatkach. Podobnie rzecz ma się w Hiszpanii, w której budżet określa kwotę ulg podatkowych i mimo, iż ustawa ta nie kreuje samodzielnie nowych podatków, to może wprowadzać zmiany w już istniejących, jeśli zezwala na to właściwa ustawa podatkowa. Może to rodzić pokusę dostosowywania rozwiązań w sferze fiskalnej na potrzeby projektu konkretnej ustawy budżetowej. W naszym systemie prawnym powyższe kwestie regulowane są w innych ustawach, aniżeli opisywana, co wydaje się być rozwiązaniem właściwym³¹⁰.

³⁰⁸ U. Smółkowska, *Procedury uchwalania ustawy budżetowej i kontroli parlamentarnej w Portugalii*, online: < http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-909.pdf >, [dostęp: 08.01.2017].

³⁰⁹ OECD, *OECD Review of Budgeting in Portugal*, online: < <https://www.oecd.org/portugal/42007470.pdf> >, [dostęp: 06.01.2017].

³¹⁰ A. Nowak, I. Nowak, *Podstawa konstytucyjna do nakładania podatków*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1-2, s. 207-211.

Kolejny etap procedury budżetowej stanowi tzw. debata szczegółowa, w ramach której omawia się budżety poszczególnych ministerstw z udziałem zainteresowanych ministrów. Wówczas głosuje się na, niewymienione wcześniej, artykuły ustawy budżetowej, na posiedzeniach Komisji Ekonomii, Finansów i Planowania (zwanej również Komisją budżetową)³¹¹. Jest to kolejny element typowy dla Portugalii, bowiem na ogół rola Komisji sprowadza się do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac parlamentu. Tu natomiast podejmuje ona kluczowe decyzje w ramach procedury budżetowej. Opisany sposób głosowania nad artykułami projektu ustawy z uwagi na ich treść, nie zamyka jednak drogi do ich oceny przez Zgromadzenie, ponieważ ma ono prawo poddać pod głosowanie każdy artykuł projektu, jeżeli co najmniej 1/10 posłów wyrazi taką wolę³¹². Tę część prac wieńczy głosowanie nad całością ustawy budżetowej. Portugalski parlament ma czas na uchwalenie budżetu państwa do 15 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Przyjęty projekt ustawy jest niezwłocznie kierowany do prezydenta Republiki w celu dokonania promulgacji w terminie 14 dni. Może się zdarzyć, że Zgromadzenie Narodowe nie zdąży przyjąć projektu budżetu w ustawowym terminie. Wówczas obowiązywać będzie budżet z roku poprzedniego, a Rząd ma 90 dni na przedstawienie nowego projektu, licząc od dnia odrzucenia projektu przez Zgromadzenie. Obowiązuje jednakże zasada, że wydatki miesięczne są realizowane w wysokości 1/12 wydatków zamieszczonych w zestawieniach tabelarycznych³¹³. Rozwiązanie to nie jest znane w polskim systemie prawnym, gdzie w razie nieuchwalenia budżetu w terminie, stosuje

³¹¹ OECD, *OECD Review of Budgeting in Portugal*, online: < <https://www.oecd.org/portugal/42007470.pdf> >, [dostęp: 06.01.2017].

³¹² Ibidem.

³¹³ U. Smółkowska, *Procedury uchwalania ustawy budżetowej i kontroli parlamentarnej w Portugalii*, online: < http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf/i-909.pdf >, [dostęp: 08.01.2017].

się tymczasowo ustawę o prowizorium budżetowym³¹⁴, która jest aktem prawnym niezwiązanym z poprzednią ustawą budżetową. Należy przyznać, że rodzime rozwiązanie wydaje się być bardziej rozsądne, ponieważ postanowienia wyrażone we wcześniejszym planie finansowym działalności państwa, w ciągu roku mogą się zdezaktualizować. Prowizorium ponadto gwarantuje ustawodawcy większą swobodę i dodatkowy czas na korektę zaniedbań.

Regulacje zapobiegające nadmiernemu zadłużeniu państwa

Z treści ustaw zasadniczych państw Półwyspu Iberyjskiego, w brzmieniu sprzed kilku lat, wynika, że kwestie dotyczące budżetu państwa uregulowane były w sposób dość lakoniczny, sprowadzający się głównie do zdefiniowania, czym jest wspomniany plan finansowy, wyznaczenia ogólnych zasad procedury budżetowej i kontroli wykonania budżetu. Brakuje natomiast regulacji, skutecznie ograniczających poziom wydatków i chroniących państwo przed nadmiernym zadłużeniem. Jeśli dodatkowo uwzględnimy socjalny charakter obydwu krajów, wzmocniony przez krótkowzroczną politykę finansową rządzących, zrozumiemy, że kryzys zadłużenia, który je ogarnął, był następstwem tych zaniedbań. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że być może nie doszłoby do tej sytuacji, gdyby nie brak regulacji konstytucyjnych określających dopuszczalny poziom deficytu budżetowego i długu publicznego. Zatem, aby uniknąć negatywnych skutków nierozsądnego dysponowania groszem publicznym w przyszłości, należało zmodyfikować dotychczasowe regulacje prawne, tak aby budżet państwa mógł stać się narzędziem ochrony bezpieczeństwa finansowego.

³¹⁴ M. Zubik, *Ustawa o prowizorium budżetowym w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5, s. 21.

Hiszpania, wzorując się na innych państwach członkowskich UE, na przykład na Niemczech³¹⁵, znowelizowała swoją Konstytucję poprzez wprowadzenie do niej reguły mającej przyczynić się do zagwarantowania stabilności budżetu. Reformę przeprowadzono wbrew obawom odnośnie zmian w polityce socjalnej, które mogłaby ona spowodować. Zmiana artykułu 135 Konstytucji Królestwa Hiszpanii miała na celu wprowadzenie zasady stabilności finansowej i ograniczenie deficytu budżetowego, wypełniając postanowienia art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹⁶. Uzasadnieniem dla radykalnych zmian było przede wszystkim dostrzeżenie strukturalnego znaczenia stabilności budżetowej: „stanowiącej warunek zdolności państwa do działania, utrzymania i rozwoju państwa socjalnego proklamowanego w art. 1 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz – w swoich najdalej idących konsekwencjach – obecnego i przyszłego dobrobytu naszych obywateli.”³¹⁷ Nowelizacja nałożyła na wszystkie organy administracji publicznej obowiązek kierowania się w swojej działalności zasadą stabilności budżetowej, a jednocześnie zobowiązała państwo oraz wspólnoty autonomiczne do tego, by deficyt nie przekroczył limitu ustalonego przez Unię Europejską dla jej państw członkowskich³¹⁸. Art. 135 ust. 2 Konstytucji hiszpańskiej dotyka kwestii maksymalnego poziomu deficytu budżetowego, delegując do ustawy regulującej poziom deficytu w odniesieniu do produktu krajowego brutto. Ponadto wysokość długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto całego państwa nie może przekroczyć poziomu

³¹⁵ *Hiszpania: Senat przegłosował zmiany w Konstytucji*, online: < <http://www.pb.pl/2484826,13835,hiszpania-senat-przeglosowal-zmiany-w-konstytucji> >, [dostęp: 08.01.2017].

³¹⁶ X. Ballart, E. Zapico, *Budget reform in Spain*, [w:] *The Reality of Budget Reform: Counting the Consequences in 11 Advanced Democracies*, J. Wanna, L.Jensen, J. de Vries, Londyn 2010, s. 13.

³¹⁷ Boletín Oficial del Estado, núm. 233, de 27 de septiembre de 2011.

³¹⁸ X. Ballart, E. Zapico, *Budget reform...op.cit.*, s. 13.

odniesienia ustalonego w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹⁹. Należy w tym miejscu przypomnieć, że tego typu rozwiązania są od dawna obecne w polskiej ustawie zasadniczej, ponieważ art. 216 ust. 5 Konstytucji stanowi, że: „ Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.”³²⁰ W piśmiennictwie przyjmuje się, że przepis ten należy traktować jako formę recypowania do krajowego porządku prawnego fiskalnego warunku konwergencji z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Umieszczenie ograniczenia długu publicznego w ustawie zasadniczej uwiarygodnia Polskę i świadczy o stabilności polityki fiskalnej³²¹. Polski ustawodawca dostrzegał bowiem rolę budżetu państwa jako narzędzia bezpieczeństwa finansowego kraju i zabezpieczył się przed niegospodarnością w dysponowaniu środkami publicznymi. Warto wskazać, że nowelizacja hiszpańskiej konstytucji zawiera wyjątek dopuszczający przekroczenie poziomu deficytu budżetowego i wysokości długu publicznego w sytuacji katastrof naturalnych, recesji gospodarczej lub nagłych, wyjątkowych sytuacji, szkodzących równowadze społeczno-gospodarczej. Jednakże wymaga to akceptacji absolutnej większości członków Kongresu Deputowanych. Art. 135 ust. 4 przewiduje, że wyłącznie nadzwyczajne okoliczności mogą spowodować zawieszenie ograniczeń wprowadzonych nowelizacją z 27 września 2011 roku, a warunek polegający na dodatkowym potwierdzeniu ich przez izbę niższą parlamentu, ma stanowić sygnał, iż ustawodawca nie przewiduje innych przypadków złagodzenia dyscypliny finansów publicznych.

³¹⁹ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2011.

³²⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t.j. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

³²¹ P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011, s. 232.

Portugalia, w odróżnieniu od wschodniego sąsiada, nie wprowadziła, w ramach walki z kryzysem, nowych rozwiązań zapobiegających nadmiernemu zadłużeniu. Niemniej jednak, w treści tamtejszej ustawy zasadniczej, dostrzegalna jest regulacja, która może zostać wykorzystana do zagwarantowania, niezagrażającego finansom kraju, poziomu długu publicznego. Art. 105 ust. 4 stanowi bowiem, że „budżet przewiduje dochody potrzebne do pokrycia wydatków, przy czym ustawa określa zasady jego wykonywania, a także warunki, którym podlega zaciąganie długu publicznego (...).”³²² Z zacytowanego przepisu można odkodować postulat równowagi budżetowej polegającej na dążeniu do zbilansowania dochodów i wydatków. Jednocześnie portugalski ustawodawca, dostrzegając realia otaczającej rzeczywistości, dopuszcza zaciąganie długu publicznego, którego racjonalne granice określa ustawa.

Kontrola wykonania ustawy budżetowej w Hiszpanii oraz Portugalii

W odniesieniu do kontroli wykonywania budżetu w Hiszpanii, wyróżnia się dwa jej rodzaje – wewnętrzną (tzw. autokontrolę), a także zewnętrzną. Pierwsza z nich odnosi się do większości podmiotów objętych budżetem państwa, a jej organem jest Generalna Inspekcja Finansowa Kontroli Państwa (hiszp.: *la Intervención General de la Administración del Estado*)³²³. Z kolei w odniesieniu do zewnętrznej kontroli wykonywania budżetu, organem właściwym jest, podlegający bezpośrednio Korteżom Generalnym, Trybunał Obrachunkowy. Podstawę prawną dla jego funkcjonowania daje art. 136 hiszpańskiej ustawy zasadniczej³²⁴. Zgodnie z nim Trybunał jest

³²² Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, online: < <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia2011.html> >, [dostęp: 01.01.2017].

³²³ A. Bustos Gisbert, *Lecciones ...op.cit.*, s. 167.

³²⁴ J. Marczak, *Budżet i procedura budżetowa ...op.cit.*, s. 157.

najwyższym organem kontroli rachunków i działalności gospodarczej państwa, a także sektora publicznego. Do 31 sierpnia roku następującego po roku budżetowym opracowywany jest rachunek generalny Państwa za dany rok. Trybunał Obrachunkowy, działając z upoważnienia Korteżów, w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy, weryfikuje jego poprawność i ocenia działalność. Skutkiem prac Trybunału jest sporządzenie rocznej informacji, w której informuje on o ewentualnych naruszeniach oraz o przesłankach odpowiedzialności³²⁵. W Portugalii, zgodnie z art. 107 konstytucji, wykonanie budżetu podlega kontroli, nazwanego identycznie jak u jej wschodniego sąsiada organu, Trybunału Obrachunkowego, ale również Zgromadzenia Republiki, które ocenia i przyjmuje ogólne rachunki państwa na podstawie opinii Trybunału. Relacje między portugalskim Trybunałem Obrachunkowym a Zgromadzeniem Republiki można porównać do tych, które łączą Najwyższą Izbę Kontroli z Sejmem w zakresie kontroli wykonania przez Rząd ustawy budżetowej w Polsce. Zgodnie bowiem z art. 226 ust. 2 Konstytucji RP „Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.”³²⁶ Trybunał Obrachunkowy, podobnie jak w Polsce Najwyższa Izba Kontroli, wspiera Zgromadzenie, wydając opinię w kwestii ogólnych rachunków państwa. Jako podmiot niezależny i wyspecjalizowany, może bowiem w sposób rzetelny wywiązać się ze swojej konstytucyjnej roli.

Podsumowanie

Poszczególne konstytucje poświęcają kwestiom związanym z budżetem państwa stosunkowo niewielką uwagę, w porównaniu z rolą, jaką

³²⁵ J. Valero, *La Eficacia en la Administración w: Estrategia y Factores de Resistencia*, Cuenca 1991, s. 106.

