

# PRZEGLĄD SEJMOWY

DWUMIESIĘCZNIK

ROK XIV

1(72)/2006



WYDAWNICTWO SEJMOWE

## **KOMITET REDAKCYJNY**

**Redaktor naczelny** WIESŁAW SKRZYDŁO

**Zastępca redaktora naczelnego** PAWEŁ SARNECKI, WIESŁAW STAŚKIEWICZ

**Sekretarz naukowy** ANDRZEJ SZMYT

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

**Redaktor prowadzący** URSZULA NAŁĘCZ-RAJCA

### **Tłumaczenia:**

na język angielski ALBERT POL

na język rosyjski ANDRZEJ KUBIK

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

**U w a g a. Artykułów nie zamówionych nie zwracamy.**

**Zastrzegamy sobie prawo do skrótów w tekstach nadesłanych do publikacji.**

© Copyright by Kancelaria Sejmu

Warszawa 2006

ISSN 1230-5502

KANCELARIA SEJMU

Korekta techniczna, łamanie, druk i oprawa: Wydawnictwo Sejmowe

Arkuszy wydawniczych 21,5. Arkuszy drukarskich 14,5

Wydanie pierwsze

Warszawa, marzec 2006

Adres: „Przegląd Sejmowy”, ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa, tel./fax 694-13-00

e-mail: [przegsejm@sejm.gov.pl](mailto:przegsejm@sejm.gov.pl)

<http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/przeglad.htm>

## SPIS TREŚCI

### DZIAŁ I STUDIA I MATERIAŁY

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Dr hab. Andrzej K. Piasecki, Akademia Pedagogiczna w Krakowie</i>                                       |    |
| <b>Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku</b> . . . . .                                             | 9  |
| Summary . . . . .                                                                                          | 27 |
| <i>Dr Krystyna Leszczyńska, Puławska Szkoła Wyższa w Puławach</i>                                          |    |
| <b>Tryb pracy Rady Ministrów w latach 1989–2001</b> . . . . .                                              | 29 |
| Summary . . . . .                                                                                          | 42 |
| <i>Prof. dr hab. Mariusz Muszyński, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego</i>                         |    |
| <b>Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione</b> . . . . . | 43 |
| Summary . . . . .                                                                                          | 74 |
| <i>Mgr Marta Derlatka, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego</i>                                      |    |
| <b>Ewolucja skargi konstytucyjnej w niemieckim porządku prawnym</b> . . . . .                              | 77 |
| Summary . . . . .                                                                                          | 96 |

### DZIAŁ II OPINIE, GLOSZY, RECENZJE, NOTY

#### A. OPINIE

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. <i>Wojciech Odrowąż-Sypniewski, W sprawie wątpliwości związanych z zastosowaniem zasady dyskontynuacji prac Sejmu do zawiadomienia Sejmu przez prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umowę międzynarodową, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie</i> . . . . . | 99  |
| 2. <i>Janusz Mordwilko, W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu</i> . . . . .                                                                                                                                        | 104 |
| 3. <i>Wojciech Odrowąż-Sypniewski, W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu</i> . . . . .                                                                                                                             | 105 |
| 4. <i>Andrzej Szmyt, W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu</i> . . . . .                                                                                                                                           | 107 |
| 5. <i>Mirosław Granat, W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji</i> . . . . .                                                                                                                                               | 109 |

6. **Zdzisław Jarosz, W sprawie wystąpienia Prezydenta RP do marszałka Sejmu o wyrażenie opinii w sprawie trybu postępowania w odniesieniu do ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, uznanej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego za częściowo niezgodną z Konstytucją RP** . . . . . 111
7. **Piotr Radzewicz, W sprawie dyskontynuacji procesu ustawodawczego w przypadku ustaw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej** . . . . . 113

## B. GLOSZY

### Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

- I. **Mirosław Granat, glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 25/03)** . . . . . 119
- II. **Jarosław Sulkowski, glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 25/03)** . . . . . 124
- III. **Teresa Rabska, glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2005 r. (sygn. akt K 17/03)** . . . . . 134

### Orzecznictwo innych sądów

- Grzegorz Rzęsa, glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2004 r. (sygn. akt II CK 337/03)** . . . . . 144

## C. RECENZJE

- Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. Kazimierza Działochy (Piotr Tuleja)** . . . . . 152
- Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, pod red. Andrzeja Szmyta (Paweł Sarnecki)** . . . . . 159
- Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce, pod red. Wiesława Skrzydły (Marek Zubik)** . . . . . 165
- Andrzej K. Piasecki, Referendum w III Rzeczypospolitej (Wiesław Skrzydło)** . . . . . 173

## D. NOTY

- Bogusław Banaszak, System konstytucyjny Niemiec (Andrzej Szmyt)** . . . . . 176

## DZIAŁ III

### BIBLIOGRAFIA PUBLIKACJI SEJMU, SENATU, ZGROMADZENIA NARODOWEGO, RZECZNIKA PRAW OBYWATESKICH, TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO I NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

- Część 31: 1 stycznia–31 grudnia 2005 r.** . . . . . 179

# TABLE OF CONTENTS

## SECTION I STUDIES AND PAPERS

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Dr habil. Andrzej K. Piasecki, Pedagogical University of Cracow</i>                                                       |    |
| <b>Direct Democracy in Poland after 1989</b> . . . . .                                                                       | 9  |
| Summary . . . . .                                                                                                            | 27 |
| <i>Dr Krystyna Leszczyńska, Pulawy Higher School</i>                                                                         |    |
| <b>The Procedure for Work of the Council of Ministers in 1989–2001</b> . . . . .                                             | 29 |
| Summary . . . . .                                                                                                            | 42 |
| <i>Prof. dr habil. Mariusz Muszyński, Cardinal Stefan Wyszyński University</i>                                               |    |
| <b>Nationalisation of Foreigners' Property in Poland and the Question of Compensation for Property Left Behind</b> . . . . . | 43 |
| Summary . . . . .                                                                                                            | 74 |
| <i>Marta Derlatka M.A., Cardinal Stefan Wyszyński University</i>                                                             |    |
| <b>Evolution of the Constitutional Complaint in the German Legal Order</b> . . .                                             | 77 |
| Summary . . . . .                                                                                                            | 96 |

## SECTION II OPINIONS, GLOSSES, REVIEWS, NOTES

### A. OPINIONS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. <i>Wojciech Odrowąż-Sypniewski, On the Doubts concerning the Application of the Discontinuation Principle to Notification of the Sejm by the Prime Minister of the Intention to Submit to the President of the Republic of Poland of an International Agreement whose Ratification does not Require Consent Granted by Statute</i> . . . . . | 99  |
| 2. <i>Janusz Mordwilko, On Discontinuation of Work on Citizens' Bill Submitted in One Term and Not Considered in the Next Term of the Sejm</i> . . . . .                                                                                                                                                                                        | 104 |
| 3. <i>Wojciech Odrowąż-Sypniewski, On Discontinuation of Work on Citizens' Bill Submitted in One Term and Not Considered in the Next Term of the Sejm</i> . . . . .                                                                                                                                                                             | 105 |
| 4. <i>Andrzej Szmyt, On Discontinuation of Work on Citizens' Bill Submitted in One Term and Not Considered in the Next Term of the Sejm</i> . . . . .                                                                                                                                                                                           | 107 |
| 5. <i>Mirosław Granat, On Discontinuation of Work on Citizens' Bill Submitted in One Term and Not Considered in the Next Term of the Sejm</i> . . . . .                                                                                                                                                                                         | 109 |
| 6. <i>Zdzisław Jarosz, On the Application of the President of the Republic of Poland to the Marshal of the Sejm for an Opinion about the Procedure of Consideration of the Act of 21 January 2005 on Fertilizers and Fertilizing found</i>                                                                                                      |     |

|                                                                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| by the Constitutional Tribunal to be partly inconsistent with Poland's Constitution . . . . .                                                                                         | 111 |
| 7. <i>Piotr Radzewicz, On Discontinuation of Legislative Procedure in Relation to Statutes Submitted to the Constitutional Tribunal under a Preventive Review Procedure</i> . . . . . | 113 |

## B. GLOSSES

### The Rulings of the Constitutional Tribunal

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. <i>Mirosław Granat</i> , Gloss to the Verdict of the Constitutional Tribunal of December 14, 2004 (Act Call No. K 25/03) . . . . .     | 119 |
| II. <i>Jarosław Sułkowski</i> , Gloss to the Verdict of the Constitutional Tribunal of December 14, 2004 (Act Call No. K 25/03) . . . . . | 124 |
| III. <i>Teresa Rabska</i> , Gloss to the Verdict of the Constitutional Tribunal of February 8, 2005 r. (Act Call No. K 17/03) . . . . .   | 134 |

### The Rulings of Other Courts

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Grzegorz Rząsa</i> , Gloss to the Decision of the Supreme Court of May 20, 2004 r. (Act Call No. II CK 337/03) . . . . . | 144 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## C. REVIEWS

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Direct Application of the Constitution of the Republic of Poland</i> , Ed. Kazimierz Działocha (Piotr Tuleja) . . . . . | 152 |
| <i>The Constitutional System of Legal Sources in Practice</i> , Ed. Andrzej Szmyt (Paweł Sarnecki) . . . . .               | 159 |
| <i>Courts and Tribunal in the Constitution and in Practice</i> , Ed. Wiesław Skrzydło (Marek Zubik) . . . . .              | 165 |
| <i>Andrzej K. Piasecki, Referendum in the Third Republic of Poland</i> (Wiesław Skrzydło) . . . . .                        | 173 |

## D. NOTES

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Bogusław Banaszak, The Constitutional System of Germany</i> (Andrzej Szmyt) . . . . . | 176 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## SECTION III

### BIBLIOGRAPHY OF PUBLICATIONS OF THE SEJM, THE SENATE, THE NATIONAL ASSEMBLY, THE OMBUDSMAN, THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND THE SUPREME CHAMBER OF CONTROL

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| <b>Part 31:</b> 1 January – 31 December 2005 . . . . . | 179 |
|--------------------------------------------------------|-----|

## СОДЕРЖАНИЕ

### I ОТДЕЛ ИССЛЕДОВАНИЯ И МАТЕРИАЛЫ

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Доктор наук Анджей К. Пясецкий, Педагогическая академия в Кракове</i>                                                       |    |
| <b>Непосредственная демократия в Польше после 1989 года</b> . . . . .                                                          | 9  |
| Резюме . . . . .                                                                                                               | 27 |
| <i>Доктор Кристина Лецинская, Пулавская Высшая школа в Пулавах</i>                                                             |    |
| <b>Порядок работы Совета Министров в 1989–2001 гг.</b> . . . . .                                                               | 29 |
| Резюме . . . . .                                                                                                               | 42 |
| <i>Профессор доктор наук Марюш Мушинский, Университет Кардинала Стефана Вышинского</i>                                         |    |
| <b>Национализация имущества иностранных граждан в Польше и проблема выплаты компенсаций за оставленное имущество</b> . . . . . | 43 |
| Резюме . . . . .                                                                                                               | 74 |
| <i>Магистр Марта Дерлатка, Университет Кардинала Стефана Вышинского</i>                                                        |    |
| <b>Эволюция конституционной жалобы в немецком правопорядке</b> . . . . .                                                       | 77 |
| Резюме . . . . .                                                                                                               | 96 |

### II ОТДЕЛ ЭКСПЕРТИЗЫ, ГЛОССЫ, РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ

#### A. ЭКСПЕРТИЗЫ

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. <i>Войцех Одровонж-Сыпневский, Относительно сомнений, связанных с применением принципа не продолжения работы Сеймом к уведомлению Сейма Председателем Совета Министров о намерении представить Президенту Республики Польша на ратификацию международный договор, ратификация которого не требует согласия, выраженного в законе</i> . . . . . | 99  |
| 2. <i>Януш Мордвилко, Относительно не продолжения работы по законопроекту, внесенному гражданами в данный срок полномочий Сейма и не рассмотренному Сеймом следующего созыва</i> . . . . .                                                                                                                                                        | 104 |
| 3. <i>Войцех Одровонж-Сыпневский, Относительно не продолжения работы по законопроекту, внесенному гражданами в данный срок полномочий Сейма и не рассмотренному Сеймом следующего созыва</i> . . . . .                                                                                                                                            | 105 |
| 4. <i>Анджей Шмыт, Относительно не продолжения работы по законопроекту, внесенному гражданами в данный срок полномочий Сейма и не рассмотренному Сеймом следующего созыва</i> . . . . .                                                                                                                                                           | 107 |

5. *Мирослав Гранат*, Относительно не продолжения работы по законопроекту, внесенному гражданами в данный срок полномочий Сейма и не рассмотренному Сеймом следующего созыва . . . . . 109
6. *Здзислав Ярош*, Относительно обращения Президента Республики Польша к Маршалу Сейма с запросом о выражении мнения касательно процедуры по закону от 21 января 2005 г. об изменении закона об одобрениях и одобрении, признанного решением Конституционного Трибунала частично несоответствующим Конституции Республики Польша . . . . 111
7. *Петр Радзевич*, Относительно не продолжения законодательного процесса в случае законов, направленных в Конституционный Трибунал в порядке превентивного контроля . . . . . 113

## B. ГЛОССЫ

### Судебная практика Конституционного Трибунала

- I. *Мирослав Гранат*, глосса к вердикту Конституционного Трибунала от 14 декабря 2004 г. (шифр акт К 25/03) . . . . . 119
- II. *Ярослав Сулковский*, глосса к вердикту Конституционного Трибунала от 14 декабря 2004 г. (sygn. акт К 25/03) . . . . . 124
- III. *Тереса Рабская*, глосса к вердикту Конституционного Трибунала от 8 февраля 2005 г. (шифр акт К 17/03) . . . . . 134

### Судебная практика других судов

- Гжегож Жонса*, глосса к постановлению Верховного Суда от 20 мая 2004 г. (шифр акт II СК 337/03) . . . . . 144

## C. РЕЦЕНЗИИ

- Непосредственное применение Конституции Республики Польша*, под ред. *Казимежа Дзиалохы* (Петр Тулея) . . . . . 152
- Конституционная система источников права на практике*, под ред. *Анджея Шмыта* (Павел Сарнецкий) . . . . . 159
- Суды и трибуналы в конституции и на практике*, под ред. *Веслава Скжидло* (Марек Зубик) . . . . . 165
- Анджей К. Пясецкий, Референдум в III Республике* (Веслав Скжидло) . . . . 173

## D. ОБЗОРЫ

- Богуслав Банашак, Конституционная система Германии* (Анджей Шмыт) . . 176

## III ОТДЕЛ

### БИБЛИОГРАФИЯ ПУБЛИКАЦИЙ СЕЙМА, СЕНАТА, НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ, УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ГРАЖДАНСКИМ ПРАВАМ, КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА И ВЕРХОВНОЙ ПАЛАТЫ КОНТРОЛЯ

- Часть 31:** 1 января–31 декабря 2005 г. . . . . 179

ANDRZEJ K. PIASECKI

## DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W POLSCE PO 1989 ROKU

### I. TYPOLOGIA

Demokracja (w tym również bezpośrednia) ma już bogatą literaturę z zakresu politologii, prawa, socjologii. Dotyczy to także zagadnień typologicznych i teoretycznych,<sup>1</sup> nakreślonych już w starożytności. Używane wówczas określenie *demos* (lud) *cratos* (rząd) miało wymiar bezpośredniego zarządzania sprawami państwa-miasta przez wszystkich uprawnionych obywateli, ponieważ ustroj antycznej Grecji nie zawierał formy przedstawicielskiej. Współcześnie to właśnie wybór przedstawicieli jest podstawową formą demokracji. Natomiast antyczny model demokracji jest możliwy tylko w wymiarze lokalnym i dotyczy instytucji *z g r o m a d z e n i a m i e s z k a ń c ó w* — wszystkich pełnoletnich mieszkańców danej sublokalnej wspólnoty.

Najbardziej znaną i znaczącą formą demokracji bezpośredniej są *r e f e r e n d a*. W potocznym tłumaczeniu wyrazu oznaczają „głosowanie ludności w określonej sprawie”<sup>2</sup>. Definicja prawna określa referendum jako „formę ustrojową zapewniającą bezpośrednie decydowanie wyborców w drodze głosowania o różnych sprawach życia państwowego”. W politologii istnieje wiele klasyfikacji referendum. Może być ono traktowane jako *r e f e r e n d u m f a k u l t a t y w n e* (kiedy organ zarządzający

---

<sup>1</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001 (rozdział I, *Kwestie terminologiczne*).

<sup>2</sup> Za *Słownikiem wyrazów obcych* PWN, Warszawa 1980.

swobodnie decyduje o jego przeprowadzeniu) lub referendum obligatoryjne (kiedy organ jest ustawowo zmuszony do jego przeprowadzenia). Stosując kryterium oceny skuteczności wyróżniamy referenda konstytucyjne (stanowiące), ratyfikacyjne (zatwierdzające) i opiniodawcze, określane też mianem konsultacyjnych<sup>3</sup>.

Pozostałe instytucje demokracji bezpośredniej mają charakter proceduralny i odgrywają w życiu politycznym mniejsze znaczenie. W Polsce są to: inicjatywa obywatelska oraz konsultacje społeczne. Pierwsze pojęcie oznacza uprawnienie określonej liczby obywateli do zainicjowania procedury ustawodawczej<sup>4</sup>. Drugie to wyrażenie opinii w formie bezpośredniej (m.in. przez głosowanie). W poniższej analizie nie będzie natomiast rozważań nad innymi formami demokracji bezpośredniej: plebiscytem oraz wetem ludowym (tj. sprzeciwem wobec uchwalonego aktu prawnego), ponieważ nie mają one w Polsce zastosowania.

## II. USTROJOWY I NORMATYWNY KSZTAŁT DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Rozpoczęte w 1989 r. przemiany ustrojowe w zakresie poszerzenia prawnych podstaw demokracji o jej formy bezpośrednie miały początkowo skromny wymiar. III Rzeczpospolita odziedziczyła bagaż legislacyjny po PRL w postaci uchwalonej przez Sejm ustawy z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (w tym samym dniu Sejm dokonał też nowelizacji konstytucji wprowadzając przepis dotyczący referendum). Decyzja o przeprowadzeniu referendum należała do Sejmu (uchwała w tej sprawie wymagała większości 2/3 głosów, w obecności ponad połowy posłów), referendum miało charakter fakultatywny, a liczba podmiotów mogących wystąpić z inicjatywą w sprawie referendum została ograniczona do: Rady Państwa, Rady Ministrów i Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (w przypadku referendum lokalnego inicjatorami mogły być tylko terenowe organy władzy i administracji państwowej). Kluczowe znaczenie miał art. 19 mówiący, że: „[...] wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie opowiedziała się więcej niż połowa uprawnionych”<sup>5</sup>. W praktyce politycznej lat dziewięćdziesiątych przekroczenie takiego progu było nie-realne.

<sup>3</sup> Przy klasyfikacji ze względu na przedmiot głosowania spotykamy jeszcze podział na referendum konstytucyjne, ustawodawcze, administracyjne, a także odnoszące się do kwestii międzynarodowych; E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referenda w państwach Europy*, Warszawa 2003 (rozdział I, *Problemy teoretyczne i klasyfikacyjne referendum*). Natomiast ujmując referendum przez pryzmat relacji między rządzącymi a opozycją wyróżniamy referenda prohegemoniczne (umacniające pozycję rządzących) i antyhegemoniczne (wzmacniające opozycję); A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1999, s. 494.

<sup>4</sup> B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 138 i 141.

<sup>5</sup> J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek i M.T. Staszewski, Warszawa 1995.

Możliwości zmian pojawiły się w 1992 r. w związku z przyjęciem dwóch ustaw: z 23 kwietnia o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP oraz z 17 października o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja). Oba te akty prawne dawały możliwość przeprowadzenia krajowego referendum w dwóch przypadkach: obligatoryjne referendum ratyfikacyjne, referendum konstytucyjne — w przypadku stanowienia konstytucji oraz referendum fakultatywne (obligatoryjne lub konsultacyjne) — w przypadku zwykłych ustaw. W pierwszym przypadku referendum ogłaszano z mocy ustawy, natomiast w drugim można było je przeprowadzić z inicjatywy Sejmu lub z inicjatywy prezydenta, który musiał uzyskać zgodę Senatu. Ważność referendum fakultatywnego była uzależniona od udziału w nim więcej niż połowy uprawnionych<sup>6</sup>. Mała Konstytucja umożliwiała także organizację referendum lokalnych (art. 72 ust. 2).

Dopiero Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. dawała trwałe ustrojowe podstawy dla demokracji bezpośredniej. I choć eksperci oceniali, że ustawę zasadniczą „cechuje nieufność do instytucji demokracji bezpośredniej”<sup>7</sup>, to jednak taka uwaga dotyczyła bardziej regulacji ustawowej (dotyczącej referendum), niż rozwiązań proponowanych przez konstytucję. Ustrojoznawcy uważali, że sformułowany tam zapis (w sprawie referendum) zabezpiecza przed sytuacją, w której „zbiorowy suweren może ograniczyć lub, co gorsze, zastąpić sprawowanie władzy przez przedstawicieli”<sup>8</sup>.

Punktem wyjścia do rozważań o demokracji bezpośredniej w konstytucji jest art. 4, w którym wyrażona została zasada zwierzchnictwa narodu: „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio”. W art. 118 ust. 2 jest przepis regulujący ludową inicjatywę ustawodawczą. Dotyczy ona 100 tys. obywateli, mających prawo wyborcze. Szczegółowe ramy prawne dla tej formy demokracji bezpośredniej zostały określone w ustawie z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.<sup>9</sup>

Kwestię referendum ustawa zasadnicza porusza w kilku miejscach. Artykuł 90 ust. 3 umożliwia odwołanie się do referendum jako alternatywnej formy (w stosunku do procedury parlamentarnej) wyrażania zgody w sprawie przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Artykuł 125 stwierdza, że referendum może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym dla państwa znaczeniu (jest to powtórzenie art. 19 Małej Konstytucji). Artykuł 170 odnosi się do referendum lokalnego,

<sup>6</sup> E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej...*, s. 39.

<sup>7</sup> M. Pietrzak, *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji RP*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T Staszewski, Warszawa 1997, s. 31.

<sup>8</sup> M. Jabłoński, *Wynik referendum a zasada dyskontynuacji prac Sejmu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1998, nr XLI, „Przegląd Prawa i Administracji”, s. 115.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688.

natomiast art. 235 ust. 6 dotyczy referendum w sprawie zmiany konstytucji, jej zasad naczelnych, wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz samej procedury zmiany konstytucji. Takie referendum zatwierdzające zarządza marszałek Sejmu w 60 dni od złożenia wniosku przez co najmniej 1/5 liczbę posłów, Senat lub Prezydent RP.

Analizując ustrojowe aspekty demokracji bezpośredniej w Polsce nie można pominąć ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>10</sup>, która wprowadziła do systemu władzy lokalnej instytucje referendum i konsultacji. To na tej podstawie powstała pierwsza ustawa odnosząca się w całości do demokracji bezpośredniej. Była nią ustawa o referendum gminnym przyjęta przez Sejm 11 października 1991 r.<sup>11</sup> Przewidywała trzy rodzaje referendów: 1) w sprawie odwołania organu (rady gminy) — referendum obligatoryjne przeprowadzane wyłącznie na wniosek mieszkańców (podpisany przez 10% wyborców); 2) referendum w sprawie samoopodatkowania — przeprowadzane na wniosek rady lub mieszkańców; 3) referendum fakultatywne — przeprowadzane w ważnej sprawie gminnej (inicjatorzy: rada lub mieszkańcy). Należy podkreślić ustawowy wymóg ważności wszystkich referendów gminnych, jakim była 30% frekwencja. Dodatkowo w przypadku referendum w sprawie samoopodatkowania ustawodawca nałożył konieczność uzyskania ponad 2/3 głosów na „tak” dla pozytywnego rozstrzygnięcia.

Wprowadzona w 1995 r. nowelizacja dotyczyła ograniczenia czasowego organizowania referendów w sprawie odwołania rady w okresie przed- i powyborczym. Orzecznictwo sądowe zawęziło też zakres przedmiotowy referendów fakultatywnych, a w przypadku referendum w sprawie samoopodatkowania wpłynęło na ich praktyczne ograniczenie (przez zastosowanie zasady dobrowolnej daniny niepodlegającej administracyjnej egzekucji)<sup>12</sup>.

Po wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 1999 r. samorządowych powiatów i województw zaistniała potrzeba nowej regulacji ustawowej dla tych referendów. Przyjęta przez Sejm 15 września 2000 r. ustawa o referendum lokalnym<sup>13</sup> umożliwiła przeprowadzenie referendów w powiatach i województwach (poza referendum w sprawie samoopodatkowania). Zmniejszono do 5% wyborców wymóg podpisów pod wnioskiem w przypadku województwa. Doprecyzowano także zakres przedmiotowy referendum fakultatywnego. Uchwalenie ustawy o referendum lokalnym oznaczało, że ustawa o referendum gminnym z 1991 r. uległa derogacji<sup>14</sup>, natomiast nowa ustawa została znowelizowana już w czerwcu 2002 r. przy uchwalaniu ustawy o bezpośrednim trybie wyboru wójta, burmistrza i prezydenta. Od nowej kadencji organów samorzą-

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 96.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, Dz.U. z 1996 r., Nr 84, poz. 386.

<sup>12</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 114.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985.

<sup>14</sup> K. Kiljan, *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.

dowych referendum w sprawie odwołania władz lokalnych mogło dotyczyć nie tylko rady, ale również wójta, burmistrza i prezydenta. Ewentualnie obydwu organów jednocześnie, tj. rady i wójta. W przypadku wójta inicjatorem referendum mogła być także rada gminy<sup>15</sup>.

Również ustawodawstwo dotyczące referendum krajowych obejmuje dwa podstawowe akty prawne przyjęte przez Sejm w 1995 i w 2003 r. Pierwsza była ustawa z 29 czerwca 1995 r. o referendum. Przyznawała ona inicjatywę w sprawie referendum Sejmowi, Senatowi, rządowi, prezydentowi oraz grupie obywateli (500 tys. osób)<sup>16</sup>. Przeprowadzenie referendum mógł zarządzić Sejm (bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) lub Prezydent RP za zgodą Senatu (również bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów). Wniosek o zarządzanie referendum powinien określać propozycje pytań lub wariantów rozwiązań oraz termin jego przeprowadzenia. Ostateczną treść pytań lub wariantów ustalał Sejm w uchwale o przeprowadzeniu referendum. Referendum było ważne, jeśli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych. Referendum (z wyjątkiem konstytucyjnego) nie przeprowadzano poza granicami państwa. W sprawach prowadzenia kampanii wyborczej przed referendum (źródła finansowania, dostęp do mediów publicznych itp.), stosowano przepisy ordynacji wyborczej do Sejmu. Referendum musiało się odbyć najpóźniej w 90 dni od dnia ogłoszenia uchwały w tej sprawie, a o jego ważności rozstrzygał Sąd Najwyższy. Sprawa będąca przedmiotem referendum nie mogła być ponownie poddana pod referendum przed upływem czterech lat od dnia jego przeprowadzenia<sup>17</sup>. Podstawowym wzorcem dla określenia zasad i trybu przeprowadzenia głosowania oraz obliczenia wyniku referendum była ordynacja wyborcza do Sejmu<sup>18</sup>.

W ustawie z 2003 r. o referendum ogólnokrajowym zmieniono przepisy dotyczące referendum w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej. Podstawą był art. 90 Konstytucji, który określał dwa modele ratyfikacji: ustawowy i referendalny. O wyborze decydował Sejm w uchwale podjętej bezwzględna większość głosów. Zgoda ustawowa wymagała akceptacji Sejmu i Senatu większością co najmniej 2/3 głosów w każdej z izb. Natomiast w przypadku referendum wynik wiążący był dopiero po przekroczeniu progu 50% frekwencji. W ustawie sformułowano też przepis umożliwiający wybór jedno- lub dwudniowego referendum przez organ zarządzający głosowanie (Sejm lub prezydent za zgodą Senatu). Nowa ustawa rozwiązywała też wiele problemów związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej oraz organizacją gło-

<sup>15</sup> Istotnym ograniczeniem ewentualnej samowoli radnych był przepis mówiący, że w przypadku gdy referendum w sprawie odwołania wójta zorganizowane na wniosek rady okaże się nieskuteczne, rada gminy podlega rozwiązaniu.

<sup>16</sup> Referendum z inicjatywy grupy obywateli nie mogło dotyczyć wydatków i dochodów oraz obronności państwa, a także amnestii. Sejm mógł jednak odrzucić wniosek grupy obywateli (art. 16 ustawy).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum, Dz.U. z 1995 r., Nr 99, poz. 487.

<sup>18</sup> J. Repel, *Nowa ustawa o referendum*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 35; S. Służałek, *Instytucja referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3.

wania. Studenci mogli głosować w akademikach (jeśli obwód liczył przynajmniej 50 wyborców), żołnierze zasadniczej służby wojskowej mogli zgłaszać się do terytorialnych komisji referendalnych celem dopisania do list wyborców, aby później na tej podstawie wziąć udział w głosowaniu. Referendum przeprowadzono też dla Polaków za granicą. Mimo sprzeciwów opozycji 14 marca 2003 r. — po wyczerpaniu całej ścieżki legislacyjnej — Sejm przegłosował przyjęcie ustawy (za głosowało 297 posłów, 89 było przeciw, a 7 wstrzymało się od głosu). Tym samym uległa derogacji ustawa o referendum krajowym z 1995 r.<sup>19</sup>

### III. REFERENDA KRAJOWE

Najpełniejszy charakter demokracja bezpośrednia w III RP uzyskała w związku z trzema referendum krajowymi. Pierwsze przeprowadzone zostało z inicjatywy prezydenta Lecha Wałęsy, który 3 listopada 1995 r. skierował do Senatu wniosek referendalny zawierający pytanie: „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?”<sup>20</sup> W Sejmie do tego pytania (z inicjatywy posłów SLD i UW) dołączono cztery inne: „2) Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego? 3) Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasiliła powszechne fundusze emerytalne? 4) Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadczeń udziałowych NFI przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw? 5) Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych?” W ten sposób 18 lutego 1996 r. przeprowadzono w jednym trybie dwa referendum dotyczące jednak wspólnej kwestii uwłaszczenia.

Wzywając do udziału w referendum, stronnictwa prawicowe opowiadały się za głosowaniem cztery razy „tak” (negatywnie ustosunkowano się do pytania o rozszerzenie NFI). Takie stanowisko zajęli: NSZZ „Solidarność”, ROP, ZChN, Ruch Stu, KPN. Podobnie wypowiedziało się PSL. Unia Wolności opowiedziała się przede wszystkim za rozszerzeniem programu NFI i zalecała głosowanie pięć razy „tak”. Tak samo wypowiadał się prezydent Aleksander Kwaśniewski, choć nie włączył się aktywnie w kampanię referendalną. Przedstawiciele rządu mówili o referendum mało entuzjastycznie. Premier Włodzimierz Cimoszewicz popierał jedynie poszerzenie NFI, minister przekształceń własnościowych Wiesław Kaczmarek nazwał referendum „bardziej partyjnym plebiscytem niż fachową dyskusją nad sposobem rozdysponowania majątku prywatyzowanego”<sup>21</sup>. PPS wzywała do bojkotu referendum, podobnie OPZZ,

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. z 2003 r., Nr 57, poz. 507, art. 97.

<sup>20</sup> Był to drugi wniosek prezydenta. Pierwszy zgłoszony w październiku i odrzucony przez Senat zawierał pytanie z wariantami odpowiedzi.

<sup>21</sup> *Uwłaszczeniowe „tak” lub „nie”*, „Rzeczpospolita” z dnia 19 lutego 1996 r.

a SLD nie zajął ostatecznie jednoznacznego stanowiska, tłumacząc to brakiem jedno-myślności wśród przedstawicieli 28 ugrupowań tworzących Sojusz<sup>22</sup>.

Zgodnie z przewidywaniami niska frekwencja w referendum (32,4% głosujących) spowodowała, że nie miało ono wiążącego charakteru. Jednak wymowa odpowiedzi była jednoznaczna: na pierwsze pytanie — 94,54% głosowało na „tak”; na drugie pytanie — 92,89% na „tak”; na trzecie pytanie — 93,70% na „tak”; na czwarte pytanie 72,52% na „nie”; na piąte pytanie — 88,30% na „tak”. Te wyniki oraz inne badania sondażowe potwierdziły wcześniejsze opinie, że do głosowania poszedł przede wszystkim elektorat centroprawicowy.

Jeszcze przed samym głosowaniem większość ekspertów i polityków negatywnie oceniała to referendum. Podważano sam sens pytania o kwestie ekonomiczne, wskazywano na skomplikowany charakter pytań, krytykowano brak szerokiej kampanii wyjaśniającej cele i skutki referendum. Dla wszystkich oczywisty był polityczny podtekst tego głosowania. Lech Wałęsa rozliczając swą pierwszą kadencję na stanowisku prezydenta dążył do realizacji słynnego hasła 100 mln zł dla każdego, a lewicowa koalicja starała się nie dopuścić do sytuacji, w której rząd zmuszony byłby do wdrażania koncepcji obozu „Solidarności”. Na atmosferę wokół referendum negatywnie wpłynęła walka o urząd prezydenta oraz afera związana z oskarżeniem premiera Józefa Oleksego o zdradę (co spowodowało jego dymisję 24 stycznia 1996 r.).

Pozytywnym aspektem pierwszego referendum krajowego było dokonanie implementacji demokracji bezpośredniej w III RP. Przyczyniło się to do wzrostu edukacji obywatelskiej w zakresie instytucji władzy w państwie demokratycznym. Przy okazji poprawiła się także znajomość reguł gospodarczych i ekonomicznej terminologii. Mimo niskiej frekwencji sondaże potwierdzały zainteresowanie Polaków tą formą udziału w procesie decyzyjnym.

Doświadczenia z pierwszego referendum zostały wykorzystane rok później przy referendum konstytucyjnym. Obligatoryjny charakter tego referendum powodował, że po przyjęciu ustawy zasadniczej przez Zgromadzenie Narodowe (2 kwietnia 1997 r.) Prezydent RP wyznaczył datę referendum na 25 maja 1997 r. Tym razem pytanie było tylko jedno i w dodatku jasno sformułowane: „Czy jesteś za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.?” Dla ugrupowań politycznych i ich przywódców referendum było generalną próbą przed wrześniowymi wyborami parlamentarnymi, dlatego krytyka czy poparcie konstytucji było dla nich równoznaczne z wyrażeniem swego stosunku do rządu. Do głosowania na „tak” wzywał SLD. PSL, mimo istnienia tam małej grupy parlamentarzystów niechętniej Sojuszowi, popierało konstytucję, akcentując własny wkład w jej przygotowanie. Podobnie było w przypadku Unii Pracy. Unia Wolności, choć formalnie w opozycji, poparła konstytucję (Tadeusz Mazowiecki był autorem kompromisowej preambuły). Takie stanowisko było zarazem próbą zahamowania ry-

<sup>22</sup> A. Malinowski, *Społeczne uwarunkowania referendum*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, red. M.T. Staszewski i D. Waniek, Warszawa 1996, s. 114.

sującego się od wyborów prezydenckich w 1995 r. podziału polskiej sceny politycznej na dwa duże bloki.

O ile dla lewicy przyjęcie konstytucji stanowiło normalną konsekwencję jej przygotowania podczas prac w parlamencie, to w przypadku powstałej w czerwcu 1996 r. Akcji Wyborczej „Solidarność” sens głosowania na „nie” był szerszy. Liderom AWS chodziło o zintegrowanie środowisk postsolidarnościowych, a także o wyraźne zaznaczenie istnienia alternatywnego programu pracy dla Polski. Przeciwno nowej ustawie zasadniczej opowiedziały się także inne ugrupowania i środowiska prawicowe: Ruch Odbudowy Polski, NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych, Radio Maryja. Krytycznie wobec konstytucji wypowiadali się przedstawiciele Kościoła. W oficjalnym stanowisku episkopatu z 288. zebrania plenarnego zaznaczono, że: „tekst konstytucji budzi poważne zastrzeżenia moralne”.

Stanowiska prawicy nie popierali Zbigniew Brzeziński i Jan Nowak-Jeziorański, którzy wielokrotnie publicznie zabierali głos w sprawach Polski. Tym razem zaangażowani byli w proces torowania Polsce drogi do NATO i dlatego wypowiadali się za przyjęciem konstytucji. Wielkim orędownikiem przyjęcia konstytucji w referendum był prezydent Aleksander Kwaśniewski, który w kampanię referendalną zaangażował się w sposób nieporównywalnie aktywniejszy niż rok wcześniej w sprawie uwłaszczenia.

Frekwencja w referendum konstytucyjnym wyniosła 42,86%. Za konstytucją opowiedziało się 52,71%, przeciw 45,89%. Głosy nieważne (170 tys.) zgodnie z ordynacją *de facto* liczyły się jako głosy na „nie”. Geografia głosowań odpowiadała ukształtowanej już wyborczej specyfice regionalnej Polski. Najwięcej głosów na „tak” było w województwie koszalińskim (68%), gorzowskim (65%), wrocławskim (65%). Na drugim biegunie były województwa nowosądeckie (26%), rzeszowskie (27%), tarnowskie (31%). Antykonstytucyjny rekord padł w Zagórzycach (woj. rzeszowskie): 97,1% głosujących było przeciwko<sup>23</sup>.

Wyniki frekwencji w referendum wskazują, że była ona uzależniona od skali sprzeciwu wobec konstytucji. W regionach, gdzie padło najwięcej głosów na „nie”, frekwencja była największa. I odwrotnie — frekwencja malała tam, gdzie było największe poparcie dla konstytucji. W komentarzach po referendum wskazywano na siłę negatywnej mobilizacji. Przykładem był liczniejszy udział w referendum tych, którzy w sondażach wypowiadali się przeciw konstytucji, niż tych, którzy ją popierali<sup>24</sup>. Prawdopodobnie od porażki partii prokonstytucyjne uchronił prezydent Aleksander Kwaśniewski, który zmobilizował swój osobisty elektorat i tym samym zapobiegł powstaniu scenariusza z referendum uwłaszczeniowego.

Trzecie referendum w sprawie integracji Polski z UE poprzedzone zostało przyjęciem nowej ustawy oraz długą i wszechstronną kampanią. Zaangażowały się w nią nie tylko wszystkie ugrupowania polityczne, ale i organizacje społeczne, zawodowe, in-

<sup>23</sup> „Gazeta Wyborcza” z 1997 r., nr 122, s. 1.

<sup>24</sup> K. Korzeniowski, *Referendum asymetryczne*, „Przegląd Tygodniowy” z dnia 4 czerwca 1997 r.

stytucje państwowe, samorządowe, środowiskowe, media. W okresie między zakończeniem negocjacji z UE o warunkach integracji (12–13 grudnia 2002 r.) a referendum (7–8 czerwca 2003 r.) udało się zmobilizować opinię publiczną do uznania problemu integracji i referendum za sprawę pierwszoplanową, pomimo negatywnych nastrojów społecznych i złej sytuacji gospodarczej<sup>25</sup>.

Wśród ugrupowań sejmowych za integracją opowiedziały się kluby: SLD, UP, PSL, PO, PiS, przeciwne były LPR i Samoobrona. Spośród najbardziej znaczących organizacji politycznych będących poza parlamentem do głosowania na „tak” wzywała Unia Wolności i Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe. Natomiast za odpowiedzią na „nie” agitowali działacze Unii Polityki Realnej i Młodzież Wszechpolska. Było to pierwsze powszechne głosowanie w III RP, w którym na tak szeroką skalę odwoływano się do przyszłości Polski, a nie historycznych podziałów, do racji ekonomicznych, a nie światopoglądowych, do kwestii polityki międzynarodowej, a nie sytuacji wewnętrznej. Duże znaczenie dla atmosfery towarzyszącej kampanii referendalnej oraz dla samego wyniku głosowania miało stanowisko Kościoła, a zwłaszcza znamienita wypowiedź Jana Pawła II odczytywana jednoznacznie jako poparcie dla procesu integracji<sup>26</sup>.

W przygotowaniu referendum i kampanii znaczącą rolę odegrały środowiska eksperckie. Wybitni konstytucjoniści przygotowując nową ustawę starali się zmieścić jej zapisy w konstytucyjnych ramach, a jednocześnie zapewnić daleko idącą elastyczność na wypadek zbyt niskiej frekwencji w referendum. W przypadku frekwencji poniżej 50% większość ustrojodawców uznawała referendum za nieważne i wskazywała na Zgromadzenie Narodowe jako organ władny do podjęcia decyzji w sprawie integracji<sup>27</sup>. Spośród ekspertów zaangażowanych w przygotowanie referendum na podkreślenie zasługuje działalność Leny Kolarskiej-Bobińskiej kierującej Instytutem Spraw Publicznych, której udało się przekonać polityków PO oraz prezydenta do dwudniowego głosowania. Koncepcję tę poparły w Sejmie także kluby SLD i UP.

Dzięki zaangażowaniu struktur rządowych i samorządowych oraz obywatelskim akcjom kampania referendalna nabrała powszechnego charakteru docierając niemalże do wszystkich środowisk. W informowaniu o przebiegu kampanii oraz znaczeniu procesu integracji uczestniczyły szkoły, urzędy gmin, redakcje mediów. Na szeroką skalę wykorzystano możliwości, jakie dawała komunikacja elektroniczna, organizując son-

<sup>25</sup> W maju 2003 r. 70% respondentów sondaży uważało, że rząd prowadzi złą politykę. Systematycznie spadało poparcie dla premiera. Utrzymywał się niski wzrost gospodarczy (1–2% PKB), a bezrobocie było wciąż wysokie (ok. 20%). Po pierwszych tygodniach pracy sejmowej komisji śledczej badającej tzw. aferę Rywina komentator „Polityki” (z 2003 r., nr 14, s. 16) tak charakteryzował sytuację wewnętrzną Polski: „korupcja, burdy, prywata i zwykła nieudolność niezależnie od orientacji partyjnych zdają się iść w parze z topnieniem większości tzw. autorytetów”.

<sup>26</sup> 19 maja 2003 r. przemawiając z okazji 25 rocznicy pontyfikatu papież powiedział m.in.: „Europa potrzebuje Polski, Polska potrzebuje Europy”. Odchodząc od pisemnej wersji przemówienia dodał na zakończenie: „Od Unii Lubelskiej do Unii Europejskiej!”, „Polityka” z 2003 r., nr 22, s. 16.

<sup>27</sup> P. Winczorek, *Problemy do rozwiązania*, „Rzeczpospolita” z 2002 r., nr 273; K. Działocha, *Nie ma przeszkód konstytucyjnych*, „Rzeczpospolita” z 2003 r., nr 77.

daże w portalach internetowych i przypominając o referendum jeszcze w dniach głosowania za pomocą krótkich komunikatów *sms* w telefonach komórkowych. Interaktywny charakter kampanii oraz uczestnictwo młodzieży w tej akcji sprzyjało stworzeniu atmosfery święta i zabawy. Przebieg referendum śledzony był z uwagą przez opinię międzynarodową, a w trakcie kampanii Polskę odwiedziło wiele osobistości politycznych Zachodu<sup>28</sup>.

Ostateczna wersja pytania referendalnego brzmiała: „Czy wyraża Pani / Pan zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej?”. W przypisie podano nazwę traktatu wraz z nazwami krajów członkowskich i państw kandydujących. W pierwszym dniu głosowało 17,61% uprawnionych, a ogólna frekwencja po dwóch dniach wyniosła 58,85%. Za akcesją opowiedziało się 77,45% głosujących. We wszystkich regionach frekwencja przekroczyła 50%. Wszędzie też większość głosujących udzieliła pozytywnej odpowiedzi. Zróżnicowanie w skali poparcia dla Unii oraz w samej obecności przy urnach świadczyło jednak o tym, że w Polsce nadal utrzymują się historyczne podziały, które dodatkowo są generowane przez nierównomierny rozwój społeczno-ekonomiczny. Frekwencja malała wraz z liczbą mieszkańców danego ośrodka. Zachodnia Polska wykazała się większą frekwencją i wyższym poparciem dla integracji. Dokładna analiza wyników głosowania z podziałem na gminy wskazywała, że poza największymi miastami Polski centralnej (Warszawa, Łódź, oraz były miasta wojewódzkie) to właśnie na tym obszarze była najniższa frekwencja i najmniejsze poparcie dla UE<sup>29</sup>.

#### IV. REFERENDA LOKALNE

Normatywne standardy „ustawiły” niejako empiryczny wymiar polskich referendów lokalnych. Najistotniejszym motywem zdecydowanej większości głosowań były antyhegemoniczne postawy i populistyczne żądania. Na ok. 400 referendów lokalnych przeprowadzonych w latach 1992–2005 blisko 90% stanowiły referenda w sprawie odwołania organu (rady, a od 2002 r. także wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Zarzuty miały zwykle ogólnikowy charakter. Oto motywy z pierwszych wniosków o referendum w sprawie odwołania rady: Myszyniec (woj. ostrołęckie) — „szkodliwa tolerancja Rady Gminy dla niegospodarności wójta”, Orneta (woj. elbląskie) — „tłumienie inicjatywy, nieliczenie się radnych z wyborcami”, Bielawa (woj. wałbrzyskie) — „arogancja i hipokryzja władzy, fałszowanie uchwał rady miejskiej; [...] utrata społecznego zaufania”, Strzegom — „nadużywanie władzy i arogancja urzędników (rozwiązanie społecznej komisji mieszkaniowej); bierność zarządu wobec problemu bez-

<sup>28</sup> Wiosną 2003 r. Polskę odwiedzili m.in.: przewodniczący parlamentu Europejskiego Pat Cox, szef Komisji Europejskiej Romano Prodi, komisarz ds. rozszerzenia UE Günter Verheugen, premier Danii Andreas Rasmussen, prezydent Francji Jacques Chirac, kanclerz Niemiec Gerhard Schröder (dwukrotnie). Dwaj ostatni przywódcy państw zachodnich spotkali się z Aleksandrem Kwaśniewskim 9 maja we Wrocławiu. Ponadto 30 maja w Warszawie gościł premier Wielkiej Brytanii Tony Blair, a 31 maja w Krakowie prezydent USA George W. Bush.

<sup>29</sup> J. Żakowski, *Nowy rozbiór Polski*, „Polityka” z 2003 r., nr 25.

robocia; zatajenie przed radą informacji o dotacji otrzymanej przez gminę na zagospodarowanie obiektów po armii radzieckiej<sup>30</sup>.

### Referenda w sprawie odwołania rady — w liczbach i procentach (w nawiasie referenda skuteczne)

| KADENCJA  | GMINY    | MIASTA–<br>–GMINY | MIASTA   | POWIATY | RAZEM    | Frekwencja %* | Skuteczność** |
|-----------|----------|-------------------|----------|---------|----------|---------------|---------------|
| 1990–1994 | 23 (1)   | 3                 | 22 (2)   | –       | 48 (3)   | 14,4          | 6,3           |
| 1994–1998 | 46 (5)   | 6                 | 51 (4)   | –       | 103 (9)  | 16,4          | 8,7           |
| 1998–2002 | 115 (18) | 3                 | 76 (7)   | 1       | 195 (25) | 18,7          | 12,8          |
| RAZEM     | 184 (24) | 12                | 149 (13) | 1       | 346 (37) | –             | –             |

\* Średnia frekwencja dla wszystkich referendów w danej kadencji.

\*\* Procentowa proporcja referendów skutecznych do ogólnej liczby przeprowadzonych.

Bardzo silnym impulsem do rozpoczęcia kampanii na rzecz referendum była chęć odwołania burmistrza. Tu inicjatorami były grupy opozycyjne (w skład których wchodził także radni), niemogące zrealizować tego celu na forum rady gminy. Praktyka lat 1990–1994 pokazała, że jedynie referenda w sprawie odwołania rady gminy mobilizują do działania lokalne społeczności. Wynikało to także z niekonsekwentnego stanowiska władz wobec sytuacji konfliktowych. Przybierały one często postawy „nienarazania się”, „przypodobania się”, „wycofywania się”<sup>31</sup>. Na tych doświadczeniach opierała się systematyka, zaproponowana w połowie lat dziewięćdziesiątych, która szeregowała referenda według następujących kryteriów:

- referenda motywowane politycznie — dotyczy to tych inicjatyw, które wynikały z zasadniczego niezadowolenia co do układu panującego w radzie (w 1994 r. w gminie Chorówka zbieranie podpisów pod wnioskiem o referendum zaczęto zaraz po czerwcowych wyborach);
- referenda będące skutkiem konfliktów interesów między radnymi, w których opozycja w radzie odwoływała się do poparcia mieszkańców;
- referenda wynikające z niskiej kultury prawnej mieszkańców gminy — do takiego referendum prowadziło najczęściej niezrozumienie przez mieszkańców decyzji rady, np. dotyczącej podwyżek podatków, czynszów<sup>32</sup>.

W następnych kadencjach samorządu wzrosła skuteczność referendów, zwiększyła się także liczba inicjatyw, których motywem było odwołanie wójta. Od 2003 r. odwołanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta stało się głównym postulatem tego typu inicjatyw. W latach 2004–2005 po raz pierwszy przeprowadzono takie referenda

<sup>30</sup> K. Kowal, *Instytucja referendum — teoria i praktyka ze szczególnym uwzględnieniem województwa walbrzyskiego* (praca magisterska), Zielona Góra 2002, s. 34, 37, 53.

<sup>31</sup> P. Śliwa, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, [w:] P. Buczkowski i P. Matczak, *Konflikt nieunikniony*, Poznań 2001, s. 38–39.

<sup>32</sup> E. Sękowska, *Referendum gminne*, [w:] *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej...*, s. 141–143.

w miastach średnich (Piotrków Trybunalski i Gorzów Wielkopolski) oraz dużych (Szczecin). Jednak nie udało się tam osiągnąć frekwencji ponad 30%, dlatego przeprowadzenie referendum było skuteczne wyłącznie w gminach liczących najwyżej kilkanaście tysięcy mieszkańców.

Takie ograniczenie dotyczyło również pozostałych typów głosowań lokalnych, które zresztą stanowią margines referendalnej aktywności. Niezwykle rzadko odwoływano się do referendum w sprawie samoopodatkowania mieszkańców. Największymi miastami, w których doszło do takich referendów (z pozytywnym skutkiem) były: Mielec (1995 r.) i Starachowice (2002 r.).

Egzemplifikacja<sup>33</sup> referendów w sprawie samoopodatkowania pozwala na podsumowanie tej formy rodzaju demokracji bezpośredniej następującymi wnioskami:

- jednoznaczny zapis ustawy powodował, że inicjatorzy tych referendów rzadko zwracali się do organów sądowych o interpretację przepisów;

- orzecznictwo sądowe dotyczyło przede wszystkim prawno-finansowego pojęcia instytucji samoopodatkowania i konsekwencji wynikających z problemu egzekucji należności z tego tytułu (co jednak nie było już bezpośrednio związane z referendum);

- referenda te przeprowadzane były w większości w małych miasteczkach i w najmniejszych gminach, zwłaszcza położonych w pobliżu metropolii;

- inicjatywa referendum zawsze należała do urzędu i rady;

- na szczególną uwagę zasługuje pozytywny charakter kampanii referendalnej, w której często odwoływano się do świadomości obywatelskiej, poczucia obowiązku, wspólnoty;

- referenda w sprawie samoopodatkowania (w odróżnieniu od głosowania nad odwołaniem władz) miały wysoką frekwencję i zawsze przeważał w nich procent głosów na tak;

- częstą praktyką było organizowanie referendów w dniu głosowań ogólnokrajowych;

- referendów tych raczej nie przeprowadzano w gminach skonfliktowanych;

- kulminacyjny okres przeprowadzania tych referendów przypadł na drugą kadencję samorządu (1994–1998);

- zainteresowanie władz samorządowych inicjowaniem referendów spadło po serii orzeczeń organów nadzoru z lat 1996–1997 podważających prawomocność ścisłości należności z tytułu samoopodatkowania.

Ostatnie z trzech typów lokalnych referendów, tzw. fakultatywne (w ważnej sprawie lokalnej), miało również marginalny charakter. W dodatku nieprecyzyjny zapis ustawowy (referendum w sprawie ważnej) powodował liczne (i niekiedy sprzeczne) orzeczenie sądowe. Wśród ok. 30 tego typu głosowań trudno doszukać się prawidłowo-

<sup>33</sup> Brak ogólnokrajowej ewidencji tych referendów uniemożliwia ich dokładną systematykę. Na podstawie kwerendy prasy samorządowej i lokalnej oraz weryfikacji tych danych poprzez wywiady prowadzone w środowiskach samorządowych autorowi udało się ustalić ok. 30 takich referendów (niektóre miały charakter podwójny, organizowano je w tym samym dniu z referendum fakultatywnym).

wości dających podstawy do usystematyzowania. Były wśród nich tzw. referenda śmieciowe, w których mieszkańcy sprzeciwiali się inwestycji niosącej (ich zdaniem) zagrożenia ekologiczne: Chojnów (1996 r.), Targówek (1997 r.), Góra Kalwaria (1997 r.), Margonin (1999 r.); referenda na temat budowy masztu radiowo-telewizyjnego: Gąbin, Solec Kujawski, Brzeziny; lokalizacja lub likwidacja szkół: Paszowcie, Radomin<sup>34</sup>. W Bolesławcu w maju 2001 r. zorganizowano referendum w związku z planami budowy supermarketu.

Najwięcej referendów określanych jako „w ważnej sprawie” dotyczyło przynależności administracyjnej gminy. Jednak sądowe zastrzeżenie tego typu kwestii dla decyzji innych organów władzy powodowało, że takie głosowania miały charakter opiniodawczy i były w praktyce jedynie konsultacjami. Dopiero w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. stwierdzono jednoznacznie, że mieszkańcy powinni mieć możliwość decydowania w referendum o wszystkich ważnych sprawach dla wspólnoty. Sędzia TK uzasadniał to następująco: „W przeciwnym razie musieliśmy przyjąć absurdalne założenie, że mieszkańcy mogą korzystać z prawa do referendum tylko wtedy, gdy ustawa im na to pozwala”. Zastępca rzecznika praw obywatelskich ocenił, że wyrok TK umożliwia szerokie rozumienie artykułu o referendum fakultatywnym: „Przedmiot referendum lokalnego mogą być nie tylko sprawy pozostające w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego, ale także sprawy szersze, mające znaczenie dla wspólnoty lokalnej”. Po tym wyroku jest więc możliwe przeprowadzenie referendum w sprawie zmiany granic administracyjnych gminy (powiatu, województwa), lokalizacji autostrady. W ten sposób poszerzone zostały uprawnienia wspólnoty samorządowej i jej możliwości wywierania wpływu na bieg spraw poprzez instytucję referendum<sup>35</sup>.

## V. NIEZREALIZOWANE WNIOSKI REFERENDALNE

W latach 1990–2004 posłowie zgłosili osiemnaście nieskutecznych wniosków referendalnych. Procedurę postępowania z takimi wnioskami określał regulamin Sejmu<sup>36</sup>. Dotyczyły one systemu wyborczego, struktury parlamentu i modelu ustrojowego RP, dopuszczalności aborcji, reformy podziału terytorium RP, repriwatyzacji, możliwości przywrócenia kary śmierci, przystąpienia Polski do UE (tzw. referendum uprzedzające), zgody na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom oraz zachowania dóbr narodowych. Z punktu widzenia rozwoju demokracji bezpośredniej o wiele większe znaczenie miały inicjatywy obywatelskie w sprawie przeprowadzenia referendum. W praktyce inspiratorami tych wniosków byli również posłowie, a los tych inicjatyw

<sup>34</sup> A.K. Piasecki, *Referenda w III RP (rozdział: Fakultatywne)*, Warszawa 2005.

<sup>35</sup> Określenie to i cały fragment dotyczący posiedzenia TK oraz wyroku został przytoczony za artykułem J. Kroner zamieszczonym w „Rzeczpospolitej” z 2003 r., nr 49, s. 1; zob. także M. Sidor, *Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska, *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 140.

<sup>36</sup> Art. 65–68 regulaminu Sejmu RP.

(podobnie jak wniosków poselskich) uzależniony był od woli sejmowej większości. Jednak procedura zebrania ponad pół miliona podpisów nadawała takiemu wnioskowi charakter najbardziej powszechnej (poza samym referendum) inicjatywy w ramach demokracji bezpośredniej.

Pierwszy tego typu wniosek złożono w Sejmie 27 marca 1998 r. Dotyczył przeprowadzenia referendum w sprawie reformy podziału i ustroju terytorialnego RP. Został jednak odrzucony przez Prezydium Sejmu z powodu stwierdzenia mniejszej niż ustawowo wymagana liczby podpisów osób popierających inicjatywę. I choć później Sąd Najwyższy uznał, że prezydium Sejmu nie miało kompetencji do rozpatrywania wniosku<sup>37</sup>, to organizujący podpisy politycy PSL szybko przekształcili wniosek obywatelski w poselski, z tymi samymi pytaniami: „1. Czy jesteś za wzmocnieniem samorządu gminnego i powołaniem samorządów w obecnych 49 województwach wraz ze zwiększeniem ich zadań i finansów? 2. Czy jesteś za likwidacją Twojego województwa w obecnych granicach, utworzeniem nowych 12 wielkich województw — regionów i ponad 300 powiatów? 3. Czy jesteś za likwidacją Twojego województwa w obecnych granicach, utworzeniem powiatów i nowych 17 dużych województw?”<sup>38</sup>. Wniosek został odrzucony przez Sejm stosunkiem głosów 189:250:2.

Również dwa kolejne wnioski referendalne z inicjatywy obywatelskiej były inspirowane przez ludowców. Inicjatorom pierwszego z nich chodziło o to, aby argumentacji prawicy o konieczności przeprowadzenia uwłaszczenia przeciwstawić imperatyw referendum jako formy decyzji narodu w sprawie trybu i zakresu prywatyzacji majątku państwowego. Na czele powołanego Ogólnopolskiego Komitetu ds. Przeprowadzenia Referendum stanął Józef Zych (marszałek Sejmu w latach 1995–1997). Głosowanie nad tym projektem (w formie obywatelskiego wniosku) przeprowadzono 16 listopada 2000 r. Wynik: 190:228:2<sup>39</sup>. Bardziej skuteczne okazały się działania środowisk leśników i popierających ich polityków PSL, którzy sprzeciwiali się planom Ministerstwa Skarbu Państwa w sprawie prywatyzacji (i reprywatyzacji) lasów państwowych. Powołany przez wspomniane grupy Ruch Obrony Lasów Państwowych zebrał 543 tys. podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum w tej sprawie. Jego przewodniczącym był były minister ochrony środowiska Stanisław Żelichowski. Inicjatorzy uważali, że realizacja zamierzeń MSP odbędzie się kosztem lasów państwowych, przestrzegali przed możliwością dewastacji lasów, utratą nad nimi kontroli społecznej, koniecznością dotacji budżetu. „Lasy są nie tylko własnością Skarbu Państwa, ale strategicznym zasobem środowiskowym” — pisali inicjatorzy wniosku, załączając do

<sup>37</sup> Sąd Najwyższy orzekł 26 maja 1998 r., że Prezydium Sejmu nie miało kompetencji do rozpatrzenia tego wniosku, ponieważ należało to do obowiązków marszałka Sejmu, który z kolei, w przypadku zaistnienia wątpliwości co do podpisów, powinien zwrócić się w tej kwestii do Państwowej Komisji Wyborczej. Zob. Opinie, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5 oraz z 1999, nr 1.

<sup>38</sup> Druk nr 284, Archiwum, Proces legislacyjny, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>39</sup> Był to „Obywatelski wniosek o poddanie pod referendum zakresu form i kosztów reprywatyzacji majątku publicznego, przejętego przez państwo w ramach ustaw nacjonalizacyjnych w latach 1944–1962”, druk nr 2339, Archiwum, Proces legislacyjny, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl); także: M. Wielgo, *Kto chce referendum*, „Gazeta Wyborcza” z 2000 r., nr 246.

niego trzy pytania: „1. Czy jesteś za zwrotem, w naturze lasów stanowiących obecnie własność państwową byłym właścicielom lub ich spadkobiercom w tym również mieszkającym obecnie poza granicami kraju? 2. Czy jesteś za zwiększonym wyrębem lasów w celu sfinansowania roszczeń reprivatyzacyjnych byłych właścicieli lub ich spadkobierców? 3. Czy jesteś za wniesieniem lasów państwowych do spółki prawa handlowego, której celem jest osiąganie maksymalnego zysku i która ograniczy, bądź wyeliminuje prawo swobodnego wstępu do lasu i możliwości zbioru runa leśnego?”<sup>40</sup>. Wniosek odrzucono na posiedzeniu Sejmu 26 maja 2000 r. stosunkiem głosów 180:217:8. Jednak, mimo że do referendum nie doszło, akcję leśników i ludowców można uznać za skuteczną, ponieważ ministerstwo wycofało się z planów prywatyzacji lasów.

W IV kadencji Sejmu przeciwnicy integracji 20 lutego 2002 r. przekazali do łaski marszałkowskiej wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom. Miesiąc później po debacie wniosek został odrzucony (140:263:3)<sup>41</sup>. Jednak inicjatorzy nie dali za wygraną i rozpoczęli zbieranie podpisów pod wnioskiem, nadając mu tym samym obywatelski charakter. W takim trybie wpłynął on ponownie do Sejmu 15 października 2002 r. Na forum Sejmu wniosek rozpatrywano 13 listopada, następnie przegłosowano jego odrzucenie (131:254:35)<sup>42</sup>.

Na koniec IV kadencji Sejmu Platforma Obywatelska rozpoczęła akcję zbierania podpisów pod obywatelskim wnioskiem w sprawie referendum dotyczącego ordynacji wyborczej i naczelnych organów władzy państwowej (akcję zapoczątkowano 12 września 2004 r.). Inicjatorzy chcieli, by Polacy odpowiedzieli na cztery pytania dotyczące likwidacji Senatu, zmniejszenia liczby posłów o połowę, jednomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu i zniesienia immunitetu parlamentarnego. Szeroko zakrojona kampania pod hasłem 4 × TAK umożliwiła zebranie w ciągu trzech miesięcy 700 tys. podpisów i na początku 2005 r. działacze Platformy przygotowali złożenie wniosku marszałkowi Sejmu<sup>43</sup>.

## VI. INICJATYWA, KONSULTACJE, ZGROMADZENIA

Spośród obywatelskich inicjatyw ustawodawczych największe znaczenie miała inicjatywa konstytucyjna zgłoszona przez NSZZ „Solidarność” w 1994 r. wraz z milionem podpisów. Akcja ta była odpowiedzią ugrupowań centroprawicowych na powstały po wyborach w 1993 r. układ parlamentarny, poza którym znalazły się komitety wyborcze, które uzyskały ok. 1/3 głosów, lecz nie weszły do Sejmu. Wprawdzie parlamentarna Komisja Konstytucyjna nie uwzględniła najważniejszych postulatów oby-

<sup>40</sup> Druk nr 1735, *Archiwum, Proces legislacyjny*, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>41</sup> Pytanie z poselskiego wniosku brzmiało: „Czy wyrażasz zgodę na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom?” Druk nr 277, *Archiwum, Proces legislacyjny*, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>42</sup> We wniosku obywatelskim pytano: „Czy sprzeciwiasz się sprzedaży polskiej ziemi cudzoziemcom?”; druk nr 1032, *Archiwum, Proces legislacyjny*, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>43</sup> [www.4xTAK.pl](http://www.4xTAK.pl), 25 lutego 2005 r.

watelskiego projektu, ale mobilizacja wokół zbierania podpisów nad wnioskiem, a zwłaszcza późniejszy monitoring prac komisji, przyczyniły się do stworzenia Akcji Wyborczej Solidarność.

Natomiast praktyka pozostałych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych podjętych po 1999 r. (przyjęcie ustawy) obejmuje ok. 50 inicjatyw, z których w dwunastu przypadkach udało się zebrać wymagane 100 tys. podpisów, a pozytywny finał w postaci uchwalenia ich przez Sejm znalazły następujące projekty:

- o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju — ustawa wpłynęła 10 kwietnia 1999 r., została uchwalona 6 lipca 2001 r. (głosowanie: 412 za, 3 przeciw, 3 głosy wstrzymujące);
- o Fundacji Edukacji Narodowej — wpłynęła 15 grudnia 2000 r., uchwalona 27 lipca 2001 r. (głosowanie: 209:150:9);
- o zmianie ustawy Karta Nauczyciela — wpłynęła 12 marca 2001 r., uchwalona 24 sierpnia 2001 r. (głosowanie: 227:18:97);
- o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy — Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw — wpłynęła 18 czerwca 2002 r., uchwalona 18 lipca 2002 r. (głosowanie: 414:1:0);
- o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu — wpłynęła 29 kwietnia 2003 r., uchwalona 16 kwietnia 2004 r. (głosowanie: 295:108:3).

Do Sejmu wpłynęły także obywatelskie projekty ustaw: o zmianie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (wpłynęła 8 marca 2001 r.); o Powszechnym Funduszu Stypendialnym (27 lipca 2001 r.); o Kodeksie karnym (11 lipca 2002 r.); o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej (14 lutego 2003 r.); o utworzeniu województwa środkowopomorskiego (30 stycznia 2004 r.); o zmianie ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej (5 lipca 2004 r.); o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (5 sierpnia 2004 r.)<sup>44</sup>. Zgodnie z procedurą projekt ustawy obywatelskiej wraz z wnioskiem o wszczęcie przez Sejm procesu legislacyjnego trafia do marszałka Sejmu. Jeśli w projekcie ustawy nie ma uchybień formalnych, w ciągu trzech miesięcy marszałek kieruje projekt ustawy do pierwszego czytania. Jeśli projekt nie doczekał się zakończenia postępowania ustawodawczego przed upływem kadencji Sejmu, zostaje rozpatrzony przez Sejm następnej kadencji w ciągu pierwszych sześciu miesięcy<sup>45</sup>.

Lista rozpoczętych inicjatyw obywatelskich jest długa i obejmuje rozległą problematykę. Zbierano także podpisy pod projektami ustaw o rzeczniku praw pacjenta, o Funduszu Alimentacyjnym, o Państwowej Inspekcji Pracy, o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu, świadczeniach przedemerytalnych, wiel-

<sup>44</sup> Na podstawie: Archiwum, Proces legislacyjny, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>45</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 122.

kopowierzchniowych obiektach handlowych, o ulgach na przejazdy transportem publicznym, o Dniu Flagi<sup>46</sup>.

Na szczeblu lokalnym ustawy samorządowe nie przewidują inicjatyw obywatelskich, niemniej w statutach niektórych miast wprowadzono zapisy umożliwiające korzystanie z tej formy demokracji bezpośredniej grupom obywateli (we Wrocławiu wymaganych jest 3 tys. podpisów pod wnioskiem, w Toruniu 150, w Chełmży 100). Składane przez nich projekty uchwał dotyczą spraw terenowych (np. zwiększenie liczby punktów sprzedaży alkoholu) lub środowiskowych (wystąpienie prezydenta miasta do urzędu skarbowego w sprawie podatku spadkowego od dziedziczonych kamienic z lokatorami). Mieszkańcy rzadko jednak korzystają z przysługującego im prawa, a ich projekty uchwał nie zawsze uzyskują aprobatę rad (odrzucono np. propozycję nadania herbu jednego z toruńskich osiedli)<sup>47</sup>.

Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze mają w III RP bardzo krótką tradycję. Są jednak ważnym instrumentem oddziaływania opozycji na władze, sprzyjają także kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Jest to tym bardziej istotne, kiedy przypomnimy niewielki zakres konsultacji społecznych — kolejnej formy demokracji bezpośredniej. Zapisy normatywne w tej sprawie wprowadzono do ustawy o samorządzie terytorialnym nowelizacją z 2 lutego 1996 r.<sup>48</sup> Mimo ustrojowych podstaw, konsultacje w lokalnych wspólnotach nie przybrały charakteru stałej procedury o instytucjonalnym kształcie. Niektóre organy unormowały tę kwestię wprowadzając stosowny zapis do statutu. Rzadko kiedy konsultacje przybierały charakter powszechnych głosowań, choć zdarzyło się np. w powiecie tureckim i w Gorzowie Wielkopolskim, że tamtejsze władze rozważając podjęcie inicjatywy zmiany nazwy powiatu (miasta) poprzedziły swoje działania konsultacjami. Konsultacyjny charakter miało za to wiele referendum lokalnych. Znaczenie tej formy demokracji może też zwiększyć wejście Polski do Unii Europejskiej. W orzecznictwie sądowym spotykamy częstsze odwoływanie się do unijnego prawodawstwa. W sprawach samorządowych jest to przede wszystkim Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, która zobowiązuje do przeprowadzania konsultacji społecznych przy ważnych decyzjach, bezpośrednio dotyczących mieszkańców (np. zmiana nazwy ulicy)<sup>49</sup>.

Wprawdzie konstytucja nie przewiduje konsultacji ogólnokrajowych, jednak mamy do czynienia z konsultacjami środowiskowymi w przypadku niektórych ustaw. Jednocześnie poprzez środki komunikacji (internet, telewizja, radio, telefony) przeprowadzane były sporadycznie szerokie konsultacje adresowane do wszystkich obywateli<sup>50</sup>.

Na zakończenie należy jeszcze wspomnieć o najbardziej klasycznej formie demokracji bezpośredniej, jaką w polskich warunkach jest zgromadzenie wiejskie. Funkcjo-

<sup>46</sup> M. Bunda, *Sami sobie*, „Polityka” z 2005 r., nr 9.

<sup>47</sup> I. Walencik, *Mieszkańcy proponują, rady przyjmują*, „Rzeczpospolita” z 2004 r., nr 297.

<sup>48</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.

<sup>49</sup> R. Horbaczewski, *Najpierw konsultacje, potem decyzje*, „Rzeczpospolita” z 2004 r., nr 306.

<sup>50</sup> Tak było np. przed referendum akcesyjnym, kiedy Polacy mogli składać propozycje co do treści pytania referendalnego w uruchomionej przez rząd bezpłatnej infolinii.

nuje ono jedynie na terenie sołectwa (jednostki pomocniczej gminy) w oparciu o art. 36 ustawy o samorządzie gminy, ustanawiającym zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy sołectwa.

## VII. PRÓBA OCENY

Oceniając prawny dorobek piętnastu lat polskiej demokracji w jej bezpośrednim wydaniu należy wskazać na kluczowe rozwiązania zawarte w ustawach ustrojowych (konstytucja, ustawy samorządowe). Umożliwiają one ustawowe wdrożenie referendów oraz innych form demokracji bezpośredniej, choć zawierają także pewną niespójność. W Konstytucji RP mamy bowiem wyrażony nadrzędny charakter władzy przedstawicielskiej. Mówi o tym art. 4, pkt 2: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. W 2003 r. przy okazji przygotowań do referendum akcesyjnego eksperci podkreślali, że droga parlamentarna ma pierwszeństwo przed referendum, ponieważ w ustawie zasadniczej odrzucono możliwość obligatoryjności przeprowadzenia tego referendum: „O fakultatywności referendum prócz wspomnianego zwrotu «może» rozstrzyga to, że jego ewentualny wybór jako drogi wyrażenia zgody na ratyfikację należy do Sejmu”<sup>51</sup>.

Tymczasem w ustawach samorządowych (gmina, powiat, województwo) to właśnie głosowanie powszechne jest na pierwszym miejscu (władza przedstawicielska znajduje się w dalszej kolejności). Tak też interpretuje ustawę orzeczenie NSA z 19 marca 1997 r., w którym sąd uznał, że referendum gminne jest jedną z władz jednostki samorządowej i to władzą najwyższą. W ten sposób instytucja referendum przejmowała w określonej sprawie kompetencje zarządu, rady, sejmiku. A ustawowe zastrzeżenie określonych materii do „wyłącznej właściwości rady nie skutkuje w stosunku do mieszkańców wyrażających swą wolę w drodze referendum”<sup>52</sup>.

Wykazana niespójność nie miała jednak większego wpływu na polskie prawo ustrojowe, które umożliwiło ustawowe doprecyzowanie najważniejszych instrumentów demokracji bezpośredniej. Dotyczy to nie tylko ustaw o referendach krajowych i lokalnych, ale także ustawy o inicjatywie obywatelskiej. Eksperci podkreślają znaczenie tej inicjatywy jako *ważnego elementu wykonywania swoich uprawnień przez obywateli*<sup>53</sup>. Prakseologiczny wymiar tych ustaw to przede wszystkim trzy referenda krajowe, około czterysta referendów lokalnych, ponad dwadzieścia inicjatyw referendalnych i kilkadziesiąt ustawowych, a także zebrania wiejskie w blisko trzydziestu tysiącach polskich sołectw. Dlatego — mimo zasygnalizowanych mankamentów — należy pozytywnie ocenić piętnastoletni dorobek polskiej demokracji bezpośredniej. I dotyczy to zarówno sfery ustrojowo-normatywnej, jak i empirycznej.

<sup>51</sup> K. Działocha, *Nie ma konstytucyjnych przeszkód*, „Rzeczpospolita” z 2003 r., nr 77.

<sup>52</sup> Fragment orzeczenia za: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 138.

<sup>53</sup> S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 57; tamże opinia Z. Czeszejko-Sochackiego o inicjatywie ludowej w Szwajcarii: Każda inicjatywa [...] pobudza uwagę i aktywność ustawodawcy i nawet wtedy, kiedy nie zostaje uwzględniona, ma wpływ na dalszy proces prawotwórczy”.

**SUMMARY**

of the article:  
Direct Democracy in Poland after 1989

This article deals with the transition of the system of government which took place in Poland after 1989 and which provided the basis for broadening of legal foundations of direct democracy. This concerns nation-wide and local referendums, all-nation people's initiative as well as local consultations. All these forms of citizens' participation in the decision-making process are guaranteed by law (the Constitution, Local Government Act, Nation-wide Referendum Act of 2003 and Local Referendum Act of 2000).

Among the factors of the development of direct democracy in Poland the most important are three referendums: on the issue of granting property rights to citizens (1996), on the adoption of the constitutional (1997), on Poland's integration with the EU (2003). Only the first referendum did not lead to a concluding result. As concerns the remaining two referendums, they proved themselves as a basic instrument of the power of the populace.

In the years 1990–2005 the use of local referendums also increased. During the first term of local governments there were 50 such referendums, during the second term more than 100, and more than 200 during the third term. During the next (fourth) term of local governments, the scope of referendum questions was extended as a consequence of the change in the procedure for election of one-person executive bodies and taking into account the interpretation of facultative referendums given in 2003 by the Constitutional Tribunal.

In the recent years the use of citizen's legislative initiative (the youngest form of direct democracy in the Third Republic of Poland) also increases. A few such initiative were subject to vote in the Sejm. Active participation of inhabitants in decision making is also enabled by local authorities by way of citizens' initiative in relation to resolutions. This relates also to social consultations which become more important at local level.

Legislative achievements and the practice of functioning of direct democracy in Poland reveals dynamic development of that form political authority. Even if the applied solutions are imperfect, both political elites and great majority of the population support the idea of direct democracy in its normative and praxeological aspects. The development of the so-called electronic democracy will obviously bring new challenges in this respect.



