

*Jacek Przybojewski*

## **Systemowe znaczenie konstytucyjnych mechanizmów równoważących**

Trwałość reguł kształtujących system państwa demokratycznego determinowana jest istnieniem formalnych rozwiązań spełniających w stosunku do zasad ustrojowych rolę ich gwaranta, głównie w wymiarach ontologicznym i funkcjonalnym. Sama słuszność idei przekładających się na źródła normatywne nie może bowiem stać się czynnikiem zapewniającym niezakłócone funkcjonowanie opartych na nich instytucji, tym bardziej, iż przeświadczenie o wyższości określonych rozwiązań ustrojowych pozostaje w zasadzie odzwierciedleniem opierających się o różne przesłanki arbitralnych ocen i opinii. Dlatego też celem działalności prawotwórczej obok wdrażania do systemu prawnego spójnych treściowo regulacji, powinno być zapewnienie im możliwej trwałości obowiązywania, co przyczynia się do pożądanego stabilizacji obowiązujących norm, a w dalszej kolejności wpływa na zaufanie obywateli do organów władzy publicznej to prawo stosujących<sup>1</sup>. Postulat ten jest szczególnie istotny w zakresie unormowań o wymiarze ustrojowym, a więc kształtujących sposób zorganizowania, funkcjonowania państwa w podstawowej mierze w aspektach społeczno-politycznym i gospodarczym.

Spśród niespójnie doktrynalnie określonego katalogu konstytucyjnych zasad prawnych<sup>2</sup> o wymiarze ustrojowym w zasadzie niesporną pozostaje wiodąca rola trzech z nich, a mianowicie demokratycznego państwa prawnego, suwerenności Narodu oraz podziału i równoważenia się władz.

Pierwsza z wymienionych reguł wyprowadzana z treści art. 2 Konstytucji identyfikuje system demokratyczny z przyjęciem konstrukcji państwa prawnego.

---

<sup>1</sup> Zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wywiódł Trybunał Konstytucyjny z reguły demokratycznego państwa prawnego (na przykład wyrok z 2 czerwca 1999 r. K34/98).

<sup>2</sup> Na brak spójnego katalogu konstytucyjnych zasad prawnych oraz niejednoznaczności definicyjne zwraca uwagę M. Granat, *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 108.

Czytelną jest więc intencja ustrojodawcy integralnie łącząca państwo prawne, a więc dające pierwszeństwo normom prawnym w stosunku do innych zasad postępowania z ustanowionymi w tym państwie regułami demokratycznymi, których pełniejszym wyrazem jest jednak reguła suwerenności Narodu. Priorytet regulacji prawnych wobec niespornych najczęściej z nimi prawideł wyznaczonych przez wartości etyczne, moralne, obyczajowe czy religijne powoduje liczne konsekwencje o charakterze zarówno instytucjonalnym, jak i jednostkowym. I tak istnienie organów władzy publicznej w państwie prawnym winno wynikać z treści obowiązujących przepisów. Byt wielu z nich określony jest wręcz w normach konstytucyjnych, co niewątpliwie wobec prymatu ustawy zasadniczej wśród innych źródeł prawa wzmacnia ich systemowe znaczenie. Wyraźnie częściej jednak normatywna podstawa istnienia organów władzy publicznej umiejscowiona jest w ustawach. Nadto prawnym wymogiem pozostaje sposobność rozpatrywania indywidualnych spraw w procesie stosowania prawa wyłącznie w ramach posiadanych formalnych kompetencji. Uchybienie w przedmiocie właściwości organu powoduje, iż zapadające rozstrzygnięcie dotknięte jest ciężką z zasady dyskwalifikującą je wadą. Sposób procedowania zarówno przed sądami, organami administracji jak i innymi podmiotami wyznaczany jest też przez prawnie określone reguły, co wyklucza dowolność i uznaniowość w ramach prowadzonych postępowań, spełniając wobec ich stron rolę gwarancyjną. Wreszcie wszelkie rozstrzygnięcia organów oparte być powinny na prawnych podstawach, adekwatnych do poczynionych w sprawach ustaleń faktycznych, determinując tym samym kształt zapadających rozwiązań. Powyższe zależności znajdują w znaczącej części swój wyraz w art. 7 Konstytucji ustanawiającym zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Status jednostki w państwie prawnym wyznacza natomiast wymóg stosowania się do normatywnie wyznaczonych nakazów i obowiązków oraz względna swoboda w zakresie realizacji wolności i praw.