³²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

odgrywa on w życiu społeczeństw. Ustawa budżetowa powinna jednak być traktowana jako akt prawny o szczególnym charakterze, ponieważ jako podstawowy plan działalności finansowej państwa zawiera w sobie informacje o wszelkich aspektach jego funkcjonowania. W kraju demokratycznym należy traktować ją jako narzędzie ochrony bezpieczeństwa finansowego, gdyż powstrzymuje ona rządzących przed nadmiernym rozdawnictwem środków publicznych. Należy jednak pamiętać, że nawet pełna transparentność może okazać się niewystarczająca, gdy w konstytucji brakuje regulacji wyznaczających sztywną granicę dla zadłużenia państwa, poprzez określenie dopuszczalnego poziomu deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Przekonały się o tym Hiszpania oraz Portugalia, które w związku z nieroztropną polityką finansową, mającą źródło w niedoskonałościach tamtejszych ustaw zasadniczych, musiały stawić czoła kryzysowi nadmiernego zadłużenia. Negatywne doświadczenia państw południowej Europy mogą stanowić lekcję dla ustawodawców z innych krajów. Tworząc regulacje prawne dotyczące analizowanej kwestii należy tak określić limity zadłużenia, aby w okresie prosperity nie pojawiła się pokusa swobodnego dysponowania środkami publicznymi. W tym względzie polski ustawodawca wykazał się roztropnością i umieścił w Konstytucji z 2 kwietnia 1997r. stosowne „bezpieczniki”. Faktem jest, że w Polsce nie rozwiązało to problemu zadłużenia, ale nietrudno wyobrazić sobie skutki, które mogłyby nastąpić, gdyby ustawodawca zastosował bardziej liberalne rozwiązania.

mgr Joanna Szponar-Seroka

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Naczelne zasady ustroju wybranych państw europejskich a sposób ich sformułowania w ustawach zasadniczych

Wstęp

Naczelne zasady ustroju współczesnych państw europejskich, wyrażone w ich konstytucjach, bywają do siebie zbliżone. W każdym przypadku są one jednak postrzegane przez swego rodzaju filtr, którym jest sposób ich sformułowania. Nie bez znaczenia pozostaje przykładowo sposób wyrażenia poszczególnych zasad, który może być opisowy i szczegółowy bądź zwięzły i lapidarny. W pewnych sytuacjach dana zasada może bez wątpienia obowiązywać w danym państwie, pomimo niewyrażenia jej *expressis verbis* w ustawie zasadniczej. Ponadto, w różnych państwach możemy mieć do czynienia z użyciem innych słów, o nieco odmiennym zakresie znaczeniowym. W celu właściwego zrozumienia naczelných zasad ustroju poszczególných państw współczesnej Europy, należy poddać analizie nie tylko ich znaczenie, ale także sposób, w jaki zostały one sformułowane w treści ustaw zasadniczych. W niniejszym artykule podjęto próbę przybliżenia wybranych konstytucyjnych zasad naczelných ustroju Rzeczypospolitej

Polskiej³²⁷ oraz skonfrontowania ich z uregulowaniami Konstytucji: Republiki Francuskiej³²⁸, Republiki Federalnej Niemiec³²⁹ i Republiki Włoskiej³³⁰.

Pojęcie naczelnych zasad ustroju

Na początek warto podjąć próbę zdefiniowania pojęcia naczelnych zasad ustroju. Poszczególni przedstawiciele doktryny formułują różne definicje tego terminu. Najbardziej kompleksowa wydaje się definicja S. Patyry, zgodnie z którą naczelne zasady ustroju państwa są „idee i wartości o szczególnie doniosłym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa, wyrażone w postaci norm prawnych, zawartych wprost w Konstytucji lub wynikających z szeregu jej postanowień szczegółowych, a także utrwalonych w danym państwie zwyczajów konstytucyjnych”³³¹. Z jednej strony tworzą one podstawy innych norm prawnych, zaś z drugiej – charakteryzują państwo poprzez wskazanie najważniejszych cech, dotyczących jego organizacji politycznej, miejsca jednostki w państwie czy koncepcji instytucji prawnych w tym państwie funkcjonujących.

W ramach zasad naczelnych możemy wyróżnić te odnoszące się do ustroju politycznego, określające podstawy organizacji i funkcjonowania władzy publicznej w państwie, te dotyczące ustroju gospodarczego, regulujące mechanizmy pozyskiwania i dysponowania dobrami materialnymi, a także te związane z ustrojem społecznym, wyznaczające sposób postrzegania miejsca

³²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (30.12.2016 r.).

³²⁸ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (30.12.2016 r.).

³²⁹ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> (30.12.2016 r.).

³³⁰ Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> (30.12.2016 r.).

³³¹ S. Patyra, *Podstawowe zasady ustroju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2015, s. 29.

i roli poszczególnych grup społecznych w funkcjonowaniu ustroju państwa³³². Konstytucyjne zasady naczelną najczęściej dotyczą wskazania podmiotu władzy, modelu jej sprawowania, miejsca jednostki w państwie czy zakresu uczestniczenia społeczeństwa w procesach decyzyjnych, a ponadto struktury, funkcji i kompetencji organów władzy publicznej i relacji między nimi. Określenie zasad naczelnych państwa – stanowiących fundament konstytucji – jest podstawą kształtowania jego ustroju, zaś ich modyfikacja uznawana jest za głęboką reformę ustrojową i najczęściej wymaga zachowania specjalnego trybu. Ze względu na to, że nie istnieje sztywny katalog zasad naczelnych, zaś poglądy dotyczące ich liczby, nazewnictwa i systematyki różnią się w doktrynie, wyszczególnione zostaną jedynie wybrane zasady.

Naczelną zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej wyrażone zostały przede wszystkim w I rozdziale Konstytucji pt. „Rzeczpospolita”. Jak zauważa S. Gebethner, w rozdziale tym „mamy do czynienia nie tylko z zasadami, ale przede wszystkim z instytucjami, które określają tożsamość społeczeństwa (wspólnoty obywateli) i państwa polskiego”³³³. Podobnie jak ma to miejsce w innych współczesnych konstytucjach państw demokratycznych, rozdział ten otwiera część normatywną ustawy zasadniczej, co wskazuje na to, że zawarte w nim normy zajmują nadrzędne miejsce w hierarchii uregulowań konstytucyjnych.

Zasada republikańskiej formy państwa i zasada demokratycznego państwa prawnego

Pierwszą zasadą naczelną sformułowaną w polskiej Konstytucji jest zasada republikańskiej formy państwa, którą nakreśla art. 1 Konstytucji,

³³² *Ibidem*, s. 29-30.

³³³ S. Gebethner, *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000, s. 19.

o treści: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Termin „rzeczpospolita” odnosi się zarówno do części nazwy państwa, jak i do jego formy³³⁴. Zgodnie z poglądem Arystotelesa, określenie „rzeczpospolita” oznacza państwo, które rządzi się wolą większości obywateli, tworzących wspólnotę, związaną terytorialnie i politycznie (łac. *res publica* – rzecz powszechna). Państwo polskie jest więc wspólnotą obywateli, nie zaś zespołem organów sprawujących nad nimi władzę³³⁵. Skutkiem przyjęcia republikańskiej formy rządów jest ponadto eliminacja mechanizmów monarchicznych w państwie, a w szczególności – dziedzicznego piastowania funkcji publicznych. Pojęcie republiki często utożsamiane jest z ustrojem demokratycznym.

Z kolei art. 2 polskiej Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, wprowadza zasadę demokratyzmu. Demokracja nie oznacza jednak wszechwładzy narodu, a gwarancją jej ograniczenia jest fakt, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym³³⁶. Pojęcie to natomiast rozumiane jest jako państwo rządzone przez prawo, stojące ponad państwem, w którym organy państwowe działają w sposób ściśle w tym prawie uregulowany³³⁷. Charakteryzuje się ono ponadto rozbudowanym systemem instytucji, mających zapewnić przestrzeganie prawa przez wszystkie podmioty działające w danym państwie, co zagwarantować ma wydzielenie niezależnych organów władzy sądowniczej, poddanie decyzji

³³⁴ S. Patyra, *op. cit.*, s. 31.

³³⁵ J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 39.

³³⁶ M. Zmierczak, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 80.

³³⁷ S. Patyra, *op. cit.*, s. 33.

administracyjnych kontroli sądów, a także powołanie instytucji czuwających nad zgodnością tworzonego prawa z konstytucją³³⁸.

W ustawie zasadniczej Niemiec w art. 20 znajduje się w pewnym stopniu podobne uregulowanie: „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym”. Przepis ten w bardzo zwięzły sposób wprowadza więc aż cztery zasady: zasadę republikańskiej formy państwa, demokratyzmu, państwa socjalnego i federalizmu. Samo pojęcie państwa prawnego (*Rechtsstaat*), choć głęboko zakorzenione w niemieckiej literaturze prawniczej³³⁹ i często pojawiające się w orzecznictwie³⁴⁰, w obowiązującej Konstytucji niemieckiej pojawia się tylko raz – w art. 28, stanowiącym, że „[p]orzędek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej”. Ponadto, w piśmiennictwie podkreśla się, że jedynie państwo, które gwarantuje poszanowanie przyrodzonej godności człowieka, może być nazywane państwem prawa³⁴¹. Konstytucja niemiecka zaś już w art. 1 stanowi, że „[g]odność człowieka jest nienaruszalna”, a „[j]ej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszelkich władz państwowych”. Należy więc stwierdzić, że w państwie tym zasada państwa prawa ma podstawowe znaczenie pomimo braku jej uwypuklenia w treści Konstytucji. Natomiast wyrażona w niej zasada państwa socjalnego spełniać ma rolę nie tyle normatywną, co wskazania celu

³³⁸ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 65.

³³⁹ M. Zmierczak, *op. cit.*, s. 11.

³⁴⁰ *Ibidem*, s. 20.

³⁴¹ K. Nagel, *Przyrodzona godność człowieka fundamentem państwa prawa*, [w:] *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015, s. 91.

państwa, pewną deklarację programową, i nie jest uznawana za wiążącą zasadę konstytucyjną³⁴².

Także Konstytucja francuska w art. 1 formułuje zasadę republikańskiej formy państwa oraz zasadę demokratyzmu. Zgodnie z jego treścią, „Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, demokratyczną i socjalną”. W tym przypadku także w bardzo zwięzły sposób ustawodawca dokonał wyliczenia kilku elementów składających się na kształt państwa francuskiego. W ustawie zasadniczej Francji nie pada sformułowanie „państwo prawne”, ani też nawiązanie do zasady poszanowania godności człowieka, jednak niezaprzeczalnie Francja pod rządami obowiązującej Konstytucji jest państwem prawnym.

Również w przypadku Konstytucji włoskiej już w art. 1 Konstytucji wprowadzona zostaje zarówno zasada republikańskiej formy państwa, jak i demokratyzmu. Przepis ten stanowi, że „Włochy są Republiką demokratyczną opartą na pracy”. Poza wspomnianymi zasadami, artykuł ten reguluje jeszcze dwie kwestie – określa Republikę Włoską jako demokratyczną i podkreśla szczególnie wartości, jakie dla rozwoju społecznego wnoszą osoby utrzymujące się z własnej pracy, gdyż praca ta jest motorem rozwoju całego państwa³⁴³. Artykuł ten uważany jest w piśmiennictwie za odpowiednik spotykanego w innych konstytucjach określenia „państwo socjalne”³⁴⁴. Zasada państwa prawnego, choć nie wynika bezpośrednio z treści ustawy zasadniczej, obowiązuje pod jej rządami, podobnie jak w innych demokratycznych państwach współczesnej Europy.

Zasada suwerenności narodu

³⁴² M. Smolak, *Między koncepcją państwa socjalnego a koncepcją Rechtsstaat*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 33.

³⁴³ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 155.

³⁴⁴ *Ibidem*.

Zgodnie z wyrażoną w art. 4. polskiej Konstytucji zasadą suwerenności narodu, „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Istotą suwerenności narodu jest to, że może on samodzielnie stanowić o sobie i swoich sprawach w sposób ostateczny³⁴⁵; jest najwyższą władzą w państwie. Współcześnie zasada suwerenności narodu stanowi podstawowy wyznacznik demokratycznego ustroju. Pojęcie narodu, występujące w art. 4, odnosi się do kategorii politycznej, nie etnicznej – należą więc do niego wszystkie osoby, mające polskie obywatelstwo, niezależnie od miejsca zamieszkania czy pochodzenia³⁴⁶. „Naród” oznacza wspólnotę równouprawnionych obywateli, bez względu na ich narodowość; pluralistyczne społeczeństwo zorganizowane we własnych, określonych strukturach, a przez to zdolne do działania i wyrażania swoich interesów³⁴⁷. Szczególną jego rolę wydaje się podkreślać fakt zapisania go dużą literą. Przepis polskiej Konstytucji niejako definiuje pojęcie suwerenności, wyrażając je w swej treści jako „władzę zwierzchnią”. Ten natomiast termin rozumiany jest w piśmiennictwie jako „pewien rodzaj władzy, wyodrębniony wartościująco spośród szerszego zjawiska politycznego władzy”³⁴⁸; władzę „pierwotną i trwałą, (...) najwyższą, niezależną i nieograniczoną”³⁴⁹. Przyjmuje się, że w konsekwencji istnienia zasady suwerenności narodu obywatelom przysługują trzy rodzaje uprawnień: po pierwsze, prawo wybierania organów państwa; po drugie, prawo wyrażania swoich opinii w odniesieniu do rządu państwem; i po trzecie, prawo współpodejmowania decyzji wraz z organami państwa w procesie rządzenia³⁵⁰. Podstawowa rola narodu jako suwerena państwa sprowadza się

³⁴⁵ S. Patyra, *op. cit.*, s. 35.

³⁴⁶ *Ibidem*, s. 39.

³⁴⁷ M. Kudej, *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000, s. 56.

³⁴⁸ *Ibidem*, s. 55.

³⁴⁹ *Ibidem*.

³⁵⁰ *Ibidem*, s. 56.

więc do wyłaniania naczelných organów władzy państwowej oraz ukierunkowywania polityki państwa, co z kolei koresponduje z zasadą pluralizmu politycznego oraz funkcją partii politycznych.

Francuska Konstytucja formułuje podobną zasadę w art. 3 – „Suwerenność narodowa (*nationale*) należy do ludu (*peuple*)”. Jest to sformułowanie dość oryginalne na tle uregulowań innych państw. Zgodnie z jego brzmieniem, „naród” jest zbiorowym podmiotem suwerenności. Już z samego określenia suwerenności można wywieść, do kogo ona należy. Użyte w art. 3 słowo „*nationale*” można przetłumaczyć jako „narodowy” lub „państwowy”, jednak tę pierwszą z wersji uznaje się za podstawowe znaczenie słowa. Skoro więc suwerenność jest narodowa, to oczywistym jest, że należy ona do narodu. Również słowo „*peuple*” znajdujące się w dalszej części omawianego przepisu można przetłumaczyć zarówno jako „lud”, jak i „naród”.

Również Konstytucja włoska zasadę suwerenności narodu formułuje w sposób krótki i zwięzły, stanowiąc w art. 1, że „Suwerenność należy do ludu, który wykonuje ją w formach i w granicach określonych w Konstytucji”. Podobieństwo tego artykułu do przepisów występujących w Konstytucji polskiej i francuskiej pozwala wysnuć wniosek, że na gruncie Konstytucji włoskiej zasada ta rozumiana jest podobnie.