## TRYB PRACY RADY MINISTRÓW W LATACH 1989–2001

### I. KOLEGIALNY TRYB PRACY RADY MINISTRÓW

Kolegialność stanowi przeciwieństwo jednoosobowości (monokratyczności). W procesie decyzyjnym kolegialność prowadzi do uzgadniania stanowisk i szukania rozwiązań kompromisowych. Może to powodować optymalizację decyzji politycznych, ale też utrudniać proces decyzyjny. Tak się dzieje np. w przypadku znacznej rozbieżności zdań wśród członków organu kolegialnego dotyczących tej samej kwestii<sup>1</sup>.

Rada Ministrów jest organem, który przed Sejmem ponosi solidarną odpowiedzialność polityczną. Zasada solidarnej odpowiedzialności wymusza na Radzie Ministrów kolegialne formy podejmowania decyzji<sup>2</sup>. Kompetencje określone w konstytucji rząd może wykonywać w wyniku uzgodnienia wspólnego stanowiska przez wszystkich jego członków<sup>3</sup>.

Przepisy konstytucyjne z lat 1989–1992<sup>4</sup> nie określały sposobu funkcjonowania Rady Ministrów. Zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi tamtego okresu, rząd na czele z premierem wykonywał zadania określone w art. 41 Konstytucji z 1952 r. Powyższy przepis stanowił, że wykonywanie przyznanych przez konstytucję kompetencji należało do Rady Ministrów, tzn. wszystkich jej członków. W myśl art. 38 ust. 2 Konstytucji „Rada Ministrów odpowiadała i zdawała sprawę ze swojej działalności przed Sejmem”. Solidarna odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed pierwszą izbą parlamentu „wymuszała” kolegialne działanie rządu.

Artykuł 53 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Pol-

<sup>1</sup> J. Leńczuk, *Kolegialność*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 2, red. W. Skrzydło i M. Chmaj, Kraków 1999, s. 138.

<sup>2</sup> E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 146.

<sup>3</sup> W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 47–48.

<sup>4</sup> Zob. Konstytucja z 1952 r. w brzmieniu: ustawy z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101); ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444); ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94); ustawy z dnia 11 kwietnia 1990 r. zmieniającej ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. Nr 29, poz. 171); ustawy z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. Nr 67, poz. 397); ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r. Nr 41, poz. 176); ustawy z dnia 18 października 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 514) oraz ustawy z dnia 30 lipca 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r. Nr 75, poz. 367).

skiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>5</sup> w dziedzinie funkcjonowania Rady Ministrów zawierał dwa ważne postanowienia. Zgodnie z pierwszym Rada Ministrów działała na zasadzie kolegalności, drugie natomiast stanowiło, że organizację i tryb pracy Rady Ministrów określała ustawa.

Wprowadzenie zasady kolegalności funkcjonowania Rady Ministrów miało bardzo istotne znaczenie. Tylko kolegalnie Rada Ministrów mogła wykonywać przyznane jej w konstytucji kompetencje<sup>6</sup>. W związku z tym nikt z wieloosobowego gremium, jakim jest Rada Ministrów, nie mógł działać w zastępstwie tego kolegium bez jakiegoś szczególnego upoważnienia. Ponadto każdy członek kolegium bez względu na pozycję w rządzie miał taki sam współudział w wykonywaniu kompetencji konstytucyjnych<sup>7</sup>. „Pojęcie kolegalności działania Rady Ministrów oznacza system relacji pomiędzy członkami Rady Ministrów w zakresie funkcjonowania rządu w całości. Nie można więc postrzegać tej zasady jako samej techniki podejmowania decyzji przez Radę Ministrów, która jako organ kolegalny powinna podejmować decyzje w drodze dyskusji członków rządu i w formie głosowania osobistego”<sup>8</sup>. W takiej sytuacji warto się zastanowić, czy zasada kolegalności przyjęta w Małej Konstytucji nie zderzała się z innymi normami konstytucyjnymi.

Wzmacniając pozycję premiera w stosunku do pozostałych członków Rady Ministrów, wprowadzając do składu rządu kategorie członków o różnym statusie i jednocześnie wprowadzając do Ustawy konstytucyjnej zapis, że rząd działa kolegalnie, ustawodawca konstytucyjny wykazał się pewną niekonsekwencją. Oczywiście jest, że skoro Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność przed Sejmem, to wpływ na podejmowane decyzje mają wszyscy jej członkowie. Pojawia się tylko pytanie: czy ministrowie, którzy nie kierują tzw. „strategicznymi resortami”<sup>9</sup> lub ministrowie bez teki mogą przeciwstawić się — w określonej sprawie — stanowisku premiera, realizującego zaprezentowaną w *exposé* linię polityczną rządu lub ministra kluczowego resortu? Formalnie wszystkim członkom rządu Mała Konstytucja z 1992 r. gwarantowała taki sam współudział w wykonywaniu zadań Rady Ministrów. W związku z tym wszyscy powinni działać na tych samych zasadach i mieć taki sam wpływ na decyzje Rady Ministrów służące wykonywaniu przyznanych jej kompetencji.

Zapewne na wprowadzenie do Ustawy konstytucyjnej zasady kolegalnego działania Rady Ministrów wywarło w praktyce istnienie gabinetów składających się z kilku ugrupowań politycznych. Aby zapewnić wszystkim partnerom koalicyjnym równy status, ustawodawca konstytucyjny wprowadził zasadę kolegalnego działania Rady Ministrów.

<sup>5</sup> Zob. Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1994, s. 331.

<sup>7</sup> Zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 53, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, s. 5–9.

<sup>8</sup> E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, *op. cit.*, s. 147.

<sup>9</sup> Obecnie jako „strategiczne resorty” uznaje się resorty: finansów, gospodarki, skarbu, rolnictwa oraz leśnictwa — na podstawie informacji uzyskanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W jaki sposób Rada Ministrów funkcjonowała, tzn. w jaki sposób i w jakim trybie organizowała swoje prace, Mała Konstytucja nie określała i odsyłała do ustawy. Z powyższego wynika, że o organizacji i trybie działania rządu decydował parlament. Artykuł 54 ust. 2 Małej Konstytucji stanowił, że w zakresie wykonywania swoich konstytucyjnych uprawnień Rada Ministrów mogła podejmować uchwały. A zatem w ustawie i w uchwałach powinna zostać określona organizacja i tryb pracy rządu.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie przyjęła rozwiązań dotyczących trybu działania Rady Ministrów zawartych w Małej Konstytucji z 17 października 1992 r., zgodnie z którymi Rada Ministrów działała na zasadzie kolegalności, a organizację i tryb jej pracy określała ustawa<sup>10</sup>. Zdaniem Andrzeja Kuliga, kolegalność działania Rady Ministrów przestała być normą konstytucyjną, dlatego że zbyt mocno kolidowała z silną pozycją premiera<sup>11</sup>.

W myśl art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP Rada Ministrów uzyskała kompetencję do samodzielnego określania organizacji i trybu swojej pracy. Zgodnie z tym artykułem rząd może to czynić w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Jednak na podstawie obecnie obowiązującej Konstytucji RP nie można stwierdzić, że zasada — o której stanowił art. 53 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r., tj. kolegalności działania rządu — została całkowicie odrzucona<sup>12</sup>. Konstytucja RP nie wyklucza zasady kolegalnego działania Rady Ministrów,<sup>13</sup> tylko zasadę tę w znacznym stopniu ogranicza. W związku z tym ustawodawca konstytucyjny zdecydował się o niej nie wspominać<sup>14</sup>. W czym wyraża się ograniczenie zasady kolegalności? Po pierwsze, nastąpiło wzmocnienie pozycji ustrojowej premiera. Pozycja szefa rządu upodobniła się do pozycji kanclerza w systemie kanclerskim<sup>15</sup>. Po drugie, ministrowie resortowi mają znacznie większe kompetencje (kierują działem administracji rządowej, wydają rozporządzenia) niż ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez prezesa Rady Ministrów potocznie zwani ministrami „bez teki”. A przecież „Zasada kolegalności działania podkreśla koncepcję ustrojową rządu jako kolegium złożonego z równouprawnionych ministrów”<sup>16</sup>.

Należy podkreślić, że spośród regulacji konstytucyjnych obowiązujących między wrześniem 1989 r. a październikiem 2001 r. tylko Mała Konstytucja z 1992 r. w sprawie trybu działania rządu przyjmowała zasadę kolegalności. Konstytucja z 1952 r. nie

<sup>10</sup> Zob. art. 153 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

<sup>11</sup> A. Kulig, *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 272–273.

<sup>12</sup> W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 1998, s. 200.

<sup>13</sup> Zasada kolegalności łączy się z systemem parlamentarno-gabinetowym.

<sup>14</sup> W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Prawo konstytucyjne...*, s. 355.

<sup>15</sup> Por. P. Sarnecki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych – Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 187–190.

<sup>16</sup> Zob. R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło i R. Mojak, Lublin 1998, s. 67.

określała sposobu funkcjonowania Rady Ministrów i obecna Konstytucja RP z 1997 r. też nie określa tej zasady. Pomimo tego kolegalność — co podkreślano — należy wywodzić już z solidarnej odpowiedzialności Rady Ministrów przed Sejmem<sup>17</sup>. Dlatego nieprzypadkowo zasada kolegalnego rozpatrywania spraw i podejmowania określonych rozstrzygnięć w ramach posiadanych przez Radę Ministrów kompetencji, została określona w § 1 ust. 1 uchwały nr 160 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu<sup>18</sup> oraz w § 2 ust. 1 uchwały Rady Ministrów nr 18 z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów<sup>19</sup>. Należy dodać, że w uchwalonym w listopadzie 1987 r. regulaminie prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu tryb kolegalny był jedynym trybem, w jakim mógł działać rząd; natomiast w latach 1983–1988 kurenda została wyeliminowana z regulaminu prac Rady Ministrów<sup>20</sup>. Długo oczekiwana ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów<sup>21</sup> rozwinęła konstytucyjną zasadę kolegalności funkcjonowania rządu, która została określona w art. 53 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r.: zgodnie z art. 2 ust. 1 tej regulacji rząd mógł wykonywać przyznane mu zadania i kompetencje na posiedzeniach, w czasie których rozpatrywał sprawy i podejmował rozstrzygnięcia<sup>22</sup>. W świetle § 1 ust. 2 uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. regulamin prac Rady Ministrów<sup>23</sup>, Rada Ministrów — w granicach przyznanych jej kompetencji — rozpatrywała sprawy w trybie, który zapewniał kolegalne podejmowanie rozstrzygnięć, a także ustalanie i realizowanie jednolitej polityki rządu.

Zdaniem Grzegorza Rydlewskiego, kolegalny sposób funkcjonowania Rady Ministrów powoduje, że „w fazie rozstrzygania zasadniczego znaczenia nabiera sprawność działania, jak również zdolność podporządkowania dokonywanych wyborów całościowej strategii programowej”<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Wyczerpująco na temat odpowiedzialności Rady Ministrów przed Sejmem zob. Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998.

<sup>18</sup> Zob. M.P. z 1987 r. Nr 38, poz. 331; zm. M.P. z 1988 r. Nr 32, poz. 289.

<sup>19</sup> Zob. M.P. z 1991 r. Nr 7, poz. 47.

<sup>20</sup> Zob. Uchwała nr 93 Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1983 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania normatywnych aktów prawnych (M.P. z 1983 r. Nr 27, poz. 152). Por. z § 6 ust. 1 i 2 uchwały nr 113 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. z 1969 r. Nr 30, poz. 223) oraz z § 20a ust. 1, 2 i 3 uchwały nr 195 Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1988 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. z 1988 r. Nr 32, poz. 289).

<sup>21</sup> Zob. Dz.U. Nr 106, poz. 492.

<sup>22</sup> Na ten temat także W. Skrzydło, *Ustawa o Radzie Ministrów*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCLVII, pod red. J. Trzecińskiego i B. Banaszaka, Wrocław 1997, s. 224.

<sup>23</sup> Zob. M.P. z 1997 r. Nr 15, poz. 144; zm. M.P. z 1998 r. Nr 12, poz. 202; zm. M.P. z 1999 r. Nr 32, poz. 498; zm. M.P. z 2001 r. Nr 33, poz. 547.

<sup>24</sup> G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 191.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku rząd stał się głównym miejscem podejmowania decyzji w sprawach polityki państwa<sup>25</sup>. Zróżnicowanie polityczne poszczególnych gabinetów, a także ogrom spraw wymagających podjęcia decyzji doprowadziło do tego, że tryb pracy Rady Ministrów stał się problemem merytorycznym<sup>26</sup>. W związku z zaistniałą sytuacją rząd musiał zwiększyć efektywność posiedzeń i ograniczyć czas ich trwania. Osiągnięciu wyżej wymienionych celów miały służyć rozwiązania, które zawarto w regulaminach prac Rady Ministrów z 12 lutego 1991 r.<sup>27</sup> i 25 lutego 1997 r.<sup>28</sup> oraz w ustawie o Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 r.<sup>29</sup> Polegały one na: precyzyjnym uregulowaniu wymagań, jakie musiały spełnić dokumenty, które miały być rozpatrywane przez rząd; zawiadamianiu z wyprzedzeniem o terminie posiedzenia oraz informowaniu o porządku obrad uczestników posiedzeń Rady Ministrów; wprowadzeniu obowiązku ustosunkowywania się do przedłożonych projektów przed posiedzeniem; ustaleniu stałego scenariusza rozpatrywanych spraw z podziałem na sprawy w pełni uzgodnione oraz te, do których dołączono protokół rozbieżności lub uwagi poszczególnych ministrów; a także sposobu podejmowania decyzji, tj. w drodze uzgodnienia lub wobec niemożności osiągnięcia konsensu poprzez głosowanie. Powyższe rozwiązania przyczyniły się do tego, że w praktyce rozpatrywanie wielu spraw następowało jeszcze przed posiedzeniem rządu, a w czasie obrad głównie dochodziło do ostatecznych rozstrzygnięć kwestii, których nie udało się przed nim uzgodnić. W związku z tym posiedzenie przestało być wyłącznym miejscem do podejmowania „wspólnych” decyzji przez członków Rady Ministrów.

Bardzo istotna dla kolegialnego funkcjonowania rządu jest także obecność jego stałych uczestników w czasie obrad. Brak wymaganego kworum, tj. przynajmniej połowy członków Rady Ministrów, uniemożliwia podjęcie decyzji. Natomiast nieobecność poszczególnych ministrów na posiedzeniu osłabia zdolność gabinetu rządowego do wspólnych działań. Wyposażenie premiera w środki dyscyplinujące ministrów do uczestnictwa w obradach Rady Ministrów nie wynika wyłącznie z kierowniczej roli szefa rządu, ale stanowi też ochronę kolegialności jej działania<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Ośrodek podejmowania decyzji politycznych jest określany jako „grupa rządząca, która skupia osoby sprawujące funkcje władcze i zarazem stanowiące polityczne kierownictwo danego państwa dzięki możliwości podejmowania decyzji politycznych”. Zob. Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 81.

<sup>26</sup> G. Rydlewski, *Rządowy system...*, s. 191.

<sup>27</sup> Zob. M.P. z 1991 r. Nr 7, poz. 47.

<sup>28</sup> Zob. M.P. z 1997 r. Nr 15, poz. 144; zm. M.P. z 1998 r. Nr 12, poz. 202; zm. M.P. z 1999 r. Nr 32, poz. 498; zm. M.P. z 2001 r. Nr 33, poz. 547.

<sup>29</sup> Zob. Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492.

<sup>30</sup> Członkowie Rady Ministrów zostali zobowiązani do informowania prezesa Rady Ministrów o każdym wyjeździe, z którym wiązała się ponadjednodniowa nieobecność w siedzibie kierowanego przez nich urzędu. Na ponadtrzydniowe wyjazdy, w tym wyjazdy zagraniczne, osoby wchodzące w skład gabinetu rządowego musiały uzyskać zgodę szefa Rządu (§ 34 ust. 1). Powyższy wymóg był niewątpliwie podyktowany tym, że premier tylko w uzasadnionych przypadkach mógł zwolnić członka Rady Ministrów z udziału w posiedzeniu (§ 35 ust. 1). Zob. uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. regulamin prac Rady Ministrów (M.P. Nr 15, poz. 144 z późn. zm.).

Należy zwrócić uwagę na takie podejmowanie przez rząd decyzji, które — zgodnie z regulacjami prawnymi — mogły zapadać w drodze uzgodnienia. W przypadku niemożności osiągnięcia przez Radę Ministrów konsensu w stosunku do sprawy będącej przedmiotem rozpatrzenia, premier lub jego zastępca, który prowadził obrady, mogli zdecydować, że rozstrzygnięcie nastąpi większością głosów członków gabinetu rządowego. Nie ulega wątpliwości, że zbyt częste stosowanie tego środka mogło i może doprowadzić do sytuacji, której następstwem będzie utrata lub osłabienie zdolności do jednolitego działania Rady Ministrów. Sytuacja taka sprzyja bowiem powstaniu grupy członków rządu przegłosowanych w kilku kolejnych sprawach i może przyczynić się nawet do rozpadu koalicji rządowej, jeśli linia podziału głosów pokryje się z układem koalicyjnym<sup>31</sup>. Nie należy też wykluczać, że w wyniku rozstrzygnięcia określonej sprawy w drodze głosowania przegłosowanym będzie sam prezes Rady Ministrów, a to już prowadzi do sytuacji patowej — rzecz jasna dla premiera — ponieważ osłabia jego pozycję.

Na zakończenie warto dodać, że w świetle art. 21 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów z 1996 r. członkowi Rady Ministrów przysługuje prawo zgłoszenia do protokołu stanowiska odrębnego w stosunku do rozstrzygnięcia podjętego na tym posiedzeniu rządu. Nie ulega wątpliwości, że takie uprawnienie także osłabia zdolność Rady Ministrów do podejmowania działań wspólnych.

## II. OBIEGOWY TRYB PRACY RADY MINISTRÓW

Zgodnie z regulaminem prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu z 1987 r., Rada Ministrów mogła przyjmować dokumenty rządowe i podejmować rozstrzygnięcia w trybie obiegowym, na zasadzie pełnego uzgodnienia stanowisk, a przede wszystkim za pośrednictwem stałych komitetów Rady Ministrów (§ 20a ust. 1)<sup>32</sup>. Przyjęty poza

<sup>31</sup> Na ten temat także G. Rydlewski, *Rządowy system ...*, s. 192.

<sup>32</sup> W okresie od 12 września 1989 r. (powołanie rządu Tadeusza Mazowieckiego) do 19 października 2001 r. (złożenie dymisji rządu przez premiera Jerzego Buzka) występowało 20 stałych komitetów. Organy te przede wszystkim uczestniczyły w przygotowywaniu określonych decyzji rządowych. Szczególnie istotnym uprawnieniem, które komitetom przyznał art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, było uzgadnianie stanowisk członków Rady Ministrów oraz inicjowanie i przygotowywanie rozstrzygnięć w poszczególnych dziedzinach polityki rządu. Na posiedzeniach komitetów odbywają się zinstytucjonalizowane uzgodnienia międzyresortowe, tzn. uzgodnienia między wnioskodawcą a podmiotem wnoszącym uwagi do projektu dokumentu rządowego. Zob. K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2001. Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2005, s. 198–199. Komitety będące wewnętrznymi kolegialnie działającymi organami Rady Ministrów dokonują rekomendacji projektów dokumentów rządowych: z zaleteniem, z rozbieżnością, bez rozbieżności. Należy podkreślić, że stanowisko wypracowane przez komitety nie jest wiążące dla rządu. Z relacji specjalistów z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że niekiedy na posiedzeniu komitetu są zgłaszane uwagi do treści projektu dokumentu rządowego, które później nie są przedstawiane na posiedzeniu rządu. Polega to na tym, że po zadaniu pytania przez premiera podczas obrad rządu, odnośnie do zastrzeżeń zgłoszonych na posiedzeniu komitetu do treści projektu dokumentu rządowego, zapada cisza. W związku z tym zgłoszone na komitecie uwagi nie są wnoszone do dokumentu.

posiedzeniem rządu dokument lub podjęte rozstrzygnięcie wymagało podpisu premiera lub upoważnionego wiceprezesa Rady Ministrów (§ 20a ust. 2 i § 20 ust. 2). O wykazie spraw rozpatrzonych w trybie obiegowym rząd był informowany na najbliższym posiedzeniu (§ 20 a ust. 3). W praktyce był to obowiązek sekretarza Rady Ministrów.

W myśl obowiązującej wówczas regulacji rząd poza posiedzeniem nie mógł rozpatrywać przede wszystkim: projektów ustaw, projektów dokumentów rządowych wnoszonych do Sejmu na podstawie przepisów szczególnych, projektów rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów o charakterze wykonawczym do ustaw, projektów uchwał dotyczących węzłowych spraw państwa i gospodarki oraz projektów planów pracy rządu i programów rządowych (§ 15 ust. 1).

Należy podkreślić, że przepisy wcześniej wymienionego regulaminu nie określały terminu potrzebnego na zajęcie stanowiska wobec dokumentu rządowego lub rozstrzygnięcia, których przyjęcie następowało w trybie obiegowym. W praktyce takie rozwiązanie sprzyjało dogodnemu dla rządu kształtowaniu tempa prac Rady Ministrów w sprawach, które były rozpatrywane w trybie tzw. kurendy.

W lutym 1991 r. został przyjęty nowy regulamin prac Rady Ministrów, którego przepisy obowiązywały w okresie działania rządu: Jana Krzysztofa Bieleckiego, Jana Olszewskiego, Hanny Suchockiej, Waldemara Pawlaka, Józefa Oleksego oraz przez ponad rok Włodzimierza Cimoszewicza. Zgodnie z tą regulacją przyjmowanie dokumentów rządowych i podejmowanie rozstrzygnięć przez Radę Ministrów, z wyjątkiem projektów ustaw, mogło następować w trybie obiegowym, z tym że termin do zajęcia stanowiska nie mógł być krótszy niż trzy dni (§ 24 ust. 1). W przypadku stwierdzenia przyjęcia dokumentu lub podjęcia rozstrzygnięcia w drodze kurendy, dokument był przedkładany do podpisu prezesowi Rady Ministrów (§ 24 ust. 2). Obowiązek przedstawiania rządowi na najbliższym posiedzeniu wykazu spraw, których rozpatrzenie nastąpiło w trybie obiegowym, spoczywał na sekretarzu Rady Ministrów (§ 24 ust. 3).

W praktyce nastąpiła jednak próba rozpatrzenia projektu ustawy w trybie obiegowym. Przypadek ten miał miejsce w okresie funkcjonowania gabinetu J. Oleksego. W dniu 5 kwietnia 1995 r. rozesłano członkom Rady Ministrów do rozpatrzenia „obiegiem” projekt ustawy o zmianie ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych. Do wyżej wymienionego projektu dołączono prośbę o wniesienie ewentualnych uwag do dnia 11 kwietnia 1995 r., a także adnotację — „obieg potwierdzony”<sup>33</sup>. Według specjalistów z Kancelarii Prezesa RM tzw. „obieg potwierdzony” dodatkowo wymuszał na członkach rządu pisemne potwierdzenie zajmowanego stanowiska. Ostatecznie omawiany projekt ustawy nie został przyjęty w trybie obiegowym, tylko na posiedzeniu Rady Ministrów<sup>34</sup>. Można przypuszczać, że przyczyną

<sup>33</sup> Na podstawie: Spis projektów ustaw z inicjatywy Rady Ministrów z 1995 r. udostępniony w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>34</sup> Na podstawie zapisu w Protokole ustaleń nr 12 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 11 kwietnia 1995 r., Archiwum Akt Jawnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dalej: [AAJKPRM], numer spisu zdawczo-odbiorczego 2996, dalej: nr sp. zd-o / pozycja 12.

takiego stanu rzeczy były uwagi członków rządu zgłoszone pod adresem projektu, których wnioskodawca nie chciał uwzględnić, lub odmowa pisemnego potwierdzenia stanowiska, co spowodowało zdyskwalifikowanie obiegu.

Nie ulega wątpliwości, że próba przyjęcia przez rząd projektu ustawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk była niezgodna z obowiązującym wówczas regulaminem prac Rady Ministrów (§ 24 ust. 1). Jednak należy podkreślić, że regulamin jest uchwałą rządu, która określa ogólne ramy jego działania; sposób funkcjonowania gabinetów rządowych kształtuje praktyka. Wydaje się, że pewne odstępstwo od przepisów regulaminu prac Rady Ministrów nie jest niebezpieczne, dopóki nie staje się regułą działania gabinetu rządowego.

W dniu 25 lutego 1997 r. rząd W. Cimoszewicza przyjął nowy regulamin prac Rady Ministrów. Przepisy dotyczące kurendy, które zawarto w tej uchwale, obowiązywały także w okresie działania gabinetu Jerzego Buzka. Zgodnie z niniejszą regulacją prezes Rady Ministrów mógł — z własnej inicjatywy albo na wniosek uprawnionego organu<sup>35</sup> lub sekretarza Rady Ministrów — zarządzić rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego lub określonej sprawy w trybie obiegowym (§ 30 ust. 1). Projekt dokumentu rządowego lub rozstrzygnięcia, skierowany do rozpatrzenia w trybie obiegowym, uznawano za przyjęty, jeśli wszyscy członkowie rządu wyrazili pisemną zgodę na przyjęcie dokumentu lub zaproponowaną treść rozstrzygnięcia bez żadnych zastrzeżeń, a także nie zgłosili uwag lub zastrzeżeń do projektu w wymaganym terminie. W przypadku zgłoszenia uwag lub zastrzeżeń, które nie zostały uwzględnione lub wyjaśnione, projekt dokumentu albo rozstrzygnięcia był kierowany do rozpatrzenia przez rząd na posiedzeniu Rady Ministrów (§ 30 ust. 3).

Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że przyjęcie dokumentu rządowego lub podjęcie rozstrzygnięcia w trybie kurendy jest dość trudne, ponieważ każda zgłoszona przez członka rządu uwaga automatycznie dyskwalifikuje obieg. Jednak w praktyce można było zapobiec dyskwalifikacji obiegu poprzez skierowanie na drogę kurendy już uzgodnionych pomiędzy resortami dokumentów rządowych. Powyższe rozwiązanie uznał za zasadne gabinet H. Suchockiej w czasie pierwszych obrad<sup>36</sup>. Należy podkreślić, że regulamin z 1997 r. utrzymał w mocy rozwiązania zawarte w regulaminie z 1991 r. dotyczące co najmniej trzydniowego terminu na zajęcia stanowiska wobec sprawy skierowanej do rozpatrzenia w trybie obiegowym (§ 30 ust. 2) oraz obowiązku przedstawiania przez sekretarza Rady Ministrów członkom Rady Ministrów wykazu dokumentów rządowych oraz spraw rozpatrzonych przez

<sup>35</sup> Pod pojęciem „uprawnionego organu” należy rozumieć m.in.: pozostałych członków Rady Ministrów, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pełnomocników rządu, a także szefów organów administracji państwowej, nad którymi pieczę sprawuje, lub w okresie, w którym istniały, sprawował prezes RM, np. Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast czy Agencja Rynku Rolnego; ponieważ m.in. te osoby mają prawo inicjowania projektów dokumentów, które rozpatruje rząd. W praktyce wyżej wymienione podmioty przy wnoszeniu projektu określonego dokumentu wnioskują o tryb jego rozpatrzenia.

<sup>36</sup> Na podstawie zapisu w protokole ustaleń nr 28 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 14 lipca 1992 r., [AAJKPRM], nr sp. zd-o 2903, poz. 31.

Radę Ministrów w trybie obiegowym (§ 30 ust. 4). W praktyce wykaz dokumentów przyjętych poza posiedzeniem Rządu jest umieszczany w porządku obrad rozsyłanym członkom Rady Ministrów. Ponadto w protokołach ustaleń<sup>37</sup> z posiedzeń Rady Ministrów, które obowiązkowo otrzymują członkowie Rządu, umieszcza się zapisy dotyczące dokumentów rozpatrzonych w trybie obiegowym<sup>38</sup>.

Należy przy tym wskazać, że przepisy regulaminu prac Rady Ministrów z 1997 r. nie zabraniały rozpatrywania projektów ustaw w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez członków Rządu. Jednak w czasie działania gabinetu W. Cimoszewicza nie odnotowano przypadku skierowania do rozpatrzenia w trybie obiegowym projektu ustawy. Natomiast w okresie istnienia rządu J. Buzka do rozstrzygnięcia w trybie kurendy zostało skierowanych sześćdziesiąt siedem projektów ustaw (w 1998 r. — 10, w 1999 r. — 29, w 2000 r. — 7, w 2001 r. — 21). Przy dziewięciu z nich zawarto adnotację — „tryb pilny”. Najwięcej, bo aż trzydzieści siedem projektów ustaw dotyczyło ratyfikacji umów międzynarodowych lub ich wypowiedzenia<sup>39</sup>, np. projekt ustawy z 1998 r. o ratyfikacji Traktatu o całkowitym zakazie prób jądrowych, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 września 1996 r.<sup>40</sup>; projekt ustawy z 1999 r. o ratyfikacji Konwencji o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych<sup>41</sup> oraz projekt ustawy z 2000 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Austrii o zabezpieczeniu społecznym, podpisanej w Warszawie dnia 7 września 1998 r.<sup>42</sup> Drugą pod względem liczebności grupą skierowanych do rozpatrzenia w trybie obiegowym projektów ustaw były projekty o zmianie dotychczasowych ustaw, w tym także projekty o zmianie kodeksów. Wśród osiemnastu takich projektów znalazły się m.in.: projekt ustawy z 1999 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym<sup>43</sup>; projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy<sup>44</sup> oraz projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>45</sup>. Natomiast

<sup>37</sup> Po posiedzeniu Rady Ministrów, przy zachowaniu przepisów o ochronie informacji niejawnych, zostaje sporządzony, na podstawie zapisu magnetofonowego, pełny przebieg posiedzenia, który jest wewnętrznym dokumentem roboczym Rady Ministrów. Na jego podstawie sporządza się protokół ustaleń posiedzenia Rady Ministrów o randze uchwały Rady Ministrów.

<sup>38</sup> Na podstawie informacji uzyskanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>39</sup> Na podstawie: Spis projektów ustaw z inicjatywy Rady Ministrów z lat 1997–2001, udostępniony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>40</sup> Projekt został skierowany do Sejmu w dniu 16 października 1998 r., Sejm uchwalił tę ustawę w dniu 22 stycznia 1999 r.; zob. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 136.

<sup>41</sup> Projekt został skierowany do Sejmu w dniu 12 lutego 1999 r., Sejm uchwalił tę ustawę w dniu 10 kwietnia 1999 r.; zob. Dz.U. z 1999 r. Nr 45, poz. 440.

<sup>42</sup> Projekt został skierowany do Sejmu w dniu 24 marca 2000 r., Sejm uchwalił tę ustawę w dniu 24 maja 2000 r.; zob. Dz.U. z 2000 r. Nr 53, poz. 635.

<sup>43</sup> Projekt został skierowany do Sejmu w dniu 17 września 1999 r., Sejm uchwalił tę ustawę w dniu 18 listopada 1999 r.; zob. Dz.U. z 1999 r. Nr 109, poz. 1234.

<sup>44</sup> Projekt został skierowany do Sejmu w dniu 30 sierpnia 1999 r., Sejm uchwalił tę ustawę w dniu 29 czerwca 2000 r.; zob. Dz.U. z 2000 r. Nr 60, poz. 701.

<sup>45</sup> Projekt został skierowany do Sejmu w dniu 14 maja 2001 r., Sejm uchwalił tę ustawę w dniu 24 sierpnia 2001 r.; zob. Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1405.

projektów ustaw, które od nowa normowały określone sprawy, było dwanaście. W grupie tej znalazł się m.in. projekt ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Zielonogórskiego w Zielonej Górze<sup>46</sup>.

Podniesiony problem jest w dalszym ciągu „zbyt świeży”, aby można było dotrzeć do odpowiednich materiałów i na ich podstawie ustalić — ile spośród skierowanych „do obiegu” projektów ustaw ostatecznie zostało rozpatrzonych na posiedzeniu Rady Ministrów? Jednak dokonana analiza pozwala stwierdzić, że najwięcej projektów ustaw skierowanych do rozpatrzenia w trybie obiegowym dotyczyło umów międzynarodowych. Ponadto dziewięć z sześćdziesięciu siedmiu projektów ustaw było opatrzonych klauzulą pilności. Niniejszy przykład jest dowodem na to, że w trybie obiegowym rozpatrywano także sprawy szczególnie pilne dla rządu.

Powyższe wnioski stały się inspiracją do poszukiwania odpowiedzi na następujące pytania: Jaki był liczbowy stosunek spraw rozpatrzonych na posiedzeniach, do spraw rozstrzygniętych w trybie obiegowym? Jakie kategorie spraw były kierowane do rozpatrzenia w trybie obiegowym? Czy kurenda, jako tryb działania Rady Ministrów<sup>47</sup>, odciążała rząd od rozpatrywania wszystkich spraw na posiedzeniu, czy też utrudniała jego działanie?

W celu wyjaśnienia zaistniałych wątpliwości została dokonana analiza uchwał i rozporządzeń, które zostały przyjęte w trybie obiegowym przez rządy: T. Mazowieckiego, J.K. Bieleckiego, J. Olszewskiego, H. Suchockiej, W. Pawlaka, J. Oleksego, W. Cimoszewicza i J. Buzka.

Działające pomiędzy wrześniem 1989 r. a październikiem 2001 r. Rady Ministrów rozpatrzyły 969 uchwał w trybie obiegowym (58%) z ogólnej liczby uchwał przyjętych w tym okresie przez poszczególne rządy.

Uchwały (publikowane i niepublikowane) przyjęte w drodze kurendy przez poszczególne rządy stanowiły odpowiednio: 69%, 66%, 67%, 74%, 54%, 28%, 36% i 63% ogólnej liczby rozpatrzonych uchwał. Największą aktywność na tym polu wykazał gabinet H. Suchockiej (74%), a najmniejszą Rada Ministrów kierowana przez J. Oleksego (28%). Należy także stwierdzić, że rządy „solidarnościowe” znacznie częściej niż lewicowe przyjmowały uchwały w drodze korespondencyjnego uzgadniania stanowisk.

Wyżej wymienione Rady Ministrów poza posiedzeniami rozpatrzyły 833 rozporządzenia (33%) z ogólnej liczby rządowych rozporządzeń.

Rozporządzenia Rady Ministrów przyjęte w latach 1989–2001 w trybie obiegowym stanowiły odpowiednio: 70%, 51%, 57%, 83%, 47%, 12%, 16% i 22% ogólnej liczby rozporządzeń wydanych przez poszczególne rządy. W tym przypadku także największą aktywność wykazał rząd H. Suchockiej, a najmniejszą gabinet premiera J. Oleksego.

<sup>46</sup> Projekt został skierowany do Sejmu w dniu 11 maja 2001 r., Sejm uchwalił tę ustawę w dniu 7 czerwca 2001 r.; zob. Dz.U. z 2001 r. Nr 74, poz. 785.

<sup>47</sup> Uchwała nr 195 Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1988 r. zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. z 1988 r. Nr 32, poz. 289).

Przeważająca liczba uchwał (53%), przyjętych w trybie obiegowym przez Rady Ministrów: T. Mazowieckiego, J. K. Bieleckiego, J. Olszewskiego, H. Suchockiej, W. Pawlaka, W. Cimoszewicza i J. Buzka, J. Oleksego dotyczyła zawarcia, ratyfikacji lub wypowiedzenia międzynarodowych umów, porozumień oraz protokołów. W grupie tej znalazły się m.in.: uchwała 122 Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. w sprawie wypowiedzenia wieloletniej umowy handlowej i wieloletniej umowy płatniczej z Iranem<sup>48</sup>; uchwała nr 42 Rady Ministrów z dnia 29 maja 1993 r. w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Gruzji o współpracy międzyregionalnej<sup>49</sup> oraz uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 1998 r. w sprawie ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy kulturalnej<sup>50</sup>.

Do drugiej pod względem liczebności grupy uchwał rozpatrzonych przez wyżej wymienione rządy w trybie obiegowym można zaliczyć uchwały regulujące sprawy finansowo-gospodarcze. Wśród nich znalazły się m.in.: uchwała nr 173 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 1990 oraz niektórych zasad wykonywania budżetu państwa w 1990 r.<sup>51</sup>; uchwała nr 112 Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1994 r. w sprawie udzielenia pomocy ze środków budżetowych na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw: Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL Mielec” SA<sup>52</sup> oraz uchwała nr 69 Rady Ministrów z dnia 31 października 2000 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż, poniżej wartości nominalnej, wierzytelności Skarbu Państwa w stosunku do Przedsiębiorstwa Państwowego „PZZ” SA<sup>53</sup>.

Należy dodać, że 22 uchwały — z ogólnej liczby 969 uchwał przyjętych przez poszczególne gabinety w trybie kurendy — regulowały kwestie dotyczące organizacji wewnętrznej rządu. Wśród nich była na przykład uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie powołania Komisji Rewizji Narodowego Banku Polskiego<sup>54</sup>.

Najwięcej rozporządzeń (ok. 38%) przyjętych w trybie obiegowym przez rządy, które działały w okresie pomiędzy wrześniem 1989 r. i październikiem 2001 r., dotyczyło zagadnień regulujących sprawy finansowo-gospodarcze, np. rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 1994 r. w sprawie ustanowienia kontyngentów celnych na niektóre towary przywożone z zagranicy do naprawy taboru kolejowego<sup>55</sup>; rozporządzenie Rady Ministrów z 1 sierpnia 1997 r. w sprawie ustalenia dla producentów cukru minimalnej ceny zbytu cukru na rynku krajowym<sup>56</sup> oraz rozporządzenie Rady

<sup>48</sup> Niepublikowana [AAJKPRM], syg. 39/57.

<sup>49</sup> Niepublikowana [AAJKPRM], syg. 124/2.

<sup>50</sup> Niepublikowana bez syg.

<sup>51</sup> Niepublikowana [AAJKPRM], syg. 39/51.

<sup>52</sup> Niepublikowana [AAJKPRM], syg. 127/4.

<sup>53</sup> Niepublikowana bez syg.

<sup>54</sup> Niepublikowana [AAJKPRM], syg. 129/4.

<sup>55</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 139, poz. 763.

<sup>56</sup> Dz.U. z 1997r. Nr 91, poz. 560.

Ministrów z 5 września 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia plafonów taryfowych i ilościowych na niektóre towary rolne pochodzące z Republiki Węgierskiej<sup>57</sup>.

Na drugim miejscu pod względem liczby rozporządzeń rozpatrzonych w trybie kurendy znalazły się rozporządzenia, które regulowały sprawy z zakresu administracji rządowej i samorządowej (ok. 20%) oraz szeroko rozumianych spraw socjalnych i pracowniczych (ok. 19%). Do przedstawionych w tym miejscu kategorii spraw na przykład odnosili się: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib gmin w niektórych województwach oraz nadania gminie statusu miasta<sup>58</sup>; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dodatkowych płatnych urlopów dla pracowników zatrudnionych w niektórych zakładach pracy podległych Ministrowi Przemysłu Chemicznego i Lekkiego<sup>59</sup> oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2000 r. w sprawie dodatkowych funduszy nagród za szczególne osiągnięcia w Służbie Celnej<sup>60</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że 13 rozporządzeń z ogólnej liczby 833 rozporządzeń przyjętych w trybie obiegowym dotyczyło organizacji wewnętrznej rządu. Chodzi tu na przykład o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Zadłużenia Zagranicznego wobec Zachodnich Banków Komercyjnych<sup>61</sup>.

Na zakończenie należy podkreślić, że w przypadku zmiany rządu członkowie „nowej” Rady Ministrów otrzymują pismo z zapytaniem: Czy projekty dokumentów skierowane do „obiegu”, których wnioskodawcami były osoby wchodzące w skład poprzedniego gabinetu, nie straciły na aktualności? Jeśli okaże się, że wspomniane projekty dokumentów nie zdezaktualizowały się, to nowy rząd rozpatruje je w trybie kurendy. Taki przypadek miał miejsce m.in. jesienią 2001 r. Uchwała nr 126 Rady Ministrów z dnia 11 września 2001 r. w sprawie przedłożenia Konwencji nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych, podpisanej w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r., została przyjęta przez rząd premiera Leszka Millera<sup>62</sup>.

Warto dodać, że członkowie rządu poza posiedzeniem otrzymują również tzw. dokumenty „do wiadomości”. Nie ma w nich żadnej decyzji. Wspomniane dokumenty zawierają tylko informacje np. gospodarcze. Miesiąc po rozesłaniu kieruje się je *ad acta*<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 94, poz. 1033.

<sup>58</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 100, poz. 500.

<sup>59</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 155, poz. 762.

<sup>60</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 30, poz. 373.

<sup>61</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 17, poz. 80.

<sup>62</sup> Niepublikowana, bez syg.

<sup>63</sup> Na podstawie informacji uzyskanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

### III. PODSUMOWANIE

Rozpatrywanie spraw i podejmowanie rozstrzygnięć w drodze kolegiального uzgodnienia stanowisk stanowi podstawową formę działania Rady Ministrów, a także świadczy o wewnętrznej spójności i wspólnej linii programowej rządu. Natomiast podjęcie decyzji w drodze głosowania lub zgłoszone do protokołu odrębne stanowisko członka gabinetu wskazują, że Rada Ministrów nie była zdolna do wypracowania porozumienia. Zbyt częste przypadki nieosiągania jednolitego stanowiska są sygnałem napięć w rządzie. Dyskusja i merytoryczny spór, który toczy się w trakcie uzgadniania stanowisk pomiędzy ministrami, może ujawnić mankamenty założeń, które przyjęli wnioskodawcy i w związku z tym stwarza okazję do „zrewidowania” stanowisk wnioskodawcy. Ponadto wspólne działanie daje członkom Rady Ministrów szansę przedstawienia różnych racji i punktów widzenia.

Liczbowy stosunek rozporządzeń i uchwał rozpatrzonych na posiedzeniu i poza posiedzeniem wskazuje, że rozporządzenia były przez rząd znacznie rzadziej przyjmowane w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk. Powyższe dane liczbowe sprzyjają opinii, że „obieg” spełniał istotną funkcję, ponieważ skutecznie odciążał Radę Ministrów od rozpatrywania wszystkich spraw na posiedzeniach. Aby jednak doszło do przyjęcia projektu: ustawy, rozporządzenia lub uchwały w trybie obiegowym, na treść tych projektów powinna być wyrażona zgoda przez poszczególnych członków rządu. Każda uwaga lub zastrzeżenie w stosunku do treści projektu dokumentu powodowała przerwanie trybu obiegowego i rozpatrywanie „sprawy” następowało na posiedzeniu Rady Ministrów. Należy dodać, że przyjmowanie projektów uchwał Rady Ministrów w sprawie zawarcia określonych umów międzynarodowych w trybie obiegowym w istocie nie wymagało uzgodnienia stanowisk, ponieważ zawarcie umowy międzynarodowej było konsekwencją decyzji politycznej, którą rząd podjął na posiedzeniu. Należy stwierdzić, że rozpatrywanie spraw w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk jest dla rządu bardzo dogodne. Przede wszystkim chodzi tu o przypadki, kiedy pomiędzy posiedzeniami Rada Ministrów chce pilnie przyjąć jakiś dokument lub uzgodnić stanowisko. W takich sytuacjach określona sprawa musiała zostać rozpatrzona w piątek po południu lub najpóźniej w poniedziałek rano<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Na podstawie informacji uzyskanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

**SUMMARY**

of the article:

The Procedure for Work of the Council of Ministers in 1989–2001

Among constitutional regulations existing between September 1989 and October 2001 only the Constitutional Act of 17 October 1992 on the Mutual Relations between the Legislative and Executive Institutions of the Republic of Poland and on Local Self-Government (so-called Small Constitution) applied the principle of collegiality to the procedure of Government operation. The Basic Laws of 1952 and 1997 do not specify the manner of functioning of the Council of Ministers. Nevertheless, collegiality should be inferred from shared responsibility of the Council of Ministers before the Sejm. The constitutional principle of collegiality in the functioning of the Council of Ministers, as specified in Article 53 (3) of the Small Constitution of 1992 was developed in 1996 by the Act on the Council of Ministers. In accordance of that Act, the Government was allowed to perform the tasks and powers conferred on it, at sittings in the course of which it examined individual matters and made decisions.

Also the rules of procedures of the Council of Ministers, in force in the years 1989–2001, stated the Council of Ministers would adopt government documents and make decision out of sittings of the Government according to a “circular” procedure to reach full accord. It should be noticed that until the coming into force of the rules of procedure of the Council of Ministers dated 25 February 1997, circular procedure were allowed for adoption of government documents and making decisions by the Council of Ministers (except for adoption of government bills). The Government of Mr. Buzek was the first one to refer government bills for consideration in accordance with the circular procedure (31 October 1997–19 October 2001). During the operation of that Cabinet 67 bills were subjected to that procedure. Most of them (i.e. 37) concerned ratification or renouncement of international agreements.

The Council of Ministers existing between September 1989 and October 2001 considered under circular procedure 969 resolutions (58 percent of their total number) and 833 regulation (33 percent of their total number).

Majority (53 percent) of resolutions adopted under circular procedure concerned conclusion, ratification or renouncement of international agreements, accords and protocols. Regulations adopted under that procedure related mostly (around 38 percent) to economic and financial matters.

It should be stressed that among 969 resolutions and 833 regulations adopted under circular procedure by various Cabinets, 22 resolutions and 13 regulations concerned the structure of government.

The proportion of the number of resolutions and regulations adopted at the sitting of the Council of Ministers to their number adopted out of the sitting shows that circular procedure was less frequently applied to adopt regulations. From the above data it follows that such procedure was very useful since it effectively released the Council of Ministers from consideration of all matters in the course of sittings.

## NACJONALIZACJA MIENIA CUDZOZIEMCÓW W POLSCE A PROBLEM REKOMPENSATY ZA MIENIE POZOSTAWIONE

### I. NACJONALIZACJA I REPRYWATYZACJA JAKO POJĘCIA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Do przejmowania przez państwo mienia jednostek w doktrynie prawa międzynarodowego najczęściej stosowane jest pojęcie wywłaszczenia (*expropriation*). Jest ono również pojęciem najszerszym i używa się go w całym obszarze prawa jako tzw. prawo międzynarodowe wywłaszczeń<sup>1</sup>. Nacjonalizacja była postrzegana początkowo jako szczególna forma grupowego wywłaszczenia. Ostateczne zróżnicowanie obu instytucji nastąpiło dopiero po jej upolitycznieniu i wciągnięciu w spór ideologiczny między socjalizmem a kapitalizmem (dekrety nacjonalizacyjne ZSRR).

Nacjonalizacja jest uznana przez prawo międzynarodowe już od końca lat 20. XX w.<sup>2</sup>, które jednak od samego początku nie radziło sobie z jej zdefiniowaniem. Kiedy Instytut Prawa Międzynarodowego zajął się tą kwestią w trakcie konferencji w Sienie w 1948 r., okazało się, że poglądy przedstawicieli doktryny na treść nacjonalizacji są bardzo zróżnicowane, a jedyny zgodny punkt dotyczy ograniczenia obowiązywania aktów nacjonalizacyjnych w przestrzeni — do granic państwa, które ten porządek kształtowało<sup>3</sup>. Część członków Instytutu zajęła stanowisko, iż należy traktować nacjonalizację jako regulację krajową, obojętną w stosunku do prawa międzynarodowego. Inni uznali, że należy odróżnić zmianę struktury społeczno-gospodarczej państwa zgodnie z prawem międzynarodowym od nacjonalizacji przeprowadzonej sprzecznie z prawem międzynarodowym. To stworzyło kolejne trudności w rozumie-

<sup>1</sup> Początkowo pojęcie to oznaczało przymusowe przeniesienia prawa własności na państwo, a więc odgrywało rolę, jaką dzisiaj spełnia pojęcie pozbawienie własności. Zob. K.H. Böckstigel, *Die allgemeine Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung*, Berlin 1963, s. 34.

<sup>2</sup> Potwierdził to m.in. Komitet Rzecznawców w sprawie stopniowego rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego w 1927 r., a także haska konferencja Ligi Narodów w 1930 r. Zostało to również zaprobowane przez sądownictwo. Zob. M. Lachs, *Nacjonalizacja i rozwój stosunków międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 2, s. 515.

<sup>3</sup> Aczkolwiek praktyka międzynarodowa nie była jednolita. Sąd Najwyższy USA w latach 30. XX w. uznał eksterytorialny skutek aktów wywłaszczeniowych w sprawach: USA *versus* Belmont oraz USA *versus* Pink (w związku z nacjonalizacją w ZSRR). Kiedy z okazji nawiązania rosyjsko-amerykańskich stosunków dyplomatycznych 16 listopada 1933 r. wymieniono stosowne noty, a ZSRR zrezygnował z podnoszonych roszczeń wobec obywateli amerykańskich o wydanie znajdującego się w USA majątku firm rosyjskich, USA — opierając się na tym oświadczeniu — podniosło własne roszczenia do tych majątków, a w umowie w formie wymiany not z 7 stycznia 1937 r. ZSRR rzeka się tego prawa na rzecz USA. Sąd stwierdził, że wykonywanie polityki zagranicznej rządu nie podlega kontroli sądowej. To samo dotyczy uregulowania otwartych problemów między ZSRR a USA. Nieuznanie prawa USA oznaczałoby nieuznanie dekretów nacjonalizacyjnych, co z kolei byłoby odmową uznania ZSRR.

niu pojęcia nacjonalizacji sprzecznej z prawem międzynarodowym oraz określeniu jakie skutki z takiej nacjonalizacji wynikają.

Samą definicję nacjonalizacji udało się przyjąć dopiero na posiedzeniach Instytutu Prawa Międzynarodowego w 1950 r. i 1952 r., aczkolwiek nie zdołano wówczas uzgodnić dopuszczających ją przesłanek, jak i jej skutków prawnych. Za nacjonalizację uznano: „[...] przekazanie w drodze ustawy na rzecz państwa oraz w interesie publicznym korzyści lub praw prywatnych pewnych kategorii, w celu ich eksploatacji lub kontroli przez państwo, lub w celu nowego przeznaczenia, jakie zostałyby im nadane przez państwo”. Definicja ta pozostawiła także jako otwarty problem relacje nacjonalizacji do wywłaszczenia<sup>4</sup>.

Wyjaśnienia nierozstrzygniętych aspektów próbowała podjąć się doktryna. P. Guggenheim podkreślił<sup>5</sup>, że nacjonalizacja sprzeczna z prawem międzynarodowym jest wtedy, kiedy nie zostaną zrealizowane prawnomiędzynarodowe zobowiązania, czyli wypłata odszkodowania. Poparł to N. Doman<sup>6</sup>. S. Friedman sklasyfikował nacjonalizację jako szczególną (grupową) formułę wywłaszczenia<sup>7</sup>, a I. Foighel badając istniejące już w doktrynie prace uznał, że najważniejszym elementem jest tu aspekt podmiotowy — rola państwa<sup>8</sup>.

Problem rozwiązała częściowo rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1803 z 1962 r., w której wprowadzono rozróżnienie pojęć nacjonalizacji, wywłaszczenia i konfiskaty, nie podając jednak ich definicji. Napisano w niej: „Prawo ludów i narodów do stałej suwerenności nad bogactwami i zasobami naturalnymi powinno być realizowane w interesie ich rozwoju narodowego oraz w interesie dobrobytu ludzkości danego państwa [...]. W razie nacjonalizacji i wywłaszczenia lub konfiskaty należy mieć na uwadze interes publiczny, względy bezpieczeństwa lub interesy narodowe, uznane za ważniejsze od interesów czysto indywidualnych lub prywatnych — czy to krajowych, czy zagranicznych”<sup>9</sup>.

W tym samym akcie, w kwestii wypłaty odszkodowania możemy przeczytać: „W razie nacjonalizacji, wywłaszczenia lub konfiskaty [...] właścicielowi należy wypłacić odpowiednie odszkodowanie, zgodnie z normami obowiązującymi w państwie, które podejmuje tego rodzaju kroki na mocy swych suwerennych praw, oraz zgodnie z prawem międzynarodowym. W każdym wypadku, kiedy sprawa stanie się kwestią

<sup>4</sup> K.H. Böckstigel, *Die allgemeine Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung*, Berlin 1963, s. 36.

<sup>5</sup> P. Guggenheim, *Völkerrechtlicher Schutz der Investitionen im Ausland*, „Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht”, 1955, s. 57 i n.

<sup>6</sup> W innym przypadku określał przejęcie własności jako konfiskatę. N. Doman, *Postwar Nationalization of Foreign Property in Europe*, „Columbia Law Review” 1948, nr 48, s. 1125.

<sup>7</sup> S. Friedman, *Expropriation in International Law*, Londyn 1953, s. 12.

<sup>8</sup> Podkreślił, że nacjonalizacja to przymusowe przeniesienie na rzecz państwa szczególnego rodzaju mienia, podyktowane względami ekonomicznymi i w celu jego dalszej eksploatacji. I. Foighel, *Nationalization. A Study in the Protection of Alien Property in International Law*, Londyn 1957, s. 19.

<sup>9</sup> K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław-Warszawa 1969, s. 113–115.

sporną, powinny być wyczerpane wszystkie środki prawne przewidziane w ustawodawstwie danego państwa”. W procesie przyjmowania tej rezolucji wszystkie państwa opowiedziały się za potrzebą ustalenia jednolitych norm regulujących kwestie prawnomiedzynarodowej ochrony majątku cudzoziemców<sup>10</sup>. Uzgodniono nawet wspólne stanowisko — co zdarza się niezbyt często — potrzebę odszkodowania „odpowiedniego”. Miało to stanowić światowy standard minimalny<sup>11</sup>.

Pojęcie nacjonalizacji powiązano też jednoznacznie z instytucją konfiskaty. Cechą tej ostatniej jest bowiem brak odszkodowania i państwowe działanie w stosunku do majątku prywatnego. Jak napisał I. Seidl-Hohenveldern „[...] każdy akt władczy państwa, na mocy którego *de iure* lub *de facto* uznany rząd lub przynajmniej bezpośrednio uznany posiadacz władzy nabywa lub rości sobie prawa do własności przedmiotu czy innych praw na podstawie swojej władzy, bez odszkodowania, w słusznym rozmiarze dotychczasowego właściciela tego przedmiotu lub tego prawa”<sup>12</sup>. Od strony formalnej, niezależnie od uzasadnienia dla działania państwa, każde pozbawienie własności bez odszkodowania jest konfiskata<sup>13</sup>.

Natomiast reperywatyżacja nie jest instytucją prawa międzynarodowego. Funkcjonuje raczej jako termin polityczny lub instytucja prawa krajowego znana prawu międzynarodowemu. Pojęcie reperywatyżacji zastąpiło używane wcześniej pojęcie denacjonalizacji. Korzenie reperywatyżacji sięgają XIX-wiecznej Francji i prób zwrotu majątków przejętych w trakcie rewolucji francuskiej. Na szerszą skalę pojęcie to znalazło zastosowanie w polityce oraz praktyce i doktrynie prawnej po 1989 r., kiedy w byłych państwach socjalistycznych rozpoczęły się próby zwrotu byłym właścicielom majątków znacjonalizowanych po 1945 r. W przeciwieństwie do prywatyżacji, przez którą rozumie się odpłatne przenoszenie w płaszczyznę własności prywatnej mienia państwowego, faktyczną treścią reperywatyżacji jest więc regulacja naruszeń prawa międzynarodowego w procesie nacjonalizacji przez zwrot przejętej własności lub wypłatę odszkodowania. W ten sposób reperywatyżacja jest treściowo częścią instytucji nacjonalizacji lub jej odwrotnością.

## II. POJĘCIE „MIENIA CUDZOZIEMCÓW”

Szczególnym zagadnieniem w procesie nacjonalizacji jest sprawa przejęcia mienia cudzoziemców. Kluczowym problemem jest tu bowiem ocena obywatelstwa właściciela. Zgodnie z prawem międzynarodowym obywatelstwo to więź prawna łącząca jednostkę z państwem. Co do zasady, prawo międzynarodowe pozostawia rozstrzygnięcie o obywatelstwie każdemu państwu, które czyni to poprzez akt prawa wewnętrzne-

<sup>10</sup> S.M. Schwebel, *The Story of the U.N.'s Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources*, „American Bar Association Journal” 1963, nr 49, s. 463.

<sup>11</sup> K.H. Böckstigel, *Die allgemeine Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung*, Berlin 1963, s. 36.

<sup>12</sup> I. Seidl-Hohenveldern, *Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht*, Berlin-Tübingen 1952, s. 5.

<sup>13</sup> K.H. Böckstigel, *Die allgemeine Grundsätze...*, s. 37.

go. Tym samym o posiadaniu przez daną osobę obywatelstwa danego państwa decyduje wyłącznie jego ustawodawstwo, które nie powinno być przez inne państwa kwestionowane. Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy regulacja w prawie wewnętrznym jest sprzeczna z prawem międzynarodowym, a szczególnym — kiedy jednostka posiada dwa lub więcej obywatelstw. Wówczas państwo nie jest zobowiązane uznać innego obywatelstwa, chyba że wynika z wiążących oba kraje umów międzynarodowych, orzeczeń trybunału międzynarodowego czy zwykłej praktyki.

Zasadniczo każde państwo samo określa sposób rozstrzygania takich konfliktów. W praktyce występują dwie metody: zasada wyłączności obywatelstwa, zasada efektywności. Zgodnie z pierwszą, państwo traktuje daną osobę jak własnego obywatela, bez względu na ewentualne inne posiadane przezeń obywatelstwo. Druga nakazuje z kolei stosowanie wobec danej osoby przepisów prawa państwa, z którym jest ona ściślej związana<sup>14</sup>.

W procesie nacjonalizacji problem stwarza jednak ocena obywatelstwa osób prawnych, ponieważ sam charakter prawny nie daje żadnej podstawy do oceny powiązań osoby prawnej z państwem. Pojawia się jednak pytanie, czy osoba prawna może mieć własne obywatelstwo, a jeżeli tak, to jak je ustalać oraz czy kluczowe w tej ocenie jest obywatelstwo jej udziałowców? Praktyka państw i orzecznictwo międzynarodowe wskazują jednak wyraźnie, że osoba prawna ma własne obywatelstwo, a obywatelstwo współników ma tu raczej charakter pomocniczy. Istnieją także kryteria jego określenia: 1) kryterium miejsca utworzenia/rejestracji, 2) kryterium miejsca siedziby władz, 3) kryterium tzw. teorii kontroli. Pierwsze dwie przesłanki stanowią grupę tzw. kryteriów formalnych. Osoba prawna nabywa obywatelstwo bezpośrednio. Trzecia ma charakter praktyczny. Dotyczy tylko niektórych osób prawnych (spółek) i wiąże się z obywatelstwem ich akcjonariuszy (udziałowców). W praktyce jednak trudno to ustalić, ponieważ z jednej strony najczęściej udziałowcami są zarówno cudzoziemcy, jak i obywatele, a z drugiej — nie chodzi wcale o liczbę akcjonariuszy, lecz o liczbę posiadanych akcji (kto jest właścicielem 50% plus jednej akcji).

W praktyce międzynarodowej ustalanie obywatelstwa następowało początkowo wg kryteriów formalnych. Jak wskazuje J.B. Moor, w historii dyplomacji za przykład tego służy m.in. przypadek nacjonalizacji mienia spółek kapitałowych w Peru w 1875 r. Mimo że akcje funkcjonujących tam spółek w przeważającej mierze należały do obywateli USA, sekretarz stanu Frelinghausen odmówił im w 1884 r. opieki dyplo-

<sup>14</sup> Początki jej sięgają końca XIX w. i związane są z rozstrzygnięciami międzypaństwowymi komisji arbitrażowych, np. sprawa de Brissoti i de Hummer rozpatrywana przez komisję odszkodowawczą amerykańsko-wenezuelską. Szczególne znaczenie dla tej zasady miała sprawa Canavero (Trybunał Arbitrażowy Włosko-Peruwiański). Ostatecznie zasadę ugruntowało orzeczenie MTS w sprawie Nottebohma, niemieckiego Żyda urodzonego w Hamburgu, który mając 24 lata wyjechał do Gwatemali, gdzie zamieszkał i prowadził interesy, także z Niemcami. Jego brat mieszkał w Liechtensteinie. W 1939 r. Nottebohm odwiedził brata, gdzie naturalizował się, chcąc uniknąć konfiskaty majątku jako mienia niemieckiego. W 1940 r. wrócił do Gwatemali.

MTS nie uznał naturalizacji. Patrz szerzej J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 265. Orzeczenie w sprawie Nottebohma patrz: ICJR 1955, 4, 22 i n.

matycznej, twierdząc, że naruszone zostały prawa spółki peruwiańskiej, a nie prawa amerykańskich akcjonariuszy<sup>15</sup>. Ocenę taką potwierdza również orzecznictwo arbitrażowe tamtego okresu. Brytyjsko-Meksykańska Komisja Arbitrażowa uwzględniła zarzut obywateli, brytyjskich akcjonariuszy spółki znacjonalizowanej dekretemi rewolucyjnymi w Meksyku w 1931 r., ponieważ spółka była utworzona wg prawa kanadyjskiego i w Kanadzie miała siedzibę władz<sup>16</sup>. Zmiana koncepcji nastąpiła na przełomie XIX i XX w., w znacznej mierze pod wpływem zwrotu w praktyce Stanów Zjednoczonych. W literaturze tamtego okresu znajdujemy takie przypadki jak: sprawa Delagoa-Bay-Railway Co. Ltd. (Wielka Brytania–Portugalia), sprawa Triunfo (USA–Salwador) czy sprawa Alsop (USA–Chile)<sup>17</sup>, które zostały rozstrzygnięte zgodnie z teorią kontroli. Zwrot ten potwierdzony został następnie w praktyce państw po I wojnie światowej<sup>18</sup>.

Po II wojnie światowej nastąpiła dalsza zmiana w definiowaniu obywatelstwa osób prawnych, polegająca na powiązaniu koncepcji prawa miejsca utworzenia z teorią kontroli. W traktacie pokoju z Włochami<sup>19</sup> możemy przeczytać: „Wyrażenie «obywatele Narodów Zjednoczonych» obejmuje osoby fizyczne, będące obywatelami któregośkolwiek z Narodów Zjednoczonych, a także Towarzystwa i Spółki utworzone zgodnie z prawami jednego z Narodów Zjednoczonych w czasie wejścia w życie niniejszego Traktatu [...]”. Natomiast już w umowach indemnizacyjnych przyjmowanych po II wojnie światowej widać kolejną wyraźną zmianę. W układzie polsko-szwajcarskim dotyczącym odszkodowania dla obywateli szwajcarskich za znacjonalizowane przez Polskę majątki w Polsce za osoby prawne „posiadające obywatelstwo szwajcarskie” uznano osoby prawne mające siedzibę w Szwajcarii i „wykazujące przeważający interes szwajcarski”<sup>20</sup>, a w umowie polsko-greckiej jako greckie uznano osoby prawne mające siedzibę w Grecji i przewagę interesów greckich. Z kolei w art. 1 układu polsko-francuskiego z 1948 r. za „osoby prawne narodowości francuskiej” uznano: towarzystwa francuskie, towarzystwa pod kontrolą francuską, francuskie osoby fizyczne lub prawne, mające nawet mniejszość udziałów we wszystkich innych towarzystwach lub będących pod ich kontrolą<sup>21</sup>. Jednak praktyka ta nie była jednolita. Już umowa polsko-szwedzka z 1949 r. oparła się tylko na kryterium siedziby władz — za szwedz-

<sup>15</sup> J.B. Moor, *A Digest of International Law*, Washington 1906.

<sup>16</sup> Zob. „American Journal of International Law” 1934, s. 590 i n.

<sup>17</sup> Zob. np. „American Journal of International Law” 1911, s. 1079 i n.

<sup>18</sup> Zob. np. orzecznictwo trybunału powołanego na podstawie art. 304 Traktatu wersalskiego; szerzej na temat obywatelstwa osób prawnych zob. W. Birke, *Die Konfiskation ausländischen Privatvermögen im Hoheitsbereich des Konfiszierenden Staates nach Friedensvölkerrecht*, Hamburg 1960, s. 20.

<sup>19</sup> Art. 78 ust. 9. Tekst traktatu zob. Dz.U. z 1949 r. Nr 50, poz. 378. Porównaj też traktaty pokoju z: Bułgarią, Węgrami, Rumunią, Finlandią.

<sup>20</sup> Zob. art. 9 Układu między Rzeczpospolitą Polską a Konfederacją Szwajcarską dotyczący odszkodowania interesów szwajcarskich w Polsce z dnia 25 czerwca 1949 r.

<sup>21</sup> Patrz: art. 4 Układu z Francją. Zastrzeżono, że rząd polski nie jest związany do wypłacenia odszkodowania polskim akcjonariuszom towarzystw francuskich lub pozostających pod kontrolą francuską. Wskazano także wyraźnie cztery podmioty i tytuły, które objęło odszkodowanie.

kie spółki uznała te, które miały siedzibę w Szwecji. Podobnie zdefiniowano duńskie osoby prawne, uznając za takie „osoby prawne lub spółki handlowe mające swą siedzibę w Danii”. Inne umowy stosowały z kolei kryterium miejsca utworzenia, np. w umowie Polski z Wielką Brytanią z 1954 r. za osoby prawne o „brytyjskim obywatelstwie” uznano spółki, firmy i stowarzyszenia zarejestrowane lub utworzone zgodnie z prawem Wielkiej Brytanii. Przykładem zdecydowanie odrzucającym teorię kontroli może być też przeprowadzona w tym okresie nacjonalizacja Kanału Sueskiego, której podstawę stanowił dekret z 26 lipca 1956 r. uznający spółkę za egipską, ponieważ miała ona siedzibę w Aleksandrii. Zgodnie z teorią kontroli byłaby ona francuska.

Jak wynika z powyższego, nie ma jednolitego kryterium ustalającego obywatelstwo osoby prawnej. Co więcej, w praktyce państw dotychczasowe kryteria stosowane były w sposób znacząco się różniący<sup>22</sup>.

### III. NACJONALIZACJA MIENIA CUDZOZIEMCÓW W PRAKTYCE PAŃSTW

#### 1. Praktyka europejska

W historii stosunków międzynarodowych pierwsze problemy dotyczące odszkodowania za działania nacjonalizacyjne pojawiły się po I wojnie światowej w związku z rewolucją komunistyczną w Rosji. Nowe władze ze względu na polityczno-społeczne koncepcje, w których nie było miejsca na wypłatę odszkodowania, odmówiły rekompensaty także osobom zagranicznym. Wprawdzie państwa, których obywatele utracili majątki, podjęły starania w celu ich odzyskania lub wynagrodzenia poszkodowanym wszelkich strat<sup>23</sup>, jednak bez większych efektów. Nie pomogła nawet międzynarodowa izolacja ZSRR.

Przełomem było podpisanie 16 kwietnia 1922 r. układu niemiecko-radzieckiego w Rapallo<sup>24</sup>. Zgodnie z jego art. 2 Niemcy zrzekły się roszczeń wynikających z zastosowania wobec obywateli niemieckich i ich praw prywatnych, a także praw Niemiec i praw krajów związkowych, powstałych przez zastosowanie radzieckich ustaw i zarządzeń, pod warunkiem iż ZSRR nie będzie zaspokajać analogicznych roszczeń innych państw<sup>25</sup>. W ten sposób rozpoczął się stopniowy proces wychodzenia ZSRR

<sup>22</sup> Należy jednak podkreślić, że w dotychczasowej praktyce w procesie przejmowania mienia osób prawnych różnicowanie ich nigdy nie następowało w zależności od charakteru, np. spółka z o.o., spółka jawna, fundacja, stowarzyszenie. Jedynie obywatelstwo stanowiło jednolite kryterium dla całości działań państwa wobec majątku osób prawnych. Obecnie różnicowanie z tytułu obywatelstwa jest w prawie międzynarodowym zakazane.

<sup>23</sup> Prowadzono wielostronne rokowania, m.in. w Genewie (kwiecień–maj 1922 r.), w Hadze (czerwiec–lipiec 1922 r.), jak i negocjacje dwustronne, np.: radziecko-francuskie (październik 1923 r.), radziecko-brytyjskie (kwiecień 1924 r.), w trakcie których strona radziecka stanowczo odmawiała zwrotu przejętych majątków.

<sup>24</sup> Tekst patrz: RGBl. II 1923, s. 315.

<sup>25</sup> Patrz: L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*, t. II, Warszawa 1958, s. 193.

z izolacji politycznej, chociaż sprawy odszkodowania za przejęte majątki nie zostały rozwiązane. Podpisywane następnie umowy o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych czy gospodarczych, odsuwały jedynie problem do późniejszej regulacji<sup>26</sup>.

Zupełnie inaczej wyglądała przeprowadzana w tym samym czasie nacjonalizacja w innych krajach Europy (Łotwa, Litwa, Czechosłowacja, Rumunia). Przede wszystkim należy zauważyć, że przyjmowała ona zasadniczo tylko charakter reformy ziemskiej. Ponieważ jednak majątek cudzoziemski w tych krajach znajdował się raczej w sferze przemysłowej, do sporów międzynarodowych raczej nie dochodziło. Reforma rolna na Łotwie (1920 r.) polegała na przejściu mienia bez odszkodowania i objęła całą własność tzw. wielkich właścicieli niezależnie od ich obywatelstwa. Podobny przebieg miała reforma rolna na Litwie (1922 r.), aczkolwiek obywatele państw sąsiedzkich lub krajów pozostających w szczególnie bliskich stosunkach z Litwą (Niemcy, Rosja, Polska) mogli sprzedać majątki Litwinom. Natomiast już w Czechosłowacji, reforma rolna została przeprowadzona za odszkodowaniem, przy czym cudzoziemcy otrzymali je odpowiednio większe (cztery razy) niż obywatele czechosłowaccy. W podobny sposób przeprowadzono reformę w Besarabii przejętej przez Rumunię od Rosji. Państwo rumuńskie wypłaciło cudzoziemcom (Brytyjczykom i Francuzom) pełne odszkodowanie. Porozumiało się także w kwestii stosownego odszkodowania za nacjonalizację pól naftowych w 1923 r. Problem powstał dopiero w sprawie tzw. optantów węgierskich, ponieważ ustawa o reformie rolnej z 21 lipca 1921 r. ograniczyła prawa do odszkodowania dla osób, które od 1918 r. do momentu jej wydania przebywały za granicą<sup>27</sup>. Skutek dotknął przede wszystkim wypędzonych przez wojsko członków mniejszości węgierskiej, w obronie których interweniowało państwo węgierskie i powołując się na Traktat z Trianon złożyło skargą do Ligi Narodów. Równolegle optanci zaskarżyli państwo rumuńskie do trybunału arbitrażowego rumuńsko-węgierskiego. W związku z narastającym konfliktem, do rozmów zwołanych w Paryżu w 1927 r. włączyły się Jugosławia, Czechosłowacja. W efekcie sporu optanci dostali odszkodowanie z międzynarodowego funduszu stworzonego przez kraje prowadzące rozmowy oraz Wielką Brytanią, Japonię, Francją i Belgię<sup>28</sup>.

Po II wojnie światowej nacjonalizacja zyskała na znaczeniu jako instytucja prowadząca do przemian społeczno-ekonomicznych. Przeprowadzona została zarówno w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie była wyrazem dominacji ZSRR, jak i w państwach Europy Zachodniej, gdzie jej zadaniem było uwolnienie gospodarki od wpływów obcego kapitału. W krajach bloku wschodniego najwcześniej przeprowadzono ją w Polsce (reforma rolna i nacjonalizacja lasów w 1944 r., nacjonalizacja przemysłu w 1946 r.), następnie w Bułgarii i Rumunii (1946 r.) i w Jugosławii (1947 r.) oraz na Węgrzech

<sup>26</sup> Np. 8 sierpnia 1928 r. ZSRR i Wielka Brytania podpisały układ ogólny i układ handlowy, odraczając rozmowy o sprawach majątkowych na czas nieokreślony.

<sup>27</sup> Otrzymywały one odszkodowanie wg cen z lat 1913–1915, co przy znacznej inflacji stanowiło 1% wartości.

<sup>28</sup> Praktyka państw europejskich (po I wojnie światowej), amerykańskich i azjatycko-afrykańskich została omówiona na podstawie W. Birke, *op.cit.*, s. 47 i n.

i w Czechosłowacji (1948–1949). Za przejęte mienie przewidziana była wypłata odszkodowania także dla cudzoziemców: w postaci pieniężnej (Jugosławia) czy w postaci oprocentowanych obligacji (Bułgaria). Jednak w większości problem odszkodowania dla cudzoziemców uregulowano w drodze nowego instrumentu prawnego — umów indemnizacyjnych nakazujących wypłatę odszkodowania globalnego<sup>29</sup>.

W specyficzny sposób przejmowanie mienia cudzoziemców odbywało się w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec, gdzie majątek cudzoziemców — obywateli Narodów Zjednoczonych oddany był pod opiekę Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec<sup>30</sup>. Pomimo tego, po powstaniu NRD, rząd — wbrew zobowiązaniom międzynarodowym — rozpoczął proces praktycznego przejmowania mienia do majątku narodowego (wywłaszczania)<sup>31</sup>. Wzrost wywłaszczeń następował proporcjonalnie do pogarszania się stosunków Wschód–Zachód oraz do wzrostu hegemonii radzieckiej w NRD. Nawet rozpoczęcie polityki odprężenia po tzw. „kryzysie kubańskim” w 1962 r. nie wpłynęło na tę kwestię. Procedura przejmowania majątków trwała do początku lat 80. XX w., kiedy to NRD nie chciała już obciążać tym problemem stosunków z państwami bloku zachodniego i rozpoczęła rozmowy na temat odszkodowań o charakterze globalnym. Ich realizację zapoczątkowała umowa z Finlandią z 4 października 1984 r. Następnie zawarto kolejno: w dniu 24 października 1984 r. umowę ze Szwecją, w dniu 21 sierpnia 1987 r. umowę z Austrią oraz w dniu 3 grudnia 1987 r. umowę z Danią<sup>32</sup>.

W zakresie ograniczonym do reformy rolnej, po II wojnie światowej majątki cudzoziemców przejęto także w zachodnich strefach okupacyjnych Niemiec<sup>33</sup>. Od strony

<sup>29</sup> Do przykładowych umów zawartych po II wojnie światowej możemy zaliczyć: umowę w formie wymiany not między Stanami Zjednoczonymi i Czechosłowacją z 14 listopada 1946 r.; umowę w formie wymiany not między Szwecją a Czechosłowacją z 15–16 marca 1947 r.; układ z 19 lipca 1948 r. zawarty między Stanami Zjednoczonymi a Jugosławią dotyczący roszezeń pieniężnych Stanów Zjednoczonych i ich obywateli; układ z 23 grudnia 1948 r. zawarty między Wielką Brytanią i Jugosławią dotyczący odszkodowania za brytyjskie mienie, prawa i interesy dotknięte jugosłowiańskim ustawodawstwem nacjonalizacyjnym, wywłaszczeniowym i innym; układ z 23 maja 1948 r. zawarty między Włochami i Jugosławią dotyczący interesów i mienia włoskiego w Jugosławii; układ z 2 maja 1963 r. zawarty między Austrią a Bułgarią dotyczący uregulowania niektórych spraw finansowych.

