



KANCELARIA
SENATU

Kwadrans dla demokracji

Kwadrans dla demokracji

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2023

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest
z podaniem źródła.

Stenogram z nagrań zrealizowanych w ramach projektu edukacyjnego
„Kwadrans dla demokracji”

Redaktor
Magdalena Narożna

Redaktor techniczny
Jacek Pietrzak

ISBN 978-83-67476-22-5

Kancelaria Senatu
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy
Warszawa 2023
Nakład 200 egz.

Zrealizowany przez Kancelarię Senatu projekt edukacyjny „Kwadrans dla demokracji”, przeznaczony w szczególności dla młodzieży i nauczycieli, ma na celu przybliżenie szerokiemu gronu odbiorców najistotniejszych pojęć i zagadnień związanych z demokracją. Służy poszerzeniu wiedzy o zasadach demokracji, konstytucji, przewidzianych w niej rolach i zadaniach władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Obejmuje również zagadnienia dotyczące roli samorządu w społeczeństwie obywatelskim.

Znakomici prawnicy, wybitni profesorowie i sędziowie, którzy tworzyli teorię i praktykę funkcjonowania prawa w Polsce, w szczególności naszej konstytucji, w zwięzły i przystępny sposób przedstawiają takie kwestie jak: źródła prawa, trójpodział władzy, prawa i obowiązki obywatelskie, wybory oraz funkcjonowanie wybranych instytucji, np. Senatu.

Zapraszamy do zapoznania się z wypowiedziami, które mogą stanowić wstęp do analizy i dyskusji dotyczących najważniejszych problemów współczesnej demokracji.

Wersję wideo spisanych w tej publikacji wypowiedzi można obejrzeć na senackiej stronie internetowej <http://senat.edu.pl/edukacja/kwadrans-dla-demokracji>.



dr hab. Ryszard Piotrowski

prawnik konstytucjonalista,
profesor Uniwersytetu
Warszawskiego

Źródła prawa w państwie demokratycznym

Omówienie zagadnienia źródeł prawa w państwie demokratycznym wymaga przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, co to jest państwo demokratyczne. I tutaj dostrzegamy zasadniczy związek pomiędzy państwem demokratycznym, pomiędzy pojęciem demokracji a pojęciem prawa. Bo państwo demokratyczne to takie państwo, w którym władza jest ograniczona przez prawo, przede wszystkim przez prawa człowieka, ale nie tylko przez to prawo, które ona sama stanowi, lecz także przez wartości, których władza ustanowić nie może, ponieważ ona podlega wartościom, a nie odwrotnie. Bardzo ważne jest także to, że w państwie demokratycznym obowiązują procedury, wedle których to państwo działa.

Ten pomysł jest koncepcją ściśle europejską. Już Homer zauważa w *Odysei*, że barbarzyńców od niebarbarzyńców odróżnia to, że ci pierwsi nie znajdują się pod władzą prawa, „wiewców nie znają”. Tak więc niebarbarzyńcy są we władaniu prawa. W państwie demokratycznym treść tego prawa nie może być dowolna, ono musi być tak stanowione, aby z jednej strony odzwierciedlało wolę większości, a z drugiej strony odzwierciedlało również znaczenie, władzę, panowanie wartości, które są od większości niezależne.

O jakich wartościach myślimy? O takich, które zmieniają się w czasie. Są uniwersalne, ale kształtują się w miarę, jak rozwija się kultura,

jak rozwija się poczucie dobra i zła, jak rozwija się przeświadczenie o tym, co jest godne człowieka, a co nie. Pojęcie godności ma zasadnicze znaczenie dla państwa demokratycznego i dla rozumienia granic prawa w tym państwie.

Jeśli chodzi o źródła prawa, to trzeba odróżnić dwa znaczenia tego pojęcia. Mówiąc o źródłach prawa, mamy na myśli z jednej strony przyczyny, dla których prawo powstaje, a więc zjawiska społeczne, problemy, rozmaite trudności, a także te właściwości natury ludzkiej, te cechy człowieka, które sprawiają, że trzeba posługiwać się prawem, by było możliwe istnienie społeczeństwa. Pewne fakty społeczne są źródłami prawa, bo ze względu na ich istnienie, na ich występowanie prawo powstaje.

Z drugiej strony, mówiąc o źródłach prawa, mamy na myśli rodzaje aktów normatywnych, tzn. rodzaje przepisów, które obowiązują w państwie. Zasadniczo rzecz biorąc, w państwach demokratycznych obowiązują konstytucje, to one przede wszystkim wyznaczają całą hierarchię źródeł prawa, cały porządek prawny. Konstytucje z reguły są pisane, chociaż zdarza się, że państwo demokratyczne nie ma konstytucji pisanej, ale obowiązują w nim reguły ustalone przez zwyczaj, w drodze utrwalonej praktyki postępowania, a także różne akty normatywne, tzn. wzory postępowania spisane na papierze lub na innym nośniku, czasem na kamieniu, jak to bywało w starożytności. I jedno, i drugie są fundamentem tego, co się w danym państwie, np. w Wielkiej Brytanii, uznaje za konstytucję. Większość państw ma jednak konstytucje pisane, ma teksty. One są najwyższym źródłem prawa, zajmują najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa.

Państwa demokratyczne mają obowiązki wynikające z istnienia wspólnoty międzynarodowej, a więc umowy międzynarodowe, które państwa dobrowolnie zawierają między sobą, żeby móc współistnieć. Te umowy zasadniczo mają być zgodne z konstytucją.

W Europie jest jeszcze prawo europejskie, które co do zasady powinno być zgodne z konstytucjami państw członkowskich Unii Europejskiej, choćby ze względu na to, że i prawo europejskie, i te konstytucje mają wspólny rdzeń, wspólne wartości, do których należy z jednej strony poszanowanie godności człowieka, a z drugiej strony poszanowanie obowiązującego prawa, które tę godność odzwierciedla.

W państwie demokratycznym obowiązują ustawy, które po konstytucji, po umowach międzynarodowych są bardzo ważnym wyznacznikiem relacji między państwem a jednostką. Ustawy wymagają konkretyzacji, która nie może jednak być z nimi sprzeczna. Odnajdujemy ją w aktach wykonawczych do ustaw. W naszym porządku prawnym są to rozporządzenia wydawane na podstawie ustaw i w celu ich

wykonania, na podstawie bardzo szczegółowych upoważnień. Obok tych aktów, które służą wykonaniu ustawy, są także akty wykonawcze, które zawierają reguły obowiązujące urzędników państwowych, a nie obywateli. Decyzje dotyczące obywateli muszą być wydawane na podstawie ustaw albo z upoważnienia ustawy, nie zaś na podstawie tych reguł.

Dochodzimy do bardzo ważnego podziału w systemie źródeł prawa, na prawo powszechnie obowiązujące, tj. takie, które może wyznaczać granice wolności indywidualnej, i na prawo wewnętrzne, tj. takie przepisy, które nie mogą wiązać obywateli, a które stanowią wzory postępowania dla urzędników państwowych.

Do tego jeszcze trzeba dodać różnego rodzaju akty prawne, różnego rodzaju elementy systemu źródeł prawa, które są związane z uprawnieniami poszczególnych terytorialnych wspólnot do stanowienia przepisów prawnych. W Polsce mamy do czynienia z prawem stanowionym przez organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach ustaw. Mamy jednak także takie państwa demokratyczne, w których organy zdecentralizowane uzyskały uprawnienia do tworzenia prawa w szerszym zakresie, mają władzę wydawania reguł na podstawie własnych konstytucji i ustaw. Mam tu na myśli Stany Zjednoczone, poszczególne stany tworzące federację, którą są Stany Zjednoczone.

Należy także pamiętać o tym, że prawo, jeśli chodzi o jego źródła, jest również powiązane z bezpośrednim udziałem obywateli w procesie jego tworzenia. Może być więc tak, jak jest w Szwajcarii, że obywatele w drodze referendum tworzą reguły prawne. W naszym porządku prawnym nie jest to możliwe. U nas prawo powszechnie obowiązujące to zawsze ustawa albo akty wykonawcze do ustawy, albo umowa międzynarodowa, albo konstytucja. Referendum może jedynie nadawać kierunek ustawodawstwu, może być konkretyzowane przez ustawodawcę w postaci ustaw.

Ponadto w różnych krajach demokratycznych obywatele mają rozmaite możliwości inicjowania ustawodawstwa. W Polsce mogą zgłosić projekt ustawy, który będzie przedmiotem prac parlamentarnych.

Najważniejszą cechą prawa w państwie demokratycznym jest to, że prawo powstaje jako rezultat dialogu. Ten dialog toczy się stale i to na wielu płaszczyznach, w wielu wymiarach. Jest to dialog o wartościach, o tym, co jest w danym momencie potrzebne, jak połączyć dwa bardzo ważne cele państwa demokratycznego, czyli jego demokrację, tj. zapewnienie możliwie największej liczbie obywateli podmiotowego udziału w życiu państwa, ze skutecznością, tj. sprawieniem, żeby państwo mogło działać dobrze, efektywnie i praktycznie dla dobra wspólnego.



prof. Marcin Matczak

prawnik,
radca prawny,
wykładowca
na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Trójpodział władz w państwie demokratycznym *

Podział i równowaga władz to bardzo ważna zasada konstytucyjna. Konstytucja wydaje się odległa, bardzo abstrakcyjna, ale zadaniem wykładowców, nauczycieli jest pokazać, że te, wydawałoby się, abstrakcyjne zasady mają jednak znaczenie dla naszego życia. Postaram się pokazać, że to, co abstrakcyjne, to, co zapisane w wielkich aktach prawnych, ma znaczenie dla naszego życia codziennego.

Zasada podziału i równowagi władz jest bardzo stara. Twórcą tzw. trójpodziału władzy jest Monteskiusz. Inni wybitni filozofowie, tacy jak John Locke, także twierdzili, że władza nie powinna spoczywać w rękach jednego człowieka, tylko powinna być podzielona. Monteskiusz twierdził, że na trzy. Nie zawsze musi być podzielona na trzy, ważne, żeby była podzielona, to znaczy żeby nie było nikogo, kto ma władzę absolutną. Każda władza bowiem człowieka psuje, demoralizuje, korumpuje, a władza absolutna korumpuje go absolutnie. Jeżeli ktoś otrzymuje władzę w państwie, ma wpływ na nasze życie – może decydować, co nam wolno, czego nie, jakie podatki płacimy, w ostateczności decyduje także o tym, czy możemy wyjechać za granicę, czy nie. Ważne jest, by dzierżący władzę nie mógł zrobić z nami wszystkiego, tylko żeby był w swojej władzy jakoś ograniczony.

* Tekst nieautoryzowany.

Art. 10 konstytucji mówi o podziale i równowadze władz, o tym, że rządzący muszą się władzą podzielić. Co do zasady, jest to podział na władzę, która prawo ustanawia, czyli władzę legislacyjną, ustawodawczą, prawodawczą, na władzę, która władzę wykonuje, czyli władzę wykonawczą, do której należy rząd i prezydent, oraz na władzę sądowniczą. Niektórzy zastanawiają się, czy ten podział w Polsce nie jest udawany, biorąc pod uwagę, że na przykład posłowie, czyli przedstawiciele władzy ustawodawczej, są równocześnie ministrami, a więc są też we władzy wykonawczej. Niektórzy twierdzą, że z powodu tego pomieszania nie ma podziału władz.

To tylko pokazuje, że władza nie musi być podzielona na trzy części, ważne, żeby była podzielona. Dlaczego ma być podzielona? To wynika z tego, że nikt nie jest najmądrzejszy, nikt nie wie wszystkiego – chodzi o to, żeby w decydowaniu o sprawach publicznych ścierały się różne stanowiska. Podział władz jest odbiciem przysłowia: co dwie głowy, to nie jedna. Kiedy człowiek decyduje o czymś, jego racjonalność, jego sposób myślenia o świecie jest w sposób naturalny ograniczony. Każdy z nas jest ułomny. Kiedy ma się do podjęcia jakąś ważną decyzję – na przykład na jakie studia pójść, jaką pracę rozpocząć albo czy się z kimś związać – najczęściej idzie się do kogoś, żeby, jak to się potocznie mówi, tę decyzję od kogoś odbić. Jeżeli ma się do kogoś zaufanie, rozmawia się z nim na ten temat. To, że najbliższy przyjaciel mówi nam, jaką sam podjąłby decyzję, albo nawet krytykuje nasz wybór, powoduje, że nasza decyzja jest mądrzejsza, bo ktoś ją naświetlił z innej strony.

Tak samo można spojrzeć na podział władz. Wyobraźcie sobie, że parlament ma podjąć ważną decyzję dotyczącą bezpieczeństwa państwa albo naszej sytuacji indywidualnej i proponuje jakieś rozwiązanie w formule ustawy, mówi: chcemy to zrobić tak. Jeżeli nie ma nikogo, kto może tę decyzję ocenić, od kogo można tę decyzję odbić, to dane rozwiązanie już pozostanie takie, jak proponuje parlament. Jeżeli ma w sobie jakieś ułomne elementy, wady, to będzie decyzją ułomną. Jeżeli natomiast jest partner do rozmowy – takim partnerem najczęściej jest władza sądownicza, w szczególności na przykład Trybunał Konstytucyjny, który jest elementem tej władzy – to mamy do czynienia z czymś w rodzaju dyskusji na szczytach władzy. Parlament mówi: oto moja ustawa, chcę rozwiązać tę sprawę tak, a Trybunał Konstytucyjny, który jest przedstawicielem władzy sądowniczej, mówi: a ja chcę na to spojrzeć i zobaczyć, czy aby na pewno to jest rozwiązanie dobre, czy jest to rozwiązanie zgodne z konstytucją. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawa jest konstytucyjna, to wtedy zyskujemy większe przekonanie, że zaproponowane rozwiązanie jest zgodne z prawem, że to, co zostało

postanowione, jest sprawdzone, bo zostało omówione przez dwie strony. Natomiast jeżeli Trybunał Konstytucyjny mówi, że ustawa jest niekonstytucyjna, że to jest zła decyzja, to jest to z korzyścią dla nas wszystkich, bo oznacza, że decyzja, która nie była idealna, została skrytykowana.

Jako prawnicy wierzymy, że lepsze decyzje podejmuje się wtedy, kiedy podejmuje się je w dyskusji, że na poziomie państwa musi być podejmowana taka dyskusja. Bardzo źle się dzieje, kiedy podział władz jest naruszany. Znamy z historii takie przypadki, kiedy ludzie zachłanni na władzę chcieli ją trzymać w jednym ręku. Znamy na pewno historię Kaliguli, okrutnego cesarza rzymskiego. To były czasy, kiedy jeszcze nie znano podziału władz. Kaligula, ponieważ był człowiekiem moralnie złym i szalonym, podejmował niewłaściwe decyzje. Chciał mianować swojego konia senatorem czy konsulem. W takiej sytuacji widać wyraźnie, że jeżeli nie ma nikogo, kto może powiedzieć: to jest bez sensu, to jest niemądre, wtedy podejmuje się szalone decyzje. Znamy tragiczną historię III Rzeszy, tragiczne historie totalitaryzmów XX wieku, kiedy władcy autorytarni czy totalitarni nie chcieli nikogo słuchać i podejmowali decyzje, które skończyły się tragedią milionów osób. Chodzi o to, żeby ktoś te decyzje kontrolował.

Żeby istniał podział władz, nie wystarczy, że każdą z tych władz reprezentuje inna osoba, ale te osoby muszą być sobie równe. Ta równowaga jest elementem podziału władz. Nie chodzi tylko o to, żebyśmy formalnie mieli parlament, rząd, prezydenta i sądy, tylko żeby pomiędzy tymi podmiotami istniała równowaga. Dlaczego to jest takie ważne? Co się dzieje w momencie, kiedy podział czy równowaga władz zostaje naruszona?

Wyobraźcie sobie sytuację z waszego życia, kiedy jesteście na przykład oceniani przez nauczyciela. Wasza relacja powinna być oparta na wzajemnym szacunku, a już na pewno nie może tak być, że nauczyciel obawia się was albo waszych rodziców. Dlaczego? Ponieważ jak będzie was oceniał, to ze strachu może postawić wam dobre oceny, nawet jeżeli to, co robicie, jest bez sensu. Jeżeli nauczyciel nie będzie miał niezależności, spokoju, braku obawy przed negatywną oceną, to jego ocena nie będzie obiektywna. Wyobraźcie sobie, że waszym rodzicem jest znany polityk. Piszecie sprawdzian i niestety nie poszło wam najlepiej. Nauczyciel, oceniając ten sprawdzian, wie, że zasługujecie na jedynkę, ale z obawy przed narażeniem się waszemu rodzicowi może postanowić wam szóstkę. To jest bez sensu, bo nawet, jeżeli oceni coś złego jako dobre, to to nie stanie się lepsze, po prostu zapanuje pewnego rodzaju kłamstwo, nieprawda. Na poziomie władzy też się nieraz tak dzieje, jeśli zasada niezależności władz nie jest zachowana.