Inaczej tę kwestię formułuje Konstytucja niemiecka. Zgodnie z art. 20, „wszelka władza państwowa (*Staatsgewalt*) pochodzi od ludu (*Volke*)”. Podobnie jak w przypadku Konstytucji francuskiej, określenie suwerena (*Volke*) można przetłumaczyć dwojako – jako „lud” lub „naród”. W przeciwieństwie do wcześniej omawianych uregulowań, Konstytucja niemiecka stanowi, że władza „pochodzi” od narodu, nie zaś do niego „należy”. Jak zauważa P. Sarnecki, „[t]akie ujęcie zagadnienia suwerenności pozwala na przyjęcie jako jedynej procedury konkretyzującej narodową

suwerenność zasady reprezentacji”³⁵¹. Wydaje się, że w przeciwieństwie do takiego wyrażenia omawianej zasady, sformułowanie, iż władza „należy do narodu” podkreśla permanentny charakter suwerenności narodu³⁵², co sprawia, że władza ta nie traci na aktualności i – przynajmniej z założenia – ma silniej ugruntowany charakter. W doktrynie zauważa się jednak, że przepisy poszczególnych ustaw zasadniczych „głoszące, że władza należy do narodu lub że władza pochodzi od narodu, nie pociągają za sobą przypisywanych im konsekwencji w statusie prawnym narodu jako podmiotu suwerenności nie tylko wówczas, gdy chodzi o konstrukcję reprezentacji, ale także w kwestii zakresu bezpośredniego sprawowania władzy”³⁵³.

Zasada podziału władzy

Inną niezwykle ważną zasadą z perspektywy ustrojowej jest sformułowana w art. 10. polskiej Konstytucji zasada podziału władzy. Zgodnie z tym przepisem, „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Jest to jedna z najstarszych i najbardziej powszechnych zasad we współczesnym konstytucjonalizmie. Do jej realizacji niezbędne jest spełnienie takich warunków, jak: wyodrębnienie trzech sfer władzy, przypisanie każdej z nich odrębnych organów państwowych oraz wprowadzenie systemu hamulców i kontroli między nimi³⁵⁴. Poza zasadą podziału władz, art. 10 wprowadza także zasadę ich równowagi.

Choć zasada ta przyjmowana jest w większości współczesnych państw demokratycznych, nie wszystkie konstytucje wyrażają ją wprost. Nie

³⁵¹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 175.

³⁵² M. Kudej, *op. cit.*, s. 63.

³⁵³ M. Granat, *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000, s. 86.

³⁵⁴ S. Patyra, *op. cit.*, s. 46-47.

znajdziemy tej zasady wyrażonej *expressis verbis* np. w Konstytucji włoskiej. Choć formalna systematyka konstytucyjna nie wyraża zasady podziału władz jednoznacznie³⁵⁵, jej realizacji dopatrywać się można w budowie ustawy zasadniczej, wskazującej na istnienie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej.

W Konstytucji niemieckiej zasadę tę wyczytać można w art. 20, stanowiącym, że naród sprawuje władzę „przez specjalne organy ustawodawcze, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości”. Jak pisze P. Sarnecki, „[k]onstytucyjny system relacji między naczelnymi organami ma za swą podstawę zasadę trójpodziału władzy w wersji polegającej nie na separacji, lecz na założonym współdziałaniu organów, należących do władzy ustawodawczej i wykonawczej (...)”³⁵⁶.

Choć w samej ustawie zasadniczej Francji zasada ta nie występuje, to wynika ona z innego aktu konstytucyjnego – Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela³⁵⁷, traktującego (ponad materie określone w tytule) także o pewnych rozwiązaniach natury instytucjonalnej, jak np. właśnie zasada podziału władzy³⁵⁸. Jak stanowi artykuł XVI tego aktu, „[s]połeczeństwo, w którym nie ma gwarancji poszanowania praw ani ustanowienia podziału władz, nie ma Konstytucji”.

Zasada pluralizmu politycznego

Art. 11. polskiej Konstytucji wyraża zasadę pluralizmu politycznego, stanowiąc, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych”. Zasada ta zapewnia swobodę powstawania

³⁵⁵ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 156.

³⁵⁶ *Ibidem*, s. 204.

³⁵⁷ Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (30.12.2016 r.).

³⁵⁸ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 225.

i funkcjonowania partii politycznych, rywalizujących między sobą na równych prawach. Podstawowymi założeniami pluralizmu politycznego są: wielość partii, ich równość w prawie i wobec prawa oraz ich demokratyczny charakter³⁵⁹. Gwarantując tę zasadę, ustrój RP odpowiada pluralistycznemu społeczeństwu poprzez stworzenie ram organizacyjnych oraz zapewnienie warunków proceduralnych niezbędnych do bezstronnej konfrontacji różnych stanowisk politycznych obywateli³⁶⁰. W piśmiennictwie wskazuje się, że umieszczenie takiego przepisu w rozdziale I Konstytucji sprawia, że „ustrój Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego i będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli musi się opierać na istnieniu i swobodnej działalności partii politycznych”³⁶¹. Art. 11 Konstytucji stanowi ponadto, że „[p]artie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”, co umożliwi obywatelom realizację zasady suwerenności narodu³⁶².

Zbliżoną zasadę wprowadza art. 4 Konstytucji francuskiej, stanowiąc, że „partie i ugrupowania polityczne (...) powstają (...) i działają swobodnie”. W tej Konstytucji jako jednej z pierwszych dokonano instytucjonalizacji roli partii politycznych, formalnie uznając prawo obywatelskie do ich tworzenia i należenia do nich³⁶³. Pewnym ograniczeniem wprowadzonej w tym artykule swobody jest wynikający z dalszej części przepisu obowiązek przestrzegania przez partie polityczne zasad suwerenności narodowej i demokracji.

Podobna zasada wynika z art. 49 Konstytucji włoskiej, zgodnie z którym „wszyscy obywatele mają prawo swobodnego zrzeszania się w partie

³⁵⁹ S. Patyra, *op. cit.*, s. 49.

³⁶⁰ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 29.

³⁶¹ *Ibidem*, s. 30.

³⁶² M. Kudej, *op. cit.*, s. 57.

³⁶³ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 225.

w celu wpływania w sposób demokratyczny na kształtowanie polityki narodowej”. Takie ujęcie omawianej zasady podkreśla zasadę suwerenności narodu – ogółu obywateli, mogących zrzeszać się w partie polityczne i między innymi w ten sposób mieć udział w kreowaniu polityki i prawa państwa.

W przypadku RFN zasadę pluralizmu politycznego wywodzi się z art. 21 ustawy zasadniczej. Stanowi on, iż „[p]artie współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu”, zaś „[i]ch zakładanie jest swobodne”. Swoboda ta, tak jak ma to miejsce odnośnie do wcześniej omówionych państw, ma swoje granice, które wyznacza przede wszystkim wewnętrzna struktura odpowiadająca zasadom demokratycznym.

Zasada decentralizacji władzy

Kolejną zasadą ustrojową jest zasada decentralizacji władzy publicznej, sformułowana w art. 15. polskiej Konstytucji. Artykuł ten stanowi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Jest to zjawisko powszechnie spotykane we współczesnych państwach demokratycznych. Istotą tej zasady jest przekazywanie określonych zadań organów centralnych jednostkom niższego szczebla oraz upoważnienie ich do samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach objętych ich właściwością miejscową³⁶⁴.

W Konstytucji francuskiej zasadę decentralizacji wprowadza art. 1, stanowiąc dość lakonicznie, że „organizacja [Republiki Francuskiej] jest zdecentralizowana”. W związku ze stosunkowo późnym wprowadzeniem tej zasady, urzędy centralne zachowały znaczny zakres władzy państwowej, zaś lokalna samorządność pozostaje mniej rozwinięta niż ma to miejsce w większości państw współczesnej Europy.

³⁶⁴ S. Patyra, *op. cit.*, s. 55.

W przypadku Niemiec zasada decentralizacji władzy wydaje się wynikać już ze struktury federalnej tego państwa. Jak wynika z art. 83 ustawy zasadniczej, co do zasady „[k]raje związkowe wykonują ustawy federalne we własnym zakresie”. Do władz federacji należy zasadniczo stanowienie prawa, natomiast władzom jednostek federalnych (w szczególności organom typu administracyjnego i sądowego) powierzono wcielanie tego prawa w życie, podczas gdy analogicznym organom władzy federalnej pozostawiono jedynie nadzór nad nimi w tym zakresie³⁶⁵.

Z kolei Konstytucja włoska formułuje zasadę decentralizacji w sposób opisowy i szczegółowy. Zgodnie z jej art. 5, „Republika jednolita i niepodzielna uznaje i wspiera samorząd lokalny; urzeczywistnia w działalności służb podlegających państwu najszerszą decentralizację administracji; dostosowuje zasady i system swojego ustawodawstwa do wymagań samorządu i decentralizacji”. W każdym z powyższych przypadków mamy do czynienia z tą samą zasadą ustrojową, jednak sposoby jej wyrażenia zasadniczo różnią się od siebie.

Zakończenie

Jak wynika z powyższych rozważań, zasady naczelne wybranych państw współczesnej Europy, tj. Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Francuskiej, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Włoskiej, wyrażone w ich konstytucjach, w wielu przypadkach zawierają uregulowania zbliżone do siebie – czasem pod względem zarówno formy ich sformułowania, jak i ich treści, a niekiedy tylko pod tym drugim względem. Zdarza się, że ustawa zasadnicza jednego państwa ujmuje daną zasadę w sposób minimalistyczny, podczas gdy w innej – rozpisano ją szczegółowo. Bywa i tak, że określona zasada funkcjonuje w porządku prawnym danego państwa pomimo braku jej

³⁶⁵ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 204-205.

literalnego wyrażenia w treści ustawy zasadniczej. Choć naczelne zasady ustroju państw europejskich wywodzą się z ich historii i ewolucji, a sposób ich sformułowania w ich konstytucjach w pewnym zakresie się różni, to jednak można dostrzec między nimi znaczne podobieństwa, wynikające niewątpliwie ze wspólnej, europejskiej kultury prawnej.

mgr Paweł Śmialek

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Konstytucyjne regulacje limitu długu publicznego w Polsce i innych państwach europejskich

Wstęp

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie prawnych aspektów związanych z regulacją limitu długu publicznego przez poszczególnych ustrojodawców państw europejskich. Materia ta do tej pory nie była przedmiotem znacznego zainteresowania naukowego, a w opinii autora jest to niezmiernie doniosła kwestia, ze względu na skutki prawne, ekonomiczne i społeczne w każdym państwie. Najlepszym przykładem może być nie tak dawny kryzys w Unii Europejskiej, który spowodował, że państwa do tej pory nie wyrażające zainteresowania uregulowaniem tej materii w ustawach zasadniczych, a często nawet w aktach podrzędnych, zmieniły swoje nastawienia. Oczywiście, z pola widzenia nie można tracić inicjatywy Unii Europejskiej, która nałożyła na wszystkie państwa zakaz nadmiernego zadłużania się, ale nie zmienia to faktu, że kryzys spowodował wzrost świadomości poszczególnych rządów. Obecnie zauważalna jest tendencja zmierzająca ku określaniu limitów zadłużenia publicznego w aktach rangi konstytucyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁶⁶ (dalej: Konstytucja RP) również zawiera przepisy regulujące tę materię, jednakże w odróżnieniu od pozostałych państw w Unii Europejskiej, Polska nie musiała dostosowywać norm prawnych do nowej polityki unijnej, wręcz

³⁶⁶Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)

przeciwnie, Polska była prekursorem w tej dziedzinie ponieważ jako pierwsza wprowadziła przepisy odnoszące się do limitu długu publicznego. Ustrojodawca polski dokonał tego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, że: nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa. Mając powyższe na uwadze autor niniejszej publikacji pragnie skupić się na rozwiązaniach przyjętych przez polskiego ustrojodawcę i porównać je z rozwiązaniami zastosowanymi przez inne państwa, a także ocenić ich cel, istotę oraz potencjalne skutki dla funkcjonowania państwa w aspektach prawnych, ekonomicznych i społecznych.

Konstytucyjny limit polskiego długu publicznego

Polski ustrojodawca w art. 216 Konstytucji RP wprowadził szereg unormowań dotyczących gromadzenia środków finansowych na cele publiczne oraz ich wykorzystywania³⁶⁷. Przepis ten otwiera rozdział X-

³⁶⁷ Art. 216 Konstytucji RP:

1. Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.
2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
3. Ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy.
4. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

Finanse publiczne. Celem ustrojodawcy było przede wszystkim ustanowienie stabilnych i przejrzystych przepisów mających charakter zabezpieczający dla Skarbu Państwa przed nadmiernymi obciążeniami budżetu³⁶⁸. Należy podkreślić, że ustrojodawca tym samym wprowadził zasadę legalizmu w odniesieniu do gospodarki finansów publicznych, nakazując uprawnionym organom działanie na podstawie i w granicach prawa³⁶⁹. Konstytucja RP wprowadza zasadę wyłączności ustawy jako formy i źródła prawa dotyczącego materii finansów publicznych. Przyznając tym samym kompetencje władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) oraz władzy wykonawczej (Prezydent RP i Rada Ministrów) w tworzeniu prawa. W materii finansów publicznych szczególną rolę pełni jednak Rada Ministrów, którą potwierdza przepis art. 221 Konstytucji RP przyznając wyłączną inicjatywę ustawodawczą Radzie Ministrów w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów³⁷⁰. W świetle tej regulacji Konstytucja RP odmawia tego prawa wszystkim innym podmiotom, którym prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje na mocy art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, a więc Prezydentowi RP oraz Senatowi i posłom.

Reguły jakie wprowadza przepis art. 216 Konstytucji RP powinny być uwzględniane przy wykładni pozostałych przepisów konstytucyjnych, które

³⁶⁸Z. Ofiarski, [w:]M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 216*, Warszawa 2016, online [dostęp: 14.01. 2017 r.]: <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi2damjtguytsmzoobqxalrsgydomy>

³⁶⁹ M. Mazurkiewicz, *Komentarz do art. 216*, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, s. 318

³⁷⁰Art. 222 Konstytucji RP Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

w swej treści odnoszą się do procesu zbierania, a następnie wydatkowania publicznych zasobów finansowych oraz związanych z nimi konstytucyjnych warunków tworzenia systemu danin publicznych, przygotowania i uchwalenia budżetu państwa i zakazu angażowania centralnego banku państwa w pokrywanie deficytu budżetu państwa. Wprowadzone standardy powinny być w pełni respektowane nie tylko przez ustawodawcę przy tworzeniu prawa, ale również przez wszystkie podmioty wydatkujące środki publiczne.

Wyżej przedstawione dyrektywy odnoszą się do wszystkich kwestii związanych z finansami publicznymi. Jednak głównym przedmiotem rozważań niniejszej publikacji jest przepis art. 216 ust. 5, który wprowadza zakaz przekroczenia przez państwowy dług publiczny granicy trzech piątych wartości rocznego produktu krajowego brutto. W doktrynie zwraca się szczególną uwagę, iż jest to bezprecedensowy przykład przeniesienia części postanowień prawa unijnego do Konstytucji państwa członkowskiego³⁷¹. Obecnie obowiązujący Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁷² (dalej: TFUE) w art. 126 ust. 1 stanowi, że: Państwa Członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego. Z kolei zgodnie z postanowieniami przepisu art. 126 ust. 2: Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w Państwach Członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie poniższych dwóch kryteriów:

a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że:

- stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,

³⁷¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2009, s. 120

³⁷² Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz.UE.C 2012 Nr 326, str. 47).

- lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;

b) czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Należy zauważyć, że w odróżnieniu od prawa Unii Europejskiej oraz większości państw europejskich, polski ustrojodawca nie posługuje się terminem „nadmiernego deficytu”. Nie zmienia to jednak faktu, że dopuszcza istnienie deficytu budżetu państwa oraz dopuszcza możliwość jego pokrywania środkami tworzącymi dług publiczny³⁷³. W regulacji zawartej w art. 126 TFUE istotną funkcję pełni tzw. wartość odniesienia, która została sprecyzowana w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który dodano do TFUE oraz Traktatu o Unii Europejskiej. W Protokole tym wartości odniesienia ustanowiono na następującym poziomie: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych; 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych.

Głównym celem polskiego ustrojodawcy przy ustalaniu dopuszczalnego limitu państwowego długu publicznego było zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu państwa w kolejnych latach. Rozwiązania zawarte w Konstytucji miały zwiększyć wiarygodność finansową Polski na arenie międzynarodowej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie jednoznacznie podkreśla, iż zachowanie równowagi budżetu oraz stanu finansów publicznych na odpowiednim poziomie to fundamentalne wartości

³⁷³ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 170–171.

chronione konstytucyjnie³⁷⁴. Kolejną istotną wartością konstytucyjną jest podejmowanie działań mających na celu zapobieganie nadmiernemu deficytowi³⁷⁵. Wskazane orzeczenia ukazują jak wysoką pozycję w hierarchii dóbr konstytucyjnych pełnią regulacje odnoszące się do finansów publicznych. Taką linię orzeczniczą należy ocenić w sposób pozytywny, gdyż nie ma wątpliwości, iż odpowiednio zrównoważony budżet jest podstawą efektywnego funkcjonowania państwa. Stan nadmiernego deficytu budżetowego może prowadzić do problemów nie tylko gospodarczo-ekonomicznych, ale w głównej mierze społecznych, co można było w ostatnich latach zaobserwować w takich państwach jak Grecja, czy Hiszpania.

Przepis art. 216 ust. 5 jest adresowany w głównej mierze do władz publicznych, gdyż te są upoważnione do zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń. W szczególności istotną rolę pełni w tym aspekcie Rada Ministrów oraz Narodowy Bank Polski. Pośrednio adresatem jest również sam parlament, gdyż jedną podstawowych funkcji jaką pełni w polskim systemie konstytucyjnym jest sprawowanie kontroli nad działaniami Rady Ministrów. Parlament nie ma prawa uchwalić budżetu, który w konsekwencji będzie skutkować obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym konstytucyjny limit zadłużenia³⁷⁶. Rada Ministrów oraz parlament powinny dążyć do osiągnięcia stanu równowagi budżetowej, tj. sytuacji w której wydatki budżetu państwa znajdują pokrycie w dochodach.

Aspekty prawne związane z relacją długu publicznego do PKB

³⁷⁴ Zob. wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r. sygn. akt K 47/01.

³⁷⁵ Zob. wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r. sygn. akt K 40/02.

³⁷⁶ *Ibidem*, Z. Ofiarski, *Konstytucja RP...*

Ustrojodawca w art. 216 ust. 5 podkreślił szczególną rolę relacji PKB do wysokości długu publicznego. W celu przejścia do dalszych rozważań istotne jest zdefiniowanie tych dwóch pojęć. W tym celu należy odwołać się do Ustawy o finansach publicznych³⁷⁷, która w przepisie art. 72 wskazuje, że państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań:
- wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
- uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Państwowy dług publiczny (PDP) jest wskaźnikiem zadłużenia sektora finansów publicznych określającym wysokość zobowiązań zaciągniętych przez poszczególne jednostki sektora na rynku finansowym. Wskaźnik ten uwzględnia zatem proces konsolidacji, czyli wyeliminowanie wzajemnych zobowiązań w ramach sektora (np. pożyczek z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego)³⁷⁸. Na koniec III kw. 2016 r., dług polskiego sektora rządowego i samorządowego (general government) wyniósł

³⁷⁷Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2016. poz. 1870)

³⁷⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *Leksykon budżetowy-Państwowy dług publiczny*, online [dostęp:09.01.2017 r.]: <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=0995CC707B643F7DC1257A6200388390&litera=P>

978,49 mld zł, oznacza to wzrost o 0,1% kw/kw i o 6,4% w porównaniu z końcem 2015 roku³⁷⁹.

Z kolei Produkt Krajowy Brutto (PKB) jest strumieniem nowych produktów w określonym czasie (najczęściej w skali jednego roku). Wielkość PKB może być obliczana na trzy różne sposoby: po pierwsze jako wydatki na dobra i usługi podmiotów gospodarczych (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, państwa i cudzoziemców), w dalszej kolejności jako wielkość produkcji w różnych gałęziach gospodarki, a także jako całkowity dochód rozumiany jako suma płac i zysków podmiotów wytwarzających PKB. Wskaźnik ten jest najczęściej stosowanym sposobem obliczania poziomu rozwoju gospodarczego (zwykle w przeliczeniu na liczbę mieszkańców kraju jako PKB per capita). Istotnym wskaźnikiem kierunków rozwoju gospodarczego jest analiza podziału PKB pomiędzy różne rodzaje popytu: spożycie indywidualne, spożycie zbiorowe, inwestycje, zmiana zapasów, eksport netto³⁸⁰. W tym miejscu należy podkreślić, że ubiegłoroczne wyniki pokazują pesymistyczny obraz polskiej gospodarki, gdyż przez pierwsze trzy kwartały roku 2016 r. PKB było poniżej oczekiwanego poziomu³⁸¹. Dopiero IV kwartał przyniósł lepsze wyniki, ale nie ma wątpliwości, że takie dane mogą być powodem do niepokoju, jednakże nie jest to przedmiotem niniejszej publikacji, stąd też nie ma potrzeby szczegółowego analizowania tej materii.

³⁷⁹ ISBNews, *MF: Dług sektora general government wzrósł do 978,49 mld zł na koniec III kw.*, online [dostęp: 09.01.2017 r.]: <http://wyborcza.biz/Gieldy/1,132329,21108489,mf-dlug-sektora-general-government-wzrosl-do-978-49-mld-zl.html>

³⁸⁰ J. Adamiec, *Leksykon budżetowy- Produkt Krajowy Brutto*, online [dostęp: 09.01. 2016 r.] : <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=61DD09E772FE35FFC1257A59003E303B&litera=P>

³⁸¹G. Siemiończyk, RP, *Hamowanie polskiego PKB*, online [dostęp: 09.01.2017 r.] : <http://www.rp.pl/Gospodarka/312299851-Hamowanie-polskiego-PKB.html#ap-1>

Zdefiniowanie pojęć Produktu Krajowego Brutto oraz długu publicznego jest istotne ze względu na fakt, iż relacja między tymi dwoma wskaźnikami jest jedną z najbardziej uniwersalnych metod pozwalających na ocenę stanu finansów danego państwa, która w konsekwencji może mieć wpływ na jego sytuację wewnętrzną oraz międzynarodową³⁸². Obecnie na rynkach finansowych bardzo dużą rolę odgrywają ratingi poszczególnych agencji finansowych. Oczywiście, jak pokazał przykład upadku banku Lehman Brothers agencje te często popełniają błędy, ale nie zmienia to faktu, że wciąż ratingi agencji finansowych stanowią podstawę do ocen stanu finansowego poszczególnych państw. Ewentualne obniżenie ratingu może powodować wzrost wartości spłacanych zobowiązań, czy też spadki na giełdzie, a niewątpliwie jednym z podstawowych wskaźników branych pod uwagę jest właśnie relacja PKB do długu publicznego. Ponadto, zbyt wysoki poziom długu publicznego może spowodować znaczne spowolnienie rozwoju państwa, a nawet prowadzić do recesji. Należy podkreślić, że polski ustawodawca w celu uniknięcia skutków związanych z recesją w ustawie o finansach publicznych wprowadził szereg progów ostrożnościowych, których przekroczenie powoduje potrzebę wdrożenia rozwiązań sanacyjnych. W obecnym stanie prawnym ustanowione są one na poziomie 55% relacji państwowego długu publicznego do PKB-pierwszy oraz 60%- drugi. Ich przekroczenie może spowodować szereg negatywnych konsekwencji, jak chociażby zamrożenie wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, czy też obowiązek projekcji budżetu nieprzewidującego jakiegokolwiek deficytu budżetowego, co z kolei wiąże się z koniecznością

³⁸²*Ibidem*, Z. Ofiarski, *Konstytucja RP...*

zmniejszenia środków przeznaczanych na rozwój i inwestycje³⁸³. Dlatego też art. 142 Ustawy o finansach publicznych wprowadza obowiązek umieszczania informacji dotyczących PKB w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej. Są one zawierane w formie założeń makroekonomicznych na rok budżetowy i trzy kolejne lata i obejmują prognozy PKB i jego składowe, a w tym wielkość eksportu netto, nakłady brutto na środki trwałe i popyt krajowy.

Wszystkie wskazane założenia mają na celu pomoc w ocenie w stanie finansowego państwa oraz ewentualną reakcję, gdy okaże się, że państwo zadłuża się ponad miarę. Przyjęte założenia są niestety tylko teoretyczne, gdyż nie zakładają możliwości posługiwania się kreatywną księgowością, bądź innymi instrumentami ekonomicznymi, które pozwalają na przedstawienie relacji PKB do wysokości długu publicznego w bardziej pozytywnym świetle, aniżeli jest to w rzeczywistości. Kreatywna księgowość bez wątpienia jest stosowana w większości państw europejskich, także w Polsce. Najlepszym przykładem ukrywania długów i rachunkowego zmniejszania długu publicznego jest reforma Otwartych Funduszy Emerytalnych, która pozwoliła na znaczną poprawę relacji PKB do wysokości długu publicznego (około 51%). Umożliwiło to oddalenie perspektywy konieczności wprowadzenia narzędzi naprawczych, a tym samym dało szansę politykom na odważniejsze kształtowanie polityki socjalnej, co czynią do dziś. Niestety może to w przyszłości bardzo negatywnie wpłynąć na stan finansowy państwa, gdyż pieniądze z OFE to pomoc doraźna, która już w 2018 roku może się skończyć i wtedy rząd odpowiedzialny za finanse państwa będzie musiał szukać innych rozwiązań, które nie są już tak oczywiste.

³⁸³Wszystkie potencjalne skutki przekroczenia progów ostrożnościowych są przedstawione w art. 86-88 Ustawy o finansach publicznych, ale w rzeczywistości bardzo trudno jest przewidzieć skutki zaistnienia takiego stanu.

Pomimo problemów z praktycznym stosowaniem przepisów konstytucyjnych i ustawowych nie ulega wątpliwości, że Polska jest prekursorem w materii określania relacji PKB do wysokości długu publicznego. Biorąc pod uwagę doniosłość tej kwestii należy uznać to za duży sukces ustrojodawcy, gdyż obecnie wiele państw europejskich stara się wprowadzać podobne przepisy, jednakże zdecydowanie bardziej istotnym aspektem jest stosowanie tych przepisów, a to może budzić szereg zastrzeżeń w szczególności w długoterminowej perspektywie finansowej państwa. Mając na uwadze fakt, że potencjalne złamanie przepisu art. 216 ust. 5 i przekroczenie wskazanego limitu 60 % nie jest obwarowane żadnymi konsekwencjami prawnymi w stosunku do osób odpowiedzialnych za budżet. W ustawach szczegółowych też nie ma żadnych regulacji tej materii. Oczywiście możliwe jest rozważenie odpowiedzialności Ministra Finansów przez Trybunałem Stanu, ale do takiego rozwiązania można mieć szereg wątpliwości. W pierwszej kolejności, gdyby przyjąć założenie, że Minister zaprojektuje budżet nie zrównoważony, który jest sprzecznym z postanowieniami Konstytucji RP, to niezmiernie trudne będzie udowodnienie, że dokonał tego umyślnie, działając z premedytacją na szkodę państwa. Ponadto z pola widzenia nie można tracić faktu, iż Trybunał Stanu w obecnym kształcie jest instytucją nieafektywną i na ten moment wydaje się, że postawienie kogokolwiek przed Trybunałem Stanu jest bardzo trudne, o ile nie niemożliwe.

Reguły fiskalne w ustawach zasadniczych innych państw europejskich

Unia Europejska na przestrzeni ostatnich lat w coraz bardziej znaczący sposób wdraża prawo nastawione na zachowanie odpowiednich reguł fiskalnych, dlatego też większość przepisów ma charakter ponadnarodowy. Nie zmienia to jednak faktu, że część państwa uchwała przepisy o randze

konstytucyjnej wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Unii Europejskiej. Najlepszym przykładem jest Republika Federalna Niemiec, która mając na uwadze, że własne reguły fiskalne na przestrzeni lat wielokrotnie zawodziły, zdecydowała się na reformę. Rząd niemiecki oszedł od dotychczasowej tzw. złotej reguły, zgodnie z którą kwota nowego zadłużenia nie mogła przekroczyć wartości inwestycji publicznych netto. Tylko w szczególnych sytuacjach związanych z zaburzeniem ogólnogospodarczej równowagi ustalony limit zadłużenia mógł zostać przekroczony. Nie była to skuteczna metoda, gdyż jeszcze w 1991 r. dług publiczny wynosił 39.5% PKB, w 2005 roku 67.5 % PKB, w 2013 roku 78.3 % PKB³⁸⁴. Tę bardzo negatywną tendencję ma zmienić nowa polityka fiskalna, która została wprowadzona w art. 109 ust. 3 ustawy zasadniczej RFN, który ustanawia wymóg zrównoważenia budżetów Federacji i krajów związkowych bez wykorzystania przychodów zwrotnych (kredytów i pożyczek). Precyzyjne regulacje odnoszące się do materii budżetu federalnego zostały ustanowione w art. 115 ustawy zasadniczej. Zgodnie z postanowieniami tego przepisu budżet uważa się za zrównoważony, jeżeli potrzeby pożyczkowe netto nie przekraczają 0,35% w relacji do nominalnego PKB. Na zasadzie symetrii ustanowiono możliwość zastosowania reguł uwzględniających wpływ cyklu koniunkturalnego oraz wskazane w konstytucji wyjątki odnoszące się do katastrof naturalnych i sytuacji zagrożenia, których rząd nie jest w stanie skontrolować i które mogą poważnie naruszyć zdolność finansową państwa, jednakże z tym z zastrzeżeniem, że

³⁸⁴Bundesministerium der Finanzen, online [dostęp: 09.01.2017 r.] : http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2014-03-25-monthly-report-long-term-sustainability-public-finances.html

w takich sytuacjach konieczne jest określenie sposobu spłaty powstałych z tego tytułu zobowiązań³⁸⁵.