<sup>30</sup> Bezpośrednio po konferencji poczdamskiej, opierając się na Proklamacji nr 2 Rady Kontroli Niemiec, Radziecka Administracja Wojskowa uznała się na podstawie Rozkazu nr 97 za uprawnioną do przejęcia majątków należących do zagranicznych właścicieli pod swoją ochronę i kontrolę. Zob. R. Meixner, *Die Globalentschädigungsabkommen der ehemaligen DDR und ihre Abwicklung*, ZÖV 1995, nr 2, s. 83.

<sup>31</sup> Zob. szerzej M. Muszyński, *Wywłaszczenia w NRD i sposób ich regulacji w procesie zjednoczenia Niemiec*, „Prawo Europejskie i Międzynarodowe” 2003, nr 2.

<sup>32</sup> Były to: *Abkommen zwischen der Regierung der Republik Finland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung vermögenrechtlicher und finanzieller Fragen*; *Abkommen zwischen der Regierung des Königreiches Schweden und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung vermögenrechtlicher Fragen*; *Vertrag zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung öffentlicher vermögensrechtlicher Fragen*; *Abkommen zwischen des Königreichs Dänemark und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung vermögenrechtlicher und finanzieller Fragen*.

<sup>33</sup> Porównaj H. Sellschopp, *Zur Frage der Entschädigung in der Bodenreform*, „Die öffentliche Verwaltung”, 1952, nr kwietniowy, s. 242 i n.

technicznej proces miał charakter indywidualny — przyjęto oddzielne podstawy prawne dla każdej strefy<sup>34</sup>. Jednak w praktyce reforma objęła majątki cudzoziemców tylko w strefie amerykańskiej. W pozostałych strefach obywatele państw alianckich i krajów neutralnych zostali od niej uwolnieni przez wprowadzenie wyłączających regulacji opartych na normach dotyczących rozstrzygnięć majątkowych z traktatów pokojowych<sup>35</sup>. Wysoka Komisja Aliancka wydała 18 sierpnia 1950 r. Ustawę nr 34 (*Gesetz Nr. 34*) dotyczącą stosowania ustawodawstwa w sprawie reformy rolnej do majątku osób nieposiadających obywatelstwa niemieckiego. Ustawa ta została jednak realizowana tylko w brytyjskiej i francuskiej strefie okupacyjnej.

Z kolei w okupowanej Austrii doszło do nacjonalizacji niektórych gałęzi przemysłu, w tym banków i elektrowni. Kwestie odszkodowania uregulowano w ustawie z 1954 r., a za punkt odniesienia przejęto wartość mienia w momencie upaństwowienia. W pozostałych krajach Europy Zachodniej nacjonalizacja objęła głównie kopalnie i transport (Wielka Brytania), lotnictwo i banki (Francja). Majątki cudzoziemców przejęto także w Hiszpanii, stosując kryterium ważności z punktu widzenia interesów państwa<sup>36</sup>. Chociaż w Hiszpanii odszkodowanie wypłacono w gotówce, to w pozostałych krajach systemowy zakres procesu wymuszał wypłaty odszkodowania w obligacjach. Dla cudzoziemców przewidziano jednak gwarancję ich kursu. W niektórych krajach odszkodowanie nie podlegało jednak transferowi za granicę (Francja).

Po upadku komunizmu w latach 1991–1993 w Europie Środkowo-Wschodniej pojawiło się zjawisko tzw. reprivatyzacji, które polegało na zwrocie majątku znacjonalizowanego po II wojnie światowej lub wypłacie odszkodowania<sup>37</sup>. Nie dotyczyło ono zasadniczo spraw majątkowych cudzoziemców z dwóch powodów: po pierwsze, roszczenia znacznej części z nich zostały zaspokojone w formie odszkodowania globalnego (umowy indemnizacyjne), po drugie, zakres reprivatyzacji był ograniczony formalnoprawnie w większości państw klauzulą obowiązku posiadania obywatelstwa

<sup>34</sup> W strefie amerykańskiej na podstawie *Gesetz zur Beschaffung von Siedlungsland und zur Bodenreform*, która została wydana jako jednolity akt prawny dla trzech — okupowanych przez USA — krajów związkowych. W strefie brytyjskiej podstawą prawną było rozporządzenie władz wojskowych nr 103 w ujęciu rozporządzenia nr 189 (*Militärregierungsverordnung*). W strefie francuskiej podstawę stanowiło rozporządzenie nr 116 z 18 października 1947 r.

<sup>35</sup> Art. 1 ustawy poddał wprawdzie cudzoziemców ogólnym normom reformy, ale już art. 2 dał im możliwość samodzielnej sprzedaży nadwyżki posiadanej ponad dopuszczalną ustawowo powierzchnię. Dochód z likwidacji miał być wpłacony na specjalne konto. Miało to zadośćuczynić prawu międzynarodowemu, ponieważ wolna sprzedaż zagwarantowała odpowiednią cenę.

<sup>36</sup> Tu działanie miało charakter bardziej indywidualny. Podstawą była ustawa wywłaszczeniowa z 23 kwietnia 1948 r., która dopuszczała możliwość przejmowania mienia prywatnego zgodnie z prawem międzynarodowym i w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Przeprowadzenie wywłaszczenia mogło zostać dokonane po wydaniu orzeczenia komisji międzyministerialnej, iż jest ono konieczne ze względu na bezpieczeństwo państwa.

<sup>37</sup> Polska wcale nie jest ostatnim krajem postkomunistycznym w Europie, który nie rozwiązał jeszcze tej kwestii, w podobnej sytuacji znajdują się Albania, Białoruś i Ukraina. Przeprowadzenie reprivatyzacji ma już jednak za sobą większość dawnych europejskich krajów demokracji ludowej: Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Rumunia, Węgry, Słowenia i Słowacja. Zob. P. Marquardt, *Trudne nie znaczy niemożliwe*, „Rzeczpospolita” z dnia 18 stycznia 2001 r.

tego kraju w momencie nacjonalizacji lub klauzulą domicylu w momencie reprivatyzacji. Wyłączono też z zakresu reprivatyzacji krajowe i zagraniczne osoby prawne<sup>38</sup>. Jedyne w Estonii oraz Słowenii odrzucono te ograniczenia.

W specyficznej sytuacji znalazły się natomiast Niemcy. Ich standard ustawowy warunkowało członkostwo we Wspólnocie Europejskiej<sup>39</sup> i związanie Protokołem dodatkowym do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zaspokojenie roszczeń cudzoziemców następowało w RFN na zasadach ogólnych i dlatego normy ustawodawstwa niemieckiego nie różnicowały osób ze względu na obywatelstwo. Wyłączono jedynie możliwość składania roszczeń przez cudzoziemców, jeżeli państwo — którego obywatelstwo posiadają — zawarło z Niemiecką Republiką Demokratyczną umowy indemnizacyjne dotyczące odszkodowania globalnego, z zastrzeżeniem że w konkretnym przypadku jednostkowym umowa musiała znaleźć zastosowanie. Oznaczało to, że jeżeli dana osoba nie spełniała przesłanek umowy, norma wykluczająca nie działa i cudzoziemiec taki mógł składać roszczenie na ogólnych zasadach.

Z prawnego punktu widzenia interesującym rozwiązaniem było też zaspokojenie przez RFN roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych. Nastąpiło także w formule globalnej, aczkolwiek dokonane zostało już po zjednoczeniu Niemiec, na zasadzie sukcesji zobowiązań po b. NRD. Sprawa ta została uregulowana przez Umowę między rządem USA a rządem RFN o regulacji pewnych roszczeń majątkowych z 13 maja 1992 r.<sup>40</sup>

## 2. Praktyka amerykańska

Inaczej wyglądała sytuacja w 1. połowie XX w. na kontynencie amerykańskim. Wiązało się to oczywiście z dominacją polityczną Stanów Zjednoczonych, które nie

---

<sup>38</sup> Od zasady tej czyniąc jedynie nieliczne wyjątki (np. w Estonii) zwrócono majątki organizacjom *non-profit*, związkom wyznaniowym działającym przed 16 czerwca 1940 r. czy samorządom lokalnym. Prawie wszystkie państwa (z wyjątkiem Węgier) zdecydowały się przyjąć mieszaną zasadę reprivatyzacji — zwrot w naturze lub odszkodowanie. W przypadku wypłaty odszkodowania wykluczono zasadniczo gotówkę (wyjątkiem: Niemcy, Słowenia) i realizowano je w obligacjach państwowych lub w specjalnych bonach.

<sup>39</sup> Wypracowane zasady ramowe zostały umieszczone w tzw. Wspólnej Deklaracji obu rządów z 15 lipca 1990 r., którą włączono do traktatu zjednoczeniowego jako jego integralną część. Są to: obowiązek rewindykacji wywłaszczeń politycznych w b. NRD (po 1949 r.), anulowanie faktycznych wywłaszczeń przeprowadzonych przez wprowadzenie państwowej administracji, zasada zwrotu majątku uwzględniająca jednak możliwość zamiany zwrotu na odszkodowanie (realizowana przez ochronę nabywców w dobrej wierze i pierwszeństwo dla inwestycji), czy wreszcie zasada zaspokojenia roszczeń ofiar nazizmu (wywłaszczeń z lat 1933–1945).

<sup>40</sup> Tekst zob. „Die Friedens-Worte” 1993, nr 6–9, s. 117. Ciekawostką jest fakt, iż USA już wcześniej samo wypłaciło odszkodowania swoim obywatelom według prawa wewnętrznego (ustawa federalna 94–542 z 18 października 1976 r.), bazując na braku skuteczności państwa w ochronie praw obywateli za granicą. Przyjęta regulacja umowna miała formę zaspokojenia uzupełniającego roszczeń. Dla RFN ważny był tu aspekt dodatkowy — możliwość uniknięcia pozytywnego zbiegu norm niemieckich i amerykańskich, dzięki któremu obywatele, którzy otrzymali odszkodowanie w USA, złożyliby dodatkowo wniosek o zwrot majątku (lub odszkodowania) na podstawie prawa RFN.

pozwalają pozbawiać swych obywateli własności bez odszkodowania. Wymusiły je w 1925 r. na Kubie, czy w 1931 r. na Hondurasie. W przypadku reformy rolnej w Panamie w 1931 r., działania w ramach opieki dyplomatycznej trwały aż do 1951 r., kiedy to rząd panamski wreszcie wypłacił amerykańskim właścicielom gruntów odszkodowanie.

Swoiste apogeum standardu odszkodowania za znacjonalizowane mienie cudzoziemców wiąże się ze stosunkami USA–Meksyk. Kiedy rząd rewolucyjny przeprowadził w 1917 r. reformę rolną i zaproponował wypłatę odszkodowania wyliczanego na podstawie płaconego podatku, USA wystąpiły w obronie własnych obywateli. Podobna sytuacja powtórzyła się w 1937 r., kiedy Meksyk upaństwowił rafinerie ropy naftowej. Wówczas amerykański sekretarz stanu Cordell Hull w nocie dyplomatycznej z 31 lipca 1938 r. zażądał dla obywateli USA odszkodowania natychmiastowego, odpowiedniego i efektywnego (*prompt, adequate, effective*) jako wymogu wynikającego z prawa międzynarodowego. Wywodził tam: „Przejęcie własności bez rekompensaty nie jest wywłaszczeniem. To konfiskata. Nie możemy dopuścić, aby obcy rząd mógł przejąć własność amerykańskich obywateli lekceważąc zasadę odszkodowania wynikającą z prawa międzynarodowego. Nie możemy też dopuścić, aby jakikolwiek rząd, jednostronnie i poprzez swe wewnętrzne ustawodawstwo, mógł, jak w niniejszym przypadku, unieważnić tę powszechnie akceptowaną zasadę prawa międzynarodowego, opartą w rzeczywistości na rozsądku, słuszności i sprawiedliwości”<sup>41</sup>. Meksyk wypłacił odszkodowanie za mienie amerykańskie utracone w reformie rolnej na podstawie ugody z 1941 r. w formule globalnej, w wysokości 40 mln dolarów amerykańskich, a za nacjonalizację rafinerii obywatele amerykańscy otrzymali w 1943 r. sumę 20 mln dolarów.

### 3. Praktyka azjatycko-afrykańska

Omawiając nacjonalizację należy wspomnieć o przypadkach zaliczanych w prawie międzynarodowym do przykładów akademickich, które miały miejsce po II wojnie światowej w Azji i Afryce. Są to: nacjonalizacja Anglo-Iranian Oil Company w Iranie, nacjonalizacja w Indonezji czy znacjonalizowanie Kanału Sueskiego przez Egipt.

Pierwszy z nich był w zasadzie przypadkowym efektem niekontrolowanego rozwoju sytuacji politycznej w Iranie<sup>42</sup>. Początek problemu sięga lat 40. XX w. Rząd irański nie zamierzał początkowo nacjonalizować spółki, lecz zażądał jedynie 25% podatku od zysków<sup>43</sup>. Dopiero kiedy w 1951 r. przewagę w parlamencie uzyskali członkowie ruchów komunistycznych i oraz partia nacjonalistyczna, idea nacjonalizacji zwyciężyła. Wysokość odszkodowania miał określić rząd irański, na co oczywiście

<sup>41</sup> P. Schindler, *Besitzen konfiskatorische Gesetze außerterritoriale Wirkung?*, „Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht” 1946, s. 94; por. W. Birke, *op.cit.*, s. 64.

<sup>42</sup> Zob. szerzej A.W. Ford, *The Anglo-Iranian Oil Dispute of 1951–1952*, Berkely 1954; zob. też: ICJR, *Anglo-Iranian Oil Co. Case*, „Preliminary Objection” z dnia 22 lipca 1952 r. oraz W. Birke, *op.cit.*, s. 117.

<sup>43</sup> Spółka była zwolniona z podatku.

nie chcieli zgodzić się akcjonariusze i popierająca ich Wielka Brytania. Mimo mediacji amerykańskich, spór trafił do MTS, którego wyrok Iran odrzucił, zrywając jednocześnie stosunki dyplomatyczne z Wielką Brytanią. Sprawa rozwiązała się w wyniku wewnętrznego zamachu stanu, na czele którego stanął szach Iranu — sam zresztą zagrożony niespodziewanym sojuszem politycznym komunistów i islamskich nacjonalistów — odwołując rząd i rozwiązując parlament. W wyniku negocjacji stworzono spółkę holdingową, która miała dalej eksploatować pola naftowe. Odszkodowanie dla akcjonariuszy AIOC, którzy utrzymali jedynie 40% udziałów w nowej spółce, ustalono na poziomie 600 mln dolarów amerykańskich; 15% wypłacono w gotówce, a resztę poprzez udział w zyskach nowej spółki.

Natomiast nacjonalizacja przeprowadzona w grudniu 1955 r. w Indonezji wiąże się zasadniczo z dyskryminacją majątku obywateli holenderskich. Generalnie proces przejmowania mienia cudzoziemców odbywał się poprzez dobrowolną sprzedaż zamiast przymusowego odszkodowania. Natomiast mienie Holendrów Indonezja przejęła jako rozliczenia reparacyjne za czasy kolonializmu. Po trzyletnim sporze, Indonezja przyjęła w 1958 r. ustawę odszkodowawczą, która objęła też Holendrów.<sup>44</sup>

Nacjonalizacja Kanału Sueskiego przez Egipt<sup>45</sup> została w zasadzie spowodowana wycofaniem się USA z kredytowania budowy tamy na Nilu, co wiązało środki finansowe przeznaczone przez prezydenta G.A. Nasera na sfinansowanie zakupu broni od ZSRR<sup>46</sup>. Uznał on, że opłaty za tranzyt kanałem będą stanowić zastępcze źródło finansowania. Przy okazji wprowadził przymusową wyprzedaż firm pozostających w rękach cudzoziemców na rzecz obywateli Egiptu, w terminie 5 lat. Naser wykorzystał fakt wycofania się w 1955 r. wojsk brytyjskich chroniących strefę kanału i w lipcu 1956 r. zapowiedział przejęcie aktywów spółki w Egipcie i za granicą. Uznał prawo akcjonariuszy do odszkodowania, co poparł nawet ZSRR. Faktyczny spór powstał natomiast o sposób jego naliczania, ponieważ wartość akcji po ogłoszeniu nacjonalizacji zaczęła spadać. Sytuację skomplikował jeszcze nalot brytyjskich bombowców, kiedy Egipt odliczył własne straty od wartości odszkodowania, a po ataku wojsk izraelskich, francuskich i brytyjskich, zajął majątki tych państw i ich obywateli jako majątki wroga<sup>47</sup>. Sprawa została zamknięta po wielu perypetiach<sup>48</sup>, dzięki pośrednictwu Banku Światowego i naciskom amerykańskim w ONZ, przez zawarcie umowy między Egiptem a spółką, podpisaną w Rzymie 13 lipca 1958 r. Akcjonariusze zatrzymali majątek zagraniczny spółki oceniany przez prasę na 14 mln funtów szterlingów, Egipt zobowiązał się do wypłaty ratalnego odszkodowania w wysokości 29 mln funtów szterlingów.

<sup>44</sup> Zob. „Die Welt” z 11 listopada 1958 r. oraz z 4 grudnia 1958 r.

<sup>45</sup> Zob. szerzej *The Suez Canal, A Selection of Documents relating to the international status of the Suez Canal Company. November 30, 1854 – July 26, 1956, Special Supplement to the International and Comparative Law Quarterly 1956*, London 1956.

<sup>46</sup> Miał problemy wewnętrzne (Liga Mułzumańska) i zewnętrzne (Iran i Turcja groziły dominacji Egiptu w Lidze Państw Arabskich).

<sup>47</sup> Po kilku latach zostało wypłacone odszkodowanie.

<sup>48</sup> M.in. zablokowanie majątku państwa egipskiego w USA.

#### IV. STANDARD OCHRONY WŁASNOŚCI CUDZOZIEMCÓW W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

##### 1. Próby ukształtowania standardu powszechnego

Pierwsze żądania ustalenia granic, jakie państwo powinno zachować wobec majątku jednostek — niezależnie od ich obywatelstwa — określił już w 1682 r. S. Puffendorf w pracy *De officio hominis et civis iuxta legem naturalem libri duo*. Jednak praktycznie do końca XVIII w. własność cudzoziemców w kraju ich pobytu nie była chroniona, chociaż już od XVI w. otrzymywali oni pojedyncze gwarancje na zasadzie przywilejów<sup>49</sup>. Dopiero w praktyce XIX w. pojawiła się formuła ochrony własności cudzoziemców w umowach międzynarodowych. Początkowo była ona oparta o tzw. doktrynę narodowego traktowania cudzoziemców<sup>50</sup>, która miała konkurencję w postaci rozwiniętej w krajach Ameryki Łacińskiej tzw. doktryny Calvo<sup>51</sup>, czy tzw. doktryny Drago<sup>52</sup>.

Przełom nastąpił wraz z początkiem procesu oficjalnego eksponowania prawa własności jako jednego z fundamentów tzw. praw człowieka<sup>53</sup>. Jednak uznanie tych praw w dokumentach międzynarodowych osiągnęło jedynie poziom normy politycznej. Wynikało to z odejścia od koncepcji prawa natury w aspekcie oceny związków między jednostką a państwem<sup>54</sup>. Dopiero po II wojnie światowej nastąpił powrót do koncepcji szkoły prawa natury, co znalazło częściowe odbicie w polityce. Tworząc nowy fundament dla społeczności międzynarodowej — Kartę Narodów Zjednoczonych, państwa zawarły w niej odniesienie do praw człowieka<sup>55</sup>.

Jednak w sposób konkretny prawo własności jako prawo człowieka zostało określone po raz pierwszy dopiero we wrześniu 1948 r., kiedy w trakcie III Zgromadzenia Ogólnego ONZ przedstawiono projekt Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a po

<sup>49</sup> F. A. Freiberr von der Heydte, *Die Geburtsstunde des souveränen Staates*, Berlin 1952, s. 395 i n.

<sup>50</sup> Cudzoziemcom przysługiwały uprawnienia identyczne jak obywatelom.

<sup>51</sup> Według której status majątku cudzoziemców jest określany w sposób nieograniczony przez prawo krajowe. Zob. szerzej H. A. Moulin, *La Doctrine de Drago*, Paris 1908, s. 27 i n.

<sup>52</sup> Której istotą jest brak odpowiedzialności państwa (odszkodowania) za straty majątkowe, jakich doznali cudzoziemcy na jego terytorium, w przypadku wojny, rewolucji czy działań partyzanckich; zob. szerzej: F. de Martens, *Par la Justice a la Paix*, Paris 1904, s. 29 i następne.

<sup>53</sup> W 1929 r. Instytut Prawa Międzynarodowego przyjął deklarację określającą potrójny fundament praw człowieka: życie — wolność — własność. Zob. A. N. Mandestam, *Der Internationale Schutz der Menschenrechte und die New-Yorker Erklärung des Instituts für Völkerrecht*, ZaöRV 1931, nr 2, s. 334.

<sup>54</sup> Zob. A. Verdross, *Zur Konfiskation ausländisches Privateigentums nach Friedensvölkerrecht*, ZaöRV 1925, nr 4, s. 321 i n. Pojęcie „praw człowieka”, chociaż stosowane już w prawie wewnętrznym, jako formuła ochronna nie było stosowane w prawie międzynarodowym przed 1945 r.

<sup>55</sup> W ust. 2 wstępu Karty znajdujemy zapewnienie, że Narody Zjednoczone zdecydowane są „[...] przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka”. Art. 1 ust. 3 sugeruje dążenie do „[...] osiągnięcia międzynarodowej współpracy przy rozwiązywaniu zagadnień międzynarodowych o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również przy popieraniu i zachęcaniu do poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód dla wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka lub religii” itp.

negocjacjach — w grudniu 1948 r. przyjęto normę, która zapewnia prawo do własności zarówno indywidualnej, jak i wspólnie z innymi. Nowy standard ochrony miał już charakter międzynarodowy, bo — mimo podejmowanych przez ZSRR prób w tym zakresie<sup>56</sup> — nie odsyłał do ustaw krajowych, które miały określać jego treść i granice<sup>57</sup>. Jednocześnie zakres ochrony oddany pojęciem *everyone* objął także cudzoziemców. Rolę osłabił jednak polityczny charakter całego aktu.

Kolejną próbę wprowadzenia mocniejszej ochrony podjęto w procesie tworzenia Paktów Praw Człowieka. Jednak w trakcie rokowań występowały znaczne spory między państwami, które powstawały nie tylko wzdłuż linii blok wschodni — blok zachodni. W efekcie w obu paktach brak jest bezpośredniej normy chroniącej własność<sup>58</sup>, co powoduje także faktyczny brak standardu powszechnego (w formie normy prawa stanowionego). Istnieje jednak zgodność w doktrynie, że standard powszechny odzwierciedla tzw. doktryna Hulla.

## 2. Standard prawny Rady Europy

Wobec komplikacji, które miały miejsce w procesie kształtowania standardu powszechnego, praktycznym rozwiązaniem stało się przyjęcie europejskiego rozwiązania regionalnego. Nastąpiło to poprzez przyjęcie 20 marca 1952 r. Protokołu dodatkowego do obowiązującej już Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. Stosowna norma chroniąca prawo własności (art. 1) brzmi<sup>59</sup>: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie

<sup>56</sup> Patrz UN Doc. E/800.

<sup>57</sup> Nie określono jednak pojęcia pozbawienia własności zgodnie z prawem, co stanowiłoby punkt wyjścia do ewentualnej oceny arbitralnego (samowolnego) pozbawienia własności. Państwom wschodnim chodziło w ten sposób o uznanie legalności nacjonalizacji. Również państwa Ameryki Łacińskiej próbowały ograniczyć ochronę własności do tzw. własności minimalnej, mierzonej przez potrzeby do godnego życia. Zob. szerzej R. Dolzer, *Eigentum, Enteignung und Entschädigung im geltenden Völkerrecht*, Berlin–Heidelberg–New York–Tokyo 1985, s. 75 i n.

<sup>58</sup> Jak się wskazuje, zaledwie art. 6 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantuje ochronę życia i o tyle chroniony jest standard minimalny prawa własności. Polega to na tym, iż jeżeli nie interpretuje się życia w rozumieniu wąskim fizycznego przeżycia, lecz patrzy się na nie, jak na gwarancję odpowiedniego standardu życia, można z tego wyciągnąć odpowiednie konsekwencje dla ochrony własności. W związku z normami krajowymi o różnym zakresie ochrony, art. 6 Paktu uznawany był w połowie XX w. jedynie za tworzący standard ochrony na szczeblu minimalnym, obejmującym własność potrzebną do życia codziennego. Dopiero obecnie interpretacja nie odpowiada akceptowanym standardom uniwersalnym. W każdym przypadku art. 6 nie wyjaśnia nam, jak dalece, a nawet czy w ogóle własność podpadała pod ochronę praw człowieka jeszcze na początku 2. połowy XX w. Zob. tamże, s. 92.

<sup>59</sup> Tekst polski jest urzędowym tłumaczeniem. Zob. Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 z późniejszymi zmianami. Norma zawiera również akapit 2 regulujący zasady korzystania z własności: „Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”. Interpretacja normy dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka — zob. orzeczenia: *Sporrong and Lönroth przeciwko Szwecji* (skarga nr 7151/75) oraz *James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* (skarga nr 8793/79).

może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”.

Używane w konwencji pojęcie własności nie jest jednak zdefiniowane. Tekst angielski używa słów *possessions* oraz *property*. Tekst francuski *proprie* oraz *biens*. W rozprawach ustnych przed Europejską Komisją Praw Człowieka używane było w praktyce słowa *property* oraz *proprie*, ponieważ częściowo słowa *possessions* oraz *biens* mają inne znaczenie prawnicze i mogłyby doprowadzić do pewnych różnic, aczkolwiek z dokumentów Komisji ta uwaga nie wynika<sup>60</sup>. Ta sprzeczność wyjaśniana jest w ten sposób, że pod tymi różnymi prawami kryje się ta sama treść. Potwierdził to w wyroku z 13 czerwca 1979 r. w sprawie Marckx przeciwko Belgii, Europejski Trybunał Praw Człowieka, który wskazał, iż przez prawo do poszanowania mienia art. 1 protokołu gwarantuje w istocie prawo własności<sup>61</sup>.

Jak podkreśla doktryna prawa międzynarodowego, treścią własności chronionej w art. 1 są dobra majątkowe obejmujące dwie podkategorie: dobra rzeczowe (*ius in rem*) oraz dobra osobiste (*ius in personam*), a także dobra o charakterze niemajątkowym<sup>62</sup>. Ochroną konwencyjną objęte są wszystkie atrybuty własności: *ius possidendi* (posiadanie), *ius utendi* (używanie), *ius fruendi* (pobieranie przychodów i pożytków), *ius abutendii* (dysponowanie).

Standard ochrony obejmuje „każdą osobę”, a więc także cudzoziemców i jest wzmocniony przyjętym w art. 14 zakazem dyskryminacji w zakresie chronionych praw z jakiegokolwiek powodu<sup>63</sup>, a więc także obywatelstwa<sup>64</sup>. Potwierdza to orzecznictwo m.in. sprawy: Gagyusuz przeciwko Austrii, Darby przeciwko Szwecji.

<sup>60</sup> K. H. Böckstigel, *Die allgemeine Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung*, Berlin 1963, s. 22.

<sup>61</sup> C. Mik, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 25.

<sup>62</sup> Poważniejsze dylematy powstają zasadniczo w kwestii osobistych dóbr majątkowych. W europejskiej nauce praw człowieka dokonuje się podziału tych dóbr na dobra występujące w stosunkach prywatnoprawnych i dobra występujące w stosunkach publicznoprawnych. W pierwszym przypadku do mienia zalicza się m.in. wierzytelności, udziały w spółkach, dłużi lub akcje. W drugim do mienia włącza się zwłaszcza roszczenia restytucyjne i prawa emerytalne. Sprawa jest stosunkowo prosta, jeżeli chodzi o roszczenia restytucyjne, lecz komplikuje się, kiedy dotyczy praw emerytalnych. Te ostatnie mogą być zaliczone do mienia, kiedy ubezpieczenie emerytalne ma charakter indywidualny (kumulowane na indywidualnym rachunku), przez co możliwe do zidentyfikowania *ad personam* i wymagalne. Zob. C. Mik, *op. cit.*, s. 27.

<sup>63</sup> Treść brzmi: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.

<sup>64</sup> Zakaz nie jest bezwzględny, ale nie zezwala na różnicowanie osób znajdujących się w analogicznych sytuacjach bez obiektywnej i uzasadnionej przyczyny (patrz: sprawa Fredin przeciwko Szwecji, wyrok z 18 lutego 1991 r. ECHR, seria A, nr 192 & 60. Standard zakazujący dyskryminacji ewoluuje w kierunku standardu bezwzględnego wprowadzonego Protokołem nr 12 do konwencji.

Ochrona własności nie jest bezwzględna. Norma konwencyjna nie tworzy jednak własnej instytucji pozbawienia własności, lecz przejmując rozwiązania prawa międzynarodowego w tym aspekcie<sup>65</sup>. Ponieważ nacjonalizacja jest jednym z powszechnie uznanych sposobów pozbawienia własności, jest uznana także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jako „środek gospodarczy o charakterze ogólnym, co do którego państwo zachowuje duży margines swobody”<sup>66</sup>. Jednak także w przypadku nacjonalizacji, w kwestii odszkodowania zastosowanie znajdują zasady konwencji rozwinięte poprzez orzecznictwo. Sama norma chroniąca własność nie formułuje również bezpośrednio obowiązku odszkodowania za jej pozbawienie. Trybunał Praw Człowieka uznał, że obowiązek odszkodowania wynika z samej istoty prawa własności, a doktryna podkreśla, że wchodzi on również w skład pojęcia „ogólne zasady prawa międzynarodowego”<sup>67</sup>. To w szczególności wpływa na obowiązek wypłaty odszkodowania cudzoziemcom, jak uznał Trybunał w sprawie James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, podkreślając, że konwencja umożliwia cudzoziemcom samodzielne dochodzenie ich praw, zastępując środki o charakterze dyplomatycznym<sup>68</sup>.

Odszkodowanie jest odzwierciedleniem zasady słusznej równowagi polegającej na proporcji między ochroną własności indywidualnej a interesem społecznym. Innymi słowy, nie jest możliwe nadmierne obciążenie jednostki dla realizacji interesu ogółu, co powinno przejawiać się przez solidarne poświęcenie dóbr przez obie strony. W świetle tej zasady należy mierzyć także wysokość i czas oczekiwania na odszkodowanie. Może być ono niepełne, jeżeli wynika ze szczególnej sytuacji państwa, ale musi pozostawać w racjonalnym związku do utraconego mienia. Brak odszkodowania dopuszczalny jest jedynie w sytuacjach wyjątkowych<sup>69</sup>.

Za czynniki umożliwiające realizację interesu publicznego przy ograniczonym odszkodowaniu uznaje się działanie w imię tzw. zasady sprawiedliwości społecznej poprzez nacjonalizację mienia prywatnego lub sytuację, kiedy państwo nie odpowiada za działania stanowiące podstawę wysuwanych roszczeń<sup>70</sup>. Przejawia się to w prawie państwa do oszacowania wysokości strat i wysokości odszkodowania. Dlatego w przypadku pozbawienia własności powinno zostać wypłacone odszkodowanie odpowiednie. Wypłata odszkodowania nie musi być bezpośrednia, ale powinna być czasowo powiązana z działaniem pozbawiającym własności. W sprawie A. Garret i inni przeciwko Portugalii Trybunał uznał, że oczekiwanie przez 24 lata na ostateczne odszkodowanie za znacjonalizowaną ziemię to zbyt długi okres.

---

<sup>65</sup> Symbolizuje to zdanie drugie ust. 1 art. 1 protokołu dodatkowego: „Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

<sup>66</sup> Sprawa Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii. Zob. C. Mik, *op. cit.*, s. 30.

<sup>67</sup> Patrz szerzej K.H. Böckstigel, *op. cit.*, s. 41.

<sup>68</sup> Ocena ta jest jednym z dwóch ścierających się poglądów: 1) ochrona własności dotyczy tylko cudzoziemców; 2) ochrona własności obejmuje prawa cudzoziemców i obywateli.

<sup>69</sup> Patrz: sprawa Holy Monasteries przeciwko Grecji (skarga nr 13092/87 skarga nr 13984/88).

<sup>70</sup> S.C. przeciwko Francji, decyzja z 20 lutego 1995 r., s. 78 i s. 85.

## 2. Standard prawa Unii Europejskiej

Podstawową normą wspólnotową odnoszącą się do prawa własności jest art. 295 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie z nim traktat „[...] nie przesądza w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich”. Literalna ocena tej normy jako oznaczającej brak związku między prawem UE a krajowym prawem własności nie jest jednak słuszna. Porządek własnościowy w każdym państwie stanowi istotę gospodarki i wyłączenie go z ram polityczno-prawnych integracji nie może na ten proces oddziaływać pozytywnie. Koncepcja art. 295 nie tylko opiera się na uznaniu dominacji własności prywatnej, a z niej wychodzą inne kluczowe dla procesu integracji przepisy, np. swobodna konkurencja, wolność przepływu kapitału, które oddziałują na porządek prawny dotyczący własności w krajach członkowskich<sup>71</sup>. W doktrynie prawa europejskiego od początku istniała zgoda, iż art. 295 Traktatu ustanawiającego WE nie stanowi wprawdzie gwarancji prawnej dla własności, ale nie zabrania stworzenia takiej gwarancji. Dlatego WE mimo braku konkretnych norm, strzegła indywidualnego prawa własności od pierwszych lat swego istnienia. Początkowo odbywało się to poprzez orzecznictwo ETS, w oparciu o przyjętą grupę „zasad prawa wspólnotowego”, w procesie generalnej ochrony praw podstawowych<sup>72</sup>.

Wprowadzenie normatywnej ochrony do prawa pierwotnego nastąpiło w Maastricht w 1992 r. W art. F ust. 2 (obecnie art. 6 ust. 2) Traktatu o UE podkreślono, że Unia „[...] szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”. Z kolei w trakcie konferencji w Amsterdamie w 1997 r. do art. 6 Traktatu o UE dodano ust. 1, w którym czytamy, że: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”<sup>73</sup>. Norma ta chroni własność podwójnie: jako zasada prawa wynikająca z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz jako zasada instytucjonalna UE. Mimo formalnej odrębności porządków prawnych stworzonych przez oba traktaty (TWE i TUE), tym samym stanowi prawne ramy dla porządku wspólnotowego — granice, w jakich państwo członkowskie może realizować swe uprawnienia wynikające z art. 295 TWE. Artykuł 6 Traktatu o UE nie tworzy jednak unijnej treści prawa wła-

<sup>71</sup> Dlatego wykładnia tego przepisu stanowiła do momentu utworzenia Unii Europejskiej znaczny kłopot. Brakowało nawet orzeczeń ETS w tej kwestii, które ułatwiłyby jego rozumienie. W literaturze dominowało stanowisko, iż skutek przepisu dla państw członkowskich wyczerpał się czasowo z momentem wejścia w życie traktatu: powinien być rozumiany jako karta wstępu dla państw. Wykładnia ta jest o tyle słuszna, iż norma nie miała praktycznie żadnego wpływu na kwestię krajowego prawa własności.

<sup>72</sup> ETS zbiór 1969, 419 — Stauder; ETS z. 1970, 1125 — Internationale Handelsgesellschaft; ETS z. 1974, 491 — Nold; czy w szczególności w orzeczeniu wstępnym w sprawie ETS z. 1979, 3727 — Hauer.

<sup>73</sup> I stworzono w art. 7 TUE mechanizm sankcji dla ochrony prawa własności (i innych praw podstawowych) w Unii; zob. M. Muszyński, S. Hambura, *Własność niejedno ma imię*, „Rzeczpospolita” z dnia 7 sierpnia 2003 r.

sności jako prawa podstawowego. Odsyła w tej kwestii do systemu ochrony praw człowieka stworzonego przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka<sup>74</sup>.

W efekcie można uznać, iż konstrukcja traktatowa chroni prawo własności jako prawo podstawowe UE i państw członkowskich. Co więcej, jego ochrona należy do zadań różnych instytucji i organów UE, które wykonują ją w duchu wspólnotowym i dlatego mają bardzo szerokie uprawnienia. Doktryna do dzisiaj zadaje sobie nawet pytanie, jak szerokie? Na ile organy UE mogą narzucić państwu członkowskiemu swą wolę? Jaki wpływ na swobodę kształtowania krajowego porządku prawnego mają normy prawa wtórnego? Czy byłoby możliwe, np. zmuszenie państw członkowskich — w ramach porządku prawnego regulującego kwestie rolnictwa — do nacjonalizacji? I odwrotnie, czy może być wydany akt prawa wtórnego zabraniający pozbawiania własności?

Na tle art. 295 TWE należy podchodzić do tej kwestii z ostrożnością. Do tej pory nie ma w prawie wspólnotowym takich reguł. Jednak brak kompetencji ponadpaństwowych zawarty w tej normie dotyczy jedynie braku wpływu na „zasady prawa własności w Państwach Członkowskich”, a więc jedynie na treść materialną instytucji. Nie obejmuje jednak zasad postępowania z własnością przez państwo. Własność pozostaje w ścisłym związku z jednym z głównych zadań Wspólnoty — integracją gospodarczą. Dlatego do norm krajowych dotyczących działań pozbawiających prawa własności zasady instytucjonalne UE odnoszą się w pełni. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą swobodnie przyjmować norm prawnych, które prowadzą do nabywania lub utraty prawa własności w sposób zabroniony prawem międzynarodowym, jak i do działań związanych z ich rekompensowaniem.

## V. PRZEJMOWANIE MAJĄTKÓW CODZOZIEMCÓW PRZEZ POLSKĘ PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

### 1. Cudzoziemcy w procesie nacjonalizacji

Majątki cudzoziemców przejęła także Polska. Przyjęte akty prawne nie różnicowały obywateli i cudzoziemców<sup>75</sup>. Już we wstępnej analizie widać, że od strony przedmiotowej zastosowanie znalazła przesłanka „osoby fizyczne i prawne”. Od strony przedmiotowej zastosowano przesłankę systemową, np. ustawa z dnia 3 stycznia

<sup>74</sup> Na kształt własności wpływa również orzecznictwo ETS oraz Karta Praw Podstawowych. Ta ostatnia tworzy polityczny katalog praw podstawowych UE, w którym własność wskazana jest w art. 17: „Każda osoba ma prawo do władania, używania, dysponowania i przekazania w drodze spadku swego mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swego mienia, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji, jeżeli jest to konieczne ze względu na interes ogólny”. Karta nie ma wprowadzić własnej mocy prawnej, jednak przedstawia główne wartości normatywne dla państw członkowskich, z których wynikają ogólne zasady prawa wspólnotowego. Stanowi „substancję wspólnego europejskiego *acquis*” w obszarze praw podstawowych.

<sup>75</sup> Oddzielnie potraktowany został jedynie majątek niemiecki.

1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej w art. 3 ust. 1 zarządza przejęcie przez państwo na własność za odszkodowaniem wskazanych rodzajów przedsiębiorstw w wymienionych gałęziach produkcji<sup>76</sup>. Podobnie dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W art. 2 został utworzony katalog nieruchomości ziemskich przeznaczonych na cele reformy rolnej przyjmując jako przesłankę charakter nieruchomości<sup>77</sup>.

Od strony formalnej nacjonalizacja przeprowadzona przez komunistyczne władze Polski nie spełniała całkowicie kryteriów prawa międzynarodowego. Mienie przejmowano bez odszkodowania realizując tzw. sprawiedliwość społeczną. Wyjątek wprowadziła jedynie ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. W art. 7 czytamy: „Za przedsiębiorstwo przejęte przez Państwo na własność (art. 3) otrzyma jego właściciel od Skarbu Państwa odszkodowanie w terminie jednego roku, licząc od dnia doręczenia mu zawiadomienia w przedmiocie prawomocnego ustalenia wysokości przypadającego odszkodowania (ust. 1). Odszkodowanie to będzie w zasadzie wypłacane w papierach wartościowych, zaś w wyjątkowych gospodarczo uzasadnionych przypadkach może być wypłacane również w gotówce lub innych wartościach” (ust. 2). Zapowiedź ustawowa nie została jednak nigdy w praktyce zrealizowana.

## 2. Specyfika procesu przejmowania majątku niemieckiego

Szczególny charakter miało powojenne przejmowanie przez Polskę mienia niemieckiego. Jego źródłem było prawo Polski do żądania od Niemiec odszkodowania za wojnę i jej konsekwencje<sup>78</sup>, dlatego zasadnicze kryterium ocenne stanowiło obywatelstwo<sup>79</sup>. Od strony technicznej proces ten miał również charakter nacjonalizacyjny<sup>80</sup>: był wynikiem działań państwa, odbywał się na podstawie aktów rangi ustawowej oraz w ramach generalnego procesu zmian własnościowych po wojnie<sup>81</sup>, a mienie przecho-

<sup>76</sup> Wykaz oraz wyjątki zob. art. 3 ustawy; Dz.U. z 1946 r., Nr 3, poz. 17 z późn. zm.

<sup>77</sup> Kryterium narodowe zastosowane zostało jedynie do majątku niemieckiego.

<sup>78</sup> Zob. szerzej M. Muszyński, *Skuteczność stanowiska rządu PRL z 1953 r. w sprawie zrzeczenia się reparacji. Rozważania w świetle prawa międzynarodowego*, „Prawo Publiczne” 2004, nr 3.

<sup>79</sup> Dodatkowo był on przejmowany z pominięciem wszelkich przesłanek natury technicznej, np. wielkości nieruchomości (reforma rolna), czy liczby zatrudnionych osób (nacjonalizacja przemysłu).

<sup>80</sup> W ocenie zawartej w wyroku z 26 lipca 2001 r. Sąd Najwyższy orzekł w sentencji, że „[...] dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich [...] regulował — zgodnie ze swoją nazwą — kwestie prawne dotyczące mienia obu kategorii wymienionych w swoim tytule. Ustawową definicję majątku opuszczonego zawierał art. 1 dekretu. Majątek poniemiecki zdefiniowany został w art. 2. Z treści przepisów całego dekretu dało się wyprowadzić zasadniczą odmienną jego celów w odniesieniu do każdego z tych majątków. O ile bowiem podstawowym celem wobec mienia osób, które utraciły jego posiadanie w związku z wojną, było jego zabezpieczenie przez państwo w interesie uprawnionych, to wobec mienia poniemieckiego cel ten był wyraźnie nacjonalizacyjny [...]” Orzeczenie, sygn. akt: IV CKN 280/00 (opubl. LEX 52510).

<sup>81</sup> Pierwsza grupa mienia została włączona do majątku narodowego przy wykorzystaniu procesu nacjonalizacyjnego. Do przejęcia mienia służyły normy szczególne odnoszące się do mienia niemieckiego,

dziło na własność państwa (własność publiczna). Brak odszkodowania uzasadniony był decyzjami poczdamskimi. Jedynie wobec majątków niemieckich na tzw. Ziemiach Odzyskanych, których nie objął proces nacjonalizacji, zastosowanie znalazły dodatkowe rozwiązania o charakterze generalnym<sup>82</sup>, które rozszerzały jedynie kryteria techniczne<sup>83</sup>.

Za majątek niemiecki uznano<sup>84</sup>: 1) majątek państwa niemieckiego i Wolnego Miasta Gdańska; 2) majątek obywateli niemieckich oraz niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa prywatnego; 3) majątek spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich albo administrację niemiecką lub gdańską. Jako obywatele niemieckich zdefiniowano wszystkie osoby posiadające obywatelstwo niemieckie z wyjątkiem osób narodowości polskiej, tj. osób, które są pochodzenia polskiego lub wykażą swą łączność z narodem polskim, a ponadto złożą deklaracje wierności narodowi polskiemu<sup>85</sup>, oraz za wyjątkiem obywateli niemieckich innej narodowości prześladowanej przez Niemców, tj. osoby narodowości, która po 30 stycznia 1933 r. doznawała w Niemczech ograniczeń prawnych. Za niemieckie osoby prawne prawa prywatnego<sup>86</sup> uznano:

— związki, stowarzyszenia lub spółdzielnie, jeżeli po 21 lipca 1944 r. większość ich członków stanowili obywatele niemieccy nienależący do narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej, bądź ich celem statutowym była działalność na rzecz państwa lub narodu niemieckiego, obywateli Rzeszy Niemieckiej lub byłego Wolnego Miasta Gdańska, nienależących do narodowości polskiej lub innej przez

---

znajdujące się w aktach nacjonalizacyjnych, włącznie z przepisami dotyczącymi reformy rolnej. Wszystkie nieruchomości uznane za majątki niemieckie w całości przechodziły na własność Skarbu Państwa bez odszkodowania, nawet jeżeli odszkodowanie było — co do zasady — zapowiedziane. Spis aktów wywłaszczeniowych zob. np.: S. Krülle, *Die Konfiskation deutschen Vermögens durch Polen*, wydana przez Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Bonn 1992.

<sup>82</sup> Dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Zgodnie z jego art. 39 nie naruszał on postanowień dekretu z 6 września 1944 r. o reformie rolnej, dekretu z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, ustawy nacjonalizacyjnej z 3 stycznia 1946 r. lub innych przepisów prawa o charakterze wywłaszczeniowym. Miał więc charakter uzupełniający.

<sup>83</sup> Podstawowym aktem był dekret z 6 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Trzecią grupę stanowiły normy szczególne o charakterze karnym, sankcjonujące pozbawieniem własności osoby, które sprzeniewierzyły się państwu i narodowi polskiemu przyjmując np. Volkslistę. Podstawę ku temu stanowił np. dekret z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939–1945, który uchylił poprzednie zbliżone w treści akty prawne. Charakter reparacyjny tej grupy norm jest wątpliwy.

<sup>84</sup> Dodatkowo przejmowano także na podstawie dekretu z 6 marca 1946 r. majątek osób zbiegłych do nieprzyjaciela (art. 2 ust. 1 lit. e). Za osobę zbiegłą do nieprzyjaciela uznano osobę, która w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1 września 1939 r. uszła do Niemiec lub na terytorium opanowane przez władze niemieckie w zamiarze udzielenia im pomocy lub uchronienia się od odpowiedzialności za działalność na szkodę państwa lub narodu polskiego. Podstawę uznania stanowiło orzeczenie sądu okręgowego właściwego z tytułu miejsca położenia majątku. Przesłanka obywatelstwa nie odgrywała tu żadnej roli.

<sup>85</sup> Definicja określona została w § 1 rozporządzenia ministra sprawiedliwości z 21 maja 1946 r. (Dz.U. RP z 28 czerwca 1946 r. Nr 2, poz. 182).

<sup>86</sup> Majątek osób prawnych prawa publicznego przeszedł z mocy prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych (art. 2 ust. 4 dekretu z 8 marca 1946 r.).

Niemców prześladowanej, albo działalność na rzecz osób narodowości niemieckiej lub działalność wśród wymienionych obywateli niemieckich lub gdańskich albo osób narodowości niemieckiej;

— fundacje, których celem była ta sama działalność;

— spółki handlowe (z wyjątkiem spółek jawnych lub komandytowych), których siedziba w dniu 1 września 1939 r. znajdowała się na obszarze Rzeszy Niemieckiej, z wyjątkiem spółek, których majątek w całości stanowił własność osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej, albo obywateli innych państw niż Rzesza Niemiecka, i których organa składały się wyłącznie z osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej albo obywateli innych państw niż Rzesza Niemiecka;

— spółki, których połowa kapitału zakładowego do 1 stycznia 1946 r. stanowiła chociażby przejściowo własność obywateli Rzeszy Niemieckiej albo Wielkiego Miasta Gdańska nienależących do narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej

Za spółki kontrolowane przez obywateli niemieckich lub gdańskich uznano spółki, w których obywatele niemieccy lub gdańscy niebędący narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej, albo administracja niemiecka lub gdańska, mieli decydujący wpływ<sup>87</sup> na zarząd lub działalność przedsiębiorstwa, chociażby ich udział w kapitale spółki był mniejszy niż 50%.

Z powyższego wynika, że obywatelstwo osób fizycznych oceniane było w procesie weryfikacyjnym przeprowadzonym przez państwo polskie<sup>88</sup>. Wobec osób prawnych zastosowano jednak mechanizmy ówczesznie przyjęte w powszechnej praktyce państw. W efekcie było ono określane poprzez koncepcję mieszaną, stanowiącą wypadkową koncepcji dotychczas przyjętych w praktyce państw (teoria siedziby, teoria kontroli), z tym że teoria siedziby miała tu rolę drugoplanową (uzupełniającą).

Szczególny przypadek w przejmowaniu mienia niemieckiego stanowił proces przejmowania majątków tzw. późnych przesiedleńców. Wiązało się to bowiem z drugą falą przesiedleń, przeprowadzaną już po 1950 r.<sup>89</sup> W głównej mierze dotyczyło to osób, które przeszły pozytywnie weryfikację narodowościową i w konsekwencji uzyskały obywatelstwo polskie na podstawie ustawy z 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziem

<sup>87</sup> Jako decydujący wpływ zdefiniowano nie tylko udział w organach, ale kwestię zależności w zakresie kredytu, dostawy surowców, własności przemysłowej (patenty, licencje).

<sup>88</sup> Na temat weryfikacji odnośnie do obywatelstwa zob. szerzej M. Muszyński, *Obywatelstwo tzw. późnych przesiedleńców. Rozważania w świetle prawa międzynarodowego*, cz. 1, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 2.

<sup>89</sup> Pierwszy etap przesiedleń dotyczył Niemców pozostających jeszcze w Polsce w zasadzie ze względów pragmatycznych: dla uruchomienia kopalń, zakładów produkcyjnych, jeńców wykorzystywanych do odbudowy Polski itp. Ta fala wyjechała na początku lat 50. XX w. na podstawie umów z NRD. Problemów związanych z ich mieniem nie ma. Sprawy majątkowe dotyczą w zasadzie osób wyjeżdżających po 1956 r. na podstawie porozumień organizacji krajowych Czerwonego Krzyża, a następnie w latach 70. i 80. XX w.

Odzyskanych<sup>90</sup> oraz przyjętego w dniu 22 października 1947 r. dekretu o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na terenie byłego Wolnego Miasta Gdańska<sup>91</sup>, a następnie wskutek indywidualnej decyzji postanowiły wyjechać do Niemiec (RFN), tracąc w konsekwencji obywatelstwo polskie<sup>92</sup>. Powodowało to automatycznie pytanie o sprawy własnościowe. Przecież przechodząc weryfikację narodowościową, osoby te uniknęły (jako obywatele Rzeszy) utraty majątku w ramach procesu reparacyjnego. Opcja obywatelstwa musiała więc mieć konsekwencje w płaszczyźnie prawa własności.

Na początku procesu przesiedleń nie było jeszcze wypracowanego stosownego mechanizmu przejmowania mienia optantów. Odbывало się ono w trybie indywidualnym na podstawie prawa cywilnego (zrzeczenie się) albo pozostawało porzucone. Dopiero 14 lipca 1961 r. weszła w życie ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Zgodnie z art. 39 ust. 3 nieruchomości stanowiące własność osób, którym wobec uzyskania przez nie potwierdzenia narodowości polskiej przysługiwało obywatelstwo polskie, przechodziły z mocy prawa na własność państwa<sup>93</sup>, jeżeli osoby te w związku z wyjazdem z kraju traciły obywatelstwo polskie. Traciły one prawo do rozporządzania nieruchomościami w dniu, kiedy oddały dowód osobisty, a otrzymały dokument podróży uprawniający do wyjazdu za granicę. Norma działała retroaktywnie — dotyczyła również mienia osób, które wyjechały przed jej przyjęciem, także do NRD. Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach utraciła moc 1 sierpnia 1985 r.

---

<sup>90</sup> Dz.U. RP Z 1946 r. Nr 15, poz. 106. Jej art. 1 głosił, że prawo do obywatelstwa polskiego przysługuje osobie, która przed 1 września 1945 r. miała stałe miejsce zamieszkania na obszarze Ziem Odzyskanych, udowodniła swą polską narodowość przed komisją weryfikacyjną i uzyskała na tej podstawie zaświadczenie wydane przez właściwą władzę administracyjną oraz złożyła deklarację wierności Narodowi i Państwu Polskiemu. Art. 2 otwierał wyjątkowo możliwość stwierdzenia narodowości polskiej osób, które nie zostały zweryfikowane, a art. 3 odsyłał w sprawach nieuregulowanych do ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z 1920 r.

<sup>91</sup> Dz.U. RP z 1946 r. Nr 65, poz. 378. Jego znaczenie prawne należy oceniać podobnie jak znaczenie ustawy z 28 kwietnia 1946 r.

<sup>92</sup> Utrata obywatelstwa polskiego na podstawie niepublikowanej uchwały Rady Państwa nr 37/56 z 16 maja 1956 r.

Zgodnie z jej treścią, Rada Państwa zezwoliła na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie tym obywatelom polskim, którzy „[...] opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udali się lub udadzą jako repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej”. Osoby te traciły obywatelstwo polskie po przekroczeniu granicy polskiej. Kwestia utraty obywatelstwa polskiego zob. szerzej M. Muszyński, *Obywatelstwo tzw. późnych przesiedleńców*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 5, s. 46 i n..

<sup>93</sup> Mienie przechodziło na podstawie dekretu z 6 marca 1946 r. (nacionalizacja z mocy prawa — art. 2 dekretu).

## VI. ODSZKODOWANIA ZA NACJONALIZACJĘ PRZEPROWADZONĄ PRZEZ POLSKĘ

### 1. Istota prawna umów indemnizacyjnych

Przeprowadzany proces nacjonalizacyjny był oparty na politycznych koncepcjach komunizmu i nie zakładał — z wyjątkiem ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej — wypłaty odszkodowania byłym właścicielom. Jednak niektórzy cudzoziemcy uzyskali przynajmniej częściowe odszkodowanie dzięki zdecydowanej postawie politycznej ich państw jeszcze w latach 1946–1989 (opieka dyplomatyczna). Nastąpiło to w trybie umów dwustronnych (tzw. umów indemnizacyjnych) przewidujących odszkodowania o charakterze ryczałtowym (tzw. odszkodowania globalne).

PRL zawarła w latach 1948–1971 dwanaście umów indemnizacyjnych. Były to<sup>94</sup>: 1) Układ z 19 marca 1948 r. dotyczący udzielenia przez Polskę odszkodowania dla interesów francuskich dotkniętych przez ustawę polską z 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji; 2) Protokół nr 1 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce z 12 maja 1949 r. i Protokół nr 2 w sprawie interesów i mienia duńskiego w Polsce z 26 lutego 1953 r.; 3) Układ między Rzeczpospolitą Polską a Konfederacją Szwajcarską dotyczący odszkodowania dla interesów szwajcarskich w Polsce z dnia 25 czerwca 1949 r.; 4) Układ między rządem polskim a rządem szwedzkim w sprawie odszkodowania dla interesów szwedzkich w Polsce zawarty w Sztokholmie 16 listopada 1949 r.; 5) Układ z 11 listopada 1954 r. pomiędzy rządem PRL a rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dotyczący załatwienia spraw finansowych; 6) Układ między Królewskim Rządem Norweskim a rządem PRL dotyczący likwidacji wzajemnych roszczeń finansowych z 29 grudnia 1955 r.; 7) Umowa między rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i rządem PRL dotycząca roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych z 16 lipca 1960 r.; 8) Układ z 14 listopada 1963 r. między rządem PRL z jednej strony a rządem Belgii i rządem Wielkiego Księstwa Luksemburga z drugiej strony dotyczący odszkodowania za niektóre interesy belgijskie i luksemburskie w Polsce; 9) Układ z dnia 22 listopada 1963 r. między rządem PRL a królewskim rządem Grecji dotyczący odszkodowania za interesy greckie w Polsce; 10) Układ między rządem PRL a rządem Królestwa Holandii dotyczący odszkodowania za niektóre interesy holenderskie w Polsce z 20 grudnia 1963 r.; 11) Układ z dnia 6 października 1970 r. między PRL a Republiką Austrii o uregulowaniu określonych zagadnień finansowych; 12) Układ między rządem PRL a rządem Kanady dotyczący uregulowania spraw finansowych z 15 października 1971 r.

Odszkodowania przyznane na podstawie tych układów były płacone z reguły w gotówce, w ratach np.: Danii wypłacono 5,7 mln koron duńskich w ciągu 15 lat,

<sup>94</sup> Umowy te nie były w PRL opublikowane. Jedynie umowa ze Stanami Zjednoczonymi została opublikowana w *Zbiorze umów międzynarodowych z 1960 r.*, PISM, Warszawa 1962 r. Państwa zachodnie publikowały te umowy w *UN Treaty Series*. Niektóre z umów zostały też opublikowane w Polsce przez W. Dudka, *Międzynarodowe aspekty nacjonalizacji w Polsce*, Warszawa 1976, s. 248 (jako Aneks do pozycji).

Szwajcarii — 52,2 mln franków szwajcarskich rozłożonych na 13 rat, Szwecji — 116 mln koron szwedzkich w 17 ratach, USA — 40 mln dolarów w 20 ratach, Austrii — 71,5 mln szylingów austriackich w 12 rocznych ratach, Kanadzie — 1,225 mln dolarów kanadyjskich w 7 ratach rocznych. Odmienne zasady przyjęto tylko w umowie z Francją — odszkodowanie wypłacono w formie dostaw węgla kamiennego (3,8 mln ton), oraz w umowie z Norwegią — strony ustaliły, iż składniki majątku norweskiego w Polsce oraz składniki majątku polskiego w Norwegii zostaną zużyte na rzecz wzajemnych rozliczeń<sup>95</sup>.

Od strony procesowej, umowy te stanowiły konsekwencję braku podmiotowości prawnej osób prywatnych w prawie międzynarodowym. Państwo konfiskujące mogło na ich podstawie osiągnąć tyle, iż dawni właściciele nie próbowali podnosić swych roszczeń za granicą. W latach 1945–1980, kiedy zawierano większość z umów odszkodowawczych, formuła ta była w państwach zachodnich apolożizowana i uznana za najlepsze rozwiązanie. Obecnie te umowy postrzega się w innym świetle — to co przed 50 laty było sukcesem, z dzisiejszego punktu widzenia może być uznane jako prawny i ekonomiczny błąd<sup>96</sup>. Wiąże się to właśnie z ryczałtową formułą odszkodowania i powszechnym procesem reprivatyzacji.

Czy były one zgodne ze standardem tzw. doktryny Hulla? Zasadniczo wypłacano je w dolarach. Brakowało natomiast przesłanki bezpośredniości<sup>97</sup>. Problem wywoływała też realizacja ostatniego z warunków — odszkodowania odpowiedniego, ponieważ właściciele inaczej oceniali wartość utraconego majątku niż wywłaszczające państwo<sup>98</sup>. Jednak w przypadku zawieranych umów dotyczących odszkodowań globalnych przesłankę tę zaczęto mierzyć ekonomiczną możliwością wypełnienia świadczenia wraz z uwzględnieniem elementu „gotowości” do wypłaty odszkodowania. Strony były świadome, iż wypłata odszkodowań pełnych przez wyniszczone wojną państwo jest z ekonomicznego punktu widzenia niemożliwa. Dążono wówczas do znalezienia parytetu między wartością a możliwościami ekonomicznymi. Nie stworzyły one jednak nowego standardu prawnego. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie Barcelona-Traction<sup>99</sup> podkreślił, że umowy indemnizacyjne mają charakter szczególny i bazują na specyficznej sytuacji międzynarodowej, przez co nie mogą być postrzegane jako powszechna praktyka państw<sup>100</sup>.

<sup>95</sup> Omówienie szczegółowo w: M. Muszyński, *Przejęcie majątku niemieckiego przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 93 i n.

<sup>96</sup> M. Muszyński, *Roszczenia cudzoziemców z tytułu powojennych wywłaszczeń*, „Rzeczpospolita” z dnia 31 września 2001 r.

<sup>97</sup> Aczkolwiek przy wywłaszczeniach dokonywanych w procesie nacjonalizacji prawo międzynarodowe nie uznaje nieważności odszkodowania nawet przy braku tej przesłanki. Zob. A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1980.

<sup>98</sup> Teoretycznie odszkodowanie „odpowiednie” zakłada doprowadzenie do *status quo ante*, co oznacza, iż należałoby wypłacić je uwzględniając pełną wartość majątku.

<sup>99</sup> Light and Power Company, Belgia przeciwko Hiszpanii; ICJ Reports 1970, s. 3 oraz s. 40.

<sup>100</sup> Ocenę tę podważa jednak ich liczba. Nawet jeżeli nie mogą być brane pod uwagę wprost jako element praktyki, to na pewno odgrywają dużą rolę przy jej ocenie i rozwoju jako „polityczno-prawny”

## 2. Projekt ustawy reprivatyzacyjnej z 2 marca 2005 r.

Na początku marca 2005 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o realizacji prawa do rekompensaty za przejęte przez Państwo nieruchomości, niektóre inne składniki mienia oraz rzeczy zabytkowe (tzw. ustawa reprivatyzacyjna)<sup>101</sup>. Projekt ten został oparty na zasadzie przyznania prawa do rekompensaty osobom, które spełniają wymogi kryterium o dość karkołomnej konstrukcji.

Pierwszą przesłanką jest utrata majątku na podstawie wymienionych w ustawie konkretnych norm i aktów prawnych, tj.: 1) art. 1 dekretu Naczelnika Państwa z 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego, 2) art. 2 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, 3) art. 1 dekretu PKWN z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, 4) dekretu z 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Film Polski”, 5) dekretu z 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, 6) art. 3 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, 7) art. 34 ust. 1 i 3 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, 8) art. 41 ust. 1 i art. 42 dekretu z 6 września o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska, 9) dekretu z 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945, 10) dekretu z 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego, 11) ustawy z 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa, 12) dekretu o przejęciu taboru żeglugi śródlądowej na własność państwa, 13) ustawy z 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, 14) ustawy z 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym, 15) art. 16 ustawy z 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, 16) ustawy z 30 maja 1962 r. Prawo wodne.

Uzupełniając do kręgu uprawnionych zaliczone są dwie grupy osób: te, które utraciły majątki w drodze zajęcia przez państwo polskie w latach 1944–1962 bez podstawy prawnej lub z naruszeniem prawa, oraz osoby, których majątki zostały zajęte po

---

katalizator stosunków międzynarodowych okresu powojennego. Porównaj P. Schneider, *Zum Problem der Globalentschädigung bei Verstaatlichungsmaßnahmen*, „Juristenzeitung” 1952, s. 407 i n.

<sup>101</sup> Pierwszy projekt ustawy reprivatyzacyjnej z 1999 r. dotyczył wyłącznie obywateli polskich. Wprowadzał podwójną klauzulę obywatelstwa — w dniu pozbawienia własności oraz w dniu wejścia w życie ustawy. Uchwalona w 2001 r. ustawa reprivatyzacyjna nie weszła w życie na skutek weta Prezydenta RP.

1 września 1939 r. przez okupacyjne władze niemieckie, a następnie przejęte przez państwo (jako ponemieckie)<sup>102</sup>.

W przeciwieństwie do rozwiązań zawartych w poprzednim projekcie<sup>103</sup>, ustawa nie wprowadza kryterium obywatelstwa. Jednak ustawowy standard prawa do rekompensaty doznaje dodatkowego ograniczenia w sposób podmiotowy. Zawężenie kręgu uprawnionych dokonane jest poprzez wprowadzenie kryterium negatywnego formułującego katalog podmiotów wyłączonych (art. 8). Przez swój kształt, katalog norm negatywnych (wyłączających) odnosi się w praktyce do cudzoziemców. Ustawa odmawia bowiem prawa do rekompensaty osobom (lub ich spadkobiercom):

— którym przysługuje odszkodowanie od obcych państw, w związku z zawarciem między Polską a tym państwem stosownej umowy międzynarodowej, przerzucającej obowiązek odszkodowawczy na takie państwo (tzw. umowy indemnizacyjne);

— których mienie zostało przejęte przez Państwo Polskie bez odszkodowania w związku z wykonywaniem umowy poczdamskiej i innych aktów mocarstw (państw) sojusznicznych nakładających sankcje międzynarodowe z tytułu odpowiedzialności za agresję, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko ludzkości popełnione przez III Rzeszę w czasie II wojny światowej;

— które utraciły obywatelstwo polskie na podstawie dekretu z 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej.

Pierwsza przesłanka wyłącza podmioty zagraniczne, których roszczenia powinny być zaspokojone przez inne państwa. Jednak *a contrario*, w zakresie przesłanek pozytywnych projektu ustawy o odszkodowanie będą mogli starać się obywatele tych państw (osoby fizyczne i prawne), których swym zakresem nie objęły umowy indemnizacyjne.

Dwie kolejne przesłanki ukształtowane w sposób przedmiotowo-podmiotowy dotyczą wyłączenia spod reperywatywacji mienia ponemieckiego<sup>104</sup>. Należy chyba założyć, że ich kształt chroni przed możliwością podnoszenia roszczeń jako przypadków zajęcia mienia przez Państwo w latach 1944–1962 bez podstawy prawnej lub z naruszeniem prawa. Tylko czy te przypadki można potraktować jako działania reparacyjne? Obecna koncepcja polityczna uznaje za podstawę krajowych działań reparacyjnych przyjęte po II wojnie światowej normy prawne<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> Chociaż ze względu na konstrukcję pierwszego kryterium działanie takie wydaje się niepotrzebne, z jej zakresu osób uprawnionych wyłączone są w sposób wyraźny (art. 2) dwie grupy podmiotów: osoby, które utraciły mienie na terenie stołecznego miasta Warszawy (roszczenia warszawskie), oraz osoby, które pozostawiły mienie poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku ze zmianami terytorialnymi wynikającymi z II wojny światowej (roszczenia zabużańskie).

<sup>103</sup> Ustawa z 7 kwietnia 2001 r.

<sup>104</sup> Chociaż w praktyce wystarczyłaby jedna z nich, ponieważ kryterium utraty obywatelstwa w świetle dekretu z 13 września 1946 r. stanowiło podstawę do wysiedlenia takiej osoby, a majątek wysiedlanego przechodził na własność państwa na podstawie norm reparacyjnych.

<sup>105</sup> Tak np. W. Góralski, *Opinia prawna nt.: Niemieckie roszczenia majątkowe. Zarys problemu w ujęciu porównawczym*; ekspertyza napisana na zlecenie MSZ jest w posiadaniu Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ.

Kolejnym elementem dyskusyjnym w zakresie przyznanego ustawą prawa do rekompensaty jest sprawa mienia osób wyjeżdżających do Niemiec w ramach tzw. procesu łączenia rodzin. W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy, że nie dotyczy ona kwestii „majątku tzw. późnych przesiedleńców”. Wprawdzie stwierdzenie to jest prawdziwe, jednak z punktu widzenia równości wobec prawa powstaje pytanie, dlaczego ta grupa osób została poza rekompensatą państwa.

Przekazując majątki osób tracących obywatelstwo polskie na podstawie dekretu z 8 marca 1946 r., i wyjeżdżających do Niemiec, ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach poddawała je faktycznie procesowi nacjonalizacji. Czy nacjonalizacja ta wiązała się z przemianami społeczno-politycznym, czy też powinna być definiowana w kontekście reparacyjnym? Wydaje się, że ustawowe przesunięcie mienia osób przesiedlanych w sferę dekretu uznanego za wykonujący postanowienia poczdamskie świadczy o jednoznacznej politycznej ocenie ówczesnego ustawodawcy. Takie rozumienie jest jednak jednoznacznie sprzeczne z działaniami obecnego rządu. Minister spraw zagranicznych W. Cimoszewicz ocenił sprawę obywatelstwa tzw. późnych przesiedleńców jako „problem wewnętrzny” Polski<sup>106</sup>. Tym samym nastąpiło polityczne oderwanie wyjazdów do Niemiec po 1950 r. od regulacji poczdamskich. Ponieważ sprawa obywatelstwa i majątków wiąże się nierozzerwalnie ze sobą poprzez ustawę z 1961 r., rząd dokonał tym samym zmiany oceny procesu przejmowania mienia.

Zgodnie z art. 5 prawo do rekompensaty przysługuje osobom fizycznym i niektórym osobom prawnym — spółkom handlowym. W uzasadnieniu możemy przeczytać<sup>107</sup>: „[...] za zbyt szerokie uznać należy przyznawanie prawa do rekompensaty wszelkim osobom prawnym, których mienie zostało przejęte przez państwo. Część z tych osób już dawno nie istnieje, albo ich przywracane dzisiaj istnienie opiera się na zupełnie innym substracie osobowym lub majątkowym. W rezultacie trudno mówić o rekompensatach jako naprawieniu krzywd uczynionych jednostkom organizacyjnym a nie ludziom. [...] Wyjątek o generalnym charakterze czyniony jest w stosunku do spółek handlowych. [...]”

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego istnieje wiele wątpliwości wobec takiej oceny. Przede wszystkim ochronie podlega własność nie tylko spółek handlowych, ale wszystkich osób prawnych niezależnie od ich rodzaju. Prowadzi to do bezprawnego zróżnicowania tych podmiotów.

Uzasadnienie sugeruje, że celem ustawodawcy było przyznanie uprawnienia spółkom prawa polskiego, a więc spółkom posiadającym polskie obywatelstwo: „Znajdują się wśród nich spółki przewidziane przez kodeks handlowy z 1934 r. będące osobami prawnymi (spółki z o.o. i spółki akcyjne) oraz nie mające osobowości prawnej, ale posiadające własny majątek (spółki jawne i spółki komandytowe). Dochodzą pojedyncze spółki komandytowo-akcyjne w stosunkach z zagranicą, tworzone na podstawie

<sup>106</sup> Patrz np. „Nasz Dziennik” z dnia 12 stycznia 2005 r., nr 9.

<sup>107</sup> Uzasadnienie do ustawy, s. 13, pkt 3.

przepisów szczegółowych. [...]. Zasada równości prawnej podmiotów jest i tu zachowana, bo uznanie prawa spółek handlowych do rekompensaty dotyczy ich wszystkich, jeśli były właścicielami mienia w chwili przejęcia.” Jednak sama treść normy nie wskazuje na różnicowanie spółek wg prawa miejsca utworzenia. Dlatego należy uznać, że norma dotyczy także spółek posiadających obywatelstwo innego państwa. W ten sposób, niejako wbrew woli projektodawcy, uniknięto dodatkowego zarzutu — dyskryminacji z tytułu przynależności państwowej.

Przyjęty projekt prowadzi do wykształcenia grup cudzoziemców, którzy nie zostali objęci możliwością uzyskania rekompensaty. Pierwsza z nich to osoby prawne pozbawione mienia w procesie nacjonalizacji, a pominięte w akcie repriywatyzacyjnym jako niebędące spółkami handlowymi (np. fundacje), druga to „zapomniani” późni przesiedleńcy. Dodatkowo powstanie także polityczny problem, co zrobić z osobami, które odmówiły przyjęcia odszkodowania na podstawie umowy indemnizacyjnej, uznając ją za niezgodną z prawem międzynarodowym ze względu na zbyt małe odszkodowanie<sup>108</sup>. Natomiast sprzeczność między przyjętą normą z art. 5 ust. 2 (spółki handlowe) a uzasadnieniem wskazuje, że prawdopodobnie trzeba będzie zrewidować założenia finansowe.

### 3. Zakres prawa do odszkodowania

Zgodnie z art. 1, projekt określa „zasady realizacji prawa do rekompensaty [...]”<sup>109</sup>. Oznacza to, że ustawa nie tworzy nowego prawa, ale jedynie realizuje prawno-międzynarodowy obowiązek zrekompensowania przez państwo pozbawienia własności poprzez nacjonalizację<sup>110</sup>. W ten sposób rekompensata powinna być tożsama z obowiązkiem odszkodowawczym w rozumieniu prawa międzynarodowego<sup>111</sup>. Jednak w rozdziale III uzasadnienia do projektu pt. „Cele i podstawowe założenia ustawy” znajduje się zapis: „Celem projektowanej ustawy jest możliwe do realizacji naprawienie krzywd wywołanych brakiem odszkodowania z tytułu przejęcia przez Państwo nieruchomości i niektórych innych składników mienia [...]. Cel ten zawiera sam w sobie niezbędny element odszkodowania, jego przyczyną jest bowiem wyrządzenie szkody, ale nie jest to odszkodowanie *sensu stricto* [...]”.

Taka formuła oznacza, że przyjęte rozwiązanie nie jest realizacją prawa do odszkodowania wynikającego z istoty międzynarodowej normy chroniącej prawo wła-

<sup>108</sup> W dokumentach archiwalnych zachowały się spisy takich osób.

<sup>109</sup> Prawo do rekompensaty jest dziedziczne (art. 7) na podstawie właściwego prawa spadkowego. Zgodnie z ustawą z 12 listopada 1965 r. prawo międzynarodowe prywatne (art. 34) następuje to na podstawie prawa państwa, którego obywatelem była osoba uprawniona w chwili śmierci. Jeżeli była bezpaństwowcem, na podstawie prawa miejsca zamieszkania (art. 3). W przypadku nieruchomości położonej na terytorium Polski następuje odesłanie do prawa państwa położenia, czyli prawa polskiego (art. 4 ust. 1).

<sup>110</sup> Także przewidziany w normach ustaw nacjonalizacyjnych, zob. np.: art. 7 ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej 1946 r.

<sup>111</sup> B. Węglarczyk, M. Wielgo, *Izrael liczy utracony majątek*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 30 marca 2005 r.

sności. W uzasadnieniu na s. 10 zostało bowiem zapisane, że „rekompensata stanowi uprawnienie majątkowe o charakterze publiczno-prawnym”, a prawo do rekompensaty nie jest zbywalne, ale dziedziczne.

Dalsza analiza prowadzi do zaskakującego wniosku — przyjęte rozwiązanie stanowi odzwierciedlenie (samorealizację) istoty art. 41 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jednak istota tej normy polega na tym, że nie zawiera ona w sobie treści materialnej (obowiązku odszkodowania), ale jedynie upoważnia dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do nałożenia słusznego zadośćuczynienia na rzecz strony pokrzywdzonej. Ma więc charakter kompetencyjny<sup>112</sup>, a samo świadczenie ma charakter rekompensaty za doznaną szkodę, jaką jest brak odszkodowania. Na jego treść składa się nie tylko odszkodowanie z tytułu naruszenia art. 1 Protokołu dodatkowego (odszkodowanie *stricto*), ale również świadczenia o charakterze dodatkowym: zwrot kosztów i wydatków, a coraz częściej odsetki z tytułu utraty pożytków, czy wyrównanie uwzględniające np. spadek wartości pieniądza<sup>113</sup>.