Zasadę równowagi i podziału władz uzupełnia zasada niezależności sądownictwa. Sądownictwo ocenia to, co robi parlament, jest recenzentem. Jeżeli recenzent boi się tego, kogo ocenia, czyli jeżeli na przykład sędziowie boją się polityków, obawiają się powiedzieć: nie wolno wam tego zrobić, to ich ocena nie ma żadnego sensu. Jeżeli jako profesor uniwersytecki oceniam prace magisterskie studentów, to muszę być od nich niezależny, nie mogę się ich obawiać, nie mogę obawiać się ich rodziców, dlatego że tylko wtedy moja ocena jest prawdziwa.

Dlatego często mówi się, że równowaga władz polega właśnie na tym, żeby one nie tylko były rozdzielone, ale również żeby ich relacje były oparte na wzajemnym szacunku, niezależności. Jeżeli mamy do czynienia – a znamy takie historie z przeszłości – z sytuacją zastraszania sędziów, kiedy obawiają się wydać swoją opinię i raczej chwala niż krytykują, to na tym traci całe społeczeństwo, tak jak traci całe społeczeństwo w sytuacji, w której nauczyciele boją się uczniów i stawiają im szóstki, nawet jeżeli to, co ci uczniowie robią, warte jest jedynki.

Zasada podziału i równowagi władz – polegająca na tym, że władz musi być kilka i muszą one działać we wzajemnym szacunku, ale także muszą być równe, nie mogą się siebie obawiać – to nie jest zasada abstrakcyjna, którą wymyślili prawnicy dla jakiegoś wielkiego aktu prawnego, jest to zasada zdrowego rozsądku. Świat jest skomplikowany, nikt nie wie wszystkiego, nawet najmądrzejszy polityk, nawet premier, nawet prezydent nie wie wszystkiego. W sytuacji, kiedy decyzje podejmuje się wspólnie, kiedy każda decyzja jest poddana ocenie, recenzji, jest dyskutowana, wtedy jest szansa na to, że efekt tej decyzji będzie lepszy.

Tak samo mamy nadzieję, że nauczyciel, który nie boi się ucznia i jest niezależny, obiektywnie oceni jego pracę i to sprawi, że ten uczeń będzie mądrzejszym człowiekiem, bo czegoś się nauczy. Tak samo mamy nadzieję, że praca profesora na uczelni, który niezależnie ocenia pracę studenta, nie boi się go, będzie lepsza. Istotne jest, żeby decyzje podejmowane przez państwo były mądrzejsze, żeby były dyskutowane, żeby były kontrolowane. Trzeba pamiętać, że niestety władza ludzi psuje. Bez kontroli, zwłaszcza kontroli sądów, kontroli Trybunału Konstytucyjnego, władza może podejmować decyzje, które będą złe dla obywateli, może mieć pokusę łamania ich praw, odbierania im własności, nakładania na nich nieludzkich podatków czy innych obciążeń. Musi być ktoś, do kogo można pójść i poskarżyć się na to złe traktowanie.

Tak więc podział i równowaga władz to, z jednej strony, ocena, krytyka służące temu, by podejmowane przez władze decyzje były lepsze, a z drugiej strony, ochrona przed nadużyciami. Jeżeli jedni rządzą,

a drudzy mogą kontrolować rządzących, a więc władza nie jest skupiona w jednym ręku, jest rozproszona, wtedy, jeżeli w państwie zaczyna źle się dziać, mamy szansę poprosić kontrolera, krytyka o ochronę. Jeżeli natomiast tego brakuje, to wtedy w państwie źle się dzieje.

Podsumowując, zasada podziału i równowagi władz, która jest zawarta w naszej konstytucji, jest kluczową zasadą życia społecznego, ale także życia prywatnego. Tak jak w naszych codziennych decyzjach chcielibyśmy, żeby była możliwość odbicia ich od kogoś, skontrolowania ich w nadziei, że dzięki temu będą one mądrzejsze, tak samo na poziomie państwa, które przecież podejmuje bardzo ważne decyzje dotyczące naszego życia, chcielibyśmy, żeby te decyzje były podejmowane nie przez jedną głowę, ale co najmniej przez dwie, a może nawet trzy głowy.



prof. Andrzej Zoll

prawnik,
przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
(1991–1993),
sędzia (1989–1997) i prezes
Trybunału Konstytucyjnego
(1993–1997),
rzecznik praw obywatelskich
(2000–2006)

Prawa, wolności i obowiązki obywatelskie

Tematem mojego wystąpienia są prawa i wolności osobiste określone w konstytucji, a także obowiązki wynikające z normy konstytucyjnej.

Kluczowa norma dotycząca wolności i praw jest wyrażona w konstytucji, w art. 30, który stwierdza: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Ta wypowiedź konstytucji jest wyrazem tego, że nasze wolności i prawa nie są wyłącznie określane przez władze publiczne. Źródłem naszych wolności i praw jest godność człowieka. Ta godność wynika z naszego człowieczeństwa.

W związku z tym państwo, władza jest zobowiązana do ochrony tej godności i oparcia się na niej, a prawo ma być uzależnione od poszanowania godności człowieka. Godność człowieka jest, jak mówi ustawa, przyrodzona i niezbywalna. Nie może być ograniczona przez konstytucję, przez prawo. Nie może być też ograniczona zachowaniem człowieka, jego urodzeniem, wykształceniem, także na przykład jego naruszeniem prawa. Ta godność nigdy nie może być umniejszona, a tym bardziej wykluczona.

Z godności każdego człowieka wynikają wolności i prawa mające, zgodnie z konstytucją, charakter podstawowy. Na pierwszym miejscu wymienię tu art. 32 konstytucji, który mówi, że wszyscy są wobec prawa

równi. To znaczy, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną, że władza nie może nikogo poniżać, dyskredytować, bez względu na powód, bez względu na cechę, którą ma dana osoba.

Z godności człowieka wynika jego wolność. Jednakże wolność, w przeciwieństwie do godności, musi być ograniczona. Można sobie wyobrazić, co by się działo, gdybyśmy nie ograniczali wolności na przykład w ruchu drogowym, wówczas przemieszczanie się samochodami byłoby niemożliwe, zostałyby sparaliżowane. Przede wszystkim każdy jest obowiązany szanować godność drugiej osoby. W kontaktach międzyludzkich musimy swoją wolność ograniczać właśnie dlatego, żeby szanować wolność drugiej osoby, a on oczywiście jest zobowiązany szanować naszą godność.

Konstytucja w art. 31 ust. 3 stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

Konstytucja zabezpiecza obywatela przed nadużywaniem prawa przez władzę publiczną. Ograniczenie wolności może być dokonane tylko ustawą, a więc aktem prawnym uchwalonym przez parlament, podpisanym przez prezydenta i opublikowanym w Dzienniku Ustaw. To nie może być dokonane aktem prawnym wydanym przez władzę wykonawczą, a więc rozporządzeniem rządowym, rozporządzeniem poszczególnych ministrów czy innych władz publicznych. Uzasadnieniem dla takiego ograniczenia muszą być ważne wartości, musi zachodzić konieczność ograniczenia wolności ze względu na ochronę wyższej wartości dla społeczeństwa czy dla konkretnych osób.

Przykładowo, art. 41 ust. 1 konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie”. Ochrona tej wolności osobistej jest wzmocniona kolejnym przepisem art. 42, który stanowi: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Przepis ten chroni człowieka i jego wolność przed nadużyciami ze strony władzy. Władza nie może pozbawić człowieka wolności, jeżeli nie zostanie mu udowodnione w procesie karnym popełnienie przestępstwa.

Konstytucja gwarantuje ochronę prawną życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis ten chroni człowieka nie tylko przed nadużyciami ze

strony władzy, najczęściej naruszenie tego przepisu konstytucji zachodzi w stosunkach międzyludzkich, cześć czy dobre imię drugiej osoby są zwykle naruszane przez życiowego partnera.

W demokratycznym państwie prawa bardzo ważną wolnością jest wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i przekazywania informacji. Ta istotna wolność jest najczęściej w konflikcie z inną wartością chronioną przez konstytucję, np. z prawem do ochrony czci i dobrego imienia. Ta wartość bardzo często jest w konflikcie z wolnością wypowiedzi, która w swojej treści może zawierać atak na cześć drugiej osoby, pomówienie, obrazę m.in. uczuć religijnych. Rażącem i wyjątkowo niebezpiecznym przykładem naruszenia tych dóbr jest tzw. mowa nienawiści. Niestety bardzo często z takim nadużyciem mamy do czynienia w sporach i dyskusjach o charakterze politycznym.

Wolność wypowiedzi, a także i ochrona czci czy uczuć oraz prywatności innej osoby, może być w kolizji z kolejną wolnością zabezpieczaną w konstytucji, to jest wolnością do działalności artystycznej. Treść dzieła artystycznego może być odebrana właśnie jako atak na cześć, na uczucia religijne i w takich wypadkach, w innych zresztą też, bardzo trudno jest ocenić, która z dwóch wartości wchodzących w konflikt, w kolizję jest ważniejsza, którą trzeba poświęcić dla ratowania drugiej. To nie jest łatwe do rozstrzygnięcia dla sądu. Ochrona życia prywatnego a także chroniona w art. 49 konstytucji wolność komunikowania się może wchodzić też w konflikt z działalnością władz publicznych, szczególnie z tymi organami, które chronią nasze bezpieczeństwo i na przykład, za zezwoleniem sądu, kontrolują naszą korespondencję czy nawet poruszanie się w przestrzeni publicznej. Bardzo często dochodzi do naruszenia upoważnienia do wkraczania w naszą wolność komunikowania się. Niestety ze względu na bardzo nowoczesną technologię możemy się spotykać z naruszeniami tego dobra człowieka, którym jest komunikowanie się i kontaktowanie się, jego prywatność. Jest to dokonywane poprzez stosowanie pewnych środków, które umożliwiają bardzo daleko idącą ingerencję w prywatność i właśnie wartość, jaką jest komunikowanie. Bardzo często dzieje się tak z powodów politycznym. To jest wyjątkowo groźne naruszenie wolności drugiej osoby.

Konstytucja zapewnia wolność sumienia i wyznania. Nikt nie może być zmuszony do uczestniczenia lub nie w obrzędach religijnych. W ramach tej wolności organy władzy publicznej nie mogą wymagać od nikogo ujawnienia światopoglądu, religijności czy wyznania. Sama wolność sumienia i wyznania nie podlega żadnym ograniczeniom. Tu nie ma żadnego wypadku, który by upoważniał, zezwalał na ingerencję w zakresie tej wolności. W szczególności nie jest dopuszczalne zakazanie

wykonywania i uczestniczenia w obrzędach religijnych, szczególnie wtedy, jeżeli odbywają się one w specjalnie do tego przeznaczonych miejscach – kaplicach, kościołach, zborach czy innych.

Na zakończenie omawiania wolności i praw osobistych nawiążę do najważniejszej wolności, najważniejszego prawa, które w stosunku do osób wypowiada konstytucja, czyli art. 38 mówiącego, że Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Chodzi o każdego człowieka, czyli także cudzoziemca. Od kilku lat w Polsce dochodzi do drastycznego naruszania tych przepisów, które mają chronić życie, szczególnie przez służbę graniczną. Chodzi o sytuacje, do których dochodzi na granicy Polski z Białorusią. Kilkadziesiąt osób po przekroczeniu tej granicy zmarło z powodu warunków, w których się znalazły. Oczywiście trzeba podkreślić, że te przekroczenia były bezprawne. Służba graniczna ma nie tylko prawo, ale obowiązek strzeżenia polskiej granicy przed takim bezprawnym jej naruszeniem. Ale osoba, która jest już na terenie Rzeczypospolitej, czyli przekroczyła granicę, musi podlegać pewnym procedurom, które wyjaśnią jej tożsamość, kraj pochodzenia, ustalą, jakie były powody opuszczenia przez nią Białorusi, i sprawdzą, czy ta osoba nie jest podejrzana na przykład o próbę działalności terrorystycznej. Po zbadaniu tych spraw na podstawie tej procedury musi zostać podjęta decyzja, czy dana osoba może pozostawać na terenie Polski, czy ma być wydalona, ale wydalona też w sposób opisany w ustawach i na określonych warunkach. Wydalanie takich osób bez zachowania procedur, a dochodzi do tego jeszcze i obecnie, jest naruszeniem przepisów prawa międzynarodowego, jest naruszeniem art. 38 konstytucji i innych obowiązujących w Polsce przepisów prawnych. Postępowanie służb powołanych do ochrony musi być zgodne z tymi przepisami. Mimo dużych z tym trudności trzeba wrócić do tego, ażeby te przepisy były stosowane.

Przejdę teraz do kończącego moje wystąpienie problemu – obowiązków wynikających z konstytucji. Podstawowe znaczenie ma tu art. 82 konstytucji stanowiący, że obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne. Wierność Rzeczypospolitej jest oczywistym obowiązkiem każdego obywatela. Takiej postawy można wymagać od każdego. Ale przepis art. 80 mówi jeszcze o obowiązku troski o dobro wspólne. Rzeczpospolita Polska według art. 1 konstytucji jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Chodzi tu więc o dobro wspólne i troskę o nie. Z tym są bardzo poważne kłopoty. Poczucie wspólnoty nie jest powszechne w Polsce. Świadczą o tym wybory z czerwca 1989 roku, które miały rozstrzygnąć o losach Polski w bardzo długiej perspektywie czasu. Wówczas pojawiła się możliwość

wyrwania się z komunistycznego zniewolenia i rozpoczęcia budowania demokratycznego państwa, alternatywą było pozostanie w stanie zniewolenia. Bardzo negatywnie musi zostać ocenione, że w wyborach w czerwcu 1989 roku wzięło udział tylko 62% uprawnionych do głosowania, czyli więcej niż 1/3 dorosłych obywateli Polski nie uznała za potrzebne wziąć udział w głosowaniu. Późniejsze wybory najczęściej też nie osiągały tej frekwencji wyborczej. Trzeba więc zastanowić się nad naszym obywatelstwem, a jeszcze bardziej nad obywatelskością, czyli postawą, która wymaga aktywności w działaniach na rzecz dobra wspólnego.

Obecnie też jesteśmy w sytuacji, w której rozstrzyga się przyszłość Polski, i to również w perspektywie wielu lat. Ten czas jest zasadniczo różny od lat 80. XX wieku. Wtedy nie byliśmy w pełni wolnym społeczeństwem, dzisiaj jesteśmy w pełni wolni. Ale to znaczy, że jesteśmy w pełni odpowiedzialni za losy Polski i losy Polaków. Miłość do ojczyzny nie może być ślepa, musimy przeciwstawiać się negatywnym, nieakceptowanym zjawiskom, które występują w Polsce. Musimy troszczyć się o to, żeby każdy mieszkający w Polsce mógł się czuć jak we własnym domu. Musimy się troszczyć o to, żeby Polska miała jak najlepsze kontakty międzynarodowe, szczególnie z naszymi sąsiadami czy międzynarodowymi organizacjami takimi jak Unia Europejska, z członkami tej organizacji. Musimy także dbać o to, żeby Polska była dobrze postrzegana, szanowana za granicą i żeby Polacy także byli szanowani za granicą. Trzeba pamiętać, że tak rozumiany patriotyzm nie może mieć nic wspólnego z nacjonalizmem.



dr Hanna Machińska

prawniczka,
dyrektor Biura Rady Europy
(1991–2017),
zastępczyni rzecznika
praw obywatelskich (2017–2022)

Prawa i wolności człowieka w świetle Konstytucji RP

Zbliżają się wybory. Wybory to święto demokracji, to niezwykle czas dla wszystkich, którzy myślą o tym, jak będzie wyglądała Polska. W tym czasie gorącym, przedwyborczym bardzo często sięgamy do konstytucji, bo wiemy, że zawiera ona nasze prawa, które muszą być respektowane. Te prawa znajdują odniesienie i potwierdzenie w prawie międzynarodowym, zwłaszcza w międzynarodowych paktach praw politycznych i praw osobistych, w międzynarodowych konwencjach, takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka, czy na przykład w prawie Unii Europejskiej, a zwłaszcza w Karcie Praw Podstawowych.

Jeśli chodzi o nasze prawa, to dominującym z nich jest zachowanie respektu dla godności człowieka. Każdy z nas chce, aby godność człowieka, którą każdy z nas ma przyrodzoną, w różnych sytuacjach była respektowana bez względu na to, czy jesteśmy młodymi ludźmi, czy jesteśmy uczniami, czy jesteśmy osobami dorosłymi. Godność nie zna granic wieku, to cecha, wartość przyrodzona. Oczywiście mówimy o wolnościach osobistych, takich jak prawo do życia. Prawo do życia jest niezwykle ważnym prawem zawartym w konstytucji, które znajduje w pełni potwierdzenie właśnie w regulacjach międzynarodowych. Niestety rzeczywistość bardzo często jest znacznie trudniejsza od zapisów w prawach różnych konstytucji, w polskim prawie bardzo często właśnie prawo do życia jest naruszane i dlatego też bardzo ważna jest świadomość naszych praw.