Zasada suwerenności Narodu znajdująca swoje odzwierciedlenie w art. 4 ustawy zasadniczej sprowadza się do określenia podmiotu władzy najwyższej w Rzeczypospolitej, którym jest Naród, czyli w wynikającym z preambuły Konstytucji ujęciu polityczno-prawnym ogół obywateli państwa polskiego. Kwestia ta przy uwzględnieniu demokratycznego charakteru państwa, nie powinna budzić żadnych wątpliwości, czego jednak w oparciu o osobiste doświadczenia autora na płaszczyźnie dydaktycznej nie sposób uznać za pewnik. Tak więc publicznie niejednokrotnie stawiane ważne pytania o dość powszechnie akcentowane przyczyny nie najlepszego stanu obywatelskiej aktywności znajdują odpowiedź przede wszystkim w niskim poziomie edukacji prawnej, w systemie której nieskuteczne jest zaszczepienie obywatelom podstawowej reguły, która powinna kształtować ich prawną podmiotowość. Wracając jednak do meritum, Naród jako suweren posiada w istocie dość ograniczone mechanizmy umożliwiające bezpośrednie sprawowanie funkcji rządzenia, takie jak referendum czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Dlatego też w myśl powołanej wcześniej regu-

lacji konstytucyjnej wiodącą, jeśli chodzi o sprawowanie władzy zwierzchniej pozostaje forma przedstawicielska, realizowana w oparciu o pochodzący z wyborów powszechnych mandat przez posłów i senatorów (art. 104 w związku z art. 108 Konstytucji – dalsze podawane w nawiasach przepisy pochodzić będą z ustawy zasadniczej). W kontekście zapewnienia jakości wykonywania czynności władczych kolejny raz pojawia się kwestia edukacji prawnej, a także wykorzystania przez wyborców uprawnień w zakresie dostępu do informacji w ogóle, a informacji publicznej w szczególności<sup>3</sup>, jako czynników sprzyjających dokonywaniu świadomych, indywidualnych decyzji wyborczych.

Zasada podziału władzy i równoważenia się władz, określona w art. 10 Konstytucji z jednej strony stanowi podstawę konsekwentnie budowanego w szeregu dalszych przepisów ustawy zasadniczej rozdziału kompetencji władczych pomiędzy wyszczególnione organy ustawodawcze (Sejm i Senat), wykonawcze (Prezydent i Rada Ministrów) oraz sądownicze (sądy i trybunały), z drugiej natomiast określa wymóg zrównoważonych relacji pomiędzy tymi podmiotami<sup>4</sup>. Cele rozdzielenia uprawnień to głównie doprowadzenie do sytuacji współistnienia organów władzy publicznej bez drastycznie zróżnicowanej skali kompetencji, za to uporządkowanych w sposób umożliwiający realizację zadań w sferach stanowienia prawa, wykonywania go oraz rozstrzygania konfliktów prawnych<sup>5</sup>. Nie chodzi przy tym o chęć zapewnienia nierealnego w istocie do osiągnięcia postulatu podmiotowej równowagi kompetencyjnej, lecz o podział uniemożliwiający funkcjonowanie w systemie organów o nadmiernie rozbudowanym imperium władczym, a więc potencjalnie groźnych dla suwerena, ogólniej porządku demokratycznego<sup>6</sup>. Zarysowany model podziału władzy zdaje się to gwarantować, aczkolwiek szereg uprawnień ze szczebla centralnego państwa należy do organów pozostających poza omawianym systemem. Akcentowane już profity płynące ze stabilizacji obowiązujących rozwiązań prawnych w odniesieniu do podziału władzy oznaczają w istocie potrzebę zachowania równowagi na poziomie normatywnym, gwarantującej co najmniej brak podatności na zmiany w zakresie dotyczącym porządku ustrojowego. Wartością podstawową pozostaje tu kształtująca realia ustrojowe treść Konstytucji, której równoważące oddziaływanie należy rozpatrywać głównie w kontekście wynikającym z hierarchicznej

---

<sup>3</sup> Przełomowy charakter regulacji konstytucyjnej (art. 61) dotyczącej dostępu do informacji publicznej podkreśla M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 15 i n.

<sup>4</sup> W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r. K8/99 wskazano, że w systemie organów państwowych powinny funkcjonować mechanizmy zapobiegające nadmiernej koncentracji i nadużyciom władzy.

<sup>5</sup> Ostateczne znaczenie zasady podziału władzy i równoważenia się władz sprowadzające się do rządzenia zgodnie z wolą suwerena oraz przy poszanowaniu sfery wolności i praw podkreśla J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 191 i n.

<sup>6</sup> Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 listopada 1994 r. K6/94 wskazał, iż każda z władz powinna zachować pewne minimum kompetencyjne odpowiadające jej istocie.