Takie podejście projektodawcy jest więc sprzeczne z istotą nacjonalizacji. Uzasadnia on jednak przyjęte rozwiązanie w sposób następujący: „Z jednej strony ogromne rozmiary zgłaszanych i przewidywanych roszczeń i wielość uprawnionych oraz z drugiej strony upływ kilkudziesięciu lat od przejęcia mienia, jego rozdysponowanie na rzecz podmiotów działających z reguły w dobrej wierze, zgłaszanie roszczeń w dużym stopniu nie przez bezpośrednio pokrzywdzonych lecz ich spadkobierców oraz możliwości płatnicze państwa, wynikające z różnych jego zobowiązań wobec obywateli, a także innych państw i organizacji międzynarodowych nakazują uznanie rekompensaty za wyrządzoną krzywdę, a nie prawa do odszkodowania. [...]”<sup>114</sup>.

Projekt ustawy przyjmuje w art. 13 wartość rekompensaty na poziomie 15% wartości mienia z dnia utraty. Uzasadniając takie działanie twórcy tej koncepcji powołali się w uzasadnieniu na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i prawo do ograniczania odszkodowania w imię zasady słusznej równowagi. W myśl założeń ustawy, rekompensata nie stanowi bowiem pełnego wyrównania szkody, ale „[...] jest odpowiednikiem słusznego odszkodowania, którym to pojęciem posługuje się Konstytucja i przepisy dotyczące obowiązków wobec właściciela wyzutego z własności w rezultacie nacjonalizacji”.

---

<sup>112</sup> Treść art. 41 konwencji brzmi: „Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

<sup>113</sup> Zob. np.: sprawa Akkus przeciwko Turcji.

<sup>114</sup> Przyjmuje więc rozwiązanie identyczne, jakie znalazło zastosowanie wobec tzw. mienia zabużańskiego. SN uznał, że umowy republikańskie nie stanowią źródła uprawnień. Te uprawnienia normowało i normować może wyłącznie ustawodawstwo wewnętrzne. W jego świetle jedyną formą rekompensaty jest zaliczanie wartości pozostawionego majątku na poczet ceny kupna nieruchomości od Skarbu Państwa. Kwestia tej rekompensaty jest domeną prawa administracyjnego. Samo roszczenie o rekompensatę nie jest roszczeniem cywilnym.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, możliwość ograniczania odszkodowania (nie rekompensaty) z tytułu pozbawienia własności jest znaczna, a jej granice stanowi właśnie „słuszne odszkodowanie”. Dotyczy to jednak odszkodowania *stricte*, stojącego za gwarancją wynikającą z art. 1 Protokołu dodatkowego, i to w momencie realizowania przez państwo odszkodowania jako świadczenia wzajemnego z tytułu pozbawienia własności i tylko w takim zakresie może wpłynąć na całkowitą wysokość świadczenia z art. 41 Konwencji. W tym aspekcie problem stanowi także prawnomiędzynarodowy standard relacji statusu prawnego cudzoziemców w stosunku do własnych obywateli. Narodowe traktowanie, widoczne jeszcze w 1. połowie XX w., zostało odrzucone przez twórców wiążącej obecnie Polskę Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz jej protokołów dodatkowych. Uznali oni, iż z punktu widzenia prawa międzynarodowego cudzoziemcy i obywatele państwa mają całkowicie niezależnie regulowane statusy. Co więcej, państwo, na którego terytorium dany cudzoziemiec zamieszkuje, powinno uznać więź personalną, jaka łączy cudzoziemca z krajem jego pochodzenia. Dlatego wyłączenie obywateli bez odszkodowania, abstrahując od zgodności takiej sytuacji z prawem międzynarodowym, nie uzasadnia pozbawienia własności cudzoziemców bez odszkodowania<sup>115</sup>. Inaczej mówiąc, w oparciu o prawo międzynarodowe publiczne cudzoziemcom odszkodowanie należy się w każdym przypadku<sup>116</sup>. Taką wykładnię art. 1 Protokołu dodatkowego uznała na wniosek rządu niemieckiego, a następnie belgijskiego Rada Ministrów Rady Europy. Zostało to wyrażone w jednogłośniej rezolucji przy podpisywaniu w 1952 r. Protokołu dodatkowego<sup>117</sup>. Potwierdziło to orzecznictwo. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż możliwe jest różnicowanie cudzoziemców i własnych obywateli i nie jest to dyskryminacja tych ostatnich w rozumieniu art. 14 Konwencji. Cudzoziemcy mogą ubiegać się o odszkodowanie nawet wyższe niż należne obywatelom<sup>118</sup>, a odszkodowanie należy im się także w przypadku, kiedy obywatele takiego nie dostaną.

## VII. ZAKOŃCZENIE

Z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia nacjonalizacja jest przejęciem majątku osób prywatnych na cele publiczne. Jednak skutkiem pozbawienia własności jest — co do zasady — wypłata odpowiedniego odszkodowania. Znajduje to potwierdzenie w praktyce państw i standardach normatywnych. Prawna pozycja cudzoziemców w procesie nacjonalizacji jest szczególna. Mają oni prawo do odszkodowania nawet

<sup>115</sup> Zob. A. Roth, *The Minimum Standard of International Law Applied to Aliens*, Den Haag, 1949.

<sup>116</sup> Proponowana wysokość rekompensaty na poziomie 15% wydaje się szczególnie rażąca wobec osób, których mienie zostało przejęte bez podstawy prawnej lub z jej naruszeniem. Przyjęta formuła ma zdecydowanie charakter dyskryminacyjny ze względu na zrównanie nierównych sytuacji faktycznych i prawnych. Wątpliwości wydają się także w związku z faktem zrównania na poziomie 15% wysokości świadczeń przewidzianych w przyjmowanych równolegle ustawach regulujących roszczenia pokrzywdzonych w nacjonalizacji oraz repatriantów z za Buga.

<sup>117</sup> K. H. Böckstigel, *op. cit.*, s. 79.

<sup>118</sup> C. Mik, *op. cit.*, s. 31.

w sytuacji, kiedy wyjątkowe względy pozwalają zminimalizować lub nawet uniknąć wypłaty odszkodowania własnym obywatelom.

Problem odszkodowania za szeroko rozumianą nacjonalizację cudzoziemskiej własności prywatnej w PRL jest w znacznej części załatwiony w drodze umów indemnizacyjnych. Niezależnie od ich oceny moralnej i ekonomicznej, zostały one uznane za zgodne z prawem międzynarodowym. Jednak przyjęty projekt ustawy o rekompensatach także dotyczy sprawy odszkodowania za nacjonalizację mienia cudzoziemców w niektórych obszarach. Dlatego — ze względu na wysoki standard ochrony własności cudzoziemców — dziwi zawarte w nim dość kontrowersyjne rozwiązanie.

Przede wszystkim zaskakuje sama konstrukcja publicznoprawna instytucji „rekompensaty” wskazująca, że działania kompensacyjne prowadzone są w całkowitym oderwaniu od instytucji nacjonalizacji. Mimo różnicy stanów prawnych i faktycznych, ma tu miejsce skopiowanie rozwiązania z ustawy o prawie do rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku ze zmianami terytorialnymi wynikającymi z II wojny światowej (tzw. ustawa zabużańska). Projektodawca przeoczył fakt, że z nacjonalizacją nierozzerwalnie jest związane odszkodowanie. Natomiast rekompensata wypłacana repatriantom z dawnych Kresów Wschodnich RP jest inną instytucją stanowiącą obowiązek umowny.

Zasadniczą przesłanką do oceny projektu stanowi art. 45, który narzuca obowiązek dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu nacjonalizacji tylko na podstawie tej ustawy<sup>119</sup>. Prowadzi to do pozostawienia poza katalogiem uprawnionych niektórych grup osób prawnych. MTS w sprawie Barcelona Traction potwierdził, że osoby prawne również posiadają obywatelstwo. Ochrona mienia osób prawnych jest treścią zarówno norm europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak i wszelkich standardów prawa UE, w szczególności art. 6 Traktatu o UE i art. 17 Karty Praw Podstawowych. Dziwi więc — stanowiące ograniczenie podmiotowe — wyjątkowe otwarcie drogi do uzyskania rekompensat dla spółek handlowych. Mienie wszystkich osób prawnych było przejmowane w procesie nacjonalizacji na podstawie tych samych norm, a wobec części z nich projekt nie dopuszcza realizacji nawet ustawowych zobowiązań odszkodowawczych i prowadzi to do arbitralnego różnicowania podmiotów pozbawionych własności na podstawie tego samego aktu.

Dyskusyjne jest także postawienie poza kręgiem podmiotowym tzw. późnych przesiedleńców, uznawanych w polityce rządu M. Belki za ofiary bezprawia komunistycznego. Takie działanie może stanowić podstawę do zarzutu dyskryminacji ze względu na ich obywatelstwo (art. 12 Traktatu ustanawiającego WE). Natomiast, gdyby osoby te uzyskały potwierdzenie obywatelstwa polskiego, część z nich — osoby, które wyjechały do 1962 r. — mogłaby dochodzić rekompensaty w trybie art. 4 ust. 2 (rekompensata za mienie przejęte z naruszeniem prawa), a pozostałe nie mo-

---

<sup>119</sup> Treść art. 45 brzmi: „Roszczenia wynikają z przejęcia mienia przez Państwo na podstawie tytułów i zdarzeń wymienionych w art. 4 [...] mogą być dochodzone wobec Skarbu Państwa tylko na podstawie niniejszej ustawy.”

głyby z tego aktu skorzystać. Prowadzi to do sytuacji, która z jednej strony jest dyskryminacją, aczkolwiek z drugiej daje im w świetle art. 45 projektu uprzywilejowaną pozycję — umożliwiając dochodzenie rewindykacji mienia lub odszkodowania w trybie cywilnym (100%).

Dyskryminacyjną wymowę posiada także zrównanie na poziomie 15% wysokości rekompensaty dla wszystkich osób (niezależnie od obywatelstwa), których majątek został przejęty z naruszeniem prawa, z rekompensatą przyznaną osobom, których pozbawiono mienia w ramach dozwolonego przez prawo międzynarodowe procesu nacjonalizacji. W szczególności wobec zamknięcia innych dróg dochodzenia odszkodowania dla podmiotów z pierwszej grupy.

W świetle powyższych rozważań, w omawianym zakresie (mienie cudzoziemców) nasuwa się wniosek końcowy, że przygotowany projekt ustawy o realizacji prawa do rekompensaty za przejęte przez Państwo nieruchomości, niektóre inne składniki mienia oraz rzeczy zabytkowe jest aktem wymagającym kontroli z punktu widzenia prawa międzynarodowego. W obecnym kształcie może spowodować prawne problemy na forum międzynarodowym.

## SUMMARY

of the article:

Nationalisation of Foreigners' Property in Poland  
and the Question of Compensation for Property Left Behind

Nationalisation was recognised as an autonomous notion of international law in the 1920s but its attributes and criterions were precisely articulated during the next fifty years by the doctrine within the framework of bilateral contacts and at the forum of the United Nations. As a result, nationalisation was defined as "transfer to the State, by means of a statute and in the interest of the public, of benefits or private rights of several categories, in order to enable the State to exploit or control them or give them a new purpose", and was inextricably linked to the obligation of compensation. Any deprivation of property without compensation was declared to be contrary to international law (confiscation). Nevertheless, we have not been able to create a definite universal normative standard, despite numerous attempts. The present legal standard is based on regional solutions. For Europe such a normative base is provided by the system created by the Council of Europe on the basis of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and by the European Union on the basis of the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Economic Community.

By contrast, reprivatization is used by the doctrine as a political term or an instrument of domestic law known to international law. It has replaced previously used notion of de-nationalisation. In fact it governs violations of international law occurred in the course nationalisation implemented by the countries of the so-called socialist bloc in the years 1945–1950. This concept has been used more extensively by the legal doctrine after 1989.

This article presents both the evolution of the concept of nationalisation and the practice of several countries in this respect, and it also provides an survey of Polish legislation on the background of regional norm of international law. It examines the practice of those countries

which resulted mostly in adoption of international standards, including those occurred in America (including nationalisation in Panama, Honduras and Mexico and the reactions of the USA), as well as instances recognised as academic example i.e. the nationalisation of the Anglo-Iranian Oil Company in Iran or Suez Canal in Egypt. Of great importance are the so-called indemnity agreements concluded by Poland with capitalist countries in 1945–1985 which regulated compensations for nationalised property of citizens of those countries. In this respect, one should note the special nature of the post-war takeover of post-German property by Poland, based on Poland's right to claim war reparations from Germany.

As concerns Poland, an analysis of available solutions is of great practical significance. After 15 years of systemic transformation the issue of nationalisation and compensation for private property taken over by the Polish state (including foreigners' and particularly, post-German property) remains one of the most serious unsolved internal problems. As the question has not been solved before Poland's accession to the Council of Europe and the European Union, present normative solution should meet high standards of legal systems existing in those organisations.



## EWOLUCJA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ W NIEMIECKIM PORZĄDKU PRAWNYM

**S**karga konstytucyjna jest szczególną formą kontroli konstytucyjności pozwalającą jednostce na uruchomienie procedury przed sądem konstytucyjnym<sup>1</sup>. W odróżnieniu od „klasycznych” procedur — abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności — zapewnia bezpośredni dostęp do sądu konstytucyjnego. Akcentuje to znaczenie skargi konstytucyjnej z punktu widzenia ochrony praw jednostki, ale stwarza zarazem zagrożenie „zatopienia” sądu konstytucyjnego nadmiarem skarg i oderwania jego aktywności od spraw o najpoważniejszym znaczeniu konstytucyjnym<sup>2</sup>. Dlatego we współczesnych demokracjach europejskich nie ma jednolitości w podejściu do procedury skargi konstytucyjnej. Niektóre systemy sądownictwa konstytucyjnego nie widziały potrzeby jej utworzenia (przede wszystkim we Włoszech, w których bardzo silnie jest rozwinięta jednak procedura pytań prawnych, kierowanych przez sądy do TK, a także na Litwie, Ukrainie, Bułgarii czy Rumunii) i nie można traktować istnienia tej procedury jako koniecznego elementu kognicji współczesnego sądu konstytucyjnego<sup>3</sup>. W licznych państwach europejskich zdecydowano się jednak na ustanowienie skargi konstytucyjnej, choć tworzoną rozwiązaniom stale towarzyszy troska o uwolnienie sądu konstytucyjnego od nadmiaru skarg, a także o zapewnienie niezależności pozostałym segmentom władzy sądowniczej.

Na tym tle ukształtowały się dwa zasadnicze modele skargi konstytucyjnej<sup>4</sup>. Model wąski, przyjęty m.in. w Polsce i w Rosji, pozwala na kwestionowanie w skardze jedynie konstytucyjność przepisu prawnego, który jest podstawą prawną orzeczenia lub decyzji indywidualnej ingerującej w prawa skarżącego. Nie można natomiast kwestionować konstytucyjności samego orzeczenia lub decyzji, np. opierając się na zarzucie niewłaściwej interpretacji prawa przez organ je wydający lub w związku z naruszeniami proceduralnymi. Przy obszernym ujęciu skargi konstytucyjnej dopuszczalne jest natomiast zarówno podniesienie zarzutu niekonstytucyjności przepisu zastosowanego w sprawie, jak i zarzutu niekonstytucyjności działania organu wydającego indywidualne rozstrzygnięcie, więc przede wszystkim — działania sądu po-

<sup>1</sup> Zob. B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 9 i n.

<sup>2</sup> Problem przeciążenia sądów konstytucyjnych pojawia się nie tylko na szczeblu krajowym, ale dotyczy także ETPCz. Zob. P. Czarny, *Zjawisko przeciążania sądów konstytucyjnych (na przykładzie Niemiec i Polski)*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarnieckiego*, Kraków 2004, s. 39–63 oraz R. Wahl, *Die Reformfrage*, [w:] *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, t. I, Tübingen 2001, s. 475.

<sup>3</sup> Skarga konstytucyjna nie występuje także w Portugalii, co wynika z mieszanego systemu kontroli, jak też we Francji, co jest konsekwencją braku kontroli następcej.

<sup>4</sup> Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 20 i n.

wszechnego lub administracyjnego. Model ten przyjęty jest m.in. w Austrii i Szwajcarii, ale punkt wyjścia dla niego stanowiła ewolucja uregulowań niemieckich, co skupia na nich szczególną uwagę i skłania do dokładniejszego omówienia.

1. Za pierwszy zwiastun skargi konstytucyjnej postrzega się wprowadzenie rozwiązania pośredniego między petycją a skargą w reskrypcie królewskim z 17 września 1814 r., a następnie w konstytucji Bawarii z 26 maja 1818 r.<sup>5</sup> Ów środek zaskarżenia nie był wówczas nazywany skargą konstytucyjną, a jego zakres był ograniczony do aktów administracyjnych. Zbliżone — choć jeszcze o odmiennym znaczeniu — regulacje przewidziano m.in. w konstytucji Badenii z 22 sierpnia 1818 r., Wirtembergii z 4 września 1831 r., Saksonii z 4 września 1831 r.<sup>6</sup>

Nie bez wpływu na przyszły kształt skargi konstytucyjnej miała tzw. konstytucja frankfurcka z 28 marca 1849 r. (*Paulskirche*). Do kompetencji Sądu Rzeszy miało należeć rozstrzyganie sporów federalnych, sporów między organami Rzeszy, spraw odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, skarg konstytucyjnych wnoszonych przez obywatela w przypadku naruszenia uprawnień przysługujących mu z mocy ustaw. Konstytucja frankfurcka nigdy wprawdzie nie weszła w życie, ale — jak podkreśla się w doktrynie — wpłynęła istotnie na kształtowanie myśli politycznej<sup>7</sup>. W rzeczywistości postaci skarga konstytucyjna pojawiła się po raz pierwszy nie w Niemczech, a w austriackich rozwiązaniach konstytucyjnych z 1867 r.

W konstytucjonalizmie niemieckim skarga konstytucyjna pojawiła się dopiero w konstytucji Bawarii z 14 sierpnia 1919 r., nie nawiązywano jednak do tego rozwiązania ani w innych landach, ani w konstytucji Rzeszy z 11 sierpnia 1919 r., a w praktyce bawarskiej nie odegrało ono istotnego znaczenia. Toteż po drugiej wojnie światowej — już w nowych warunkach politycznych — nie widać było początkowo większego zainteresowania procedurą skargi konstytucyjnej — w okresie tworzenia konstytucji krajowych przyjęto ją tylko w Bawarii (konstytucja z 2 grudnia 1946 r.) i w Hesji (konstytucja z 1 grudnia 1946 r.)<sup>8</sup>.

Zarazem jednak — inaczej niż po pierwszej wojnie światowej — niemieckim dyskusjom konstytucyjnym towarzyszyło przekonanie o potrzebie stworzenia instytucji

<sup>5</sup> Zob. Tytuł VII § 21 konstytucji bawarskiej z 1818 r. Prawo do skargi przyznano każdemu obywatelowi państwa, a także gminom. Skargę można było skierować w przypadku naruszenia praw konstytucyjnych do jednej z dwóch izb, które miały możliwość przedłożenia jej królowi, stąd wskazuje się, że było to rozwiązanie mieszczące się między petycją a skargą konstytucyjną.

<sup>6</sup> Dokładnie o historycznych podstawach skargi konstytucyjnej W. Boulanger, *Die geschichtlichen Grundlagen der heutigen Verfassungsbeschwerde*, Heidelberg 1954.

<sup>7</sup> Zob. szerzej L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 36 i n.

<sup>8</sup> Znacznie później, bo w 1955 r., na wprowadzenie skargi konstytucyjnej zdecydowała się Saara, co wskazuje, że ustawodawca federalny działał praktycznie bez oparcia w konstytucjach krajowych. Dopiero w latach 90. upowszechniła się skarga konstytucyjna na poziomie krajowym. Do skargi konstytucyjnej odnosi się: art. 13 ust. 4 konstytucji Brandenburgii z 20 sierpnia 1992 r.; art. 81 ust. 1 pkt 4 konstytucji Saksonii z 27 maja 1992 r.; art. 75 ust. 5 konstytucji Saksonii-Anhalt z 16 lipca 1992 r.; art. 53 ust. 6 konstytucji Meklemburgii-Przedpomorza z 23 maja 1993 r.; art. 80 ust. 1 Konstytucji Turynii z 25 grudnia 1993 r.; art. 84 ust. 2 pkt 5 konstytucji Berlina z 23 grudnia 1995 r.

silnego sądu konstytucyjnego, zwłaszcza na szczeblu federalnym. Wśród kompetencji tego sądu widziano m.in. rozpoznawanie skarg konstytucyjnych. Towarzyszyły temu jednak liczne wahania i wątpliwości, czy słuszne jest nadawanie tej instytucji rangi konstytucyjnej.

W pracach konwentu konstytucyjnego przygotowującego Ustawę Zasadniczą RFN z 1949 r. (dalej jako UZ) myśl o zaliczeniu do kompetencji Federalnego Trybunału Konstytucyjnego prawa do rozpatrywania skarg konstytucyjnych pojawiała się od samego początku i choć budziła kontrowersje, pozostawała obecna w toku całych prac przygotowawczych<sup>9</sup>. Projekt konwentu w fazie prac końcowych zawierał regulacje w przedmiocie skargi konstytucyjnej (art. 98 nr 8), jednak ostatecznie koncepcja skargi konstytucyjnej decyzją Rady Parlamentarnej została odrzucona. Przyczyny takiej decyzji, podjętej praktycznie na ostatnim etapie prac, zostały w wąskim zakresie wyjaśnione doktrynie<sup>10</sup>. Wskazuje się jedynie, że podstawowym argumentem przemawiającym za odrzuceniem skargi konstytucyjnej było odwołanie się do gwarancji wynikających z art. 19 ust. 4 UZ. Przepis ten zapewnia jednostce możliwość dochodzenia praw — naruszonych przez władzę publiczną — na drodze sądowej, odnosząc się jedynie do działań władzy wykonawczej. Perspektywy, jakie miała oferować skarga konstytucyjna — obejmująca działania nie tylko władzy sądowniczej, ale także władzy ustawodawczej i wykonawczej — były znacznie szersze. Stanowiło to aspekt na tyle problematyczny, by przemawiał za rezygnacją ze skargi konstytucyjnej.

---

<sup>9</sup> Opracowanie konstytucji na mocy dokumentów frankfurckich powierzono Zgromadzeniu Konstytucyjnemu. W rzeczywistości zamiast Zgromadzenia Konstytucyjnego została powołana Rada Parlamentarna. Jej zadaniem miało być stworzenie Ustawy Zasadniczej a nie Konstytucji, co miało stanowić podkreślenie tymczasowości przyjmowanych rozwiązań. 25 lipca 1948 r. premierzy krajów federalnych podjęli decyzję o utworzeniu Konwentu Konstytucyjnego, organu złożonego z ekspertów, którego zadaniem miało być opracowanie wstępnego projektu Ustawy Zasadniczej. Konwent obradował od 10 do 25 sierpnia 1948 r. na bawarskiej wyspie Herrenchiemsee. Zwieńczeniem jego prac był projekt zawierający ogólne wytyczne dla Rady Parlamentarnej oraz konkretny projekt Ustawy Zasadniczej z komentarzem. Rada Parlamentarna zebrała się 1 września 1948 r. Dla usprawnienia jej prac powołano 6 komisji: komisję główną i pięć komisji specjalnych (w tym komisję do spraw organizacji Trybunału Konstytucyjnego), ponadto z istniejących komisji wyłoniono członków do komitetu redakcyjnego. Dodatkowo w styczniu 1949 r. powołano tzw. komisję pięciu, która następnie została przekształcona w komisję siedmiu, ostatecznie utworzono także komisję do spraw opracowania ordynacji wyborczej oraz kwestii związanych ze strefami okupacyjnymi. W dniu 8 maja 1949 r. komisja główna w trzecim czytaniu przyjęła Ustawę Zasadniczą, która 12 maja 1949 r. została zatwierdzona przez gubernatorów wojskowych, 23 maja 1949 r. opublikowana, a dzień później weszła w życie.

<sup>10</sup> Zob. w przedmiocie dyskusji dotyczących przyjęcia skargi konstytucyjnej S. Hain, *Die Individualverfassungsbeschwerde nach Bundesrecht, Von den Vorarbeiten zu einer deutschen Verfassung bis zur Aufnahme der Verfassungsbeschwerde ins Grundgesetz*, Baden-Baden 2002, s. 41 i n.; R. Zuck, *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, München 1998, s. 38 i n.; H. Nawiasky, *Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart-Köln 1950, s. 33; W. Boulanger, *op. cit.*; H. Säcker, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Konvent von Herrenchiemsee*, [w:] *Festschrift für Wolfgang Zeidler*, t. 1, Berlin-New York 1987, s. 256–279 oraz Sprawozdanie z Konwentu Konstytucyjnego Herrenchiemsee, s. 89.

Jako istotny negatywny czynnik w nauce postrzegany jest również pośpiech towarzyszący pracom konstytucyjnym<sup>11</sup>. W dużym stopniu obawiano się także, iż włączenie do kompetencji FTK prawa do rozpatrywania skarg konstytucyjnych będzie w istocie oznaczało przyznanie Trybunałowi zbyt silnej pozycji wobec pozostałych sądów, ale również wobec niektórych segmentów władzy.

Dokładniej o powodach odrzucenia skargi konstytucyjnej pisze S. Hain, chociaż podkreśla, że stanowią one jedynie przypuszczenia. Autorka — jak się wydaje — słusznie wskazuje na możliwość pominięcia skargi konstytucyjnej na etapie prac komisji redakcyjnej, głównie z uwagi na jej skład. Jednym z członków komisji był bowiem poseł Zinn, który wielokrotnie jednoznacznie wypowiadał się przeciwko wprowadzeniu skargi konstytucyjnej. Analiza przebiegu prac konstytucyjnych skłania do przekonania, że przeciwnicy skargi konstytucyjnej wykorzystali potrzebę szybkiego uchwalenia konstytucji, jak też brak nadzoru na ostatnim etapie prac nad tekstem Ustawy Zasadniczej. Komisja pracowała od 5 listopada do 5 grudnia 1948 r. W tym krótkim czasie miała scalić w jeden wspólny projekt propozycje przedstawione przez poszczególne komisje (*Fachausschüssen*). Jej zadaniem było więc dokonanie ostatecznej redakcji tekstu bez ingerencji w ustaloną już treść. W rzeczywistości etap ten mógł sprzyjać dokonywaniu zmian daleko odbiegających od czysto redakcyjnego charakteru, zwłaszcza że ujednolicony projekt nie był ponownie rozpatrywany na poziomie komisji fachowych. Ostateczne potwierdzenie prawdziwości takich działań jest o tyle trudne, że prace komisji redakcyjnej nie są potwierdzone protokołami<sup>12</sup>. Jediną dokumentację z dyskusji nad kompetencjami FTK stanowią protokoły frakcji CDU, w których widoczny jest sprzeciw dotyczący wprowadzenia skargi konstytucyjnej wyrażany zwłaszcza przez posła Zinna oraz Straußa.

2. Negatywna decyzja w kwestii ujęcia skargi konstytucyjnej w Ustawie Zasadniczej nie oznaczała jednak całkowitego odrzucenia samej idei tej instytucji, na co wskazuje art. 93 ust. 2 UZ, pozostawiający ustawodawcy zwykłemu możliwość uzupełniania zakresu właściwości FTK.

W pracach nad ustawą o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, podjętych w 1949 r., od początku przewidywano ustanowienie procedury skargi konstytucyjnej zarówno w projekcie SPD, jak też w projekcie rządowym<sup>13</sup>. Mimo akceptacji potrzeby wprowadzenia tej instytucji, podobnie jak w przypadku prac konstytucyjnych, przyjęcie skargi konstytucyjnej na poziomie ustawowym nie pozostawało wolne od dyskusji<sup>14</sup>. Z jednej strony ponownie podkreślano jej zbędność, szczególnie wobec gwarancji stanowionych przez art. 19 ust. 4 UZ. Podnoszono również, że rozszerzenie kompetencji FTK o uprawnienia do rozpatrywania skarg konstytucyjnych wzmocni pozy-

<sup>11</sup> Zob. Ch. Gusy, *Die Verfassungsbeschwerde*, [w:] *Festschrift 50 Jahre...*, s. 641; R. Zuck, *op. cit.*, s. 38 oraz W. Boulanger, *op. cit.*

<sup>12</sup> Zob. S. Hain, *op. cit.*, s. 59 i n.

<sup>13</sup> Projekt SPD został złożony w grudniu 1949 r., natomiast projekt rządowy wpłynął w marcu 1950 r. Pierwsza dyskusja nad oboma projektami odbyła się jeszcze na początku 1950 r.

<sup>14</sup> Zob. też Ch. Gusy, *op. cit.*, s. 642 i n.

cję polityczną Trybunału, jak też że spadnie autorytet sądów najwyższych, a FTK stanie się kolejnym szczeblem w procedurze odwoławczej<sup>15</sup>. Z drugiej strony akcentowano szczególny charakter zapewniający jednostce możliwość bezpośredniej ochrony praw podstawowych, a więc podwójną funkcję skargi: subiektywną — służącą przede wszystkim jednostce, i obiektywną — mającą na celu ochronę ogólnego porządku prawnego, jak też koncentracyjną — pozwalającą na uniknięcie rozbieżności w przedmiocie rozstrzygnięć tożsamych kwestii prawnych, wpływ na wzrost zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, a więc wzmocnienie zasady demokratycznego państwa prawnego. Skargę określano także jako *letzte Hilfe* (ostatnia pomoc) w sytuacji kryzysu politycznego<sup>16</sup>.

Ostatecznie na mocy ustawy o FTK z 1951 r. skarga konstytucyjna zaczęła funkcjonować na poziomie federalnym, szybko zakorzeniając się na trwałe w świadomości jednostki<sup>17</sup>.

Zgodnie z § 90 ust. 1 ustawy o FTK prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej przyznano każdemu, w przypadku naruszenia przez władze publiczne praw zasadniczych lub jednego z praw zawartych w art. 20 ust. 4 (prawo do oporu), art. 33 (równość obywateli — służba publiczna), art. 38 (prawa wyborcze), art. 101, art. 103 i art. 104 (prawa związane z postępowaniem sądowym) UZ. Ogólną regulację precyzowały kolejne przepisy rozdziału piętnastego ustawy o FTK. Podkreśleniem atrakcyjności nowego środka prawnego był wypływający z jego istoty bezpośredni dostęp jednostki do sądu konstytucyjnego, jak też przyjęcie szerokiego modelu skargi konstytucyjnej.

<sup>15</sup> Wobec istnienia pięciu równoległych pionów sądownictwa problem koordynacji nabiera większego znaczenia.

<sup>16</sup> Zob. zwłaszcza 112 Sitzung des Bundestages, „Sitzungsbericht” z 18 stycznia 1951 r., s. 4227 oraz szczegółowo o przebiegu dyskusji nad wprowadzeniem skargi konstytucyjnej S. Hain, *op. cit.*, s. 84 i n.

<sup>17</sup> Gesetz über das Bundesverfassungsgericht z 12 marca 1951 r. Przyjęta ostatecznie ustawa była wyrazem kompromisu między koncepcjami chadecji i socjaldemokracji, co znalazło wyraz chociażby w podziale FTK na dwa odrębne Senaty. W literaturze można spotkać się z określeniem FTK, jako „sąd bliźniaczy” (*Zwilingengericht*) właśnie z uwagi na jego konstrukcję. Oba Senaty mają pozycję samodzielną i równorzędną. Podział taki miał odzwierciedlać sytuację polityczną. Zakładano, że jeden z Senatów będzie skupiał sędziów związanych z chadecją, a drugi z socjaldemokracją. W pierwotnym kształcie FTK orzekał w dwóch stałych składach rozpatrujących sprawy w dwóch senatach, liczących po 12 sędziów, z czasem liczbę sędziów w każdym Senacie zmniejszono do 8, (BGBl. I, s. 297). Zakres kompetencji obu Senatów został określony ustawowo (przy uwzględnieniu możliwości wypływających z treści § 14 ustawy o FTK), ich orzeczenia są niezależne, nie podlegają wzajemnej kontroli czy też możliwości zmiany, są ostateczne. W przypadku, gdy jeden z Senatów zamierza odstąpić od poglądów wyrażonych we wcześniejszym orzeczeniu drugiego, właściwe jest Plenum — czyli połączone Senaty. Każdy z Senatów dzieli się na Izby (*Kammern*) — w ich skład wchodzi trzech sędziów. Izby decydują o przyjęciu do rozstrzygnięcia skarg konstytucyjnych, a od 1993 r. zajmują się także wstępną kontrolą pytań prawnych. Szerzej o organizacji FTK G. Hermes, *Senat und Kammern*, [w:] *Festschrift 50 Jahre...*, s. 725 i n. oraz B. Nita, *Trybunał Konstytucyjny a proces karny*, Kraków 1999, s. 84 i n. i powołana tam literatura, zwłaszcza E. Benda, *Organisation und Verfassung des Bundesverfassungsgerichts*, [w:] E. Benda, E. Klein, *Verfassungsprozessrecht* 1991, s. 41 i n.

Występująca w § 90 ust. 1 ustawy o FTK formuła „każdy” wskazuje na najszersze z możliwych ujęcie zakresu podmiotowego prawa do skargi<sup>18</sup>. Podstawę kontroli w drodze skargi konstytucyjnej mogą stanowić tylko naruszenia praw zasadniczych i niektórych innych wyliczonych w § 90 ust. 1 ustawy o FTK. Mogłoby to wskazywać na pewne ograniczenia wzorca kontroli, w rzeczywistości jest on jednak bardzo obszerny, a dodatkowo został jeszcze rozbudowany przez orzecznictwo FTK<sup>19</sup>.

Charakterystyczny dla przyjętego modelu skargi konstytucyjnej jest przede wszystkim zakres przedmiotowy, obejmujący przedsięwzięcia „władzy publicznej”. Oznacza to, że skarga może być kierowana przeciwko wszystkim działaniom organów państwowych, a więc prawodawczym, wykonawczym i sądowniczym<sup>20</sup>. Przy czym pojęcie wykonywania władzy publicznej obejmuje także te podmioty, które nie są organami państwowym, ale działają w imieniu państwa<sup>21</sup>. Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być nie tylko działania „władzy publicznej”, ale także zaniechania<sup>22</sup>.

Podstawą wniesienia skargi jest wykazanie bezpośredniości naruszenia sytuacji prawnej skarżącego, co ma ogólnie podkreślić wykluczenie możliwości przekształce-

---

<sup>18</sup> Prawo do wniesienia skargi mają przede wszystkim osoby fizyczne, przy czym UZ przyznaje pewne prawa tylko obywatelom. Skarga może być także wniesiona przez osoby prawne. Konieczne jest tu jednak rozróżnienie na osoby prawne prawa prywatnego i publicznego. O ile w odniesieniu do tych pierwszych jedynym warunkiem przyznania im prawa do skargi jest to, by były one podmiotem danego prawa czy wolności, o tyle w przypadku osób prawnych prawa publicznego problem jest bardziej złożony, ponieważ stanowią one w istocie element szeroko rozumianego państwa. Jednak i tu orzecznictwo FTK wykazuje się liberalizmem, przyznając im prawo do skargi, jeśli — ich zdaniem — dotyczy ochrony lub realizacji praw obywateli. Ponadto — co stanowi istotny wyjątek — na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4b UZ prawo do skargi przyznano także gminom i ich związkom. Podobne rozwiązania przyjęto jeszcze tylko w Austrii i Szwajcarii. Zob. szerzej B. Banaszak, *op. cit.*, s. 21 i n.; F. Schoch, *Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen*, „Jura” 2001, nr 3, s. 201 i n.

<sup>19</sup> Szczególną rolę przypisuje się orzeczeniu z 1957 r. tzw. Elfes – Urteil. W skardze postawiono zarzut, że decyzja odmawiająca paszportu zagranicznego z uwagi na bezpieczeństwo lub inne istotne interesy państwa jest sprzeczna z art. 11 UZ. FTK uznał, że art. 11 odnosi się tylko do poruszania po terytorium RFN i tym samym odrzucił zarzut; dopuścił jednak kontrolę ustawy paszportowej z art. 2 UZ — gwarantującym ogólną wolność postępowania. FTK przyjął rozszerzającą wykładnię art. 2 ust. 1 UZ (prawo do swobodnego rozwoju osobowości) czyniąc w istocie podstawą kontroli całokształt norm wynikających z Ustawy Zasadniczej. Zob. Ch. Hillgruber, Ch. Goos, *Verfassungsprozessrecht*, Heidelberg 2003, s. 61.

<sup>20</sup> Zob. szerzej o różnicach w stosunku do skargi wnoszonej przeciwko władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej L. Garlicki, *Skarga konstytucyjna w Republice Federalnej Niemiec*, „Studia Prawnicze” 1992, nr 1–2, s. 3 i n. oraz B. Nita, *Skarga konstytucyjna w Republice Federalnej Niemiec (w świetle danych statystycznych oraz orzecznictwa Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 62 i n.

<sup>21</sup> Przedmiotem skargi mogą być tylko przedsięwzięcia „niemieckiej władzy publicznej”.

<sup>22</sup> Najwięcej wątpliwości budziło przyznanie możliwości kwestionowania w drodze skargi konstytucyjnej zaniechania ustawodawcy. Początkowo dopuszczano skargę konstytucyjną jedynie wobec bezczynności organów administracji państwowej i sądów powszechnych, odrzucając ją w stosunku do zaniechania ustawodawcy. Zmiany nastąpiły z końcem lat 50. Podważanie zaniechania ustawodawcy stało się dopuszczalne przy spełnieniu trzech przesłanek: 1) obowiązek działania ustawodawcy musi wyraźnie wynikać z UZ; 2) obowiązek ten musi polegać na nakazaniu ustawodawcy uregulowania konkretnie wskazanych materii; 3) materie te muszą pozostawać w związku z prawami zasadniczymi.

nia skargi konstytucyjnej w *actio popularis*. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej jest warunkowana oczywiście nie tylko koniecznością spełnienia przesłanek materialnych, ale także przesłanek formalnych, do których należy przede wszystkim wymóg uprzedniego wyczerpania innych środków prawnych i związana z nim niezwykle istotna zasada subsydiarności, jak też konieczność zachowania terminu<sup>23</sup>.

3. Praktyka, w krótkim czasie, wskazała na akceptację przyjętego rozwiązania w aspekcie materialnym, ale jednocześnie na liczne braki w przepisach dotyczących procedury rozpatrywania skarg przez FTK. Największą ułomnością ustawy w tym zakresie okazał się brak mechanizmów pozwalających na selekcję masowo napływających skarg. Wprowadzając skargę konstytucyjną do ustawy prawodawca wyraźnie nie zdawał sobie sprawy z popularności, jaką ona będzie się cieszyć. Już w pierwszym roku działalności FTK na 478 spraw ogółem, 423 stanowiły skargi konstytucyjne. Problemem okazało się także ustawowe określenie kompetencji obu Senatów. Zakresem właściwości pierwszego Senatu objęto kontrolę konstytucyjności prawa, pozostawiając w gestii drugiego z Senatów przede wszystkim rozstrzyganie sporów federalnych<sup>24</sup>. Taki podział doprowadził do ogromnej dysproporcji w obciążeniu obu Senatów<sup>25</sup>.

| Rok  | Liczba wpływających spraw ogółem | Liczba wniesionych skarg konstytucyjnych | Liczba spraw rozpoznanych w pierwszym Senacie | Liczba spraw rozpoznanych w drugim Senacie |
|------|----------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1951 | 478                              | 423                                      | 473                                           | 5                                          |
| 1952 | 1014                             | 822                                      | 1005                                          | 9                                          |
| 1953 | 742                              | 591                                      | 735                                           | 7                                          |
| 1954 | 573                              | 453                                      | 567                                           | 6                                          |
| 1955 | 592                              | 489                                      | 587                                           | 7                                          |
| 1956 | 805                              | 686                                      | 732                                           | 73                                         |
| 1957 | 841                              | 779                                      | 807                                           | 34                                         |
| 1958 | 1205                             | 1004                                     | 1110                                          | 95                                         |
| 1959 | 1218                             | 1160                                     | 1190                                          | 28                                         |
| 1960 | 1381                             | 1054                                     | 634                                           | 747                                        |
| 1961 | 1056                             | 993                                      | 544                                           | 512                                        |

Za jeden z dodatkowych czynników ułatwiających skorzystanie ze skargi konstytucyjnej, a więc jednocześnie wpływających na ich liczbę, postrzegano brak przymusu adwokackiego.

<sup>23</sup> Wyjątkowo, przy spełnieniu przesłanek z § 90 ust. 2 ustawy o FTK, Trybunał może dopuścić do wcześniejszego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przed wyczerpaniem toku instancji. Zgodnie z § 93 ustawy o FTK skargę wnosi się w terminie miesiąca, a w przypadku skargi przeciwko ustawie lub innemu aktowi władczemu, wobec którego nie przysługuje droga prawna, w ciągu roku od wejścia w życie ustawy lub wydania aktu władczego.

<sup>24</sup> Zob. § 14 ustawy o FTK.

<sup>25</sup> Skalę problemu przedstawia powołana statystyka. Podczas gdy w okresie 9 lat pierwszy Senat rozpoznął łącznie 7206 spraw, w drugim Senacie rozstrzygnięcie zapadło zaledwie w 264 sprawach. Przyjęcie takiego rozwiązania blokowało możliwość sprawniejszego rozpatrywania napływających skarg.

Należy podkreślić, że kształt przyjętych rozwiązań nie budził wątpliwości co do modelu materialnego, a więc podmiotu uprawnionego do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, zakresu przedmiotowego czy podstawy kontroli. Problemem okazała się proceduralna dostępność skargi, stąd kolejne nowelizacje ustawy o FTK, którym towarzyszył jeden zasadniczy cel — szukanie panaceum umożliwiającego sprawne rozpatrywanie niezwykle dużej liczby skarg konstytucyjnych<sup>26</sup>.

Pierwsze propozycje zmian ustawy o FTK pojawiły się w roku 1954, ale nie przyniosły jeszcze wówczas konkretnych rezultatów w postaci zmiany ustawy. Do problemu powrócono później, 3 czerwca 1955 r. został przedstawiony projekt nowelizacji. Postulowano w nim zmniejszenie liczby sędziów najpierw do 9 w obu Senatach, a w drugim etapie do 7; przyznanie Plenum możliwości zmiany właściwości Senatów w przypadku nadmiernego przeciążenia jednego z nich; wprowadzenie możliwości odrzucenia skargi przez powołane w tym celu Komisje. Z ostatnią z wymienionych propozycji wiązano szczególnie duże nadzieje na odciążenie FTK. Za nowelizacją przemawiał nie tylko sam problem nadmiernej liczby skarg konstytucyjnych, ale także dysproporcje między liczbą skarg, w których postępowanie kończyło się „sukcesem” dla skarżącego, a tych, które zostały odrzucone<sup>27</sup>.

Na podstawie ustawy z 21 lipca 1956 r. w obrębie Senatów utworzono trzyosobowe Komisje (*Ausschuß*) do wstępnego badania napływających skarg. Komisjom przyznano prawo jednogłośniego odrzucenia skargi konstytucyjnej, jeśli rozstrzygnięcie nie wyjaśniłoby problemu konstytucyjnoprawnego i nie byłoby konieczne dla ochrony przed znaczącą i nieodwracalną szkodą dla skarżącego<sup>28</sup>. W przypadku braku jednomyślności w Komisji, sprawa trafiała do Senatu, który miał prawo odrzucenia skargi — w oparciu o te same kryteria przedmiotowe — zwykłą większością głosów<sup>29</sup>. Zrezygnowano z konieczności sporządzenia uzasadnienia w przypadku odmowy przyjęcia skargi, jeśli wnioskodawcy już wcześniej wykazano wątpliwości co do dopuszczalności lub zasadności jego wniosku<sup>30</sup>. Na podstawie art. 1 ustawy nowelizującej z 26 czerwca 1959 r. z mocą od 31 sierpnia 1959 r. zmniejszono liczbę sędziów w Senatach z 12 do 8<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Zob. W. Geiger, *Zur Reform des Bundesverfassungsgerichts*, [w:] *Festschrift für H. Nawiasky*, 1956, s. 211.

<sup>27</sup> Do czerwca 1953 r. z rozpatrzonych od początku działalności FTK skarg zaledwie dwie zakończyły się pozytywnie dla skarżącego. Argument ten spotkał się z głosami krytycznymi. Podnoszono, że o wartości skargi konstytucyjnej nie może świadczyć liczba skutecznych, lecz podjętych w tym trybie, postępowań, z tych względów propozycja ta ostatecznie nie została uwzględniona w projekcie zmian. Zob. szerzej S. Hain, *op.cit.*, s. 107.

<sup>28</sup> Ustanowienia i kompetencji Komisji dotyczył § 91a ustawy o FTK.

<sup>29</sup> BGBl. I, s. 662.

<sup>30</sup> Rozwiązanie takie budziło pewne wątpliwości, zwłaszcza wśród przedstawicieli SPD, którzy obawiali się, że brak konieczności sporządzenia uzasadnienia będzie stwarzał możliwość dla masowego odrzucania skarg konstytucyjnych. Ostatecznie — mimo obaw — propozycja została zaakceptowana. Zob. 82 Sitzung des BT, z 27 czerwca 1963 r., s. 4021 C oraz S. Hain, *op. cit.*, s. 112.

<sup>31</sup> Ustawą z 26 czerwca 1959 r. przedłużono okres przejściowy o 4 lata, po którym miało nastąpić zmniejszenie liczby sędziów, BGBl. I s. 297.

Niewątpliwie korzystną — a pożądaną od samego początku działalności FTK — zmianą dokonaną na mocy omawianej ustawy było przyznanie Plenum FTK możliwości regulowania właściwości Senatów, jeśli stanie się to konieczne z uwagi na trwałe przeciążenie jednego z nich<sup>32</sup>. Postanowieniem z 13 października 1959 r. z mocą od stycznia 1960 r. drugi Senat zyskał dodatkową kompetencję w zakresie możliwości rozpatrywania także skarg konstytucyjnych. Zmiana ta miała istotne znaczenie praktyczne. Od 1960 r. oba Senaty pozostawały obciążone praktycznie równomiernie. Dodatkowo orzecznictwo FTK wypracowało własną praktykę, mającą usprawnić procedurę rozpatrywania skarg, wzywając skarżącego do cofnięcia bezzasadnej skargi. Owa praktyka okazała się jednak mało skuteczna. Skarżący, wobec braku sankcji finansowych, niezwykle rzadko uwzględniali sugestie Trybunału, co w efekcie nie doprowadziło do zamierzonego skutku, jakim miało być jego odciążenie.

4. Realizacja podstawowych założeń nowelizacji, przez powołanie Komisji i przyznanie im prawa do kontroli wstępnej skarg, jak też stworzenie możliwości rozdziału kompetencji między oba Senaty, była ważnym krokiem mającym usprawnić rozpatrywanie skarg przez FTK, ale — jak szybko się okazało — niewystarczającym<sup>33</sup>.

Warto zauważyć, że wśród postulatów zmian już w początkowych latach działalności FTK pojawiały się propozycje bardziej radykalne, jak wprowadzenie rozwiązań opartych na funkcjonującym w Sądzie Najwyższym USA, tzw. *writ of certiorari*<sup>34</sup>, czy przekształcenia skargi konstytucyjnej z indywidualnego środka zaskarżenia we wniosek w interesie publicznym, który na pierwszym miejscu stawiałby ochronę ogólnego porządku konstytucyjnego bądź też ograniczenie praw zasadniczych mogących stanowić podstawę skargi konstytucyjnej<sup>35</sup>.

Politycy nie byli jednak gotowi do zaakceptowania bardziej rygorystycznych zmian. Nowelą z 3 sierpnia 1963 r. wprowadzono wymóg przyjęcia skargi przez Komisję. Oznaczało to, iż skarga musiała najpierw zostać zakwalifikowana przez Komisję, by można było oczekiwać jej rozpoznania *ad meritum* przez Senat<sup>36</sup>. Kryteria po-

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o FTK „Plenum Federalnego Trybunału Konstytucyjnego może uregulować właściwość Senatów w sposób odmienny od postanowień ust. 1–3, jeżeli stanie się to konieczne z uwagi na trwałe przeciążenie jednego z Senatów [...]”.

<sup>33</sup> Po utworzeniu Komisji przyznane im kompetencje były nader ograniczone.

<sup>34</sup> Odpowiednio: *nach Ermessen* (według uznania). W USA procedura ta pozwala na selekcję spraw według swobodnego uznania Sądu Najwyższego. Polega ona na spełnieniu określonych założeń formalnych. Przede wszystkim muszą zostać przedstawione Sądowi Najwyższemu, który — jak wiadomo — spełnia w USA również funkcje sądu konstytucyjnego, zagadnienia prawne, które miałyby zostać wyjaśnione (nie więcej niż 5), przebieg dotychczasowego postępowania oraz podstawy dla przyjęcia (*cert worthiness*). Na tym etapie możliwe jest także zajęcie stanowiska przez stronę przeciwną. Brak jest izb oraz sędziów sprawozdawców. Wnioski o przyjęcie są kierowane do asystentów (*law clerks*), którzy mają obowiązek przedstawienia memorandum dotyczącego sprawy. Następnie na posiedzeniu z udziałem 9 sędziów przedstawia się listę zagadnień do dyskusji. Do przyjęcia skargi wymagane są głosy czterech sędziów, a w przypadku oddalenia skargi nie ma obowiązku uzasadnienia. Dopiero w przypadku przyjęcia skargi Sąd Najwyższy zwraca się o nadesłanie akt. Zob. szerzej L. Garlicki, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1982, s. 51 i n.

<sup>35</sup> Zob. S. Hain, *op. cit.*, s. 110 i powołana tam literatura.

<sup>36</sup> BGBl. I, s. 589.

zwalające na nieprzyjęcie skargi pozostały praktycznie analogiczne do wcześniejszych, a zmiana ta w istocie stanowiła podkreślenie konieczności uprzedniego pozytywnego rozstrzygnięcia przez komisję. Dodatkowo Komisjom przyznano prawo jednogłośniego odrzucenia skargi, jeśli: nie spełniała warunków formalnych, była niedopuszczalna, została wniesiona po terminie, była bezzasadna lub została wniesiona przez nieuprawniony podmiot. O przyjęciu skargi konstytucyjnej decydował Senat dopiero wówczas, gdy skarga nie została odrzucona przez Komisję, a co najmniej dwóch sędziów wyraziło przekonanie, że rozpoznanie sprawy przyniesie wyjaśnienie problemu konstytucyjnoprawnego lub że jest to konieczne dla ochrony przed znaczącą i nieodwracalną szkodą dla skarżącego. Do usprawnienia działalności FTK w zakresie rozpatrywania skarg konstytucyjnych miało się przyczynić również brak wymogu przeprowadzenia ustnej rozprawy i sporządzania uzasadnienia zarówno w przypadku, gdy decyzja pochodziła od Komisji, jak też od Senatów. O odrzuceniu skargi konstytucyjnej ze wskazaniem podstawy prawnej Komisja lub przewodniczący Senatu miał obowiązek poinformować skarżącego<sup>37</sup>.

5. Z początkiem roku 1969 skarga zyskała status konstytucyjny. Impulsem wprowadzenia jej do Ustawy Zasadniczej stała się nowelizacja ustawy o stanach nadzwyczajnych<sup>38</sup>. Głównym celem ujęcia skargi na poziomie konstytucyjnym nie były zmiany charakteru funkcjonującej od 18 lat na poziomie ustawowym instytucji, która — jak zostało wspomniane — nie budziła wątpliwości w aspekcie materialnym, a jedynie wzmocnienie jej rangi ustrojowej, toteż regulacja konstytucyjna stanowi zasadniczo powtórzenie sformułowania przyjętego w ustawie o FTK<sup>39</sup>.

Nadanie skardze charakteru konstytucyjnego nie wpłynęło znacząco na wzrost liczby spraw kierowanych w tej procedurze do FTK, niemniej liczba ta systematycznie wykazywała tendencje rosnące (w 1955 r. wpłynęło 489 skarg, w 1960 r. było ich już 1054, natomiast w 1970 r. 1606), co skłaniało do kolejnej nowelizacji ustawy o FTK, mającej usprawnić procedurę rozpatrywania skarg przez FTK.

Na podstawie noweli z 21 grudnia 1970 r. złączono przesłanki umożliwiające komisjom odrzucanie skarg, jeśli była ona niedopuszczalna lub z innych przyczyn nie miała wystarczających perspektyw na pomyślne rozstrzygnięcie<sup>40</sup>. Nadal utrzymano

<sup>37</sup> Kwestie te regulował § 93a ustawy o FTK.

<sup>38</sup> Wprowadzenie stanu obrony wiąże się z istotnymi ograniczeniami podstawowych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady federalizmu oraz gwarancji praw jednostki, skarga miała stanowić środek równoważący zagrożenia praw obywatelskich, jakie stwarzała przyjęta ustawa.

<sup>39</sup> Zgodnie z treścią § 93 ust. 1 pkt 4a UZ: „Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka o skargach konstytucyjnych, które może wnieść każdy, kto twierdzi, że władza publiczna naruszyła jedno z jego praw zasadniczych lub jedno z praw zawartych w art. 20 ust. 4, art. 33, art. 38, art. 101, art. 103 i art. 104”, co stanowi odniesienie do § 90 ust. 1 ustawy o FTK. Artykuł 93 ust. 1 pkt 4b UZ dotyczy skarg gmin, stąd, iż: „FTK orzeka o skargach konstytucyjnych gmin lub związków gmin z powodu naruszenia przez ustawę prawa do samorządu z art. 28, a w przypadku ustaw krajowych tylko wtedy, gdy skarga nie może być wniesiona do krajowego Trybunału Konstytucyjnego”. Jest to tzw. komunalna skarga konstytucyjna ujęta w § 91 ustawy o FTK.

<sup>40</sup> BGBI. I, s. 1765.

wymóg jednogłośnej decyzji, ale przesłanki odrzucenia skargi uległy znacznej liberalizacji<sup>41</sup>. Komisje zyskały prawo odrzucenia skargi, jeśli z dotychczasowego orzecznictwa wynikało, że skarga byłaby bezskuteczna, ocena „powodzenia” skargi w istocie zależała od uznania Komisji. Zmiana ta, podobnie jak poprzednie, nie przyniosła radykalnej poprawy funkcjonowania FTK. W doktrynie powrócono do propozycji z przełomu lat 50. i 60. wprowadzenia *writ of certiorari* oraz przymusu adwokackiego, jak też zwiększenia liczby asystentów, w czym widziano możliwość podniesienia efektywności FTK<sup>42</sup>.

6. Postulaty zmian systemowych nie spotkały się z akceptacją, ale — nowelą z 1985 r. — ustawodawca dokonał modyfikacji proceduralnych mających na celu uproszczenie postępowania przed FTK. Dotychczasowe Komisje zostały przekształcone w Izby (*Kammer*), co łączyło się ze zwiększeniem ich kompetencji, bo — obok istniejącego poprzednio prawa odrzucania skarg ze względu na ich niedopuszczalność — uzyskiwały one prawo do ostatecznego merytorycznego ich rozpatrywania, jeśli skarga miała oczywiście uzasadniony charakter<sup>43</sup>.

Do nowelizacji w postępowaniu wstępnym, mogło być podjęte jedynie rozstrzygnięcie o przyjęciu skargi bądź jej oddaleniu. Po reformie z 1985 r. skargi rozpatruje się w trzech etapach. Najpierw podlegają kwalifikacji przez aparat urzędniczy nie mający składu sędziowskiego. Na tym etapie ustala się jedynie, czy wniesione pismo w ogóle może być uznane za skargę konstytucyjną, a jeśli tak, to który Senat będzie właściwy do jej rozpatrzenia. Decyzja ta należy do kompetencji prezesa lub wiceprezesa, w rzeczywistości przekazano ją aparatowi urzędniczemu<sup>44</sup>. Następnie skargi, które mogą podlegać dalszemu rozpoznaniu, wprowadza się do repetytorium właściwego przedmiotowo Senatowi, możliwe jest też wpisanie skargi do repetytorium ogólnego (*Allgemeines Register*), jeśli ze skargi nie wynika żadne konkretne żądanie związane z właściwością FTK, nie spełnia ona przesłanek dopuszczalności lub nie rokuje w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału szans na powodzenie. W takim przypadku informuje się jednocześnie skarżącego o brakach skargi lub braku szans na pozytywne rozstrzygnięcie. Skarżący może wycofać skargę, jeśli nie podejmie żadnych kroków skutek będzie tożsamy z wycofaniem. Kolejnym etapem jest

---

<sup>41</sup> Zob. R. Zuck, *op. cit.*, s. 48 oraz powołana tam literatura, w szczególności R. Zuck, *Zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1971, s. 169 i n.; Rider, *Operation Verfassungsbeschwerde*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1972; Negatywnie w kwestii nadmiernego rozszerzania przesłanek pozwalających na odrzucanie skarg wypowiedział się ówczesny prezes FTK Müller (RA des BT, 6. Wahlperiode, 13. Sitzung, 23 kwiecień 1970 r.), podobne stanowisko wyraził Rupp (RA des BT, 6. Wahlperiode, 17 Sitzung, 4 czerwiec 1970 r.). Przesłanki odrzucenia skargi konstytucyjnej określał § 93a ust. 3 ustawy o FTK.

<sup>42</sup> Zob. R. Zuck, *op. cit.*, s. 98 i n.

<sup>43</sup> Nowela z 12 grudnia 1985 r., BGBl I, s. 2226, potocznie określana w doktrynie od liczby, jako piąta ustawa zmieniająca ustawę o FTK. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1986 r.

<sup>44</sup> Zob. § 60 ust. 1 regulaminu FTK, zob. też J. Olejniczak, *Notatka w sprawie skargi konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993, w zbiorach Biblioteki Trybunału Konstytucyjnego T-4-54.

postępowanie w ramach Izby. Jak się szybko okazało, 90% spraw kończy się właśnie rozstrzygnięciem Izby. Przed nowelizacją izby mogły jedynie wydać postanowienie o odmowie przyjęcia skargi. W 1985 r. przyznano im prawo rozpatrzenia skargi *ad meritum*, choć ich kompetencje nie były pozbawione ograniczeń. Rozstrzygnięcie przez Izbę po myśli skarżącego stało się dopuszczalne, kiedy — będąca przedmiotem postępowania — kwestia prawna została już wyjaśniona w orzecznictwie Senatów. Skarga musi być oczywiście zasadna, a przedmiotem orzeczenia Izby nie może być stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy. W praktyce oznacza to, że Izby mogą rozpatrywać merytorycznie skargi przeciwko orzeczeniom sądowym lub aktom władzy wykonawczej przy założeniu, że nie jest kwestionowana ustawa stanowiąca podstawę orzeczenia. Rozstrzygnięcie Izby wymaga jednomyślności, jest ostateczne i równoważne z orzeczeniem Senatu. Dopiero gdy brak jest podstaw do rozpatrzenia sprawy przez Izbę, trafia ona do Senatu, który w pierwszej fazie decyduje o przyjęciu skargi, a następnie rozpoznaje ją *ad meritum*. Zmiana ta przyczyniła się do odciążenia Senatów, bowiem w ich gestii pozostawało jedynie rozpatrywanie skarg budzących rzeczywiste wątpliwości konstytucyjne, ale w istocie problem nadal pozostał nierozwiązany<sup>45</sup>.

Działalność Izb zasadniczo spotyka się z pozytywną oceną, choć można wskazać w doktrynie stanowisko, że są one koniecznym elementem funkcjonowania FTK, niemniej ich kształt i kompetencje nie stanowią jednolitej i przemyślanej koncepcji, co wywołuje rozbieżności w orzecznictwie. Zarzutem jest tworzenie Izb głównie z przyczyn prakseologicznych, niejako pod presją faktów ciągle rosnącej liczby wpływających skarg<sup>46</sup>.

Nowelą z 1985 r. wprowadzono również pewne formy opłat, związane z wniesieniem czy odrzuceniem skargi<sup>47</sup>. Samo postępowanie w trybie skargi było i pozostało wolne od kosztów, natomiast wprowadzono uzależnioną od decyzji FTK możliwość nałożenia opłaty na skarżącego w przypadku nieprzyjęcia lub odrzucenia skargi. Trybunał powinien się kierować zakresem przedstawionej przez skarżącego argumentacji, wagą postępowania dla skarżącego oraz jego sytuacją materialną. Formuła ta miała o tyle istotne znaczenie, że jeśli FTK zażądał uiszczenia części kwoty przed rozpatrze-

<sup>45</sup> W praktyce Izby w znacznym stopniu odciążają Senaty. W okresie od 1951 r. do 2001 r. w obu Senatach zapadło 6119 orzeczeń, podczas gdy Izby wydały 109 366 decyzji, zob. [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

<sup>46</sup> Tak P. Czarny, *op. cit.*, s. 39 i n. Krytyczne stanowisko wobec przyznania izbom kompetencji orzeczniczych wyraża także K. Schalich, S. Koriath, *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, München 2004, s. 175 i n. W obecnym stanie prawnym każdy z Senatów ma obowiązek utworzenia co najmniej dwóch izb. Do 1999 r. w obu Senatach działały po trzy Izby, w 2000 r. w drugim Senacie powołano czwartą Izbę, a następnie w 2003 r. powrócono do trzech izb. Skład Izby powinien się zmieniać co trzy lata, co ma służyć płynności orzecznictwa oraz powiązaniu orzecznictwa Izb i Senatów.

<sup>47</sup> Zob. J. Olejniczak, *op. cit.*; Ch. Gusy, *op. cit.*, s. 2; R. Zuck, *op. cit.*, s. 44–49 oraz E.G. Mahrenholz, *Kammerbeschlüsse – Nichtannahmengebühren – Neue Institute im Verfassungsbeschwerdefahren*, [w:] *Festschrift für Zeidler*, Berlin 1987, t. II, s. 1361 i n.

niem skargi, a obowiązek ten nie został dopełniony, stanowiło to wystarczającą przesłankę do odrzucenia skargi<sup>48</sup>.

Inna sytuacja ma miejsce, jeśli skarga została wpisana do repetytorium ogólnego. Nadanie jej dalszego biegu może wówczas nastąpić tylko na wyraźne żądanie skarżącego. Ryzykuje on jednak, że w przypadku nieprzyjęcia skargi przez izbę zostanie obciążony opłatą za nadużycie prawa do skargi. W tym przypadku opłata przybiera postać sankcji<sup>49</sup>.

Ewentualne obciążenie kosztami miało oddziaływać przede wszystkim prewencyjnie, wpływając na zmniejszenie liczby skarg oczywiście bezzasadnych, składanych nie tyle w ochronie praw jednostki, ale np. w celu przedłużenia postępowania.

7. Nowela z 1985 r., doprowadziła do zmniejszenia liczby skarg trafiających do rozpoznania merytorycznego, przy czym jedynie niewielki odsetek tych spraw kończył się rozstrzygnięciem na korzyść skarżącego<sup>50</sup>. W rzeczywistości jednak regulacje zasad wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych (*die Selektion der Verfassungsbeschwerden*) nadal budziły wątpliwości, stając się podłożem konfliktu między jednostką — dążącą do pełnego wykorzystania przysługujących jej środków prawnych — a Trybunałem, szukającym sposobu na zmniejszenie ich liczby.

Wzrost i tak dużej liczby skarg konstytucyjnych dało się zaobserwować na początku lat 90., do czego przyczynił się proces zjednoczenia Niemiec. Liczba skarg niemal sparaliżowała działalność orzeczniczą FTK. Konsekwencją stało się znaczne wydłużenie czasu oczekiwania na orzeczenie: po 1992 r. odnotowano dwukrotny wzrost postępowań trwających ponad trzy lata, trzykrotny wzrost liczby postępowań, w których oczekiwanie na rozstrzygnięcie przekroczyło 5 lat i nawet 10-krotny wzrost liczby postępowań trwających ponad 7 lat<sup>51</sup>. Wydłużające się postępowanie uniemożliwiało w istocie efektywną ochronę prawną. Prowadziło to do sytuacji, w której z jednej strony postulowane były zmiany, dążące do redukcji liczby skarg. Symboliczne wręcz znaczenie zyskała, wygłoszona przy okazji prac nad kolejną nowelizacją, wypowiedź ówczesnego prezesa FTK „[...] jeśli nam nie pomożecie — zatoniemy”. Z drugiej zaś strony widoczny stał się wzrost dążeń jednostki do zwiększenia szansy na merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej.

Remedium miała stanowić kolejna nowelizacja ustawy o FTK z 2 sierpnia 1993 r. Na jej mocy dokonano zmiany dotychczasowych rozwiązań, dotyczących wstępnej kontroli skarg. Po raz pierwszy sformułowano przesłanki pozytywne, a więc obli-

<sup>48</sup> Wśród doktryny pojawiły się krytyczne głosy w stosunku do wprowadzonej możliwości obciążenia skarżącego opłatą za nadużycie prawa do skargi, głównie ze względu na fakt, że w praktyce opłaty nie wiązały się z osiągnięciem zamierzonego celu, jakim miało być odciążenie FTK. Opłata nie mogła być wyższa niż 1000 marek, zob. np. R. Zuck, *Die Fünfte Novelle zum BVerfGG*, NJW 1986, s. 968 i n. Kwestię opłat regulował § 34 ustawy o FTK. W 1993 r. możliwość obciążenia skarżącego opłatą w przypadku oddalenia skargi konstytucyjnej zlikwidowano.

<sup>49</sup> Zgodnie z § 34 ust. 2 ustawy o FTK opłata nie może przekroczyć 5000 marek (2600 euro).

<sup>50</sup> Z danych statystycznych FTK wynika, że skutecznych jest ok. 2,62% skarg. Liczba ta utrzymuje się praktycznie na podobnym poziomie w całym okresie funkcjonowania FTK.

<sup>51</sup> Zob. K. Schlaich, S. Koriath, *op. cit.*, s. 59.

jące Trybunał do jej przyjęcia. Przed koniecznością uwzględnienia owych przesłanek stały zarówno Izby, jak i Senaty. Zgodnie z treścią § 93a ust. 2 „[...] przyjmuje się skargę konstytucyjną: a) jeśli ma ona zasadnicze znaczenie prawnokonstytucyjne, b) jeśli dotyczy ona realizacji jednego z praw, o których mowa w § 90 ust. 1; dotyczy to także wypadku, kiedy odmowa merytorycznego rozstrzygnięcia spowoduje szczególnie poważny uszczerbek po stronie skarżącego”. Zmiany te już z założenia nie mogły doprowadzić do rozwiązania problemu sprawniejszego rozpatrywania skarg konstytucyjnych, ponieważ zmierzały ku oczekiwaniom przede wszystkim jednostki a nie Trybunału. Z czasem w orzecznictwie FTK utrwaliła się określona praktyka interpretacji wymogów ustawowych. I tak pierwszą przesłankę postrzega się przede wszystkim jako wzmocnienie obiektywnej funkcji skargi konstytucyjnej. FTK uznaje kryterium zasadniczego prawnokonstytucyjnego znaczenia za spełnione, jeśli skarga zawiera prawnokonstytucyjne pytanie, które nie mogło być rozstrzygnięte bez konfrontacji z ustawą zasadniczą, a pytanie nie było jeszcze wyjaśnione w orzecznictwie lub w związku ze zmianą stosunków prawnych musi wymagać ponownego rozpoznania, jak też w innych przypadkach, kiedy potrzeba wyjaśnienia wykracza poza indywidualny przypadek.

Przy drugiej ze wskazanych przesłanek najwięcej wątpliwości wywołał użyty termin „szczególnie” poważny uszczerbek. Takie sformułowanie w istocie pozwala na interpretację zarówno na korzyść, jak i też na niekorzyść skarżącego.

Przyjęte w art. 93a ustawy o FTK kryteria okazały się w rzeczywistości nieostre, pozostawiając duży margines swobody ich interpretacji samemu Trybunałowi, zaś główny problem przeciążenia FTK nadal nie znalazł rozwiązania<sup>52</sup>. Mimo rozbudowanych kompetencji FTK, to skargi wyraźnie dominują w działalności orzeczniczej Trybunału<sup>53</sup>.

Szczególnie krytyczną sytuację ze względu na liczbę skarg konstytucyjnych odnotowano w roku 1995<sup>54</sup>. Przyczyniło się to do powołania w lipcu 1996 r. specjalnej komisji ministerialnej, której podstawowym celem miało być znalezienie skutecznego rozwiązania pozwalającego na odciążenie FTK<sup>55</sup>.

Komisja przedstawiła w sprawozdaniu kilka podstawowych założeń proponowanej reformy, uznając, że tylko radykalne reformy mogą przynieść oczekiwane zmiany<sup>56</sup>. Na pierwszym miejscu zaakcentowano wprowadzenie procedury umożliwiającej przyjmowanie skarg przez FTK według swobodnego uznania, a więc kolejny raz powróciła

<sup>52</sup> Zob. K. Schlaich, S. Kroith, *op. cit.*, s. 172–174.

<sup>53</sup> Szczegółowe dane statystyczne są przedstawione na stronie internetowej FTK: [www.bundeverfassungsgericht.de/](http://www.bundeverfassungsgericht.de/) Liczba skarg konstytucyjnych obejmuje również skargi wnoszone przez gminy lub ich związki.

<sup>54</sup> FTK stanął przed koniecznością rozpatrzenia 5766 skarg konstytucyjnych.

<sup>55</sup> Komisja liczyła 11 członków, jej pracom przewodniczył były prezes FTK Ernest Benda. Komisja zakończyła swą działalność w listopadzie 1997 r. Od nazwiska przewodniczącego określa się ją Komisją Bendi.

<sup>56</sup> Zob. Sprawozdanie z działalności Komisji; *Entlastung des Bundesverfassungsgericht*, Bundesministerium der Justiz, Bonn 1998.

koncepcja skorzystania z funkcjonującej w Stanach Zjednoczonych instytucji *writ of certiorari*<sup>57</sup>. Głównym zamiarem Komisji, dążącej do recepcji modelu funkcjonującego w Stanach, było zapewnienie FTK przy przyjmowaniu skarg konstytucyjnych możliwie szerokiego marginesu swobodnego uznania. Zdaniem Komisji, miało to zapewnić możliwość koncentracji FTK na tych konstytucyjnych zagadnieniach, które wymagają wiążącej wykładni. Doprowadziłoby to do przekształcenia funkcji skargi konstytucyjnej. Skarga miała przestać być instrumentem służącym subiektywnemu interesowi jednostki, a zostać ukierunkowana na zbadanie przez FTK merytorycznej zasadności przyjęcia w konstytucyjnoprawnych granicach. Wzorując się na *writ of certiorari* Komisja proponowała formułę: „FTK może przyjąć skargę konstytucyjną do rozpoznania. Uwzględnia się przy tym, czy jej rozstrzygnięcie będzie miało szczególne znaczenie dla wyjaśnienia konstytucyjnoprawnego zagadnienia albo ochrony praw podstawowych”. Akcent położono przede wszystkim na funkcję obiektywną skargi, chociaż ochrona indywidualnego interesu jednostki nadal miała odgrywać istotną rolę.

Być może, gdyby Komisja przewidziała techniczno-prawne regulacje gwarantujące przyjęcie skargi, wówczas koncepcja ta miałaby większe szanse powodzenia<sup>58</sup>. Warto jeszcze zauważyć, że podobnie jak w Stanach Zjednoczonych przyjęcie takiego modelu postępowania wiązałoby się z uproszczeniem dotychczasowego aparatu zajmującego się selekcją skarg konstytucyjnych. Działalność Izb stałaby się bezprzedmiotowa, to Senat miałby centralną i wystarczającą pozycję. Podkreślano przy tym korzyści płynące z likwidacji Izb, gdyż jedynie Senat ma rzeczywistą znajomość całokształtu konstytucyjnoprawnych problemów. Komisja proponowała utrzymanie dotychczasowego rozwiązania sędziego sprawozdawcy, który badałby wpływające skargi pod kątem „przydatności” do przyjęcia (*Annahmewürdigkeit*). W przypadku negatywnej oceny sędziego sprawozdawcy sprawa miała być kierowana do sędziego współsprawozdawcy; jeśli jego opinia okazałaby się odmienna, wówczas decyzja o przyjęciu skargi należałaby do Senatu<sup>59</sup>. Senat rozstrzygałby o przyjęciu skargi na odbywających się okresowo posiedzeniach, na których byłyby prezentowane skargi, które — zdaniem sędziego sprawozdawcy — spełniają warunki konieczne do przyjęcia, oraz te, które — wbrew zgodnej opinii sprawozdawcy i współsprawozdawcy — zostałyby uznane przez innego członka Senatu za nienadające się do przyjęcia, a odrzuciłby pozostałe

<sup>57</sup> Koncepcja ta w dalszym ciągu spotykała się zarówno z pozytywnym, jak i negatywnym stanowiskiem. Przeciwno takiemu rozwiązaniu wypowiedziała się m.in. prezes FTK Jutta Limbach, odmiennego zdania byli: Wahl, Wieland, jak też Böckenförd — do 1996 r. sędziowie FTK; zob. też szerzej Z. Anzenberger, *Das Bundesverfassungsgericht auf dem Weg zu einem freieren Annahmeverfahren nach dem Vorbild des U.S. Supreme Court*, Jur. Diss., Regensburg 1998.

<sup>58</sup> We wcześniejszych wypowiedziach pojawiały się propozycje poparte techniczno-prawnymi regulacjami, z których wynikał obowiązek przyjęcia skargi, jak np. propozycja Böckenforda: „Senat przyjmuje do rozstrzygnięcia skargę konstytucyjną, jeśli co najmniej 3 sędziów wyraża pogląd, że rozstrzygnięcie ma szczególne znaczenie dla ochrony prawa podstawowego. Brak takiej zgodności łączy się z odmową przyjęcia skargi”.

<sup>59</sup> Główny ciężar decyzji w większości spraw spoczywałby, jak można się domyślać, na dwóch sędziach (sprawozdawcy i współsprawozdawcy).

skargi, w których sprawozdawca i współsprawozdawca zgodnie wypowiedzieli się za ich nieprzyjęciem i nie wzbudziło to sprzeciwu pozostałych członków Senatu. Skarga podlegałaby dalszemu rozpoznaniu, jeśli „za” opowiedziałoby się trzech sędziów. O nieprzyjęciu skargi przewodniczący Senatu — bez konieczności sporządzania uzasadnienia — zawiadamiałby skarżącego.

Z przedstawionymi przez Komisję projektami łączyła się konieczność zmian legislacyjnych w obowiązujących przepisach w szczególności w treści § 93a oraz 93b<sup>60</sup>.

Wśród innych propozycji, pojawiła się kwestia zniesienia skargi konstytucyjnej przeciwko wyrokom sądowym. Było to istotny kierunek myślenia, gdyż wśród skarg zdecydowanie dominowały skargi kierowane przeciwko wyrokom sądowym (z reguły z powodu naruszenia zasad proceduralnych gwarantowanych przez art. 103 ust. 1 Ustawy Zasadniczej)<sup>61</sup>. Koncepcja ta większością głosów Komisji została jednak odrzucona.

Jako metodę odciążenia FTK Komisja zaproponowała także włączenie sądów krajowych, przyznając im specjalne środki prawne, mające służyć usunięciu naruszeń konstytucyjnych gwarancji procesowych. Koncepcję tę również jednogłośnie odrzucono.