Drugim mechanizmem hamulcowym jaki rząd niemiecki zdecydował się zastosować było wprowadzenie wymogu zrównoważenia budżetu państwa bez konieczności korzystania z przychodów zwrotnych, z tym wyjątkiem, że uważa się go za spełniony, jeżeli potrzeby pożyczkowe netto nie przekraczają 0,35% w relacji do nominalnego PKB (tzw. komponent strukturalny), wpływ sytuacji gospodarczej na budżet (tzw. cykl koniunkturalny). Odstępstwa od limitów wyznaczonych przy uwzględnieniu komponentów strukturalnego, koniunkturalnego oraz salda finansowych transakcji, które powstały na etapie wykonania budżetu oraz nie mają powiązania z koniunkturą gospodarczą obciążają konto kontrolne. Saldo ujemne na koncie kontrolnym podlega redukcji, gdy przekroczy równowartość 1,5% nominalnego PKB³⁸⁶. Wskazane reguły zostały wprowadzone do Konstytucji w 2009 roku, ale rząd niemiecki mając na uwadze doniosłość uchwalonych postanowień zdecydował się na zastosowanie przepisów przejściowych zgodnie z którymi reguła wchodziła w życie w stosunku do budżetu federalnego od 2011 roku, z tym zastrzeżeniem, iż do końca 2015 roku, nie obowiązywało ograniczenie odnoszące się do komponentu strukturalnego (wskaźnik 0,35% PKB). Głównym celem planowanej ścieżki redukcji deficytu w latach 2011-2015 było sprawianie, aby w roku 2016 spełnić wymogi stawiane przez tę regułę. Jak wynika z przedstawionego raportu „Implementation of the Stability and Growth Pact” z listopada 2016 roku przygotowanego przez Parlament Europejski, Niemcy spełniają wymogi unijne, a to oznacza, że założenia przedstawione w 2009 roku udało się w znacznym stopniu zrealizować.

³⁸⁵M. Postuła, MBA, *Reguły fiskalne w Polsce i na świecie*, online [dostęp: 09.01.17]: <http://mbace.eu/api/files/view/61377.pdf>

³⁸⁶*Idem*

Niewątpliwie należy uznać to za sukces niemieckiego rządu, który pokazuje, że konstytucyjne uregulowanie reguł polityki fiskalnej może przynieść wiele pozytywnych efektów. Oczywiście pod warunkiem, że władza wykonawcza będzie się do nich właściwie stosować.

Kolejnym państwem, która zdecydowało się na nowelizację ustawy zasadniczej była Hiszpania, która w poprawce do Konstytucji z września 2011 r. oraz w organicznej ustawie Prawo budżetowe dokonała zmian zmierzających ku implementacji prawa unijnego. W obu aktach prawnych określono zasady odnoszące się do deficytu, długu publicznego oraz reguł wydatkowych. Wprowadzony w art. 135 hiszpańskiej konstytucji przepis nadaje pierwszeństwo stabilizacji poziomu długu publicznego, a także spłacie zaciągniętych zobowiązań³⁸⁷. Począwszy od 2020 r. strukturalny deficyt budżetu centralnego oraz budżetów regionalnych nie może być większy niż poziom wskazany przez Unię Europejską, co w konsekwencji oznacza, że dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB. Wprowadzona poprawka była niezmiernie doniosłym prawnie momentem dla hiszpańskiego ustroju, gdyż przez blisko 33 lata ustawa zasadnicza Hiszpanii była uznawana za akt nienaruszalny, który nie wymaga żadnych zmian. Dopiero bardzo zła sytuacja finansowa państwa, spowodowana nadmiernym zadłużeniem państwa oraz złą sytuacją gospodarczą na terenie całej Europy pozwoliła na zmianę polityki legislacyjnej w Hiszpanii³⁸⁸. Implikacja poprawki konstytucyjnej była niezmiernie doniosłym krokiem w kierunku zmian w gospodarce państwa, a kolejne uchwalane ustawy zmierzały w celu wykonania przyjętych przez ustrojodawcę założeń. Jak pokazują ostatnie wyniki finansowe, przyjęte

³⁸⁷ Art. 135 Konstytucji Hiszpanii, online [dostęp 10.01.2017 r.]: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>

³⁸⁸ Constitutional Change through Euro Crisis Law, online [dostęp: 10.01.2017 r.]: <http://eurocrisislaw.eu.eu/country/spain/topic/national-law-changes/>

zmiany przynoszą pozytywny efekt, gdyż bezrobocie w kraju spadło o 9.5%, a rząd hiszpański w budżecie na 2017 r. planuje zaoszczędzić około 9 miliardów euro³⁸⁹. Reforma może jednak spotkać się z bardzo dużym niezadowoleniem społecznym. W związku z jej wprowadzeniem rachunki telefoniczne wzrosną o około 5 euro, wzrosną również ceny gazu, napojów, alkoholu, czy papierosów. Negatywne nastawienie społeczeństwa najbardziej się uwidoczniło w trakcie wyborów samorządowych w Barcelonie, gdzie zdecydowane zwycięstwo odniosła koalicja Barcelona en Comú, która w swoim programie zawarła szereg populistycznych, sprzecznych z polityką zaciskania pasa, postulatów m.in. zwiększenie liczby mieszkań komunalnych, rozwinięcie programu pomocy dla najuboższych oraz skuteczną redystrybucję dóbr socjalnych. W chwili obecnej trudno przewidzieć rozwój sytuacji politycznej w tym państwie, ale na pewno wzrost poparcia dla partii lewicowych i ich ewentualne zwycięstwo może spowodować cofnięcie wprowadzonych obecnie reform, w tym wycofanie poprawki do art. 135 Konstytucji.

Jeszcze bardziej rygorystyczne rozwiązanie zastosowały Węgry. W kwietniu 2011 r. przyjęto Konstytucję w której został zawarty rozdział poświęcony finansom publicznym. W przepisie art. 36 ustalono limit długu publicznego na poziomie 50% PKB. Jego przekroczenie ogranicza możliwości ustawodawcze krajowego parlamentu, gdyż w takiej sytuacji możliwe jest uchwalanie wyłącznie ustaw zmierzających do zmniejszenia długu publicznego. Oczywiście nie jest to ograniczenie absolutne. Ustrojodawca przewidział szereg wyjątków od tej reguły, które przede wszystkim dotyczą zaistnienia stanu recesji, ale i w takim przypadku konieczna jest odrębna

³⁸⁹ E. Wysocka, *Hiszpanie zaczynają rok od zaciskania pasa*, online [dostęp 10.01.2017 r.] : <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/hiszpania-podwyzki-2017-gaz-prad-telefon,26,0,2228762.html>

uchwała parlamentu. Istotną rolę przyznano także węgierskiemu sądowi konstytucyjnemu, który ma obowiązek oceny każdej ustawy mającej wpływ na finanse publicznej, jeżeli państwowy dług publiczny przekracza 50% PKB³⁹⁰. Jest to interesujące rozwiązanie mając na uwadze, że Viktor Orban przy nowelizacji Konstytucji z 1949 r. postawił sobie za cel marginalizację znaczenia instytucji sądu konstytucyjnego. Ograniczone zostało prawo sądu konstytucyjnego do orzekania zgodności ustaw z konstytucją w zakresie ustawy budżetowej - jej realizacji, a także podatków i świadczeń socjalnych³⁹¹. Biorąc pod uwagę sceptyczne nastawienie partii rządzącej do Unii Europejskiej na pewno trudno o uznanie, iż zmiany przepisów dotyczących finansów publicznych były nastawiona na kierunek proeuropejski. W szczególności, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że Viktor Orban jest zwolennikiem polityki socjalnej, dlatego też Węgry mogą wkrótce okazać się przykładem państwa, które co prawda odnosi się do kwestii długu publicznego w ustawie zasadniczej, ale nie zawsze przestrzega tych zasad stosując szereg rozwiązań powiązanych z kreatywną księgowością.

Włochy, które również znacząco odczuły skutki kryzysu finansowego, także zdecydowały się na wprowadzenie poprawki konstytucyjnej, która wprowadziła zasadę zrównoważonego budżetu. W celu osiągnięcia tego celu wprowadzono poprawki do art. 81, art. 97, art. 117 oraz art. 119. Zdecydowano się również na ustanowienie nowej instytucji- Rady Fiskalnej, a w strukturach parlamentarnych powołano parlamentarne biuro budżetowe- jako organ

³⁹⁰ Constitutional Change through Euro Crisis Law, online [dostęp 10.01.2017 r.] : <http://eurocrisislaw.eu.eu/country/hungary/topic/national-law-changes/>

³⁹¹M. Borzęcka, *Trybunał Konstytucyjny-jak to zrobił Viktor Orban*, online [dostęp: 10.01. 2017 r.]: <http://polskaniepodlegla.pl/opinie/item/4523-trybunal-konstytucyjny-jak-to-zrobil-viktor-orban-polska-moze-brac-przyklad>

niezależny, ale zobowiązany do współpracy z ciałem ustawodawczym³⁹². Wraz z nowelizacją konstytucji uchwalono tzw. Program Stabilizacyjny na lata 2013-2017, którego głównym założeniem jest obniżenie nominalnego deficytu do 2,9 % PKB. Poprawka konstytucyjna dotycząca finansów publicznych miała być tylko początkiem rozłożonej na kilka lat reformy. W 2016 r. premier Matteo Renzi podjął próbę gruntownej reformy Konstytucji Włoch, która została odrzucona przez parlament, dlatego też premier Włoch, chcąc przeprowadzić nowelizację musiał poddać reformę pod referendum ogólnokrajowe, które zakończyło porażką. Matteo Renzi był zmuszony do złożenia dymisji, a Włochy stanęły w obliczu dużej niepewności politycznej, gospodarczej i społecznej. Zbliżające się wybory parlamentarne mogą być przełomowe nie tylko dla Włoch, ale i istnienia Unii Europejskiej, gdyż najbardziej znaczące ugrupowanie polityczne Ruch 5 Gwiazd w swoich postulatach stawia na pierwszym miejscu opuszczenie Unii Europejskiej i wyjście ze strefy euro³⁹³. Taka decyzja mogłaby spowodować nieodwracalne zmiany w strukturach Unii, która po wyjściu Wielkiej Brytanii jest już znacznie osłabiona. Włochy mogą okazać się przykładem państwa, które pomimo doniosłych zmian w ustawie zasadniczej- zmierzających we właściwym kierunku- nie będą w stanie poprawić swojej sytuacji fiskalnej, a to może mieć wpływ na sytuację w całej Europie.

Podsumowanie

³⁹² *Ibidem*, *Constitutional Change...*

³⁹³T. Bielecki, *Kłeska premiera Włoch w referendum. Dymisja Matteo Renzi pewna. Co to oznacza dla Europy?*, online [dostęp 10.01.2017 r.]: <http://wyborcza.pl/7,75399,21072350,kleska-premiera-wloch-w-referendum-dymisja-pewna-co-to-oznacza.html>

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, że materie związane z długiem publicznym i regulacją tej kwestii w aktach prawnych wymagają dalszych szczegółowych badań, gdyż wciąż jednoznacznie nie stwierdzono, czy ustalenie limitu publicznego w stosunku do PKB danego państwa na poziomie 60% jest skutecznym środkiem, który pomaga w poprawie sytuacji gospodarczej państwa. Nie określono też, czy obecna tendencja regulacji tej materii w ustawach zasadniczych ma rzeczywiste przełożenie na dalsze działania podejmowane przez państwo, gdyż jak pokazały wskazane przez autora przykłady, efekty tych działań są różnorodne. W związku z tym kwestie te obecne są przedmiotem badań związanych z rozprawą doktorskiej autora. Przez bardzo długi czas to Polska był prekursorem regulacji materii związanych z finansami publicznym w ustawie zasadniczej. W szczególności art. 216 ust. 5, ustanawiający limit długu publicznego na poziomie 3/5 PKB był w novum w skali światowej. Dopiero bardzo poważny kryzys w całej Europie spowodował, że unijne organy prawodawcze zaczęły się szczegółowo zajmować tą kwestią. Zmusiło to szereg państw unijnych do harmonizacji prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej. W szczególności Niemcy zdecydowanie zmieniły swoją politykę fiskalną. Najpierw zmieniając ustawę zasadniczą, a następnie szereg aktów niższego rzędu. Obecnie już zauważalne są pozytywne efekty przeprowadzonych reform. Na przykładzie Niemiec takie państwa Hiszpania, Włochy, Słowacja, czy Słowenia również zdecydowały się na reformy, jednakże nie zawsze okazywały się one być skuteczne.

Analizując materię finansów publicznych oraz długu państwowego, z pola widzenia nie można również tracić sytuacji gospodarczej Polski, gdyż co prawda w Konstytucji RP został ustanowiony zakaz przekroczenia limit długu publicznego na poziomie 3/5 PKB, ale trudno obecnie określić jakie będą konsekwencje jego przekroczenia. Oczywiście, w ustawie o finansach

publicznych zostały określone procedury sanacyjne, które powinny być wprowadzane wraz z przekroczeniem kolejnych progów ostrożnościowych, ale nie zostało już określone postępowanie w sytuacji, gdy takie działania nie przyniosą odpowiednich efektów. Nie są również określone konsekwencje indywidualne wobec osób, która odpowiadają za utrzymanie budżetu na odpowiednim poziomie. Powyższe kwestie są niezmiernie istotne ze względu na fakt, iż polski dług publiczny każdego dnia wzrasta. Przeprowadzona reforma Otwartych Funduszy Emerytalnych oddaliła zagrożenie związane z przekroczeniem tego limitu, ale był to wyłącznie zabieg rachunkowy, a nie strukturalny. Środki finansowe z OFE mogą zostać wyczerpane już w 2018 roku, a biorąc pod uwagę słabe wyniki PKB, a także zwiększenie środków przeznaczanych na programy socjalne mogą budzić duży niepokój. Dlatego też powyższe materia związana finansami publicznymi wymaga dalszych badań oraz co ważniejsze kolejnych działań prawodawczych, aby sytuacja gospodarcza Polski i państw Unii Europejskiej była zadowalająca.