budowy systemu prawnego oraz formalnych i instytucjonalnych gwarancji konstytucyjności norm. Określenie w art. 8 ustawy zasadniczej, iż jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej powoduje dominację systemową, a w konsekwencji brak sposobności ingerowania w przyjęte tam rozwiązania, również te dotyczące podziału i równoważenia się władz przy pomocy aktów prawnych niższego rzędu, które jako niekonstytucyjne nie wchodzi bądź podlegają usunięciu z obszaru prawnego (art. 190 ust. 3). Wyrazem tego rodzaju regulacji jest art. 122 Konstytucji, traktujący o uprawnieniach i obowiązkach Prezydenta w szeroko pojętym procesie ustawodawczym. Treść powołanego przepisu wskazuje na powinność głowy państwa do podpisania ustawy oraz zarządzenia jej publikacji w Dzienniku Ustaw, co pozostaje konieczną przesłanką wejścia tego aktu normatywnego w życie. Jeżeli jednak Prezydent poweźmie wątpliwość co do zgodności przedłożonej ustawy z Konstytucją, może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego, by ten dokonał analizy jej konstytucyjności. Występuje tu więc relatywnie niezłożony mechanizm badania konstytucyjności ustawy zanim jeszcze stanie się ona obowiązującym prawem. Współdziałanie podmiotów władzy wykonawczej i sądowniczej prowadzi do zablokowania wejścia w życie regulacji uznanej za sprzeczną z Konstytucją. Konsekwencje orzeczenia Trybunału obejmują cały akt normatywny uznany za niezgodny z ustawą zasadniczą względnie jedynie jego poszczególne przepisy. W tym drugim przypadku istnieje sposobność złożenia podpisu przez Prezydenta pod wersją ustawy pomijającej zakwestionowane przepisy, po uprzedniej konsultacji z Marszałkiem Sejmu, o ile Trybunał orzeknie, iż nie są one z ustawą nierozzerwalnie związane, bądź też zwrot aktu normatywnego do Sejmu by usunął niezgodności. Inna przysługująca Prezydentowi opcja w sytuacji niezwrócenia się o zbadanie konstytucyjności prawa polega na przekazaniu ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia z umotywowanym wnioskiem, która to procedura jest potocznie określana jako weto prezydenckie. To rozwiązanie nie ma jednak charakteru przesądzającego, gdyż Sejm może kolejny raz uchwalić przekazaną ustawę kwalifikowaną większością minimum 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, przełamując w ten sposób opozycję Prezydenta, zobligowanego wówczas do złożenia podpisu w terminie 7 dni, a następnie zarządzenia publikacji. Zaletą obowiązywania formalnych regulacji we wskazanym wyżej kształcie jest stworzenie możliwości niedopuszczenia do wejścia w życie norm sprecznych z ustawą zasadniczą mimo uchwalenia ich przez Sejm, a w dalszej konsekwencji niedopuszczenie do potencjalnego wykorzystania ich w procesie stosowania prawa. Nie jest to jednak na gruncie Konstytucji rozstrzygnięcie o wymiarze unikatowym, gdyż zbliżone procedury mogą być także zastosowane w oparciu o art. 133 ust. 2 wobec umów międzynarodowych, przed ratyfikacją których Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę ich konstytucyjności. Badanie zgodności funkcjonujących już w porządku prawnym regulacji z ustawą zasadniczą może następować w szerszych od przedstawionych już odniesieniach. Ocnom podlegać bowiem mogą poza ustawami i umowami międzynarodowymi (art. 188 pkt 1) również przepisy prawa wydawane przez

centralne organy państwowe (art. 188 pkt 3). Problematyka badania konstytucyjności przewija się również w zakresie orzekania w sprawach skarg konstytucyjnych (art. 188 pkt 5) czy rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie pytań prawnych (art. 193). Powszechna moc obowiązująca i ostateczny charakter orzeczeń Trybunału, jak również podniesiony już ich „kasacyjny” wymiar, zdają się być dostateczną gwarancją respektowania porządku konstytucyjnego w przestrzeni normatywnej. Ewentualnych zagrożeń można co najwyżej upatrywać w dość ogólnym charakterze norm powoływanych w orzeczeniach odnoszących się do konstytucyjności prawa, co stwarza pewien margines uznaniowości po stronie organu orzekającego. Stanowi to dla Trybunału istotne wyzwanie, głównie na poziomie wnikliwej, wyważonej argumentacji przyjmowanych tez, a więc unikania tym samym powielania nieprecyzyjnych, budzących wątpliwości uogólnień. Jest to tym ważniejsze, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego coraz częściej stają się przedmiotem dyskursu politycznego, którego niektórzy uczestnicy kwestionują wręcz niezależność Trybunału oraz niezawisłość jego sędziów. Rzeczywiście sposób ich kreowania przez Sejm, a więc podmiot o nader wyrazistych politycznych konotacjach nie stanowi być może rozwiązania optymalnego, ale w kontekście szeroko rozbudowanych rozwiązań o wymiarze gwarancyjnym w zakresie niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego, tego rodzaju supozycje zdają się być bezzasadne.

Trwałość porządku konstytucyjnego, czego znaczenie już podkreślono, powiązana jest także z trudnymi do realizacji, a więc nie sprzyjającymi pochoptności procedurami zmiany ustawy zasadniczej. Ustrojodawca oszczędził bowiem w tym przypadku od schematu uchwalania ustaw przez Sejm zwykłą większością głosów (art. 120) na rzecz stanowienia rozwiązań konstytucyjnych przez Sejm kwalifikowaną większością co najmniej 2/3 głosów, a następnie w jednakowym brzmieniu przez Senat bezwzględną większością głosów (art. 235 ust. 4). Nastąpiło tu więc znaczące podniesienie wobec typowych regulacji poziomu wymaganego poparcia, jak też rozszerzenie podmiotowe o Senat, co w Konstytucji pojawia się jeszcze tylko w jednym przypadku, przy ustawowym wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, w oparciu o którą kompetencje organów państwa polskiego w niektórych sprawach zostają przekazane na rzecz organów lub organizacji międzynarodowych (art. 90 ust. 2).