Pomoc w rozwiązaniu problemu przeciążenia FTK widziano również w wewnętrznej reformie organizacji Trybunału mającej polegać na: zwiększeniu liczby sędziów w Senatach do 10, utworzeniu trzeciego Senatu, wprowadzeniu instytucji „advokatury trybunału”, zwiększeniu liczby asystentów, wspomagających pracę sędziów, oraz utrudnieniu dostępu do skargi konstytucyjnej poprzez wprowadzenie przymusu adwokackiego<sup>62</sup>. Za potrzebne, chociaż samodzielnie z pewnością nie mogące wpłynąć na polepszenie sytuacji, Komisja postrzegала również rozwijanie praktyki „pouczania” skarżących. Służyć temu ma wspomniana instytucja rejestru ogólnego, gdzie wpisuje się skargi konstytucyjne oczywiście bezzasadne. Następnie radca prezydialny zawiadamia skarżącego, który w określonym terminie powinien określić, czy podtrzymuje skargę. Skarga może trafić w takim przypadku do właściwego rejestru tylko w wyniku wyraźnej decyzji samego skarżącego.

<sup>60</sup> Komisja zaproponowała następującą treść przepisów: § 93a „FTK może przyjąć do rozstrzygnięcia skargę konstytucyjną. Uwzględnia się przy tym, czy jej rozstrzygnięcie ma szczególne znaczenie dla wyjaśnienia konstytucyjnoprawnego zagadnienia albo dla ochrony praw podstawowych”; § 93b „1) Senat decyduje o przyjęciu skargi konstytucyjnej. Przyjęcie skargi konstytucyjnej następuje wówczas, gdy co najmniej trzech sędziów głosuje za. 2) Skarga konstytucyjna nie zostaje przyjęta do rozstrzygnięcia, jeżeli sędzia sprawozdawca i współsprawozdawca wypowiedzą się przeciwko przyjęciu i żaden inny członek Senatu nie zgłasza propozycji przeciwnej w ciągu określonego przez Senat terminu albo w Senacie mniej niż trzech sędziów głosuje za jej przyjęciem. 3) FTK informuje skarżącego o nieprzyjęciu skargi konstytucyjnej”.

<sup>61</sup> Zgodnie z art. 103 ust. 1 UZ: „Każdy ma prawo domagać się przed sądem wysłuchania go zgodnie z prawem”. Jak podaje R. Zuck, *op. cit.*, s. 96 i n: skargi konstytucyjne przeciwko naruszeniom art. 103 ust. 1 UZ stanowią 45% wszystkich skarg konstytucyjnych. Autor jednoznacznie wypowiada się za likwidacją możliwości kierowania skargi konstytucyjnej przeciwko orzeczeniom sądowym.

<sup>62</sup> Zob. S. Hain, *op. cit.*, s. 129-130. W praktyce ok. 66 % skarg jest sporządzonych przez adwokata, toteż Komisja w swych propozycjach szła jeszcze dalej, sugerując wprowadzenie obowiązku przygotowania skargi przez adwokata specjalizującego się w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Realizacja takiego postulatu z samego założenia wydawała się jednak niemożliwa.

## Skarga konstytucyjna przeciwko orzeczeniom sądowym w latach 1991–2004

| Skarga przeciwko orzeczeniom sądów:                                | 1991 do 1999   |             | 2000           |             | 2001           |             | 2002           |             | 2003           |             | 2004           |             |
|--------------------------------------------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
|                                                                    | Pierwszy Senat | Drugi Senat | Pierwszy Senat | Drugi Senat | Pierwszy Senat | Drugi Senat | Pierwszy Senat | Drugi Senat | Pierwszy Senat | Drugi Senat | Pierwszy Senat | Drugi Senat |
| Cywilnych                                                          | 12 264         | 3 433       | 1 275          | 287         | 1 170          | 286         | 1 348          | 262         | 1 529          | 422         | 1 695          | 464         |
| Karnych                                                            | 276            | 8 931       | 28             | 1 130       | 33             | 1 174       | 34             | 1 172       | 39             | 1 227       | 49             | 1 299       |
| Administracyjnych*                                                 | 3 387          | 8 440       | 423            | 737         | 440            | 538         | 425            | 456         | 437            | 472         | 455            | 495         |
| Ds. socjalnych                                                     | 1 584          | 8           | 200            | –           | 206            | 1           | 208            | –           | 235            | 3           | 249            | 1           |
| Pracy                                                              | 1 175          | 49          | 122            | 3           | 122            | –           | 123            | 2           | 109            | –           | 131            | –           |
| Finansowych                                                        | 319            | 833         | 85             | 68          | 56             | 59          | 67             | 64          | 61             | 98          | 85             | 103         |
| Patentowych                                                        | 15             | –           | 2              | –           | 4              | –           | 5              | –           | 4              | 1           | 1              | –           |
| Rodzinnych                                                         | 84             | 9           | 4              | –           | 2              | –           | 1              | –           | –              | –           | –              | –           |
| Dyscyplinarnych                                                    | 157            | 36          | 19             | 4           | 20             | 1           | 23             | 3           | 23             | –           | 24             | 6           |
| Federalnego Sądu Najwyższego w sprawach adwokackich i notarialnych | 231            | –           | 16             | –           | 16             | –           | 20             | –           | 28             | –           | 26             | –           |
| Krajowych Trybunałów Konstytucyjnych                               | 117            | 67          | 10             | 6           | 19             | 13          | 15             | 7           | 22             | 6           | 17             | 9           |
| ŁĄCZNIE                                                            | 19 609         | 21 709      | 2 184          | 2 235       | 2 088          | 2 072       | 2 269          | 1 966       | 2 487          | 2 229       | 2 732          | 2 377       |

\* Skargi przeciwko orzeczeniom sądów administracyjnych obejmują ogólne postępowanie administracyjne oraz postępowanie w sprawach azylu.

Przedstawione koncepcje wywołały liczne głosy krytyczne. Reforma nie została przeprowadzona, a nowelizacja ustawy o FTK z 1993 r. okazała się — jak dotychczas — ostatnią w omawianym przedmiocie<sup>63</sup>. Jak podkreśla się w doktrynie, w pewnym stopniu wpływ na brak sukcesu komisji Bandy miały przesłanki polityczne<sup>64</sup>.

8. Mimo nowelizacji ustawy o FTK, jak też wielu propozycji zmian w ustawie, nie udało się stworzyć ustawodawcy konstrukcji prawnej, która pozwoliłaby na rozwiązanie problemu przeciążenia FTK. Być może, powodem był brak kompromisu politycznego, a być może — co wydaje się istotniejsze — zachowawczy charakter zmian<sup>65</sup>. Utrzymująca się stale, na bardzo wysokim poziomie, liczba skarg w 2004 r., bliska kryzysowej liczbie z roku 1995, skłoniła sam FTK do szukania środków umożliwiających ich rozpatrywanie. Słusznie w literaturze przedmiotu podkreśla się związek między przeciążeniem FTK a coraz bardziej restrykcyjnym podejściem Trybunału przy interpretacji ustawowych przesłanek, ograniczających dopuszczalność skargi konstytucyjnej. W praktyce szczególne znaczenie przypisuje się zasadzie subsydiarności, która pojawiła się u źródeł działalności orzeczniczej FTK<sup>66</sup>. Początkowo odgrywała stosunkowo niewielką rolę pomocniczą przy wykładni wyczerpania drogi prawnej, z czasem zasada subsydiarności nabierała coraz większego znaczenia w ramach kontroli dopuszczalności skarg konstytucyjnych, stwarzając FTK możliwości interpretowania z jej treści nowych obowiązków po stronie wnoszącego skargę<sup>67</sup>. W 1972 r. FTK jednoznacznie wskazywał, że skarga konstytucyjna jako nadzwyczajny środek zaskarżenia może być dopuszczalna tylko w wąskim zakresie. Analiza orzecznictwa kolejnych lat wyraźnie wskazuje na silniejsze i większe oddziaływanie Trybunału w zakresie odnoszącym się do zasady subsydiarności<sup>68</sup>. W 1978 r. Trybunał wprost wyraził stanowisko, że w związku z wciąż rosnącym obciążeniem FTK liczbą wpływających skarg konstytucyjnych konieczne jest szczególnie zasadnicze podejście do wymogu zasady subsydiarności<sup>69</sup>.

<sup>63</sup> Zob. Sprawozdanie z działalności Komisji — *Entlastung des Bundesverfassungsgericht*, Bundesministerium der Justiz, Bonn 1998 oraz R. Uerpmann, *Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung*, [w:] *Festschrift 50 Jahre ...*, s. 673 i n., S. H. P. Schneider, *SOS aus Karlsruhe — das Bundesverfassungsgericht vor dem Untergang*, „Neue Juristische Wochen” 1996, s. 2630 i n.; E. W. Böckenförde, *Die Überlastung des Bundesverfassungsgerichts*, „Zeitschrift für Rechtspolitik” 1996, s. 281 i n.

<sup>64</sup> Zob. S. Hain, *op. cit.*, s. 128.

<sup>65</sup> Szczególny akcent na przesłanki polityczne kładzie R. Zuck, podkreślając, że przyjmowane kolejno nowelizacje ustawy w zakresie skargi konstytucyjnej miały małą moc, ponieważ dalej idące kompromisy nie były zależne od istoty problemu, a przede wszystkim od politycznej większości; zob. *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, München 1998, s. 94; zob. też R. Häußler, *Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung*, Berlin 1994, s. 22 i n.; R. Wahl podkreśla, że brak zmian w zjawisku przeciążenia FTK skargami konstytucyjnymi wiąże się z negatywnym nastawieniem sędziów FTK do kolejnych propozycji nowelizacji; zob. *Die Reformfrage*, [w:] *Festschrift 50 Jahre ...*, s. 471 i n.

<sup>66</sup> Jak wskazuje G. Lübke-Wolf w artykule: *Substantiierung und Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde. Die Zulässigkeitstretsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 2004, nr 22, s. 669: Zasada subsydiarności zawdzięcza swą „karierę” problemowi przeciążenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>67</sup> Zob. P. Czarny, *op. cit.*, s. 56.

<sup>68</sup> Zob. m.in. BverfGE I 33, 247 (258); BverfGE I 51, 130 (139), czy też BverfGE II 42, 243 (249).

<sup>69</sup> Zob. BverfGE I 47, 144 (145).

Warto zaznaczyć, że zasada subsydiarności nie jest wyrażona na poziomie konstytucyjnym, a interpretowana z treści art. 90 II 1 ustawy o FTK. Powołany przepis wskazuje, że koniecznym warunkiem do wniesienia skargi konstytucyjnej jest uprzednie wyczerpanie drogi prawnej, jeśli taka jest przewidziana. FTK postrzega wymóg wyczerpania drogi prawnej jako wyraz ogólniejszej zasady, jaką jest zasada subsydiarności, przypisując jej jednocześnie szczególne znaczenie prawne. Mimo ustawowo przewidzianych wyjątków od zasady subsydiarności, stanowi ona częsty powód odrzucania skarg konstytucyjnych, mogąc wskazywać, że jest to jeden z mechanizmów wykorzystywanych przez Trybunał w związku z jego nadmiernym obciążeniem<sup>70</sup>.

W konkluzji można sformułować cztery wnioski:

Po pierwsze, przyjmowana w 1951 r. na poziomie federalnym konstrukcja skargi konstytucyjnej, wobec skromnych doświadczeń krajowych Bawarii czy Hesji, miała charakter eksperymentalny, jednak szybko okazało się, że z punktu widzenia praw jednostki jest środkiem o szczególnym znaczeniu. Normy określające prawa człowieka i obywatela zyskały realny charakter, wobec stworzenia jednostce możliwości bezpośredniego zainicjowania postępowania, jak też sankcji w przypadku ich naruszenia. Skarga stała się w pełni akceptowaną i potrzebną częścią systemu ochrony praw i wolności jednostki, wpływając także na wzmocnienia pozycji Trybunału.

Po drugie, mimo licznych nowelizacji kształt materialny skargi konstytucyjnej — a więc zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy, wymaganie spełnienia przesłanki interesu prawnego, konieczność związku skargi konstytucyjnej z konkretnym postępowaniem, jak też wzorzec kontroli — pozostał niezmienny.

Po trzecie, wyraźnej ewolucji ulegały kryteria dopuszczalności skarg, modyfikowane niemal przy każdej kolejnej zmianie ustawy o FTK. Chociaż początkowo ustanowiono tylko możliwość odrzucania skarg formalnie niedopuszczalnych bądź skarg o oczywiście bezzasadnym charakterze, to już w 1956 r. zaczęto upraszczać procedury pozwalające na odrzucanie skarg przed ich merytorycznym rozpoznaniem. Już wówczas zaczęto też rozbudowywać kryteria wstępnej kontroli skarg pod względem materialno-prawnym, pozwalając na odrzucenie skargi, jeżeli rozstrzygnięcie nie wyjaśniłoby problemu konstytucyjnoprawnego i nie byłoby konieczne dla ochrony przed znaczącą i nieodwracalną szkodą dla skarżącego. Kolejne zmiany ustawy o FTK rozszerzały możliwości odrzucania skarg, w których nie podniesiono problemu konstytucyjnego o odpowiednio istotnym charakterze. Stworzyło to znaczny margines swobody w decydowaniu o sposobie rozpoznawania skarg. W efekcie, procedura kontroli

---

<sup>70</sup> Szerzej o zasadzie subsydiarności zwłaszcza o ewolucji poglądów FTK w związku z wymogiem wyczerpania nadzwyczajnych środków odwoławczych G. Lübke-Wolff, *op. cit.*, s. 669 oraz D. O'Sullivan, *Neue entwicklung bei der materiellen subsidiarität der Verfassungsbeschwerde*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2005, nr 14, s. 880 i n. W doktrynie można się spotkać ze stanowiskiem krytycznym wobec akcentowania zasady subsydiarności, jak też z zarzutem braku konsekwencji w działalności orzeczniczej FTK, który z jednej strony wskazuje na problem przeciążenia, a z drugiej sam przyjmuje rozszerzającą wykładnię art. 2 ust. 1 UZ, czyniąc podstawą kontroli praktycznie całokształt norm wynikających z Ustawy Zasadniczej; zob. R. Uerpmann, *op.cit.*, s. 676.

wstępnej w niemałym stopniu przesunęła się od wymiaru badania formalnej dopuszczalności skargi do wymiaru oceny jej merytorycznej zasadności i konstytucyjnej atrakcyjności. Nie zdecydowano się jednak nigdy na krok ostateczny, bo nadal uznaje się, że model amerykańskiej procedury *writ of certiorari* nie nadaje się do zastosowania w niemieckim sądownictwie konstytucyjnym.

Po czwarte, należy zauważyć, że wskazana wyżej ewolucja kryteriów dopuszczalności skarg konstytucyjnych nie doprowadziła w praktyce do odciążenia FTK. W stosunku do pierwszych lat działalności orzeczniczej FTK liczba skarg konstytucyjnych wzrosła ponad dziesięciokrotnie. W 1995 r. po raz pierwszy przekroczyła 5000, utrzymując się na podobnym poziomie także w roku 1996 i 1997. W latach 1998–2002 liczba skarg nieznacznie spadła, plasując się na poziomie 4500, jednak nie oznaczało to ani radykalnej poprawy, ani rozwiązania problemu przeciążenia FTK, tym bardziej że już w roku 2003 do Trybunału wpłynęło 5055 skarg, a w 2004 r. 5434. Na łączną sumę wszystkich spraw 152 128, od początku działalności FTK do 2004 r. postępowanie toczyło się w trybie skargi konstytucyjnej w 146457 przypadkach, co stanowi 96%. Regulacja zasad przyjmowania skarg konstytucyjnych, po dzień dzisiejszy stanowi więc jeden z większych i ciągle czekających na rozwiązanie problemów.

## SUMMARY

of the article:

Evolution of the Constitutional Complaint in the German Legal Order

Constitutional complaint is a special form of review of constitutionality enabling the individual to initiate the proceedings before the constitutional court. By contrast to “classical” procedures — an abstract and concrete review of constitutionality — it provides a direct access to the constitutional court. This stresses the role of constitutional complaint in the protection of the rights of the individual, but also poses a threat of overloading the court with excessive number of complaints and preventing it from dealing with more significant constitutional matters.

This article presents the evolution of constitutional complaint in the practice of German constitutional courts, in particular problems of its actual functioning as well as the consequences of amendments of the Federal Constitutional Court Act.

The author concludes that the structure of a constitutional complaint adopted by federal legislation in 1951, as compared to modest experiences of lands of Bavaria or Hesse, has an experimental character. However, it turned out that it was an important instrument of protection of rights of the individual. The norms specifying the rights of person and citizen acquired a real nature since an individual was enabled to directly initiate the proceedings, and sanctions were envisaged for violation of those rights. A complaint has become a fully accepted element of the system of protection of the rights and freedoms of the individual, strengthening the position of the Court. This indicates that, despite numerous amendments, the scope of constitutional complaint and the pattern of review have remained unchanged. Constitutional complaints still have to meet the condition of legal interest and to relate to a particular proceeding.

It was also stressed the substantial evolution of the criteria of admissibility of complaints which were modified in the event of each amendment to the Federal Constitutional Court Act. At the outset, it was possible to reject formally inadmissible complaints or those of evidently unreasonable nature. Since 1956 the procedures were simplified allowing for rejection of complaints before examination of their substance. Then, the criteria of preliminary review of complaints from the perspective of substantive law were developed. They enabled the rejection of a complaint if the decision would not explain the issue of constitutional law and would not be needed to protect the complainant against a considerable and irreversible damage. Further amendments of the above-mentioned Act extended the possibility of rejecting complaints that did not raise a constitutional problem of a considerable significance. This resulted in a large range of discretion in making decisions on the manner of examination of complaints. Consequently, preliminary review procedure extended its scope to include an assessment of its substantive reasons and constitutional attractiveness. Nevertheless, the American model of *writ of certiorari* has never been applied as a solution not acceptable in the German system of constitutional justice.

The author concluded that the evolution of criteria of admissibility of constitutional complaints has not led to a reduction in the workload of the Federal Constitutional Court. The number of constitutional complaints submitted increased ten-fold as compared to the first years of its operation. The principles of receipt of constitutional complaints still remain a major unresolved problem.





# OPINIE, GLOSY, RECENZJE, NOTY

## A. OPINIE

1\*

**W sprawie wątpliwości związanych z zastosowaniem zasady dyskontynuacji prac Sejmu do zawiadomienia Sejmu przez prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umowę międzynarodową, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie**

1. Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443 z póź. zm.; dalej jako ustawa) związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie. Ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji RP, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają (ust. 2). Umowa międzynarodowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów (ust. 3).

Brzmienie art. 89 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że zgoda wyrażona w ustawie stanowi warunek ratyfikacji umowy międzynarodowej, która dotyczy: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej

---

\* Opinia została napisana 16 listopada 2005 r. (*przyp. red.*).

w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Ponadto zgody wyrażonej w ustawie lub zgody wyrażonej w referendum wymaga ratyfikacja „umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 1 Konstytucji).

W myśl art. 89 ust. 2 Konstytucji prezes Rady Ministrów ma obowiązek „zawiadomienia Sejmu” o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie. Jakkolwiek ocena, czy konkretna umowa międzynarodowa należy do kategorii takich umów, czy też nie, jest oceną ściśle prawną, to jednak ustanowienie obowiązku „zawiadomienia Sejmu” ma służyć poddaniu kontroli Izby praktyki przedkładania przez rząd Prezydentowi RP do ratyfikacji umów podlegających ratyfikacji w trybie uproszczonym. Kontrola ta ma zapobiec pomijaniu w praktyce zgody Sejmu na ratyfikacje umów międzynarodowych, które zgody takiej wymagałyby z uwagi na regulowaną materię (zob. K. Działocha, komentarz do art. 89, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 11).

Kontrola taka przeprowadzana jest zgodnie z procedurą uregulowaną w art. 118–120 regulaminu Sejmu. Zgodnie z tymi przepisami zawiadomienie prezesa Rady Ministrów rozpatrywane jest przez Komisję Spraw Zagranicznych w celu zajęcia stanowiska odnośnie do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej. Efektem prac Komisji winno być sprawozdanie, które może zawierać wniosek o przyjęcie zawiadomienia bez zastrzeżeń albo wniosek o wyrażenie przez Sejm negatywnej opinii odnośnie do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji. W przypadku negatywnej opinii Komisja powinna do sprawozdania dołączyć projekt „odpowiedniej uchwały Sejmu” (art. 119 ust. 4). W trakcie prac Komisji każdy poseł ma prawo zgłosić pisemne zastrzeżenie (wraz z uzasadnieniem) odnośnie do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu. Zastrzeżenie odrzucone przez Komisję — na wniosek składającego zastrzeżenie — zamieszcza się w sprawozdaniu Komisji jako wniosek mniejszości. W takim wypadku zastrzeżenie powinno mieć formę odpowiedniego projektu uchwały Sejmu.

W wypadku, gdy Komisja Spraw Zagranicznych przedstawiła wniosek o wyrażenie przez Sejm negatywnej opinii oraz w sytuacji gdy do sprawozdania zawierającego wniosek o przyjęcie zawiadomienia bez zastrzeżeń — zgłoszone zostało zastrzeżenie (wniosek) — sprawa wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji powinna zostać rozpatrzona na posiedzeniu Sejmu. Jeżeli Sejm podejmie uchwałę o wyrażeniu negatywnej opinii (na „wniosek” Komisji lub zgodnie z wnioskiem mniejszości), wówczas marszałek Sejmu przekazuje ją niezwłocznie prezesowi Rady Ministrów i Prezydentowi RP. Brak wymaganej większości za taką uchwałą ma ten skutek, iż uznaje się, że Sejm „przyjął zawiadomienie” (art. 120 ust. 3).

W wypadku, gdy sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych zawiera wniosek o przyjęcie zawiadomienia bez zastrzeżeń, a zarazem nie zawiera wniosków mniejszo-

ści, Marszałek Sejmu informuje izbę w trakcie posiedzenia Sejmu o braku zastrzeżeń odnośnie do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy w przypadku wyrażenia przez Sejm negatywnej opinii, w terminie 30 dni od dnia zawiadomienia, odnośnie do zasadności wyboru trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, Rada Ministrów zajmuje ponowne stanowisko w tej sprawie. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że stanowisko Rady Ministrów — po przeanalizowaniu argumentów zawartych w opinii Sejmu — może ulec zmianie, której konsekwencją może być zmiana trybu ratyfikacji wiążąca się ze skierowaniem do Sejmu projektu ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej.

Trzeba podkreślić, że ani regulamin Sejmu, ani ustawa o umowach międzynarodowych nie zawierają żadnych postanowień ustanawiających termin, w którym Sejm byłoby zobowiązany do rozpatrzenia zawiadomienia prezesa RM. W szczególności przepisy nie przewidują konstrukcji zakładającej, że nierozpatrzenie przez Sejm zawiadomienia w określonym terminie oznacza, że izba „przyjęła zawiadomienie”.

2. W doktrynie przyjmuje się, że zasada dyskontynuacji prac Sejmu w znaczeniu materialnym oznacza, że „wszystkie sprawy, wnioski i przedłożenia, w których nie doszło do zamknięcia prac parlamentarnych, uważa się za ostatecznie załatwione w sensie niedojścia do skutku. Nie są więc one w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi” (L. Garlicki, komentarz do art. 98, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 31). W odniesieniu do prac ustawodawczych zasadę dyskontynuacji traktuje się jako normę prawa zwyczajowego, co oznacza, iż odstępienie od niej możliwe jest tylko w formie właściwej dla odstępiania od normy prawnej (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 32). W konsekwencji prace Sejmu nowej kadencji nad projektem, nad którym Sejm starej kadencji nie zakończył swych prac, możliwe są tylko w sytuacji, kiedy norma prawna wyraźnie na to zezwala.

Ustalenia doktryny prawa konstytucyjnego dotyczące statusu i skutków zasady dyskontynuacji nie usuwa — jak się wydaje — wszystkich wątpliwości związanych z zakresem przedmiotowym jej stosowania. Z jednej strony art. 11 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, przełamujący zasadę dyskontynuacji w odniesieniu do wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła lub senatora, świadczy o tym, iż zasada ta odnosi się nie tylko do procesu ustawodawczego, lecz również ma zastosowanie do innych wniosków przedkładanych Sejmowi. Ustanowienie art. 11 ust. 4 wskazuje, iż w ocenie ustawodawcy brak tego przepisu powodowałby, że zasada dyskontynuacji dotknęłaby nie tylko prace nad wnioskiem o uchylenie immunitetu, ale i sam wniosek, a zatem w sytuacji, gdy poseł lub senator — którego wniosek dotyczy — zostałby wybrany na następną kadencję, konieczne byłoby wniesienie nowego wniosku.

Z drugiej strony przyjmuje się, że upływ kadencji nie ma wpływu na ogólne, wynikające z obowiązującego ustawodawstwa, obowiązki innych organów do składania Sejmowi lub Senatowi okresowych informacji czy sprawozdań i nie może usprawie-

dliwić opóźnień w tym zakresie. Odnosi się to w szczególności do dorocznych sprawozdań rządu z wykonania ustawy budżetowej (art. 226 ust. 1). Rząd ma zawsze obowiązek dochowania terminu złożenia tego sprawozdania (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 35). Jednocześnie wskazuje się, że w sytuacji, gdy „stary” Sejm nie zdążyłby rozpatrzyć sprawozdania Rady Ministrów, nowy Sejm powinien od początku zacząć rozpatrywanie sprawozdania w liczonym na nowo 90-dniowym terminie z art. 226 ust. 2 (L. Garlicki, *tamże*). Takie stanowisko oznacza, iż mimo braku stosownego przepisu przełamującego zasadę dyskontynuacji, który wskazywałby na brak konieczności ponownego wnoszenia „sprawozdania”, przyjmuje się, że nowy Sejm zobowiązany jest do rozpatrzenia sprawozdania wniesionego u schyłku poprzedniej kadencji.

Aprobowując przedstawione wyżej stanowisko, w podobny sposób należałoby ocenić status okresowych informacji lub sprawozdań wniesionych przez rzecznika praw obywatelskich, rzecznika praw dziecka, TK, KRRiT, pierwszego prezesa SN, GİODO, prezesa IPN, rzecznika interesu publicznego, które nie zostały rozpatrzone przez stary Sejm. Wydaje się, że mimo upływu kadencji, w której dokumenty te zostały wniesione, obowiązek ich rozpatrzenia ciążyłby na nowym Sejmie bez potrzeby ich ponownego wniesienia.

Warto również zauważyć, że w praktyce parlamentarnej ostatnich kilku kadencji podobna zasada znajduje zastosowanie w odniesieniu do wezwania przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego do przedstawienia przez Sejm stanowiska w sprawie rozpatrywanej przez TK. Sejm jako uczestnik postępowania przed TK w sprawach dotyczących ustaw ma obowiązek przedstawić „stanowisko w sprawie”. Wezwanie przewodniczącego składu orzekającego (art. 38 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) inicjuje procedurę regulowaną w art. 121 regulaminu Sejmu, której celem jest wypracowanie stanowiska Sejmu w rozpatrywanej przez TK sprawie. Obowiązująca praktyka zakłada, iż mimo braku przepisu wyłączającego działanie zasady dyskontynuacji nowy Sejm nie jest ponownie wzywany do przedstawienia stanowiska w sprawie w sytuacji, gdy „stary” Sejm przed upływem kadencji nie zdążył przedstawić takiego stanowiska w odpowiedzi na skierowane do niego wezwanie. W niektórych przypadkach przyjmowano nawet, że aktualność zachowuje opinia Komisji Ustawodawczej „starego” Sejmu sporządzona w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu.

3. W tym kontekście należy rozważyć zagadnienie zakresu, w jakim zasada dyskontynuacji powinna mieć zastosowanie do zawiadomienia prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP umowy międzynarodowej do ratyfikacji. Brak regulacji przełamującej działanie zasady dyskontynuacji nakazywałby uznać, że w sytuacji gdy prace Sejmu, do którego prezes RM skierował zawiadomienie, nie zostały zakończone przed upływem kadencji, to ulegają one zamknięciu wraz z jej końcem.

Czynności izby stanowiące finał prac Sejmu w sprawie zawiadomienia prezesa RM różnią się w zależności od treści wniosków zawartych w sprawozdaniu Komisji Spraw Zagranicznych. W sytuacji, gdy w sprawozdaniu tym zawarty jest wniosek

o „przyjęcie zawiadomienia Prezesa RM bez zastrzeżeń”, a jednocześnie sprawozdaniu nie towarzyszy wniosek mniejszości, o którym mowa w art. 119 ust. 5, czynnością kończącą postępowanie Sejmu jest przedstawiana izbie informacja marszałka Sejmu o „braku zastrzeżeń” (art. 120 ust. 4 rS). W przypadku sprawozdania komisji zawierającego wniosek o wyrażenie przez Sejm negatywnej opinii odnośnie do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, a także w przypadku, gdy sprawozdaniu zawierającemu wniosek o przyjęcie zawiadomienia bez zastrzeżeń towarzyszy wniosek mniejszości, czynnością kończącą postępowanie Sejmu jest głosowanie nad stosownym projektem uchwały. W omawianych przypadkach Sejm może bowiem podjąć uchwałę o wyrażeniu negatywnej opinii lub odrzucić projekt takiej uchwały, co oznacza — zgodnie z art. 120 ust. 3 — że Sejm przyjął zawiadomienie. Należy w tym miejscu podkreślić, że brzmienie tego przepisu dotyczy sytuacji, w której projekt uchwały wyrażającej negatywną opinię został poddany pod głosowanie, jednak nie uzyskał on wymaganej większości, nie zaś przypadku, w którym projekt taki nie został do końca kadencji poddany pod głosowanie.

Jeżeli zatem Sejm do końca kadencji nie zakończył rozpatrywania zawiadomienia prezesa RM, prace Izby ulegają zamknięciu wraz z upływem ostatniego dnia kadencji. W tym kontekście można postawić pytanie, czy nowy Sejm powinien otrzymać nowe zawiadomienie prezesa Rady Ministrów inicjujące postępowanie, o którym mowa w art. 118–120 rS, czy też ma obowiązek rozpocząć od początku procedurę rozpatrywania zawiadomienia przedłożonego w poprzedniej kadencji?

Gdyby zawiadomienie Prezesa RM traktować w sposób zbliżony do dokumentów przedkładanych Sejmowi przez rzecznika praw obywatelskich, rzecznika praw dziecka, TK, KRRiT, pierwszego prezesa SN, GIODO, prezesa IPN, rzecznika interesu publicznego lub sprawozdania RM z wykonania budżetu, to należałoby uznać, że bez potrzeby wnoszenia nowego zawiadomienia Sejm powinien rozpatrzyć to, nad którym Sejm poprzedniej kadencji nie zakończył swych prac.

Z drugiej jednak strony zawiadomienie prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP umowy międzynarodowej do ratyfikacji jest wynikiem oceny Rady Ministrów, że dana umowa nie wymaga ratyfikacji w trybie warunkowanym zgodą wyrażoną w ustawie. W przypadku, gdyby ta sama umowa międzynarodowa została uznana za umowę należącą do kategorii tych, których ratyfikacja wymaga ustawowej zgody, Rada Ministrów w miejsce zawiadomienia przedstawiłaby Izbie stosowny projekt ustawy. W zależności od oceny konkretnej umowy międzynarodowej w świetle kryteriów wynikających z art. 89 ust. 1 Konstytucji (oraz art. 90 ust. 1) Rada Ministrów przedstawia Sejmowi albo projekt ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację, albo zawiadomienie o zamiarze przedłożenia Prezydentowi umowy do ratyfikacji. Zważywszy, że projekt ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację w razie upływu kadencji narażony jest na pełnię skutków wynikających z zasady dyskontynuacji (prace nad projektem ulegają zakończeniu, a nowy projekt powinien być „ponownie” wniesiony w nowej kadencji Sejmu), wydaje się, że analogiczne konsekwencje wynikające z zakończenia kadencji dotyczyć powinny zawiadomienia prezesa Rady Ministrów.

Charakter tego dokumentu wiąże się bowiem z procedurą wyrażania przez ustawodawcę zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

## 2\*

### **W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu**

W systemie polskiego prawa parlamentarnego nie budzi wątpliwości funkcjonowanie dyskontynuacji jako zasady prawa zwyczajowego. Odstępstwa od niej są wyraźnie zaznaczone w ustawach, ustawodawca nie pozostawia wątpliwości co do tego, że ustanawia wyjątki od ogólnej zasady prawnej.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688) stanowi w art. 4 ust. 3 zd. 1 iż: „Projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy”.

Postanowieniami zawartymi w tym przepisie ustawodawca przełamuje zasadę dyskontynuacji, czyniąc Sejm następnej kadencji sukcesorem obywatelskich projektów ustaw. Odstępstwo od zasady dyskontynuacji w przypadku projektu obywatelskiego nasuwa pytanie, na jaką liczbę kadencji rozciąga się to odstępstwo? Czy projekt obywatelski, co do którego nie zapadło sejmowe rozstrzygnięcie, ma być przekazywany Sejmom kolejnych kadencji?

Odpowiedzi na powyższe pytania — moim zdaniem — udziela art. 4 ust. 3 zd. 1 ustawy. Wykładnia językowo-gramatyczna tego przepisu wskazuje, iż Sejm następnej kadencji ma zająć się tymi projektami obywatelskimi, co do których postępowanie nie zostało zakończone w kadencji „w której zostały wniesione”. Zawarty więc w zdaniu pierwszym art. 4 ust. 3 ustawy zwrot „w której został wniesiony” przesądza, iż nie chodzi o wszystkie i w jakiegokolwiek kadencji wniesione do Sejmu projekty obywatelskie, ale tylko te, które zostały wniesione w tej, w której postępowania z nimi nie zakończono. *A contrario* Sejm następnej kadencji nie zajmuje się tymi obywatelskimi projektami, z którymi postępowanie nie zostało zakończone, ale zostały wniesione w innych kadencjach. Wykładnia zatem podstawowa, jaką jest językowo-gramatyczna art. 4 ust. 3 zd. 1 ustawy wskazuje, iż Sejm V kadencji ma obowiązek zajęcia się projektami obywatelskimi tymi, których postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone, a zostały wniesione w IV kadencji. Natomiast dyskontynuacji poddane zostają projekty wniesione w III kadencji, jeżeli postępowanie z nimi nie zostało zakończone

\* Opinia została napisana 22 listopada 2005 r. (*przyp. red.*).

w poprzedniej IV kadencji Sejmu. Artykuł 4 ust. 3 zd. 1 ustawy dokonał przełamania dyskontynuacji, ale nie w sposób nieograniczony (absolutny, bezterminowy), co jest uzasadnione względami społeczno-politycznymi. Trudno byłoby uznać za celowe i politycznie zasadne rozpatrywanie projektu obywatelskiego po upływie 8–10 lat od jego wniesienia, wszak nie tylko po takim czasie zaszłyby daleko idące zmiany w 100-tyśięcznym składzie podpisujących projekt, ale również zmiany społeczne, ekonomiczne i polityczne, mogłyby całkowicie zdezawuować cel i potrzebę ustawy mającej swą genezę w obywatelskim projekcie.

Zastosowane różne rodzaje wykładni art. 4 ust. 3 zd. 1 ustawy prowadzą do wniosku, iż Sejm V kadencji jest sukcesorem obywatelskich projektów ustaw wniesionych w okresie IV kadencji, projekty wniesione w III kadencji, na skutek dyskontynuacji — wynikającej także z art. 4 ust. 3 zd. 1 — wygasły.

*Janusz Mordwilko*

### 3\*

#### **W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu**

1. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688) „[...] projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy. W takim wypadku Marszałek Sejmu zarządza ponowne drukowanie projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom”.

Artykuł 4 ust. 3 uznawany jest za przykład regulacji przełamującej zasadę dyskontynuacji prac Sejmu. W doktrynie przyjmuje się, że zasada dyskontynuacji w znaczeniu materialnym oznacza, że: „wszystkie sprawy, wnioski i przedłożenia, w których nie doszło do zamknięcia prac parlamentarnych, uważa się za ostatecznie załatwione w sensie niedojścia do skutku. Nie są więc one w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi” (L. Garlicki, komentarz do art. 98, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 31). W odniesieniu do prac ustawodawczych zasadę dyskontynuacji traktuje się jako normę prawa zwyczajowego, co oznacza, iż odstępienie od niej możliwe jest tylko w formie właściwej dla odstąpienia od normy prawnej (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 32). W konsekwencji prace Sejmu nowej kadencji nad projektem, nad którym Sejm starej kadencji nie zakończył swych prac, możliwa jest tylko w sytuacji, gdy wyraźna norma prawna na to zezwala.

---

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

Analiza brzmienia art. 4 ust. 3 rodzić może wątpliwość, jaki jest zakres wyjątku od zasady dyskontynuacji. Powstaje bowiem pytanie, czy obywatelski projekt ustawy, w stosunku do którego nie zostały zakończone prace ustawodawcze, może być rozpatrywany jedynie przez Sejm kadencji następującej bezpośrednio po kadencji, w której został wniesiony, czy też — bez potrzeby ponownego wnoszenia projektu — może on być rozpatrywany również przez izby kolejnych kadencji, jeżeli prace ustawodawcze nad projektem nie zostały ostatecznie zakończone w kadencjach poprzedzających?

Wykładnia językowa art. 4 ust. 3 powinna skłaniać do wniosku, że wyjątek od zasady dyskontynuacji ma charakter ograniczony. Pojęcie „następnej kadencji” zostało w nim użyte w nawiązaniu do sformułowania wskazującego, iż kadencją poprzedzającą „kadencję następną” jest wyłącznie ta kadencja, w trakcie której projekt został wniesiony. Teoretycznie termin „następna kadencja” mógłby być rozumiany w sposób równoważny z wyrażeniem „każda kolejna kadencja” (zgodnie ze znaczeniem słownikowym termin „następny” oznacza „następujący po innym w kolejności czasowej lub przestrzennej; kolejny”; *Słownik języka polskiego*, red. J. Doroszewski, Warszawa 1997). Trzeba jednak zauważyć, że norma zawarta w analizowanym przepisie aktualizuje się w nowej kadencji jedynie w odniesieniu do „projektu, którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony”, nie zaś w stosunku do „projektów, których postępowania ustawodawcze nie zostały zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której zostały wniesione lub w trakcie kolejnych kadencji”.

*Ratio legis* art. 4 ust. 3 związane jest z przekonaniem, że inicjatywa ustawodawcza grupy 100 tys. obywateli stanowi istotną formę bezpośredniego oddziaływania obywateli na kształt stanowionego przez Sejm prawa. Konstytucyjne ograniczenia w tym zakresie, przede wszystkim obowiązek zebrania 100 tys. podpisów pod projektem, z jednej strony mają gwarantować dojrzałość merytoryczną przedkładanych Sejmowi inicjatyw, z drugiej strony powodują, że skorzystanie przez obywateli z tego prawa nie jest łatwe. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez grupę 100 tys. obywateli z natury rzeczy dotyczyć będzie spraw o zasadniczej doniosłości społecznej. Przełamanie zasady dyskontynuacji, gwarantujące kontynuację prac ustawodawczych nad projektem obywatelskim wiąże się z przekonaniem, że w sytuacji gdy Sejm nie zdążył zakończyć prac nad projektem przed końcem kadencji, zdarzenie to nie powinno niweczyć wysiłku społecznego związanego z przedłożeniem inicjatywy ustawodawczej przez grupę 100 tys. obywateli.

Nie oznacza to jednak, że wolą ustawodawcy było stworzenie trwałego wyjątku od zasady dyskontynuacji w odniesieniu do inicjatyw obywatelskich. Wydaje się, że stosunkowo łatwo można sformułować argumenty uzasadniające ograniczony skutek art. 4 ust. 3. Po pierwsze, przepis ten stanowi wyjątek od normy prawa zwyczajowego (ewentualnie zwyczaju parlamentarnego), a zatem nie należy preferować wykładni rozszerzającej jego zastosowanie. Po drugie, zasada dyskontynuacji — obok innych funkcji — zabezpiecza również parlament przed koniecznością rozpatrywania projektów, które uległy dezaktualizacji na skutek upływu czasu lub zmian w systemie prawa.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 4 ust. 2 wniesienie projektu ustawy nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli w tej samej sprawie. Możliwa jest zatem sytuacja, w której problem społeczny, którego uregulowaniu służyła inicjatywa obywatelska, został unormowany w wyniku uchwalenia ustawy zainicjowanej przez projekt wniesiony przez inny podmiot. Jeżeli projekt obywatelski oraz projekt innego wnioskodawcy nie były w omawianej sytuacji rozpatrywane w tym samym postępowaniu ustawodawczym (łącznie), to po uchwaleniu jednego z nich powstaje problem celowości kontynuacji postępowania ustawodawczego w odniesieniu do projektu, nad którym Sejm nie zakończył swych prac. Jeżeli projekt obywatelski nie został rozpatrzony w kadencji, w której został wniesiony, a prace Sejmu następnej kadencji nie zostały zakończone, to oznacza to, że projekt rozpatrywany był przez Sejm w okresie trwającym co najmniej cztery lata, a w praktyce okres ten mógł liczyć nawet osiem lat. Ekonomia prac Sejmu stanowić może rację uzasadniającą interpretację art. 4 ust. 3 w sposób nierozszerzający — ustanowionego w tym przepisie — wyjątku od zasady dyskontynuacji.

Konkluzją niniejszej opinii jest zatem pogląd, że proces ustawodawczy obywatelskiego projektu ustawy ulega zgodnie z zasadą dyskontynuacji zamknięciu wraz z końcem kadencji następującej bezpośrednio po kadencji, w której projekt taki został wniesiony.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

4\*

#### **W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonym w następnej kadencji Sejmu**

Wśród zagadnień związanych z problematyką inicjatywy ustawodawczej nie ma już dziś potrzeby szerszego — z uwagi na fakt, iż chodzi tu o kwestie w zasadzie znane — przedstawiania „zasady dyskontynuacji”, zwłaszcza co do jej genezy, znaczenia i uzasadnienia stosowania. Wystarczy skrótowo, co do istoty, przypomnieć, że zasada ta ma swe korzenie dziś już historycznie utrwalone. W wielu krajach jest powszechnie przyjmowana jako oczywista, zwykle też nie jest wyraźnie uregulowana prawnie. Należy też od razu zaznaczyć, iż spotykane są również wyjątki od tej zasady, ale wtedy właśnie jako wyjątki od reguły są wyraźnie prawem dopuszczone. Takim założeniom odpowiada zarówno polska tradycja parlamentarna, jak i obecny stan. Do czasu regulacji prawnej zasada dyskontynuacji była co najmniej utrwalonym zwyczajem parlamentarnym. W obecnym stanie prawnym nie budzi wątpliwości, że zasada dyskontynuacji ma walor prawnie obowiązujący, a odstępstwo od niej — poniekąd jako dowód — ma swą wyraźną podstawę prawną. Poza zakreślonymi ramami praw-

---

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

nego wyjątku należy w zakresie prac ustawodawczych przyjmować, że projekty ustaw, nad którymi nie zakończono prac legislacyjnych w sensie „uchwalenia” ustaw, uważa się za „załatwione” w sensie niedojścia ustawy do skutku i nie przekazuje się ich Sejmowi następnej kadencji do rozpatrzenia. Początkiem prac w nowej kadencji musi być ponowne wniesienie projektu do łaski marszałkowskiej. Nie ma oczywiście przeszkód prawnych, by przedmiotem inicjatywy był dokładnie taki sam projekt (jak wniesiony w poprzedniej kadencji), albo też nowy Sejm wykorzystywał „roboczo” materiały z prac w poprzedniej kadencji.

W obowiązującym stanie prawnym wyjątek od zasady dyskontynuacji przewidziany został w art. 4 ust. 3 zd. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688), który przewiduje, że „projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy”. Racje, które legły u podstaw tego przepisu ustawowego, są czytelne. Ustawodawca uznał, że konstytucyjny wymóg zebrania 100 tys. podpisów pod projektem obywatelskim ustawy (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP) z jednej strony przemawia na rzecz założenia o dużym znaczeniu propozycji, z drugiej zaś strony przemawia na rzecz ochrony zaangażowania organizacyjnego grupy obywateli, którzy postanowili uruchomić proces ustawodawczy. Jeśli dodać do tego kontekst teoretyczno-ustrojowy demokracji bezpośredniej, to rozwiązanie ustawowe jest przekonywujące. Odrzucenie tu zasady dyskontynuacji jest ograniczone, bo dotyczy tylko obywatelskich projektów ustaw oraz wyraża założenie, że może nastąpić sytuacja, kiedy Sejm nie zakończy swych prac nad takim projektem do końca kadencji, w której projekt wniesiono. To drugie założenie wiąże się z faktem, że nie stworzone zostały gwarancje prawne — dla takich właśnie projektów ustaw — zakończenia prac do końca danej kadencji.

Praktyka parlamentarna pokazała jednak, że prace nad projektem obywatelskim mogą się nie zakończyć nie tylko w danej kadencji, w której został on wniesiony do łaski marszałkowskiej, ale także i w kadencji następnej, choć może to łącznie oznaczać — teoretycznie biorąc — prawie 8 lat. Na tym tle zrodziło się pytanie, czy taki projekt ustawy korzysta z przywileju zasady dyskontynuacji po raz kolejny, a więc w trzeciej z rzędu kadencji sejmowej. A jeśli tak, to ile razy zasada dyskontynuacji miałaby podlegać wyłączeniu? Jest to pytanie o zakres wyjątku od zasady dyskontynuacji. Dodajmy też od razu, że ogólna dyrektywa interpretacyjna wyklucza wykładnię rozszerzającą w odniesieniu do „wyjątków od reguł”. Wyjątki muszą podlegać wręcz wykładni zawężającej, by ograniczenie reguły było jak najmniejsze. Wyraźna wola ustawodawcy, dająca się ustalić już na gruncie wykładni gramatycznej, ma tu znaczenie przesądzające, co nie musi wykluczać też argumentacji dodatkowej.

Jestem przekonany, że wystarczająco jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie udziela sam ustawodawca w przywołanym wyżej przepisie. Po pierwsze — punktem wyjścia jest konkretnie oznaczona, jedna kadencja, w „której” (to oczywiście liczba pojedyncza) wniesiony został projekt, a do końca której nie zostało zakończone

postępowanie ustawodawcze. Po drugie — przepis mówi o rozpatrywaniu takiegoż projektu przez „Sejm następnej kadencji” (tu także nie liczba mnoga!). Gdyby przełamanie zasady dyskontynuacji miało wchodzić w rachubę — wobec danego projektu — więcej niż raz, to przepis musiałby mówić o kolejnych kadencjach w liczbie mnogiej (*expressis verbis*) albo też nie byłoby w ogóle w nim miejsca na fragment mówiący wyrażnie o jednej kadencji. Z powyższego wynika, że intencją ustawodawcy była swoista „ochrona” obywatelskiego projektu ustawy, ale jednak o wyraźnym, ograniczonym — do jednej dodatkowej, a w sumie dwóch kadencji — zakresie. Nie jest to odejście od zasady dyskontynuacji — wobec takich projektów — na trwałe, po wielokroć, aż do „skutku”. To ograniczenie także ma swój sens i jest racjonalne w świetle argumentów przemawiających za samą zasadą — zasadą dyskontynuacji. Głębokość i zakres ingerencji ustawodawcy w zasadę dyskontynuacji jest przedmiotem jego racjonalnej oceny i decyzji i nie musi sprowadzać się tylko do pełnej jej afirmacji lub zupełnego odrzucenia.

Andrzej Szmyt

5\*

### **W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji**

1. Zasadą polskiego prawa konstytucyjnego — o proveniencji wprowadzie zwyczajowej, nie zaś o charakterze spisanej normy konstytucji — jest tzw. dyskontynuacja prac Sejmu i Senatu. Polega ona na przerwaniu materialnej ciągłości prac parlamentu: wszelkie sprawy, wnioski i przedłożenia, niezakończone w Sejmie i Senacie, traktuje się jako ostatecznie załatwione w sensie niedojścia ich do skutku. Nie są więc one w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi (por. bliżej L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 213; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 235).

Wyjątki od wspomnianej reguły są wyraźnie określone w przepisach rangi ustawowej. Jeden z nich dotyczy przejęcia przez Sejm następnej kadencji projektu ustawy wniesionego z inicjatywy obywatelskiej. W myśl ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688) „[...] projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy” (art. 4 ust. 3 zd. 1). Rodzi się pytanie, czy zasada dyskontynuacji ma jeszcze zastosowanie w przypadku projektu ustawy, którego druk został sporządzony w okresie Sejmu III kadencji (nie przeprowadzono nad nim pierwszego czytania), a w IV kadencji prac nad

---

\* Opinia została napisana 30 listopada 2005 r. (*przyp. red.*).

nim nie zakończono. Innymi słowy, jest to pytanie o zakres wyjątku od zasady dyskontynuacji w przypadku projektu obywatelskiego.

2. Przywołany przepis ustawy oznacza (wskazuje) kadencję Sejmu, w toku której nastąpiło wniesienie projektu obywatelskiego („w trakcie kadencji, w której został wniesiony” — podkr. M.G.). Kolejne zdanie art. 4 ust. 3 stanowi o kontynuacji prac, tj. o rozpatrywaniu (projektu) przez Sejm „[...] następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy”. Przepis ten stanowi zatem, iż kontynuacja prac nad projektem obywatelskim obejmuje jedynie kolejną (następną) kadencję Sejmu. Wyklucza on przechodzenie projektu z kadencji na kadencję, bezterminowe „kontynuowanie” prac nad nim. Przy takiej interpretacji mielibyśmy do czynienia, w danym przypadku, ze zniesieniem zasady dyskontynuacji.

3. Jest ewidentne, że przedmiotowy wyjątek od zasady dyskontynuacji — jak każdy inny wyjątek od reguły — musi być poddany wykładni zawężającej. Dyrektywa interpretacyjna językowo-logicznej wykładni prawa polega na tym, iż wyjątków od reguł ogólnych (*leges speciales*) nie wolno interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*).

4. *Ratio* zasady dyskontynuacji wyraża się m.in. w funkcji chronienia parlamentu przed koniecznością rozpatrywania projektów ustaw, które uległy dezaktualizacji: na skutek upływu czasu, zmian w systemie prawa lub innych jeszcze okoliczności (por. L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. XXVIII, s. 46–47; tegoż komentarz do art. 98, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 31). Wydaje się, iż nie ma powodu, dla którego tak rysujące się uzasadnienie tej instytucji miałoby się nie odnosić do pozycji projektu obywatelskiego. Nawet fakt poparcia tego projektu w określonym momencie przez wysoką liczbę obywateli nie zabezpiecza go przed ryzykiem dezaktualizacji, zrealizowania go w inny sposób (poprzez np. uchwalenie ustawy z inicjatywy innego podmiotu) lub odstąpienia od jego realizacji.

K o n k l u z j a: po pierwsze, wyjątek od zasady dyskontynuacji prac parlamentu — przewidziany w art. 4 ust. 3 ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej — obejmuje swoim zakresem kadencję następującą bezpośrednio po kadencji, w której projekt taki został wniesiony; po drugie, proces ustawodawczy winien ulec zamknięciu wraz z końcem kadencji następującej bezpośrednio po kadencji, w której projekt został wniesiony.

Mirosław Granat

**W sprawie wystąpienia Prezydenta RP do marszałka Sejmu o wyrażenie opinii  
w sprawie trybu postępowania w odniesieniu do ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r.  
o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, uznanej orzeczeniem Trybunału  
Konstytucyjnego za częściowo niezgodną z Konstytucją RP**

1. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując w trybie kontroli prewencyjnej zgodność niektórych postanowień ustawy wymienionej w tytule niniejszej opinii z określonymi przepisami Konstytucji RP, wyrokiem z dnia 22 września 2005 r. (sygn. akt Kp 1/05) orzekł, iż przepisy art. 1 pkt 13, a częściowo także art. 7 tej ustawy nowelizacyjnej są niezgodne z art. 2 Konstytucji, zaś art. 1 pkt 17 ustawy jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W sentencji wyroku Trybunał zawarł jednocześnie stwierdzenie, iż zakwestionowane przepisy nie są nierozdzielnie związane z całą ustawą.

W takim wypadku, zgodnie z art. 122 ust. 4 zd. drugie Konstytucji, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu, może bądź podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją (i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw), bądź zwrócić ją Sejmowi „w celu usunięcia (tych) niezgodności”.

W tej sytuacji Prezydent wystąpił do marszałka Sejmu o wyrażenie opinii odnośnie do celowości wyboru jednej z tych dróg dalszego postępowania w sprawie.

Uwagi te nie dotyczą merytorycznej treści tej opinii, ale kwestii dopuszczalności rozpatrywania przez Sejm obecnej kadencji spraw dotyczących tej ustawy, uchwalonej w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu — w świetle zasady dyskontynuacji prac parlamentu z upływem jego kadencji — poczynając od wydania przez marszałka Sejmu nowej kadencji opinii w sprawie dalszego trybu postępowania.

2. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu w związku z upływem jego kadencji jest wprawdzie niepisana, ale powszechnie przyjmowaną regułą w parlamentach państw współczesnych (choć nie bez pewnych wyjątków). Oznacza ona, że różne postępowania parlamentarne, niezakończone w danej kadencji, „wygasają” i nie są kontynuowane w kadencji następnej. Uznaje się bowiem za niewłaściwe i niecelowe, aby parlament w nowym składzie osobowym i politycznym był obciążany bagażem spraw rozpoczętych i w różnym stopniu zaawansowanych w dotychczasowym składzie.

Zasada ta ma długie tradycje także w naszym parlamentaryzmie zarówno okresu międzywojennego, jak i w czasach późniejszych. Dyskusyjne bywało tylko to, czy zasada ta stanowi wyraz pewnej utrwalonej praktyki, a więc zwyczaju konstytucyjnego, czy też jest obowiązującą normą prawa zwyczajowego. Przy czym obecnie większość autorów skłania się do tej ostatniej hipotezy, co znajduje dodatkowe potwierdzenie w tych szczególnych wypadkach, kiedy obowiązujące ustawodawstwo ustala określone wyjątki od tej zasady (np. art. 13a i 13b ustawy o Trybunale Stanu w odniesieniu do niezakończonych przed upływem kadencji postępowań w Sejmie w sprawach po-

---

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

ciągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, art. 21 ustawy o sejmowej komisji śledczej w odniesieniu do przekazanego marszałkowi Sejmu, a nierozpatrzonego przez Sejm do końca kadencji sprawozdania komisji, czy art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli — w odniesieniu do obywatelskiego projektu ustawy, którego rozpatrzenie przez Sejm i Senat nie zostało zakończone przed upływem kadencji, w której został wniesiony). Uznanie przez ustawodawcę konieczności ustalenia tych wyjątków w drodze wyraźnych przepisów prawa jest bowiem zarazem potwierdzeniem istnienia samej zasady dyskontynuacji jako obowiązującej normy prawnej.

3. Niektórzy autorzy odnoszą ją również do tego postępowania w parlamencie, o którym mowa w art. 122 ust. 4 zd. drugie Konstytucji, gdyby ono miało miejsce w nowej kadencji Sejmu i Senatu w porównaniu z tą, w której ustawa została uchwalona (por. np.: komentarz do art. 98, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, cz. I, Warszawa 1999, s. 34 in fine). W moim przekonaniu, jest to jednak stanowisko nietrafne i prawnie nieuzasadnione.

Opiera się ono widocznie na założeniu, że procedura przewidziana w powołanym przepisie konstytucji jest dalszym ciągiem „tego samego” postępowania ustawodawczego, które jednak — gdy chodzi o postępowanie ustawodawcze w parlamencie (a tego tylko dotyczy zasada dyskontynuacji) — w omawianym wypadku zakończyło się w pełni w Sejmie i w Senacie poprzedniej kadencji, w wyniku czego marszałek Sejmu (ubiegłej kadencji) przedłożył ustawę do podpisu Prezydentowi RP. To zaś postępowanie, jakie miałyby się ewentualnie toczyć w parlamencie w razie przekazania ustawy Sejmowi przez Prezydenta RP w celu usunięcia stwierdzonych w niej przez Trybunał niezgodności z Konstytucją RP, byłoby postępowaniem nowym, zainicjowanym — zgodnie z powołanym przepisem Konstytucji — tym właśnie aktem Prezydenta. Miałyby też ono odrębny cel i sens, jakim byłoby — legitymowane szczególnym przepisem art. 122 ust. 4 zd. drugie Konstytucji — dokonanie ściśle określonych zmian w ustawie z 21 stycznia 2005 r. wbrew generalnemu założeniu niedokonywania żadnych zmian („nowelizacji”) ustaw uchwalonych przez parlament, przed podpisaniem ich przez Prezydenta i ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw. Toczyłoby się przy tym, od początku do końca, w ramach tej samej (nowej) kadencji Sejmu. Zasada dyskontynuacji nie miałaby tu więc zastosowania.

Ale gdyby nawet — ze względu na „tożsamość przedmiotu”, jakim jest w tym wypadku wspomniana ustawa z 21 stycznia 2005 r. — dopatrywać się jakiegoś związku między procedurą jej uchwalania przez Sejm i Senat poprzedniej kadencji a ewentualnym zastosowaniem procedury z art. 122 ust. 4 zd. drugie Konstytucji w parlamencie obecnej kadencji, to i tak — w moim przekonaniu — zasada dyskontynuacji nie byłaby tu miarodajna. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że zasada ta ma charakter zasady ogólnej. Podczas gdy wspomniany przepis konstytucji ustanawia szczególną (wyjątkową) procedurę, mającą na celu ochronienie ustawy przed całkowitym jej unicestwieniem ze względu na uznanie przez Trybunał niekonstytucyjności nawet bardzo wąskich zakresowo i bagatelnych co do swego znaczenia norm tej usta-

wy. Przy czym z żadnego przepisu Konstytucji wyraźnie nie wynika, iżby procedura ta nie mogła mieć zastosowania w Sejmie i w Senacie następnej, nowej kadencji. Co więcej, w literaturze naukowej od dawna ugruntował się pogląd, z którego wynika, że zasada dyskontynuacji, jako norma prawa zwyczajowego, nie może mieć wyższej mocy prawnej niż moc prawna norm zwykłego ustawodawstwa. Inną, wyższą moc prawną mógłby jej bowiem nadać tylko wyraźny przepis konstytucji. Potwierdzają to również w pełni przytoczone wyżej przykłady ustanowienia wyjątków od tej zasady w przepisach ustaw zwykłych. W konsekwencji norma z art. 122 ust. 4 zd. drugie Konstytucji ma w interpretacji bezwzględne pierwszeństwo przed zasadą dyskontynuacji jako przepis szczególny i zarazem o wyższej mocy prawnej. Także więc z tych względów zasada dyskontynuacji nie może tu mieć zastosowania.

4. Podkreślmy jeszcze raz, że powyższe uwagi nie przesądzają w niczym merytorycznej treści opinii marszałka Sejmu odnośnie do celowości wyboru jednej z dwóch alternatywnych możliwości dalszego trybu postępowania w omawianej sprawie, przewidzianych w powołanym przepisie art. 122 Konstytucji. W tej kwestii wypowie się zapewne właściwa komisja Sejmu. Jedno wszakże, w świetle tych uwag, wydaje się pewne: że marszałek Sejmu (obecnej kadencji) może — a więc chyba i powinien — sformułować i przekazać Prezydentowi RP określoną merytoryczną opinię w tej sprawie. Natomiast Prezydent, po otrzymaniu tej opinii, może zarówno podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, jak też zwrócić ją Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Przy czym ta ostatnia decyzja byłaby dla Sejmu zobowiązująca.

*Zdzisław Jarosz*

7\*

### **W sprawie dyskontynuacji procesu ustawodawczego w przypadku ustaw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej**

1. Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: Czy, a jeżeli tak, to w jakim momencie następuje dyskontynuacja procedur dotyczących ustawy uchwalonej przez Sejm IV kadencji, w stosunku do której Prezydent RP wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności przepisów ustawy z konstytucją, a przed rozpatrzeniem sprawy przez Trybunał upłynęła kadencja Sejmu?

2. Zakończenie kadencji Sejmu oznacza przerwanie ciągłości jego prac, w tym również postępowań z projektami ustaw (tzw. materialna zasada dyskontynuacji prac parlamentu). W nauce prawa przyjmuje się, że: „[...] wraz z końcem kadencji wszystkie sprawy, wnioski i przedłożenia, w których nie doszło do zamknięcia prac parlamentarnych, uznaje się za ostatecznie załatwione w sensie niedojścia do skutku. Nie

---

\* Opinia została napisana 1 grudnia 2005 r. (*przyp. red.*).

są więc one w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi, który rozpoczyna nową kadencję z «czystym» niejako kontem.” (L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. XXVIII, s. 45. Zob. również — podobnie: L. Garlicki, uwagi do art. 98, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 29–31; W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „*Przegląd Sejmowy*” 1993, nr 3, s. 118; L. Garlicki, *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „*Przegląd Sejmowy*” 1993, nr 3, s. 112; W. Sokolewicz, *Tryb dalszego postępowania z ustawą zakwestionowaną przez Prezydenta w okresie między wyborami a początkiem nowej kadencji Sejmu, względnie już po zapoczątkowaniu tej kadencji*, „*Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne*” 1991, nr 3, s. 21; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 208–209; opinie M. Zubika, P. Winczorka, A. Szmyta, M. Granata, C. Kosikowskiego na temat działania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektu ustawy budżetowej, [w:] „*Przegląd Sejmowy*” 2002, nr 1, s. 79–107).

W odniesieniu do procesu legislacyjnego zasada dyskontynuacji oznacza, że projekty ustaw, które nie zostały uchwalone przed końcem kadencji Sejmu, zamykają swój bieg i nie są w żadnej formie prawnej kontynuowane przez Sejm następnej kadencji. Nie ma przy tym znaczenia stopień zaawansowania prac legislacyjnych. Przyjmuje się bowiem, że projekt ustawy, w stosunku do którego Sejm nie zdołał dokonać wszystkich przewidzianych przez prawo czynności proceduralnych, z chwilą zakończenia kadencji automatycznie przestaje być przedmiotem dalszych prac ustawodawczych.

Materia takiego projektu może być ponownie zainicjowana, w postaci nowego projektu ustawy, który zgłoszony zostanie w Sejmie następnej kadencji. Nie ma również przeszkód formalnych, aby nowy Sejm (komisje sejmowe) wykorzystał materiały z prac nad projektem, który objęty został zasadą dyskontynuacji (zob. L. Garlicki, *Zasada...*, s. 50–51; L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, s. 32–33; W. Sokolewicz, *Uwagi...*, s. 120; A. Szmyt, s. 91).

W piśmiennictwie panuje także względna jednolitość poglądów na temat charakteru prawnego zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych oraz jej mocy prawnej. Przyjmuje się, że w polskiej praktyce parlamentarnej zasada dyskontynuacji nabrała tak trwałego i niekwestionowanego znaczenia, że należy traktować ją jako normę prawa zwyczajowego, co z prawnego punktu widzenia jest czymś więcej niż tylko dobrowolnie akceptowanym zwyczajem (por.: L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I..., s. 32; W. Sokolewicz, *Uwagi...*, s. 117, 120; A. Preisner, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 194; P. Winczorek, s. 81; M. Zubik, s. 92).

Odstąpienie od zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych wymaga ustanowienia specjalnego przepisu prawnego, który będzie dopuszczał jednorazowe lub stałe pomijanie jej konsekwencji prawnych. Przykłady wyjątków od zasady dyskontynuacji dotyczących zarówno projektów ustaw, jak też innych dokumentów rozpatrywanych przez Sejm i jego organy, można wskazać także w polskim systemie prawa (zob.:

art. 20 ustawy o sejmowej komisji śledczej; art. 13a ustawy o Trybunale Stanu; art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli; art. 148e regulaminu Sejmu; art. 12a ustawy konstytucyjnej z 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP — uchylona przez Konstytucję z 1997 r.).

Niektórzy autorzy zasadę dyskontynuacji prac ustawodawczych wiążą z pojęciem „kadencji” parlamentu (art. 98 Konstytucji). Pojęcie to — ich zdaniem — wyznacza okres „w którym zamyka się cała działalność danego parlamentu” (tak np.: W. Sokolewicz, *Tryb...*, s. 19; M. Zubik, s. 92; W. Sokolewicz, *Uwagi...*, s. 117, 120). Przy takim podejściu, zasada dyskontynuacji traciłaby swój niepisany charakter, ale *implicit*e wynikałaby z przepisu konstytucji, a więc stanowiła konsekwencję konkretnego unormowania ustawy zasadniczej, co tym bardziej potwierdzałoby jej powszechnie obowiązującą treść normatywną.

Podsumowując powyższe uwagi, można stwierdzić, że zasadę dyskontynuacji uznaje się obecnie za trwały element polskiego porządku konstytucyjnego i mimo okoliczności, że nie została ona wyrażona bezpośrednio w przepisie prawnym, co do istoty nie kwestionuje się jej normatywnego charakteru oraz faktu obowiązywania (por. odmiennie, uwagi C. Kosikowskiego i P. Winczorka odnośnie do dyskontynuacji projektów ustawy budżetowej; C. Kosikowski, s. 86; P. Winczorek, s. 83).

3. W myśl art. 122 ust. 4 Konstytucji, rodzaj i zakres konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność poszczególnych przepisów ustawy z konstytucją, uzależniony jest od tego, czy w sentencji wyroku Trybunał stwierdzi „nierozzerwalny związek” tych przepisów z pozostałymi regulacjami ustawy.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzeknie „nierozzerwalny związek” niekonstytucyjnych przepisów z ustawą, to ustawa — w całości — nie dochodzi do skutku. Prezydent RP ma obowiązek odmówić jej podpisania i opublikowania w dzienniku urzędowym, a postępowanie ustawodawcze zostaje w ten sposób ostatecznie zamknięte. Jeżeli natomiast sentencja wyroku nie będzie zawierała tezy, że istnieje „nierozzerwalny związek” między niekonstytucyjnymi przepisami a pozostałą częścią ustawy, postępowanie ustawodawcze musi być kontynuowane. Prezydent RP ma w takiej sytuacji dwie drogi, może: (a) podpisać ustawę z pominięciem przepisów, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją albo (b) zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Wybór jednej z powyższych możliwości należy do Prezydenta RP. Swoją decyzję — w obu przypadkach — zobowiązany jest on poprzedzić wystąpieniem do marszałka Sejmu o opinię, która — zgodnie z istotą tego typu konsultacji — nie ma dla niego charakteru wiążącego, jednak jej zasięgnięcie jest ważnym elementem proceduralnym, przewidzianym wprost przez konstytucję (art. 122 ust. 4 Konstytucji). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu: „Opinia Marszałka Sejmu powinna dotyczyć w szczególności tego, czy w Sejmie istnieje skryształizowana intencja dokonania od razu, jeszcze przed podpisaniem i ogłoszeniem, odpowiedniej zmiany jej tekstu przez zastąpienie niekonstytucyjnych przepisów nowym uregulowaniem w tej materii.” (Z. Jarosz, *W sprawie trybu postępowania w sytuacjach przewidzianych w art. 122 ust. 4 zd. drugie konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 68). Dopiero po spełnieniu wymo-

gów formalnych (wyrażenie opinii przez marszałka Sejmu) Prezydent RP podpisuje ustawę lub zwraca ją Sejmowi.

Konstytucyjna procedura mająca na celu sfinalizowanie procesu prawodawczego ustawy skierowanej w trybie kontroli przewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego komplikuje się wtedy, kiedy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapada po upływie kadencji Sejmu. W takich okolicznościach powstaje wątpliwość, czy nowy Sejm (kolejnej kadencji) może i czy powinien dokończyć procedurę ustawodawczą ustawy pochodzącej od swojego poprzednika (Sejmu poprzedniej kadencji), skoro zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu, ustawy, w stosunku do których nie zostały zakończone prace legislacyjne w Sejmie, nie są przekazywane nowemu Sejmowi (zob. szerzej pkt 2 opinii).

A zatem, jeżeli Trybunał Konstytucyjny uznał, że skierowana do niego w trybie kontroli przewencyjnej ustawa nie jest zgodna z konstytucją, przy czym niezgodność ta dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, które nie są „nierozzerwalnie związane”, to aby doprowadzić do jej wejścia w życie — w myśl art. 122 ust. 4 Konstytucji RP — należałoby zaakceptować ewentualność, że nowo wybrany Sejm i jego organy wewnętrzne będą musiały wykonać (niejako w miejsce swojego poprzednika) co najmniej dwie istotne czynności prawne: (a) wydać opinię dla Prezydenta RP (obowiązek marszałka Sejmu i właściwych komisji sejmowych) oraz (b) usunąć z ustawy przepisy uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne, jeżeli zażąda tego Prezydent RP (obowiązki Sejmu *in pleno*, marszałka Sejmu, komisji sejmowych). Przyjęcie takiego stanowiska byłoby równoznaczne z faktycznym przełamaniem zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych, w rozumieniu, jakie temu pojęciu nadawane jest aktualnie przez przedstawicieli nauki prawa i praktykę parlamentarną. Należy przy tym przypomnieć, że dopuszczalność odstąpienia od zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych była do tej pory aprobowana wyłącznie pod warunkiem, że odpowiedni wyjątek wynikał z obowiązujących przepisów prawa pozytywnego (zob. wcześniej pkt 2 opinii).

Wydaje się zatem, że *de lege lata* nie istnieją możliwości prawne do podpisania i opublikowania przez Prezydenta RP ustawy, w stosunku do której — w trybie kontroli przewencyjnej — Trybunał Konstytucyjny orzekł: niezgodność poszczególnych przepisów oraz brak „nierozzerwalnego związku” niekonstytucyjnych przepisów z resztą ustawy, bez konieczności przeprowadzenia dodatkowych czynności prawnych z zakresu procedury ustawodawczej przez Sejm lub jego organy wewnętrzne. Czynności te powinien zrealizować ten Sejm, w którym zostały zainicjowane i toczyły się prace nad ustawą. Po upływie jego kadencji obowiązywanie zasady dyskontynuacji — zgodnie ze swoją istotą — spowoduje zamknięcie niedokończonych postępowań ustawodawczych. W tym sensie Prezydent RP nie ma możliwości prawnych podpisania ustawy z pominięciem przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne, w taki sposób, aby nie angażować w tę czynność „starego” Sejmu lub jego organów wewnętrznych.

4. Podsumowując wcześniejsze uwagi na temat wpływu zasady dyskontynuacji na procedurę legislacyjną ustawy skierowanej do kontroli przewencyjnej — w mojej ocenie — można wskazać dwa warianty postępowania.

Pierwszy polegałby na próbie uzasadnienia, że w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z zaawansowanym procesem ustawodawczym i jedyną czynnością prawodawczą, jaka „blokuje” podpisanie i opublikowanie ustawy przez Prezydenta RP, jest procedura z art. 122 ust. 4 Konstytucji RP. Można uznać, że zasada dyskontynuacji prac ustawodawczych nie obejmuje czynności wyrażenia opinii przez marszałka Sejmu i — ewentualnie — usunięcia z ustawy przepisów niezgodnych z konstytucją przez Sejm. Zredefiniowanie pojęcia dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu — moim zdaniem — nie wydaje się jednak *per saldo* trafne. Wymagałoby ono przede wszystkim odejścia od już relatywnie ukształtowanych poglądów nauki prawa na temat dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu (dodatkowo opartych na dość mocnych argumentach prawnych, zob. wyżej pkt 2 opinii) oraz zapoczątkowania nowej praktyki parlamentarnej, która — co warto podkreślić — będzie dotyczyła również innych, analogicznych przypadków ustaw „przejmowanych” przez Sejmy nowych kadencji (otwarty w tym kontekście pozostaje również problem rozciągnięcia takiej praktyki na — wykazującą pewne podobieństwa prawne — dyskontynuację prac z ustawami zawetowanymi przez Prezydenta RP). W perspektywie czasu — moim zdaniem — przełamanie zasady dyskontynuacji (w opiniowanym zakresie) może okazać się dysfunkcjonalne. Nie bez znaczenia jest również argument, że *de lege lata* brak jest do tego odpowiedniej podstawy prawnej (np. w regulaminie Sejmu).

Wariacją powyższego stanowiska zdaje się być koncepcja L. Garlickiego, który uważa, że: „Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za niezgodną z konstytucją, to zamyka to postępowanie ustawodawcze i ustawa nie dochodzi do skutku, chyba że prezydent skorzysta z możliwości podpisania ustawy z pominięciem przepisów uznanych za niekonstytucyjne.” (L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I..., s. 34). Akceptując — co do zasady — powszechnie przyjmowane skutki dyskontynuacji prac ustawodawczych, L. Garlicki wyraża ogólną tezę, że jeżeli zachodzi przypadek, iż żadne działania „starego” parlamentu nie są już potrzebne do wejścia w życie ustawy, to wtedy zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania. W odniesieniu do ustaw, które były przedmiotem kontroli prewencyjnej i z tego powodu dotknął je problem dyskontynuacji, koncepcja ta — w mojej ocenie — jest niespójna. Z jednej strony uznaje ona bowiem obowiązywanie zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych, z drugiej strony natomiast *implicite* dopuszcza, aby czynności opiniowania, o której mowa w art. 122 ust. 4 Konstytucji, dokonywał marszałek oraz komisje nowego Sejmu, tzn. aby organy wewnętrzne Sejmu kolejnej kadencji kontynuowały procedurę ustawodawczą zapoczątkowaną przez Sejm poprzedniej kadencji.

Innym podejściem do dyskontynuacji prac nad ustawami skierowanymi do kontroli prewencyjnej jest stwierdzenie zakończenia ich procedury ustawodawczej i — w efekcie — niedojście do skutku. Uznanie konsekwencji dyskontynuacji nie wyklucza oczywiście uchwalenia noweli ustawy w podobnym lub identycznym kształcie przez nowy Sejm oraz wykorzystania w tym celu wszystkich materiałów i dokumentów zgromadzonych w Sejmie i komisjach sejmowych w poprzedniej kadencji. Przy

okazji, w trakcie prac legislacyjnych, możliwe byłoby również skorygowanie wad prawnych stwierdzonych w kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

W mojej ocenie, z prawnego punktu widzenia lepszym rozwiązaniem jest skorzystanie z wariantu drugiego (zainicjowanie prac nad podobną merytorycznie ustawą *ab ovo*). Wariant pierwszy: kontynuowanie prac legislacyjnych nad ustawą przez Sejm kolejnej kadencji nie jest zgodny z zasadą dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu, tak jak jest ona aktualnie rozumiana w teorii prawa i praktyce (zob. wyżej pkt 2 opinii). I chociaż w konkretnych przypadkach nie sposób zaprzeczyć, że istnieją realne potrzeby społeczne bądź prawne kontynuowania prac ustawodawczych w Sejmie nowej kadencji nad niektórymi ustawami lub projektami ustaw, które ze względu na upływ kadencji stały się bezprzedmiotowe, to jednak okoliczności te — same w sobie — nie mogą uzasadniać odstąpienia od zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu, bez jednoczesnego zanegowania jej istoty jako normy prawa zwyczajowego.

5. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu zostały skierowane przez Prezydenta RP do kontroli prewencyjnej. W obu przypadkach Trybunał Konstytucyjny uznał, że niektóre przepisy tych ustaw są niezgodne z konstytucją, nie stwierdził jednak, że niezgodności ta mają charakter „nierozzerwalny”.

W zależności od tego, który z dwóch wariantów opisanych w pkt. 4 opinii zastosujemy do wymienionych ustaw, dojdziemy do wniosku, że albo ustawy te zakończyły swój bieg i rozpatrywanie ich w tej kadencji Sejmu jest niedopuszczalne (objęła je zasada dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu), albo że obecny marszałek Sejmu powinien jednak wyrazić opinię, zgodnie z wnioskiem Prezydenta RP (art. 122 ust. 4 Konstytucji), co jest jednym z warunków podpisania ustawy i jej ewentualnego wejścia w życie (zasada dyskontynuacji nie znalazłaby przy takim podejściu zastosowania). Na marginesie należy też zauważyć, że sam Prezydent RP zdaje się być zwolennikiem poglądu o nieobowiązywaniu zasady dyskontynuacji w odniesieniu do ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu. Świadczy o tym chociażby to, że zwrócił się do marszałka Sejmu kolejnej kadencji z prośbą o opinię, a więc nie uznał za niedopuszczalne prawnie, aby opinię — którą w tym przypadku należy traktować jako obligatoryjny element procesu ustawodawczego — wyraził następca prawny marszałka Sejmu kadencji, w której ustawa została uchwalona.

Osobiście podtrzymuję natomiast opinię (zob. wyżej pkt 4 opinii), że wszystkie ustawy skierowane do kontroli prewencyjnej podlegają zasadzie dyskontynuacji. W mojej ocenie Sejm nie powinien kontynuować procesów ustawodawczych swojego poprzednika (Sejmu poprzedniej kadencji), jeżeli wyjątku w tym zakresie nie ustanawia *expressis verbis* przepis prawa pozytywnego (np. regulaminu Sejmu).

Piotr Radziewicz

**B. GLOSY****Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego****I. GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCJENGO**

z dnia 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 25/03)\*

**Sentencja orzeczenia:**

1. *Art. 24 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 127, poz. 1089, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 oraz z 2004 r. Nr 25, poz. 219) jest zgodny z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

2. *Art. 24 ust. 4 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.*

1. Wnioskodawca domagał się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP trzech ustępów art. 24 ustawy o partiach politycznych (dalej: upp), wprowadzonych na gruncie nowelizacji zawartej w ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z dnia 12 kwietnia 2001 r.<sup>1</sup> Clou zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę stanowiło pominięcie w art. 24 ust. 4 upp jednego z dotychczasowych źródeł dochodu partii, tj. odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali posiadanych przez partię, okresowo niewykorzystanych na cele statutowe (s. 1387).

Pierwszy z kwestionowanych przepisów upp (art. 24 ust. 3) wprowadził generalny zakaz prowadzenia przez partię działalności gospodarczej. Kolejny (art. 24 ust. 4), w sposób wyczerpujący określił katalog dozwolonych sposobów pozyskiwania przez partię dochodów z jej majątku. Wniosek odnosił się do przywołanych przepisów w takim jednak tylko zakresie, w jakim wyłączały one możliwość odpłatnego udostępniania przez partie posiadanych przez nie nieruchomości i lokali, czasowo niewykorzystywanych na działania statutowe. Oba tym regulacjom wnioskodawca postawił zarzut, że w sposób nadmierny i niekonieczny w demokratycznym państwie ograniczają wolność działania partii politycznych oraz wolność działalności gospodarczej z innych względów niż „ważny interes publiczny”.

Natomiast art. 24 ust. 5 upp, który zezwala na użyczenie lokali partii tylko na biura poselskie i senatorskie oraz biura radnych gmin, powiatów i województw, zdaniem wnioskodawcy, narusza art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

\* Wyrok wraz z uzasadnieniem został opublikowany w „Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2004, seria A, nr 11, poz. 116. Sentencja wyroku została opublikowana w Dz.U. z dnia 27 grudnia 2004 r. Nr 273, poz. 2721. Numery stron w glosie odnoszą się do tej właśnie publikacji.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 46, poz. 499. Przepisy te — istotne dla statusu majątkowego i gospodarki finansowej partii — weszły w życie 17 lutego 2002 r., po 9-miesięcznym *vacatio legis* (art. 246).

Punktem wyjścia dla stanowiska wnioskodawcy, co — moim zdaniem — przekonująco wykazał Trybunał Konstytucyjny, była instrumentalna interpretacja art. 11 ust. 1 Konstytucji RP. Wnioskodawca założył bowiem, iż „wolność tworzenia i d z i a ł a n i a partii politycznych” (podkr. M.G.) obejmuje wolność działania partii we wszystkich jej sferach, w tym również w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Przyjmując tę wykładnię, liczył się on z możliwością ograniczenia wolności działalności gospodarczej partii: samo ustanowienie wymogu jawności finansowania partii (z art. 11 ust. 2 Konstytucji) wprowadza już takie ograniczenie. Uważał on zarazem, że zasada jawności „[...] dostatecznie zapobiega praktykom korupcyjnym” w stosunkach w jakich występuje partia (s. 1379). Jeśli zatem normą konstytucyjną jest swoboda funkcjonowania partii we wszystkich aspektach, to jakiegokolwiek ograniczenie tej wolności — jako wyjątek — musi wynikać albo z Konstytucji, albo „z ustaw mających wyraźne konstytucyjne umocowanie” (s. 1375). Wspomniany oportunizm wnioskodawcy przejawiał się w ewidentnej niekonsekwencji jego skargi: z jednej strony z normy Konstytucji miałoby wynikać przekonanie o objęciu partii zasadą wolności gospodarczej, z drugiej zaś wnioskodawca nie domagał się stwierdzenia niekonstytucyjności całej regulacji z art. 24 ust. 3 (tj. zakazu prowadzenia przez partię zakazu działalności gospodarczej), lecz kwestionował ten przepis tylko w zakresie, w jakim ogranicza on wynajem lokali partyjnych. *Nolens volens* uznawał on konstytucyjność zakazu prowadzenia przez partię działalności gospodarczej, natomiast wyraźnie zmierzał do wykazania, iż ustawowa lista dopuszczalnych dochodów partii (z art. 24 ust. 4 upp) jest niepełna: winna być powiększona o prawo „odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali posiadanych przez partię polityczną, okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe” (s. 1385).

2. Istotą stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny, odnośnie do relacji między pozycją partii a możliwością prowadzenia przez nią działalności gospodarczej, była teza o publicznoprawnym statusie partii (zarysowana wyraźnie w jego wcześniejszym orzecznictwie). Chodzi o pogląd TK, iż partie mają rangę „podstawowej instytucji publicznego życia politycznego” oraz że stanowią „element systemu politycznego” państwa<sup>2</sup>. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie majątku partii politycznych powinno być ściśle związane z ich konstytucyjnymi zadaniami (s. 1389). Stąd „można uznać — stwierdził TK — że ograniczenie w czerpaniu dochodów z nieruchomości lub lokali, wynikające z art. 24 ust. 4 i 5 upp stanowi rozwinięcie, czy też bliższe określenie, społeczno-gospodarczego przeznaczenia przysługującego partiom prawa własności” (s. jw.). Owo powiązanie publicznoprawnego statusu partii z „odpowiadającym mu” statusem majątkowym<sup>3</sup>, ułatwiło Trybunałowi oddalenie zarzutu wnioskodawcy, iż pozbawienie

<sup>2</sup> Por. wyrok z dnia 8 marca 2000 r. sygn. akt Pp 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58, s. 229 i wyrok z 10 kwietnia 2002 r. sygn. akt K 26/00, OTK ZU 2002, nr 2, seria A, poz. 18, s. 263.

<sup>3</sup> W ostatnim okresie wnioski z konstytucyjnej charakterystyki partii dla kształtowania statusu partii — w sposób różniący się od uregulowania pozycji innych uczestników życia publicznego — wyciągnął także Sąd Najwyższy. W uzasadnieniu postanowienia z 1 października 2003 r. (sygn. akt III 152/03)

możliwości odpłatnego udostępniania rzeczy osobom trzecim nie dotyka istoty prawa własności (s. jw.). Trybunał wskazując, iż partie są elementem struktury władzy publicznej, pominął inną właściwość partii, znaną także z wcześniejszego orzecznictwa, tzn. iż jest ona formą urzeczywistnienia wolności zrzeszania się, a w szczególności „realizowania aspiracji do zorganizowanego współdziałania w sprawowaniu władzy”<sup>4</sup> Wydaje się, iż dopiero wzięcie pod uwagę „podwójnej roli partii” („podwójnego zakorzenienia partii”) umożliwia mówienie o wyjątkowej społeczno-ustrojowej roli partii. Wprawdzie eksponowanie partii jako struktury obywatelskiej, realizującej konstytucyjną wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1), nie miało przypuszczalnie decydującego znaczenia dla zmiany toku myślenia TK w sprawie *patrimonium* partii, niemniej jednak podkreślanie jedynie publicznoprawnego ujęcia partii może rodzić konsekwencje także negatywne dla funkcjonowania ustroju politycznego. Sam Trybunał zdystansował się od zarzutu wnioskodawcy, iż skarżone przepisy o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej przez partię powodują „upartyjnienie państwa i upaństwowienie partii politycznych” (s. 1391). W ocenie sądu, wypowiedź ta nie zawiera oceny prawnej, lecz raczej jest śladem poglądów politycznych wnioskodawcy. Dlatego ważne pytanie o pogląd TK na partię zostało postawione w zdaniu odrębnym, które wydaje się wyrazem dostrzegania pewnego ryzyka w akcentowaniu (być może jednostronnym) przez TK statusu partii „w sposób zbliżony do statusu instytucji publicznoprawnych, w tym zwłaszcza samorządu terytorialnego”, z pominięciem znaczenia partii jako formy realizującej prawo obywateli do zrzeszania się. Jak stwierdza się w zdaniu odrębnym: „Z takiego etatystycznego stanowiska, zrównującego instytucję socjologiczno-polityczną z instytucją publiczną wypływa przekonanie, iż partie są niejako z góry skazane na najdalej idące ograniczenia, zarówno jeśli chodzi o przysługujące im prawa majątkowe, jak i wolność prowadzenia działalności gospodarczej” (s. 1392). Respektując konstytucyjne ujęcie statusu partii, chodzi o pytanie o proporcję między publiczno- i prywatnoprawnym aspektem owego bytu. Czy eksponowanie pozycji partii jako elementu struktury władzy politycznej, za czym idzie uprawnienie ustawodawcy do jej zwiększonej reglamentacji, nie odbija się negatywnie na funkcjach partii jako zrzeszenia obywatelskiego?

Trybunał, wskazując na konstytucyjny cel partii (nie jest on wyrażony w przypadku innych zrzeszeń obywateli), był jednak — moim zdaniem — uprawniony do stwierdzenia, iż partia polityczna nie jest „zrzeszeniem powołanym do prowadzenia działalności gospodarczej” (s. 1383). Konstytucyjnie określony cel partii powinien mieć wpływ na ustalenie tego, czy partie mieszczą się w kręgu adresatów, wobec których dopuszczalne jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej. O trafności

stwierdził m.in.: „Partie uczestniczą w wyborach, wchodzą w skład władzy ustawodawczej, tworzą organa władzy wykonawczej, ich związki ze sferą działalności gospodarczej muszą więc podlegać ograniczeniom dla unikania powstania choćby pozorów związków korupcyjnych [...]. Przeciwdziałaniu zagrożeniom korupcyjnym służy nie tylko jawność finansowania partii politycznych, ale i limitowanie ich działalności gospodarczej” (por. OSNP 2004, nr 4, poz. 181).

<sup>4</sup> Por. wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., jw., s. 263.

myślenia trybunalskiego w tej materii przekonują także inne właściwości statusu partii, na które TK zwrócił uwagę (przykładowo, odrębne unormowanie trybu tworzenia lub pozostawanie poza Krajowym Rejestrem Sądowym). Podzielam więc tezę TK, iż zapewnienie „wolności tworzenia i działania partii politycznych” (z art. 11 ust. 1 Konstytucji) nie jest tożsame z proklamowaniem ich wolności gospodarczej i nie zawiera jeszcze w sobie zezwolenia na swobodne prowadzenie przez nie działalności gospodarczej (TK pogląd ten sformułował w sposób bardziej stanowczy: „[...] zapewnienie wolności tworzenia i działania partii politycznych [...] nie ma nic wspólnego z proklamowaniem ich wolności gospodarczej”, s. 1384–1385).

Dalsze konfrontowanie przepisów o statusie partii z zasadą wolności prowadzenia działalności gospodarczej nie miało już dla istoty wniosku większego znaczenia, a to z racji wspomnianej jego ułomności: skarżący nie kwestionował konstytucyjności ustawowego zakazu prowadzenia przez partię działalności gospodarczej, lecz *de facto* na podstawie art. 22 Konstytucji opierał swoje żądanie powiększenia źródeł dochodu partii o te, które wynikałyby ze swobody gospodarowania lokalami partii. Trybunał — nawiązując do swego wcześniejszego orzecznictwa — zaznaczył iż owej wolnościowej formuły prowadzenia życia gospodarczego nie można odnieść do „państwa i innych instytucji publicznych”: konstytucyjna gwarancja wolności działalności gospodarczej nie jest adresowana do podmiotów prawa publicznego, które dysponują szczególnymi możliwościami wywierania wpływu na gospodarkę (s. 1384). Partie, z racji swego wspomnianego statusu, nie mogą być postrzegane jako zwykły uczestnik obrotu, poddany regułom rynku lub tym bardziej jako podmiot korzystający ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej (jak podmiot prywatnoprawny). Owa swoboda — twierdzi TK — nie odnosi się w pełni do instytucji państwowych i samorządowych, zaś argumenty stojące za tym ograniczeniem dotyczą także partii. Nie oznacza to zarazem, że ustawodawca nie może, w określonym zakresie, przyznawać podmiotom publicznoprawnym, także partiom, pewnych możliwości w sferze gospodarki (s. 1384). Stąd właśnie wynika konstytucyjna przesłanka ograniczenia źródeł samofinansowania się partii.

3. Trybunał Konstytucyjny zbadał zaskarżone przepisy także z punktu widzenia art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, precyzując zarzut wnioskodawcy w taki sposób, że partia jako właściciel ma mniej praw niż inne podmioty z tego samego rodzaju praw. Skarżący podniósł bowiem, iż ograniczenie wynikające z kwestionowanych przepisów dotyczy jedynie partii, nie rozciąga się zaś na inne podmioty, przez co własność przysługująca partii jest słabiej chroniona. Zdaniem TK, kwestionowane przepisy *upp* nie osłabiają ochrony własności przysługującej partii, ponieważ partia (na równi z innymi podmiotami) dysponuje wszystkimi roszczeniami właściwymi ochronie własności i posiadania, a także innymi środkami związanymi z wyrządzeniem szkody (s. 1390). Odpierając zarzut naruszenia równej ochrony prawa własności dla wszystkich, Trybunał przypominał, że zasada równości wobec prawa ma względny charakter w tym znaczeniu, iż z formuły zasady równości, jaką przyjmuje TK, wynika, że zachowanie równego traktowania jest konieczne w obrębie danej klasy (kategorii podmiotów),

charakteryzujących się daną cechą relewantną. Dlatego, słusznie, nie może by mowy o naruszeniu art. 64 ust. 2 Konstytucji (s. 1390).

4. Trybunał zbadał także art. 24 ust. 4 i 5 upp z punktu widzenia przepisów o ochronie własności (art. 21 ust. 1), z tym że trzeba się zgodzić z wcześniejszym rozumowaniem Trybunału, iż ocena, że art. 24 ust. 4 i 5 upp nie narusza art. 64 Konstytucji, w zasadzie przesądza o braku zasadności zarzutu niezgodności tych przepisów z art. 21 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia (s. 1390). Pozbawienie partii jednej z postaci pożytków z r z e c z y „w żadnym razie nie oznacza w y d r ą ż e n i a przysługującego im prawa” (s. 1389). Ranga tego ograniczenia nie zbliża się nawet do poziomu kategorii, jaką jest „istota prawa podmiotowego” (s. 1389). TK przypomniiał w związku z tym swoje zapatrywania na „istotę prawa własności”, konkludując, iż status partii uzasadnia takie ograniczenie dysponowania majątkiem nieruchomości partii. Ten wątek stanowiska TK, tj. na ile uszczuplenie możliwości swobodnego dysponowania majątkiem nieruchomości przez partię odnosi się do istoty prawa własności, zasługuje na odrębną analizę z punktu widzenia prawa cywilnego, z tym iż musi ona uwzględnić konstytucyjne określenie celu partii.

Znaczenie głosowanego orzeczenia dla prawa konstytucyjnego wydaje się polegać na utrwaleniu przez Trybunał określonego poglądu na status partii, w którym ekspozuje się ją jako szczególną instytucję życia publicznego. Partia jest podmiotem, do statusu którego — w zakresie wyłączenia go spod zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej — Trybunał nie zawahał się przywołać argumentów odnoszonych dotąd do wyłączenia spod owej zasady instytucji państwowych i samorządowych. Należy przyznać, że owa osobliwa pozycja stronnictw znajduje określone podstawy w art. 11 ust. 1 Konstytucji, a także ma pośrednie uzasadnienie w kontekście doświadczeń, jakie w przeszłości wiązały się z faktem braku demokratycznych partii politycznych. Ze wspomnianego wcześniej „podwójnego zakorzenienia” partii, jak też z dążenia do odbudowy systemu partii powinno jednak wynikać docenianie także roli mechanizmu samofinansowania się stronnictw.

Trybunał, w rozważaniu konstytucyjnego statusu partii (wspomnianemu wcześniej ujęciu), przyporządkował podejście do własności partii oraz do sposobu gospodarowania nią. Skoro partie są elementem systemu politycznego RP, to mogą podlegać określonym ograniczeniom o charakterze majątkowym i finansowym, w tym odebraniu możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, z wyjątkiem pozyskiwania dochodów z majątku w zakresie, w jakim zezwala ustawodawca. W szczególności społeczno-gospodarcze przeznaczenie majątku partii powinno być ściśle związane z jej konstytucyjnymi zadaniami. Orzeczenie to na swój sposób „domyka” pogląd Trybunału na status partii na gruncie Konstytucji z 1997 r. O ile było ewidentne, że partie nie mogą występować w obrocie prawnym w roli przedsiębiorcy, o tyle TK zaaprobował *numerus clausus* dopuszczalnych źródeł dochodów partii (tak jak zostały one ukształtowane po 12 kwietnia 2001 r.) na gruncie zakazu prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Sądę, iż nie bez znaczenia dla takiego myślenia TK o regula-

cji statusu partii jest fakt dotowania i subwencjonowania partii z budżetu państwa, choć argumentacja o znaczeniu nowego systemu finansowania partii nie jest wyrażona *explicite* w uzasadnieniu wyroku.

Wydaje się, iż orzeczenie z 14 grudnia 2004 r. przesądza o określonej instytucjonalizacji partii, którą można nazwać mianem etatystycznej. Cechą tego ujęcia jest ustalenie, iż istnieje określona relacja między ujęciem partii jako szczególnej instytucji prawnopublicznej a restrykcyjnym podejściem do jej majątku i sposobu gospodarowania nim.

Mirosław Granat

## II. GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 25/03)\*

### Sentencja orzeczenia:

1. *Art. 24 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 i Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 127, poz. 1089, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 oraz z 2004 r. Nr 25, poz. 219) jest zgodny z art. 11 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

2. *Art. 24 ust. 4 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.*

1. Głosowane orzeczenie dotyczy niezwykle istotnego — z punktu widzenia ustroju państwa — zagadnienia finansowania partii politycznych i związanych z tym ograniczeń w prowadzeniu przez nie działalności gospodarczej. Wyrok stanowi doskonałą okazję do refleksji na temat statusu partii politycznych w demokratycznym państwie prawnym, a jednocześnie pozwala na sformułowanie kilku wniosków ogólniejszej natury o zakresie podmiotowym praw i wolności konstytucyjnych oraz dopuszczalności ich ograniczeń.

2. Zanim ustosunkuję się do wywodów Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest — moim zdaniem — przedstawienie stanu faktycznego w tej sprawie.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia przyczyn zaskarżenia przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (dalej *upp*) miały dwie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 sierpnia 2003 r. oraz z 19 lipca 2004 r. w sprawie sprawozdania Polskiego Stronnictwa Ludowego o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach ze środków Funduszu Wyborczego w 2002 r. i 2003 r. Mocą obu uchwał PKW odrzu-

---

\* Pełny tekst wyroku wraz z uzasadnieniem opublikowano w „Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2004, seria A, nr 11, poz. 116. Sentencja wyroku została opublikowana w Dz.U. z dnia 27 grudnia 2004 r. Nr 273, poz. 2721 (*przyp. red.*).

ciła sprawozdania PSL z powodu naruszenia m.in. art. 24 ust. 4 upp<sup>1</sup>. Polskie Stronnictwo Ludowe skorzystało z możliwości złożenia skargi na decyzję PKW do Sądu Najwyższego. SN w składzie siedmiu sędziów postanowieniami oddalił skargi PSL<sup>2</sup>. Nieprzypadkowo, moim zdaniem, PSL wystąpił w trybie art. 191 Konstytucji z wnioskiem inicjującym postępowanie przed TK, zarzucając niezgodność art. 24 upp z Konstytucją. Zamiarem wnioskodawców było wyeliminowanie z porządku prawnego przepisu, za naruszenie którego PKW odrzuciła sprawozdania partii. Dostrzegł to także TK, który stwierdził w uzasadnieniu wyroku, że: „[...] odwoływanie się do zasady wolności gospodarczej Trybunał odczytuje wyłącznie jako nieprzekonującą próbę oparcia na brzmieniu art. 22 Konstytucji żądań wnioskodawców, wyraźnie zmierzających do przyznania im szczególnego prawa w postaci „odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali posiadanych przez partię polityczną, okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe”. Jak to Trybunał trafnie skonstatował, „wnioskodawcom chodzi wyraźnie o osiągnięcie, dzięki rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego, efektu w postaci dopisania do zawartego w art. 24 ust. 4 upp katalogu źródeł dochodów partii politycznych jednej, konkretnej pozycji”<sup>3</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż grupa posłów może uruchomić kontrolę przed TK w trybie art. 191 Konstytucji. Kontrolę tę cechuje to, iż uprawniony podmiot występuje o zbadanie zgodności norm, które nie mają związku z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy. Wystarczy jego ocena kwestionowanej normy jako niezgodnej z Konstytucją<sup>4</sup>. W tej sprawie jednak trudno mówić o abstrakcyjnym charakterze kontroli, ponieważ zaskarżono te przepisy ustawy, których zastosowanie przez PKW i SN miało dla wnioskodawców negatywne konsekwencje finansowe. I nawet argumentacja, iż wyrok TK ma skutek *erga omnes*, nie zmienia tej oceny. Dlatego też, moim zdaniem, PSL — jako osoba prawna — winno raczej skorzystać z art. 79 Konstytucji i zaskarżyć przepisy upp w sprawie zgodności z Konstytucją, na podstawie których orzeczono ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach partii politycznej. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować problem wzruszalności decyzji PKW. Jak wiadomo, orzeczenia TK wywołują między innymi ten skutek, iż stanowią podstawę wznowienia postępowania na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania<sup>5</sup>. Kwestią nierozstrzygniętą jak dotąd jest wskazanie, czy w oparciu o art. 401<sup>1</sup> k.p.c. można byłoby domagać się wznowienia postępowania<sup>6</sup>. Problem ten wykracza jednak poza ramy prowadzonych rozważań.

<sup>1</sup> <http://www.pkw.gov.pl/index.jsp?>, z dnia 24 marca 2005 r., oraz M.P. z dnia 14 czerwca 2004 r. Nr 25, poz. 430.

<sup>2</sup> Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2003 r. sygn. akt III SW 152/03 oraz postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2004 r. sygn. akt III SW 41/04; [http://pub.sn.pl/OW3\\_IA.nsf](http://pub.sn.pl/OW3_IA.nsf), z dnia 24 marca 2005 r.

<sup>3</sup> Por. uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03; [http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/K\\_25\\_03.doc](http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2004/K_25_03.doc)

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 110.

<sup>5</sup> Por. art. 190 ust. 4 Konstytucji.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 401<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) można żądać wznowienia postępowania również w wypadku, kiedy

Ostatecznie można założyć, że głównie „partyjne” powody zadecydowały o tym, iż PSL zaskarżyło przepisy upp. We wniosku do TK wskazano, iż: art. 24 ust. 3 upp w zakresie, w jakim odnosi się do działalności polegającej na odpłatnym udostępnianiu przez partię posiadanych przez nią nieruchomości lub lokali okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe, oraz art. 24 ust. 4 upp w zakresie, w jakim ustanawia zakaz pozyskiwania przez partię dochodów z majątku pochodzących z odpłatnego udostępniania przez nią posiadanych nieruchomości lub lokali okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe, są niezgodne z art. 11, 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że w sposób nadmierny i niekonieczny w demokratycznym państwie ograniczają wolność działania partii politycznych oraz wolność działalności gospodarczej ze względów innych niż ważny interes publiczny. Ponadto przepisom art. 24 ust. 4 i 5 upp zarzucono, że są niezgodne z art. 2 i 21 oraz 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

3. Wskazane przez wnioskodawców wzorce konstytucyjne wymagają wewnętrznego usystematyzowania. Otóż — moim zdaniem (tą drogą częściowo poszedł też Trybunał) — o tym, czy istnieje sprzeczność między zaskarżonymi przepisami ustawy a art. 21, 22 i 64 Konstytucji decyduje ustrojowe umiejscowienie partii politycznych jako organizmów życia publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem reguł płynących z zasady dobra wspólnego (art. 1), klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady suwerenności Narodu (art. 4) i zasady pluralizmu politycznego (art. 11).

Rola partii politycznych we współczesnym świecie — nawet przy wzrastającej niechęci społecznej do życia politycznego — jest trudna do przecenienia. Ich znaczenie ma szczególnie charakter w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w których budowa demokratycznej państwowości wymaga staranności w kształtowaniu statusu partii<sup>7</sup>. Status stronnictw politycznych jest dualistyczny, z jednej strony są one formą zrzeszania się jednostek<sup>8</sup>, z drugiej zaś podmiotami życia publicznego<sup>9</sup>. W konsekwencji partie są jedynymi organizmami, które mając znaczący wpływ na struktury państwa oraz jego politykę, są zakorzenione w społeczeństwie.

Takie położenie partii powoduje, iż przypisuje się im określone funkcje do wypełnienia. Katalog ich jest niejednorodny, charakterystyczne jest jednak to, iż żaden z autorów nie umieszcza pośród nich zadań związanych z prowadzeniem przez partie działalności gospodarczej. Wśród najczęściej wymienianych funkcji partii są: funkcja agregacji interesów, selekcji i rekrutacji elit, formułowania polityki publicznej, agregacji i artykulacji interesów, socjalizacji i mobilizacji politycznej, organizacji rządów

---

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

<sup>7</sup> *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 5.

<sup>8</sup> M. Chmaj, *Wolność zrzeszania się*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, Kraków 2002, s. 57–58.

<sup>9</sup> Por. wyrok TK z 8 marca 2000 r. sygn. akt Pp 1/99 oraz wyrok z 10 kwietnia 2002 r. sygn. akt K 26/00; podobnie wypowiedział się czeski Sąd Konstytucyjny w wyroku, sygn. akt 265/1995 z 18 października 1995 r.

oraz funkcja wyborcza<sup>10</sup>. Nie wdając się w głębsze rozważania na temat poszczególnych funkcji warto wskazać, iż z przedstawionego katalogu wynika bezspornie, że celem działalności partii politycznych jest funkcjonowanie w sferze publicznoprawnej. Z kolei uprawnienia z zakresu prawa prywatnego, takie jak np. ochrona dóbr osobistych czy przyznane prawa majątkowe, muszą być postrzegane jedynie jako zapewnienie możliwości wypełniania przez partie ich ustrojowej funkcji. Innymi słowy, partie są przede wszystkim podmiotami życia publicznego. W glosowanym orzeczeniu Trybunał zwrócił uwagę na publiczny profil partii politycznych. Rozważania Trybunału na temat konstytucyjnej roli ograniczyły się do kilku wniosków, które wymagają pewnego uzupełnienia.

Podzielając w pełni zdanie Trybunału o szczególnej roli partii politycznych należy jednak zauważyć, że nie wynika ona jedynie z art. 11 i 13 Konstytucji. Za pożądane uważam odwołanie się do innych postanowień konstytucyjnych, które formują kształt przysługujących partii praw i nałożonych nań obowiązków. Zawarty w art. 11 Konstytucji zwrot „wpływanie metodami demokratycznymi na kształt polityki państwa” znajduje normatywne rozwinięcie zarówno w koncepcji mandatu przedstawicielskiego (art. 104 w związku z art. 4 Konstytucji), jak i w przewidzianym w art. 100 Konstytucji uczestnictwie partii w wyborach. Demokracja przedstawicielska zakłada istnienie organu, który będąc emanacją społeczną sprawuje w imieniu Narodu władzę. Uznanie przez Konstytucję, iż partie polityczne są jedynym — prócz samych wyborców — podmiotem mającym prawo zgłaszania kandydatów do takiego organu, oznacza w istocie, iż działalność parlamentu jest „organizowana i sterowana przez partie polityczne”<sup>11</sup>. Artykuł 100 Konstytucji wskazuje zatem na jedną z form realizacji podstawowego celu partii politycznej. Powiązanie kandydatów na posłów i senatorów (przedstawicieli Narodu) z partiami przemawia za tym, aby uznać wolność działania frakcji parlamentarnych za element wolności działania partii politycznych. W ten sposób ustrojodawca uznał, iż partie mogą być jednym z podmiotów uczestniczących w mechanizmach demokracji przedstawicielskiej. I choć — jak wskazuje K. Skotnicki — można zastanawiać się, czy dyscyplina partyjna nie stanowi jednocześnie przeszkody dla konstrukcji mandatu wolnego<sup>12</sup>, poza sporem pozostaje, że oddziałują one w sposób zasadniczy na realizację zasady suwerenności Narodu. Oddziaływanie to jest widoczne nie tylko w ten sposób, iż partie grupują jednostki (wyborców) wyznające

<sup>10</sup> Por. A. Łabno, *Partie polityczne a proces kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Rozważania na tle sytuacji w Polsce w latach 1989–2002*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania...*, s. 41–48; A. Heywood, *Politics*, Basingstoke 2002, s. 233 i n.; R. Wiszniowski, *Funkcje partii politycznych*, [w:] *Wstęp do teorii partii i systemów partyjnych*, pod red. W. Jednakiej, Poznań–Wrocław 2000, s. 57–71; M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004 s. 194–197; K. Sobolewska-Mysłik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004, s. 23–28.

<sup>11</sup> Por. L. Garlicki, komentarz do art. 104 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 11.

<sup>12</sup> Z. Jarosz, *Model konstytucyjny władzy ustawodawczej a praktyka ustrojowa — parlament*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 210.

podobną filozofię polityczną, ale także w tym, że posłowie i senatorowie identyfikują się z programem swej partii i propagują go, kierując się uzyskaniem szerokiego poparcia społecznego.

Nie można też pominąć faktu, iż wpływanie metodami demokratycznymi na kształt polityki państwa musi oznaczać podejmowanie wszelkich działań na rzecz dobra wspólnego wszystkich obywateli oraz mających na celu wzmacnianie zasady zaufania obywatela do państwa i jego instytucji. Zestawienie art. 1 i 2 Konstytucji musi prowadzić do wniosku, iż priorytetowym celem wszystkich podmiotów życia publicznego jest kierowanie się dobrem ogółu i przedkładanie tego dobra każdorazowo nad interes jednostki czy określonej grupy, np. partii politycznej. Dobro wspólne Rzeczypospolitej jest wartością nadrzędną i jeśli jest uzasadnione koniecznością zabezpieczenia bardzo ważnych wartości, np. takich jak przejrzystość życia publicznego, można żądać rezygnacji z zasad konstytucyjnie chronionych na rzecz innych wartości konstytucyjnych. Nie budzi wątpliwości, że w interesie publicznym leży ochrona aury państwa oraz zapobieżenie sytuacjom kryminogennym w strukturach władzy publicznej<sup>13</sup>. Interes publiczny jest tu na tyle wyraźny i oczywisty, że musi przeważać nad wieloma innymi chronionymi wartościami przez Konstytucję.

Jak wynika z powyższego, na płaszczyźnie konstytucyjnej w sposób jednoznaczny wyeksponowana została publiczna (ustrojowa) rola zrzeszeń politycznych. Takie podejście ustrojodawcy jest bez wątpienia dyrektywą wyznaczającą sposób dokonywania wykładni wszelkich przepisów zarówno konstytucyjnych, jak i aktów prawnych szczególnie niższego odnoszących się do partii politycznych.

4. Przechodząc do kwestii działalności finansowej partii politycznych należy podkreślić, iż dla analizy postanowień regulacji ustawowych w tym zakresie niezbędne jest, aby uwzględniać całokształt systemu finansowania ugrupowań politycznych w Polsce. Polska, decydując się w 2001 r. na dokonanie zmiany sposobu finansowania ugrupowań politycznych, dołączyła do obszernego kręgu państw europejskich przewidujących dotowanie partii ze środków budżetowych<sup>14</sup>. Dlatego niezbędne jest uzyskiwanie dokładnej wiedzy o finansowaniu życia politycznego<sup>15</sup> oraz wprowadzanie ograniczeń w działalności finansowej partii. W tym zakresie godna aprobaty jest ta część wywodów — zgłoszonych do wyroku *votum separatum* — która odnosi się do idei „rekompensaty” partiom istniejących w prawie ograniczeń w działalności finansowej partii.

Wprowadzona nowelizacja była zmianą o charakterze systemowym. Jej istotą było przejście finansowania partii politycznych przez budżet państwa<sup>16</sup>. Partiom przyznano coroczną subwencję na działalność statutową oprócz dotacji wyborczej. Formalnym wy-

<sup>13</sup> Tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 13.

<sup>14</sup> K.H. Nassmacher, *Analiza porównawcza finansowania partii politycznych w ustabilizowanych demokracjach*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002, s. 22–26.

<sup>15</sup> K. Complak, uwagi do art. 11 Konstytucji, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 36.

<sup>16</sup> F. Rymarz, *Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 34.

razem tej zmiany było dodanie do dotychczasowego tytułu rozdziału upp „Finanse partii politycznych” słowa „finansowanie”. Wprowadzono generalny zakaz finansowania partii przez osoby prawne, w odniesieniu do osób fizycznych upp przewiduje limity kwotowe. Wykluczono też możliwość prowadzenia przez partię działalności gospodarczej, a posiadany majątek poddano ścisłym rygorom w zakresie, w jakim elementy wchodzące w jego skład mogą stać się przedmiotem obrotu gospodarczego. Równolegle w upp pojawiły się liczne instrumenty mające na celu zapewnienie przejrzystości finansowania stronnictw politycznych, takie jak: obowiązek gromadzenia środków finansowych przez partię jedynie na rachunkach bankowych, obowiązek dokonywania transakcji finansowych czekiem, przelewem bądź kartą płatniczą, obowiązek sprawozdawczości z ponoszonych przez partię wydatków oraz wyposażenie PKW w środki nadzorcze. Wyraźnie zwiększony rygor prawny wydaje się przemyślaną koncepcją ustawodawcy. Można w niej dostrzec zależność polegającą na tym, iż w zamian za liczne i radykalne ograniczenia przyznano partiom prawo do dotacji i subwencji „uśmierzające” niejako skutki wprowadzonych zakazów. Ma rację sędzia zgłaszający *votum separatum*, iż dotacje i subwencje spełniają rolę ekwiwalentu za pozbawienie partii prawa do odpłatnego udostępniania nieruchomości i lokali. Zgadzam się także z tym, iż system dotacji i subwencji został ukształtowany w taki sposób, aby żadne czynniki nie mogły wpłynąć na zmniejszenie raz ustalonego świadczenia. Uważam jednak, iż sformułowany w zdaniu odrębnym wniosek może mieć charakter bardziej generalny.

Przyznanie partiom środków budżetowych oznacza w istocie zgodę na to, aby państwo w zasadniczej części ponosiło ciężar funkcjonowania partii politycznych. I choć rację mają wszyscy, którzy twierdzą, iż takie rozwiązanie jest dowodem etatyzacji życia politycznego<sup>17</sup>, nie można uznać, iż jest to działanie jednokierunkowe. Przyznanemu partii uprawnieniu do otrzymywania pieniędzy publicznych musi odpowiadać obowiązek dołożenia wszelkiej staranności w prowadzonej przez partię działalności finansowej. Przyznanemu prawu odpowiada też obowiązek powstrzymania się od działań mogących osłabić przejrzystość gospodarki finansowej, skoro państwo zdecydowało się niejako „firmować” ową działalność. Tak więc trudno uznać, iż w trosce o uczciwość życia publicznego ustrojodawca i ustawodawca nie będą podejmować działań ograniczających działalność finansową partii. Dlatego uczestnictwo partii w obrocie cywilnoprawnym zostało zepchnięte na daleki plan.

Trafnie zatem skonstatował TK, że zagwarantowana konstytucyjnie pozycja ustrojowa partii politycznych sprzeciwia się przyjęciu, że korzystają one — na równi z podmiotami prywatnoprawnymi — z wolności działalności gospodarczej. Pogląd o ograniczonym zakresie podmiotowym gwarancji wolności działalności gospodarczej znajduje mocne uzasadnienie w określeniu celu działania partii politycznych. Jednoznaczne ich umiejscowienie w sektorze prawa publicznego dowodzi konstytucyjności wyłączenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie, w jakim odnosi się do odpłatnego udostępniania przez partię polityczną posiadanych

<sup>17</sup> A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 171–172.

przez nią nieruchomości lub lokali okresowo niewykorzystywanych na cele statutowe oraz w zakresie uzyskiwania z tej działalności dochodów z majątku.

5. Inaczej rzecz się ma w odniesieniu do prawa własności partii politycznych. Prawo to, w świetle art. 64 ust. 1 Konstytucji, ma charakter uniwersalny. Przysługuje ono „każdemu”, a więc i zorganizowanym twórcom prawnym, które posiadają bądź nie osobowość prawną i które — tak jak jednostki — uczestniczą w życiu publicznym w różnych formach (spółki, spółdzielnie, stowarzyszenia, związki zawodowe, partie polityczne, jednostki samorządu terytorialnego, państwo) i sferach (prawo publiczne i prawo prywatne). W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano, iż „podstawowa funkcja praw konstytucyjnych sprowadza się do zagwarantowania jednostce ochrony przed ingerencją organów władzy publicznej oraz zagwarantowania jej możliwości korzystania z uprawnień mieszczących się w zakresie przedmiotowym konstytucyjnych praw. Realizacja wskazanej funkcji dotyczy w pierwszej kolejności osób fizycznych, lecz może dotyczyć również osób prawnych, jeśli mogą być one podmiotami tychże praw”<sup>18</sup>. Nie budzi wątpliwości fakt, iż natura prawa własności jest tego rodzaju, że pozwala na uznanie za jego podmiot również osoby prawne<sup>19</sup>.

W odniesieniu do zasady ochrony własności obowiązują też inne, niż w przypadku gwarancji wolności działalności gospodarczej, reguły dopuszczalności jej ustawowych ograniczeń. Klauzulę ograniczającą stanowi tu niewątpliwie przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje dopuszczalność ograniczenia własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie nie narusza istoty prawa własności. Tej podstawy ograniczeń jednak, wbrew temu, co przyjął Trybunał, nie można traktować jako jedynej i wyłącznej. W mojej ocenie, prowadzone rozważania wymagają uzupełnienia o spostrzeżenia na temat roli w kontroli konstytucyjności prawa klauzuli generalnej, zamieszczonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>20</sup>.

Powołany przepis, podobnie jak konstytucyjne prawo własności, zamieszczony został w Rozdziale II Konstytucji RP. Formułuje on w sposób generalny zasadę dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, pod warunkiem ustanawiania ich tylko w ustawie i tylko wtedy, kiedy są konieczne

<sup>18</sup> Postanowienie TK z 25 lipca 2001 r., sygn. akt Ts 67/02, OTK ZU 2002, seria B, nr 3, poz. 231. Tytułem przykładu, postanowieniem z dnia 20 lutego 2002 r., sygn. akt Ts 171/01, OTK ZU 2002, seria B, nr 2, poz. 168, odmówiono nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej przez Stowarzyszenie Polskie Radio Obywatelskie w sprawie zgodności przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2001 r., Nr 113, poz. 1207) z art. 68 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał bowiem, iż skarżący jest osobą prawną, a prawo do ochrony zdrowia ma charakter osobisty i przysługuje wyłącznie osobom fizycznym. Jak podkreślono, „stowarzyszenie nie może być podmiotem prawa przynależnego osobom korzystającym z opieki zdrowotnej, a tym samym nie przysługuje mu prawo występowania ze skargami konstytucyjnymi w celu ochrony tego prawa”.

<sup>19</sup> Jak słusznie zauważa J. Trzcíński, „osoba prawna niewątpliwie nie może skorzystać z art. 68 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia), może natomiast skorzystać z art. 64 Konstytucji (prawo do własności) lub z art. 45 (prawo do sądu), czy z art. 77 (prawo do wynagrodzenia szkody)”; J. Trzcíński, uwaga 5. do art. 79 Konstytucji [w:] *Konstytucja...*, t. III, s. 4.

<sup>20</sup> A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa TK*, Łódź 2005.

w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada ta jest wyrazem określonej koncepcji ingerencji ustawodawczej w sferę praw i wolności konstytucyjnych, która wielokrotnie absorbowała uwagę doktryny i orzecznictwa. Jeszcze przed wejściem w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji, Trybunał — odwołując się do międzynarodowych standardów praw człowieka wobec braku stosownych uregulowań w polskim porządku prawnym — opowiadał się za możliwością formułowania niezbędnych ograniczeń praw podstawowych. Jak podkreślano, ustanawianie tych ograniczeń należy do kompetencji ustawodawcy, konieczne jest jednak spełnienie trzech warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczalne jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych, bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie wolności z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi. Po drugie, ustawowe ograniczenia wprowadzane mogą być tylko w zakresie niezbędnym i muszą być traktowane w kategoriach wyjątków. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i zakazane jest opieranie ich na domniemaniu. Po trzecie, ani poszczególne ograniczenia ustawowe, ani też ich suma nie mogą naruszać istoty prawa lub wolności<sup>21</sup>.

Aprobata dla tej koncepcji, widoczna w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, pociąga za sobą doniosłe konsekwencje. Po pierwsze, zakłada ona dopuszczalność ograniczeń wolności i praw jednostki, co oznacza, że „w tej perspektywie art. 31 ust. 3 należy traktować jako konstytucyjną podstawę dla wprowadzania przez ustawodawcę regulacji ograniczających wolności i prawa jednostki”. Po drugie, „ideę ograniczoności owych ograniczeń, co wynika z założenia, że rolą konstytucji jest ustalenie ram, poza które ustawodawca nie może wykroczyć”<sup>22</sup>.

Z istoty analizowanej regulacji wynika jednocześnie, iż nie można przypisać jej roli samodzielnej i zawsze musi być współstosowana z tymi przepisami konstytucji, które dotyczą określonych praw i wolności. Z tego powodu, jak przyjmuje się w orzecznictwie, „art. 31 ust. 3 nie może być samodzielną (wyłącznie) podstawą skargi konstytucyjnej, albowiem przepis ten takich wolności ani praw nie proklamuje”. Innymi słowy, przepis ten nie wyraża w sposób pełny odrębnych wolności i praw, a czyni to jedynie w sposób częściowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami Konstytucji. Wobec powyższego nie powinno budzić wątpliwości, iż „naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w któreś z proklamowanych w innych przepisach Konstytucji wolności lub praw człowieka i obywatela”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Uchwała TK z 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994, cz. I, poz. 17.

<sup>22</sup> L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 6.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 4, poz. 33.

W moim przekonaniu, tak określona pozycja art. 31 ust. 3 Konstytucji przesądza o zakresie jego stosowania. Należy przyjąć, że jako podstawa ograniczeń praw i wolności oraz dyrektywa interpretacyjna przy ocenie konstytucyjności ingerencji w ich sferę, przepis art. 31 ust. 3 stanowi podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności przepisu ograniczającego którekolwiek z praw zasadniczych. Jak podnosi się w literaturze, zakres jego unormowania ma charakter uniwersalny i winien mieć zastosowanie „w przypadku wszystkich praw zagwarantowanych w ustawie zasadniczej, chyba że przepis szczególny wyraźnie wskazywałby wolę odmiennego uregulowania określonych kwestii”<sup>24</sup>. Zdaniem L. Garlickiego, „nie sprzeciwia się temu systematyka Konstytucji, bo skoro w rozdziale II wyrażono podstawowe zasady dotyczące statusu jednostki, to powinny mieć one zastosowanie do wszystkich elementów status ten tworzących”<sup>25</sup>. Także w orzecznictwie konstytucyjnym nie budzi wątpliwości, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji, określając granice dopuszczalnych ustawowych ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych, „stanowi ogólną, abstrakcyjną miarę, stosowaną do oceny wszystkich przypadków pogwałcenia praw jednostki przez ustawodawcę”<sup>26</sup>.

Kwestia zasadności stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji do wszelkich praw i wolności gwarantowanych w Rozdziale II ustawy zasadniczej nie była dotychczas tak oczywista<sup>27</sup>. Także aktualnie — czego dowodzi komentowane orzeczenie — prezentowane są poglądy, że nie w każdym przypadku art. 31 ust. 3 stanowi generalną podstawę ograniczeń praw i wolności. Istota wątpliwości w tym zakresie sprowadza się do próby ustalenia zasad stosowania art. 31 ust. 3 w przypadku istnienia szczegółowej klauzuli ograniczeń danego prawa o charakterze formalnym (wymóg ustawy) bądź/i materialnym<sup>28</sup>.

Konstytucyjnym warunkiem ograniczeń prawa własności w świetle art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej jest wymóg ustawowej formy ograniczeń i zakaz naruszania istoty tego prawa. Przepis ten formułuje zatem samodzielnie przesłankę formalną dopuszczalności ograniczenia (forma ustawy) oraz powtarza wymóg niedopuszczalności ingerencji w istotę ograniczanego prawa, zamieszczony w art. 31 ust. 3. Powstaje w związku z tym pytanie, czy spełnienie tych dwóch warunków ingerencji w prawo własności wyklucza twierdzenie o jego sprzeczności z konstytucją. W mojej ocenie odpowiedź powinna być przecząca. Wydaje się, iż kontrola konstytucyjności ograniczenia każdego prawa konstytucyjnego nie może się obejść bez zbadania pozostałych warunków wynikających z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 84–85.

<sup>25</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 1 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143.

<sup>27</sup> Zob. w szczególności krytyczne uwagi M. Piechowiaka do art. 29 ust. 3 projektu konstytucji III RP. Autor zwracał uwagę na niebezpieczeństwo, jakie rodzi brak jasnego określenia, do których artykułów klauzula ograniczeń ma zastosowanie; M. Piechowiak, *Uwagi do referatu L. Wiśniewskiego*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha i A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 134.

<sup>28</sup> A. Kubiak, *op. cit.*

<sup>29</sup> A. Kubiak, *op. cit.*

Taki sposób wykładni art. 31 ust. 3 w związku z przepisem zawierającym szczegółową klauzulę ograniczającą zdaje się aprobować także orzecznictwo konstytucyjne. Jak się przyjmuje, szczegółowa regulacja ograniczeń, zawarta w przepisach o poszczególnych wolnościach lub prawach, nie wyłącza stosowania art. 31 ust. 3 „w tym przynajmniej zakresie, w jakim treści normatywnie nie pokrywają się”<sup>30</sup>. Ustalenie relacji art. 31 ust. 3 do szczegółowej regulacji ograniczeń nie może opierać się na założeniu, iż przepis szczególny wyłącza w całości stosowanie ogólnej zasady z art. 31 ust. 3. Zdaniem Trybunału, konsekwencją takiego założenia byłoby nieuwzględnienie kryteriów wskazanych w art. 31 ust. 3 przy ingerencji ustawodawcy w dane prawo konstytucyjne, co prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej gwarantowanej przez Konstytucję prawom i wolnościom jednostki. Z tych względów w orzecznictwie TK uznaje za zasadną taką interpretację przepisów, w toku której art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast szczegółową klauzulę ograniczającą dane prawo konstytucyjne należy traktować jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa<sup>31</sup>.

Konstytucyjność ograniczenia prawa własności jest zatem uzależniona od stwierdzenia, iż w konkretnym przypadku przyznanie pierwszeństwa innej wartości konstytucyjnej było konieczne w demokratycznym państwie prawnym (zasada proporcjonalności). Miarodajne w tym względzie jest ustalenie dwóch okoliczności: konieczności ograniczenia (co wymaga oceny kształtu i zakresu badanej regulacji) oraz jego dopuszczalności w demokratycznym państwie (co wymaga oceny kontekstu funkcjonowania takiego ograniczenia)<sup>32</sup>.

Na gruncie sprawy analizowanej przez TK wydaje się oczywiste, iż pozbawienie partii politycznych jednego z uprawnień właścicielskich w postaci określonego sposobu czerpania dochodu z rzeczy jest ograniczeniem koniecznym z uwagi na konstytucyjnie określony cel jej działalności i rolę w demokratycznym państwie prawnym. Z tego względu, wynikające z art. 64 ust. 1 konstytucji uprawnienie do określonego sposobu osiągania dochodu z majątku partii musiało ustąpić.

Jarosław Sułkowski

<sup>30</sup> Wyrok TK z 16 lutego 1999 r., sygn. akt SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22

<sup>31</sup> Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2. Stanowisko TK akceptuje doktryna: por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 9; K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 89.

<sup>32</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19.

### III. GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 8 lutego 2005 r. (sygn. akt K 17/03)\*

*Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu [...] wniosku Rady Miasta Poznania [...] o r z e k a:*

1. Art. 194 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 oraz z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1760) oraz pozostające z nim w funkcjonalnym związku przepisy art. 98 ust. 2 pkt 2, art. 118 ust. 1 i art. 123 ust. 1 powołanej ustawy są zgodne z art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 98 ust. 2 pkt 1, art. 100 ust. 1, art. 117 ust. 1, art. 122 ust. 1 i art. 192 ust. 1 ustawy powołanej w pkt 1 są zgodne z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

1. Podstawowym przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2005 r. jest ocena zgodności zasad wyboru organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego — w konkretnym przypadku rady gminy (miasta na prawach powiatu) — z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to jednocześnie fundamentalny, ogólniejszy problem dotyczący zakresu uprawnień ustawodawczych (hierarchicznej zgodności norm) w stosunku do odesłań konstytucyjnych. Wzorcem kontroli konstytucyjnej cytowanych wyżej przepisów ordynacji wyborczej jest art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, który brzmi: „2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa”.

Wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wniosła Rada Miasta Poznania, uzasadniając swoje stanowisko brakiem zgodności art. 88 ust. 1 i 2 tej ustawy z art. 169 ust. 2 Konstytucji i wskazując na funkcjonalnie z tym artykułem powiązane dalsze przepisy ordynacji, a mianowicie: art. 98 ust. 2, art. 100 ust. 1, art. 117 ust. 1, art. 118 ust. 1, art. 122 ust. 1, art. 123 ust. 1, art. 192 ust. 1 i art. 194 ust. 1.

2. Trybunał Konstytucyjny w wyniku wstępnego postępowania dopuścił rozpatrywanie części wniosku Rady Miasta Poznania, uznając, że sprawa dotyczy bezpośrednio zakresu działania rady jako podmiotu uprawnionego do wszczęcia postępowania w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli aktów normatywnych<sup>1</sup>. Trybunał odwołał się do

\* Sentencja wyroku została ogłoszona 15 lutego 2005 r. w Dz.U. Nr 27, poz. 234, sprost. Dz.U. Nr 78, poz. 689. Pełny tekst wyroku wraz z uzasadnieniem opublikowano w „Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy” 2005, seria A, nr 2, poz. 14, s. 164 i n.

<sup>1</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2002 r. (sygn. akt Tw 49/02); zażalenie Rady Miasta Poznania z 8 listopada 2002 r. (Pr. AWT/0510-43/02); postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2003 r. (sygn. akt Tw 49/02).

art. 194 ust. 1 ordynacji wyborczej, który wprost określa kompetencje rady gminy. Tym samym spełniony został wymóg określony w art. 191 ust. 2 Konstytucji. Dopuszczalność zaś kontroli konstytucyjnej pozostałych przepisów ordynacji, dotyczących sposobu kreowania organu stanowiącego gminy, wynika z funkcjonalnego związku z art. 194 ust. 1 tej ordynacji. W konsekwencji „pozwala to na zakwalifikowanie kwestionowanych przepisów jako należących do zakresu działania wnioskodawcy”<sup>2</sup>.

Podjęte w tej kwestii postanowienie Trybunału Konstytucyjnego<sup>3</sup> ma dla sprawy fundamentalne znaczenie. Mimo że nie objęto wprost kontrolą konstytucyjną podstawowego w tej kwestii art. 88 Ordynacji wyborczej, to jednak podjęto rozpatrywanie prawidłowości zasad systemu wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, podstawowego elementu ustroju samorządowego.

3. Po rozpoznaniu wniosku Rady Miasta Poznania Trybunał Konstytucyjny orzekł, że (jak na wstępie) cytowane artykuły Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw są zgodne z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Orzekając zgodność tych przepisów z Konstytucją, Trybunał nie przychylił się do stanowiska wnioskodawcy. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że argumentację wnioskodawcy można by uznać „jedynie pod warunkiem zaakceptowania dwóch milcząco przyjętych przez wnioskodawcę założeń” (z uzasadnienia, s. 172 — podkr. T.R.). W związku z tym dalsze uzasadnianie stanowiska Trybunał oparł na podważeniu tych dwóch rzekomych założeń wnioskodawcy, a mianowicie:

— na pojmowaniu relacji między Konstytucją a ustawodawstwem zwykłym w taki sam sposób, jak pojmuje się relację między ustawą a rozporządzeniem (s. 172),

— na „uznaniu pierwszeństwa (a może nawet wyższości) wyborów większościowych w stosunku do proporcjonalnych” (s. 173).

4. Podejmując dyskusję nad przyjętym w uzasadnieniu stanowiskiem trzeba przede wszystkim wskazać na fakt, że wniosek Rady Miasta Poznania nie wychodził z powyższych (wyeksponowanych w uzasadnieniu) założeń — ani milcząco, ani tym bardziej w sposób wprost wypowiedziany. Gdyby w tym kierunku zmierzała argumentacja wnioskodawcy, słuszne byłoby stanowisko Trybunału w tej kwestii, że jest to błędna metoda wyciągania wniosków z postanowień konstytucyjnych. Skoro jednak wnioskodawca nie przedstawiał założeń niezgodnych z charakterem norm konstytucyjnych, ani też nie podejmował pozakonstytucyjnej oceny zasad wyboru, a już tym bardziej nie wypowiadał się na temat wyższości którejkolwiek z nich, to uzasadnienie wyroku nie może być przekonujące, ani wnioski stąd płynące nie są tak oczywiste. Już choćby z tej przyczyny dyskusji nad konstytucyjnymi zasadami prawa wyborczego nie powinno się traktować jako zamkniętej.

5. Zasady kreowania organów władzy publicznej i zasady wyboru do tych organów, wynikające z założeń demokratycznego państwa prawnego, stanowią materię

<sup>2</sup> Uzasadnienie wyroku, OTK, *op. cit.*, s. 167.

<sup>3</sup> Cytowane wyżej postanowienie Trybunału z dnia 10 czerwca 2003 r., uwzględniające zażalenie w określonej części wniosku (pkt 1 postanowienia).

konstytucyjną. Ich podstawą są normy Konstytucji, a w przypadku odesłań konstytucyjnych zawierane są w ustawach zwykłych, w określonym w Konstytucji zakresie<sup>4</sup>.

Zasady wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego — w tym konkretnym przypadku rady gminy i rady miasta-powiatu — określa jednoznacznie art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Konstytucja postanawia, że wybory są „powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”. Natomiast zdanie drugie tego ustępu nie dotyczy zasad wyboru, a jedynie postanawia, że ustawa (zwykła) określa „zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów”. A zatem — w kontekście zdania pierwszego — zdanie drugie dotyczy norm organizacyjno-technicznych.

Powyższy pogląd oparty jest na regułach *wykładni literalnej (interpretatio declarativa)* w dwóch aspektach:

— po pierwsze, porównując kolejne uregulowania o randze konstytucyjnej i ich rozstrzygnięcia dotyczące zasad wyborów samorządowych (z 1990 r., 1992 r. i 1997 r.),

— po drugie, wykazując różnice w sposobie formułowania zasad wyboru w obowiązującej Konstytucji, w zależności od rodzaju organu władzy publicznej: Sejmu (art. 96 ust. 2), Senatu (art. 97 ust. 2), organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2) i organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 3).

Z zestawień tych norm konstytucyjnych i ich treści normatywnej narzuca się wniosek dotyczący roli ustrojodawcy co do obowiązywania różnych zasad wyboru, w zależności od rodzaju organu władzy publicznej i określenia ich bezpośrednio w samej Konstytucji, bez odsyłania do regulacji ustawowej<sup>5</sup>.

Na tej więc podstawie, na elementach opartych na treści norm ustanowionych w Konstytucji, wynikających z litery zawartych w niej postanowień, nasuwa się wniosek o różnej merytorycznie treści dwóch zdań z art. 169 ust. 2 Konstytucji i płynących stąd prawnych konsekwencji, decydujących o zakresie przedmiotowym ustawy i jej zgodności z Konstytucją.

Trudno zatem w tym toku rozumowania dopatrywać się, przy podjętej przez wnioskodawcę wykładni przepisów konstytucyjnych, przenoszenia relacji między ustawą (zwykłą) a rozporządzeniem i na tej podstawie kwestionowania zgodności z Konstytucją

<sup>4</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 154: „W znaczeniu przedmiotowym prawo wyborcze oznacza gałąź prawa regulującą kwestie przygotowania, przeprowadzania i ustalania wyników wyborów [...]. W Polsce podstawą dla uregulowań prawa wyborczego są postanowienia Konstytucji (przede wszystkim art. 62, art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 98–101, art. 127–129, art. 169 ust. 2 i 3)”.

<sup>5</sup> W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazywano wielokrotnie, że nie ma jednolitych zasad wyboru do wszystkich organów. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, stwierdza: „Konstytucja nie ustanawia katalogu zasad wspólnych dla wszystkich rodzajów wyborów [...], stanowić może źródło różnych interpretacji [...], ustawy zwykle nie powinny zastępować konstytucyjnego minimum, do którego należy w czasach współczesnych spójny katalog zasad prawa wyborczego” (rozdział V, § 29 – „Demokracja przedstawicielska”, s. 268 i 269).

przepisów ustawy o ordynacji wyborczej. Argumentacja oparta jest na całkowicie innych podstawach. Ponadto nie tylko z materialnego, ale i formalnoprawnego punktu widzenia jasne jest, że chodzi o zasadniczo inne rodzaje odesłań (*vide* art. 92 Konstytucji), inne wzajemne zależności prawne prowadzące do zróżnicowanej hierarchii źródeł prawa.

Odnośnie do sposobu interpretowania przepisów konstytucyjnych należy przytoczyć zdanie z uzasadnienia innego, wcześniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, że: „Odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji”<sup>6</sup>. I takie właśnie odczytanie art. 169 ust. 2 jako wzorca kontroli konstytucyjnej zostało przeprowadzone.

Abstrahując od oceny samych zasad wyboru, jedynym kryterium w tym przypadku powinna być zgodność formalnoprawna zasad wyboru z art. 169 ust. 2, z wyłączeniem jakichkolwiek kryteriów pozakonstytucyjnych. Biorąc to kryterium pod uwagę — i tylko to kryterium — można stwierdzić, że art. 88 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i związane z nim funkcjonalnie dalsze artykuły wymienione we wniosku *nie są zgodne* z art. 169 ust. 2 Konstytucji, ponieważ wprowadzają:

— zasadę proporcjonalności w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców (i miastach na prawach powiatu), której nie ustanowił art. 169 ust. 2 zd. 1, a której konstytucyjną rangę zasady wyboru nadał art. 96 ust. 2 Konstytucji, wprowadzając do Sejmu wybory 5-przymiotnikowe;

— różne systemy wyborcze w zależności od liczby mieszkańców w gminie i od stopnia jednostki samorządu terytorialnego, nie przewidziane w art. 169 ust. 2 Konstytucji, który postanawia generalnie o „wyborach do organów stanowiących”, nie wprowadzając żadnych kryteriów zróżnicowania. Nastąpiło tym samym naruszenie zasady równości wobec braku formalnych podstaw zróżnicowania.

6. Brak też podstaw do stawiania przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu nieuwzględnienia „specyfiki norm konstytucyjnych”<sup>7</sup>. Zgodzić się natomiast trzeba ze stanowiskiem Trybunału i cytowaną w uzasadnieniu doktryną, że specyfika ta „polegająca na znacznym stopniu ich ogólności i abstrakcyjności powoduje, że ustrojodawca nie zawsze w normach materialnych szczegółowo reguluje wszystkie kwestie w sposób właściwy dla unormowania materialnoprawnego [...]”<sup>8</sup>. Rzecz jednak w tym, że w przypadku zdania drugiego art. 169 ust. 2 nie chodzi o „szczegółowość regulacji”. Każde bowiem ze zdań art. 169 ust. 2 dotyczy innej materii:

— w zdaniu pierwszym ustrojodawca ustala zasady wyboru („Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”),

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02.

<sup>7</sup> Uzasadnienie, *op. cit.*, s. 172.

<sup>8</sup> Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, OTK ZU 2005, seria A, nr 2, s. 172 – cytata za B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucyjne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 118–119.

— zdanie drugie natomiast dotyczy kwestii proceduralnych („Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa”).

Zawarte więc w zdaniu drugim „zasady i tryb”, które ma określić ustawa, powinny umożliwić i służyć przeprowadzaniu wyborów, a nie „uszczegóławianiu” zasad wyboru czy ich uzupełnianiu, które jednoznacznie zostały ustanowione w zdaniu pierwszym<sup>9</sup>.

Trybunał Konstytucyjny przyznał, że „w art. 169 ust. 2 zdaniu pierwszym uległy konstytucyjnemu utrwaleniu (uzyskując przy tym nadrzędną moc prawną) cztery podstawowe zasady determinujące wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego, tj. powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz zasada tajnego głosowania. W pozostałym zakresie, zgodnie z dyspozycją ustrojodawcy konstytucyjnego, zawartą w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji, określenie zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów stało się konstytucyjną kompetencją szczegółową ustawodawcy zwykłego”<sup>10</sup>.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że „kompetencją szczegółową ustawodawcy zwykłego” stał się „pozostały zakres”, a więc nie zakres, który jest przedmiotem zdania pierwszego, a więc „utrwalone cztery podstawowe zasady”.

Należy nadto dodać, że: „konstytucyjną kompetencją szczegółową ustawodawcy zwykłego” nie zostały objęte: sposób ustalania wyniku wyborów i sposób podziału mandatów, co nierozdzielnie jest związane z zasadą proporcjonalności i wyłącznie w przypadku jej ustanowienia wymaga szczegółowej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny słusznie podkreśla istniejące różnice w sposobie wyznaczania materii ustawowej, również w przypadku organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego — chodzi o art. 169 ust. 3 Konstytucji, w którym użyto zwrotu „zasady i tryb wyborów”. Stwierdza, iż: „[...] ustawowa (zawarta li tylko w ustawie zwykłej) regulacja ich wyboru (zasad i trybu wybierania) oraz zasad i trybu odwoływania ma, z punktu widzenia formy prawnej, charakter pozakonstytucyjny (wyłącznie ustawowy)”<sup>11</sup>. Dodać jednak trzeba, że ów „charakter ustawowy” wynika wyłącznie z upoważnienia konstytucyjnego, zawartego w art. 169 ust. 3.

W powyższym przypadku trudno jednakże przyznać, że chodzi tu o „użycie nieco innego zwrotu werbalnego” („zasady przeprowadzania wyborów” w art. 169 ust. 2 zd. 2 oraz „zasady i tryb wyborów” w art. 169 ust. 3) i że „wiąże się wyraźnie ze stylizacją art. 169 ust. 3”<sup>12</sup>. Wniosek taki jest nie do utrzymania i to nie tylko ze względów werbalnych, chociaż właśnie z tego punktu widzenia zachodzą istotne różnice. Podstawowe znaczenie mają odmienności merytoryczne — chodzi przecież o dwa różne stopnie uregulowań instytucjonalnych: zasady wyboru decydują o ustroju da-

<sup>9</sup> Taki też pogląd wyrażono w literaturze cytowanej w uzasadnieniu wyroku (s. 172), o czym będzie mowa dalej.

<sup>10</sup> Uzasadnienie, *op. cit.*, s. 173.

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Tamże, s. 174.

nego organu władzy publicznej, a zasady ich przeprowadzenia służą wprowadzaniu ich w życie. Chociaż razem wzięte składają się — w świetle doktryny — na szeroko pojęty system wyborczy, to jednak ich waga dla tego systemu jest zdecydowanie różna<sup>13</sup>.

7. W uzasadnieniu głosowanego wyroku Trybunał Konstytucyjny odwołał się wyrywkowo do poglądu Bogusława Banaszaka (s. 172). Warto więc szerzej uwzględnić stanowisko tego autora w kwestii charakteru norm proceduralnych i materialnych i na ich wzajemne związki. „Normy proceduralne — jak napisał autor — regulują sposób, formę postępowania podmiotów wymienionych w Konstytucji i wskazują elementy konieczne, aby uznać to postępowanie za wywołujące określone skutki prawne. Normy materialne determinują cele i treść tych podmiotów, regulują granice i program działalności państwa, zasady jego ustroju oraz stosunki między nim a jednostką”<sup>14</sup>. Następnie autor analizuje szerzej poszczególne typy norm proceduralnych (s. 116–118). Jednym z nich są „normy proceduralne *sensu stricto*”. Stwierdza: „Regulują one procedurę związaną z określonymi czynnościami podmiotów wymienionych w Konstytucji i tryb ich pracy [...]. Rzadko normy tego typu wyczerpująco regulują dane zagadnienie i z reguły zapowiadają rozwinięcie ustalonych w nich zasad w aktach wykonawczych [...]” (s. 116–117).

Opierając się na wyżej cytowanym stanowisku doktryny (powołanym częściowo w omawianym uzasadnieniu Trybunału Konstytucyjnego) i analizując treść zdania drugiego w art. 169 ust. 2 Konstytucji, trzeba stwierdzić, że treść ta w pełni odpowiada charakterowi normy proceduralnej.

Bogusław Banaszak analizuje także bliżej normy materialne. Zdanie pierwsze art. 169 ust. 2, ustalające zasady wyboru, odpowiada przedstawionej przez tego autora charakterystyce norm materialnych (por. wcześniej). Wśród wyróżnionych przez Banaszaka typów norm materialnych (s. 118 i n.) należałoby normę zawartą w wymie-

<sup>13</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 155, stwierdza: „Od pojęcia prawa wyborczego (w znaczeniu przedmiotowym) odróżnić należy pojęcie systemu wyborczego. System wyborczy, jak wskazuje np. Z. Jarosz, to całokształt prawnych i pozaprawnych reguł określających sposób przygotowania, przeprowadzania i ustalania wyników wyborów. Prawo wyborcze jest zawsze elementem (i to podstawowym) systemu wyborczego”. Z kolei B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 362, rozumie pojęcie systemu wyborczego dwojako: „1. System wyborczy *sensu largo* [...]. Jego podstawowym elementem jest prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym. [...] 2. System wyborczy *sensu stricto* oznacza ogół zasad ustalania wyników wyboru [...]”.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne...*, s. 116. Wyrywkowe powołanie się w uzasadnieniu wyroku (s. 172) na pogląd tego autora nie oddało w pełni jego stanowiska odnośnie do wzajemnego stosunku norm proceduralnych i materialnoprawnych. Szerzej na temat norm konstytucyjnych zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, 2004, s. 80–88. Podsumowując rozważania na temat klasyfikacji tych norm autor stwierdza: „Nader często normy należące do jednej z wyróżnionych wyżej kategorii powiązane są z innymi rodzajami norm. Zjawisko to występuje np. gdy Konstytucja w jednej i tej samej normie rozstrzyga o utworzeniu jakiegoś organu (norma organizacyjna), a równocześnie wskazuje tryb jego kreacji (norma proceduralno-kreacyjna) i ustala ważniejsze jego kompetencje (norma materialno-kompetencyjna” (s. 88). Odnośnie do norm proceduralnych zob. też P. Winczorek, *op. cit.*, który pisze m.in.: „Choć tu o procedury różnego rodzaju — wyborcze, prawodawcze, postępowania przed organami państwa [...]. Przykłady: [...] art. 100 ust. 1 Konstytucji [...]” (s. 35).

nionym zdaniu pierwszym zaliczyć do „zasad politycznych” (s. 119). Dopiero zatem w zestawieniu norm proceduralnych i materialnych właściwego znaczenia prawnego nabiera zdanie (cytowane w uzasadnieniu, s. 172), iż: „Normy materialne mogą t e ż pozostawać w ścisłym związku z normami proceduralnymi, które określają procedury umożliwiające podmiotom stosującym Konstytucję ustalenie ostatecznej treści danej normy materialnej w konkretnym przypadku z u w z g l ę d n i e n i e m w y z n a c z o n y c h p r z e z n i ą r a m” (s. 119 — podkr. T.R.).

8. Po uwzględnieniu całościowej analizy norm konstytucyjnych dotyczących zasad wyboru organów władzy publicznej określanych w różnych artykułach Konstytucji RP oraz odrębnie sposobu przeprowadzania wyborów, jak i odwołując się do doktryny cytowanej również w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego (s. 172), uzasadnione jest wysunięcie wniosku, że art. 169 ust. 2 Konstytucji zawiera dwa typy norm:

— zdanie pierwsze, które ustanawia zasady wyboru organów stanowiących, ma charakter konstytucyjnej normy materialnoprawnej,

— zdanie drugie, odsyłające do określania zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów, ma charakter konstytucyjnej normy proceduralnej (podobnie jak art. 100 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do kandydatów na posłów i senatorów).

W porównaniu z zasadami wyboru, określonymi w zdaniu pierwszym, zakres przedmiotowy spraw przekazanych przez ustrojodawcę w zdaniu drugim art. 169 ust. 2 do uregulowania w akcie ustawowym, ma charakter proceduralno-organizacyjny.

W tym miejscu trzeba raz jeszcze podkreślić, że identyczna sytuacja prawna ma miejsce w przypadku wyborów do Senatu. Norma konstytucyjna, ustanawiając zasady wyborów do Senatu (art. 97 ust. 2), nie wprowadza zasady proporcjonalności, a określenie „zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów” pozostawia regulacji ustawowej (art. 100 ust. 3). Zgodnie z tym w ustawie Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu RP z 2001 r. postanowiono, że: „Do Senatu wybiera się 100 senatorów według zasady większości” (art. 189 Ordynacji). Odnośnie do przyjęcia przez ustawodawcę takiego właśnie ustalenia, nie było żadnych wątpliwości ani zastrzeżeń prawnych.

Doktryna prawa konstytucyjnego wskazuje na „wewnętrzną hierarchię norm konstytucyjnych” oraz na jej znaczenie także w praktyce stosowania Konstytucji<sup>15</sup>. Znaj-

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne...*, s. 115, pisze: „W ostatnim czasie rośnie zainteresowanie tą problematyką, gdyż wewnętrzne zróżnicowanie Konstytucji ma duże znaczenie nie tylko teoretyczne, lecz także praktyczne — dla podmiotów ją stosujących”. W najnowszej książce tegoż autora (*Prawo konstytucyjne*) na temat hierarchii norm konstytucyjnych czytamy: „[...] choć wszystkie postanowienia Konstytucji są prawnie wiążące i powinny być tak samo przestrzegane, to nie mają one tego samego znaczenia, a same konstytucje są wewnętrznie zhierarchizowane” (s. 88). P. Winczorek, *op. cit.*, s. 29 i n.; zob. także K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm...*, w szczególności s. 93.

duje to odniesienie także do art. 169 ust. 2, w którym hierarchia norm jest wyraźna (tak jak w stosunku do Senatu, chociaż odnośne normy zawarte zostały w tym przypadku w dwóch cytowanych wyżej artykułach Konstytucji – art. 97 ust. 2 i art. 100 ust. 3).

9. Skoro w dalszym ciągu zachodziłyby wątpliwości co do sposobu rozumienia i odczytania normy konstytucyjnej, to konieczne wydaje się odwołanie do powszechnie przyjętych reguł wnioskowania<sup>16</sup>. B. Banaszak stwierdza, że: „[...] podobnie jak wszystkie inne normy prawne, również normy konstytucyjne są poddawane wykładni. [...] Ma to dla Konstytucji o tyle większe znaczenie niż w przypadku innych aktów prawnych, że składa się ona w zdecydowanej większości z norm ogólnych”<sup>17</sup>.

Nie rozwijając szerzej tego aspektu, trzeba jednakże przyznać, że wobec niejednolitego rozumienia treści art. 169 ust. 2, a zwłaszcza odesłania zawartego w zdaniu drugim ust. 2, pożyteczne powinno być oparcie się na zasadach wykładni ukształtowanych w doktrynie.

Na tej podstawie<sup>18</sup> należy przyjąć, że skoro zakres przedmiotowy spraw przekazanych przez ustrojodawcę do uregulowania w akcie ustawowym został wyraźnie określony i obejmuje: „Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyborów”, to tę decyzję ustrojodawcy należy interpretować jako nakaz regulacji ustawowej materii wyraźnie udzielonej tą normą kompetencyjną (zasada zakazu domniemania kompetencji)<sup>19</sup>.

Identycznie — jak sądzę — interpretować można cytat z uzasadnienia wyroku Trybunału odnośnie do „specyfiki normy konstytucyjnej”: „[...] wystarczy, że formułuje zakazy i nakazy, wskaże pewne ramy, granice [...]”<sup>20</sup>. Właśnie tego rodzaju sformułowanie zawiera zdanie drugie art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Jeżeli ustrojodawca określił ściśle kwestie procedury wyborczej, to — w świetle tej wykładni — należy przyjąć, że obowiązuje zakaz regulacji innych kwestii, pominiętych w zdaniu drugim ust. 2, a dotyczących sposobu ustalania wyników wyborów i podziału mandatów.

Należy przyznać, że w doktrynie prawa konstytucyjnego powyższe elementy wyboru na ogół traktowane są odmiennie niż czteroprzymiotnikowe zasady wyboru. Jednakże nie ulega wątpliwości, że są ściśle związane z ustanowionymi zasadami wybo-

<sup>16</sup> Z rozległej literatury, głównie z zakresu teorii prawa, zob. M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz–Poznań 2001, w szczególności s. 161 i n.