Niedługo będziemy mówili o tym, jak powinno się zmienić nasze prawo, aby prawo do życia, prawo do wolności było respektowane. Europejska Konwencja Praw Człowieka wielokrotnie porusza prawo do wolności i prawo do życia. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydaje bardzo wiele orzeczeń wskazujących, że nasze prawa właśnie w tym obszarze nie są respektowane. Warto tutaj przytoczyć orzeczenia, które mówią, jak powinno wyglądać poszanowanie praw jednostki w miejscach detencji, jak powinny wyglądać kwestie związane z ograniczeniem wolności. Bardzo często spotykamy się z sytuacjami, w których to pozbawienie wolności jest nadmierne i nieuzasadnione. Zastosowany środek jest nieproporcjonalny, a tak nie powinno być. Ostatnio głośno było o sprawie, w której tymczasowe aresztowanie trwało pięć lat, rekordzista w Polsce był tymczasowo aresztowany aż przez jedenaście lat. To są sytuacje absolutnie niedopuszczalne.

To, co oczywiście jest niezwykle ważne, to prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w szybkim terminie. Przewlekłość postępowania jest bardzo częstą przyczyną występowania do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z żądaniem uznania, że doszło do naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Sprawa powinna być rozpatrzona szybko, w możliwie najszybszym terminie przez niezależny sąd. Sąd musi być niezależny i niezawisły. Do tego konieczne jest poszanowanie rządów prawa, które dzisiaj są w głębokim kryzysie. Mówią o tym Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości. Ważne jest, aby przywrócić sądom odpowiednią rangę, by sędziowie orzekali w sposób związany tylko z przepisami prawa i nie podlegali jakiegokolwiek presji. Presja polityczna władzy wykonawczej na władzę sądowniczą jest niedopuszczalna.

Mówimy o różnych prawach, także o bardzo ważnych prawach politycznych, a mianowicie wolności uczestniczenia w wyborach. To nie powinna być tylko wolność, ale to powinien być nakaz. Oczywiście konstytucja formułuje to jako nasze prawo. W niektórych systemach udział w wyborach jest jednak udziałem obowiązkowym. W Polsce jest prawem, a jednocześnie zobowiązaniem do dążenia do tego, żeby nasz kraj opierał się na trzech podstawowych wartościach: poszanowaniu demokracji, rządach prawa oraz poszanowaniu praw człowieka. To są wymagania sformułowane bardzo ogólne, ale przechodząc na bardziej szczegółowy poziom, chcemy, by były respektowane różne nasze prawa. Chcemy mieć prawo do edukacji, która będzie zapewniała nam równy start międzynarodowy. Chcemy mieć prawo do rynku pracy w taki sposób, żebyśmy mogli realizować nasze zawodowe oczekiwania. Nie zawsze to jest możliwe, start edukacyjny nie jest najłatwiejszy, a rynek

pracy wprawdzie jest otwarty, ale jeszcze nie jest tak zorganizowany, żebyśmy mogli powiedzieć, że jest wolny od dyskryminacji. Zasada niedyskryminacji, czyli równości traktowania podmiotów, jest niezwykle ważna. Nie tylko na rynku pracy nie wolno podmiotów różnicować ze względu na rasę, religię, wykształcenie, niepełnosprawność – to są niezwykle ważne wartości.

Na koniec warto przytoczyć, co zapisał Timothy Snyder w książce *O Tyranii. Dwadzieścia lekcji z XX wieku*: „broń instytucji, weź odpowiedzialność za oblicze świata, wyróżniaj się, wierz w prawdę, wspieraj słuszne sprawy”. Jest to bardzo ważny przekaz, który ma charakter uniwersalny, który mówi, że nasze życie powinno być aktywne, że powinniśmy mieć świadomość tego, że od nas, od naszego głosu zależy to, jak będzie wyglądała Polska. A więc: broń instytucji, weź jeszcze raz odpowiedzialność za oblicze świata i wierz w to, że Polska w Unii Europejskiej musi być krajem, musi być państwem bardzo ważnym, postrzeganym jako państwo, które jest pionierem w realizacji wartości europejskich.



Wojciech Hermeliński

adwokat,
sędzia Trybunału Konstytucyjnego
(2006–2015),
przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
(2014–2019)

Wolne wybory jako istota demokracji

Zbliża się „maraton wyborczy”. Rozpocznie się jesienią tego roku, od wyborów parlamentarnych do Sejmu i Senatu. Potem, na początku 2024 roku, prawdopodobnie na wiosnę odbędą się wybory samorządowe – taką decyzję podjęto. Tuż po nich, przypuszczalnie w maju, będą wybory do europarlamentu, a w następnym roku czekają nas wybory prezydenckie, bo w 2025 roku mija kadencja obecnego prezydenta, który został wybrany w 2020 roku. Tak że czeka nas „maraton wyborczy”.

Zajmijmy się nadchodzącymi wyborami, bo to jest chyba teraz najbardziej zajmujące, coraz bliżej do ich terminu. Konstytucja mówi, że Prezydent wyznacza wybory nie później niż na 90 dni przed upływem kadencji obecnego parlamentu. Oznacza to, że prezydent najpóźniej w połowie sierpnia musi podjąć decyzję o wyznaczeniu terminu wyborów. W tej decyzji wskaże datę, kiedy będziemy głosować na kandydatów na posłów i senatorów. Przewiduje się, że wybory odbędą się w październiku, ewentualnie na początku listopada. O tym zdecyduje prezydent.

Krótko o historii. W 2019 roku, dokładnie 26 stycznia minęła, trochę niedostrzeżona, setna rocznica pierwszych wolnych, demokratycznych wyborów w Polsce po odzyskaniu niepodległości. W listopadzie 1918 roku naczelnik państwa Józef Piłsudski wydał dekret o wyborach do Sejmu ustawodawczego i wybory te odbyły się 26 stycznia 1919 roku. Wybrany w ten sposób Sejm pierwsze swoje posiedzenie odbył 10 lutego 1919 roku. Jednym ze skutków działania tego Sejmu było uchwalenie 17 marca 1921 roku Konstytucji marcowej. Ordynacja wyborcza, którą

naczelnik państwa Józef Piłsudski wydał w roku 1918, była bardzo demokratyczna jak na ówczesne czasy. Pamiętajmy, o tym często się mówi, że obejmowała również kobiety. Każdy, bez względu na płeć, miał prawo głosowania, jeżeli najpóźniej w dniu wyznaczenia wyborów kończył 21 lat. Teraz cezura wieku jest inna – wystarczy mieć 18 lat, by głosować, wówczas trzeba było mieć 21 lat – ale już mówiono, że kobiety mają prawo głosowania, co było raczej niecodzienne, bo w innych krajach kobiety uzyskały prawa wyborcze dużo później.

Ta ordynacja, która wyłoniła parlament w 1919 roku, ale i sam Sejm i Senat niestety w takiej formule demokratycznej zbyt długo nie przetrwały, bo już od 1926 roku, od zamachu majowego zaczęło się uszczuplanie uprawnień Sejmu na korzyść władzy wykonawczej, Prezydenta. To i tak było jednak nic w porównaniu z tym, co działo się podczas ciemnej stalinowskiej nocy w Polsce po roku 1945, kiedy wyznaczono wybory w 1946 rok. Ówczesne władze zapewniały, że będą działały zgodnie z Konstytucją marcową i ustaleniami konferencji jałtańskiej, lecz sprzeniewierzyły się tym zasadom. Doprowadziły do zastraszenia obywateli, do fizycznej likwidacji przeciwników ówczesnych władz, PPR-u. Doszło również do masowego fałszowania wyborów – władze były tak niepewne obywateli, że jeszcze musiały masowo sfałszować wybory. W zasadzie wszystkie wybory poczynawszy od 1946 roku do 1989 roku w Polsce Ludowej nie były wyborami demokratycznymi.

Wybory w 1989 roku – też nie do końca demokratyczne, z udziałem Solidarności, rozpoczęły zmianę jakościową. Dopiero uchwalona w 1991 roku ordynacja wyborcza była w pełni demokratyczna, co też spowodowało, że Polska została przyjęta do Rady Europy – organizacji zrzeszającej większość państw europejskich. Stało się to właśnie z uwagi na to, że wprowadzono wolne wybory. Od tego momentu można już mówić o w pełni demokratycznych wyborach w Polsce. Powstała wówczas Państwowa Komisja Wyborcza – pierwsza w tym sensie, że było to już stałe ciało składające się z dziewięciu sędziów, trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, trzech Sądu Najwyższego i trzech Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na czele tej komisji stanął profesor Andrzej Zoll.

Dlaczego w tej komisji zasiedli sędziowie? Ponieważ ówczesne władze słusznie uznały, że po czasach bezprawia Polski Ludowej trzeba wprowadzić gwarancje uczciwości i transparentności wyborów, a osobami, które mogą to zagwarantować, są sędziowie – z racji swoich atrybutów: niezależności i niezawisłości. System sędziowski, tak był nazywany, trwał przez około 30 lat. Dopiero pierwsze zmiany, jakie Prawo i Sprawiedliwość wprowadziło do Kodeksu wyborczego w 2018 roku, rozpoczęły proces odchodzenia od tego systemu sędziowskiego, systemu, który

realizował bardzo piękną paremię łacińską *iudices electionis custodes*, czyli sędziowie kustoszami wyborów. Teraz to się zmieniło, ale to temat na oddzielny wywód.

Niebawem wybory. Jak obecnie wygląda sytuacja dotycząca wyborów, prawa wyborczego? Mówi się, że nasze prawo wyborcze, jeśli chodzi o Sejm, jest prawem pięcioprzymiotnikowym, czyli wybory są: powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne i tajne. Po kilka słów na temat każdego z tych przymiotników.

Wybory są powszechne – już sama nazwa wskazuje, że każdy obywatel Polski, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18 lat, ma prawo głosowania. Nie ma tu żadnych cenzusów, jakie kiedyś bywały – płci, wykształcenia czy majątkowych. Każdy obywatel może głosować, jeśli skończył 18 lat, chyba że – i to są dwa wyjątki – jest ubezwłasnowolniony, czyli decyzją sądu cywilnego nie ma prawa do większości czynności prawnych, między innymi właśnie do głosowania, najczęściej z uwagi na chorobę psychiczną; lub, to drugi wyjątek, sąd karny wydał orzeczenie pozbawiające daną osobę praw obywatelskich czy wyborczych w związku z popełnieniem przestępstwa. Są tylko te dwa wyjątki. Jeżeli żaden z nich nie jest spełniony, każdy polski obywatel, który skończył 18 lat, może wziąć udział w głosowaniu. Na tym właśnie polega powszechność.

Wybory są równe – ich równość polega na tym, że każdy obywatel ma tylko jeden głos, który ma taką samą wagę co pozostałe. Temu służy odpowiednie ukształtowanie okręgów wyborczych i przypisanie do nich odpowiedniej liczby mandatów. Chodzi o to, by nie dopuścić do sytuacji, że będą okręgi wyborcze, w których będzie na przykład więcej wyborców a mniej mandatów. Trzeba zadbać o to, żeby liczba mandatów przypadająca na poszczególnych wyborców, na poszczególny okręg była taka sama, żeby nikt nie był pokrzywdzony, żeby każdy głos miał taką samą wagę.

Wybory są bezpośrednie – jak sama nazwa wskazuje, głosujemy bezpośrednio na kandydata. Nie głosujemy na listy, tak jak to było na przykład jeszcze przed wojną, kiedy głosowało się na listę i dopiero liczba głosów przypadających na poszczególne nazwiska decydowała o tym, kto wchodził do Sejmu, ale wyborca nie miał bezpośredniej możliwości głosowania. Teraz jest inaczej, każdy głosuje na konkretną osobę. Te osoby są wymienione na liście wyborczej i stawia się krzyżyk przy konkretnym kandydacie, na którego chce się głosować. Nie ma tu pośredniości, tak jak jest na przykład w Stanach Zjednoczonych przy wyborach prezydenta, gdzie głosuje się na elektorów, którzy dopiero wybierają prezydenta. Tutaj wyborca wybiera bezpośrednio kandydata, na którego chce głosować.

Wybory są proporcjonalne – chodzi o to, żeby liczba głosów, która została oddana na danego kandydata czy komitet wyborczy, odzwierciedlała wolę wyborców. Jeżeli na komitet A padło 20% głosów, na komitet B – 60% głosów, a na komitet C – 20% głosów, to proporcjonalnie tylu kandydatów wchodzi do Sejmu. Odsetek głosów musi być taki, żeby skutkowało wejściem odpowiedniej liczby kandydatów z danego okręgu do Sejmu.

Wybory są tajne – to bardzo ważna zasada. Chodzi o to, żeby wyborca mógł oddać głos na konkretnego kandydata w taki sposób, by nikt inny nie mógł wiedzieć, na kogo głosuje. Pojawia się tu problem polegający na wprowadzaniu kamer. Zmieniając ostatnio Kodeks wyborczy, władze wprowadziły niestety możliwość rejestrowania samego momentu głosowania przez mężów zaufania przy pomocy telefonów czy kamer, co może być problemem dla niektórych wyborców, bo mogą uważać, że jest to naruszenie ich prawa do prywatności, mogą sobie nie życzyć być filmowani. Tym bardziej że, jak obserwujemy ostatnio w czasie wyborów, coraz częściej znikają kabiny z zasłonami, ustępują one miejsca różnego rodzaju przepierzeniom stawianym na stołach, co niestety nie do końca zabezpiecza tajność wyborów. Niestety tak to wygląda.

Mimo wszystko jednak te pięć zasad wyborów do Sejmu, bo do Senatu wyglądają one trochę inaczej, generalnie jest szanowanych.

Znamy już zasady, ale jak to działa? Gdy przychodzimy do lokalu wyborczego, za stołem siedzi kilka osób. To członkowie komisji obwodowej powołanej przez komisarza wyborczego. Do jego uprawnień należy właśnie między innymi powoływanie komisji obwodowych. Kandydaci do tych komisji są zgłaszani przez pełnomocników poszczególnych komitetów wyborczych, czyli są to wyborcy, którzy mieszkają na danym terenie, obywatele, współobywatele, którzy wyrazili chęć uczestnictwa w procesie wyborczym, co im się bardzo chwali, bo trzeba przyznać, że są to niewdzięczne role. Jest to dużo pracy, jest to duży wysiłek – cały dzień się pracuje, często całą noc liczy się głosy. Tak więc jest to rodzaj poświęcenia, a diety za to wypłacane są stosunkowo niewielkie.

Generalnym organem, który nadzoruje całość wyborów, jest Państwowa Komisja Wyborcza, o której już mówiłem, że kiedyś składała się wyłącznie z sędziów. Obecnie zasiada w niej tylko dwóch sędziów, a pozostałe siedem osób jest mianowane przez Sejm. Uważam, że nie jest to dobra zmiana.

Niżej są komisje okręgowe, w wyborach samorządowych są komisje terytorialne, a na najniższym poziomie są komisje obwodowe, od których najwięcej zależy, bo to w nich odbywa się głosowanie, tam odbywa się liczenie głosów.

Tam mają prawo uczestniczyć w wyborach mężowie zaufania, których rola naprawdę jest nie do przecenienia. Te osoby są „bezpiecznikiem”, od nich zależy, czy wybory będą uczciwe, czy nie będą sfałszowane, czy w czasie liczenia głosów nie będzie dochodziło do różnych nieprawidłowości. W świetle zabezpieczeń, które zawiera Kodeks wyborczy, pewne sytuacje, do których dawniej dochodziło, są obecnie niewyobrażalne, niemniej jednak natura ludzka jest ułomna i trzeba pilnować wszystkich, którzy biorą udział w procesie wyborczym, trzeba patrzeć sobie na ręce. Rola mężów zaufania i obserwatorów społecznych jest tutaj nie do przecenienia.

Po zakończeniu głosowania komisje obwodowe liczą głosy wyborców. Sporządzają protokoły, które następnie są przesyłane do komisji wyższego rzędu. Ostatecznie Państwowa Komisja Wyborcza po podliczeniu wszystkich głosów ogłasza wyniki wyborów.

Na koniec chcę wszystkich zachęcić do pójścia do wyborów. Tych z państwa, którzy już wcześniej w wyborach uczestniczyli, bardzo zachęcam, by nie rezygnowali z tego prawa, żeby nie zasłaniali się różnymi obowiązkami, bo to jest ważna rzecz. Osoby, które nabędą praw wyborczych w tym roku, też zachęcam do tego, żeby poszły do lokalu wyborczego głosować.