Mechanizmy równoważące wpisane w podział władzy, co stanowi typowy, powiązany wprost z materią konstytucyjną sposób ich pojmowania, gwarantują trwanie porządku ustrojowego Rzeczypospolitej, zapewniając w podstawowej mierze równowagę na poziomie normatywnym, której dopiero dalszą konsekwencją pozostają współzależności na szczeblach funkcjonalnym oraz odniesień jednostkowych. Pierwszy z nich oznacza zbilansowane relacje pomiędzy organami władzy publicznej, drugi natomiast stan koegzystencji w odniesieniach między jednostkami a organami władzy publicznej oraz powiązaniach wprost interpersonalnych. Równoważenie się władz nie wyczerpuje się więc w formule prawnie zakreślonych działań mających przeciwstawić się naruszeniu porządku ustrojowego, choć ten element stanowi ważną przesłankę, ale wiąże się też

z działającymi w sposób uporządkowany bieżącymi powiązaniemmi pomiędzy różnymi podmiotami pozostającymi w obrębie jurysdykcji państwa polskiego<sup>7</sup>. Równowaga na poziomie funkcjonalnym, a więc dotyczącym organów władzy publicznej obejmuje zarówno regulacje międzypodmiotowe wewnątrz poszczególnych władz jak i wykraczające poza tę sferę. Pożądana pozostaje tu precyzja obowiązujących rozwiązań prawnych, by istniała sposobność amortyzowania potencjalnych sporów kształtowanych realiami bieżącej walki politycznej, co jest znaczące głównie w sferze ustawodawczej i wykonawczej.

Porównanie uprawnień Sejmu i Senatu w płaszczyznach ustrojodawczej, ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej nie pozostawia wątpliwości co do kompetencyjnej dominacji Sejmu. W zasadzie nie występuje ona jedynie w sferze ustrojodawczej, czyli dotyczącej wspomnianej już procedury zmiany Konstytucji, gdzie skuteczne działanie mogą zapewnić jedynie zgodne stanowiska większości sejmowej i senackiej. Proces ustawodawczy to już jednak dominacja Sejmu, gdzie poza wskazanym wyżej przypadkiem określonym w art. 90 ust. 2 rola Senatu ogranicza się wyłącznie do możliwości zajmowania stanowiska wobec ustaw uchwalonych przez Sejm. Nawet jednak i to wąskie przecież uprawnienie podlega limitowaniu przez ograniczoną w art. 121 ust. 2 ustawy zasadniczej do 30 dni sposobność podjęcia prawnie skutecznej uchwały oraz możliwość odrzucenia przez Sejm senackiej opozycji względem ustawy bezwzględną większością głosów (art. 121 ust. 3).

Funkcja kreacyjna, której istotą jest uprawnienie do obsadzania określonych stanowisk to kolejna sfera wyraźnego zróżnicowania skali kompetencji podmiotów ustawodawczych. Przewaga Sejmu dotyczy tu przede wszystkim jego roli w procesie kreowania Rady Ministrów. Wskazane w art. 154 i 155 ust. 1 Konstytucji procedury rozkładają uprawnienia o wskazanym wymiarze na Sejm i Prezydenta, do którego wszelako należą czynności o charakterze ściśle formalnym bądź inicjującym. Realnym decydującym w trzech kolejnych pozostających potencjalnie do przeprowadzenia etapach zmierzających do wyłonienia Rządu pozostaje więc Sejm, ściślej większość sejmowa. Kreowanie podmiotu o zasadniczych kompetencjach wykonawczych w państwie odbywa się tym samym bez uczestnictwa Senatu za to z udziałem organu wykonawczego posiadającego mandat pochodzący od suwerena czyli Prezydenta. Sejm samodzielnie dokonuje natomiast wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194) oraz członków Trybunału Stanu (art. 199), zyskując tym samym wyłączny wpływ na skład osobowy tych podmiotów władzy sądowniczej. Wyrazem konstytucyjnie zakreślonego bliskiego współdziałania obu podmiotów ustawodawczych jest z kolei powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209) oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205). W tych przypadkach większość sejmowa nie ma żadnej formalnej możliwości odrzucenia negatywnego stanowiska Se-

---

<sup>7</sup> P. Winczorek wskazuje na celowość oceny spełnienia postulatu równowagi poprzez odniesienia do szczegółowych przepisów Konstytucji i ustaw – Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 22.

natu, w wyniku czego procedura w Sejmie podlega ponownej realizacji. Współpraca Prezydenta i Sejmu niezbędna jest natomiast przy powoływaniu Prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 3), gdyż Sejm może dokonać wyboru jedynie osoby wskazanej przez Prezydenta. O ile więc kandydat nie uzyska w Sejmie wymaganego poparcia, inicjatywa powraca do głowy państwa. Sejm i Senat równolegle uczestniczą natomiast w kreowaniu części składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214, odpowiednio 2 i 1 członek) oraz Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 5, po 3), przy czym podmiotem uzupełniającym skład osobowy tych organów pozostaje Prezydent (odpowiednio 2 i 3 członków).