Aleksandra Tychmańska

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

Finanse publiczne w świetle ustaw zasadniczych Polski i Niemiec

Wprowadzenie

Finanse publiczne obejmują zjawiska i procesy gromadzenia oraz podziału środków pieniężnych, będących w dyspozycji władz publicznych. Celem ich jest zaspokajanie potrzeb określonych zbiorowości, zwłaszcza całego społeczeństwa³⁹⁴. Zaspokojenie tego rodzaju potrzeb wymaga zgromadzenia określonych środków pieniężnych. Są one przyjmowane od różnych podmiotów, przede wszystkim w formie podatków, opłat i ceł. Jest to materia kluczowa dla funkcjonowania państwa i jego instytucji.

Szczególne miejsce wśród źródeł prawa finansowego stanowi Konstytucja, która reguluje podstawowe zasady finansów publicznych. Wymóg ustawowej formy w dziedzinie finansów stanowi standard konstytucyjny. Ujęcie zagadnienia finansów publicznych na poziomie konstytucyjnym ma ponadto znaczenie pod względem systemowym ze względu na trudności kodyfikacyjne tej materii. Cezary Kosikowski pisze: „Co do kondycji społeczeństwa niezwykle istotne miejsce przypada postanowieniom konstytucji dotyczącym finansów publicznych, które wskazują na to, czy państwo – mimo składanych deklaracji – nie jest państwem fiskalnym oraz chroni życie i zdrowie obywateli, pozostawiając im majątek i dochody w stanie zapewniającym

³⁹⁴ A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 21.

godziwą egzystencję”³⁹⁵. Teresa Dębowska-Romanowska natomiast stwierdza: „W ten sposób następuje doprecyzowanie ustroju państwa, tak że ustawa ogranicza nie stwarza nadmiernego już pola dla politycznego manewru w kształtowaniu stosunków pomiędzy poszczególnymi władzami, a także władzami centralnymi i samorządem terytorialnym poprzez „obejście” zakazów i nakazów konstytucji w drodze ustawowych rozwiązań finansowo-prawnych”³⁹⁶.

Można więc stwierdzić, iż unormowanie kwestii finansów publicznych na poziomie konstytucyjnym ma ogromne znaczenie dla funkcjonowania państwa, stanowiąc istotną podstawę dla działania jego organów. Ze względu na znaczące miejsce zagadnienia finansów publicznych w systemie prawa warto uważniej prześledzić pojęcia i konstrukcje prawne w dziedzinie finansów wprowadzone przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. W pracy skupię się na analizie norm prawnych odnoszących się do finansów publicznych w polskiej Konstytucji w jej rozdziale X „Finanse publiczne”. Następnie przyjrę się rozdziałowi X „Finanse publiczne” Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec i skonfrontuję rozwiązania prawne przyjęte w kwestii finansów przez uprzednio omówione ustawy zasadnicze.

Kwestia finansów publicznych w konstytucjach państw europejskich jest regulowana w odmienny sposób. Niektóre z państw poświęcają temu zagadnieniu dużo miejsca, np. w Finlandii i Szwecji zagadnienia te znajdują unormowania w dwóch aktach konstytucyjnych: duża uwaga przywiązana została do budżetu, procedury budżetowej oraz długu publicznego. Ponadto normują zagadnienia podatkowe, wymagając ustawy do nakładania podatków,

³⁹⁵ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 5.

³⁹⁶ Teresa Dębowska-Romanowska, *Kilka uwag na temat ujęcia finansów publicznych w Konstytucji RP*, „Trybunał Konstytucyjny Księga XV-lecia”, Warszawa 2001, s. 103.

wprowadzając zakaz ustanawiania przywilejów podatkowych oraz określając podstawowe zasady podatkowe; konstytucje tych państw dotyczą także problematyki waluty i centralnego banku państwa. Inne z kolei poświęcają kwestiom budżetowym mniej miejsca; ich regulacja ogranicza się do podkreślenia ustawowej formy budżetu państwa i kompetencji parlamentu do jego stanowienia (Włochy, Grecja, Hiszpania). Występują też konstytucje, które materii finansów publicznych poświęcają mało miejsca albo nawet, tak jak w przypadku konstytucji Norwegii, w ogóle nie regulują tej kwestii. W konstytucji francuskiej znajduje się jedynie niezbyt szczegółowo unormowane zagadnienie uchwalania ustawy budżetowej.

Warto też wspomnieć o wpływie członkostwa w Unii Europejskiej na cały system konstytucyjny państwa. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej sformułował zasadę skutku bezpośredniego prawa unijnego. W efekcie zawarte w konstytucjach rozwiązania w aspektach gospodarczych i finansowych są odnawiane i uzupełniane postanowieniami prawa unijnego. Cezary Kosikowski pisze: „Rozwiązania te dotyczą zagadnień monetarnych i bankowych, podatkowych i celnych, budżetowych, pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Trzeba więc je więc traktować na równi z wymogami stawianymi unormowaniu finansów publicznych i gospodarki w konstytucji państwa współczesnego”³⁹⁷.

Finanse publiczne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

W Polsce kwestia finansów publicznych została uregulowana szczegółowo; materii tej poświęcony jest cały rozdział X „Finanse publiczne” (art. 216-227) oraz art. 84 Konstytucji³⁹⁸. Wiesław Skrzydło zaznacza: „W żadnej z dotychczasowych konstytucji polskich nie występowała

³⁹⁷ C. Kosikowski, *Finanse publiczne i gospodarka w Konstytucji RP na tle konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej*, s. 225.

³⁹⁸ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

wyodrębniona, ujęta w osobnym rozdziale problematyka dotycząca finansów publicznych. Kwestie te są z reguły omawiane w rozdziale dotyczącym organów władzy ustawodawczej, prezydenta lub rządu. Po raz pierwszy polski ustrojodawca zdecydował się wyodrębnić te problemy, co świadczy o wadze, jaką przywiązywał do uregulowania tych zagadnień³⁹⁹.

Naczelnym dobrem chronionym w rozdziale X Konstytucji jest równowaga finansów publicznych państwa. Równowagę tę zapewniają unormowania art. 220 ust. 1, który zaznacza, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Artykuł ten stanowi istotny instrument zapewniający pewną stabilizację systemu finansów publicznych. Równowagę finansów publicznych państwa zapewnia ponadto art. 216 ust. 5 Konstytucji stwierdzający, iż „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”; ważne miejsce w katalogu norm konstytucyjnych chroniących to dobro zajmuje również art. 226 ust. 2, który głosi, iż: „Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium”. Ważny z punktu widzenia sprawności działania organów państwa jest art. 227, który umożliwia Prezydentowi skrócenie kadencji Sejmu w sytuacji, gdy Sejm nie przedstawi mu ustawy budżetowej do podpisu w terminie 4 miesięcy od dnia przedłożenia jej Sejmowi.

³⁹⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 286.

Art. 216 oraz art. 220 wprowadzają limity zadłużenia; jak wspomina Grzegorz Kuca: „(...) pierwszą europejską ustawą zasadniczą, która określiła nieprzekraczalny limit zadłużenia była konstytucja Polski z 2 kwietnia 1997 roku”⁴⁰⁰. Następnie autor zaznacza: „Limity zadłużenia zostały określone przez UE w postaci wiążących poszczególne państwa członkowskie aktów prawnych niewymagających transformowania do porządku prawnego poszczególnych państw UE(...). Być może z tego powodu w konstytucjach pozostałych dwudziestu czterech państw UE odnotowujemy brak limitów zadłużenia(...)”⁴⁰¹. Stanowi to przykład zjawiska, o którym wspomniałam we wprowadzeniu, a mianowicie wpływu prawa wspólnotowego na system konstytucyjny państwa. Konstytucja RP jako jedna z nielicznych konstytucji europejskich wprowadza limit zadłużenia. Limit ten stanowi poważny instrument przeciwko nadmiernemu zadłużeniu państwa. Wiesław Skrzydło dodaje, że zadłużenie państwa może zagrażać nie tylko gospodarce kraju, ale i suwerenności państwa⁴⁰². Z drugiej strony można się zastanawiać czy wprowadzenie takich limitów jest korzystne dla państwa w każdej sytuacji.

Konstytucja RP szeroko potraktowała przede wszystkim ustawową materię finansów publicznych. Uznała, że obejmuje⁴⁰³:

- 1) Określenie sposobu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne (art. 216 ust. 1)
- 2) Uchwalenie budżetu państwa i jego zmiany lub prowizorium budżetowego (art. 219-225)
- 3) Stanowienie podatków i innych ciężarów publicznych (art. 84 i art. 217)

⁴⁰⁰ G. Kuca, *Konstytucyjne limity zadłużenia w Polsce oraz w wybranych państwach UE*, [w:] *Ustroje, tradycje i porównania*, red. P. Mikuly, Warszawa 2015, s. 139.

⁴⁰¹ *Ibidem*, s. 139.

⁴⁰² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 288.

⁴⁰³ C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 23-24.

- 4) Określenie warunków i form korzystania z kredytu publicznego oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo (art. 216 ust. 4 i 5) i ratyfikacji umów międzynarodowych przewidujących znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym (art. 89 ust. 1 pkt 4)
- 5) Określenie organizacji i zasad działania Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 7)
- 6) Określenie zasad i trybu nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, udziałów i akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, NBP lub inne państwowe osoby prawne (art. 216 ust. 2)
- 7) Określenie organizacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218)
- 8) Określenie organizacji systemu kontroli państwowej (w tym kontroli finansowej i budżetowej), np. NIK (art. 203 i 204 oraz art. 226)
- 9) Ustanowienia monopoli (art. 216 ust. 3)
- 10) Finansów samorządu terytorialnego (art. 167 i 168)

Polska Konstytucja nie ustanawia podstawowych zasad podatkowych, przekazując to zadanie ustawodawcy. Adam Krzywoń pisze: (...) owa autonomia daninowa legislatywy została połączona przez TK z zasadą wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa, która to reguła stanowi immamentny składnik demokratycznego państwa prawnego. Na podstawie tego założenia ustrojowego sąd konstytucyjny przyjął, że kształtowanie zasad prawnych systemu podatkowego stanowi domenę parlamentu i jest w istocie nakazem konstytucyjnym oraz zadaniem ustrojowym tego organu władzy publicznej⁴⁰⁴. Można się zastanowić czy ustanowienie zasad podatkowych na poziomie konstytucyjnym nie służyłoby zwiększeniu jasności tworzonych

⁴⁰⁴ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 76.

przepisów prawa podatkowego i nie gwarantowało jednostce korzystniejszej sytuacji z punktu widzenia jej praw i obowiązków.

Art. 221 zastrzega wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej dla Rady Ministrów w przedmiocie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowej przez państwo. Z tego artykułu pośrednio wynika, że zmiana ustawy budżetowej jest możliwa.

Sejm został wyposażony w uprawnienia kontrolne Rady Ministrów w przedmiocie wykonania przez nią ustawy budżetowej. Art. 226 zapewnia, że Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa; rozpatruje też opinię Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204 ust. 1 pkt 2).

Konstytucja nie przedstawia koncepcji Skarbu Państwa, stanowiąc jedynie, że jego organizację oraz sposób zarządzania jego majątkiem określi ustawa.

Ostatni artykuł (227) rozdziału X Konstytucji jest poświęcony Narodowemu Bankowi Polskiemu. Odmienne niż w przypadku Skarbu Państwa materia Narodowego Banku Polskiego jest potraktowana dosyć szeroko. Na art. 227 składa się siedem ustępów, w których ustawodawca zastrzega, że Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej; ustanawia także jego organy, określając dość szczegółowo kompetencje jednego z nich, Rady Polityki Pieniężnej. Biorąc pod uwagę fakt, że Konstytucja tak wiele materii prawa finansowego poleca uregulować w drodze ustawy, nie dając żadnej koncepcji poszczególnych instytucji, można stwierdzić, że ustawodawca przypisuje szczególne znaczenie instytucji Narodowego Banku Polskiego w systemie finansów publicznych.

Analiza Konstytucji RP pod względem postanowień dotyczących finansów publicznych pokazuje, że największą uwagę przywiązuje ona do budżetu państwa. Wprowadza w tym zakresie istotne regulacje w zakresie zapewnienia równowagi finansowej; ustanawia też specjalne procedury mające na celu właściwe przyjęcie i wykonanie budżetu. Ponadto Konstytucja ustanawia obszerny katalog zagadnień kwestii finansów, które wymagają formy ustawowej; podkreśla to wagę spraw z zakresu finansów dla całego systemu prawa. W kwestiach podatkowych Konstytucja nie zawiera zbyt wiele postanowień zastrzegając jedynie, iż każdy obowiązany jest do ponoszenia ciężarów publicznych, a nałożenie ich następuje w drodze ustawy. Nie formułuje zasad podatkowych; nie przedstawia także koncepcji Skarbu Państwa. Określa natomiast strukturę organizacyjną Narodowego Banku Polskiego, dość szczegółowo określając niektóre jego organy.

Finanse publiczne w świetle Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec

Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec liczy już niemal siedemdziesiąt lat. Rada Parlamentarna krajów zachodnioniemieckich uchwaliła ją dnia 8 maja 1949 roku, 24 maja weszła w życie, datę tę uważa się również za początek bytności Republiki Federalnej Niemiec. Przez wiele lat obowiązywała jedynie na terenach trzech byłych sfer okupacyjnych, w założeniu będąc aktem tymczasowym, obowiązującym do zjednoczenia Niemiec. Akt ten wspierał się ideologicznie na niemieckich tradycjach prawnoustrojowych, w szczególności zaś na doktrynach pozytywistycznych, przywiązaniu do silnej egzekutywy, budowy silnej państwowości mogącej w przyszłości skutecznie przeciwstawić się wszelkim systemom totalitarnym, w szczególności zaś ideologii komunistycznej⁴⁰⁵. Ustawa zasadnicza została

⁴⁰⁵ B. Szmulik (red.), *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 96.

dobrze przyjęta przez większość obywateli, zakorzeniając się w ich świadomości, a ustanowione w niej instytucje dobrze sprawdziły się w praktyce. Zjednoczone w roku 1990 roku Niemcy nie przyjęły, więc nowej ustawy zasadniczej; dnia 31 sierpnia podpisano w Berlinie układ pomiędzy państwami niemieckimi o ustanowieniu Niemiec ze stolicą w Berlinie i aktem najwyższej rangi – Ustawą Zasadniczą RFN z 1949 roku. Bogusław Banaszak dodaje, że: „(...) czynnikiem przeciwdziałającym uchwaleniu nowej konstytucji po zjednoczeniu był również stabilny układ sił politycznych. Brak było i jest liczących się ugrupowań zainteresowanych uchyleniem UZ – tak długo jak spełnia ona swoją rolę prawną⁴⁰⁶. Tak więc mimo iż dokonano się zjednoczenie, a art. 146 UZ⁴⁰⁷ stanowi: „Niniejsza Ustawa Zasadnicza, która po dokonaniu się zjednoczenia i wolności Niemiec obowiązuje w odniesieniu do całego Narodu Niemieckiego, utraci swoją moc obowiązującą w dniu, w którym wejdzie w życie konstytucja, przyjęta w drodze swobodnego wyboru przez Naród Niemiecki”, do tej pory nie została przyjęta Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec.