Proszę nie słuchać tego, co niektórzy mówią: „jak ja nie pójdę, to się nic nie stanie, jeden głos nie ma znaczenia”. Ma znaczenie, bo wiele osób może tak samo powiedzieć i wiele głosów przepadnie. Każdy głos jest naprawdę ważny. Tak samo proszę nie słuchać osób, które twierdzą: „wybory będą sfałszowane, więc mój głos nic nie znaczy”. Nie będą sfałszowane, bo Kodeks wyborczy daje takie gwarancje bezpieczeństwa, uczciwości wyborów, że tak się nie stanie. Oczywiście czym innym jest praktyka. Jak państwo pamiętają z ostatnich wyborów, zawsze władza, rządzący mają przewagę, mają możliwość większego działania i ingerencji. To jest zrozumiałe, ale chodzi o to, żeby pewnych granic nie przekraczać. Po to właśnie są wszystkie ruchy kontroli wyborów. Jestem bardzo za tym, żeby one powstawały, żeby działały, oczywiście zgodnie z prawem, ale żeby patrzyły na ręce. Wiele oczu nie zaszkodzi, wprost przeciwnie, przyczyni się do tego, że proces wyborczy będzie transparentny, uczciwy, a myślę, że wszyscy sobie tego życzymy.

Naprawdę gorąco zachęcam do tego, żeby jednak wykonać swój – może to trochę banalnie brzmi – obowiązek obywatelski. Bo to nie jest tylko obowiązek. To jest chęć takiego działania dla dobra kraju, Polski, żeby swoim głosem starać się zmienić to, co jest złe, to, co jest niewłaściwe, żeby polepszyć działanie wszystkich mechanizmów w kraju i żeby przysporzyć Polsce korzyści. To jest ważne. Takim działaniem, wrzuceniem karty wyborczej do urny naprawdę przysparzają państwo krajowi pomyślności.



prof. Ewa Łętowska

rzecznik praw obywatelskich
(1988–1992),
sędzia Naczelnego Sądu
Administracyjnego (1999–2002)
i Trybunału Konstytucyjnego
(2002–2011)

Niezależność sądownictwa istotą państwa demokratycznego – władza sądownicza w Konstytucji RP

Do czego w ogóle potrzebny jest podział władz? Przypomnę szkolny wiersz Juliana Tuwima *Wszyscy dla wszystkich*:

Murarz domy buduje,
Krawiec szyje ubrania,
Ale gdzieżby co uszył,
Gdyby nie miał mieszkania?
A i murarz by przecie
Na robotę nie ruszył,
Gdyby krawiec mu spodni
I fartucha nie uszył.
Piekarz musi mieć buty,
Więc do szewca iść trzeba,
No, a gdyby nie piekarz,
Toby szewc nie miał chleba.
Tak dla wspólnej korzyści
I dla dobra wspólnego
Wszyscy muszą pracować,
Mój maleńki kolego.

To bardzo prosty i trochę naiwny wiersz, ale mówi o tym, co jest istotą podziału władz, czyli że władza musi ze sobą współpracować

i powinna to robić dla dobra wspólnego. To założenie idealizujące, bo nie zawsze natura ludzka działa ku dobru wspólnemu.

O podziale władz mówi art. 10 konstytucji:

„1. ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i Trybunał”.

Mówiąc o podziale władz tak, jak go określa konstytucja, musimy również sięgnąć do preambuły, bo właśnie tam jest powiedziane: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele (...) równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego”. Projektujemy więc działania, które mają być oparte na współdziałaniu władz. To – jak w wierszu Juliana Tuwima – jest wyrazem wiary w ideał: równe dążenie do dobra wspólnego.

Ale że ideały powinny być wsparte gwarancjami, jeżeli nie mają pozostać tylko pięknym założeniem, historia konstytucjonalizmu uczy, że podział władz ma jeszcze inne zadanie. W naszych warunkach ma ono doniosłe znaczenie. Otóż chodzi o to, aby władze wzajemnie się kontrolowały, patrzyły sobie na ręce, żeby któraś nie ciągnęła do siebie, żeby nie chciała wykorzystać swojej pozycji kosztem innych władz.

Historycznie rzecz biorąc, praktyczny mechanizm podziału władz ukształtował się w Ameryce, ojcowie założyciele pomyśleli o tym, że natura ludzka jest ułomna. Przewidzieli, że władze muszą się kontrolować. Polska konstytucja w art. 10 oparła swoją koncepcję podziału władz na tej właśnie myśli, że władze muszą patrzeć sobie na ręce, władze muszą się wzajemnie kontrolować i równoważyć.

Władza sądownicza ma tu do odegrania szczególną rolę. To nie jest władza polityczna; nie pochodzi z wyboru. Sędziowie są powoływani spośród ludzi, którzy się kształcą właśnie do tego, aby być sędziami, ponieważ władza sądownicza wymaga wiedzy prawniczej. Po co? Po to, aby potrafić z tekstu prawa wyciągnąć jego sens. Nie ma bowiem takich przepisów, nie ma takiego prawa pisanego, nie ma takiego prawa ustanowionego w parlamencie, które nie kryłoby pewnego wachlarza znaczeń, które mogą być ujawnione w toku interpretacji. Tej interpretacji dokonują właśnie sądy. Sądy w sprawowaniu władzy, która polega na interpretacji a potem na decydowaniu w konkretnych rozstrzyganych przez sądy sprawach, powinny być niezależne i niezawisłe.

Przecież jeżeli w szkole pobiją się uczniowie, dojdzie do jakiejś awantury, przepychanek, a wśród uczniów jest syn dyrektora szkoły, to powstaje problem. Bo czy można mieć zaufanie, pełne zaufanie, że dyrektor będzie obiektywny? Że nie będzie faworyzował własnego dziecka? Albo

dziecka tego, kto dyrektora powołał na stanowisko? Identycznie jest z sądami, które mają wymierzać sprawiedliwość. Muszą być niezależne i muszą przekonać publiczność, która patrzy na ich działania, że są one rzeczywiście niezależne i obiektywne. Nie wystarczy własne wewnętrzne przekonanie sędziego, że jest wolny od prywaty i uprzedzeń. Dyrektor szkoły może być sam przekonany, że zachowuje się bardzo sprawiedliwie, ale jednak my, obserwujący to z zewnątrz, zapewne uznamy, że byłoby lepiej, gdyby tego akurat sporu nie rozstrzygał dyrektor, który miałby decydować, jaką rolę w szkolnym zamieszaniu odegrał jego własny syn.

Niezawisłość sędziowska jest tym, co ma nas przekonywać, że znaczenie wydobyte z tekstu prawa i decyzja powzięta na podstawie tego właśnie znaczenia rzeczywiście są podjęte w sposób czysty, niezależny, zgodnie z zasadami konstytucyjnej i prawoznawczej gry. Takimi zasadami, o jakich nauczano na uniwersytetach sędziów, którzy w tej chwili orzekają.

Mamy więc problem. W preambule konstytucji napisano, że wszystkie władze powinny działać po to, żeby realizować dobro wspólne. Czy tak jest zawsze? Konstytucja coś deklaruje, ale sama konstytucja, sama deklaracja nie zmienia świata rzeczywistego.

Sędziemu nie powinno się wyraźnie wskazywać, jak powinien interpretować prawo albo jak powinien orzekać. Polityk nie powinien tego oczekiwać od sędziego i nie powinien mu tego wskazywać. Niezależność i niezawisłość nie polega zresztą tylko na tym.

Niezależność i niezawisłość wymaga, aby sędzia nie był zastraszony, aby nie został poddany przymusowi autocenzury. Żeby nie było tak, jak w anegdocie o księgowym, który na pytanie dyrektora, ile jest 2×2 , odpowiada pytaniem: „to ile pan dyrektor sobie życzy, żeby było?”. Wolność od nacisku – tego także wymaga niezależność.

Musimy być o tym przekonani, że sprawiedliwość nam wymierza się na serio, bez nacisków, obiektywnie, zgodnie z zasadami prawa i sędziowskim sumieniem. I to jest głęboki sens podziału władz. Działać ku dobru wspólnemu i wzajemnie patrzeć sobie na ręce.



prof. Andrzej Rzepliński

sędzie (2007–2016) i prezes
Trybunału Konstytucyjnego
(2010–2016)

Konstytucja i jej strażnik – Trybunał Konstytucyjny

W Polsce porządek konstytucyjny ma dość długą tradycję. Pierwsza konstytucja, którą uchwaliliśmy w 1791 roku za przyzwoleniem carycy Katarzyny II, nie obowiązywała zbyt długo, choć moim zdaniem to był znakomity akt napisany przez ówczesnych wybitnych Polaków, nie tylko zatroskanych aktualnym losem stanu państwa, ojczyzny, ale generalnie mających wyobrażenia, jak państwo powinno funkcjonować w przyszłości.

Każda konstytucja, w każdym państwie jest bardzo żywym organizmem. Weźmy pierwszą konstytucję amerykańską. Jej znaczenie, jej rola jest ogromna w związku z tym, że mamy do czynienia z supermocarstwem, na barkach którego spoczywa los praktycznie całego naszego globu. W przyszłości, w perspektywie kolejnych dziesięcioleci konstytucja amerykańska może służyć, podobnie jak konstytucja polska u nas, wzmocnieniu porządku w państwie. Ale może służyć również – co obserwujemy w Stanach Zjednoczonych i czym Amerykanie się martwią, a co dotyczy również Polski – coraz głębszej polaryzacji społeczeństwa.

Cieszę się wynikiem ostatnich wyborów w Stanach Zjednoczonych. Dzięki temu prawo ustanowione w Waszyngtonie dalej będzie prawem, służącym przede wszystkim Stanom Zjednoczonym w coraz bardziej skomplikowanym politycznie, gospodarczo, cywilizacyjnie i militarnie świecie, ale – jestem o tym przekonany – będzie miało dobry wpływ

również na funkcjonowanie innych krajów z kręgu państw demokratycznych, także naszego państwa, naszego narodu, który w ostatnich latach został mocno spolaryzowany.

Warto powiedzieć, co to znaczy „polaryzacja”. Nazwa pochodzi od angielskiego słowa *pole*, czyli „biegun”. Chodzi o to, żeby w społeczeństwie nie występowało zjawisko polaryzacji, żeby nie było tak, że część narodu jest po jednej stronie, a część zupełnie po drugiej, jak dwie płyty tektoniczne, coraz dalsze sobie, które odnoszą się groźnie do siebie nawzajem. Tego nie było w Polsce w ostatnich latach, od odzyskania politycznej suwerenności w 1989 roku. Teraz to obserwujemy. Zatrzymanie i przewyciężenie polaryzacji jest wyzwaniem dla wszystkich, przede wszystkim dla tych, którzy wchodzą w dorosłe życie publiczne i gospodarcze, kształtowane w ostatnich dekadach przez wartości państwa prawa, państwa, w którym wzajemnie i lojalnie respektuje się podział trzech władz oraz demokratyczne procedury ich kadencyjnego kształtowania jako oczywiste.

W Polsce, tak jak i w każdym innym państwie, było wiele konstytucji, u nas od wiekopomnej Konstytucji 3 maja 1791 roku, która wyraźnie mówiła o trójpodziale władzy, która mówiła o niezawisłości sądów. To zagadnienie w każdej z nich się przewijało. Podstawowym pytaniem dla konstytucjonalistów jest to, jakie są zworniki porządku konstytucyjnego w danym państwie. W naszej ostatniej konstytucji – mam nadzieję, że jeszcze długie lata będzie ona ostatnia, to znaczy jej treść będzie obrastała dobrymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, ale również bardzo mądrymi decyzjami organu władzy wykonawczej – są dwa podstawowe organy, które są zwornikami porządku. Zresztą podobnie jest w innych państwach unijnych. Są to sąd konstytucyjny, parlamentarny prawodawca oraz głowa państwa. Polska konstytucja wprost o tym stanowi, wyraźnie określając podstawowe funkcje, zadania i rolę tych dwóch organów, Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Trybunału Konstytucyjnego, konstytucja nasza dobrze reguluje procedurę wybierania przez obywateli tak dwuizbowego parlamentu, jak i prezydenta oraz organów samorządu terytorialnego.

W naszej obecnej konstytucji, oprócz Trybunału Konstytucyjnego, jest wymieniony jeszcze inny bardzo ważny trybunał – Trybunał Stanu. Jest on uśpiony, ale to nie znaczy, że nie będzie uruchomiony. Może nie nastąpi to jutro, może nie nastąpi to za rok, ale bez wątplenia może przyjść taki czas, że będzie, kiedy zaistnieje taka potrzeba i taka będzie wola sił politycznych.

W przypadku porządku konstytucyjnego zwornik oznacza organ, którego zadaniem jest rozstrzyganie konfliktów i podejmowanie decyzji,

które mają być, zgodnie z treścią tego rozstrzygnięcia, bezzwłocznie wprowadzane w życie. To nie oznacza, że Trybunał Konstytucyjny może orzekać dowolnie.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapada większością głosów. Zgodnie z tym, co wprost stanowi konstytucja, bezzwłocznie podlega ono ogłoszeniu w organie, w którym został opublikowany akt prawny będący przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Zwykle są to ustawy, czasami są to ustawy w kontekście ratyfikowanego przez nasze państwo porozumienia międzynarodowego, umowy międzynarodowej, na przykład Traktatu o Unii Europejskiej, czy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ale również innych umów międzynarodowych. Takich aktów jest w Polsce, podobnie jak w każdym innym państwie, bardzo wiele.

Nasz Sąd konstytucyjny również powinien stać na straży tego, żeby polskie prawo było zgodne z umowami międzynarodowymi, które Polska dobrowolnie przyjęła na siebie i z korzyścią dla siebie. Przykładem jest ratyfikacja Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które z założenia, w przekonaniu tych, którzy je podpisywali, były decyzjami wprowadzającymi Polskę, nie chcę użyć wielkiego słowa „wieczyście”, ale na stałe do rodziny narodów wolnych i demokratycznych, gdzie władza co 4, 5, czasami 7 lat – to zależy od prawnego systemu państwa – jest kontrolowana poprzez wolne i równe wybory, tak jak stanowi nasza konstytucja.

Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, z których każdy, jak stanowi wprost konstytucja, powinien mieć bogate doświadczenie prawnicze, prezentować najwyższe możliwe kwalifikacje prawne, także osobiste. Zresztą sędzia konstytucyjny, podobnie jak sędzia powszechny, w sądzie rejonowym czy w Sądzie Najwyższym, ma być człowiekiem nieskazitelnego charakteru, godnego doświadczenia życiowego i niekwestionowalnej niezależności. O tym drugim wymogu stanowi tekst Traktatu o Unii Europejskiej. Przesłanki do tego, żeby zostać wybranym sędzią konstytucyjnym, sędzią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej są bardzo wymagające.

To nie wszystko, sądy 27 państw unijnych oraz sądy szczególne, jak Międzynarodowy Trybunał Karny, są zwornikiem dobrego funkcjonowania, załatwiania interesów i rozstrzygania sporów w Europie oraz jej rozwoju, zapobiegania na przyszłość różnym zagrożeniom – gospodarczym czy politycznym. Mają na celu to, by Europa w dalszym ciągu była najlepszym obszarem dla obecnych i przyszłych pokoleń. A trzeba pamiętać, że w Unii Europejskiej mieszka pół miliarda obywateli.

Stąd postulat wynikający z tekstów tych aktów, a także z praktyki ich stosowania w relacjach między państwami, ale również wewnątrz tych państw, żeby konstytucyjna demokracja była żywa, żeby był realny trójpodział władz wzajemnie się kontrolujących i żeby były wolne, równe wybory. To są podstawowe wymogi, które mają służyć wszystkim Europejczykom, każdemu narodowi.

Na koniec jeszcze raz podkreślę: zwornikiem takiego stanu rzeczy są w Europie sądy konstytucyjne 27 państw członkowskich i dwa sądy międzynarodowe – Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. To tam najlepsi prawnicy – często zdarza się, że po wielu miesiącach narad, dyskusji – wydają orzeczenia, które mają fundamentalne znaczenie dla losów milionów Europejczyków.

Tego, żeby Europa była stale gotowa na wyzwania przyszłości, nikt ani Polakom, ani wszystkim Europejczykom nie zapewni. To musimy wspólnie wypracowywać m.in. przez orzecznictwo sądów, których zadaniem jest to, o czym stanowi nasza konstytucja w rozdziale o Trybunale Konstytucyjnym – rozstrzyganie konfliktów między organami władzy.