Sfera kompetencji kontrolnych ukierunkowana zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji na Radę Ministrów, a przyporządkowana wyłącznie Sejmowi składa się z całego szeregu konkretyzujących rozwiązań, mających zastosowanie w przypadku dezaprobaty posłów na sposób funkcjonowania Rządu, ocena którego może być realizowana np. poprzez interpelację i zapytania poselskie (art. 115). Procedurą wpisującą się w sferę wartościowań jest wymóg składania przez Radę Ministrów Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej (art. 226), a w konsekwencji podejmowanie przez izbę uchwały o udzieleniu bądź odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Negatywna ocena wykonania budżetu, nie znajduje wprost formalnego przełożenia na dymisję Rządu, stanowi ważny sygnał wskazujący na niską ocenę jego dokonań. Znamiennym przy tym pozostaje, iż przedłożenia ułatwiające dokonywanie ocen w omawianym względzie pochodzą od organu podległego Sejmowi, choć nie należącego do żadnej z władz, tzn. Najwyższej Izby Kontroli, a są to analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204).

Brak aprobaty większości posłów dla polityki urzędującego Rządu powinien znaleźć przełożenie na uruchomienie rozwiązań prowadzących do dymisji Rady Ministrów. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma wotum nieufności, którego zasady określono w art. 158 ustawy zasadniczej. Konstruktywny charakter tej procedury polega na wymogu wskazania we wniosku o wyrażenie wotum nieufności imiennie kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów. Podjęcie stosownej uchwały, do której niezbędne jest uzyskanie poparcia większości ustawowej liczby posłów obok spowodowania dymisji Rządu jest także aktem wyboru premiera. Dymisja Rady Ministrów następuje również w następstwie nieuchwalenia wotum zaufania. Rozwiązanie to jest inicjowane przez premiera, dotyczy urzędującego Rządu, wymaga zwykłej większości głosów (art. 160) i stanowi wyraz próby skłonienia posłów do jednoznacznego opowiedzenia się za lub przeciw Radzie Ministrów. Dymisja składana jest też na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, co ma ułatwić wykreowanie kolejnej egzekutywy przez świeżo ukształtowaną większość sejmową, bez potrzeby wcześniejszego przechodzenia przez konstruktywne wotum nieufności. Wreszcie równoznaczna z dymisją całego Rządu jest rezygnacja premiera, nie rodząca jednak wyjątkowo po stronie Prezydenta wymogu jej przyjęcia.

Wyrazem kontrolnego oddziaływania Sejmu na Radę Ministrów są nie tylko czynności nakierowane na solidarną, ale też indywidualną odpowiedzialność. Jej realizacja możliwa jest poprzez wdrożenie wotum nieufności wobec pojedynczego ministra (art. 159). Rozwiązanie to, aczkolwiek zbliżone do procedury dotyczącej całego Rządu, nie ma jednak konstruktywnego charakteru, a faktycznym decydem w zakresie następcy zdymisjonowanego ministra pozostaje premier, choć formalnie zmiana dokonywana jest przez Prezydenta (art. 161). Członkowie Rady Ministrów mogą również ponosić indywidualną odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za popełnienie przestępstwa wiążącego się z zajmowanym stanowiskiem lub za delikt konstytucyjny, przy czym uchwała w tym względzie podejmowana jest przez Sejm kwalifikowaną większością minimum 3/5 głosów ustawowej liczby posłów.

Ocena relacji pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej, czyli Prezydentem a Radą Ministrów wymaga przede wszystkim jednoznacznego określenia organu kompetencyjnie uprzywilejowanego. Konstytucja zawiera unormowania niebudzące w tej kwestii wątpliwości, gdyż art. 146 wprost wskazuje na kompetencje Rządu do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej RP. Dodatkowo powołany przepis zawiera tzw. domniemanie kompetencji Rady Ministrów, sprowadzające się do założenia jej właściwości w sprawach dotyczących polityki państwa wprost nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. W art. 146 zamieszczono również regulacje wprost kompetencyjne, przegląd których potwierdza systemową dominację Rządu w sferze wykonawczej, a jest to w podstawowej mierze:

- 1) zapewnienie wykonywania ustaw oznaczające głównie wymóg oddziaływania na podległe organy administracji rządowej, aby te realizowały powinności wynikające z norm ustawowych. W zależności od treści regulacji obowiązek ten dotyczyć też może wprost Rady Ministrów, w gestii której leżą kompetencje do wydawania aktów wykonawczych wobec ustaw, tj. rozporządzeń (uprawnienia takie posiadają także Prezes Rady Ministrów, ministrowie resortowi i wchodzący w skład Rządu przewodniczący ustawowo określonych komitetów, do których mają zastosowanie przepisy dotyczące ministrów resortowych) oraz prawo inicjatywy ustawodawczej.
- 2) koordynowanie i kontrola prac organów administracji rządowej, polegające nie na ingerowaniu w prawnie określone obszary właściwości, lecz na oddziaływaniu w kierunku jednolitego, zgodnego z polityką Rady Ministrów funkcjonowania tych organów.
- 3) ochrona interesów Skarbu Państwa, której wyrazem jest zarówno wykonywanie uprawnień wynikających z praw majątkowych, jak i inne kwestie dotyczące gospodarowania mieniem, w tym prywatyzacja.
- 4) uchwalanie projektu ustawy budżetowej, co wiąże się z wyłączną kompetencją Rady Ministrów do wnoszenia do Sejmu projektu tej ustawy jako przedłożenia rządowego, przygotowanego wcześniej przez Ministra Finansów, a następnie przyjmowanego przez cały Rząd.