W skład Federacji wchodzi 16 krajów, posiadających charakter państw o ograniczonej suwerenności. Każdy kraj posiada własną, opartą na podobnych zasadach, co Ustawa Zasadnicza, konstytucję. W Niemczech występuje trójpodział władzy: władzę ustawodawczą sprawują Bundestag i Bundesrat, władzę wykonawczą Prezydent, sądowniczą sądy i trybunały. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec była wielokrotnie nowelizowana, w sumie 52 razy, ostatnia nowelizacja miała miejsce w 2006

⁴⁰⁶ B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 23.

⁴⁰⁷ *Konstytucje państw Unii Europejskiej, Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.*, tłumaczenie: B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2011.

roku. Monika Zwierzchaczewska stwierdza natomiast iż: „Niemiecką Ustawę Zasadniczą zdecydowanie należy zaliczyć do obszernych aktów prawnych”⁴⁰⁸,

Art. 30 UZ RFN wprowadza domniemanie właściwości krajów związkowych – jeżeli ustawa zasadnicza nie przewiduje lub nie dopuszcza innego rozwiązania danej kwestii. Stwarza to konieczność dokładnego ujęcia kompetencji Federacji na poziomie konstytucyjnym. Eugeniusz Zieliński zaznacza: „Podział kompetencji pomiędzy federację i kraje związkowe ma kazuistyczny charakter. Przyjęto tam zasadę enumeratywnego wyliczenia kompetencji, co powoduje konieczność zmian w każdym przypadku pojawienia się nowych zadań państwa lub innego rozłożenia ich pomiędzy różne podmioty władzy publicznej”⁴⁰⁹.

Kwestia finansów publicznych została uregulowana w rozdziale X (art. 104a-115) Ustawy Zasadniczej RFN. Rozdział ten był nowelizowany w sumie trzynastie razy, ostatni raz w 2006 roku.

Art. 104a ust. 1 Ustawy Zasadniczej Niemiec wprowadza ogólną zasadę rozdziału finansów Federacji i krajów związkowych stanowiąc: „Federacja i kraje związkowe ponoszą oddzielnie wydatki, które wynikają z wykonywania ich zadań, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie stanowi inaczej”. Następnie Ustawa szczegółowo określa relację pomiędzy Federacją a krajami związkowymi, ustanawiając szereg zasad. Jako przykład szczególności unormowań na poziomie konstytucyjnym można wskazać art. 104 ust. 6 stwierdzający, że w przypadku korekt finansowych Unii Europejskiej, obejmujących kilka krajów związkowych, Federacja i kraje związkowe ponoszą te obciążenia w stosunku 15 do 85. Tak precyzyjne

⁴⁰⁸ M. Zwierzchaczewska, *Konstytucjonalizm niemiecki*, [w:] *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, red. S. Sulowski, Warszawa 2005, s. 67.

⁴⁰⁹ E. Zieliński, *Problemy ustrojowo-polityczne Niemiec*, Warszawa 1999, s. 11.

postanowienia na poziomie konstytucyjnym znajdują uzasadnienie w odwołaniu do art. 30 UZ.

Art. 104b zawiera dość szczegółowe unormowania dotyczące udzielania pomocy krajom związkowym przez Federację. Kraj związkowy, aby otrzymać taką pomoc, musi wykazać, że jest ona niezbędna dla osiągnięcia określonego celu, czyli zapobieżenia zakłóceniom równowagi ogólnogospodarczej lub wyrównania różnic potencjału gospodarczego na terytorium Federacji lub wspierania wzrostu gospodarczego. Ten artykuł może również stanowić przykład szczególności unormowań na poziomie konstytucyjnym kwestii związanych z relacją Federacji do krajów związkowych.

Art. 105 traktuje o zagadnieniach podatkowych. Zastrzega, że ustawodawstwo w zakresie ceł i monopolu należy wyłącznie do Federacji. Ważne jest też unormowanie, które określa iż kraje związkowe posiadają uprawnienia ustawodawcze w zakresie lokalnych podatków konsumpcyjnych i podatku od dokonanych wydatków dopóki i na ile nie są to tego samego rodzaju podatki, co podatki regulowane przez ustawy federalne. Unormowanie to wskazuje nadrzędność Federacji względem krajów związkowych w sprawach podatkowych.

Art. 106 dokładnie określa z jakich podatków przypadają wpływy Federacji, a z jakich krajom związkowym. Federacji na przykład przysługują wyłączne wpływy z podatku od obrotu kapitałowego, podatku ubezpieczeniowego i podatku wekslowego. Natomiast krajom związkowym przypadają wpływy między innymi z podatku majątkowego, podatku od spadków i podatku od pojazdów mechanicznych. Takie przypisanie wpływów z podatków krajom związkowym przypomina rozwiązanie polskie; polski ustawodawca przyznaje wpływy między innymi z podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych i podatku od środków

transportowych, jednostkom samorządu terytorialnego. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych co do zasady przypadają wspólnie Federacji i krajom związkowym w równych częściach. Ustawa Zasadnicza zastrzega, że udziały Federacji i krajów związkowych we wpływach z podatku obrotowego zostaną określone w drodze ustawy federalnej. Przy tym ustalaniu należy przyjąć określone zasady; między innymi art. 106 ust. 3 pkt 2 stanowi iż: „Pokrycie potrzeb Federacji i krajów związkowych powinno zostać wzajemnie tak ustalone, aby osiągnąć słuszne wyrównanie, zapobiec przeciążeniu podatników i zapewnić jednolite warunki życiowe na obszarze Federacji. Ustawa Zasadnicza wymienia także we wpływach, których z podatków przysługuje udział gminom. Podsumowując wątek podatkowy: Ustawa Zasadnicza dokładnie określa rozdział podatków pomiędzy Federację, kraje związkowe i gminy; nawet, jeżeli tego nie robi, tak jak w przypadku podatku obrotowego, wprowadza dokładne zasady, którymi powinien się kierować ustawodawca proponując rozwiązanie tego zagadnienia na poziomie ustawy federalnej.

Art. 107 UZ RFN dotyczy redystrybucji dochodów przypadających z podatków na poziomie krajów związkowych. Jak wspomniałam już wcześniej konstytucja Niemiec jest zbudowana na socjalnym systemie akcyjologicznym. Paweł Kowalik pisze: „Kwestia finansów i wyrównania finansowego ma pierwszorzędne znaczenie polityczne, w związku z czym jest silnie zakorzeniona w niemieckim systemie finansów publicznych”⁴¹⁰. We wspomnianym artykule Ustawa Zasadnicza wprowadza możliwość wyrównania finansowego pomiędzy biedniejszymi a bogatszymi krajami

⁴¹⁰ P. Kowalik, *Pionowa i pozioma nierównowaga finansowa oraz system jej wyrównywania w państwie federalnym na przykładzie Niemiec i Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 2013, s. 167.

związkowymi. Następnie stanowi o możliwości przyznania przez Federację ze swoich środków dotacji dla krajów związkowych słabszych gospodarczo na dodatkowe pokrycie ich ogólnych potrzeb finansowych. Uregulowania te wprowadzają federalny model państwa oparty na solidarnej więzi pomiędzy landami i dążeniu do zapewnienia godnych warunków życia we wszystkich krajach związkowych. Art. 109 natomiast wprowadza wprost zasadę ogólnogospodarczej równowagi stanowiąc, iż „Federacja i kraje związkowe są wzajemnie niezależne w ramach swojej gospodarki budżetowej, jednak w jej ramach powinny uwzględniać wymogi ogólnogospodarczej równowagi”.

Art. 108 określa kompetencje organów administracji podatkowej. Skupia się jedynie na określeniu relacji i kompetencji administracji finansowej Federacji i administracji finansowej krajów związkowych.

Art. 110 jest poświęcony zagadnieniom ustawy budżetowej. Zaznacza on, że wszystkie wpływy i wydatki Federacji muszą zostać ujęte w budżecie. Przeciwnie niż w większości innych państw europejskich niemiecka konstytucja wprowadza możliwość ustalenia budżetu w drodze ustawy budżetowej na rok lub kilka lat obrachunkowych. Ciekawym rozwiązaniem jest przyjęcie, że poszczególne części budżetu obowiązują w różnych okresach z podziałem na lata obrachunkowe. W przypadku, gdy do końca roku obrachunkowego nie zostanie przyjęty budżet na następny rok Rząd Federalny zostaje uprawniony do dokonywania wszystkich wydatków koniecznych dla wykonywania zadań i utrzymywania instytucji ujętych w ustawie oraz wypełniania prawnie uzasadnionych zobowiązań Federacji oraz wykonywania świadczeń na określone cele, jeżeli w budżecie na poprzedni rok przyznane już były na nie odpowiednie kwoty. Ponadto jeżeli oparte na ustawie szczególnej wpływy z podatków, opłat i innych źródeł lub wpływy z rezerwy środków obrotowych nie pokrywają tych wydatków, Rząd Federalny jest uprawniony

uruchomić w drodze kredytu środki konieczne dla utrzymania działalności gospodarczej do wysokości sumy końcowej poprzedniego budżetu.

Art. 112 umożliwia dokonanie ponadplanowych i pozaplanowych wydatków za zgodą ministra finansów, który może udzielić takiej zgody jedynie w przypadku nieprzewidzianej i nieodpartej potrzeby.

Konstytucja umożliwia uchwalanie ustaw, które podwyższają wydatki budżetowe proponowane przez Rząd Federalny, zawierają nowe wydatki lub spowodują wydatki w przyszłości. Konieczna jest zgoda Rządu Federalnego; Ustawa Zasadnicza wprowadza w tym zakresie dokładne procedury.

Art. 114 zapewnia kontrolę wykonywania ustawy budżetowej przez Rząd; federalny minister finansów jest zobowiązany do składania Bundestagowi i Bundesratowi sprawozdań o wszystkich wpływach i wydatkach oraz o majątku i zadłużeniu w celu udzielenia rządowi federalnemu absolutorium. Ustawa Zasadnicza przyznaje rolę w badaniu wykonania budżetu Federalnej Izbie Obrachunkowej, która corocznie składa przed Parlamentem sprawozdanie.

Ostatni artykuł rozdziału X UZ RFN odnosi się do zaciągania zobowiązań przez Federację; działalnie takie wymaga udzielenia upoważnienia w ustawie federalnej. Wpływy z kredytów nie mogą przekraczać sumy wydatków na inwestycje zaplanowane w budżecie; wyjątki są możliwe tylko dla ochrony przed zakłóceniem ogólnogospodarczej równowagi.

Podsumowując: Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec skupia się na określeniu relacji pomiędzy Federacją a krajami związkowymi w dziedzinie finansowej; szczegółowo wyjaśnia następujące kwestie: podziału finansów, udzielania pomocy krajom związkowym przez Federację, rozdziału podatków oraz organizacji administracji finansowej. Stanowi również szczegółowo o redystrybucji dochodów na poziomie państw związkowych i dotacji przyznawanych przez Federację biedniejszym krajom. Szereg

następujących po sobie artykułów reguluje materię wpływów i wydatków Federacji, ustanawiając szczególne procedury działania organów państwa.

Porównanie unormowań finansów publicznych w Konstytucji RP oraz Ustawie Zasadniczej RFN

Ustawa Zasadnicza Niemiec jest starsza od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o prawie pięćdziesiąt lat. Analiza unormowań finansów publicznych w tych aktach najwyższej rangi pozwala dostrzec między nimi zarówno wiele podobieństw jak i różnic.

Obie ustawy zasadnicze poświęcają dużo miejsca zagadnieniu finansów publicznych, dając wyraz ogromnej wadze, którą do nich przywiązują. Zarówno Konstytucja RP, jak i Ustawa Zasadnicza RFN przedstawiają materię ustawy budżetowej, jednak czynią to w nieco odmienny sposób; UZ RFN przewiduje możliwość poczynienia ponadplanowych i pozaplanowych wydatków w przypadku nieprzewidzianej i nieodpartej potrzeby; możliwe jest także uchwalenie ustaw prowadzących do zwiększenia wydatków budżetowych. Konstytucja RP nie porusza kwestii wydatków nieprzewidzianych w ustawie budżetowej; unormowania na ten temat znajdują się w ustawie o finansach publicznych⁴¹¹. Konstytucja RP skupia się na procedurze uchwalania ustawy budżetowej, dokładnie określając jej elementy i wprowadzając wiele mechanizmów mających na celu sprawne jej uchwalenie. Unormowania te można określić jako obszerne; UZ RFN nie wprowadza żadnych specjalnych instytucji proceduralnych. Kolejną różnicę stanowi czas, na który jest uchwalana ustawa budżetowa: w polskim porządku prawnym ma zastosowanie zasada corocznego uchwalania budżetu; UZ RFN

⁴¹¹ Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

przewiduje możliwość uchwalenia tego aktu na czas dłuższy obejmujący kilka lat obrachunkowych. Inne rozwiązanie zostało przyjęte w kwestii nieuchwalenia ustawy budżetowej w stosownym terminie; Konstytucja RP zakłada, że w takim przypadku Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy; UZ RFN natomiast uprawnia Rząd Federalny do dokonywania wszystkich wydatków koniecznych dla wykonywania zadań i utrzymywania instytucji ujętych w ustawie oraz wypełniania prawnie uzasadnionych zobowiązań Federacji oraz wykonywania świadczeń na określone cele, jeżeli w budżecie na poprzedni rok przyznane już były na nie odpowiednie kwoty. Ponadto jeżeli oparte na ustawie szczególnej wpływy z podatków, opłat i innych źródeł lub wpływy z rezerwy środków obrotowych nie pokrywają tych wydatków, Rząd Federalny jest uprawniony uruchomić w drodze kredytu środki konieczne dla utrzymania działalności gospodarczej do wysokości sumy końcowej poprzedniego budżetu. Rozwiązanie przewidziane przez UZ RFN ma tę przewagę nad unormowaniem tej kwestii przez Konstytucję RP, że obejmuje sytuację, w której nie istnieje projekt ustawy budżetowej. Obie ustawy zasadnicze przewidują następczą kontrolę rządu w wykonaniu ustawy budżetowej.