Byłem w składzie sędziowskim w takich sprawach, między innymi w sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny musiał zdecydować, kto reprezentuje Rzeczpospolitą na posiedzeniu Rady Europejskiej, ponieważ Traktat o Unii stanowi, że każde z jej 27 państw reprezentuje albo głowa państwa, albo szef rządu. Powstał konflikt, czy Rzeczpospolitą reprezentuje premier czy Prezydent. Myślę, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie bardzo dobrze przysłużył się Polsce, która dzięki niemu była bardzo dobrze przygotowana do tego, żeby na kolejnych cyklicznych posiedzeniach Rady przedstawić interesy naszego kraju, ale w kontekście interesów europejskich. To jest doskonały przykład tego, jak Trybunał Konstytucyjny służy temu, aby wewnątrz naszego państwa, systemu jego funkcjonowania, decyzje były podejmowane nie tylko w parlamentarnej gorączce i sporach, ale z poczuciem, że są sprawy wymagające namysłu i wspólnej troski o dobro wspólne zarówno w ramach Rzeczypospolitej, jak i szerzej, w ramach Wspólnoty Europejskiej, która jest wspólnotą losu i wspólnotą prawa.



mec. Jacek Dubois

prawnik, adwokat,
pisarz,
członek (od 2012 r.)
i zastępcą przewodniczącego
Trybunału Stanu (2012–2015)

Konstytucyjne prawo obywatela do sprawiedliwego sądu i obrony

Istnieją dwie zasady konstytucyjne, dzięki którym obywatel, który wchodzi w spór sądowy z państwem, ma pełną szansę, żeby ten spór wygrać, jeżeli prawo jest po jego stronie, może wyjść z tego sporu jako zwycięzca. Chodzi o konstytucyjne prawo do obrony oraz konstytucyjne prawo do sprawiedliwego sądu.

Wyjaśnię te prawa na bazie mojego zawodu. Jestem adwokatem, jestem człowiekiem, który broni w sprawach karnych. Adwokat to z łacińskiego *advocatus*, czyli osoba przyzwana, wezwana na pomoc, ale też „adwokat diabła”, czyli broniący w kontrowersyjnej sprawie karnej. W sytuacji, kiedy obywatel wchodzi w spór z państwem, kiedy całe państwo, cały jego aparat jest nastawiony przeciwko niemu, właśnie woła o pomoc. Woła kogoś, kto będzie w stanie stanąć z nim ramię w ramię i spowodować, żeby jego spór z państwem toczył się na właściwych zasadach. O mojej pracy pewnie często państwo oglądaliście thrillery sądowe.

Jeżeli dochodzi do przestępstwa, obowiązkiem państwa jest znaleźć podejrzanego, przedstawić mu zarzut, postawić przed sądem i taką osobę osądzić, wydać w jej sprawie wyrok. Państwu bardzo na tym zależy, bo społeczeństwo ocenia władzę pod kątem jej skuteczności. Ludzie chcą, żeby władza ich chroniła, żeby była skuteczna, żeby łapała przestępców. To tworzy pewną pokusę pójścia na skróty, czyli znalezienia kozła

ofiarnego, skazania kogoś wbrew dowodom, wbrew pewnym regułom postępowania.

Dlatego bardzo ważne jest, żeby wszystko odbywało się zgodnie z regułami. Można sobie zadać pytanie, jak to jest możliwe, że ktoś zostanie skazany, mimo że nie popełnił przestępstwa. Przypomnijmy sprawę Tomasza Komendy – bardzo głośną, nakręcono o niej film. Dotyczyła mężczyzny, który został oskarżony o zabicie piętnastoletniej dziewczyny. Został skazany na 25 lat pozbawienia wolności i odbył karę 18 lat pozbawienia wolności. Okazało się, że jest niewinny, że skazano go, mimo że tego czynu nie popełnił. Dlaczego? Dlatego, że państwo poszło na skróty, użyto wobec niego przemocy, grożono mu i zmuszono go do tego, żeby się przyznał, i to przyznanie użyto przeciwko niemu.

Żeby do takich sytuacji nie dochodziło, podstawową zasadą konstytucyjną jest prawo do obrony. Prawo do obrony oznacza, że każdy obywatel, który zostanie postawiony przed sądem, wobec którego państwo użyje całego swojego aparatu, czyli policji, która go będzie ścigać, biegłych, którzy będą przygotowywać opinie, prokuratorów, którzy będą go oskarżać, że ten obywatel ma prawo skorzystać z pomocy fachowca, adwokata bądź radcy prawnego, czyli człowieka, który zna prawo i wie, w jaki sposób tym prawem się posługiwać przed sądem, w jaki sposób bronić. Prawo do obrony powoduje, że ten człowiek stanie przed sądem jako osoba uzbrojona w pewne narzędzia, będzie miał takie same szanse jak państwo, które go oskarża. Będzie prowadzony spór, w którym o jego winie bądź niewinności rozstrzygnie niezawisły sąd.

Prawo do obrony to nie tylko prawo do korzystania z pomocy obrońcy, ale także szereg uprawnień, które powodują, że osoba oskarżona jest równa oskarżycielowi, ma te same prawa w procesie. Przede wszystkim wie, o co jest oskarżana, zna wszystkie dowody, które są w sprawie, na podstawie których się ją oskarża, ma prawo składać wnioski dowodowe, ma prawo przesłuchiwać świadków, ma prawo wygłaszać mowę obrończą, ma także prawo do końcowego wystąpienia, podczas którego przekaze swoje stanowisko w sprawie. Tak więc jest równą stroną postępowania.

Często zadaje mi się pytanie, dlaczego bronię ludzi oskarżonych o zabójstwo, gwałt, napady, o najcięższe przestępstwa. Jeżeli prokuratura ich oskarża, to przecież wie, co robi. Jestem pytany, czy ci ludzie w ogóle zasługują na obronę.

Konstytucyjna zasada, która jest tu istotna, to zasada domniemania niewinności. Polega ona na tym, że dopóki kogoś nie uzna się za winnego prawomocnym wyrokiem, to jest domniemanie niewinności, jest domniemanie, że ta osoba jest niewinna. Tak więc zakłada się, że każdy

człowiek jest niewinny i może zrobić wszystko zgodnie z procedurą, żeby swojej niewinności dowodzić.

Następną ważną kwestią jest to, że wyroki sądów są oceniane przez społeczeństwo. Jeżeli wyrok zapada zgodnie z regułami, zgodnie z procedurami, taki wyrok jest akceptowany społecznie. Jeżeli wyrok zapada z naruszeniem reguł, jak było w procesach stalinowskich czy w okresie stanu wojennego, to taki wyrok po prostu nie jest przez społeczeństwo akceptowany. Respektowanie zasady prawa do obrony jest jedną z największych wizytówek demokratycznego państwa. Jeżeli osoby stojące przed sądem mają prawo do obrony, państwo jest demokratyczne. Jeżeli to prawo jest naruszane, państwo przesuwa się w kierunku państwa totalitarnego.

Drugą ważną regułą jest prawo do sprawiedliwego sądu. Spór obywatela z państwem może polegać na tym, że państwo oskarża go o popełnienie czynu zabronionego, ale może też polegać na tym, że to obywatel oskarża państwo, że nie respektuje jego praw albo w jakiś sposób narusza jego prawa. Obywatel musi mieć gwarancję, że w sporze z państwem będzie miał pełne szanse, takie same jak państwo, na wygraną. Z pozoru jest to trudne, bo państwo dysponuje wielkim aparatem, a obywatel jest sam. Gwarantem obywatela jest właśnie sprawiedliwy sąd, który będzie się posługiwał tylko i wyłącznie prawem. Konstytucja mówi o sądzie niezależnym, niezawisłym i bezstronnym. Niezależny sąd to taki, na którego żadne inne władze nie mają wpływu. To się łączy z monteskiuszowskim trójpodziałem władzy, jeszcze z XVIII wieku. Wtedy wielki filozof Monteskiusz dokonał trójpodziału władzy, podzielił władzę na: wykonawczą – rząd, ustawodawczą – parlament, i sądowniczą – sądy, na które nikt nie ma wpływu.

Sędziowie orzekają na podstawie przepisów, stanu faktycznego i mają pewność, że nikt nie będzie ingerował w ich orzeczenia. Sądy niezawisłe to sądy wolne od nacisku. Sędzia musi mieć pewność, że niezależnie od tego, jaki wyda wyrok, nie obróci się on przeciwko niemu. Musi być spokojny, że w żaden sposób nikt nie będzie mógł go ukarać, pozbawić nagrody, zdymisjonować za wyrok, który się komukolwiek nie będzie podobać. Sędzia bezstronny to taki, który nie ma żadnego interesu w wydaniu konkretnego wyroku. Niezależnie od tego, jaki wyda wyrok, jego sytuacja się nie zmieni, ma tylko i wyłącznie ustalić stan faktyczny zgodnie z dowodami w sprawie i orzec zgodnie z prawem.

Sędzia sprawiedliwy orzeka niezależnie na podstawie stanu faktycznego i przepisów. Jest gwarancją, że my wszyscy jako obywatele, kiedy wejdziemy w konflikt z państwem, jesteśmy w stanie ten konflikt wygrać, bo zawsze w sporze powinno wygrywać prawo.



Jerzy Stępień

sędzia (1999–2008) i prezes
Trybunału Konstytucyjnego
(2006–2008),

dyrektor Instytutu
Przestrzeni Obywatelskiej
i Polityki Społecznej
Uczelni Łazarskiego

Samorządność i samostanowienie obywateli w państwie demokratycznym

Na pewno zauważyliście, że jak przyjeżdżamy do jakiegoś miasta, którego dotąd nie znaleźliśmy, to najchętniej idziemy na starówkę, jeśli to miasto powstało przynajmniej w XII–XIII wieku. Tam się najlepiej czujemy. Tam są najciekawsze rzeczy. Tam życie tętni najbardziej. Dlaczego tak się dzieje? Dlatego, że średniowieczne miasta najpierw w Niemczech, także i we Włoszech, a później w Polsce i w innych krajach europejskich zaczęły przyjmować tzw. prawo magdeburskie, o którym w moich czasach jeszcze się w szkołach uczyło. Mam nadzieję, że nadal tak się dzieje, ponieważ to bardzo ważny fragment naszych dziejów i dużo mówiący o organizacji społeczeństwa.

Otóż właśnie w średniowieczu zauważono, że miasta najlepiej się rozwijają wtedy, kiedy ich mieszkańcy mają własną władzę, sami decydują o tym, jak miasto ma się rozwijać, gdzie mają być ulice, gdzie postawić gmachy użyteczności publicznej. Dzięki temu do dzisiaj starówki dawnych średniowiecznych miast są najbardziej atrakcyjne. W pierwszej kolejności mogą to powiedzieć o Krakowie czy chociażby o moim rodzinnym Sandomierzu, który stworzony właśnie w oparciu o prawo magdeburskie w XIII wieku, w drugiej połowie XIII wieku, właściwie istnieje nadal w niezmienionej postaci. Co więcej? Na tych 44 hektarach, na których rozsiadł się właśnie w XIII, XIV wieku, do dzisiaj powstają

budynki, budowle, pomniki, czyli ta przestrzeń ciągle żyje, ciągle się rozwija. To jest właśnie wspaniały przykład zastosowania samorządu terytorialnego.

Trzeba powiedzieć, że samorząd terytorialny jest niezbędnym elementem państwa typu zachodniego. Poza Europą Zachodnią i kulturą zachodnią, do której zaliczamy Stany Zjednoczoną, Amerykę Południową, Australię i Nową Zelandię, w gruncie rzeczy samorządu terytorialnego nie ma. Jedynym krajem spoza kręgu kultury zachodniej, w którym jeszcze jest samorząd, jest Japonia, ale wiemy, że po wojnie Japończykom Amerykanie narzucili pewną strukturę i konstytucję i w związku z tym zostali oni zmuszeni do przyjęcia rozwiązań samorządowych. Wydają się z tego zadowoleni, chociaż to wygląda na sprzeczne z ich kulturą.

Na czym polega istota samorządu terytorialnego? Otóż dawniej wyobrażaliśmy sobie społeczeństwo jako strukturę hierarchiczną, piramidalną: gdzie na górze był król, potem były niższe warstwy, najczęściej arystokracja oraz szlachta, poniżej mieszczenie, a na dole chłopci. W Polsce własną strukturę obywatelską mieli także Żydzi, mieli swoją organizację gminną, Sejm Czterech Ziem, ale tu będziemy się skupiali na samorządzie.

Notabene trzeba wiedzieć, że słowo „gmina” pochodzi od niemieckiego „wspólnota” – *Gemeinde*. Stąd właśnie nazwa „gmina”, że przyjmowaliśmy samorząd z Zachodu. W naszym języku jest bardzo dużo takich pojęć, jak np. „ratusz” – *Rathaus*, „burmistrz” – *Bürgermeister* itd.

Samorząd, wiedza o nim docierały do nas przez Śląsk, stąd mieliśmy przypadki tzw. prawa sieleckiego. Z kolei na północy pojawiało się np. prawo chełmińskie. Do dzisiaj miasteczko Chełmno ma piękną historyczną zabudowę i architekturę charakterystyczną właśnie dla miasta średniowiecznego. Ale to zamierzchłe czasy.

Oczywiście samorząd ewoluował. Z hierarchicznej struktury w pewnym momencie przekształcił się w coś, co byśmy opisywali raczej nie w postaci piramidy, tylko kręgów, które mają wspólny środek i są coraz szersze. Dzisiaj wiemy, że władza w Warszawie to nie jest władza usytuowana wyżej, że władza powiatowa czy wojewódzka nie jest wyżej ponad władzą gminną, tylko po prostu obejmuje inny, większy obszar. Czyli możemy piramidę struktury społecznej tak dotąd rysowaną rzucić na płaszczyznę i wyznaczyć kręgi koncentryczne – wtedy bardzo wyraźnie widać, że mieszkańcy gminy, wspólnoty na określonym terytorium, to jest właśnie gmina. A większa wspólnota to powiat. W Polsce tak jest. Jeszcze większa wspólnota to województwo, jest ich szesnaście. Dalej jest wspólnota ogólnopolska, ogólnonarodowa, ale Warszawa nie jest „wyżej”, ona jest jakby na dalekim kręgu

odpowiedzialności za kształt rzeczy publicznych. Dzisiaj jest jeszcze jedna wspólnota – wspólnota, którą nazywamy Unią Europejską, i w ramach tej właśnie wspólnoty rozwiązujemy pewne sprawy, których nie jesteśmy w stanie rozwiązać w naszym porządku narodowym.

Żeby wspólnota, której władze wybieramy w drodze demokratycznych wyborów, nie tylko w skali państwa, ale na wszystkich wymienionych poziomach, mogła dobrze funkcjonować, musi być wyposażona w pewne bardzo istotne instrumenty. Takim instrumentem jest m.in. instytucja osobowości prawnej. W rzeczywistości, w przyrodzie istnieją tylko ludzie, przedmioty, zwierzęta, rośliny. Takie pojęcia jak właśnie gmina, spółka prawa handlowego, fundacja, a nawet państwo, to są pewne wyobrażenia, instytucje wykreowane w naszej świadomości, opatrzone pewną wspólną definicją, na którą wszyscy się zgadzamy. Traktujemy osobę prawną tak, jakby to była jednostka indywidualna. To jest bardzo duży skok cywilizacyjny, kiedy odnotowujemy, że jest coś takiego jak osobowość prawna.

Specjaliści prawa rzymskiego twierdzą, że osobowość prawna pojawiła się w roku 45, czyli wtedy, kiedy Cezar był jeszcze u szczytu władzy w państwie rzymskim. Wydał prawo *lex municipium*, w nim są opisane pewne atrybuty miejskości, które obecnie specjaliści wiążą z użyciem po raz pierwszy w historii osobowości prawnej.

Krótko mówiąc, osoba prawna, chociaż nie istnieje w rzeczywistości tak jak osoby fizyczne, zwierzęta czy rośliny, zachowuje się tak, jakby była jednostką, osobą. Oznacza to, że może nabywać i sprzedawać mienie, może gospodarować nieruchomościami itd.

Właśnie osobowość prawna to jest coś, co odróżnia samorząd od innych struktur władzy publicznej. Dość powiedzieć, że np. w PRL gminy, chociaż istniały, nie były wyposażone w osobowość prawną. Mamy oczywiście świadomość, że władze gmin w czasach PRL nie były demokratycznie wybierane, ale sam mechanizm demokratyczny przy wyborach i tak nie wystarcza do zbudowania samorządu terytorialnego. Musimy jeszcze wyposażać te wspólnoty, te jednostki samorządu terytorialnego, jak to dzisiaj mówimy, w osobowość prawną. A jak te jednostki, te wspólnoty mają osobowość prawną, to znaczy, że mogą być właścicielami mienia wspólnego. Mogą mieć i mają odrębne budżety zasilane w różny sposób, ale od tego, w jaki sposób gospodarować finansami, są już tylko władze danej jednostki i to jeszcze na dodatek pod kontrolą mieszkańców, którzy tę kontrolę sprawują nie tylko poprzez wybory, ale także na co dzień w drodze referendum, w drodze sygnalizowania pewnych nieprawidłowości czy postulowania pewnych rozwiązań, których dotąd nie było.

Żeby można było mówić o klasycznym samorządzie terytorialnym, a taki jest obecnie w Polsce od 1990 roku, to jeszcze musimy stworzyć taki system prawa, żeby te wspólnoty samorządowe były przekonane, że o sprawach związanych z daną miejscowością decydują naprawdę tylko i wyłącznie ich mieszkańcy. Władze powinny działać wspólnie z mieszkańcami, konsultować się z nimi, nie ma prawa narzucać decyzji merytorycznych jakaś władza zewnętrzna, np. czy budować szkołę, oczyszczalnię ścieków, poprawiać stan jezdni, czy może budować basen. Od takich rzeczy są tylko i wyłącznie władze samorządowe kontrolowane przez mieszkańców.