- 5) zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego, jak też sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju w zakresie spraw związanych w podstawowej mierze z funkcjonowaniem resortów Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Obrony Narodowej.
- 6) sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi.

Kompetencje Prezydenta, mimo iż posiada silny bo pochodzący od Narodu mandat do rządu (art. 127 ust. 1), pozostają wyraźnie węższe od uprawnień Rady Ministrów, aczkolwiek w odniesieniu do głowy państwa jako najwyższego przedstawiciela RP nie sposób rozpatrywać ich wyłącznie w obszarze wykonawczym. Relacje z Sejmem i Senatem wiążą się z uprawnieniami o formalnym w istocie charakterze, to znaczy zarządzaniem wyborów do obu izb (art. 98 ust. 2 i 5), zwoływaniem pierwszych posiedzeń (art. 109) czy obligatoryjnym skróceniem kadencji Sejmu (co przekłada się z mocy prawa na skrócenie kadencji Senatu) w przypadku braku powodzenia trzech kolejnych procedur kreowania Rządu (art. 155 ust. 2). Obszar decyzyjny otwiera się przy fakultatywnym przypadku skrócenia kadencji Sejmu (art. 225), gdy Prezydent może to uczynić w następstwie nieprzedłożenia mu do podpisu ustawy budżetowej w terminie 4 miesięcy od wpłynięcia do Sejmu projektu tej ustawy. Partycypacja głowy państwa w szeroko pojmowanym procesie ustawodawczym polega natomiast, jak już wspomniano, na podpisywaniu ustaw, zarządzaniu ich publikacji w odpowiednim organie urzędowym oraz ewentualnie kierowaniu ustaw do Trybunału Konstytucyjnego względnie wetowaniu ich. Prezydent nie podlega oddziaływaniu Sejmu i Senatu jako poszczególnych izb, gdyż nawet orędzia, z którym może się do nich zwracać nie czyni się przedmiotem debaty (art. 140). Podmiotem wyłącznie systemowo uprawnionym wobec Prezydenta jest Zgromadzenie Narodowe, czyli wspólnie obradujące Sejm i Senat w przypadkach konstytucyjnie określonych pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu (art. 114). Zgromadzenie władne jest do postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za przestępstwo oraz delikt konstytucyjny (art. 145 ust. 2), co czyni kwalifikowaną większością minimum 2/3 głosów ustawowej liczby członków, uznania trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 2 pkt 4), jak też „odebrania” przysięgi prezydenckiej (art. 130). Uprawnienia głowy państwa wobec Rządu wiążą się z procedurami dotyczącymi jego tworzenia, mając jednak przede wszystkim, na co wskazano już wymiar formalny, polegający na powoływaniu ministrów i odbieraniu od nich przysięgi, choć w pierwszym etapie jest to także desygnowanie Prezesa Rady Ministrów, a więc czynność daleko poza sferę formalną wykraczająca. Prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów i dokonuje zmian w jej składzie, a także może wnioskować o postawienie członka rządu przed Trybunałem Stanu. Posiada też kompetencje do zwoływania Rady Gabinetowej (art. 141), czyli Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem Prezydenta, jednak pozbawionej uprawnień przy-

sługujących rządowi, co wyklucza potencjalną możliwość ingerencji głowy państwa w prace tego gremium.

Odnosnie do władzy sądowniczej uprawnienia prezydenckie mają charakter kreacyjny i inspirujący, a więc adekwatny do niezależności i niezawisłości orzeczniczej tych podmiotów. Prezydent powołuje sędziów czyniąc to jednak na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179). Inne uprawnienia o wymiarze kreacyjnym to na przykład powoływanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3) oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185). Każdorazowo jednak akt powołania dotyczy kandydatów przedstawionych przez zgromadzenia ogólne sędziów Trybunału lub sądów, co znacząco ogranicza personalny krąg możliwości decyzyjnych. Przykładem kompetencji o wymiarze inspirującym pozostaje natomiast możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego w szczególności w sprawach dotyczących badania konstytucyjności i legalności prawa (art. 191 ust. 1) oraz rozpatrywania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa (art. 192).

Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych przy czym zwierzchnictwo to sprawuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, który tym samym jako członek Rządu dzierży realną władzę w zakresie cywilnej kontroli nad wojskiem, co stanowi rozwiązanie w pełni zbieżne z kompetencjami Rządu określonymi w powołanym wcześniej art. 146 Konstytucji. Prezydenckie zwierzchnictwo ma więc wymiar w istocie reprezentacyjny, co nie oznacza wyłączenia głowy państwa ze wszelkich uprawnień decyzyjnych w sferze obronności. Przykładem kompetencji kreacyjnych jest mianowanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 3) oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny, aczkolwiek ta ostatnia nominacja następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 134 ust. 4). Nadto Prezydent również na wniosek premiera zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony RP (art. 136), postanawia o stanie wojny gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie (art. 116 ust. 2) oraz na wniosek Rządu wprowadza stan wojenny (art. 229) bądź wyjątkowy (art. 230).