<sup>17</sup> Cytowany wyżej B. Banaszak na temat wykładni Konstytucji, *Prawo konstytucyjne...*, s. 90 i n. oraz s. 91–92. Autor cytuje m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdził, że „interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją” (s. 92).

<sup>18</sup> Odwołuję się tu do ustaleń M. Kordeli, *op. cit.*, s. 163.

<sup>19</sup> Por. też literaturę cytowaną przez M. Kordelę, *op. cit.*, s. 163, oraz cytowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tamże, s. 164–165.

<sup>20</sup> Jest to cytat zamieszczony w uzasadnieniu wyroku Trybunału (s. 175), zaczerpnięty z książki B. Banaszaka, *Proceduralne i materialnoprawne...*, s. 118.

ru. Nie budzi wątpliwości także to, że sposób ustalania wyników wyborów i podziału mandatów bliższe są elementom materialnym z zasadami prawa wyborczego niż elementom proceduralnym. Tylko w przypadku wprowadzenia zasady proporcjonalności, w celu jej realizacji niezbędne jest szczegółowe ustanowienie sposobu ustalania wyników wyborów i podziału mandatów według z góry przyjętej matematycznej metody ich przeliczania<sup>21</sup>. Wybory większościowe nie wymagają tego rodzaju szczegółowych regulacji. Na poparcie tego stwierdzenia można wskazać różne przepisy szczególne, dotyczące wyborów do Sejmu (Dział II) i Senatu (Dział III) Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r. P. Winczorek podkreśla, że: „ustalenie wyników wyborów przeprowadzonych przy zachowaniu zasady większości względnej jest bardzo proste. Niepotrzebne są tu żadne szczególne metody przekładania wyników głosowania na wynik wyborów [...]”<sup>22</sup>. L. Garlicki stwierdza: „Piąty przymiotnik — proporcjonalność — odnosi się do innego zagadnienia, a mianowicie do sposobu ustalania wyników wyborów. Jeżeli wybory nie są oparte na zasadzie proporcjonalności, przebiegają według zasady większości, ponieważ jednak zasada większości jest historycznie wcześniejsza, miano wyborów 5-przymiotnikowych odnosi się tylko do wyborów przeprowadzonych według zasady proporcjonalności”<sup>23</sup>. Idąc drogą tej wykładni, trudno bez zastrzeżeń zaakceptować ocenę Trybunału Konstytucyjnego, że „[...] zasady podziału (repartycji) mandatów i ich obsadzanie mieszczą się w pojęciu «zasad przeprowadzania wyborów», a «przeliczenie głosów na mandaty» mieści się w pojęciu «przeprowadzenia wyborów»”<sup>24</sup>.

10. Mimo głębokich różnic, przede wszystkim w podejściu do interpretacji przepisów konstytucyjnych, pewne wnioski z przeprowadzonej wcześniej analizy są niepodważalne:

1) Zastrzeżenia co do zgodności przepisów ustawy — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw zostały oparte na szczegółowej analizie treści postanowień konstytucyjnych dotyczących systemu wyborczego, charakterystyce norm konstytucyjnych odnoszących się do różnych elementów systemu wyborczego, a także na regułach wykładni przyjętych w teorii prawa i w doktrynie prawa konstytucyjnego. Tylko na tej podstawie można było formułować wnioski o niezgodności z wzorcem konstytucyjnym przepisów ustawy — ordynacja wyborcza.

2) Sugerowane przez Trybunał Konstytucyjny oparcie się na założeniu (nigdzie niesformułowanym i nigdzie dotąd niespotykanym), że stosunek ustawy do Konstytucji ocenia się według tych samych reguł, co stosunek rozporządzenia wykonawczego od ustawy (zwykłej), nie znajduje żadnego uzasadnienia.

<sup>21</sup> Warto w tym miejscu przypomnieć, że wprowadzenie zasady proporcjonalności do Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wywołało kolejne zmiany metod przeliczania mandatów i dokonywania ich podziałów — najpierw według metody D'Hondta, a następnie Sainte-Lague — i wymagało zmian w ordynacji wyborczej (Dz.U. z 2001 r., Nr 46, poz. 499; Dz.U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220), a także wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt K 14/02).

<sup>22</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 155–156.

<sup>23</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 133–134

<sup>24</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału, *op. cit.*, s. 173.

3) Dyskusja nad oceną przydatności (wyższości) poszczególnych zasad wyboru możliwa jest jedynie na innej, pozakonstytucyjnej płaszczyźnie i w oparciu o inne niż formalnoprawne kryteria. Ostateczne decyzje odnośnie do zasad wyboru podejmuje ustrojodawca. I decyzje te podjął, ustalając inne zasady wyboru do Sejmu, Senatu, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a odnośnie do organów wykonawczych tych jednostek — podjęcie decyzji przekazał ustawodawcy (zwykłemu). Na gruncie Konstytucji chodziło wyłącznie o prawidłowe odczytanie treści decyzji ustrojodawcy, a nie o walory poszczególnych zasad wyboru.

4) Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw narusza także jednolitość zasad wyboru organów stanowiących, określoną w art. 169 ust. 2 Konstytucji, który wprowadza równe dla wszystkich organów zasady wyboru — bez względu na liczbę mieszkańców czy stopień organizacyjny jednostek samorządu terytorialnego. Ordynacja wyborcza nie respektuje tego wymogu konstytucyjnego, odmiennie traktując podmioty należące do tej samej kategorii organów i wprowadzając zasadę większości w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców i zasadę proporcjonalności w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców (w miastach na prawach powiatów) i we wszystkich pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny w tej kwestii *n i e z a j ą ł s t a n o w i s k a*.

Sprawę systemu wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego trudno więc byłoby uznać za zamkniętą. Podkreślenia wymaga fakt, że dotyczy ona szczególnego podmiotu uczestniczącego w sprawowaniu władzy publicznej. System wyborczy ma więc w tym przypadku fundamentalne znaczenie dla kształtowania ustroju terytorialnego, a także dla mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych, stanowiących wspólnotę lokalną, wyposażonych w określone prawa (art. 15 i 16 Konstytucji RP). Wybory stanowią niezbywalny element samorządu terytorialnego, charakteryzujący tę właśnie strukturę władzy wykonawczej. W tym znaczeniu stanowi dobro konstytucyjnie chronione.

W świetle obowiązującej Konstytucji RP otwarta jest możliwość zarówno zmiany ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, jak i uchwalenie nowej ustawy, odpowiadającej w całym zakresie zasadom ustanowionym w Konstytucji i wprowadzającej jednolite zasady wyboru do wszystkich organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

*Teresa Rabska*

## Orzecznictwo innych sądów

### GŁOSA DO POSTANOWIENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO

z dnia 20 maja 2004 r. (sygn. akt II CK 337/03)\*

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

[...] *Jeżeli nieruchomości w czasie samoistnego posiadania była epizodycznie nieruchomością państwową i przed dniem 1 października 1990 r. utraciła ten charakter na skutek zbycia na rzecz osoby fizycznej, bieg terminu zasiedzenia rozpoczyna się z chwilą utraty tego charakteru i ulega skróceniu o czas, w którym nieruchomości była własnością państwową, lecz nie więcej niż o połowę.*

1. Głosowane orzeczenie jest kolejną wypowiedzią Sądu Najwyższego na tle problemów intertemporalnych związanych z uchYLENIEM, na podstawie art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny<sup>1</sup>, art. 177 k.c., który to przepis wyłączał możliwość nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości państwowych.

W dotychczasowym orzecznictwie i piśmiennictwie zagadnieniem, które budziło najwięcej kontrowersji w związku z uchYLENIEM zakazu nabywania przez zasiedzenie nieruchomości państwowych, była wykładnia art. 10 noweli lipcowej, a ściślej rzecz ujmując, odpowiedź na pytanie, czy do czasu posiadania samoistnego, niezbędnego do zasiedzenia nieruchomości będącej przedmiotem własności państwowej, dolicza się czas posiadania w okresie poprzedzającym wejście w życie przepisów wyłączających możliwość jej zasiedzenia.

W orzecznictwie przez długi okres udzielano na to pytanie odpowiedzi twierdzącej. W uchwale z dnia 26 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 14/93<sup>2</sup>, Sąd Najwyższy stwierdził, że do okresu posiadania, o który — stosownie do art. 10 noweli lipcowej — skraca się termin zasiedzenia, dolicza się także okres posiadania sprzed wejścia w życie przepisów wyłączających możliwość zasiedzenia nieruchomości. Podobny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w kilku następnych orzeczeniach<sup>3</sup>.

\* Orzeczenie zostało opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich” 2005, nr 6, poz. 77 z glosą S. Rudnickiego.

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 55, poz. 321; dalej jako: nowela lipcowa.

<sup>2</sup> OSNCP 1993, z. 11, poz. 196.

<sup>3</sup> Por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 września 1995 r., sygn. akt III CZP 104/95, OSNC 1996, z. 1, poz. 2; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1997 r., sygn. akt I CKU 133/97, „Prokuratura i Prawo” 1998, 3, s. 32; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2000 r., I CKN 613/98, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2000, nr 7, s. 10; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt I CKN 796/98, OSNC 2000, z. 12, poz. 234.

W piśmiennictwie to stanowisko judykatury spotkało się zarówno z aprobatą<sup>4</sup>, jak i ze zdecydowaną krytyką<sup>5</sup>. Natomiast w judykaturze wątpliwości w tym zakresie wyjaśniła uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2002 r., sygn. akt III CZP 72/01<sup>6</sup>. W orzeczeniu tym przyjęto, że okresu posiadania przed wejściem w życie przepisów wyłączających zasiedzenie nieruchomości państwowych nie dolicza się do okresu, o który skraca się termin zasiedzenia nieruchomości państwowej, ani nie uwzględnia przy ustalaniu czasu posiadania niezbędnego do zasiedzenia takiej nieruchomości.

Warto dodać, że interpretacja art. 10 noweli lipcowej przyjęta w powoływanej wyżej uchwale siedmiu sędziów uznana została przez Trybunał Konstytucyjny<sup>7</sup>, jak i rzecznika praw obywatelskich<sup>8</sup>, za zgodną z normami konstytucyjnymi.

Komentowane orzeczenie dotyczy natomiast szczególnej sytuacji, kiedy w okresie obowiązywania art. 177 k.c.<sup>9</sup> nieruchomość — w czasie samoistnego posiadania — była przez pewien czas własnością państwową, a następnie została zbyta na rzecz osoby fizycznej. Powstaje bowiem wątpliwość, czy w takiej sytuacji bieg terminu zasiedzenia tej nieruchomości rozpoczyna się z chwilą utraty przez tę nieruchomość statusu własności państwowej, czy też art. 177 k.c. nie miał w takiej sytuacji zastosowania, a zatem z chwilą przeniesienia własności na rzecz osoby fizycznej okres samoistnego posiadania tej nieruchomości w czasie, kiedy była własnością państwową, odzyskiwał doniosłość prawną.

W orzeczeniu będącym przedmiotem niniejszej glosy trafnie przyjęto, że zasiedzenie biegnie w takim przypadku od chwili utraty przez nieruchomość statusu własności państwowej. Brak natomiast podstaw do przyjęcia, że okres potrzebny do zasiedzenia ulega skróceniu o czas, w którym nieruchomość była własnością państwową (lecz nie

<sup>4</sup> Por. np. E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 1997, s. 342; M. Kłoda, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 października 1997 r., I CKU 133/97*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 7–8, s. 110 i n.; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 203.

<sup>5</sup> Por. Z. Banaszczyk, *W sprawie wykładni art. 10 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*, [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. Banaszczyk, Warszawa 2000, s. 1 i n.; S. Wójcik, *Z problematyki międzyczasowego prawa zasiedzenia nieruchomości (w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r.)*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 5, s. 34 i n.; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 325–327.

<sup>6</sup> OSNC 2002, z. 9, poz. 107. Aprobującą głosę do tej uchwały napisał A. Stelmachowski, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2002, nr 10, poz. 126. Krytycznie odnieśli się do niej natomiast w swych głosach J. Smulski, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 3, s. 155 i n. oraz T. Staranowicz, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 5, s. 138 i n. Zastrzeżenia to tej uchwały zgłosiła również H. Ciepla, [w:] H. Ciepla [i in.], *Kodeks cywilny. Praktyczny komentarz z orzecnictwem*, t. I, Warszawa 2005, s. 323.

<sup>7</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, OTK ZU 2003, nr 8, poz. 82.

<sup>8</sup> Zob. RPO-411143-IV/02/GR.

<sup>9</sup> Zob. też art. 7 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 ze zm.).

więcej niż o połowę). W tej części komentowane orzeczenie zasługuje na krytyczną ocenę.

2. Główne elementy stanu faktycznego, na gruncie którego wydano głosowane orzeczenie, przedstawiały się następująco.

Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2002 r. stwierdził, że Marianna i Stanisław G. nabyli na zasadzie wspólności ustawowej małżeńskiej prawo własności działki nr 117/1 o powierzchni 0,47 ha położonej w P. przez zasiedzenie z dniem 25 października 2000 r. Sąd ten ustalił, że wnioskodawcy objęli przedmiotową działkę w posiadanie we wrześniu 1965 r. W tym czasie działka była własnością Skarbu Państwa i pozostawała w dzierżawie rodziców Marianny G. Od nich też wnioskodawcy otrzymali działkę w drodze nieformalnej darowizny. W dniu 24 października 1970 r. Skarb Państwa sprzedał działkę rodzicom wnioskodawczyni. Wnioskodawcy wykonywali samoistne posiadanie nieprzerwanie do czasu orzekania przez sąd. Uznając, że wnioskodawcy byli posiadaczami samoistnymi w złej wierze, oraz że w sprawie znajdował zastosowanie 30-letni termin zasiedzenia, liczony od dnia 24 października 1970 r., Sąd Rejonowy stwierdził zasiedzenie. W wyniku apelacji uczestników postępowania Sąd Okręgowy zmienił postanowienie Sądu Rejonowego i wniosek oddalił. Podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną sądu pierwszej instancji odnośnie do samoistnego posiadania wnioskodawców w złej wierze oraz co do stosowania 30-letniego terminu zasiedzenia liczonego od dnia, gdy Skarb Państwa przestał być właścicielem działki. Wskazał jednak, że bieg terminu zasiedzenia został przerwany w wyniku wytoczenia w dniu 17 czerwca 1999 r. przeciwko małżonkom G. powództwa windykacyjnego.

3. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację wnioskodawców i uchylił zaskarżone postanowienie oraz przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności przypomniał, że stwierdzenie zasiedzenia ma charakter deklaracyjny, a więc — bez względu na chwilę orzekania przez sąd w tym przedmiocie — samoistny posiadacz staje się z mocy prawa właścicielem nieruchomości na podstawie przepisów prawnych obowiązujących w chwili, w której nabycie własności nastąpiło. Sąd Najwyższy nie podzielił poglądu innego składu tego Sądu, wyrażonego w postanowieniu z dnia 17 kwietnia 2002 r., sygn. akt IV CKN 944/00<sup>10</sup>. Przyjęto w nim, że art. 177 k.c. nie miał zastosowania do nieruchomości, które podczas biegu zasiedzenia epizodycznie tylko były własnością państwową, zaś w chwili upływu czasu potrzebnego do zasiedzenia już nie stanowiły własności państwowej<sup>11</sup>. Zastosowanie tego rozumowania prowadziłoby do przyjęcia, że w rozpoznawanej sprawie 20-letni termin zasiedzenia w stosunku do wnioskodawców rozpocząłby bieg we wrześniu 1965 r. i upływałby we wrześniu 1985 r.

<sup>10</sup> LEX nr 55492.

<sup>11</sup> Pogląd wyrażony w sprawie sygn. akt IV CKN 944/00 zaaprobował natomiast S. Rudnicki, *Glosa...*, s. 325.

Sąd Najwyższy podniósł, że rozumowanie to nie uwzględnia w dostatecznym stopniu argumentów jurystycznych dotyczących zasiedzenia jako instytucji niepoddającej się kryterium funkcjonalności, znajdującej zastosowanie — podobnie jak przedawnienie — bez względu na cel, który w konkretnych okolicznościach byłby pożądanym. Jeżeli art. 177 k.c. wyłączał skutek w postaci nabycia własności, to należy przyjąć, że eliminował możliwość traktowania okresu posiadania od 1 stycznia 1965 r. do 1 października 1990 r. jako prowadzącego do zasiedzenia przeciwko wszystkim, a nie tylko przeciwko Skarbowi Państwa. Sąd Najwyższy dodał, że przyjęcie, iż samoistne posiadanie nieruchomości państwowej w czasie obowiązywania art. 177 k.c. zalicza się do terminu zasiedzenia, jeśli w chwili upływu zasiedzenia nieruchomość nie była już własnością Skarbu Państwa, oznaczałoby w istocie uznanie mocy wstecznej uchylenia art. 177 k.c., a do tego, w świetle art. 16 noweli lipcowej, brak podstaw.

Równocześnie jednak Sąd Najwyższy dopuścił w takiej sytuacji zastosowanie *per analogiam* art. XLII przepisów wprowadzających kodeks cywilny oraz art. 10 noweli lipcowej. Zdaniem Sądu Najwyższego, w każdym z powyższych przepisów ustawodawca wyraził wolę uwzględniania samoistnego posiadania przypadającego w okresie, kiedy zasiedzenie nie było możliwe, do terminu prowadzącego następnie do zasiedzenia. Podobieństwo wyraża się w ustaniu — podczas trwania samoistnego posiadania — przyczyny niemożności zasiedzenia. Nie ma żadnych przesłanek jurystycznych ani słusznościowych, aby odmiennie traktować samoistnego posiadacza nieruchomości państwowej, w stosunku do którego niemożność zasiedzenia ustała, dlatego że przestał on być posiadaczem nieruchomości państwowej, w porównaniu z posiadaczem, wobec którego niemożność ta ustała wskutek uchylenia zakazu zasiedzenia nieruchomości lub zakazu zasiedzenia nieruchomości państwowej, w obydwu bowiem przypadkach przestała funkcjonować zasada ochrony własności państwowej przed zasiedzeniem. Potrzeba analogicznego traktowania posiadacza nieruchomości państwowej — zbytej przed 1 października 1990 r. — rysuje się szczególnie wyraźnie, gdy się zważy, że Skarb Państwa zbywając nieruchomość sam zrezygnował z ochrony przed zasiedzeniem. Odpowiednie zastosowanie do rozważanej sytuacji art. XLII przepisów wprowadzających k.c. i art. 10 noweli lipcowej powinno — zdaniem Sądu Najwyższego — polegać na przyjęciu początku biegu terminu zasiedzenia od momentu zmiany charakteru nieruchomości z państwowej na prywatną i skróceniu terminu zasiedzenia o okres posiadania nieruchomości w czasie, kiedy była ona własnością Skarbu Państwa, nie więcej jednak niż o połowę. Sąd Najwyższy podniósł również, że koncepcja zaliczenia okresu posiadania, w którym nieruchomość była przedmiotem własności Skarbu Państwa, powoduje co prawda skrócenie okresu biegnącego przeciwko kolejnemu właścicielowi nieruchomości, ale w dostatecznym stopniu zabezpiecza jednak również interes właściciela, który nabył nieruchomość od Skarbu Państwa.

W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie bieg terminu zasiedzenia rozpoczął się w dniu 24 października 1970 r. i uległ skróceniu o okres

od września 1965 r. do 24 października 1970 r. Zatem upływ terminu zasiedzenia przypadał na wrzesień 1985 r.

4. W mojej ocenie, w sytuacji gdy w okresie obowiązywania regulacji wyłączających możliwość nabycia własności nieruchomości państwowej przez zasiedzenie nieruchomość znajdująca się w samoistnym posiadaniu była epizodycznie nieruchomością państwową i przed dniem 1 października 1990 r. utraciła ten charakter na skutek zbycia na rzecz osoby fizycznej, bieg terminu zasiedzenia tej nieruchomości rozpoczyna się w dniu utraty przez tę nieruchomość statusu własności państwowej.

Wniosek taki wypływa przede wszystkim z analizy skutków, jakie dla biegu zasiedzenia ma wejście w życie ustawy wyłączającej możliwość nabycia nieruchomości państwowej przez zasiedzenie.

W uzasadnieniu powoływanej wyżej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 31 stycznia 2002 r. Sąd Najwyższy trafnie wyjaśnił, że z normy wyrażonej w art. XLI § 1 przepisów wprowadzających k.c. i art. 9 noweli lipcowej, a uprzednio w art. XXXIII § 1 przepisów wprowadzających prawo rzeczowe, można wywieść regułę o ogólniejszym znaczeniu, że do zasiedzenia — którego bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie nowej ustawy — stosuje się od tej chwili przepisy tej ustawy; dotyczy to w szczególności możliwości nabycia prawa przez zasiedzenie. Jeżeli więc podczas biegu zasiedzenia nieruchomości państwowej weszła w życie ustawa wyłączająca możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych, to dla oceny stanu posiadania tej nieruchomości — z punktu widzenia możliwości jej zasiedzenia — właściwa była tylko ta ustawa, według której stan ten stał się stanem pozbawionym doniosłości prawnej, nie tylko więc nie mógł być kontynuowany, ale utracił też swe dotychczasowe znaczenie. Sąd Najwyższy przyjął przy tym, że chociaż — ściśle rzecz biorąc — nie następowało tu przerwanie biegu zasiedzenia, ponieważ przerwanie biegu zasiedzenia może się łączyć jedynie ze zdarzeniami, które ma na względzie art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c., to jednak sam skutek wejścia w życie ustawy wyłączającej zasiedzenie nieruchomości państwowych, dotyczący dotychczasowego biegu zasiedzenia, może być porównany ze skutkiem przerwania biegu zasiedzenia.

Również Trybunał Konstytucyjny, w cytowanym wyroku z dnia 28 października 2003 r., stwierdził, że dla nabycia własności przez zasiedzenie konieczna jest jednolita kwalifikacja zdarzenia ciągłego (stanu posiadania), jako zdolnego taki właśnie skutek wyrzucić. Innymi słowy, aby zasiedzenie było dopuszczalne, skutek ten musi być uznawany przez ustawę obowiązującą w ciągu całego biegu terminu zasiedzenia. Kwestia skuteczności prawnej stanów posiadania nieruchomości państwowych jako zdarzenia prawnego ciągłego, została definitywnie „zamknięta” pod rządem przepisów wyłączających ich zasiedzenie jako — z ich punktu widzenia — irrelevantna.

Także w piśmiennictwie wyrażono pogląd, że w omawianej sytuacji następuje przerwanie biegu zasiedzenia nieruchomości państwowej<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Por. S. Wójcik, *op. cit.*, s. 46; A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 491.

Za wykładnią przeciwną nie przemawiają — podnoszone w sprawie sygn. akt IV CKN 944/00 oraz przez S. Rudnickiego — argumenty natury celowościowej. Jak bowiem trafnie zauważył Sąd Najwyższy w powoływanym wyżej postanowieniu z dnia 20 maja 2004 r., instytucja zasiedzenia nie poddaje się kryterium funkcjonalności, znajduje jednak zastosowanie — podobnie jak przedawnienie — bez względu na cel, który w konkretnych okolicznościach byłby pożądanym.

Skoro zatem wejście w życie przepisów wyłączających możliwość nabycia własności nieruchomości państwowej przez zasiedzenie w swych skutkach jest równoznaczne z przerwaniem biegu zasiedzenia, a posiadanie samoistne nieruchomości państwowej w okresie obowiązywania tych przepisów nie prowadzi to zasiedzenia, to bieg terminu zasiedzenia powinien rozpocząć się na nowo z dniem, którym zasiedzenie tej nieruchomości stało się możliwe (art. 124 § 1 w zw. z art. 175 k.c.). Przy sprzedaży nieruchomości przez Skarb Państwa osobie fizycznej momentem, od którego zasiedzenie tej nieruchomości jest możliwe (tj. dniem, od którego biegnie termin zasiedzenia) jest dzień przeniesienia własności na tę osobę. Z chwilą utraty bowiem przez nieruchomość statusu nieruchomości państwowej mogła ona być — na zasadach ogólnych — nabyta przez zasiedzenie.

Niezasadne jest przy tym sięganie w takiej sytuacji do analogii z art. XLII przepisów wprowadzających k.c. i art. 10 noweli lipcowej, jak to uczynił Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu, i w konsekwencji zaliczenie na poczet okresu niezbędnego do zasiedzenia czasu samoistnego posiadania nieruchomości w okresie, gdy była ona własnością państwową.

Podzielam — w tym zakresie — wywody S. Rudnickiego zawarte w powoływanej już glosie. Po pierwsze, brak tu luki prawnej, warunkującej sięgnięcie do analogii. Po drugie, wskazane przepisy przejściowe mają charakter wyjątkowy, ich zastosowanie ograniczone musi być do stanów wskazanych w ich hipotezach (*exceptiones non sunt extendendae*).

Dodatkowo należy wskazać, że przeciwko stosowaniu analogii przemawia również nakaz wykładni zgodnej z normami i wartościami konstytucyjnymi (art. 8 Konstytucji RP).

Zasiedzenie nieruchomości polega na nabyciu przez samoistnego posiadacza własności nieruchomości w związku z wykonywaniem faktycznego władztwa na rzeczą przez określony w ustawie okres. Dotychczasowy właściciel traci własność nieruchomości, przy czym utrata ta następuje bez jakiegokolwiek ekwiwalentu ze strony samoistnego posiadacza. Z tego też powodu zarówno w literaturze<sup>13</sup>, jak i w orzecznictwie<sup>14</sup> podnosi się, że zasiedzenie może budzić wątpliwości natury etycznej. Równocześnie jednak za istnieniem tej instytucji przemawiają względy natury gospodarczej i potrzeba stabilizacji stosunków (tj. potrzeba usunięcia długotrwałej niezgodności między stanem faktycznym a stanem prawnym).

<sup>13</sup> Por. E. Janeczko, *Zasiedzenie*, Zielona Góra 2002, s. 29–33.

<sup>14</sup> Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78.

Należy też zwrócić uwagę na to, że instytucja zasiedzenia powinna być postrzegana nie tylko w perspektywie potrzeby ochrony wskazanych wyżej wartości, ale również w aspekcie realizacji — w określonych sytuacjach faktycznych — tak fundamentalnej zasady konstytucyjnej, jak zasada sprawiedliwości społecznej. Otóż wyłączenie w ogóle możliwości zasiedzenia nieruchomości prowadziłoby do sytuacji niemożliwych do zaakceptowania z punktu widzenia zasad słuszności. Długotrwały, ustabilizowany stan samoistnego posiadania prowadzi najczęściej do poczynienia znacznych nakładów na nieruchomość przez samoistnego posiadacza, zwykle też nieruchomość taka stanowi bazę materialną dla samoistnego posiadacza i jego rodziny. Właściciel, który przez wiele lat nie korzysta ze swojego prawa zgodnie z jego społeczno-prawnym przeznaczeniem, musi się liczyć z możliwością utraty swego prawa. Znajduje wówczas w pełni zastosowanie — wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego — zasada *ius civile vigilantibus scriptum est*, co w swobodnym tłumaczeniu oznacza, iż prawo cywilne zapewnia ochronę tym, którzy korzystają z przysługującego im prawa. Dodajmy, że zasada ta jest powszechnie aprobowana w demokratycznych państwach prawa<sup>15</sup>. Konstytucja RP nie statuuje bowiem zasady nienaruszalności prawa własności. Innymi słowy, ustawodawca konstytucyjny nie przyjął skrajnie liberalnej koncepcji „świętości” tego prawa. Analiza regulacji konstytucyjnych, a zwłaszcza art. 1, 2, 20 i 31 ust. 3 Konstytucji RP, nakazuje przyjąć, że własność powinna być postrzegana w perspektywie jej społecznych celów i zadań. Dlatego też dotychczasowe próby podważenia *a limine* domniemania konstytucyjności art. 172 k.c. skończyły się niepowodzeniem<sup>16</sup>.

Sama konstytucyjność instytucji zasiedzenia nie przesądza jednak jeszcze o priorytetach interpretacyjnych przy stosowaniu w praktyce przepisów art. 172 i n. k.c. oraz regulacji intertemporalnych z zakresu prawa rzeczowego — a tych właśnie zagadnień dotyczy głosowane orzeczenie.

Z istoty zasiedzenia wynika, że reguluje ono sprzeczne interesy właściciela oraz długotrwałego samoistnego posiadacza.

Próbując ocenić ten konflikt interesów w perspektywie konstytucyjnej należy podnieść, że Konstytucja RP nie zapewnia ochrony posiadacza *in statu usucapiendi* ani w ramach art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego)<sup>17</sup>, ani art. 64 (zasada ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia). Po pierwsze, posiadanie prowadzące do zasiedzenia nie może być traktowane jako ekspektatywa maksymalnie ukształtowana (taka bowiem tylko podlega ochronie konstytucyjnej). Po

<sup>15</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2000 r., sygn. akt SK 13/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 5.

<sup>16</sup> Por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Ts 162/03, OTK ZU 2004, seria B, nr 3, poz. 193; 22 stycznia 2004 r., sygn. akt Ts 149/03, OTK ZU 2004, seria B, nr 1, poz. 80; 15 grudnia 1999 r.; 26 lutego 2003 r., sygn. akt Ts 154/02, OTK ZU 2003, seria B, nr 2, poz. 128.

<sup>17</sup> Tak wyraźnie Trybunał Konstytucyjny w cyt. wyroku z dnia 28 października 2003 r.; w świetle jednak tego, co powiedziano wyżej na temat zasady sprawiedliwości społecznej, ten pogląd Trybunału Konstytucyjnego wydaje się zbyt kategoryczny.

drugie, posiadanie nie jest prawem majątkowym, a stanem faktycznym, a zatem nie może korzystać z ochrony przewidzianej w art. 64 Konstytucji RP.

Inaczej natomiast kształtuje się pozycja właściciela. Już w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje się, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Natomiast w art. 64 gwarantuje się m.in. równą ochronę własności i innych praw majątkowych, a także wprowadza się zakaz naruszania istoty tego prawa oraz wyłączność ustawy we wprowadzaniu ograniczeń prawa własności.

Stąd też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że niedopuszczalne jest interpretowanie zasad prawnych kształtujących instytucję zasiedzenia w sposób rozszerzający<sup>18</sup>. W kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy nie naruszają one istoty tego prawa. Zasadą konstytucyjnie określoną — od której tylko wyjątkowo wprowadza się odstępstwa — jest nienaruszalność prawa własności. Zasiedzenie jest odstępstwem od zasady jej nienaruszalności i to bardzo daleko idącym. Tym bardziej wszelkie wątpliwości powinny być tłumaczone na korzyść ochrony własności (innych praw majątkowych), bez względu na to, czy chodzi o własność (prawa majątkowe) osób fizycznych, jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa czy innych podmiotów.

Przyjęcie analogii, jak to uczynił Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu, jest posłużeniem się wykładnią rozszerzającą na korzyść samoistnego posiadacza kosztem praw właściciela. Taka wykładnia nie znajduje oparcia w świetle wskazanych wyżej wartości konstytucyjnych. Niekorzystne skutki tej wykładni nie dotyczą przy tym Skarbu Państwa, lecz właściciela będącego osobą fizyczną.

Mając na uwadze powyższe okoliczności należy uznać, że Sąd Najwyższy powinien oddalić kasację wnioskodawców. Bieg zasiedzenia upłynąłby bowiem dopiero w dniu 24 października 2000 r. Został on jednak przerwany przez powództwo windykacyjne wytoczone w roku 1999. Zaskarżone kasacją postanowienie Sądu Okręgowego oddalające wniosek o zasiedzenie było zatem prawidłowe.

*Grzegorz Rzęsa*

---

<sup>18</sup> Por. cyt. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r.

## C. RECENZJE

### *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*

POD RED. KAZIMIERZA DZIAŁOCHY

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 226

Recenzowana praca stanowi pierwszy tom serii zatytułowanej „Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, której redaktorami są Kazimierz Działocha i Artur Preisner. Celem całej serii jest podsumowanie siedmiu lat stosowania Konstytucji RP. Redaktorzy serii oraz autorzy poszczególnych opracowań położyli szczególny nacisk na praktyczny aspekt funkcjonowania konstytucji.

Problematyka podejmowana w recenzowanej książce jest istotna z dwóch powodów: po pierwsze — ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania konstytucji, po drugie — stanowi podstawę i punkt odniesienia dla pozostałych tomów serii. Prezentowana praca składa się z wstępu oraz następujących rozdziałów: „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)” (Kazimierz Działocha), „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny” (Andrzej Mączyński, Agnieszka Łyszkowska), „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego” (Walerian Sanetra), „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego” (Andrzej Kabat), „Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP” (Wojciech Kręciszyński), „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym” (Piotr Winczorek), „Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta” (Mariusz Maciuk, Ryszard Mojak), „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów” (Aleksander Proksa).

Artykuł Kazimierza Działochy rozpoczyna się od wskazania genezy zasady bezpośredniego stosowania konstytucji. Autor syntetycznie prezentuje różne nurty konstytucjonalizmu, które miały wpływ na współczesne rozumienie tej zasady oraz przedstawia stanowisko polskiej doktryny i orzecznictwa w tym zakresie. Warto jednak podkreślić, że polskie prawoznawstwo do niedawna nie zajmowało się szerzej wieloma zagadnieniami związanymi ze stosowaniem konstytucji. Po części wynikało to z uwarunkowań politycznych okresu PRL. Do roku 1989 przyjęte zostało m.in. założenie normatywnego charakteru postanowień konstytucji, podział na wolności i prawa oraz zaakceptowany został postulat bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji. Autor dokonuje przeglądu kwestii kontrowersyjnych: sporności samego pojęcia „bezpośrednie stosowanie konstytucji”, zakresu zastosowania tego pojęcia, form bezpośredniego stosowania konstytucji, warunków, których spełnienie umożliwia bezpośrednie stosowanie konstytucji, w tym zakresu podmiotowego bezpośredniego stosowania konstytucji. W podsumowaniu K. Działocha stwierdza, że obecny stan doktryny — do-

tyczący bezpośredniego stosowania konstytucji — charakteryzuje duża sporność twierdzeń, odnośnie do istoty tego pojęcia i form, w jakich stosowanie to się przejawia. Ponieważ ustalenia doktrynalne opierają się na fragmentarycznej analizie praktyki, uzupełnienie tego braku może przyczynić się do weryfikacji istniejącej aparatury pojęciowej.

Andrzej Mączyński i Agnieszka Łyszkowska poświęcają pierwszą część swego opracowania „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny” zagadnieniom teoretycznym wskazując na zasadę nadrzędności konstytucji z art. 8 ust. 1 jako podstawę rozumienia nakazu bezpośredniego stosowania jej przepisów. Zdaniem autorów, podstawą rozumienia bezpośredniego stosowania konstytucji jest pojęcie bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej. Odwołując się do ustaleń doktryny autorzy wskazują na dwie formy bezpośredniego stosowania konstytucji: bezpośrednie stosowanie konstytucji w czystej postaci i tzw. współstosowanie. Następnie formułują kluczowe — dla tego opracowania — pytanie: czy stosowanie konstytucji przez TK różni się od jej stosowania przez inne organy i czy mieści się ono w pojęciu „bezpśredniego stosowania”. Udzielając odpowiedzi na powyższe pytanie autorzy analizują podstawy prawne działalności TK, jego kompetencje ze szczególnym uwzględnieniem kontroli konstytucyjności norm. Proces ten — zdaniem autorów — wykazuje dwie specyficzne cechy: brak subsumcji stanu faktycznego pod właściwą normę oraz konfrontowanie norm o różnej randze. Powoduje to, że proces stosowania konstytucji nie wiąże się w tym wypadku z jakąkolwiek sytuacją faktyczną, a konfrontacja dwóch norm oznacza inną relację niż przy współstosowaniu konstytucji i ustawy. Tak jednoznaczne przeciwstawienie sądowego stosowania prawa i stosowania „konfrontacyjnego” może budzić wątpliwości. Również wykładnia konstytucji dokonywana przez TK w trybie kontroli norm odwołuje się do sytuacji faktycznej<sup>1</sup>. Ponadto Trybunał wielokrotnie podkreślał, że w procesie kontroli konstytucyjności prawa najpierw poszukuje wykładni kontrolowanego aktu w zgodzie z konstytucją, a dopiero gdy ta jest niemożliwa, stwierdza jego niekonstytucyjność. Nieostrość podziału na współstosowanie i stosowanie „konfrontacyjne” widoczna jest też przy formułowaniu wyroków TK. Otóż niektóre wyroki interpretacyjne mogłyby z powodzeniem być sformułowane jako wyroki zakresowe. Analizując wzorce kontroli autorzy konstatują, że z reguły nie nadają się one do bezpośredniego stosowania, gdyż obowiązują przepisy niższej rangi regulujące tę samą materię. W procesie kontroli konstytucyjności norm kwestia bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji nie leży zresztą w centrum uwagi TK. Natomiast ewentualna możliwość bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji może mieć znaczenie przy ocenie skutków wyroku TK. Podanie przez TK w wyroku określonego rozumienia kontrolowanego przepisu autorzy zaliczają do form współstosowania konstytucji i kontrolowanego aktu normatywnego. W tekście podano analizie bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji niebędących wzorcami

<sup>1</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr a kolizja norm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 1, s. 5 i n.

kontroli przez TK. W zakończeniu autorzy wskazują, że TK zajmuje wprawdzie wyraźne stanowisko odnośnie do bezpośredniego stosowania konstytucji, czyni to jednak przede wszystkim w odniesieniu do stosowania konstytucji przez sądy. TK uważa, że przepisy konstytucji mogą stanowić podstawę sądowego rozstrzygnięcia, gdy są jednoznaczne z punktu widzenia rozstrzyganej sprawy i nie prowadzi to do pomijania obowiązujących ustaw. Autorzy za niedopuszczalną uznają odmowę stosowania przez sądy ustaw ze względu na ich niezgodność z konstytucją.

Artykuł Waleriana Sanetry „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego” rozpoczyna się od stwierdzenia, że kwestia bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji jest znana w dyskusjach prawniczych. Kwestia ta przed 1997 r. łączyła się ściśle z zagadnieniem związania sądów powszechnie obowiązująca wykładnią ustaw TK. Powyższy pogląd można uznać za trafny pod warunkiem ograniczenia go do dyskusji, których przedmiotem były spory kompetencyjne między SN i TK. Samo bezpośrednie stosowanie konstytucji łączy się w pierwszej kolejności z interpretacją podstawowych zasad konstytucyjnych i ma już ponad dwustuletnią tradycję, o czym obszernie pisze K. Działocha w cytowanym wcześniej opracowaniu. Zdaniem autora, szczególne problemy łączą się ze stosowaniem przepisów o wolnościach i prawach człowieka. Artykuł 8 ust. 2 Konstytucji RP wyraża metanormę nakazująca takie rozumienie przepisów ustanawiających konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki, przy którym zapewnione jest — co do zasady — bezpośrednie ich stosowanie. W orzecznictwie SN brak jest jednak szerszej refleksji na temat bezpośredniego stosowania konstytucji. Za podstawę swych rozważań W. Sanetra przyjmuje pojęcie sądowego stosowania prawa opracowane przez J. Wróblewskiego, wskazując równocześnie na zróżnicowanie form wypowiedzi SN na temat bezpośredniego stosowania konstytucji. Autor rozważa trzy sytuacje związane z bezpośrednim stosowaniem konstytucji: pierwszą, gdy istnieje tylko regulacja konstytucyjna, drugą, gdy regulacja zawarta jest w konstytucji i w akcie normatywnym niższego rzędu, a między nimi nie zachodzi kolizja i trzecią, gdy między konstytucją a aktem normatywnym dochodzi do kolizji. Ta ostatnia jest najbardziej kontrowersyjna, w szczególności odnośnie do możliwości odmowy zastosowania przez sąd ustawy oraz możliwości kierowania pytań prawnych do TK. W tym zakresie Autor rozważa też problem możliwości stosowania aktów normatywnych uznanych przez TK za niezgodne z konstytucją. W. Sanetra wskazuje, że stanowisko poszczególnych izb SN, odnośnie do bezpośredniego stosowania konstytucji nie jest jednolite, różna jest też częstotliwość sięgania do konstytucyjnych przepisów. W Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych wyrażany jest jednolity pogląd, zgodnie z którym sądy mogą w konkretnej sprawie odmówić zastosowania niekonstytucyjnej — ich zdaniem — ustawy i oprzeć rozstrzygnięcie bezpośrednio na przepisach konstytucji. Równocześnie SN formułuje pogląd, że z art. 193 nie wynika obowiązek kierowania pytań prawnych do TK. Odnośnie do orzecznictwa Izby Cywilnej SN — w podnoszonych wcześniej kwestiach — Autor przytacza orzeczenia zbieżne w swej treści ze stanowiskiem Izby Pracy, jak i orzeczenia wyrażające poglądy przeciwne. Z bezpośrednim stosowaniem konstytucji mamy

też do czynienia, gdy SN dokonuje oceny konstytucyjności zaniechań prawodawczych. Z orzecznictwa Izby Cywilnej SN wynika, że z warunkiem bezpośredniego stosowania konstytucji mamy do czynienia, gdy jej przepisy są na tyle jednoznacznie sformułowane, że można je odnieść do konkretnej sytuacji. Zdaniem Autora, problem bezpośredniego stosowania konstytucji nie pojawiał się zbyt często w orzecznictwie Izby Karnej SN. Autor przytacza przykłady orzeczeń, w których SN odwołuje się do przepisów konstytucji. Odrębne części artykułu zostały poświęcone niekonstytucyjnym ustawom, które na mocy wyroku TK mają późniejszy termin utraty mocy obowiązującej oraz wstecznemu i perspektywnemu działaniu wyroków TK. Nawet po bieżne omówienie podnoszonej przez autora problematyki jest w recenzji niemożliwe. Autor wskazuje na różnorodny sposób podejścia poszczególnych Izb SN do obu wskazanych zagadnień. Sygnalizowane w tekście problemy mają niezwykle istotne znaczenie praktyczne, a równocześnie są bardzo słabo rozpoznane przez doktrynę prawa. W. Sanetra analizuje też poglądy SN wobec orzeczeń TK stwierdzających zgodność aktu normatywnego z konstytucją oraz problem bezpośredniego stosowania konstytucji w kontekście akcesji do UE. W podsumowaniu Autor podkreśla niejednorodność stanowisk poszczególnych Izb SN związanych ze stosowaniem konstytucji, problemami, jakie rodzi w orzecznictwie ocena skutków wyroków TK, oraz sygnalizuje problemy, jakie mogą powstać w związku z kolizjami prawa krajowego i prawa wspólnotowego.

Andrzej Kabat w artykule „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego” przyjmuje, że bezpośrednie stosowanie konstytucji może polegać na stosowaniu samoistnym lub współstosowaniu przepisów konstytucji i innych aktów normatywnych. Autor odwołuje się w tym względzie do poglądów doktryny przytaczanych w artykule K. Działochy. NSA od początku swej działalności orzeczniczej odwołuje się do przepisów konstytucji. Opiera on na jej przepisach konkretne rozstrzygnięcia, a od 1995 r. również uchwały. A. Kabat cytuje wiele przykładów orzeczeń odwołujących się do przepisów konstytucji. Obszerna część opracowania została poświęcona przykładom współstosowania przez NSA konstytucji i innych aktów normatywnych. A. Kabat podkreśla, że praktyka stosowania konstytucji przez NSA była ukształtowana już przed 1997 r. Cytowane przez niego, bardzo interesujące, przykłady w pełni potwierdzają tę tezę. Zdaniem Autora, tak ukształtowana praktyka orzecznicza stanowiła dobrą podstawę do stosowania obecnie obowiązującej konstytucji. NSA już 12 października 1998 r. podjął uchwałę zawierającą podstawowe tezy dotyczące jej stosowania. Autor przytacza wiele aktualnych przykładów samoistnego stosowania konstytucji i stosowania jej wraz z innymi aktami normatywnymi. Cytowane w tekście orzeczenia stanowią materiał dla wielowątkowych refleksji nad problematyką stosowania konstytucji. Szczególnie interesujące są wypowiedzi NSA dokonywane na kanwie art. 217 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Autora, NSA stoi na stanowisku, zgodnie z którym sądy nie mogą odmówić zastosowania w konkretnej sprawie ustawy ze względu na jej ewentualną niekonstytucyjność, a w razie wątpliwości w tym zakresie powinny wystąpić z pytaniem prawnym do TK.

Możliwość odmowy stosowania odnosi się natomiast do aktów podstawowych. Podobnie jak w przypadku SN również w orzecznictwie NSA powstają problemy związane z oceną skutków orzeczeń TK. Autor przywołuje orzeczenia NSA wydane po stwierdzeniu przez TK tzw. pominięć prawodawczych. W tekście brak oceny tego typu orzeczeń, tymczasem sformułowany w nich pogląd, w myśl którego stwierdzenie przez TK pominięcia prawodawczego powoduje zmianę normatywną, jest kontrowersyjny.

Wojciech Kręcisław w artykule zatytułowanym „Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP” określa bezpośrednie stosowanie konstytucji w sposób podobny do K. Działochy. Autor wyraża też pogląd o niedopuszczalności odmowy stosowania przez sądy ustaw ze względu na ich ewentualną niekonstytucyjność. W tym względzie przywołuje argumenty podobne do podnoszonych przez A. Mączyńskiego i A. Łyszkowską. Autor podaje przykłady samoistnego stosowania przepisów konstytucji i liczne przykłady współstosowania jej przepisów. Interesujące są przykłady, w których poglądy sądów odbiegają od prezentowanego w doktrynie i orzecznictwie TK poglądów na temat stosowania konstytucji. Podobnie jak w przypadku orzecznictwa SN i NSA, również w orzecznictwie sądów powszechnych powstają problemy z oceną skutków orzeczeń TK. Najbardziej kontrowersyjne jest stosowanie przepisów uznanych za niekonstytucyjne, w stosunku do których TK oderczył utratę mocy obowiązującej. W opracowaniu Autor podkreśla wysoki poziom aktywności sądów w zakresie stosowania konstytucji.

W artykule „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym” P. Winczorek wyróżnia dwie sytuacje: odwołanie się do przepisów konstytucji przez Sejm działający *in pleno* lub za pośrednictwem swych organów, wówczas gdy powstaje wątpliwość, czy decyzje władcze Sejmu są zgodne z Konstytucją, oraz tzw. „kierownicze” stosowanie konstytucji, gdy Sejm czyni z jej przepisów kompetencyjną i proceduralną podstawę władczych decyzji. W zakresie pierwszej sytuacji Autor analizuje sporządzanie opinii w sprawach konstytucyjności aktów normatywnych zaskarżonych do TK i oceny konstytucyjności przedłożeń ustawodawczych. W zakresie drugiej sytuacji analizie poddany został sposób stosowania przepisów określających prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo interwencji w tok postępowania legislacyjnego, przebiegu tego postępowania. W ostatniej części artykułu P. Winczorek dokonuje oceny sejmowej praktyki opierając się na zasadach konstytucyjnych, które przywołuje w swym orzecznictwie TK. Opierając się na analizowanych przykładach P. Winczorek stwierdza, że polski ustawodawca nie w pełni przestrzega zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji, o czym świadczy m.in. orzecznictwo TK. Można wskazać przepisy konstytucji, które są stosowane prawidłowo, przepisy, których realizacja wzbudza wątpliwości, oraz takie, które na razie nie znalazły bezpośredniego zastosowania. Wśród tych ostatnich Autor wymienia art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że korekta ustawy po stwierdzeniu jej niekonstytucyjności w trybie kontroli prewencyjnej budzi wątpliwości w doktrynie. Dotyczy to m.in. udziału Senatu w tej procedurze. Ponadto praktyka — kształtująca się wprawdzie po złożeniu artykułu do druku — pokazuje, że problemy powstają, gdy marszałek

Sejmu nie przedkłada Prezydentowi RP opinii, o których mowa w art. 122 ust. 4 Konstytucji. Sytuacja taka wystąpiła na tle orzeczeń TK w sprawach sygn. akt Kp 1/04 i Kp 1/05. Problem ten ma głębsze znaczenie, gdyż niewykonywanie przez Sejm wyroków TK stanowi bardzo poważne zagrożenie dla bezpośredniego stosowania konstytucji<sup>2</sup>. Z tym problemem z kolei wiąże się kwestia tzw. zaniechań prawodawczych. Należałoby się zastanowić, gdzie tkwią źródła takiego stanu rzeczy i jak można mu przeciwdziałać.

Mariusz Maciuk i Ryszard Mojak w artykule „Stosowanie Konstytucji RP w działalności orzeczniczej Prezydenta” za punkt wyjścia swoich rozważań przyjmują ustrojową charakterystykę głowy państwa. Stosowanie konstytucji w zakresie uprawnień parlamentarnych autorzy dzielą na trzy grupy: związane wyborami, związane z arbitrażem politycznym, dotyczące ustawodawstwa. Analiza praktyki prowadzi autorów do konstatacji, że prezydent nie posiada skutecznych instrumentów wpływania na tryb funkcjonowania Sejmu, nawet gdy utracił on zdolność efektywnego działania. Wiele miejsca poświęcają też autorzy kompetencjom prezydenta w dziedzinie ustawodawstwa: wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej, podpisywaniu ustaw, kierowaniu ustaw do TK przed podpisaniem oraz wetu ustawodawczemu. Autorzy wskazują na zależności, jakie występują między aktywnością i skutecznością legislacyjną prezydenta a istniejącym układem politycznym w parlamencie. Na podstawie przytaczanych przykładów M. Maciuk i R. Mojak pozytywnie oceniają rozwiązanie pozwalające na wejście w życie ustawy z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów. Ocenę tę należałoby jednak zmodyfikować o przywoływane wcześniej przykłady zaistniałe już po złożeniu tekstu do druku. Wskazują one na wady regulacji art. 122 ust. 4. Odrębnej oceny wymagałby też całkowity brak aktywności prezydenta, gdy chodzi o składanie wniosków do TK w trybie kontroli następcej. Pojawia się pytanie, dlaczego Prezydent RP zobowiązany na mocy art. 126 ust. 2 Konstytucji do czuwania nad przestrzeganiem konstytucji w ogóle z tej kompetencji nie korzysta? Artykuł zawiera obszerną analizę wykonania kompetencji prezydenta w stosunku do Rady Ministrów w zakresie powoływania i przyjmowania dymisji. Zdaniem autorów, stosowanie przepisów konstytucji w tym zakresie rodzi problemy, gdy chodzi o desygnacje premiera i składanie dymisji rządu. Analizując praktykę funkcjonowania Rady Gabinetowej autorzy dochodzą do wniosku, że praktyka ustrojowa rozmija się z założeniami i konstytucyjną wizją tej instytucji. Omawiając działalność prawotwórczą prezydenta podkreślają, że nie powstały przesłanki do wydawania aktów ustawodawczych, natomiast w pozostałym zakresie są to jedne z aktywniejszych obszarów działania głowy państwa. W konkluzji M. Maciuk i R. Mojak stwierdzają m.in., że bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji wzmacnia i determinuje sposób wykonywania zadań prezydenta, wzmacnia jego pozycję ustrojową. Równocześnie postulują zmiany przepisów w zakresie arbitrażu prezydenckiego.

---

<sup>2</sup> Por. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 49 i n.

Z punktu widzenia celu opracowania, czyli przedstawienia praktyki stosowania przepisów konstytucji, szczególnie interesujący jest artykuł Aleksandra Proksy „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów”. Autor nie ogranicza się do podawania przykładów stosowania konstytucji, ale opisuje dokładnie kontekst normatywny i faktyczny tego procesu. Katalog analizowanych przez Autora problemów wykracza poza kwestie podnoszone tradycyjnie przy okazji doktrynalnych analiz dotyczących funkcjonowania rządu. Artykuł pokazuje przy okazji, że dla oceny praktyki działania rządu takie podejście jest konieczne. Trudno w recenzji odnieść się do wszystkich podnoszonych przez A. Proksę zagadnień. Na podkreślenie zasługuje analiza stosowania art. 161 Konstytucji w kontekście ustawy o Radzie Ministrów i ustawy o działach administracji rządowej. Istotne jest postawione przez autora pytanie o zakres związania prezydenta wnioskiem premiera o powołanie w skład rządu. Autor sporo miejsca poświęca dymisji rządu po wyborach i na tle analizowanych przykładów dochodzi do wniosku, że nie można jeszcze mówić o ukształtowanej praktyce na gruncie art. 162 Konstytucji. Ocena stosowania art. 123 Konstytucji wskazuje, że kompetencja do uznania rządowego projektu za pilny nie ma istotnego praktycznego znaczenia. Autor wskazuje, że pomimo istnienia odpowiednich regulacji nadal pewne problemy — z punktu widzenia konstytucyjnych standardów — wywołuje sposób wydawania i ogłaszania dziennika ustaw. W ostatniej części tekstu została obszernie przedstawiona praktyka wydawania przez rząd uchwał i przez premiera — zarządzeń.

Analiza konstytucyjnej praktyki zaprezentowana w niniejszym tomie poszerza wiedzę o funkcjonowaniu konstytucji. Okazuje się jednak, że praktyka ta nie jest jeszcze w wielu kwestiach ukształtowana. Formuła bezpośredniego stosowania konstytucji jest przydatna dla opisu i oceny funkcjonowania władzy ustawodawczej i wykonawczej. Natomiast otwarte pozostaje nadal pytanie: na ile jest ona przydatna dla funkcjonowania władzy sądowniczej. Nadal nie do końca wiadomo, czym stosowanie konstytucji różni się od jej bezpośredniego stosowania oraz jakie znaczenie normatywne należy przypisywać art. 8 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP.

Pomimo istnienia w polskiej teorii prawa rozbudowanej aparatury pojęciowej z zakresu wykładni i stosowania prawa, trudno mówić o jednolitości terminologicznej poszczególnych opracowań. Mowa jest w nich m.in. o „stosowaniu przepisów”, „stosowaniu norm” czy dokonywaniu wykładni, której rezultatem ma być określona norma. Abstrahowanie od teoretycznoprawnych ujęć normy prawnej i wykładni prawa nie ułatwia refleksji nad stosowaniem konstytucji. Dyskusyjne wydaje się też przenoszenie na płaszczyznę konstytucyjną ustaleń innych gałęzi prawa. Przykładem może być odwołanie się do ukształtowanej przez prawo międzynarodowe koncepcji norm samowynikających jako podstawy bezpośredniego stosowania konstytucji. Odwołanie takie ma dosyć ograniczony charakter, gdyż proces stosowania konstytucji jest zdeterminowany wieloma zasadami konstytucyjnymi, które w prawie międzynarodowym nie są brane pod uwagę.

Odpowiadając na pytanie o przydatność formuły z art. 8 ust. 2 dla sądowego stosowania przepisów konstytucji, należy stwierdzić, że ma ona duże znaczenie praktycz-

ne. Spowodowała przełom w świadomości prawnej sędziów, jeżeli chodzi o stosowanie konstytucji. Wprawdzie formuła ta rodzi też praktyczne problemy, np. związane z odmową stosowania przez sądy ustaw, jednak wynikają one w głównej mierze z niezrozumienia genezy i *ratio legis* zasady nadrzędności konstytucji. W sumie oddziaływanie art. 8 ust. 2 Konstytucji na dotychczasową praktykę sądową należy ocenić pozytywnie. Z drugiej jednak strony odwoływanie się do nakazu bezpośredniego stosowania konstytucji może zawęzić konstytucyjny dyskurs. W sądowym stosowaniu konstytucji, w szczególności gdy chodzi o prawa człowieka, najistotniejszy jest bowiem sposób określenia pozycji prawnej jednostki względem państwa oraz innych podmiotów prawa publicznego i prywatnego, a nie to, czy konstytucja ma być bezpośrednio zastosowana. Formuła z art. 8 ust. 2 jest tu dalece niewystarczająca, a stwierdzenie, że sąd powinien stosować przepisy konstytucji bezpośrednio, niewiele wyjaśnia. Opracowania zawarte w niniejszym tomie wskazują, że ani w doktrynie, ani w praktyce nie wypracowano jeszcze odpowiednich konstrukcji dogmatyczno-prawnych, pozwalających na określenie pozycji prawnej jednostki w oparciu o przepisy konstytucji. Należy jednak podzielić pogląd K. Działocha, że poczynione w niniejszym tomie ustalenia mogą stać się podstawą rozwiązań tych i innych kwestii spornych.

Piotr Tuleja

### *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*

POD RED. ANDRZEJA SZMYTA

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 188

Recenzowana praca należy do cyklu rozpraw — powstałych w ramach badań Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego — „Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, obejmujących pierwsze siedem lat funkcjonowania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (lata 1997–2004). Jak napisał kierownik naukowy projektu badawczego, Kazimierz Działocha, w pierwszym tomie owego cyklu: „celem badań było ustalenie i opisanie [...] najważniejszych problemów, jakie w p r a k t y c e wynikają ze s t o s o w a n i a zasad i podstawowych instytucji ustroju RP, ustanowionych w Konstytucji”<sup>1</sup>. Tytuł recenzowanej pracy nawiązuje więc wiernie do ogólnej koncepcji badań, co zresztą stwierdza również redaktor recenzowanego tomu w pierwszym jego zdaniu („niniejszy tom zawiera opracowania, poświęcone r e a l i z a c j i w p r a k t y c e przepisów Konstytucji, regulujących problematykę systemu źródeł prawa”).

<sup>1</sup> Por. *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, słowo „Od Redaktora”, s. 5 (podkr. P.S.).

Czytelnik poszczególnych tomów wspomnianego cyklu ma więc prawo podchodzić do nich z następującym nastawieniem: oto zasady i podstawowe instytucje Konstytucji z 1997 r. są już dostatecznie rozpoznane (mamy przecież już wiele opracowań monograficznych, komentarzy do Konstytucji RP, obfite czasopiśmiennictwo), natomiast lektura poszczególnych tomów ma przynieść odpowiedź, jak te zasady oraz instytucje funkcjonują. Wszelako lektura ta — przynajmniej recenzowanego tomu — nie do końca potwierdza takie założenie. Główny nurt zawartych w nim rozważań dotyczy bowiem nadal wykładni i doprecyzowania „zasad i instytucji” konstytucyjnych, a nie tego, jak funkcjonują one w praktyce. Dość wskazać, że rozdział dotyczący „ustawy w systemie źródeł prawa” nie powołuje się na choćby jeden przykład konkretnej ustawy, uchwalonej i opublikowanej w opisywanym siedmioleciu, a która byłaby przykładem jakiegoś zjawiska (np. rozmaitego charakteru ustaw, określonego stopnia ogólności regulacji ustawowej, konkretności jej adresatów). Dość wskazać dalej, że rozdział poświęcony „modelowi rozporządzenia w świetle konstytucji i p r a k t y k i” również nie powołuje ani jednego przykładu takiego aktu, też mogącego ilustrować jakieś przejawy praktyki (np. trafność czy nietrafność formułowania upoważnienia ustawowego). To samo dotyczy rozdziału o „aktach normatywnych wewnątrznie obowiązujących”, również niezawierającego ani jednego konkretnego przykładu (tu także analiza praktyki, np. w zakresie „podstawy ustawowej” do ich stanowienia, byłaby czymś nader oczekiwanym), a przecież i tutaj mamy do czynienia, w dostatecznej liczbie (? — i na to pytanie od Autora rozdziału można było oczekiwać odpowiedzi) z aktami publikowanymi w oficjalnych i ogólnie dostępnych organach promulgacyjnych. Najwięcej jeszcze przykładów konkretnych ustaw przytoczyła Autorka opracowania o „prawie miejscowym w konstytucyjnym systemie źródeł prawa”, choć właśnie tytuł rozdziału nie zapowiada czytelnikowi, że będzie się mógł dowiedzieć i o „praktyce” w tym zakresie. W tym rozdziale znajdziemy także przykłady konkretnych aktów prawa miejscowego. W rozdziałach dotyczących ustaw, rozporządzeń i aktów prawa wewnętrznego nie znajdziemy też żadnych ogólnych danych liczbowych, mogących wskazywać na rozmiary pewnych zjawisk w praktyce<sup>2</sup>.

Wydaje się, że wytłumaczenie powyższego stanu rzeczy tkwi w tym, że treści poszczególnych, konstytucyjnych „zasad i instytucji”, wcale nie są już ustalone, nadal kształtują się i nadal są *in statu nascendi*. W tych warunkach praktyka prawotwórcza nie tylko stosuje założenia konstytucyjne, ale przemożnie wpływa i kształtuje ich treść. Być może, siedmioletni okres obowiązywania „zasad i instytucji” jest zbyt krótki, aby doktryna mogła je dostatecznie wyjaśnić<sup>3</sup>. Być może, ich nowatorstwo (szczególnie właśnie w zakresie źródeł prawa<sup>4</sup>) występuje w tak wielkim nasileniu, że ciągle

<sup>2</sup> Prócz przypisu na s. 47 podającego, ile ustaw uchwalono w II, III i w połowie IV kadencji.

<sup>3</sup> Por. charakterystyczną konkluzję rozważań odnośnie do zagadnienia rozporządzeń, modyfikujących ustawy: „z d a j e się, że orzecznictwo TK [...] w ostatnich latach m o ż e zmierzać w tym kierunku.” (s.18).

<sup>4</sup> Osobiście nie znam konstytucji zawierającej, analogiczną do Rozdziału III Konstytucji RP, regulację „systemu źródeł prawa”.

szereg elementów treściowych jest nieustalonych. Być może, niedopowiedzenia konstytucyjne są tu zbyt liczne. W każdym razie — w mojej ocenie — recenzowany tom jest bardzo cennym wyjaśnieniem szeregu elementów treściowych „zasad i instytucji konstytucyjnych”, ale niewiele mówi o praktyce ich stosowania. Znajdziemy w nim wiele bardzo ważnych tez, ale o charakterze twierdzeń doktrynalnych (najistotniejsze uważam np. tezy dotyczące podziału materii między ustawą a rozporządzeniem, s. 77–79). Mogą one — i powinny — stać się np. istotnym argumentem w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego, są wyjściem naprzeciw trudnościom, z którymi konfrontowana jest praktyka prawotwórcza, ale nie są jednak tej praktyki wyrazem.

Do wyjaśnienia wskazanych elementów treściowych poszczególni autorzy odwołują się głównie i w bardzo szerokim zakresie do orzecznictwa TK, a także SN i NSA; to orzecznictwo tych instancji sądowych (o orzecznictwie TK jeden z autorów tomu wyraźnie pisze, iż posiada ono „prawotwórczy charakter”, por. s. 23 *in fine*) służy im jako podstawa wysuwania poszczególnych tez, ale odnosi się to do wykładni instytucji konstytucyjnych, a nie ich stosowania. Należy też na wstępie zauważyć, że przedmiot recenzowanej pracy jest na tyle jednolity, że jej podział na rozdziały nie mógł doprowadzić do dychotomicznego podziału materii i jej czytelnik musi liczyć się nie tyle może z powtarzaniem się poszczególnych autorów, ile raczej z wyjaśnianiem poszczególnych aspektów tego samego zagadnienia w kilku rozdziałach i z tym, że całościowy obraz nawet p o s z c z e g ó l n y c h źródeł prawa będzie mógł wynieść dopiero po przestudiowaniu całości pracy.

Generalną ocenę konstytucyjnej konstrukcji systemu źródeł prawa przynosi — otwierające recenzowany tom — opracowanie „Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i w praktyce”, będący — jak to stwierdzono w słowie od redaktora — opracowaniem o wiodącym znaczeniu i (jeżeli trafnie odczytuję sens nader zawilego zdania) klamrą spinającą cały tom (s. 6). Autor, po spreeczowaniu idei „zamknięcia systemu prawa powszechnie obowiązującego”<sup>5</sup>, przeprowadza analizę praktyki w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym tej idei, z generalnym celem dokonania jej oceny. Trzeba powiedzieć, że w swej ocenie jest sędzią nader wyrozumiałym. W analizie aspektu przedmiotowego nie uznaje za sprzeczne z ideą „zamknięcia” ani praktyki wydawania rozporządzeń modyfikujących ustawy (s. 16–18), ani też praktyki subdelegacji (s. 18–19). Uzasadnienia dla obu tych stanowisk nie są do końca bezdyskusyjne, ale Autor aprobeuje w tych kwestiach stosowane orzecznictwo TK. Z pewnym niepokojem natomiast — tak to odczytuję — wskazuje na wzrost prawotwórczej roli orzeczeń TK, zwłaszcza orzeczeń interpretacyjnych, „reanimacyjnych” i wskazujących na zaniechania ustawodawcze, które ocenia jako „daleko idące uszczuplenie kompetencji ustawodawcy” (s. 24). W analizie aspektu pod-

<sup>5</sup> Czytelnikowi brakuje tu jednak analizy jeszcze bardziej podstawowego zagadnienia, tj. rozumienia w praktyce samego pojęcia „źródło prawa”; a więc jakiego rodzaju regulacje praktyka rozumie jako „stano-wie-nie-prawa”. Na ile dominuje tu rozumienie materialne, a na ile praktyka zadawała się podejściem czysto formalnym (konstytucyjną nazwą aktu lub spełnieniem określonych wymogów proceduralnych)?

miotowego z równą aprobatą relacjonuje sprawę rozwiązania przez TK kompetencji prawotwórczych organów NBP i PKW. Odrębnym nurtem są rozważania nad problemem relacji „zamknięcia źródeł prawa” do prawa UE. Oceniając zaś generalnie praktykę stanowienia prawa Autor dochodzi do przekonania, że pewne odstępstwa od konstrukcji konstytucyjnej nie osiągnęły — jak stwierdza to obrazowo — „masy krytycznej”, zmuszającej do generalnego odstępstwa od niej. Również przystąpienie Polski do UE, z jej traktatowymi regulacjami w kwestii prawa wspólnotowego, też nie prowadzi do „destrukcji systemu [źródeł prawa], wbrew postanowieniom Konstytucji” (s. 33 i 34).

W „klamrze”, stworzonej przez powyższe studium, pozostają opracowania poświęcone ustawie<sup>6</sup>, rozporządzeniu, aktom prawa wewnętrznego i aktom prawa miejscowego. Rekonstrukcja poszczególnych elementów tych źródeł prawa nie odbiega od ustaleń opracowania „wiodącego”, choć jest oczywiście znacznie obszerniejsza. Nie inne są również oceny. W opracowaniu poświęconym ustawie wskazano jednak na nadmierny pragmatyzm rozwiązań konstytucyjnych (s. 46), który mocno wpłynął na rozwiązania, zwłaszcza dotyczące ustaw, gdzie — jak to, wydaje się, sugerują autorzy — przyjęto najszerzej ideę kontynuacji stanu przedkonstytucyjnego. Wszelako nie do końca, gdyż sami wskazują na istotne przeobrażenie w rozumieniu zakresu materii ustawodawczych dokonane przez TK na tle aktualnej Konstytucji RP. Z kolei obszernie rozważania autorów nad „głębokością” ustawodawstwa przynoszą ważne ustalenia dla idei „wyłącznieści ustawy” i materii nią obejmowanej. Osobiście zabrakło mi w tym rozdziale uwag odnośnie do — wydawałoby się bezspornego — aspektu ustawy, jakim jest jej „normatywny charakter” (cecha oczywiście uwzględniana w przyjętej definicji ustawy, por. s. 47). Jak cechę tę rozumieją autorzy, bo w ślad za tym pojawiają się przecież oceny odnośnie do dopuszczalności pewnych „ustaw”. Czy tylko jako akty „generalne” i „abstrakcyjne”? I jak rozumieją jedną i drugą cechę? Czy dopuszczają również stanowienie ustaw „indywidualnych, choć abstrakcyjnych” oraz „generalnych, choć jednocześnie konkretnych”? Czy za dopuszczalny przejaw ustawodawstwa uznają np. ustawy o utworzeniu szkoły wyższej, utworzeniu parku narodowego, województwa? Jak oceniają np. ustawę z 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy Program zwalczania chorób nowotworowych” (Dz.U. Nr 143, poz. 1200) lub ustawę z 4 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba” w latach 2006–2010 (Dz.U. Nr 94 poz. 784)? A jak ustawę z 29 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, nie mówiąc już o ustawie budżetowej, którą inny autor recenzowanego tomu ocenia jako „akt tylko udający ustawę” (s. 105)? Na czym polega ich normatywny charakter? Czy mogą one bez ograniczeń derogować inne ustawy (także na zasadzie „zwykłej” *lex posterior*)? Czy więc obok pewnych „kategorii” ustaw — o których wspominają autorzy

<sup>6</sup> Przed opracowaniem, dotyczącym ustawy, znajduje się opracowanie dotyczące możliwości uchwalania „ustaw konstytucyjnych”. Z oczywistych względów nie może ono analizować praktyki zmian konstytucyjnych. W swej analizie dogmatycznej Autor dochodzi do trafnego wniosku o niedopuszczalności stanowienia, obok „ustaw o zmianie konstytucji”, także „ustaw konstytucyjnych” (s. 42).

(jako kategorii przewidzianych przez przepisy konstytucyjne, por. s. 49/50) — nie można dostrzec w praktyce kształtowania się pewnej „typologii” ustaw i czy nie należy wysunąć postulatu ich konstytucyjnego unormowania (sformalizowania), aby zachować zgodność z zasadą podziału władzy?

Choć i w konstrukcji „rozporządzenia” również w wyraźny sposób przebijają się elementy kontynuacji ustaleń przedkonstytucyjnych, to jednak słusznie w rozdziale ich dotyczącym zwrócono uwagę na modyfikacje konstytucyjne o poważniejszym, niż w wypadku ustaw, charakterze. Za bardzo ważne uznałbym w nim rozważania dotyczące tzw. „programu legislacyjnego”, który tworzą wspólnie ustawa i związane z nią rozporządzenia i w związku z czym uznania, że oba te akty normatywne mają s w o j e o d r ę b n e przedmioty regulacji (s. 77/78). Autorka rozdziału nie tyle jednak określa bliżej ów przedmiot regulacji rozporządzeń, ile wskazuje na dwa typy przesłanek: pragmatyczne i wynikające z pozycji ustawy, mogące służyć jego określeniu. Z tych pierwszych wynika ograniczenie przedmiotu rozporządzeń do spraw drugorzędnych, organizacyjnych, technicznych i wymagających częstych zmian (tu uwaga na marginesie, ale jak się wydaje ważna: czy spójnik „i” wskazuje tu na koniunkcję tego wyliczenia?). Co do tych drugich, to Autorka (niejako uzupełniając rozważania rozdziału o ustawie) podkreśla, że zwłaszcza instytucja „wytycznych dotyczących treści rozporządzenia” wymusza wysoki stopień szczegółowości ustaw (s. 79). Mamy więc tu częściowe nakładanie się przesłanek pragmatycznych i ustrojowych.

Funkcjonalny związek rozporządzeń z ustawami sprawia, że — zdaniem niżej podpisanego — niejasności co do normatywnego charakteru rozporządzeń (w klasycznym znaczeniu aktów generalnych i abstrakcyjnych) wydają się mniejsze. Niemniej jednak w omawianym rozdziale znajdziemy też wskazania na „nieklasyczne” rozporządzenia (s. 87/88)<sup>7</sup> lub zaznaczenie zjawiska „niejednorodności” rozporządzeń (s. 92). Czy wobec tego nie należałoby postulować rezygnacji ze stosowania tej nazwy dla tych innych „rozporządzeń”, a także dla „rozporządzeń” o wyraźnym charakterze aktów stosowania prawa, zwłaszcza dla tzw. rozporządzeń „dystrybucyjnych” oraz aktów wprowadzających stany wyjątkowe, a zwłaszcza rezygnacji z upoważniania do wydawania „rozporządzeń”, gdy w istocie mamy do czynienia z wymogiem dokonania pewnej regulacji o charakterze wewnętrznie obowiązującej (tu wywody Autorki zbiegają się z wywodami z pierwszego opracowania, por. tam s. 29). Powstaje w ogóle pytanie, czy to ostatnie zjawisko jest przejawem praktyki (legislacyjnej) zgodnej z Konstytucją RP. W tym kontekście teza, że pewne „rozporządzenia” nie podlegają kontroli TK (s. 89) wymagałaby istotnego rozwinienia<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Szkoda, że zabrakło przykładów konkretnych tego rodzaju rozporządzeń, tudzież informacji o skali zjawiska. Tym niemniej z ogólnych informacji Autorki o praktyce (s. 92) wynika, że upoważnienia do wydawania rozporządzeń zawierają aktualnie prawie wszystkie „typowe” ustawy (oprócz ustaw nowelizujących i ratyfikacyjnych).

<sup>8</sup> Jeśli np. ustawa upoważniła do określenia w rozporządzeniu wzoru np. formularza typu A, a rozporządzenie ustala również formularze typu B i C — czy TK nie może orzekać o przekroczeniu granic upoważnienia?

Zagadnienie aktów normatywnych wewnętrznie obowiązujących — będące treścią następnego rozdziału książki — wykazuje bodajże najwięcej nowych elementów wobec stanu przedkonstytucyjnego. Elementy te (nazwa, podstawa wydawania, źródło decyzji, kontrola) wskazane są w art. 93 Konstytucji. Autor tego rozdziału słusznie analizuje je w ścisłym związku z systemem źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, stawiając zasadnicze pytanie, czy ta grupa aktów normatywnych jest „kolejną formą ograniczania działań administracji” czy też (niejako przeciwnie) — „pewną rekompensatą dla niej, związaną z daleko posuniętymi rygorami, odnoszącymi się do rozporządzeń” (s. 98). Zabrakło tu natomiast bardziej szczegółowych rozważań odnośnie do przedmiotu prawotwórstwa wewnętrznego oraz wiążących się z tym rozważań jego rozgraniczenia od przedmiotu rozporządzeń.

Odnosząc się z kolei do praktyki tego rodzaju działalności prawotwórczej, Autor wskazuje najpierw na znaczenie — w sumie dość ambiwalentne — znanego rozporządzenia w sprawie „zasad techniki prawodawczej”, a następnie szczegółowo analizuje stosowne orzecznictwo TK i NSA (w tym zakresie znowu wywody te należy konfrontować z wywodami z innych rozdziałów książki). Jak już wzmiankowano wcześniej, rozdział nie uwzględnia analizy konkretnych aktów normatywnych tego charakteru, przynajmniej publikowanych, których jest niemało. Bez tego nie sposób odpowiedzieć na postawione wcześniej pytanie o rolę aktów prawa wewnętrznego. Na szczególne zaś zbadanie zasługuje kwestia, czy owe akty „wewnętrzne” nie wykazują jednak, pośrednio, pewnego wpływu na sytuację prawną podmiotów „zewnętrznych”. Ciekaw jestem, jakby Autor ocenił np. zarządzenie nr 19 ministra kultury z 12 października 2001 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły i placówki artystycznej (Dz.Urz. MK nr 12, poz. 29), lub zarządzenie tegoż ministra nr 48 z 26 lipca 2002 r. w sprawie k r y t e r i ó w i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli publicznych szkół artystycznych... (Dz.Urz. MK nr 4, poz. 57)

Autorka opracowania, dotyczącego prawa miejscowego, oparła swój wywód na tezie, że prawo miejscowe to tylko przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym i że głównie na tym polega reforma konstytucyjna w tym zakresie (najwyraźniej na s. 110, por. również s.121). Skrupulatnie referuje jednak również poglądy przeciwne, tj. uznające dopuszczalność stanowienia prawa miejscowego o charakterze wewnętrznym. Wydaje się jednak, że jej teza nie znajduje poparcia w — rozpatrywanych łącznie — art. 87 ust. 2 i 94, a także 169 ust. 4 Konstytucji, oraz w art. 93, któremu przecież przypisuje się charakter „paradygmatyczny”. Jest to też opracowanie, które obejmuje najszerszy zakres analizowanej praktyki ustrojowej i licznych zagadnień prawnych pojawiających się w toku tej analizy, zwłaszcza podstawy prawnej wydawania przepisów miejscowych, różnic między przepisami wydawanymi przez organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej czy nawet samej „normatywności” tych aktów. Autorka zajmuje się również sprawą hierarchii aktów prawa miejscowego; ciekawy jest tu pogląd o nadrzędności aktów prawa stanowionych przez organy samorządowe nad aktami stanowionymi przez organy administracji rządowej.