Samorząd utożsamiamy z demokratycznymi wyborami, ale chociaż wybory są niezbywalnym elementem samorządności, to nie można jej do nich sprowadzać.

Na koniec, pamiętajmy, czym się różni Zachód od Wschodu. Na Zachodzie, do którego od pewnego czasu należymy także organizacyjnie, ludzie wybierają władze centralne, wybierają władze lokalne. Jednocześnie wszyscy wiedzą, że władze centralne nie mogą mieszać się merytorycznie do tego, co robią władze lokalne, to znaczy to, co lokalne, nie zależy od centrum. Jak popatrzymy na takie kraje jak Rosja czy np. Ukraina, chociaż ta ostatnia teraz bardzo zmienia swoją strukturę i niedawno, tuż przed wojną wprowadziła samorząd terytorialny, co bardzo jej pomogło w zmaganiach z Rosją, jak patrzymy na Rosję, to wiemy, że tam ludzie nie decydują ani o wyborze władzy centralnej, ani o kształcie władzy lokalnej, to, co na dole, zależy od góry. Na tym polega zasadnicza różnica między cywilizacją zachodnią i wschodnią.



prof. Marek Chmaj

prawnik konstytucjonalista,
wiceprzewodniczący
Trybunału Stanu (od 2019 r.),
profesor Wydziału Prawa
Uniwersytetu SWPS
w Warszawie,
członek Komitetu Nauk Prawnych
PAN (2020–2023)

Rola Senatu w polskim systemie konstytucyjnym

Tematem mojego wystąpienia jest istota senatu jako izby, która funkcjonuje w polskim systemie ustrojowym. Senat na stałe zrosł się już z naszą tradycją i także z naszym rozumieniem polityki. Samo słowo wywodzi się z łaciny od *senex* – „starzec”, bo dla starożytnych Rzymian siwe włosy, dojrzały wiek uosabiały mądrość i doświadczenie życiowe.

Senat funkcjonuje w Polsce niemalże od początków naszego parlamentaryzmu. Pod koniec XV wieku wykształcił się z dawnej rady królewskiej. Wtedy polski sejm składał się z trzech stanów sejmujących: króla, senatu i izby poselskiej. Senat towarzyszył nam przez różne pożogi dziejowe. Funkcjonował także w Księstwie Warszawskim, w Królestwie Polskim, w II Rzeczypospolitej. Zlikwidowany w Polsce Ludowej, został przywrócony w 1989 roku i dzisiaj jest znowu w naszej konstytucji.

Senat nie jest izbą wyższą. Jest izbą drugą, ponieważ nie mając zwierzchności nad Sejmem, realizuje, kontynuuje pewne procesy, które rozpoczęły się w izbie pierwszej, czyli w Sejmie, a później są realizowane w izbie drugiej.

Senat spełnia cztery główne funkcje ustrojowe. Pierwsza z nich to funkcja ustawodawcza, czyli kształtowanie ustroju państwa. Zmiana konstytucji zapoczątkowana w Sejmie większością dwóch trzecich głosów jest później realizowana w Senacie, który musi uchwalić tę samą ustawę bez możliwości jej zmiany bezwzględną większością głosów.

Bezwzględna większość oznacza, że „za” musi głosować więcej osób niż się wstrzymuje bądź głosuje przeciw. Zatem zmiana, nowelizacja konstytucji nie może się odbyć bez udziału Senatu.

Druga funkcja Senatu to funkcja ustawodawcza. Senat wywiera ogromny wpływ na ustawodawstwo. Z jednej strony Senat jako cała izba ma inicjatywę ustawodawczą, ale ta inicjatywa trafia do Sejmu. Tam odbywają się trzy czytania. Jeśli Sejm uchwali ustawę, trafia ona do Senatu, gdzie jest poprawiana bądź nie, następnie ewentualnie Sejm przyjmuje bądź odrzuca poprawki Senatu i na końcu ustawę podpisuje prezydent.

Wspomniałem, że Senat może zgłaszać poprawki. Każda ustawa musi przejść przez Senat, senatorowie wnoszą wiele bardzo istotnych propozycji merytorycznych. Wielokrotnie naprawiają błędy, usterki, do jakich doszło na etapie sejmowym. Bez Senatu proces ustawodawczy byłby znacznie gorszy jakościowo, nie można byłoby poprawić czasami oczywistych błędów czy niedopatrzeń, które pojawiają się w Sejmie. Dzięki Senatowi ustawy wychodzą znacznie, znacznie lepsze. Zatem funkcja ustawodawcza Senatu jest niezwykle istotna, a senatorowie zazwyczaj są do niej świetnie przygotowani.

Kolejna funkcja ustrojowa Senatu to funkcja kreacyjna. Oznacza ona, że Senat podejmuje decyzje personalne, i tych decyzji jest dużo. Niektóre decyzje podejmuje Izba samodzielnie, np. wybiera dwóch senatorów do Krajowej Rady Sądownictwa czy trzech członków Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Niektóre funkcje Senat realizuje jako drugi, wyrażając zgodę na powołanie określonej osoby na dane stanowisko. Taka procedura jest w odniesieniu do prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Rok temu było szereg propozycji sejmowych odnośnie do osoby Rzecznika Praw Obywatelskich, zaś Senat kilkakrotnie nie wyrażał zgody na te propozycje, chcąc, żeby tę funkcję objęła osoba popierana przez obie izby, ponadpartyjna, która swoim nazwiskiem i dorobkiem będzie gwarantować należyte pełnienie danego urzędu. Zatem funkcja kreacyjna Senatu jest równie ważna, co funkcja ustawodawcza.

Ostatnia funkcja Senatu to funkcja kontrolna. Zgodnie z konstytucją funkcja kontrolna należy do Sejmu, bo to on weryfikuje działalność rządu i administracji rządowej. Senat natomiast spełnia tę funkcję w bardzo ograniczonym stopniu. Rozpatruje sprawozdania organów, przy których wyborze bierze udział, a zatem rozpatruje sprawozdania prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ale także wysłuchuje informacji o działalności Sądu Najwyższego, I prezesa Sądu

Najwyższego, a także działalności bądź, jak się okazuje, braku działalności Trybunału Konstytucyjnego.

W skład Senatu wchodzi 100 senatorów. Pytanie: czy to dużo, czy mało? W historii Rzeczypospolitej zazwyczaj liczba senatorów nie była o wiele mniejsza niż liczba posłów. W Rzeczypospolitej szlacheckiej było około 160 posłów, z czego 48 z Litwy, a dożywotnich senatorów było 140, czyli niewiele mniej niż członków w izbie poselskiej. W izbie senackiej w Księstwie Warszawskim były podobne proporcje. Około 70% składu izby poselskiej to był skład Senatu, w Królestwie Polskim podobnie. W II Rzeczypospolitej pod rządami Konstytucji marcowej było 444 posłów i 111 senatorów. Zgodnie z Konstytucją kwietniową było 208 posłów i 98 senatorów. Widzimy, że te różnice nie były duże. Teraz jest zupełnie inaczej. Szkoda, ponieważ pozycja ustrojowa i funkcje Senatu nakazywałyby wzmocnienie tej izby także pod kątem personalnym. Liczba 460 posłów jest zbyt duża w porównaniu z liczbą tylko 100 senatorów – 1 senator przypada na 4,6 posła. To jest zła proporcja, którą należy zmienić.

Senatorowie są wybierani w zupełnie innej procedurze niż posłowie. Oczywiście wybory odbywają się w tym samym dniu, ale wybory do Sejmu są wyborami proporcjonalnymi. Głosujemy na listy kandydatów. Na tych listach czasami jest 10, 15, 20, nawet 30 osób. My głosujemy na daną partię, dane ugrupowanie, zaznaczając za pomocą znaku „x” nazwisko osoby, której udzielamy pierwszeństwa do uzyskania mandatu. Później jest dosyć skomplikowany system wyliczenia, ile dana partia otrzymuje mandatów i komu konkretnie ten mandat przypada, ale to jest istota systemu proporcjonalnego. Zupełnie inaczej jest w wyborach do Senatu. Są to wybory znacznie prostsze i bardziej zrozumiałe dla zwykłego obywatela. Kraj jest podzielony na 100 okręgów wyborczych, z każdego do Senatu wchodzi jeden senator. Jeżeli jest dwóch, pięciu, dziesięciu kandydatów, tylko jeden z nich ma szansę na zdobycie mandatu. Kto zdobywa mandat? Ten, kto otrzyma najwięcej ważnie oddanych głosów. Jeżeli głosy się rozproszą, to może się okazać, że wygrywa kandydat, który uzyskał około 20% ważnie oddanych głosów. Jeżeli jest mniej kandydatów, te procenty są znacznie większe. Ale istota jest taka: wystarczy mieć jeden głos więcej niż inny kandydat i zdobywa się mandat. Zatem, podobnie jak w systemie, który jest w Stanach Zjednoczonych, w systemie wyboru senatorów czy prezydenta zwycięzca bierze wszystko.

Senatorowie są zatem wybierani w wyborach powszechnych, bezpośrednich, większościowych oraz w głosowaniu tajnym. Wybór w okręgach jednomandatowych oznacza, że opróżnienie mandatu senatora z różnych przyczyn – rezygnacji, wyboru na inne stanowisko, śmierci – oznacza przeprowadzenie wyborów uzupełniających, ale one się

odbywają tylko w danym okręgu wyborczym. Senator wybrany w wyborach uzupełniających wykonuje swój mandat do końca kadencji Senatu, czyli mandat jest sprawowany krócej niż mandaty innych senatorów wybranych na początku kadencji.

Senatorowie są wybrani na taki sam okres jak posłowie, kadencje Sejmu i Senatu są równe. Zaczynają się w tym samym dniu i kończą w tym samym dniu, ale kadencji Senatu nie można skrócić. Skrócenie kadencji Sejmu decyzją prezydenta czy samego Sejmu automatycznie oznacza skrócenie kadencji również Senatu.

Senat ma swoją strukturę wewnętrzną. Ta struktura, organizacja wewnętrzna opiera się na organach, czyli podmiotach, którym przysługują konkretne uprawnienia. Organami Senatu są: Marszałek Senatu, Prezydium Senatu, Konwent Seniorów i komisje senackie.

Marszałek Senatu jest wybierany przez Senat z reguły na pierwszym posiedzeniu. Jest to osoba, która zgodnie z konstytucją ma bardzo silną pozycję, bo jest jedną z osób, które zastępują prezydenta. Jeżeli urząd Prezydenta będzie opróżniony albo prezydent nie będzie mógł sprawować swojej funkcji, zastępuje go marszałek Sejmu, a jeżeli on nie może z różnych przyczyn, to wtedy czyni to marszałek Senatu, jest on więc po prezydencie i marszałku Sejmu trzecią osobą w państwie. Marszałek Senatu prowadzi obrady Senatu, reprezentuje Senat na zewnątrz i przewodniczy posiedzeniu Prezydium Senatu i Konwentu Seniorów.

W skład Prezydium Senatu wchodzi marszałek i wicemarszałkowie. W obecnej, X kadencji w skład Prezydium wchodzi czterech wicemarszałków.

Konwent Seniorów to Marszałek, wicemarszałkowie oraz przewodniczący bądź wiceprzewodniczący klubów senackich, czyli ugrupowań, które, z reguły na podstawie kryterium partyjnego, senatorowie tworzą w Senacie.

W Senacie są też komisje, zazwyczaj jest ich kilkanaście, mniej niż w Sejmie, co także jest uwarunkowane mniejszą liczbą senatorów. Senator może być członkiem jednej, dwóch, czasami trzech komisji. Komisje mają nazwy merytoryczne i zajmują się konkretnym zakresem przedmiotowym. Jest m.in. Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, ponieważ Senat przyjął na siebie opiekę nad Polonią, nad Polakami, którzy mieszkają na stałe z dala od naszego kraju, a którzy chcą podtrzymywać więzi czy narodowe, czy społeczne, czy kulturalne z naszym krajem. Senat tę łączność i opiekę zapewnia. Oprócz tego Senat może powoływać komisje nadzwyczajne. W obecnej kadencji jest tzw. komisja nadzwyczajna do spraw weryfikacji inwigilacji Pegasusem oraz Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu, bo Senat ochronie

środowiska i klimatu poświęca szczególną uwagę. Zatem organizacja Senatu jest ściśle podporządkowana realizacji funkcji tej izby.

Czy Senat jest potrzebny, czy jest niezbędny, czy może go zlikwidować? Senat realizuje niezwykle ważne funkcje ustrojowe. Nie dość, że weryfikuje zmianę konstytucji, nie dość, że bierze niezwykle ważny udział w procedurze ustawodawczej, także uczestniczy w powoływaniu określonych organów państwowych, czyli sprawuje funkcję kreacyjną, to jeszcze w ograniczonym zakresie sprawuje funkcję kontrolną. Tak więc dyskusja nad Senatem powinna iść w innym kierunku: wzmocnienia kompetencji tej izby, zadań, jakie Senat realizuje, i zwiększenia składu personalnego. Może warto wrócić do rozwiązań, które były w Konstytucji marcowej – piękna tradycja – 444 posłów i 111 senatorów. W sumie w Zgromadzeniu Narodowym mielibyśmy wtedy 555 parlamentarzystów.

Obecnie Senat wchodzi w skład Zgromadzenia Narodowego. Zgromadzenie Narodowe zajmuje się głównie urzędem Prezydenta. Zgromadzenie Narodowe, czyli posłowie i senatorowie, w sumie 560 osób, może postawić prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, może stwierdzić jego trwałą niezdolność do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, przyjmuje także przysięgę od nowo wybranego prezydenta.

Jak widać, Senat to niezwykle ważny organ władzy ustawodawczej, nie tyle izba refleksji, co izba mądrości, przewidywania, poprawiania. Izba, która chroni nas przed błędami, do których niejednokrotnie dochodzi w Sejmie.



dr hab. Adam Bodnar

prawnik,
rzecznik praw obywatelskich
(2015–2021),
profesor Uniwersytetu SWPS
w Warszawie,
dziekan Wydziału Prawa
Uniwersytetu SWPS

Rola instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w społeczeństwie obywatelskim *

Rzecznik praw obywatelskich to szczególnie urzędnik państwowy, niezależny od innych władz – od władzy wykonawczej, ustawodawczej czy sądowniczej, który ma za zadanie stać na straży praw i wolności człowieka i obywatela. Tak o rzeczniku mówi konstytucja, określa go jako osobę, która stoi na straży praw, która dba o to, aby prawa człowieka i obywatelskie były w Polsce przestrzegane.

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich został w Polsce utworzony w 1987 roku, a pierwszą rzeczniczką została profesor Ewa Łętowska, która zaczęła urzędowanie w 1988 roku. Od tego czasu byli kolejni rzecznicy. Miałem zaszczyt być siódmym rzecznikiem praw obywatelskich, rzecznikiem VII kadencji. Obecnie rzecznikiem praw obywatelskich jest profesor Marcin Wiącek.

Dość ważna z historycznego punktu widzenia jest nieprzerwana kontynuacja tego urzędu, ważne jest, że kolejne parlamenty wybierały rzeczników praw obywatelskich. Ten urząd jest także bardzo istotny z punktu widzenia tworzenia instytucji, która stała się wzorem dla innych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie w Gruzji, Serbii,

* Tekst nieautoryzowany.

Czarnogórze, Republice Czeskiej czy w Ukrainie urząd rzecznika praw obywatelskich działa bardzo podobnie jak w Polsce.

Podstawowym zadaniem rzecznika praw obywatelskich jest rozpatrywanie skarg od obywateli. Art. 80 Konstytucji mówi o tym, że każdy ma prawo zwrócić się ze skargą do rzecznika. Każdy, to może być zarówno obywatel Polski, jak i cudzoziemiec, każda osoba, która podlega państwu polskiemu, która znajduje się na terytorium Polski, a której prawa mogły być w jakiś sposób naruszone. Praktyka pokazuje, że takich skarg co roku jest kilkadziesiąt tysięcy. Ponadto rzecznik może podejmować sprawy z urzędu – wtedy, kiedy nie dostaje skargi, ale sam, np. przeczytawszy artykuł w prasie, uznaje, że jakaś sprawa nadaje się do tego, aby bliżej się jej przyjrzeć.