Ustawa Zasadnicza Niemiec w rozdziale X nie mówi nic na temat banku państwa; unormowanie na ten temat znajduje się w rozdziale VII „Wykonanie ustaw i administracja federalna” w art. 88, który stanowi: „ Federacja powołuje bank walutowy i monetarny jako Bank Federalny. Jego zadania i kompetencje mogą zostać w ramach Unii Europejskiej przekazane Europejskiemu Bankowi Centralnemu, który jest niezależny i zobowiązany priorytetowym celem zapewnienia stabilności cen”. Tak więc UZ RFN ustanawia Bank Federalny zaznaczając jedynie, że jest on bankiem walutowym i monetarnym. Polskie uregulowania konstytucyjne są w tym

zakresie znacznie bardziej obszerne i dostarczają szerszą koncepcję tej instytucji.

Ustawa Zasadnicza Niemiec w przeciwieństwie do Konstytucji RP nie wprowadza limitów długu publicznego. Wprowadza jednak rozwiązanie służące równowadze finansowej, w swoim art. 115 stanowiąc, iż wpływy z kredytów nie mogą przekraczać sumy wydatków na inwestycje zaplanowane w budżecie.

UZ RFN w swoim rozdziale X „Finanse publiczne” najwięcej miejsca poświęca relacji krajów związkowych i Federacji; jest to uzasadnione ze względu na wcześniej przywołany art. 30 UZ. Określenie tej relacji odbywa się na bardzo silnej podstawie aksjologicznej państwa socjalnego i ogólnogospodarczej równowagi. Zostają wprowadzone bardzo istotne i stosunkowo szczegółowe zasady redystrybucji dochodów. Konstytucja RP nie zawiera żadnych postanowień na ten temat; oczywiście należy wziąć pod uwagę, że Niemcy są krajem związkowym, a Polska jednolitym, jednak patrząc na to zagadnienie z szerszej perspektywy, można stwierdzić, że wprowadzenie przez UZ RFN zasad ogólnogospodarczej równowagi na poziomie konstytucyjnym ma znaczenie dla całego systemu prawa jak i świadomości społeczeństwa, w efekcie kreując takie rozwiązania prawne na niższych szczeblach, również w krajach związkowych, i budując silne podstawy solidaryzmu społecznego. Konstytucja RP w rozdziale dotyczącym samorządu terytorialnego stanowi w tym przedmiocie jedynie, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oraz iż dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, nie formułując żadnych podstaw aksjologicznych dla redystrybucji dochodów.

Podsumowanie

Konkludując: analiza unormowań dotyczących kwestii finansów w ustawach zasadniczych

Polski i Niemiec wskazuje, że zarówno polski, jak i niemiecki prawodawca przywiązuje do tego zagadnienia znaczącą wagę. Szerokie unormowanie zagadnień finansów państwa na poziomie konstytucyjnym w moim przekonaniu zasługuje na uznanie ze względu na ogromną rolę, którą finanse publiczne odgrywają dla zaspokajania potrzeb całego społeczeństwa. Oba akty poruszają zagadnienie ustawy budżetowej, jednak w niektórych miejscach czynią to w odmienny sposób. Polska Konstytucja przywiązuje dużą uwagę do procedury uchwalania ustawy budżetowej, zapewniając wzajemne oddziaływanie na siebie władz państwa. Rozwiązanie takie oceniam pozytywnie, gdyż służy ono rzetelności postępowania organów władz publicznych w procesie uchwalania ustawy. Zastanowić się można czy wprowadzenie niemieckiego rozwiązania uchwalania ustawy na czas dłuższy niż rok nie byłoby korzystne dla całego systemu finansów publicznych. Pozytywnie oceniam rozwiązanie przyjęte przez UZ RFN w przedmiocie nieuchwalenia ustawy budżetowej w wymaganym terminie; jest to koncepcja szersza niż ta zaproponowana przez Konstytucję RP. Zarówno polska jak i niemiecka ustawa zasadnicza nie wprowadza zasad podatkowych, jednak UZ RFN poświęca wiele miejsca zasadom redystrybucji dochodów i ogólnogospodarczej równowagi, opierając pośrednio swój system finansów publicznych na określonych podstawach aksjologicznych. Uważam, że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brakuje takich postanowień, a kwestie aksjologiczne powinny pozostawać w silniejszym związku z normami odnoszącymi się do zagadnień finansów publicznych niż ma to miejsce w obecnym stanie prawnym, gdzie normy takie znajdują się w rozdziale I i II Konstytucji, nie znajdując się w bezpośrednim powiązaniu z normami

dotyczącymi finansów publicznych, materii kluczowej dla funkcjonowania organów państwa, ale też całego społeczeństwa.

Bibliografia

Literatura:

1. Arnold, R., *Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 95-107.
2. Ballart X., Zapico E., *Budget reform in Spain*, [w:] *The Reality of Budget Reform: Counting the Consequences in 11 Advanced Democracies*, J. Wanna, L.Jensen, J. de Vries, Londyn 2010.
3. Banaszak B., *Komentarz do art. 21 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, B. Banaszak, Warszawa 2012.
4. Banaszak B., *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, B. Banaszak, Warszawa 2012..
5. Banaszak B., *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, Legalis/el.
6. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
7. Banaszak B., *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym*, [w:] Jabłoński M., Jarosz- Żukowska S. (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej*, Wrocław 2015.
8. Barcz J. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
9. Barcz J., M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2015.
10. Bartunkova T., Vincourek R., *Reforma justice: Soudci navrhuji zrušení vrchních soudů.*
11. Bazyłow L., *Projekty konstytucyjne w Rosji w drugiej połowie XIX w.* [w:] *Wiek XIX. Prace ofiarowane J. Kieniewiczowi w 60 rocznicę urodzin*, Warszawa 1967.
12. Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44-55 k.c.*, Zakamycze 1997.

13. Bednarek M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, LEX/el
14. Bernaczyk M., Wygoda K., *Znaczenie i skutki nowelizacji art. 99 Konstytucji RP*, [w:] Banaszak B, Jabłoński M. (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.
15. Biśta I, Żurek J., *Ekstradycja w polskim porządku prawnym*, [w:] Jabłoński M. (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
16. Biuletyn Komisji Kodyfikacyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr XLII.
17. Bodio J., *Niezawisłość sędziów i niezależność sądów*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, Warszawa 2011.
18. Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.
19. Bojek, E., *Doktrynalne determinacje włoskich koncepcji podziału terytorialnego państwa „Studia Erasmiانا Wratislaviensia”* 2007, nr 1, str. 136-154.
20. Bosiacki A., *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000.
21. Bustos Gisbert A., *Lecciones de Hacienda Publica*, Madryt 2007.
22. Chruściak R., *Projekty zmian w Konstytucji RP*, [w:] Bożyk S., *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
23. Chrzanowski M., *Stabilność systemu konstytucyjnego Królestwa Hiszpanii*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
24. Chrzanowski M., *Stabilność systemu konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
25. Czarny P., *Sądownictwo konstytucyjne w częściach składowych państw federalnych*, „Przegląd prawa konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 43-64.

26. Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2011.
27. Dobrowolski M., *Zasada suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej*, Lublin 2014.
28. Dubel L., *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX w.*, Warszawa 2007.
29. Dudek D., *Prawo konstytucyjne. Konstytucja RP*, Lublin 2012.
30. Dunaj K., *Sądy wojskowe jako organy wymiaru sprawiedliwości*, *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. XXIV/4/2015.
31. Dybowski T., *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV –lecia, Warszawa 2001.
32. Działocha K., *Komentarz do art.82-86 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji RP, tom III*, Warszawa 2003.
33. Działocha K., *Naruszenie konstytucji jako podstawa działalności przed Trybunałem Stanu*, Wrocław 1989.
34. *Encyklopedia Popularna PWN*, wyd.33, Warszawa 2006.
35. Florczak-Wątor M., *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4 (93).
36. Florczak-Wątor M., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 47-55.
37. Gajda-Kantorowska M., *Przyczyny i konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro*, [w:] *Perspektywa - wyzwania współczesnej gospodarki*, (red.) M. Buszko, D. Krupa, A. Drews, t. I, Toruń 2015.
38. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006.
39. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011.
40. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.

41. Gebethner S., *Rzeczpospolita w świetle postanowień rozdziału pierwszego Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000.
42. Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
43. Gizbert-Studnicki T., *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978.
44. Głuchowski J., *Charakterystyka budżetu państwa*, [w:] *Finanse publiczne*, J. Głuchowski, R. Huterski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, Toruń 2005.
45. Gonzalo y González L., *El sector público en España. El sujeto y el campo de actividad financiera pública. Regimen presupuestario de las Administraciones public as*, Madryt 2005.
46. Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
47. Grabowski R., *Trójstopniowa klasyfikacja konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany na przykładzie regulacji ustrojowych współczesnych państw europejskich*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 5 (21)/2014.
48. Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
49. Granat M., *Konstrukcja zasady reprezentacji politycznej w Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000.
50. Grzybowski M., *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Rosji*, [w:] S. Grabowska (red.), R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007.
51. Grzybowski M., *Zmiany konstytucji Finlandii w kontekście członkowska w Unii Europejskiej*, [w:] Kubuj K., Wawrzyniak J., *Tryb zmiany*

- konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
52. Gubiński A., *Trybunał Stanu*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1982, z.5-6.
53. Gudowski J. (red.), *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002.
54. Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998.
55. Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016.
56. Jagielski J., *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim*, [w:] J.Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
57. Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.
58. Janicka D., *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec 1949-1989*, Toruń 2009.
59. Jarosz-Zukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, w: Mariusz Jabłoński, *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
60. Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasad ochrony własności*, Zakamycze 2003.
61. Kallas M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.
62. Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.
63. *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993.
64. Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2004

65. Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1994.
66. Kosikowski C., *Zasada ochrony własności* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
67. Kowalski J., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa-Poznań 2009.
68. Kubuj K., *Tryb zmiany Konstytucji V Republiki Francuskiej (zagadnienia proceduralne)*, [w:] Kubuj K., Wawrzyniak J., *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
69. Kuciński J., Wołpiuk W., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
70. Kudej M., *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, M. Mączyński, Katowice 2000.
71. Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa.*, Kraków 2004.
72. Ludwikowska A. M., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo - Wschodniej*, Toruń 2002.
73. M. Laskowska, *Tryb zmiany Konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] Kubaj K., Wawrzyniak J., *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
74. Majchrowski J., Winczorek P., *Ustrój Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998.
75. Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999.

76. Marczak J., *Budżet i procedura budżetowa w Hiszpanii*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012.
77. Marshall T.H., *Citizenship and Social Class*, London 1992.
78. Matwiejuk J., *Rosja*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, red. M. Grzybowski, Białystok 2012.
79. Mazurkiewicz M., *Komentarz do art. 216*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998.
80. Miłkowski T., *Historia Hiszpanii*, Wrocław 2009.
81. Mołdawa T., *Odpowiedzialność gabinetów i kryzysy rządowe – doświadczenia krajów Europy Zachodniej*. Warszawa 1999.
82. Mołdawa T., *System Konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012.
83. Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000.
84. Nagel K., *Przyrodzona godność człowieka fundamentem państwa prawa*, [w:] *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015.
85. Nowak A., Nowak I., *Podstawa konstytucyjna do nakładania podatków*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1-2.
86. Ofiarski Z., [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 216*, M. Safjan, L. Bosek (red.), , Warszawa 2016.
87. Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010.
88. Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.

89. Patyra S., *Podstawowe zasady ustroju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2015.
90. Popławska E., *Zasady zmian ustrojowych w Zjednoczonym Królestwie* [w:] Kubuj K., Wawrzyniak J. (red.), *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
91. Prokop K., *Szwajcaria*, [w:] Bożyk S., Grzybowski M. (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
92. R. M. Małajny, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.
93. Ramus W., *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980.
94. Rzepliński A., *Obowiązki obywatelskie. Cywilne nieposłuszeństwo*, [w:] A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka a policja. Problemy teorii i praktyki*, Legionowo 1994.
95. Safian M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, Legalis 2016.
96. Safjan M., *Konstytucyjna ochrona własności*, Rzeczpospolita – 12 lipca 1999 roku, nr 160.
97. Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
98. Sarnecki P., *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2008.
99. Schmitz T., *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Beteiligung Deutschlands an der europäischen Integration*, Kraków/Ryga 2009.
100. Seniuta A., *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974.

101. Siemieński F., *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985.
102. Smolak M., *Między koncepcją państwa socjalnego a koncepcją Rechtsstaat*, {w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995.
103. Sokolewicz W., *O osobliwościach ustawy budżetowej i trybu jej uchwalenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
104. Starzec B., Federacja Rosyjska, [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, red. B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 151.
105. Staśkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
106. Stelmachowski A., Zaradkiewicz K., *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] *System Prawa Prywatnego – Prawo rzeczowe, T.3*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
107. Stych M., *Niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2006, z. IV, s. 133-141.
108. Szmulik B., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012.
109. Szmyt A., *Zasady zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Grabowski R., Grabowska S., *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008.
110. Świda – Łągiewska Z., *Przebieg postępowania dotyczącego odpowiedzialności konstytucyjnej*. Warszawa 1983.
111. Świda – Łągiewska Z., *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*. Warszawa 1983.

112. Trzeciński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006.
113. Tuleja P., Szczurkowski B., *Rozdział XII. Zmiana Konstytucji*, [w:] Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2016.
114. Tuleja P., *Zastane pojęcia państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2008.
115. Vaculik R., *Justici čekají velké změny, asi skončí vrchní soudy*.
116. Valero J., *La Eficacia en la Administración w: Estrategia y Factores de Resistencia*, Cuenca 1991.
117. Walach A., *Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich*, nr 3(5)/2011.
118. Wawrzyniak J., *Podstawowe procedury dotyczące zmian Konstytucji w Republice Włoskiej*, [w:] Kubuj K., Wawrzyniak J., *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
119. Wieruszewski R., *Podstawowe obowiązki obywateli PRL*, Wrocław 1984.
120. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
121. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
122. Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995.
123. Zalaśiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

124. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo – Wschodniej* [w:] T. Mołdawa, *Zagadnienia Konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo – Wschodniej*, Warszawa 2003.
125. Zaleśny J., *Tryb zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Mołdawa T. (red.), *Państwo- Demokracja- Samorząd*, Warszawa 1999.
126. Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, red. L. Bosek, Warszawa 2016.
127. Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnienie twierdzeń, ocen i norm w prawnoznawstwie*, Warszawa 1988.
128. Zimmerman M., *Wywłaszczenie*, Lwów 1939.
129. Zmierczak M., *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
130. Zubik M., *Ustawa o prowizorium budżetowym w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5.
131. Żurawicz A., *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013.