Jednoznacznie określenie w art. 146 ustawy zasadniczej, iż organem prowadzącym politykę zagraniczną RP jest Rada Ministrów przesądza o wiodącej pozycji Rządu w tym względzie, ale nie wyklucza partycypacji Prezydenta na wskazanym obszarze. Wynikające z art. 133 Konstytucji uprawnienia głowy państwa to między innymi ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych oraz mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych. W zakresie polityki zagranicznej wskazany bezpośrednio wyżej przepis nakłada jednak na Prezydenta wymóg współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem, co jasno wskazuje na kolejność prawnego usytuowania podmiotów realizujących tę sferę oraz przesądza o jednolitości, mimo istnienia dwóch ośrodków, polskiej polityki zagranicznej.

Funkcjonowanie podmiotów władzy sądowniczej w zakresie orzekania opiera się na dwóch zasadniczych kryteriach to znaczy niezależności oznaczającej niemożność ingerowania kogokolwiek w proces orzekania oraz w odniesieniu przede wszystkim do sędziów niezawisłości oznaczającej orzekanie według swojego uznania, lecz w oparciu o obowiązujące prawo i ustalenia faktyczne poczynione w danej sprawie. Konstytucja w zasadzie rozdzielnie określa zasady funkcjonowania sądów i Trybunałów, typizując elementy wspólne ich dotyczące jako odrębność i niezależność od innych władz (art. 173) oraz wyrokowanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174). Jedynie sądy uprawnione są do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175) to znaczy rozstrzygania konfliktów prawnych, co określa kompetencje do orzekania w podstawowej mierze w sprawach z zakresu prawa cywilnego, karnego, pracy, rodzinnego, gospodarczego czy administracyjnego. Wskazane sfery orzekania realizowane mogą być wyłącznie przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175).

Sąd Najwyższy sprawuje tak zwany nadzór judykacyjny, a więc nadzór w zakresie orzekania nad sądami powszechnymi i wojskowymi (art. 183 ust. 1), którego zakres jednak nie łamie reguł niezależności i niezawisłości orzeczniczej. Nadto sąd ten dokonuje ocen formalnej poprawności procedur o podstawowym znaczeniu dla porządku demokratycznego poprzez stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych (art. 101 ust. 1), prezydenckich (art. 129 ust. 1) oraz referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 4).

Zdecydowanie najszerze kompetencje orzecznicze ustrojodawca przyznał jednak sądom powszechnym, posuwając się wręcz do normatywnego stwierdzenia, iż orzekają one we wszystkich sprawach ustawowo niezastrzeżonych do kompetencji innych sądów (art. 177). Spośród określonych wcześniej kategorii spraw w ogóle podlegających rozpatrywaniu przez sądy wyraźna większość jest przedmiotem właściwości sądów powszechnych.

Z kolei sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która między innymi polega na orzekaniu o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego oraz aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184).

Stosunkowo obszernie ustawowo określone kompetencje sądów administracyjnych obejmują również badanie formalnej poprawności decyzji administracyjnych, co stwarza sposobność wdrożenia procedury oceny zgodności z prawem tych rozstrzygnięć przez organ funkcjonujący w oparciu o kryteria niezależności i niezawisłości.

Konstytucja nie zawiera natomiast żadnego przepisu o treści odnoszącej się wprost do właściwości sądów wojskowych. Obowiązujące w tym obszarze regulacje ustawowe<sup>8</sup> pozwalają na sformułowanie niezbyt precyzyjnego, ale oddają-

---

<sup>8</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm. w związku z ustawą z 6 czerwca 1997 r. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 556 ze zm.

cego istotę zagadnienia stwierdzenia, iż sądy wojskowe orzekają w sprawach przestępstw i wykroczeń popełnianych przez żołnierzy w służbie czynnej.

Ponieważ wcześniej zamieszczono już uwagi na temat kompetencji i prawnego charakteru orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, pozostaje wskazać jedynie na zasadnicze uprawnienia Trybunału Stanu. Ogólnie można przyjąć, iż orzeka on w przypadkach naruszenia prawa przez osoby zajmujące najbardziej prominentne stanowiska w organach państwa polskiego, czyli w myśl art. 198 Konstytucji:

- 1) Prezydenta,
- 2) Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rządu,
- 3) Prezesa Narodowego Banku Polskiego,
- 4) Prezesa Najwyższej Izby Kontroli,
- 5) członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- 6) osób, którym premier powierzył kierowanie ministerstwem,
- 7) Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych,
- 8) posłów i senatorów.

Oprócz tych ostatnich przesłanką postawienia przed Trybunałem Stanu jest popełnienie deliktu konstytucyjnego, czyli naruszenia Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub zakresem urzędowania w sposób zawiniony, ale nie będący przestępstwem, za które przed Trybunałem mogą odpowiadać, co nadmieniono już Prezydent i członkowie Rządu. Odpowiedzialność posłów i senatorów obejmuje natomiast w myśl art. 107 ust. 1 ustawy zasadniczej przypadki naruszenia ograniczeń w prowadzeniu określonych form działalności gospodarczej, konkretnie z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa względnie samorządu terytorialnego, jak też nabywania takiego majątku.