Prawa człowieka dotyczą wszystkich sytuacji, kiedy posiadamy określone gwarancje naszego zachowania w relacjach z władzami publicznymi, ale także kiedy możemy czegoś żądać, oczekiwać od organów władzy publicznej. Na przykład mamy prawo do tego, aby być bezpiecznym i nie być poddanym bezprawnej interwencji ze strony policji. Mamy wolność słowa, z czego wielu z nas korzysta, używając mediów społecznościowych. Mamy wolność organizowania pokojowych zgromadzeń. Mamy prawo do sądu – jeżeli się o coś spieramy albo jesteśmy np. oskarżeni w sprawie karnej, to powinni nam przysługiwać podstawowe gwarancje procesowe. Praw i wolności jest w konstytucji naprawdę dużo. Cały rozdział II konstytucji jest poświęcony prawom i wolnościom człowieka i obywatela. Do tego jeszcze Polska ratyfikowała szereg umów międzynarodowych, takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka, które gwarantują dodatkowe prawa i wolności. Możemy oczekiwać, mamy prawo żądać od organów władzy publicznej przestrzegania tych praw.

Powstaje pytanie, co może zrobić rzecznik praw obywatelskich w sytuacji, gdy dochodzi do naruszeń praw człowieka. Trzeba podkreślić, że konstytucja przewiduje, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest niezależnym organem konstytucyjnym. Jest takim urzędnikiem państwowym, na którego nikt nie może zasadniczo wpłynąć. Jedyne obywatele wpływają na rzecznika, alarmując, że jakieś sprawy powinien podjąć, jakimiś sprawami powinien się zająć, albo go publicznie krytykując, kiedy jakimiś sprawami się nie zajmuje. Rzecznik ma też za zadanie przedstawiać roczne sprawozdanie oraz informację o stanie przestrzegania praw człowieka na forum Sejmu i Senatu. To jest pewna forma „wyspowiadania się”, powiedzenia, co się w danym roku zrobiło, jakie naruszenia się dostrzegło. Jeżeli działalność rzecznika nie podoba się parlamentarzystom, to mogą go skrytykować, zadać mu dodatkowe

pytania, ale zasadniczo nie mogą go odwołać. Na tym właśnie polega niezależność rzecznika, że powinien służyć obywatelom, nie politykom. Nie jest związany z rządem. Nie jest związany z jakimikolwiek sądem. Politycy nie mogą go odwołać, chyba że sprzeniewierzy się własnemu ślubowaniu, czyli np. wykorzysta swoją funkcję do własnych spraw, postąpi w sposób skandaliczny – wtedy istnieje wyjątkowa droga odwołania, ale w polskiej rzeczywistości to się nie zdarzyło.

Dlaczego niezależność jest rzecznikowi tak potrzebna? Ponieważ jak rzecznik otrzymuje skargi od obywateli, to podejmując interwencję, nie może się bać. Nie może się obawiać, że ktoś na niego krzywo spojrzy, skrytykuje go, że będzie go próbował odwoływać lub w jakikolwiek sposób szykanować. Rzecznik ma za zadanie stać na straży praw obywatelskich i całą swoją osobistą odwagą, zaangażowaniem, kompetencjami merytorycznymi, postępowaniem działać na rzecz tych praw.

Jakie działania może podejmować? Może np. przystępować do różnych postępowania sądowych. Wyobraźmy sobie, że ktoś się spiera z państwem o duże odszkodowanie. Rzecznik może stanąć po stronie tego obywatela, przyłączyć się do jego sprawy jako strona trzecia i go popierać.

Rzecznik może składać wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepisy danych ustaw są niezgodne z konstytucją. Przykładowo może się okazać, że pewne przepisy nie przewidują określonego świadczenia, które powinno być należne jakiejś grupie społecznej, a inna grupa takie świadczenie otrzymuje. Wtedy rzecznik mówi, że to jest niezgodne z prawem, to jest nierówność wobec prawa, takie świadczenie powinno przysługiwać także innym.

Rzecznik może także kierować do władz tzw. wystąpienia generalne, czyli wskazywać, że w jakiejś sferze życia publicznego występuje poważny problem i państwo powinno zrobić wszystko, co w jego mocy, aby go naprawić.

Sytuacjami, w których rzecznik dość często podejmuje interwencje, jest brutalność ze strony policji. Jeżeli policja w czasie demonstracji bądź zatrzymań stosuje różne środki, które stanowią przekroczenie władzy, kiedy niepotrzebnie, zbędnie używa np. pałki policyjnej lub gazu łzawiącego, a tak niestety się zdarza, kiedy stosuje bardzo przykre i niezgodne z prawem techniki na posterunkach policji, wtedy obywatele zgłaszają się do rzecznika. Rzecznik może taką sprawę wyjaśniać, może żądać, aby przełożeni w policji podjęli odpowiednie działania, żeby prokuratura zajęła się sprawą, ale także może żądać od policji, aby wyeliminowała złe praktyki, aby naprawiła postępowanie w taki sposób, aby do przypadków nadużyć ze strony policji nie dochodziło albo żeby były one jak najrzadsze.

Rzecznik może także monitorować różne miejsca pozbawienia wolności: zakłady karne, areszty śledcze, ale także schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, policyjne izby dziecka, ośrodki deportacyjne dla cudzoziemców. To monitorowanie jest bardzo ważne. Jeżeli w takich miejscach zamkniętych dochodzi do naruszeń praw człowieka, to rolą rzecznika jest temu przeciwdziałać, o tym informować.

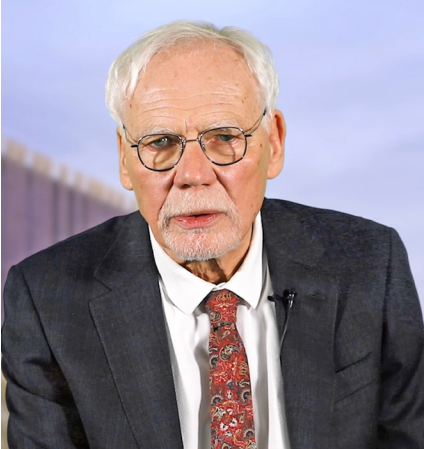
Istnieje bardzo wiele możliwości działania rzecznika zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu międzynarodowym, także przed sądami międzynarodowymi, zwłaszcza przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

Należy podkreślić, że istotą pracy rzecznika jest nie tylko to, aby wykorzystywał całe instrumentarium prawne, przedstawiał różne wystąpienia, opinie, stanowiska, interwencje, wyjaśniał poszczególne sprawy. Chodzi przede wszystkim o to, aby zajmował się pojedynczymi sprawami, konkretnymi przypadkami, które zilustrują szerszy problem, bo nie każdy jest w stanie napisać do rzecznika, nie każdy wie, że jest taka możliwość. Rzecznik praw obywatelskich po to podejmuje różne ogólne działania, aby wpływać na inne organy władzy, aby w wyniku jego interwencji były poprawiane ustawy, aby były podejmowane nowe inicjatywy legislacyjne, aby rząd postępował zgodnie z prawami człowieka, aby sądy działały szybciej, aby prokuratura rzetelnie wyjaśniała różne przypadki i chroniła osoby pokrzywdzone.

Do biura Rzecznika Praw Obywatelskich, gdzie pracuje ponad 300 osób, trafia rocznie kilkadziesiąt tysięcy spraw, a żyjemy w dużym, trzydziestoosmiomilionowym państwie. Tak więc różnych naruszeń, zarówno w sprawach drobnych, jak i w sprawach poważnych, jest bardzo dużo. Myślę, że każdy rzecznik praw obywatelskich od 1988 roku miał i pewnie nadal będzie miał dużo pracy.

Bardzo istotne jest, aby obywatele wiedzieli, że jest w państwie instytucja, która zawsze ma za zadanie stać po stronie ich praw. Ta instytucja nie może zastąpić rządu, nie może zastąpić sądu, ale może alarmować, może żądać, może prosić o podjęcie różnych interwencji.

Bardzo się cieszę, że w Polsce udało się stworzyć bogatą tradycję funkcjonowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, która promieniuje nie tylko na inne instytucje rzecznicze – jak rzecznik praw dziecka, rzecznik małych i średnich przedsiębiorców, rzecznik finansowy, rzecznik praw pacjenta. Polskie doświadczenie promieniuje także na inne państwa, powoduje, że także chcą mieć tego typu instytucję bądź wzmacniają tę instytucję w taki sposób, jak to zostało zrobione w Polsce.



prof. Marek Safjan

prawnik, sędzia,

prezes

Trybunału Konstytucyjnego
(1998–2006),

sędzia Trybunału Sprawiedliwości
Unii Europejskiej (od 2009 r.)

Rola unijnych organów sprawiedliwości w systemie prawa państw członkowskich

Ten krótki wykład jest próbą odpowiedzi na pytania, jaką rolę i znaczenie ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz czym różni się od innych sądów i trybunałów europejskich.

Na początek posłużę się przykładem. Wyobraźcie sobie, że jedziecie do Francji lub Irlandii, by rozpocząć tam studia. Czy możecie tam pojechać i zamieszkać na czas studiów bez żadnych ograniczeń? Czy będziecie mogli skorzystać z pomocy oferowanej studentom przez władze francuskie lub irlandzkie? Czy będziecie mogli udać się do lekarza bez obaw ponoszenia dramatycznych kosztów za konsultację? Czy wreszcie nie będziecie ponosili większych opłat za studiowanie niż studenci francuscy lub irlandzcy? Na te pytania odpowiedzi znajdziecie we wspólnych regułach europejskich, a jeśli zaistnieją wątpliwości dotyczące ich interpretacji, to ostatecznie zdecyduje o tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Często się mówi, że Unia Europejska jest prawdziwą unią prawa. Co to znaczy? Najprostsza odpowiedź jest taka, że funkcjonowanie unii jest oparte na prawie, a jej kompetencje, a więc kompetencje instytucji unijnych, są określane przez prawo i wszelkie relacje pomiędzy państwami członkowskimi są oparte na prawie. Jest to jednak odpowiedź tylko częściowo odpowiadająca na postawione pytanie. Podstawowe znaczenie

mają tu bowiem gwarancje i wartości, które są z pojęciem unii prawa związane, takie np. jak ochrona praw podstawowych, mechanizmów demokratycznych, zasad równego traktowania, pluralizmu, tolerancji, bezpieczeństwa i przewidywalności prawa.

Funkcjonowanie tego złożonego systemu opartego na unii prawa jest zapewniane przez sądy europejskie, przez Trybunał Sprawiedliwości jako najwyższy sąd Unii Europejskiej oraz przez sądy krajowe, które są odpowiedzialne za zastosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych państwach członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości ma jednak funkcję szczególną i niezależną, a mianowicie określa, jak należy poprawnie interpretować i rozumieć prawo przyjmowane w ramach Unii Europejskiej z udziałem Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady Europejskiej, a więc reguły, które tworzą swoisty krwioobieg systemu unijnego. Ten sąd stwierdza także ewentualną nieważność unijnych aktów prawnych.

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej są wiążące dla całej Unii, dla wszystkich jej instytucji, dla obywateli europejskich oraz państw członkowskich. Tak więc wszystkie wiążą orzeczenia mówiące na przykład, co to znaczy niezawisły i bezstronny sąd, jak rozumieć tzw. wolne traktatowe, dotyczące także takich zasad gwarantowanych przez traktaty europejskie, jak swoboda przepływu ludzi, towarów i kapitału. Trybunał Sprawiedliwości orzeka na przykład, jakie są konieczne prawa gwarantowane pracownikom, którzy wykonują pracę na terytorium innego niż ich własne państwa członkowskiego, tak by byli oni traktowani na równi z pracownikami pochodzącymi z tego kraju, a także kiedy można ograniczyć wolny przepływ ludzi w przestrzeni Schengen, w której co do zasady nie ma kontroli granicznej. Daje odpowiedzi na pytania, jakie są prawa konsumenta wobec profesjonalnego sprzedawcy, który chciałby narzucić kupującemu nieuczciwe warunki umowne, jak uchronić pasażera linii lotniczych przed częstymi i przedłużającymi się opóźnieniami lotów. To tylko kilka przykładów orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości spośród niezwykle szerokiego pola zastosowania prawa europejskiego obejmującego dzisiaj wszystkie najważniejsze dziedziny prawa – od prawa konstytucyjnego po prawo karne.

Rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości dotyczące interpretacji prawa europejskiego najczęściej stanowią odpowiedź na tzw. pytania prejudycjalne, a więc pytania zadawane przez sądy krajowe wtedy, kiedy mają one wątpliwości co do znaczenia poszczególnych przepisów. Jeżeli sąd krajowy, np. sąd w Polsce, we Włoszech albo w Rumunii, otrzyma odpowiedź od Trybunału Sprawiedliwości, to na jej podstawie będzie mógł rozstrzygnąć toczący się przed nimi spór sądowy dotyczący statusu

pracownika, prawa obywatela innego państwa członkowskiego czy ważności umowy zawartej z konsumentem przez bank udzielający kredytu.

Trybunał Sprawiedliwości oraz sądy w państwach członkowskich wzajemnie się uzupełniają. Dlatego też z pełnym przekonaniem można stwierdzić, że każdy sędzia krajowy jest jednocześnie sędzią europejskim odpowiedzialnym również za stosowanie prawa europejskiego w swoim kraju. Z tego też powodu możemy od każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oczekiwać, że zapewni pełną niezależność sądownictwa oraz bezstronność sędziów.

Należy podkreślić, że prawo europejskie nie zastępuje prawa krajowego, a więc nie eliminuje np. ani polskiej konstytucji, ani polskich kodeksów i ustaw. Prawo europejskie jest składnikiem systemu prawnego obowiązującego w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Współistnieje z prawem danego kraju, ale korzysta z tzw. zasady pierwszeństwa stosowania. Jeżeli pojawia się sprzeczność pomiędzy normą krajową a europejską, to norma europejska jest stosowana przed normą krajową.

Rozstrzyganie pytań prejudycjalnych to ważna, lecz niejedyna funkcja Trybunału Sprawiedliwości. Do kompetencji Trybunału Sprawiedliwości należy także rozstrzyganie o tym, czy państwo członkowskie wywiązało się ze swoich obowiązków w zakresie tego, co jest nazywane implementacją prawa europejskiego w systemie krajowym. Trzeba bowiem pamiętać, że na każdym państwie członkowskim ciążyą obowiązki zapewnienia, aby wspólne reguły europejskie przyjęte przez instytucje europejskie, które dzisiaj dotyczą już niemal każdej dziedziny naszego życia, były w danym państwie członkowskim przestrzegane i wcielane w życie, np. normy dotyczące ochrony środowiska i dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza oraz wody, reguły zapewniające równe traktowanie studentów i pracowników pochodzących z różnych krajów członkowskich, normy dotyczące respektowania sprawiedliwych procedur tzw. polityki azylowej, a więc wobec uchodźców, umożliwiające swobodę przedsiębiorczości, a zatem równe traktowanie osób zakładających przedsiębiorstwo lub rozwijających usługi w innym państwie.

Jeżeli państwo członkowskie nie przestrzega tych wspólnych reguł, to Trybunał Sprawiedliwości może zobowiązać takie państwo do usunięcia naruszenia, a jeżeli to nie przyniesie rezultatu, to może nawet zastosować kary pieniężne, tak jak to się stało w odniesieniu do naszego kraju z powodu nieprzestrzegania przez Polskę zasad dotyczących niezależności sądów.

Inną funkcją Trybunału Sprawiedliwości jest rozstrzyganie o odwołaniach od wyroków Sądu Unii Europejskiej, dawniej zwanego sądem

pierwszej instancji. Sąd ten zajmuje się najczęściej skargami indywidualnymi na konkretne decyzje i akty wydawane przez instytucje unijne, przykładowo w związku z naruszeniem reguł swobodnej konkurencji na rynku, otrzymaniem nieuzasadnionej pomocy publicznej od państwa, odmową zarejestrowania znaku towarowego, odmową udzielenia ochrony prawnej dla nowego leku czy naruszeniem praw funkcjonariuszy i pracowników instytucji unijnych, np. w wyniku dyskryminacyjnego traktowania lub nieuzasadnionego pozbawienia wynagrodzenia.

Trybunał Sprawiedliwości zawsze musi dbać o to, aby każdy akt prawny Unii Europejskiej, każda decyzja czy interpretacja normy europejskiej były zgodna z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, która ma taką samą rangę jak normy traktatów europejskich. Karta gwarantuje wszystkie najważniejsze prawa jednostki, takie jak np. prawo do równego i niedyskryminującego traktowania każdej osoby, prawo do niezależnego i bezstronnego sądu, prawo wolności wypowiedzi, swobodę sumienia i wyznania, wolność zgromadzeń, ochronę życia rodzinnego i prywatnego. Akt prawny, który naruszałby prawa podstawowe, jest usuwany z porządku prawnego Unii Europejskiej przez Trybunał Sprawiedliwości.

Dodajmy jednak, że Trybunał Sprawiedliwości nie jest sądem praw człowieka, ponieważ jego główną funkcją jest jednolite i skuteczne stosowanie prawa europejskiego. Sądem wyspecjalizowanym w ochronie praw podstawowych gwarantowanych w europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest natomiast Trybunał w Strasburgu, którego zasięg działania obejmuje nie tylko państwa Unii Europejskiej, ale także wszystkie państwa europejskie, które należą do Rady Europy, m.in. Turcję, Mołdawię, Ukrainę i Armenię. Przypomnijmy, że poza zasięgiem Rady Europy jest natomiast Białoruś i Rosja.