Przybliżenie zasadniczych sfer relacji między organami poszczególnych władz pozwala na refleksję co do ich systemowego znaczenia jak też wielości form składających się na zbilansowane, lecz zróżnicowane jakościowo odniesienia. Normy kształtujące taki porządek powiązań instytucjonalnych konkretyzują idee sformułowane w preambule Konstytucji dotyczące zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz akcentujące wymóg współdziałania władz<sup>9</sup>.

Zarysowane już uwarunkowania mechanizmów równoważących na szczeblach normatywnym i funkcjonalnym wymagają uzupełnienia o płaszczyznę odniesień jednostkowych, a więc tych dotyczących relacji głównie między obywatelami a organami władzy publicznej oraz relacji interpersonalnych. Językiem komunikowania się pozostaje tu treść obowiązujących norm prawnych, które wyznaczają standardy w tym względzie, jak również kształtują sposób rozstrzygnięć dokonywanych przez organy stosujące prawo. W konsekwencji może to oznaczać, co nadmieniono już, wzrost zaufania obywateli do państwa i prawa, gdyż

---

<sup>9</sup> Współdziałanie władz należy traktować jako wymóg normatywny – podkreśla to P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2002, s. 41.

jak należy sądzić takie przekonanie jest z reguły wynikiem jednostkowych doświadczeń w kontaktach z organami władzy publicznej. Podstawowe zadanie instytucji demokratycznego państwa prawnego to niewątpliwie zapewnienie obywatelom, a w węższym zakresie innym osobom pozostającym w jurysdykcji konstytucyjnie gwarantowanej sfery wolności i praw (art. 5). Zamieszczenie w ustawie zasadniczej rozbudowanego katalogu regulacji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela bezspornie sprzyja realizacji tego zadania, przy czym ustrojodawca określił dodatkowo środki prawne możliwe do uruchomienia w przypadkach występowania nieprawidłowości, to znaczy:

- 1) podmiotowo uniwersalne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej poprzez pozaprawne działania organu władzy publicznej, przy zastrzeżeniu niemożności ustawowego zamykania sposobności sądowego dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77),
- 2) przysługujące każdemu prawo zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń i decyzji, stwarzające możliwość weryfikacji formalnej poprawności i merytorycznej zasadności takich rozstrzygnięć przez organy wyższej instancji,
- 3) skargę konstytucyjną sprowadzającą się do sposobności wdrożenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym co do konstytucyjności aktów normatywnych, których przepisy stanowiły prawne podstawy ostatecznych orzeczeń i decyzji naruszających sferę wolności i praw,
- 4) Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu niezależnego i niezawisłego dokonującego na wniosek lub z urzędu ocen legalności działań organów władzy publicznej w kontekście respektowania wolności i praw człowieka i obywatela.

Szczególna rola gwarancji zachowania wolności i praw należy jednak do konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45). Oznacza ono podmiotowo uniwersalne uprawnienie do rozpatrywania sprawy przez sąd właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły w sposób sprawiedliwy oraz jawny, bez nieuzasadnionej zwłoki. I choć można mieć wątpliwości, czy praktyka funkcjonowania sądów w Polsce każdorazowo spełnia te wysoko postawione formalne kryteria, samo ich określenie i zamieszczenie w Konstytucji sprzyja podniesieniu jakości orzekania.

Realizacja wolności i praw opiera się na wymogu poszanowania tej sfery przysługującej innym (art. 31 ust. 2). Nie korzysta więc z ochrony prawnej osoba łamiąca pod pozorem zaspokajania swoich wolności i praw identyczne wartości przypisane innym podmiotom, a nawet może oznaczać to prawną odpowiedzialność. Względna swoboda wykonywania wolności i praw, jak też powinność stosowania się do formalnych nakazów i zakazów, przesądza również o niemożności zmuszania kogokolwiek do czynienia czegoś wprost przez normy prawne nie narzucanego.

Konstytucja określa także zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji (art. 32). Równość wobec prawa ustrojodawca zasadnie potraktował jako podstawę do przyjęcia wymogu równego traktowania przez władze publiczne. Nie oznacza to

jednak forsowania postulatu bezkrytycznej identyczności, a więc zrównywania jednostek niezależnie od ich cech i sytuacji, w jakiej się znajdują. W procesie stosowania prawa organ powinien dokonać oceny pod kątem istnienia wspólnej cechy względnie obiektywnie identycznej sytuacji co do poszczególnych podmiotów i tylko gdy ma to miejsce, tak samo je traktować. Wszelkie nieuzasadnione, a więc nie znajdujące podstaw prawnych lub faktycznych przypadki nierównoprawnego traktowania, niezależnie od sfery, w jakiej ono występuje uznać należy za prawnie zakazaną dyskryminację.

Sygnalizacja rozlicznych kwestii wpisujących się w równoważenie podzielonych władz powinna pozwolić nie tylko na dostrzeżenie ustrojowego znaczenia tego rozwiązania, ale także jego głębi w wymiarach normatywnym, funkcjonalnym i odniesień jednostkowych. Potrzeba koegzystencji odgrywa rolę gwaranta normatywnej trwałości, w tym w wymiarze systemowym, ale także może skłaniać podmioty kooperujące do poszukiwania rozstrzygnięć uwzględniających różniące się opinie i wartości, a więc optymalnych w pluralistycznym społeczeństwie.