Oba trybunały europejskie współpracują ze sobą i wzajemnie czerpią inspirację ze swojego orzecznictwa w taki sposób, aby uniknąć sprzeczności oraz zapewnić w dziedzinie praw człowieka podobny poziom ochrony.

Dotychczasowe doświadczenia zgromadzone na przestrzeni 70 lat od momentu powstania Trybunału Sprawiedliwości, znaczenie jego orzecznictwa i oddziaływanie na cały system prawny Unii Europejskiej pozwalają bez przesady stwierdzić, że jest to prawdziwy sąd konstytucyjny Unii Europejskiej stojący na straży wspólnych wartości i zasad ogólnych. To właśnie ten sąd nadawał kierunek procesom integracji europejskiej w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Nie byłoby dzisiaj Unii Europejskiej, a już na pewno nie w takim kształcie jak obecnie, gdyby

nie przyjęta w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zasada, że normy europejskie wywierają bezpośredni skutek na każdego obywatela Unii, a nie tylko na państwa członkowskie. Ta zasada sprawia, że każdy obywatel może powoływać się wprost na prawa wynikające z porządku prawnego Unii Europejskiej, takie jak zasada pierwszeństwa stosowania przed prawem krajowym norm europejskich czy zasada, ukształtowana na długo przed wejściem w życie Karty praw podstawowych, nakładająca obowiązek przestrzegania praw podstawowych w ramach systemu europejskiego.

Trybunał Sprawiedliwości jest prawdziwym strażnikiem integracji europejskiej. Każdy spośród dwudziestu siedmiu sędziów wchodzących w skład Trybunału i wywodzących się ze wszystkich państw członkowskich jest przede wszystkim sędzią europejskim. Chociaż każdy ma inne doświadczenia uformowane w różnych systemach prawnych, to jednak różnice te nie przekreślają możliwości poszukiwania wspólnych rozwiązań i przywiązania do tych samych wspólnych wartości europejskich.



prof. Adam Strzembosz

prawnik, sędzia,
pierwszy prezes
Sądu Najwyższego (1990–1998),
przewodniczący
Trybunału Stanu (1990–1998),
przewodniczący Krajowej Rady
Sądownictwa (1994–1998)

Budowanie niezależnego sądownictwa w wolnej Polsce

Sądownictwo w okresie pełnej niepodległości naszego kraju ma swoją historię. Nie będę sięgał do okresu stalinizmu – strasznych czasów, w których już nie tylko nie respektowano jakiegokolwiek prawa do obrony, ale sam sąd był całkowicie podległy władzy politycznej, urzędom bezpieczeństwa i podobnym. Zbrodnie przez sądownictwo przyklepywane albo realizowane były przeogromne.

Później przyszedł Październik 1956 roku. Zanim doszło do zasadniczych zmian związanych z wymianą ekipy rządzącej, z wybuchem protestu społecznego, chociaż ograniczonego, już w 1955 roku zaczęły się postępowania rehabilitacyjne w najdrastyczniejszych przypadkach łamania praworządności. W 1956 roku nadzieje społeczeństwa były bardzo duże, również reakcja na to, co się działo i co miało się dziać w kraju, była zupełnie odmienna niż wcześniej.

Zaczął się wtedy napływ do sądu ludzi z wykształceniem prawniczym, najczęściej pierwszego stopnia. Wówczas były dwa stopnie – najpierw uzyskiwało się tytuł prawnika, a dopiero drugi stopień kończył się tytułem magistra. Osób z tytułem magistra było niewiele. Skład sądów nie tylko z punktu widzenia wykształcenia i przygotowania zawodowego, ale również socjalnego uległ zasadniczej zmianie, ponieważ Polska Ludowa rozumiała, że jest to niezbędne. Władysław Gomułka sam przebywał w więzieniu w Miedzeszynie zupełnie pozbawiony jakiejkolwiek

ochrony prawnej i bez formalnych zarzutów, a jego sekretarka była torturowana, na skutek czego wystąpiła u niej ciężka choroba umysłowa. Takie doświadczenia osób, które objęły rządy, doprowadziły do tego, że zmiana w sądownictwie pod wieloma względami była zasadnicza.

Do sądu, na aplikację sądową, którą wznowiono, zaczęli napływać ludzie o różnych poglądach, ale też przedstawiciele takich grup społecznych, które kiedyś były od wymiaru sprawiedliwości odsunięte lub do niego dopuszczone za bardzo wysoką cenę. W 1956 roku nastąpiła więc istotna zmiana kandydatów na sędziów. W następstwie tego wkrótce zaczęli orzekać sędziowie o zupełnie innych poglądach i innym przygotowaniu zawodowym, liczący się nie tylko z normą prawną, ale też w pewnej mierze z opinią publiczną.

Zmiany kadrowe w okresie Solidarności zaowocowały niezwykle ożywionym ruchem w sądownictwie. Prawie tysiąc sędziów i asesorów wstąpiło do NSZZ „Solidarność” i w sądach stała się ona bardzo mocna. W Ministerstwie Sprawiedliwości była najliczniejszym związkiem zawodowym. To było chyba pierwsze ministerstwo, w którym doszło do takiej rewolty. Wśród członków Solidarności związanych z sądownictwem większość to byli urzędnicy, obsługa tego ministerstwa, ale wśród działaczy była też grupa sędziów, która zresztą objęła kierownictwo tej organizacji na terenie ministerstwa. Zdaniem wybierających ich do komisji Solidarności cieszyli się oni nie tylko autorytetem, ale też mieli odpowiednie kompetencje.

W tym okresie nastąpiły bardzo istotne zmiany, bowiem dla dużej grupy, a może i większości sędziów istniejący stan był niedoskonały, a dla niektórych nie do przyjęcia. Została powołana najpierw Społeczna Rada Legislacyjna, której przewodniczącym z inicjatywy Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „Solidarność” został były rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. Stefan Grzybowski. Powstało też Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych Solidarności, którego inicjatorem był młody sędzia Kazimierz Barczyk.

Zarówno Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, jak i Społeczna Rada Legislacyjna skupiały olbrzymią liczbę, jak na ówczesne warunki, profesorów prawa, sędziów, prokuratorów, radców prawnych, przedstawicieli różnych zawodów i grup prawniczych. Tam też doszło do wypracowania szeregu ustaw, między innymi mających wielkie znaczenie dla reformy sądownictwa w Polsce. Ustawy dotyczące sądownictwa rodziły się w trzech ośrodkach – w Poznaniu, Krakowie i Warszawie. Podczas spotkania przedstawicieli tych ośrodków w Warszawie opracowano realne zmiany w ustroju zarówno sądów

powszechnych, jak i Sądu Najwyższego. Wielkie zasługi w stworzeniu projektu dotyczącego Sądu Najwyższego ma sędzia tego sądu Zofia Wasilkowska. Nowe regulacje miały obejmować również Naczelny Sąd Administracyjny. Wtedy wojewódzkich sądów administracyjnych nie było.

Reforma sądownictwa była pokłosiem negatywnych doświadczeń tworzących ją sędziów. Zdawali oni sobie sprawę, że brak samodzielności sądownictwa, niezawisłości sędziów, niezależności sądów wynika ze sposobu powołania na stanowisko sędziego oraz sposobu awansowania do wyższego sądu. Znaczenie miało też zróżnicowanie uposażenia w poszczególnych sądach. Możliwość awansowania w ramach jednego sądu związana z dużymi profitami materialnymi, jak również udzielanie nagród mogły być istotnymi elementami wywierania wpływu na słabych charakterologicznie czy podporządkowanych władzy sędziów orzekających.

Bardzo zatem istotne było ukształtowanie sposobu powoływania sędziów. Projekt przygotowany przez sędziów oraz przedstawicieli polskiej profesury zawierał zasadę, że wpływ, i to decydujący, na powołanie sędziego miała mieć Krajowa Rada Sądownictwa. Przewagę w niej mieli mieć sędziowie powołani przez sędziów, co oznaczało, że gdyby to zostało zrealizowane, zaczęłyby w ówczesnym ustroju kształtować się załączek trójpodziału władzy – przez wyodrębnienie sądownictwa przynajmniej dwupodziału.

Krajowa Rada Sądownictwa nie miała mieć całkowitej dowolności w działaniu, ale miała się opierać na decyzjach zgromadzenia ogólnego sędziów. Kandydat na sędziego – czy to byłby asesor, czy ktoś z zewnątrz, prokurator, adwokat – musiałby zgłaszać swoją kandydaturę na zgromadzeniu sędziów, gdzie po dyskusji, po zbadaniu jego orzecznictwa lub praktyki zawodowej innego rodzaju dochodziłoby do tajnych wyborów. Kandydat musiałby otrzymać co najmniej pięćdziesiąt procent głosów plus jeden w zgromadzeniu. Gdyby kandydatów na jedno miejsce było więcej, Krajowa Rada Sądownictwa podejmowałaby decyzję, który z nich zajmie wolny etat sędziowski. Zakładano, że decyzja będzie przedstawiana prezydentowi, a on, od strony formalnej związany takim wnioskiem, ostatecznie podejmowałby decyzję o powołaniu sędziego na stanowisko w określonym sądzie. Również system awansów miał wyglądać podobnie.

Miały być zlikwidowane takie możliwości wpływania na sędziów, jak przenoszenie przez organy administracyjne do wyższego szczebla sądów lub wyższego szczebla uposażenia w sądzie czy na wyższe stanowisko w sądownictwie. Miały być zlikwidowane nagrody. Prezesów sądu miało się wybierać spośród dwóch kandydatów przedstawionych

przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu wojewódzkiego, gdzie mieli być również odpowiednio reprezentowani sędziowie sądów rejonowych.

Tak zarysowany projekt znalazł bardzo silne poparcie na pierwszym zjeździe Solidarności w Oliwie, gdzie byli reprezentowani sędziowie. Jeden z sędziów przedstawił gremium najważniejsze elementy propozycji reformy sądownictwa i to nie tylko zostało przyjęte przez zjazd, ale w dodatku znalazło się wśród wielu postulatów zjazdowych.

Ogłoszenie stanu wojennego nie pozwoliło na wprowadzenie tej reformy. Nie będę nawet wspominał, jak się zachowywali sędziowie w czasie stanu wojennego. To osobny temat. Dopiero wybory z 4 czerwca 1989 roku radykalnie zmieniły sytuację polityczną w kraju.

Podczas poprzedzających te wybory rozmów Okrągłego Stołu pojawiła się okazja realizacji tego, co już przecież było przygotowane. Podczas tych rozmów koncepcja reformy sądownictwa znalazła wyraźny oddźwięk. Podstolik dotyczący prawa i sądów zajmował się wszystkimi najważniejszymi sprawami dotyczącymi prawa i wymiaru sprawiedliwości, niemniej pełen sukces został osiągnięty właśnie w zakresie ustroju sądu. W tym zespole przeprowadzono wówczas wszystkie projektowane wcześniej przez Solidarność zmiany w sądach. W czasie ciągnących się przez parę miesięcy obrad minister sprawiedliwości, który był przeciwnikiem strony solidarnościowo-opozycyjnej, jako współprzewodniczący tego podstolika to, co zostało ostatecznie przyjęte, skierował do realizacji.

Kiedy przedstawiciele Solidarności powołani do ministerstwa, między innymi pierwszy zastępca ministra sprawiedliwości, znaleźli się już w ramach nowego rządu w gmachu ministerstwa, właściwie zmiany, które zostały zaprojektowane w podstoliku dotyczącym prawa i sądów, były już w dużej mierze przygotowane. Wystarczyły niewielkie zmiany i można było skierować na ścieżkę parlamentarną projekty rewolucjonizujące urząd sądownictwa w Polsce. Poprzez zmiany w ustroju sądów doszło do istotnych zmian również w zakresie polskiego parlamentu i władz wykonawczych, doszło do wprowadzenia istotnego trójpodziału władzy, bo o sądach mieli odtąd decydować sędziowie, a nie politycy, nie przedstawiciele partii politycznych lub różnych służb specjalnych, jak to było wcześniej.

Ta reforma znalazła swój wyraz – po bardzo szybkim przeprowadzeniu zgłoszonych do łaski marszałkowskiej projektów ustaw – w całym zespole ustaw z 20 grudnia 1989 roku. Sąd Najwyższy w swoim obecnym i wcześniejszym składzie został całkowicie rozwiązany, do Sądu Najwyższego już nie na pięcioletnie kadencje, ale na okres aż do emerytury, zostali wybrani sędziowie chyba wówczas najlepsi, obdarzeni

największym autorytetem i posiadający najwyższe kwalifikacje. Oczywiście poszczególne osoby można różnie oceniać, ale to była rewolucja. Nie kwalifikacje partyjne, ale merytoryczne zaczęły rządzić w Sądzie Najwyższym.

Powołania nastąpiły w przyjętym systemie, czyli kandydaci byli zgłaszani do Krajowej Rady Sądownictwa. Oczywiście dopóki nie było nowego składu Sądu Najwyższego, to on nie mógł tych kandydatur opiniować, ale po kilku miesiącach został on ostatecznie ukształtowany. Od tam Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wypowiadało się na temat każdej kandydatury zgłoszonej do Sądu Najwyższego, która po pozytywnym przegłosowaniu, trafiała do Krajowej Rady Sądownictwa.

W ten sposób ukształtował się system prawa wzorowany na systemie portugalskim – najbardziej nowoczesnym, demokratycznym i tworzącym cały szereg gwarancji niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Zresztą kontakty Polski z Portugalią były bardzo ożywione, wymiana zarówno delegacji, jak i przede wszystkim wzajemnych doświadczeń trwała jeszcze przez pewien czas.

Ukształtowany system sądownictwa, poddany przecież odpowiednim działaniom w normalnym demokratycznym systemie stanowienia prawa, polegał na tym, że w Krajowej Radzie Sądownictwa miało zasiadać piętnastu sędziów wybranych przez sędziów i stanowili oni w niej większość. Do tego dochodzili przedstawiciele do Krajowej Rady Sądownictwa – czterech posłów wybranych w Sejmie, dwóch senatorów wybranych przez Senat, przedstawiciel prezydenta, minister sprawiedliwości, ale nie jego zastępcy, a także pierwszy prezes Sądu Najwyższego i prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego z urzędu.

W późniejszych latach pojawiły się wyraźne tendencje do zwiększania uprawnień ministra sprawiedliwości w zakresie powoływania prezesów sądu, bo uznano, że wybór spośród dwóch kandydatów wiąże mu ręce, że być może ludzie wybrani jako lokalne autorytety niedostatecznie sprawdzą się w administrowaniu. Proces zwiększania kompetencji ministra w wyborze prezesów sądów, również sądów apelacyjnych, które powstały szybko po zmianach, oceniam jako zjawisko negatywne. Moim zdaniem najbardziej rażącym ograniczeniem w tym zakresie uprawnień Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego była wprowadzona, gdy Ministerstwem Sprawiedliwości kierował Lech Kaczyński, nowela ustroju sądów, powodująca, że to minister sprawiedliwości wyznaczał prezesa sądu, a jego decyzja mogła być jedynie zakwestionowana w ciągu jednego miesiąca. Krajowa Rada Sądownictwa miała tylko ostatecznie rozstrzygnąć, kto ma rację. To było znaczne odstępstwo od pierwotnych założeń, które wydawały się spełniać wymagania trójpodziału władzy.

Spis treści

Wstęp	3
Ryszard Piotrowski – <i>Źródła prawa w państwie demokratycznym</i>	5
Marcin Matczak – <i>Trójpodział władz w państwie demokratycznym</i>	8
Andrzej Zoll – <i>Prawa, wolności i obowiązki obywatelskie</i>	13
Hanna Machińska – <i>Prawa i wolności człowieka w świetle Konstytucji RP</i>	18
Wojciech Hermeliński – <i>Wolne wybory jako istota demokracji.</i>	21
Ewa Łętowska – <i>Niezależność sądownictwa istotą państwa demokratycznego – władza sądownicza w Konstytucji RP</i>	26
Andrzej Rzepliński – <i>Konstytucja i jej strażnik – Trybunał Konstytucyjny</i>	29
Jacek Dubois – <i>Konstytucyjne prawo obywatela do sprawiedliwego sądu i obrony.</i>	33
Jerzy Stępień – <i>Samorządność i samostanowienie obywateli w państwie demokratycznym.</i>	36
Marek Chmaj – <i>Rola Senatu w polskim systemie konstytucyjnym.</i>	40
Adam Bodnar – <i>Rola instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w społeczeństwie obywatelskim</i>	45
Marek Safjan – <i>Rola unijnych organów sprawiedliwości w systemie prawa państw członkowskich</i>	49
Adam Strzembosz – <i>Budowanie niezależnego sądownictwa w wolnej Polsce</i>	54

ISBN 978-83-67476-22-5