Kolejny rozdział pracy, dotyczący aktów normatywnych w stanach nadzwyczajnych, siłą rzeczy ma — na szczęście! — charakter czysto dogmatyczny, bez uwzględniania praktyki w tym zakresie. Zabrakło tu może uwag o specyfice „normatywności” aktów (rozporządzeń), wprowadzających określony stan nadzwyczajny. Dotyczy to w szczególności aktów (autorstwa rozmaitych organów) wprowadzających pewne elementy „stanu klęski żywiołowej”. Pozytywnie została oceniona, w następnym rozdziale, regulacja sprawy publikacji aktów normatywnych w Polsce. Pewne zastrzeżenia u Autora rozdziału budzi tylko regulacja publikacji umów międzynarodowych. Ostatni rozdział pracy poświęcony jest zagadnieniu dostosowania systemu źródeł prawa do wymogów konstytucyjnych, co w złożony sposób uregulowane zostało w konstytucyjnych przepisach przejściowych. Ten ostatni rozdział w bardzo wymowny sposób podkreśla wszechstronność opracowań problematyki źródeł prawa w recenzowanym tomie.

Recenzowaną pozycję należy więc w sumie ocenić jako ważny krok w dyskusji dotyczącej systemu źródeł prawa, reasumujący jej dotychczasowe osiągnięcia, ale i otwierający nowy jej etap, gdyż trudno jest uznać sprawę za w pełni wyjaśnioną, i że praktyka dysponuje już niespornymi dyrektywami w tym zakresie.

*Paweł Sarnecki*

### *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*

POD RED. WIESŁAWA SKRZYDŁY

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 158

1. Recenzowana książka jest trzecią z kolei<sup>1</sup> — wydaną przez Wydawnictwo Sejmowe — publikacją powstałą w ramach projektu badawczego finansowanego przez Komitet Badań Naukowych, a kierowanego przez Kazimierza Działochę. Zawarte w niej rozważania i uwagi potwierdzają trafność podjęcia wysiłku badawczego, ale także uzasadniają jego kontynuowanie.

Książka jest opracowaniem zbiorowym. Składa się z dziesięciu artykułów (nie licząc wstępu), poświęconych problemom władzy sądowniczej. Koncentruje się przede wszystkim na kwestiach organizacyjnych. Zupełnie pominięto natomiast — i chyba szkoda — kwestie chociażby statusu prawnego sędziego, mimo iż problem ten wiąże się ściśle z organizacją sądów i sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

---

<sup>1</sup> Dwie pierwsze to: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005; oraz *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmęta, Warszawa 2005.

Niewątpliwą zaletą książki jest zaprezentowanie poszczególnych problemów ustrojowych na tle praktyki. Pozwala to w sposób najbardziej właściwy dokonać oceny rozwiązań konstytucyjnych dotyczących sądów i trybunałów. W zasadzie we wszystkich artykułach autorzy wskazali niedostatki obecnych rozwiązań normatywnych, przedstawiając niekiedy nawet wprost postulaty dotyczące zmian treści przepisów ustawy zasadniczej (np. s. 155). Zapewne na tę ocenę rozwiązań konstytucyjnych — w interesującym nas zakresie — pozostaje okoliczność, że przepisy dotyczące sądów i trybunałów, w ich obecnym ujęciu, stanowią pierwsze całościowe ujęcie tych zagadnień po transformacji ustrojowej. Tym samym nie było wcześniej możliwości ich konfrontacji z praktyką, jak to miało miejsce w przypadku przepisów dotyczących relacji władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, zwartych chociażby w Małej Konstytucji z 17 X 1992 r.

2. Książkę rozpoczyna artykuł redaktora tomu Wiesława Skrzydły „Charakterystyka zmian w dziedzinie władzy sądowniczej, ich zakres i znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki i funkcjonowania państwa”. Zwrócono w nim uwagę na tendencje do poszerzania, od początku lat osiemdziesiątych XX w., właściwości sądów w ustawodawstwie i wykreowanie nowych organów należących do władzy sądowniczej. Zapewne można byłoby znaleźć różnice w tym procesie. Zmiany organizacyjne, przynajmniej lat osiemdziesiątych, postrzegane być powinny głównie jako poszukiwanie dróg wyjścia z niewątpliwego stanu deficytu sądowej ochrony jednostki przed działaniami państwa czasów PRL. Lata dziewięćdziesiąte sprzyjały natomiast absolutyzacji instytucji prawnych, niekiedy prowadząc do ich zniekształcenia. Słusznie podkreślono w artykule dążenie ustawodawcy do realizacji w polskim wymiarze sprawiedliwości zasady pełnej właściwości sądów w zakresie rozpoznawania i rozstrzygania wszelkich sporów prawnych. Wskazano równocześnie na zagrożenia wynikające z daleko posuniętego poszerzenia kognicji sądów oraz niezadowalającego stanu realizacji konstytucyjnego prawa do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Trafnie zaprezentowano przyczyny braku prestiżu polskiego wymiaru sprawiedliwości. Zwrócono również uwagę na nowe przesłanki dokonywania zmian we władzy sądowniczej związane z akcesją Polski do struktur UE. Wskazano na problem braku wyraźnego rozdzielenia właściwości kompetencyjnej SN i NSA, a także na potrzebę nowego spojrzenia na skargę konstytucyjną jako mechanizmu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

3. Artykuł autorstwa Leszka Garlickiego „Sąd Najwyższy — regulacja konstytucyjna i praktyka” stanowi analizę skutków prawnych wynikających z nowych rozwiązań ustrojowych dotyczących SN oraz kształtujących się linii orzeczniczych tego sądu na tle postanowień Konstytucji z 1997 r. Zwrócono uwagę na szersze rozwinięcie w ustawie zasadniczej problemów dotyczących Sądu Najwyższego oraz podstaw organizacji wewnętrznej i zasad jego działania na tle nowej ustawy o SN z listopada 2002 r.

Trafnie wskazano, że art. 183 ust. 1 Konstytucji — powierzający Sądowi Najwyższemu nadzór nad orzekaniem przez sądy — stanowi wyjątek od zasady podległości

sędziów jedynie konstytucji i ustawom. Autor widzi w tym przepisie również podstawę do podejmowania przez SN abstrakcyjnych uchwał interpretacyjnych, z zastrzeżeniem jednak, że nie mogłyby one przekształcać się w formę stanowienia prawa (s. 17).

Analizując środki nadzoru orzeczniczego nad indywidualnymi sprawami, śladem również orzecznictwa TK, podkreślono brak istnienia konstytucyjnego prawa do trzeciej instancji w postępowaniu sądowym. Autor wskazał również przykłady różnic w ocenie konstytucyjności praktyki rozpatrywania kasacji, jakie miały miejsce między SN a TK. Zaprezentowano argumenty także w innym sporze — jaki toczyły oba te organy — a mianowicie sprawę samodzielnego orzekania przez sądy o niekonstytucyjności ustaw oraz związania ich orzeczeniami TK. W pełni zgadzam się z Autorem, że w demokratycznym państwie prawa z obowiązującą zasadą legalizmu, nie można zignorować jednoznacznie określonej wyłączności TK do orzekania o konstytucyjności ustaw (art. 188 pkt 1) oraz wyrażonej wprost w ustawie zasadniczej zasady podległości sędziów ustawom (art. 178 ust. 1).

Chciałbym natomiast podnieść problem — a ze względu na ramy recenzji pozo- stawić go raczej otwartym — możliwości rozstrzygania ewentualnego sporu kompetencyjnego między SN a NSA (jak i ewentualnie TK) w ramach instytucji sporów kompetencyjnych w rozumieniu art. 189 Konstytucji<sup>2</sup>. Problem ten należałoby oczywiście rozważyć na tle autonomii organów władzy sądowniczej. Obszerne ujęcie w Konstytucji sporu kompetencyjnego między „centralnymi konstytucyjnymi organami państwa” daje — moim zdaniem — pewne możliwości. Tym samym widziałbym tu pewną rolę dla TK i — jak się wydaje odmiennie do Autora — nie tylko w ramach skargi konstytucyjnej (s. 29).

4. Sądownictwu powszechnemu poświęcony jest artykuł Jerzego Jaskierni „Sądownictwo powszechne — założenia konstytucyjne i reforma dostosowawcza”. Autor przeprowadza analizę treści przepisów konstytucyjnych opartą głównie o wykładnię językową, a także zderza jej wyniki ze zmianami wprowadzanymi przez ustawodawcę do systemu prawa. Szeroko prezentuje również różne poglądy doktryny, nie tylko prawa konstytucyjnego, a także wypowiedzi orzecnicze.

Należy się zgodzić ze spostrzeżeniem, że zasada podziału władzy ujęta w Konstytucji RP została wprowadzona w „bardzo tradycyjnej postaci” (s. 34). Trafna jest także konstatacja, że art. 178 ust. 1 nie stanowi podstawy do wyprowadzenia z niego normy kompetencyjnej dla sądów i jest on rozwiązaniem statuującym granice niezawisłości sędziowskiej (s. 36).

Bardzo ciekawie przedstawiono problem wykładni art. 177 Konstytucji, szczególnie w kontekście jego efektu derogacyjnego w stosunku do przedkonstytucyjnych rozwiązań ustawowych dotyczących właściwości rzeczowej sądów powszechnych (s. 41–43), kwestii wymogu wyroku jako formy rozstrzygnięcia sądu przesądzającego

---

<sup>2</sup> Por. także uwagę 2 do art. 53 ustawy o TK: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcinski, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 177.

o winie skazanego (s. 43–44), doręczania pism procesowych (s. 44–45), odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (s. 45–46), czy konstytucyjności instytucji świadka *incognito* (s. 46–47). Na tle tego ostatniego problemu można byłoby poczynić pewną uwagę. Autor wskazuje na problem konstytucyjności rozwiązań ustawowych dotyczących świadka *incognito*, zauważając trafnie, że ustawodawca zobligowany jest do takiego ukształtowania odpowiednich instrumentów prawnych, by mieściły się w konstytucyjnym porządku normatywnym. Nie przywołuje jednak, jaki byłby odpowiedni wzorzec oceny konstytucyjności tychże przepisów — art. 42 czy też kolejna zasada wyprowadzona z art. 2.

W pełni należy zgodzić się z krytyczną oceną Autora co do trafności postanowienia SN z maja 1998 r. odnoszącego się do skutków wejścia w życie Konstytucji (s. 47–48). Podzielam te uwagi, które dotyczą niebezpieczeństw wynikających z poszerzania kognicji sądów i związanym z tym problemem przeciążenia sądów i przewlekłości postępowania (s. 50–51). Bardziej ostrożnie podchodziłbym natomiast do oceny konieczności poszerzania kognicji sądów w Polsce w świetle standardów prawnomiedzynarodowych. Wydaje mi się, że Konstytucja RP nazbyt pochopnie wprowadziła wyższe standardy dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz prawa do sądu niż to wynika z wiążących Polskę umów międzynarodowych. W tym sensie bliższe są mi tu krytyczne uwagi prezentowane ostatnio przez Adama Zielińskiego<sup>3</sup>.

Na tle omawianego tu artykułu chciałbym również podnieść jeszcze jedną uwagę. Kwestia urzeczywistnienia w ustawach prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu (art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) wymaga — oprócz tych elementów, które tak trafnie obszernie zostały zaprezentowane — jeszcze oceny ustawodawstwa z punktu widzenia wymogów dotyczących osób, którym może być powierzona sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Ten problem wymagałby oczywiście prowadzenia odrębnych badań i zapewne oddzielnego artykułu w tym tonie. Pewne problemy — jakie wiążą się regulacjami konstytucyjnymi — zostały już nawet zarysowane w doktrynie<sup>4</sup>.

5. Konstytucyjnym aspektem sądownictwa administracyjnego poświecony jest artykuł Ewy Gdulewicz „Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP, ustawach i praktyce (wybrane zagadnienia)”. Przedstawiono w nim problemy związane z konstytucjonalizacją zasady dwuizbowości sądownictwa administracyjnego oraz skonkretyzowaniem norm ustawy zasadniczej w ustawodawstwie reformującym sądownictwo administracyjne. Poruszono problem przenoszenia sędziów „dawnego” NSA na stanowisko sędziów w wojewódzkich sądach administracyjnych (s. 59), wskazano na usprawnienie pracy sądów administracyjnych i skrócenie czasu rozpatrywania w nich

<sup>3</sup> A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11, s. 3–16.

<sup>4</sup> Zob. np. L. Garlicki, uwaga 4 do art. 182, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999–2003, s. 2–3, czy M. Zubik: *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 6–7.

spraw m. in. dzięki wprowadzeniu nowych instytucji procesowych (s. 60–63). Zasygnalizowano również kwestię oceny konstytucyjności sposobu ukształtowania w ustawach instytucji skargi kasacyjnej i modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (s. 66).

Bardzo ciekawie zaprezentowano problem wysokiego wskaźnika wadliwych skarg kasacyjnych zawierających braki formalne. Jako przyczyny wskazano tu zarówno wysokie sformalizowanie przepisów o skardze, jak i brak należytej staranności pełnomocników w ich sporządzaniu (s. 63–66). Nadmienić można, że z podobnym zjawiskiem mieliśmy do czynienia po wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego skargi konstytucyjnej, obwarowanej licznymi ograniczeniami i wymogami formalnymi. Z czasem jednak poprawność formułowania skarg konstytucyjnych znacznie się poprawiła. Można zatem domniemywać, przynajmniej na tyle, na ile można mówić o podobieństwie obu skarg, że z podobnym zjawiskiem będziemy mieli do czynienia w przypadku skargi kasacyjnej.

Bardzo pouczające jest również przedstawienie uwag, niekiedy ujmowanych w alarmistycznym i skrajnie pesymistycznym tonie, które podnoszone były w doktrynie przed reformą sądownictwa administracyjnego w zderzeniu z tendencjami, jakie ujawniły się w rzeczywistości po reformie (zob. np. s. 60 i przypis 21).

6. Artykuł Jerzego Stelmasiaka „Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na działalność administracji publicznej” — napisany dość zawiłym językiem — poświęcony jest analizie wybranych problemów wzajemnych relacji między orzecznictwem sądów administracyjnych i kształtowanymi w nich poglądami a działalnością organów administracji publicznej. Temat artykułu nakreślono bardzo szeroko i ambitnie. Opracowanie oparto na przykładach nazbyt dowolnie wybranych z orzecznictwa. W zasadzie pozbawione jest ono szerszych uogólnień czy konkluzji dotyczących wpływu sądów administracyjnych na działalność organów administracyjnych.

Autor bardzo ciekawie prezentuje natomiast problem podległości sędziów sądów administracyjnych jedynie konstytucji i ustawom oraz wynikającymi stąd konsekwencjami dla procesu wydawania decyzji przez organy administracyjne, które związane są całym obowiązującym prawem oraz — w ramach kontroli sądowej decyzji administracyjnych — orzeczeniami sądów (s. 67–69). Zaprezentowano ustalenia sądów administracyjnych dotyczące możliwości nakładania aktami prawa miejscowego ograniczeń o charakterze administracyjnym, warunków postępowania wojewodów w ramach rozstrzygnięć nadzorczych wobec uchwał gmin (s. 69–71), czy wiele dość szczegółowych problemów, jak np. udostępniania odpisów i kserokopii dokumentów (s. 71–72), postępowania w sprawach dotyczących referendum gminnego (s. 73), dekoncentracji zewnętrznej i wewnętrznej (s. 73–74). Wskazano również na konsekwencje wynikające z kształtowania się prawa sędziowskiego w orzecznictwie sądów administracyjnych w przypadku ustabilizowania się jednolitej bądź zróżnicowanej linii orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA (s. 75–76). Zasygnalizowano także problem wpływu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na działalność organów administracji publicznej (s. 77–78).

7. Krajowej Radzie Sądownictwa poświęcony został artykuł Andrzeja Bałabana „Krajowa Rada Sądownictwa — regulacja konstytucyjna i rola w systemie władzy sądowniczej”. Zostały w nim zaprezentowane różne stanowiska doktryny i TK dotyczące oceny ustrojowej roli i znaczenia KRS (s. 79–82). Autor analizuje ewolucję rozwiązań normatywnych dotyczących tego organu (s. 83–85), a także omawia jego działalność (s. 85–86). Trafnie zakwestionowano zasadność poglądu, jakoby KRS była reprezentacją samorządu sędziowskiego (s. 86–87), czy odmawiającego Radzie charakteru organu państwowego (s. 87). Mam natomiast wątpliwości odnośnie do prawdziwości tezy, że po wejściu Polski do UE sądy mogą samodzielnie pomijać („odrzucać” — jak to zostało wskazane w artykule) m.in. Konstytucję RP jako podstawę orzekania w związku z bezpośrednim stosowaniem prawa wspólnotowego (s. 86). Nie jest jasne, na czym Autor oparł swoje rozumowanie. Nie przedstawił bowiem bliższego uzasadnienia tej tezy.

8. Kolejny artykuł autorstwa Janusza Trzcíńskiego zatytułowany jest „Trybunał Konstytucyjny — regulacja konstytucyjna i praktyka”. Autor kwestionuje prawdziwość tezy głoszącej, że TK jest organem władzy sądowniczej. Postuluje odejść od sytuowania Trybunału w obrębie tej władzy. Klasyfikuje działalność orzeczniczą sądu konstytucyjnego jako szczególnego rodzaju kontrolę państwową (s. 89–93). Autor prezentuje różne typy rozstrzygnięć trybunalskich, w jakich są one ujmowane (s. 93 i n.). Trafnie polemizuje z krytyką wydawania przez TK tzw. orzeczeń interpretacyjnych (s. 95–97). W pełni zgadzam się również ze stanowiskiem Autora odmawiającym TK możliwości ujmowania swoich orzeczeń w postaci tzw. wyroków aplikacyjnych, w których Trybunał wskazuje jednostkowe czynności, jakie mają być podjęte przez konkretne organy państwa.

Wydaje mi się, że językowe brzmienie art. 190 ust. 3 Konstytucji nie wyłącza — samo przez się — dopuszczalności określenia przez Trybunał wcześniejszego, niż dzień publikacji wyroku, dnia wejścia jego w życie (brak takiej możliwości wskazano w artykule, s. 99). Takie ograniczenie możliwe jest do wyinterpretowania, co najwyżej przy uwzględnieniu ogólnych zasad dotyczących modelu skutków orzeczeń, jakie przyjęto dla polskiego sądu konstytucyjnego oraz przy wąskim odczytaniu treści art. 190 ust. 4 Konstytucji. W takim bowiem przypadku rzeczywiście trudno byłoby uzasadnić sytuację, w której Trybunał określiłby wsteczne wejście w życie swojego wyroku. W pełni natomiast zgadzam się z tezą o braku obecnie podstaw normatywnych dla rozstrzygania przez TK o „odżyciu przepisów” w wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ich uchylających lub modyfikujących (art. 102–103), a także uwagą o konieczności uregulowania tego zagadnienia w ustawie zasadniczej.

9. Piotr Tuleja i Marian Grzybowski poświęcili swój artykuł „Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa” jednej z form wszczęcia postępowań przed TK w sprawie badania hierarchicznej zgodności norm. W pełni zgadzam się z tezami, w których autorzy opowiadają się za szerokim podejściem — oczywiście w granicach dopuszczalnych zasadami wykładni tekstu ustawy zasadniczej — do interpretowania rozwiązań konstytucyjnych wyznaczających zakres

przedmiotowy kognicji Trybunału<sup>5</sup>. Bardzo dużą zaletą opracowania jest wskazanie tych rozbieżności orzecznictwa TK, które dotyczą oceny spełnienia formalnych przesłanek warunkujących merytoryczne rozpatrzenia skargi konstytucyjnej. Nie sposób w recenzji odnieść się do wielu omawianych w artykule kwestii. W tym miejscu pragnę wskazać jedynie sprawę bardziej ogólną. Wydaje mi się, że wiele niekonsekwencji w dotychczasowym dorobku TK wynika z postrzegania sądu konstytucyjnego jako panaceum na całe zło w państwie. Wówczas swoim orzeczeniom Trybunał stara się nadawać charakter leku, aplikowanego w konkretnej sprawie. Odejście od abstrakcyjnego modelu orzekania o hierarchicznej zgodności norm, na rzecz dopasowywania wywodów — tak jakbyśmy mieli do czynienia z orzekaniem nie tyle na tle, ale w konkretnej sprawie — musi nieuchronnie prowadzić do niezrozumiałych czasami zmian stanowiska TK. Przy takim podejściu, w przypadku orzekania o spełnieniu przesłanek formalnych przez daną skargę konstytucyjną, rodzi się podejrzenie, że ocena w ramach wstępnego jej rozpoznania opiera się głównie na kryterium „ciekawej sprawy”. Choć jestem zwolennikiem koncepcji wyposażenia Trybunału w swobodną ocenę doboru rozpatrywania skarg konstytucyjnych, to jednak w obecnie obowiązującym stanie prawnym takiego luzu decyzyjnego Trybunał nie posiada. Wyjście poza ściśle odczytanie warunków formalnych, określonych w Konstytucji i ustawie dla skarg konstytucyjnych, często będzie prowadzić do sytuacji rozbieżności orzeczniczych podobnych do tych, które opisali autorzy. Zgadzam się również z tezą przedstawioną w artykule, że obecna konstrukcja skargi konstytucyjnej nie pozwala uznać jej za w pełni skuteczny instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

10. Autorem kolejnego artykułu „Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce” jest Mirosław Granat. Autor nie ogranicza się — co jest rzeczą słuszną — do wskazania jedynie obecnych rozwiązań prawnych w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. Trafne jest stwierdzenie, że odesłanie w art. 201 Konstytucji do ustawy — jako aktu właściwego do uregulowania organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem Stanu — jest odesłaniem pojemnym (s. 125). Szczególnie jeśli pamięta się o ogólnej, nieograniczonej — co do zasady — przedmiotowej właściwości ustawy. Muszę jednak uczynić zastrzeżenie. Zgadzam się z tą tezą Autora o tyle, o ile z tak wyznaczonego zakresu spraw wyłączymy dopuszczalności rozszerzenia w ustawie strony podmiotowej, czyli kręgu osób podlegających kognicji TS, oraz będziemy uwzględniali treść i sens art. 112 Konstytucji, wyznaczającego zakres materii regulaminowej. Wówczas może się jednak okazać, że obecne rozwiązania ustawy o TS — wbrew twierdzeniu Autora — budzą jednak wątpliwości. Tutaj ograniczę się jedynie do powtórzenia moich wątpliwości odnośnie do konstytucyjności objęcia odpowiedzialnością przed TS marszałka Sejmu i marszałka Senatu za czyny popełnione w zakresie zastępowania prezydenta (rozszerzenie strony podmiotowej),

<sup>5</sup> W takim też duchu opowiadałem się za interpretacją instytucji pytania prawnego oraz skargi konstytucyjnej, i wyznaczonym dla tych instytucji znaczeniem pojęcia „akt normatywny” użytym w Konstytucji. Zob. *Trybunał Konstytucyjny a układy zbiorowe pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 3, s. 2–10.

wskazania w ustawie o TS sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej jako właściwej do rozpatrywania wstępnego wniosku w sprawie postawienia prezydenta w stan oskarżenia (naruszenie właściwości Zgromadzenia Narodowego w tej sprawie)<sup>6</sup>, wreszcie dopuszczenie możliwości orzekania przez osoby, które nie posiadają statusu sędziowskiego, ze wszystkimi wynikającymi stąd atrybutami niezawisłości, w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości przy orzekaniu za przestępstwa popełnione przez prezydenta lub członków Rady Ministrów (naruszenie wymogów art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka...).

Zgadzam się natomiast w pełni z ogólną konkluzją, że obecny kształt odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce — nie tylko zresztą w zakresie odpowiedzialności posłów przed TS za naruszenie zakazów antykorupcyjnych — okazuje się skrajnie niewydolny. Wymaga zatem chyba systemowej zmiany. Warte są również szerszej dyskusji propozycje — wzorem rozwiązań okresu międzywojennego — ponoszenia odpowiedzialności przed TS wyłącznie, gdy delikt spowodował znaczącą szkodę (s. 141).

11. Ostatni artykuł, autorstwa Jana Galstera i Zbigniewa Witkowskiego „Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Konsekwencje dla sądownictwa”, ujmuje problem od strony założeń ustrojowych. Zawiera on wiele bardzo interesujących wywodów teoretycznoprawnych, mających zasadnicze znaczenie m.in. dla prawa konstytucyjnego. Autorzy wskazują na konieczność spojrzenia na proces akcesyjny i integracyjny z punktu widzenia takich norm i zasad konstytucyjnych, jak zasada nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego czy podległość sędziów jedynie Konstytucji i ustawom (s. 146). Podkreślono możliwość pojawienia się zjawiska „deficytu” konstytucyjności wtórnego prawa unijnego, ze względu na brak kognicji TK do orzekania w tych sprawach (s. 145). Tutaj jednak — na tle przepisów ustawy zasadniczej — sprawa ta nie przedstawia się tak jednoznacznie, jak piszą Autorzy. Wspominałem już w recenzji o problemie odczytania przedmiotowego zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego (pkt 8 recenzji). Pojęcie „aktu normatywnego”, o którym mowa w art. 79 i 193 Konstytucji może dawać podstawę do objęcia nim również i wtórnego prawa unijnego. Nie wykluczałbym w każdym razie takiej możliwości i dopiero ostateczne rozstrzygnięcie samego TK w tej sprawie mogłoby przeciąć tę kwestię.

W artykule poddano również analizie konsekwencje wynikające dla sądownictwa polskiego z zasad podstawowych, na jakich zbudowany jest porządek prawny Unii Europejskiej (s. 147–153). Przedstawiono również pewne postulaty *de lege ferenda fundamentalis* (art. 155).

12. Recenzowana książka jest bardzo inspirująca naukowo. Odnosi się do wielu bardzo ciekawych i ustrojowo istotnych problemów. W wielu miejscach — co jest jej dodatkowym atutem — wskazuje kierunki dla dalszych badań i prowadzenia nauko-

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 59–61 i 275–278.

wych dyskusji. Z tym większym zainteresowaniem będę oczekiwał — i myślę, że nie tylko ja — na kolejne tomy serii.

Marek Zubik

ANDRZEJ K. PIASECKI

### *Referendum w III Rzeczypospolitej*

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 192

Autor recenzowanej książki zajmuje się od lat problematyką związaną z procedurami wyborczymi i wyborami w Polsce, a najnowsza książka dotyczy pokrewnej tematyki — referendum, które w III Rzeczypospolitej weszło na trwałe do praktyki ustrojowej zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Autor przyjmuje słuszne założenie, że regulacje prawne w tym zakresie, jak też oparta na nich praktyka lat 1990–2003, pozwalają sądzić, iż mamy do czynienia z zamkniętym już okresem kształtowania się w Polsce tej instytucji.

W książce Autor poddaje analizie ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz lokalnym, jak też praktykę stosowania tych przepisów. Uwzględniając jednak fakt, że podejmowane inicjatywy przeprowadzenia referendum nie zawsze były realizowane, przyjął za podstawę badań „referendum jako głosowanie skutkujące wiążącą decyzją” (s. 8).

Książka składa się z wprowadzenia i dwu rozdziałów zatytułowanych „Referendum krajowe” (rozdz. I) i „Referendum lokalne” (rozdz. II), a także aneksów zawierających ustawy referendalne z 2000 i 2003 r., a także bibliografię, indeks miejscowości i indeks nazwisk.

Przedmiotem analiz Autora stały się trzy referenda krajowe (z 1996, 1997 i 2003 r.), a także około czterystu referendów lokalnych z lat 1990–2003. Rozważania te prowadzone są przede wszystkim w płaszczyźnie politologicznej, bowiem — jak sam stwierdza — skupił się „przede wszystkim na empirycznym oraz prakseologicznym poznaniu problematyki referendów w III Rzeczypospolitej” (s. 11). Omawiając trzy referenda krajowe oraz trzy rodzaje referendów lokalnych Autor dokonuje wielu porównań np. w zakresie frekwencji, przeprowadzanych kampanii, wyników głosowania. Każdy z rozdziałów kończy podsumowanie. Materiały źródłowe wykorzystane w pracy obejmują akty normatywne, sprawozdania sejmowe, relacje prasowe, wyniki głosowań, rozmowy z przedstawicielami organów samorządu terytorialnego, ankiety, dokumenty partyjne, literaturę, publicystykę prasową, biuletyny Państwowej Komisji Wyborczej.

Rozdział I jest poświęcony referendum ogólnokrajowemu i zawiera rozważania dotyczące trzech referendów: uwłaszczeniowego (z 1996 r.), konstytucyjnego (1997 r.)

i integracyjnego (2003 r.). Każde z nich miało oparcie w innym akcie prawnym. Autor omawia genezę kolejnych ustaw, mniej wdając się w analizę treści zawartych w nich regulacji prawnych, większą uwagę poświęcając scenie politycznej, przebiegowi kampanii referendalnej, frekwencji i wynikom głosowania.

Najwięcej uwagi poświęcił referendum konstytucyjnemu omawiając jego podstawy prawne, ale głównie analizuje społeczno-polityczne uwarunkowania kampanii referendalnej. Omówił stanowisko głównych aktorów ówczesnej sceny politycznej, prowadzoną przez różne ugrupowania kampanię, argumenty zwolenników i przeciwników konstytucji. Zabrakło tu tylko oceny tych wydarzeń z perspektywy 8 lat obowiązywania i stosowania ustawy zasadniczej, której wejście w życie miało przynieść tyle szkody, o czym pisze na s. 37, a które tak „sugestywnie przedstawiali przeciwnicy”. Czy zatem ważne jest to, że mówiono i pisano o tym „sugestywnie”, czy też że trafnie dostrzegano zagrożenia dla państwa i jego ustroju?

Omawiając kampanię prowadzoną na rzecz uznania przez Sąd Najwyższy, iż do przyjęcia konstytucji przez naród doszło z naruszeniem prawa, gdyż w referendum wzięło udział mniej niż 50% uprawnionych, można było wykorzystać przepisy ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji, która w art. 11 stwierdza wprost, że do jej przyjęcia wymagana jest „większość biorących udział w głosowaniu”.

Wiele emocji, podobnie jak w przypadku referendum konstytucyjnego, budziło referendum integracyjne decydujące o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Autor zwięźle scharakteryzował polską scenę polityczną tego okresu, sytuację wewnętrzną kraju, ujawnione w tych latach afery polityczne, gospodarcze i kryminalne. Zjawiska te rzutowały bowiem zarówno na bieżącą ocenę rządu, ale i na krystalizowanie się polskich preferencji ideowo-politycznych. Książka zawiera wielostronną analizę wyników głosowania.

Wyniki trzech omówionych referendum krajowych są pozytywne nie tylko z uwagi na uzyskane rezultaty głosowania. Uwzględnić należy przy tym fakt, że w okresie 1990–2003 odrzucono aż 23 inicjatywy tego rodzaju (18 pochodziło od posłów, 4 od wyborców i jedna od prezydenta). Z omawianych trzech tylko dwa referenda miały wiążący charakter. Świadczy to o braku silnego poparcia społecznego dla korzystania z form demokracji bezpośredniej w Polsce. Dorobek ten jest zatem skromny, choć dodać należy, że wyniki tych głosowań były zgodne z oczekiwaniami.

Dokonując oceny wyników przeprowadzonych referendum Autor dostrzega także pozytywne. Dochodzi bowiem do wniosku, że dzięki nim „rozwinęła się szeroka edukacja społeczna, stworzone zostały warunki do budowy społeczeństwa obywatelskiego” (s. 80).

W sposób wyraźniejszy zaznaczyła się implementacja demokracji bezpośredniej w gminach, dzięki referendum lokalnemu. Świadczy o tym liczba prawie 400 referendum w latach 1990–2003. Dotyczyły one 3 kategorii spraw: a) odwołania rady gminy (te były stosowane w najwyższym stopniu), b) samoopodatkowania się ludności, c) innych kwestii ważnych dla lokalnej wspólnoty.

Analizując przesłanki występowania z wnioskami o przeprowadzenie referendum, Autor rozróżnia: a) referenda motywowane politycznie (głównie sprawy dotyczące odwołania rady), b) motywowane pojawieniem się konfliktu interesów między radnymi, co powodowało, iż opozycja szukała wsparcia wyborców, c) wynikające z niskiej kultury prawnej wyborców (np. reakcja na podniesienie opłat, czynszów). Przeważały zatem zarzuty z politycznym podtekstem personalnym (s. 89).

Referenda dotyczące samoopodatkowania się organizowano wyłącznie w gminach, bowiem ustawy o samorządzie powiatowym i w województwie nie przewidują możliwości organizowania tego rodzaju głosowania. Przeprowadzano je głównie w małych miastach i w zamożniejszych gminach, a inicjatywa w tym względzie zawsze należała do rady gminy. Ze względu na wagę spraw w tych referendach notowano z reguły lepszą frekwencję i przeważały wyniki pozytywne głosowania (s. 113). Bardzo często tego rodzaju referenda były organizowane łącznie z głosowaniami ogólnokrajowymi (np. w dniu wyborów samorządowych).

Trzeci rodzaj referendum, w innej ważnej sprawie, został mało precyzyjnie uregulowany w ustawie, stąd najczęściej miał on charakter konsultacji społecznej bez wiążącej mocy prawnej, choć z pewnością nie takie były intencje ustawodawcy. Referenda tego rodzaju nie przyjęły się w Polsce jako stały fragment demokratycznego rządzenia w lokalnych środowiskach.

Autor formułuje wnioski wynikające z przeprowadzonych badań, dotyczące funkcjonowania jednej z podstawowych instytucji demokracji bezpośredniej w społeczeństwie obywatelskim. Jak z tych rozważań wynika, wykorzystanie tej formy demokracji nie jest w Polsce wysokie, zabrakło jednak szerszej refleksji nie tylko na temat przyczyn takiego stanu rzeczy, ale i poszukiwania sposobów jego zmiany zarówno w toku referendum krajowych, jak i lokalnych.

Na marginesie omawianych spraw nasuwa jedna uwaga. Nie jestem zwolennikiem stosowania w zakresie analizy treści aktów normatywnych popularyzowanego głównie przez dziennikarzy i parlamentarzystów terminu „zapis ustawy”. Autor książki także często sięga do tego określenia, które jest wprawdzie bardzo pojemne, ale mało precyzyjne. Wszak posługując się tym terminem pisze o normach prawnych, przepisach, artykułach, regulacjach normatywnych itp. W moim przekonaniu nie należy popularyzować tego terminu wśród czytelników, a szczególnie wśród studentów.

Książka A.K. Piaseckiego porusza ważną problematykę, jest oparta na prowadzonych w szerokim zakresie badaniach i jej lektura dostarcza pożytecznej wiedzy o znaczeniu i funkcjonowaniu tej formy demokracji w Polsce. Z dużym pożytkiem powinni po nią sięgnąć politycy, parlamentarzyści, dziennikarze i studenci.

*Wiesław Skrzydło*

## D. NOTY

BOGUSŁAW BANASZAK

### *System konstytucyjny Niemiec*

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 120

W serii „Systemy konstytucyjne państw świata” — pod redakcją naukową Tadeusza Mołdawy — zasłużone i na tym polu Wydawnictwo Sejmowe wydało kolejny już (od 1997 r. — dwudziesty piąty) tom, tym razem autorstwa Bogusława Banaszaka, *System konstytucyjny Niemiec*. Nazwiska Autora rekomendować wręcz nie wypada, znane jest ono bowiem wszystkim zainteresowanym sprawami ustrojoznawstwa. Z uwagi jedynie na związek przedmiotowy można wspomnieć o wcześniejszej pracy Autora, dotyczącej roli sądownictwa konstytucyjnego w ochronie praw obywatelskich m.in. w RFN, czy też — tu także z uwagi na szczególną aktualność opracowania — *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec* (tłum. B. Banaszak i A. Malicka, Warszawa 2005). Uzasadnienia dla tematyki szukać specjalnie także nie trzeba, bo poniekąd tradycyjnie system konstytucyjny Niemiec cieszy się stałym zainteresowaniem w Polsce nie tylko z powodu sąsiedztwa, ale i uznania znaczenia tamtejszych rozwiązań ustrojowych. Jak Autor słusznie zauważa, po II wojnie światowej niektóre z tych rozwiązań stały się modelowymi instytucjami w skali globalnej i — dodajmy — dostrzegamy ich wpływy także w polskich rozwiązaniach konstytucyjnych.

Właściwą prezentację systemu konstytucyjnego Niemiec ujął Autor w rozdziałach II–XIII, poprzedzonych „Wstępem” i uzupełnionych „Aneks” oraz wybraną literaturą przedmiotu. Krótki „Wstęp” ma za zadanie jedynie przypomnienie ogólnych danych charakteryzujących to państwo (obszar, granice, sąsiedzi, struktura etniczna i religijna społeczeństwa, dane gospodarcze). Spory „Aneks” zawiera mapę polityczno-administracyjną Niemiec, podział mandatów w Bundestagu według przynależności partyjnej od 1949 r., wykaz prezydentów RFN od 1949 r., kanclerzy federalnych od 1949 r., liczbę głosów w Bundesracie przypadającą poszczególnym krajom federalnym, strukturę naczelných władz państwowych RFN, federalne organy władzy w RFN, schemat postępowania legislacyjnego oraz strukturę sądownictwa. Dane uzupełnione są o wyniki wyborów do Bundestagu w 2005 r. Wybrana literatura przedmiotu obejmuje jedynie opracowania książkowe o najważniejszym znaczeniu zarówno polskojęzyczne, jak i w języku niemieckim. Wyodrębniony przeze mnie — dla potrzeb niniejszych uwag — rozdz. I pracy obejmuje zarys historii konstytucjonalizmu niemieckiego (schyłek Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego i Związek Reński, Związek Niemiecki 1815–1866, Związek Północnoniemiecki 1866–1870, Rzeszę Niemiecką 1871–1918, Republikę Weimarską 1919–1933, III Rzeszę 1933–1945 i Niemcy oku-

powane, podzielone i zjednoczone — tu w ostatnim podrozdziale także znajduje się część dotycząca prac nad Konstytucją z 1949 r.).

Właściwa prezentacja systemu konstytucyjnego Niemiec to kolejne rozdziały z podrozdziałami, zatytułowane: rozdz. II „Ustawa Zasadnicza RFN” (charakterystyka, możliwość zmian, stosunek do prawa unijnego), rozdz. III „Podstawowe zasady ustroju RFN” (zasady suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawnego, państwa socjalnego, państwa federalnego), rozdz. IV „Prawa podstawowe jednostki” (koncepcja konstytucyjna, katalog, zakres, środki ochrony), rozdz. V „Prawo wyborcze” (zasady w wyborach do Bundestagu, kontrola wyborów), rozdz. VI „Partie polityczne” (regulacja prawna, system partyjny), rozdz. VII „Parlament Federalny” (struktura, Bundestag, Bundesrat, wspólne komisje obu izb, Zgromadzenie Federalne), rozdz. VIII „Ustawodawstwo i budżet państwa” (rodzaje ustawodawstwa, postępowanie legislacyjne, ustawa budżetowa), rozdz. IX „Władza wykonawcza” (prezydent federalny, rząd federalny), rozdz. X „Sądownictwo federalne” (Federalny Trybunał Konstytucyjny, sądownictwo federalne), rozdz. XI „System organów państwowych w krajach federalnych” (krajowe organy przedstawicielskie, krajowe organy wykonawcze, sądy krajowe), rozdz. XII „Samorząd terytorialny” (prawo do samorządu, struktura samorządu lokalnego, nadzór nad samorządem) i rozdz. XIII „Stany nadzwyczajne”.

Nie ma powodu, by w nocie recenzyjnej obszerniej odnotowywać omówione w pracy zagadnienia, czy też je rozwijać lub dyskutować z Autorem, warto może jednak tytułem przypomnienia wspomnieć o paru rzeczach ciekawych, zwłaszcza dla czytelnika „Przeglądu Sejmowego”. Nie każdy więc np. pamięta, że w 1949 r. jedynie Bawaria odrzuciła w głosowaniu Ustawę Zasadniczą, jednocześnie uchwalając, że będzie jednak ona obowiązywała w Bawarii, jeśli zatwierdzi ją wymagana liczba krajów — co też się stało, czy też, że nadal zastrzega się nazwę „konstytucja” dla aktu, który w przyszłości ma zmienić obowiązującą Ustawę Zasadniczą, choć coraz powszechniej też przyjmuje się, iż dotyczący tego art. 146 UZ stracił sens i powinien zostać uchylony. Ustawa Zasadnicza RFN zna zasadę bezpośredniego stosowania niektórych jej przepisów, wprowadza kategorię postanowień niezmiennych (zdaniem niektórych — relatywnie niezmiennych, bo niepodlegających zmianie w ramach częściowej zmiany konstytucji), zastrzega swą nadrzędność nad prawem wspólnotowym Unii Europejskiej.

W prawie wyborczym warto wskazać na konstytucyjny status zasady wolnych wyborów, ale też podkreślić — co ma znaczenie dla polskich dyskusji o kształcie niemieckim „zracjonalizowanej” zasady proporcjonalności (postrzeganej przez niektórych w Polsce jako system „mieszany”) — iż sygnalizowane rozwiązanie ma swą podstawę jedynie w federalnej ustawie wyborczej, nie zaś w konstytucji, co jest sytuacją inną niż konstytucyjny status zasady proporcjonalności w polskim prawie wyborczym do Sejmu RP.

W prawie parlamentarnym nie jest możliwe ani skrócenie kadencji mocą uchwały Bundestagu, ani jej wydłużenie, co argumentuje się uzyskiwaniem mandatu na określony czas, a więc zakazem ingerencji naruszającej wolę suwerena (narodu) przez jego

reprezentację. Regulamin Bundestagu jest zaś przyjmowany — formalnie biorąc — na czas tylko danej kadencji. Mimo kontrowersyjności wielu spraw, dotychczas w praktyce parlamentarnej jawność obrad izby nigdy nie została wyłączona, choć prawnie jest to dopuszczalne. W regulaminie przyjmuje się domniemanie, że istnieje kworum, dopóki nie wyrazi wątpliwości grupa przynajmniej 5% posłów lub frakcja, a prezydium posiedzenia jednomyślnie go nie potwierdzi. Przewodniczący Bundestagu nie może być odwołany w trakcie kadencji, co m.in. uwalnia go od konsekwencji naciśków politycznych (jak stwierdza Autor — przestaje on być zakładnikiem większości parlamentarnej). Do składu komisji nadzwyczajnych (ankietowych) mogą być wybierani niezależni eksperci, komisje takie powoływane są w celu przygotowania rozstrzygnięć obszernych i znaczących kompleksów zagadnień, a — jak podkreśla Autor — w toku piętnastu kadencji działało dotychczas ponad 30 takich komisji. Komisja do spraw Unii Europejskiej może od izby uzyskać upoważnienie do wykonywania — wynikających z art. 23 konstytucji — praw izby wobec rządu federalnego. Jedynym przypadkiem, kiedy mandat poselski ściśle związany został z partią polityczną, jest jego wygaśnięcie, jeśli Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł o delegalizacji partii, której poseł był członkiem. Autor podkreśla, że prace przedstawicieli władzy ustawodawczej nad przedłożeniami rządowymi, dotyczącymi wspólnotowego procesu legislacyjnego, nie mieszczą się w klasycznie definiowanych funkcjach parlamentu i pozostają „na styku” funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Sygnalizuje też, że wobec modyfikacji również funkcji kontrolnej, zwłaszcza parlamentarnej kontroli nad rządem, rozstrzygnięcia wymaga określenie mandatu działań podejmowanych przez rząd. Ciekawym rozwiązaniem jest Komisja Mediacyjna, której zadaniem jest rozwiązywanie konfliktów między izbami, związanych z ustawą uchwaloną przez Bundestag.

Nie budzi wątpliwości, że prezentowana praca pozwala czytelnikowi całościowo spojrzeć na ustrój Niemiec, choć z oczywistych względów w niniejszej nocie warto było zasygnalizować tylko fragment problematyki. Zgodnie z koncepcją całej serii wydawniczej, prezentowany tom nie zastąpi wielkich monografii ustrojowych, w zwartej formie jednak stanowi niezbędne i rzetelne kompendium, godne polecenia.

*Andrzej Szmyt*

BIBLIOGRAFIA  
PUBLIKACJI SEJMU, SENATU,  
ZGROMADZENIA NARODOWEGO,  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH,  
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
I NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI\*

SEJM

MARSZAŁEK SEJMU

1. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**

Akt oddania hołdu pamięci Ojca Świętego Jana Pawła II przez Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — [Warszawa : KS], 2005. — 4 k. ; 30 cm

2. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**

Druk / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. IV, nr 3622 (6 stycznia 2005) – nr 4434 (10 października 2005). — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm

3. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**

Druk. [Załącznik] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. IV, nr 3710 (10 lutego 2005) – nr 4435 (10 października 2005). — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm

4. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**

Sprawozdanie Stenograficzne z [...] Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [...] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. IV, pos. 95 (7 stycznia 2005) – pos. 109 (29 sierpnia 2005). — Warszawa : [KS], 2005. — 30 cm

5. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**

Sprawozdanie Stenograficzne z [...] Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu [...] : (... dzień obrad) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. IV, pos. 95, dn.1 (7 stycznia 2005) – pos. 109 (29 sierpnia 2005). — Warszawa : [KS], 2005. — 30 cm

6. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**

Wyniki Głosowania / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. IV, pos. 95, głos. 1 (7 stycznia 2005) – pos. 108, głos. 584 (3 sierpnia 2005). — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm

7. **Sejm RP. V kadencja 2005–**

Druk / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, nr 1 (26 października 2005) – nr 210 (29 grudnia 2005). — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm

---

\* Bibliografia przygotowana przez Bibliotekę Sejmową.

8. **Sejm RP. V kadencja 2005**—  
Druk. [Załącznik] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, nr 2 (3 listopada 2005) – nr 196 (27 grudnia 2005). — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm
9. **Sejm RP. V kadencja 2005**—  
Sprawozdanie Stenograficzne z [...] Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [...] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. —Kad. V, pos. 1 (19,26 października oraz 3 listopada 2005) – pos. 6 (28–29 grudnia 2005) + Aneksy. — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm
10. **Sejm RP. V kadencja 2005**—  
Sprawozdanie Stenograficzne z [...] Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu [...] : (... dzień obrad) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 1, dn. 1(19 października 2005) – pos. 6, dn. 2 (29 grudnia 2005). — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm
11. **Sejm RP. V kadencja 2005**—  
Wyniki Głosowania / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 1, głos. 1 (19 października 2005) – pos. 5, głos. 69 (16 grudnia 2005). — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm

## PREZYDIUM SEJMU

12. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**  
Porządek Dzienny [...] Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dn. [...]. — Kad. IV, pos. 95 (7 stycznia 2005) – pos. 109 (29 sierpnia 2005). — Warszawa : [Prezydium Sejmu], 2005. — 30 cm
13. **Sejm RP. V kadencja 2005**—  
Porządek Dzienny [...] Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dn. [...]. — Kad. V, pos. 1, kontynuacja (3 listopada 2005) – pos. 6 (28 grudnia 2005). — Warszawa : [Prezydium Sejmu], 2005. — 30 cm

## KANCELARIA SEJMU

14. **Dom poselski** : informator / [Kancelaria Sejmu]. — [Wyd. 6]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 16 s.; 15 cm
15. **Informator o Kancelarii Sejmu** / [Kancelaria Sejmu. Biuro Prawne i Spraw Pracowniczych]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 61 s.: wykr. ; 21 cm
16. **Podręczny informator poselski** / [Kancelaria Sejmu]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 82 s., [2] k. złoż. : rys. ; 17 cm
17. **Poradnik posła pracodawcy** : obowiązki i uprawnienia posłów pracodawców oraz osób wykonujących pracę w biurach poselskich : wybrane przepisy / [Kancelaria Sejmu. Biuro Obsługi Posłów]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 61 s. ; 21 cm
18. **Posel w Sejmie i w okręgu wyborczym** : działalność posła w Sejmie i w okręgu wyborczym oraz zadania realizowane na rzecz posłów przez niektóre komórki organizacyjne Kancelarii Sejmu : podstawowe informacje / [Kancelaria Sejmu. Biuro Obsługi Posłów]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 42 s. ; 21 cm

19. **Przegląd Sejmowy** / Kancelaria Sejmu ; red. nacz. Wiesław Skrzydło. — R. 12, nr 6 = 65 (2004) – R. 13, nr 5 = 70 (2005). — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 24 cm
20. **Przegląd Sejmowy. Skorowidz Alfabetyczny**. — 2004. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 24 cm
21. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**  
Zbiór Wykazów Dotyczący Stanu Prac nad Projektami Ustaw i Uchwał oraz Innymi Dokumentami Znajdującymi się w Sejmie / Kancelaria Sejmu. Sekretariat Posiedzeń Sejmu. — Kad. IV, nr 79 (10 stycznia 2005) – nr 91 (31 sierpnia 2005). — Warszawa : KS Sekretariat Posiedzeń Sejmu, 2005. — 30 cm
22. **Sejm RP. V kadencja 2005–**  
Zbiór Wykazów Dotyczący Stanu Prac nad Projektami Ustaw i Uchwał oraz Innymi Dokumentami Znajdującymi się w Sejmie V Kadencji / Kancelaria Sejmu. Sekretariat Posiedzeń Sejmu. — Kad. V, nr 1 (12 grudnia 2005) – nr 2 (19 grudnia 2005). — Warszawa : KS Sekretariat Posiedzeń Sejmu, 2005. — 30 cm
23. **Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja** : przewodnik : suplement / [Kancelaria Sejmu]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 79 s. : fot. ; 24 cm
24. **Sejm Rzeczypospolitej Polskiej V kadencja** : informator / [Kancelaria Sejmu]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 143 s. : wyk., fot. ; 21 cm
25. **Tematyczny Wykaz Projektów Ustaw Znajdujących się w Sejmie** / Kancelaria Sejmu. Sekretariat Posiedzeń Sejmu. — 2005 (stan na 24 stycznia) – (stan na 19 grudnia). — Warszawa : KS Sekretariat Posiedzeń Sejmu, 2005. — 30 cm
26. **Zbiór podstawowych przepisów związanych z wykonywaniem mandatu poselskiego** / Kancelaria Sejmu. Biuro Obsługi Posłów. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — (Wiele liczb.) ; 22 cm

## **Biuro Informacyjne**

27. **Biuletyn z posiedzenia Komisji Stałej Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy** : 23 listopada 2004 r. / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004. — 19 s. ; 30 cm. — (Biuletyn z Posiedzenia [...], ISSN 1230-7289)
28. **Biuletyn z posiedzenia Symposium Rady Europy „Wzmacnianie demokracji w Europie”** : 28 lutego 2005 r. / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 56 s. ; 30 cm. — (Biuletyn z Posiedzenia [...], ISSN 1230-7289)
29. **Karp Janusz**  
Izba Deputowanych Parlament Wielkiego Księstwa Luksemburga / Janusz Karp, Marian Grzybowski ; Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 39 s. ; 21 cm. — (Parlamenty / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne)
30. **Kronika Sejmowa** / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne ; red. nacz. Maciej Kossow. — Kad. IV, nr 96 = 577 (2004) – nr 111 = 592 (2005), Kad. V, nr 1 = 593 – nr 5 = 597 (2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 29 cm
31. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005**  
Biuletyn z Posiedzenia [...] / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 4036 (21.12.2004) – nr 5020 (18.10.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm

32. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 194 (14.12.2004) – nr 243 (28.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
33. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 111 (16.12.2004) – nr 135 (28.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
34. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja do Spraw Unii Europejskiej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 44 (22.12.2004) – nr 111 (18.10.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
35. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 224 (16.12.2004) – nr 272 (29.08.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
36. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Finansów Publicznych**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Finansów Publicznych / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 396 (16.12.2004) – nr 486 (12.10.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
37. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Gospodarki**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Gospodarki / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 266 (4.01.2005) – nr 326 (28.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
38. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Infrastruktury**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Infrastruktury / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 244 (16.12.2004) – nr 318 (29.08.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
39. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Kultury Fizycznej i Sportu**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej i Sportu / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 108 (14.12.2004) – nr 130 (27.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
40. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Kultury i Środków Przekazu**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 188 (4.01.2005) – nr 221 (28.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
41. **Sejm RP. 4 kadencja 2001–2005. Komisja Łączności z Polakami za Granicą**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 53 (17.02.2005) – nr 61 (3.08.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
42. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 61 (2.12.2004) – nr 70 (28.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm

43. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Rozp. Projektów Ustaw Związanych z Programem Rządowym „Przedsiębiorczość–Rozwój–Praca”**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw Związanych z Programem Rządowym „Przedsiębiorczość–Rozwój–Praca” / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 106 (16.12.2004) – nr 109 (1.03.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
44. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Rozp. Projektów Ustaw Związanych z Rządowym „Programem Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych”**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw Związanych z Rządowym „Programem Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych” / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 30 (16.12.2004) – nr 39 (26.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
45. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Rozp. Projektu Ustawy — Prawo Spółdzielcze**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektu Ustawy — Prawo Spółdzielcze / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 1 (7.01.2005) – nr 32 (3.06.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
46. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Rozp. Rządowego Projektu Ustawy o Działalności Lobbyingowej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Rządowego Projektu Ustawy o Działalności Lobbyingowej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 10 (15.12.2004) – nr 24 (5.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
47. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Rozp. Rządowego Projektu Ustawy o Informatyzacji Działalności Niektórych Podmiotów Realizujących Zadania Publiczne**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Rządowego Projektu Ustawy o Informatyzacji Działalności Niektórych Podmiotów Realizujących Zadania Publiczne / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 22 (19.01.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
48. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Spraw Zmian w Kodyfikacjach**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Zmian w Kodyfikacjach / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 74 (16.12.2004) – nr 101 (29.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
49. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Spraw Zmian w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Zmian w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 11 (27.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
50. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Obrony Narodowej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Obrony Narodowej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 148 (15.12.2004) – nr 173 (14.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm

51. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 160 (5.01.2005) – nr 199 (28.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
52. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 62 (6.01.2005) – nr 73 (29.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
53. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 222 (5.01.2005) – nr 272 (14.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
54. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 115 (17.12.2004) – nr 140 (29.08.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
55. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 224 (24.11.2004) – nr 280 (29.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
56. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 1 (20.04.2005) – nr 9 (28.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
57. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 209 (6.01.2005) – nr 277 (29.08.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
58. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Skarbu Państwa**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Skarbu Państwa / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 183 (14.12.2004) – nr 242 (29.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
59. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Spraw Zagranicznych**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 222 (2.12.2004) – nr 271 (9.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
60. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 185 (15.12.2004) – nr 244 (27.07.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm

61. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Śledcza do Zbadania Prawdliwości Prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Spółka Akcyjna**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Śledczej do Zbadania Prawdliwości Prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Spółka Akcyjna / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 1 (21.01.2005) – nr 39 (15.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
62. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Śledcza do Zbadania Zarzutu Nieprawidłowości w Nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad Przedstawicielami Skarbu Państwa w Spółce PKN Orlen SA oraz Zarzutu Wykorzystania Służb Specjalnych (d. UOP) do Nielegalnych Nacisków na Organa Wymiaru Sprawiedliwości w Celu Uzyskania Postanowień Służących do Wywierania Presji na Członków Zarządu PKN Orlen SA**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Śledczej do Zbadania Zarzutu Nieprawidłowości w Nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad Przedstawicielami Skarbu Państwa w Spółce PKN Orlen SA oraz Zarzutu Wykorzystania Służb Specjalnych (d. UOP) do Nielegalnych Nacisków na Organa Wymiaru Sprawiedliwości w Celu Uzyskania Postanowień Służących do Wywierania Presji na Członków Zarządu PKN Orlen SA / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 32 (13.12.2004) – nr 97 (19.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
63. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Ustawodawcza**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Ustawodawczej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 189 (6.01.2005) – nr 238 (2.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
64. **Sejm RP. 4 kadencja 2001–2005. Komisja Zdrowia**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Zdrowia / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, nr 244 (16.12.2004) – nr 304 (29.08.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
65. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Rada Ochrony Pracy**  
Biuletyn z Posiedzenia Rady Ochrony Pracy / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. IV, [nr 74] (29–30.11.2004) – [nr 84] (29.09.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2004–2005. — 30 cm
66. **Sejm RP. V kadencja 2005–**  
Biuletyn z Posiedzenia [...] / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (3.11.2005) – nr 190 (29.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
67. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 7 (22.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
68. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 5 (15.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm

- 
69. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja do Spraw Unii Europejskiej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (3.11.2005) – nr 9 (23.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
70. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 11 (28.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
71. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Etyki Poselskiej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Etyki Poselskiej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
72. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Finansów Publicznych**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Finansów Publicznych / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 10 (14.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
73. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Gospodarki**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Gospodarki / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 8 (22.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
74. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Infrastruktury**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Infrastruktury / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 18 (16.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
75. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Kultury Fizycznej i Sportu**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej i Sportu / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 5 (14.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
76. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Kultury i Środków Przekazu**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 12 (22.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
77. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Łączności z Polakami za Granicą**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 2 (7.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
78. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 4 (15.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
79. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Obrony Narodowej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Obrony Narodowej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 3 (16.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm

80. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 3 (7.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
81. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 4 (15.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
82. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Polityki Społecznej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Polityki Społecznej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 11 (28.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
83. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Pracy**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Pracy / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9 grudnia 2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
84. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (3.11.2005) – nr 4 (13.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
85. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Rodziny i Praw Kobiet**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Rodziny i Praw Kobiet / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 8 (16.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
86. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 8 (15.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
87. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Rozwoju Przedsiębiorczości**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Rozwoju Przedsiębiorczości / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 5 (29.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
88. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 15 (29.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
89. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Skarbu Państwa**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Skarbu Państwa / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 5 (14.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
90. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Spraw Zagranicznych**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 5 (16.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm

91. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 6 (22.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
92. **Sejm RP. 5 kadencja 2005–. Komisja Ustawodawcza**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Ustawodawczej / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 8 (29.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
93. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Komisja Zdrowia**  
Biuletyn z Posiedzenia Komisji Zdrowia / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V, nr 1 (9.11.2005) – nr 9 (15.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
94. **Sejm RP. V kadencja 2005–. Rada Ochrony Pracy**  
Biuletyn z Posiedzenia Rady Ochrony Pracy / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Kad. V (3.11.2005) – (15.12.2005). — Warszawa : KS Biuro Informacyjne, 2005. — 30 cm
95. **Szymański Adam**  
Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji / Adam Szymański ; Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 35 s. ; 21 cm.— (Parlamenty / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne)
96. **Wojnicki Jacek**  
Skupstina — parlament Serbii i Czarnogóry / Jacek Wojnicki ; Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 30 s. ; 21 cm. — (Parlamenty / Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne)

## **Biuro Legislacyjne**

97. **Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej : ujednolicony tekst uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. według stanu prawnego na dzień 31 sierpnia 2005 r.** / [Kancelaria Sejmu. Biuro Legislacyjne]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 231 s. ; 17 cm
98. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Ustawodawcza**  
Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Legislacyjne]. — Warszawa : KS Biuro Legislacyjne, 2005. — 140 s. ; 30 cm
99. **Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora : ujednolicony tekst ustawy z dnia 9 maja 1996 r. według stanu prawnego na dzień 31 sierpnia 2005 r.** / [Kancelaria Sejmu. Biuro Legislacyjne]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 46 s. ; 19 cm

## Biuro Spraw Międzynarodowych

100. **Europejska współpraca międzyparlamentarna** : kierunki rozwoju / Kancelaria Sejmu. Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 252 s. ; 24 cm. — (Zeszyty OIDE, ISSN 1730-8054 ; 5)
101. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja do Spraw Unii Europejskiej**  
Sprawozdanie Komisji do Spraw Unii Europejskiej z działalności w okresie IV kadencji Sejmu (27.05.2004–18.10.2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Spraw Międzynarodowych]. — Warszawa : KS Biuro Spraw Międzynarodowych, 2005. — 402 s. ; 30 cm

## Biuro Komisji Sejmowych

102. **Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych** / pod red. Lecha M. Nijakowskiego ; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja Mniejszości Narodowych. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 351 s. ; 21 cm
103. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych**  
Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 144 s. ; 30 cm
104. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej**  
Sprawozdanie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 93 s. ; 30 cm
105. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja do Spraw Służb Specjalnych**  
Sprawozdanie Komisji do Spraw Służb Specjalnych z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 74 s. ; 30 cm
106. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży**  
Sprawozdanie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 157 s. ; 30 cm
107. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Etyki Poselskiej**  
Sprawozdanie Komisji Etyki Poselskiej z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 51 s. ; 30 cm
108. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Finansów Publicznych**  
Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 354 s. ; 30 cm

109. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Gospodarki**  
Sprawozdanie Komisji Gospodarki z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 170 s. ; 30 cm
110. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Infrastruktury**  
Sprawozdanie Komisji Infrastruktury z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 182 s. ; 30 cm
111. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Kultury Fizycznej i Sportu**  
Sprawozdanie Komisji Kultury Fizycznej i Sportu z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 72 s. ; 30 cm
112. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Kultury i Środków Przekazu**  
Sprawozdanie Komisji Kultury i Środków Przekazu z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 95 s. ; 30 cm
113. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Łączności z Polakami za Granicą**  
Sprawozdanie Komisji Łączności z Polakami za Granicą z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 31 s. ; 30 cm
114. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych**  
Sprawozdanie Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 56 s. ; 30 cm
115. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Rozp. Projektów Ustaw Związanych z Rządowym „Programem Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych”**  
Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw Związanych z Rządowym „Programem Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych” z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 18 s. ; 30 cm
116. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Rozp. Projektu Ustawy — Prawo Spółdzielcze**  
Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektu Ustawy — Prawo Spółdzielcze z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 13 s. ; 30 cm

117. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Nadzw. do Spraw Zmian w Kodyfikacjach**  
Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Zmian w Kodyfikacjach z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 62 s. ; 30 cm
118. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Obrony Narodowej**  
Sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 87 s. ; 30 cm
119. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa**  
Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 114 s. ; 30 cm
120. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej**  
Sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 41 s. ; 30 cm
121. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny**  
Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 177 s. ; 30 cm
122. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich**  
Sprawozdanie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 106 s. ; 30 cm
123. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi**  
Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 148 s. ; 30 cm
124. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn**  
Sprawozdanie Komisji Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 11 s. ; 30 cm
125. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**  
Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kan-

celaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 151 s. ; 30 cm

126. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Skarbu Państwa**  
Sprawozdanie Komisji Skarbu Państwa z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 93 s. ; 30 cm
127. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka**  
Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : [KS Biuro Komisji Sejmowych], 2005. — 142 s. ; 30 cm
128. **Sejm RP. IV kadencja 2001–2005. Komisja Zdrowia**  
Sprawozdanie Komisji Zdrowia z działalności w IV kadencji Sejmu (2001–2005) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. IV kadencja ; [Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych]. — Warszawa : KS Biuro Komisji Sejmowych, 2005. — 115 s. ; 30 cm

### **Biuro Studiów i Ekspertyz**

129. **Adamiec Jolanta**  
Opłaty sądowe w sprawach cywilnych w wybranych krajach europejskich / Jolanta Adamiec ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, listopad 2005. — 6 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1174)
130. **Adamiec Jolanta**  
Programy realizowane ze środków bezzwrotnych pochodzących z zagranicy / Jolanta Adamiec. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 95–98 ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1170)
131. **Adamiec Jolanta**  
Zasady korzystania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej / Jolanta Adamiec ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 17 s. : wyk. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1153)
132. **Adamiec Jolanta**  
Zobowiązania i wydatki związane z funduszami strukturalnymi, Funduszem Spójności i Inicjatywami Wspólnotowymi / Jolanta Adamiec. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 99–108 : wyk. ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1171)
133. **Asystenci parlamentarni** / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, lipiec 2005. — 93 s. ; 30 cm. — (Informacje i Opinie / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz ; IP – 107 S)
134. **Asystenci parlamentarni w krajach Unii Europejskiej** / [tł. z jęz. niem. Ewa Misior ; weryfikacja Ziemowit Cieślík] ; Parlament Europejski. Dyrekcja Generalna ds. Nauki. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, lipiec 2005. — S. 28–87 ; 30 cm. — (Asy-

stenci parlamentarni / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Materiały i Dokumenty BSE ; nr 343)

135. **Augustyniak-Górna Teresa**

Budżet państwa, ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym / Teresa Augustyniak-Górna. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 1–5 ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1158)

136. **Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna. Seminarium. 2005 (Warszawa)**

Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna : [materiały przygotowane na seminarium dla posłów V kadencji] / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 123 s. : wykr. ; 30 cm. — (Informacje i Opinie / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz ; IP – 108 G)

137. **Burak Katarzyna**

Dochody budżetu państwa — rodzaje i struktura / Katarzyna Burak. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 11–22 : wykr. ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1160)

138. **Burak Katarzyna**

Konkurencja podatkowa / Katarzyna Burak ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 21 s. : wykr. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1152)

139. **Burak Katarzyna**

Rola Banku Światowego w procesie integracji Polski z UE / Katarzyna Burak ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 12 s. : wykr. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1123)

140. **Burak Katarzyna**

Współpraca Polski z Bankiem Światowym / Katarzyna Burak ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, maj 2005. — 40 s. : wykr. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1136)

141. **Ciura Grzegorz**

Przyszłość publicznych zakładów opieki zdrowotnej / Grzegorz Ciura ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, marzec 2005. — 7 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1130)

142. **Czerwińska Ewa Maria**

Europejskie zasady wprowadzania wyrobów do obrotu / Ewa Czerwińska ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1178)

143. **Czerwińska Ewa Maria**

Ocena realizacji programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych / Ewa Czerwińska ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecz-

nych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, marzec 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1132)

**144. Czerwińska Ewa Maria**

Pomoc publiczna w Polsce w latach 2002–2003 / Ewa Czerwińska ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, czerwiec 2005. — 14 s. : wyk. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1138)

**145. Denek Emilia**

Opinia dotycząca projektu budżetu państwa na rok 2006 / Emilia Denek i Sławomira Kańduła. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — S. 15–23 ; 30 cm. — (Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 ; Cz. 1 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Ekspertyza BSE ; nr 329)

**146. Drugie sprawozdanie na temat wprowadzania w życie Ogólnych Wytocznych Polityki Gospodarczej w latach 2003–2005 /** przekł. Maria Chmielewska-Szlajfer ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Informacji i Dokumentacji. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 9 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1126)

**147. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

Formy pomocy finansowej dla młodzieży uczącej się i studiującej w wybranych krajach UE / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005. — 3 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1114)

**148. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

Kierunki zmian systemu ochrony zdrowia w Szwecji / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 6 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1125)

**149. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

Łotewski system opieki zdrowotnej / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, kwiecień 2005. — 9 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1134)

**150. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

Pomoc finansowa dla studentów zagranicznych w wybranych krajach UE / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005. — 3 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1113)

**151. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

System emerytalno-rentowy w Stanach Zjednoczonych / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, lipiec 2005. — 4 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1142)

**152. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

System opieki zdrowotnej w Izraelu / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. —

Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1156)

**153. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

System zabezpieczenia emerytalno-rentowego w Kanadzie / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, wrzesień 2005. — 4 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1148)

**154. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

Szczególne uprawnienia emerytalno-rentowe górników w wybranych krajach UE / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, czerwiec 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1140)

**155. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

Ukraiński system ochrony zdrowia / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, marzec 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1131)

**156. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

Wybrane wskaźniki poziomu życia ludności w Polsce — na tle innych krajów UE / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, maj 2005. — 6 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1137)

**157. Dziubińska-Michalewicz Małgorzata**

Wysokość minimum socjalnego oraz minimum egzystencji w Polsce / Małgorzata Dziubińska-Michalewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — 5 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1183)

**158. Ekologiczna reforma fiskalna jako instrument integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną. Seminarium. 2004 (Warszawa)**

Ekologiczna reforma fiskalna jako instrument integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną : [materiały z seminarium dla posłów Sejmu IV kadencji zorganizowanego 30 listopada 2004 r. przez sejmową Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przy współudziale Biura Studiów i Ekspertyz]. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, 2005. — 105 s. ; 21 cm. — (Konferencje i Seminarium : biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, ISSN 1506-3275 ; 2(58)05)

**159. Federalna ustawa o zatrudnianiu asystentów parlamentarnych Bundesgesetzblatt**

Nr 288/1992 : (Austria) / [tł. z jęz. niem. Ewa Misior ; weryfikacja Ziemowit Cieślak]. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, lipiec 2005. — S. 88–93 ; 30 cm. — (Asystenci parlamentarni / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Materiały i Dokumenty BSE ; nr 344)

**160. Gospodarka a nauka. Konferencja. 2005 (Warszawa)**

Gospodarka a nauka : [materiały z konferencji dla posłów Sejmu IV kadencji zorganizowanej 17 marca 2005 roku przez sejmową Komisję Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Biuro Studiów i Ekspertyz]. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, 2005. — 107

s. ; 21 cm. — (Konferencje i Seminaria : biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, ISSN 1506-3275 ; 3(59)05)

161. **Gwiazdowicz Mirosław**

Strategia leśna Unii Europejskiej / Mirosław Gwiazdowicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, sierpień 2005. — 9 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1145)

162. **Handel ludźmi — zapobieganie i ściganie. Projekt szkoleniowy. Konferencja. 2005 (Warszawa)**

Konferencja zamykająca program „Handel ludźmi — zapobieganie i ściganie. Projekt szkoleniowy” : [materiały z konferencji dla posłów Sejmu IV kadencji. Konferencja została zorganizowana przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ośrodek Badań Praw Człowieka Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego przy współpracy Biura Studiów i Ekspertyz]. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, 2005. — 178 s. ; 21 cm. — (Konferencje i Seminaria : biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, ISSN 1506-3275 ; 4(60)05)

163. **Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz**

Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz / Beata Witkowska — red. prowadz. — R. 2, [nr] 1 – 4 (2005). — Warszawa : KS, 2005. — 24 cm

164. **Karpowicz Ewa**

Asystenci parlamentarni / Ewa Karpowicz. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, lipiec 2005. — S. 1–27 ; 30 cm. — (Asystenci parlamentarni / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Raport BSE ; nr 235)

165. **Karpowicz Ewa**

Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego / Ewa Karpowicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 10 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1120)

166. **Kłos Bożena**

Płaca minimalna w państwach członkowskich Unii Europejskiej / Bożena Kłos ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1129)

167. **Korolewska Monika**

Działalność kontrolna brytyjskich służb podatkowych / Monika Korolewska ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 23 s. ; 30 cm. — (Raport BSE ; nr 231)

168. **Korolewska Monika**

Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa / Monika Korolewska. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 47–56 : wyk. ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1164)

169. **Korolewska Monika**  
Perspektywy ujednolicenia podatków rejestracyjnych nakładanych na samochody osobowe w krajach UE / Monika Korolewska ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 14 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1151)
170. **Korolewska Monika**  
Przychody i rozchody budżetu państwa / Monika Korolewska. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 37–42 : wykr. ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1162)
171. **Korolewska Monika**  
Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej / Monika Korolewska. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 63–68 ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1166)
172. **Kosek-Wojnar Maria**  
Opinia dotycząca projektu budżetu państwa na rok 2006 w zakresie finansowania deficytu budżetu państwa, obsługi zadłużenia zagranicznego i obsługi długu krajowego / Maria Kosek-Wojnar. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — S. 31–33 : wykr. ; 30 cm. — (Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 ; Cz. 1 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Ekspertyza BSE ; nr 331)
173. **Kryńska Elżbieta**  
Ekspertyza dotycząca projektu ustawy budżetowej na 2006 rok ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań kształtujących sytuację na rynku pracy / Elżbieta Kryńska. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — S. 43–50 ; 30 cm. — (Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 ; Cz. 1 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Ekspertyza BSE ; nr 333)
174. **Kucharz Adam**  
Wypadki drogowe w Polsce i w wybranych krajach UE w latach 2000–2004 / Adam Kucharz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, sierpień 2005. — 12 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1144)
175. **Kulicki Jacek**  
Opodatkowanie dochodów obywateli polskich osiąganych z pracy najemnej za granicą / Jacek Kulicki ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, lipiec 2005. — 13 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1141)
176. **Kulicki Jacek**  
Opodatkowanie dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów / Jacek Kulicki ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, czerwiec 2005. — 25 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1139)
177. **Kulicki Jacek**  
Warunki podejmowania działalności gospodarczej przez osoby fizyczne w państwach, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. : (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta,

Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry) / Jacek Kulicki ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, marzec 2005. — 23 s. ; 30 cm. — (Raport BSE ; nr 233)

178. **Kulicki Jacek**

Zasady, tryb i skutki prawne interpretacji prawa podatkowego / Jacek Kulicki ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Stan prawny na 1 stycznia 2005 r. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 13 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1128)

179. **Kultura fizyczna i sport w zadaniach własnych samorządów terytorialnych — doświadczenia z lat 1999–2003, finansowanie i formy realizacji zadań. Seminarium. 2004 (Warszawa)**

Kultura fizyczna i sport w zadaniach własnych samorządów terytorialnych — doświadczenia z lat 1999–2003, finansowanie i formy realizacji zadań : [materiały z seminarium dla posłów Sejmu IV kadencji zorganizowanego 23 listopada 2004 r. przez sejmową Komisję Kultury Fizycznej i Sportu przy współudziale Biura Studiów i Ekspertyz]. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, 2005. — 136 s. ; 21 cm. — (Konferencje i Seminarium : biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, ISSN 1506-3275 ; 1(57)05)

180. **Łodziński Sławomir**

Problemy związane z przyjęciem ustawy o ochronie mniejszości narodowych i etnicznych (1989–2005) / Sławomir Łodziński ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, marzec 2005. — 29, [9] s. ; 30 cm. — (Raport BSE ; nr 232)

181. **Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 77 posiedzeniu Sejmu (15, 16 17 i 18 czerwca 2004 r.) / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Informacji i Dokumentacji. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, czerwiec 2004. — 22 s. ; 30 cm. — (Materiały i Dokumenty BSE ; nr 338)**

182. **Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 78 posiedzeniu Sejmu (30 czerwca, 1 i 2 lipca 2004 r.) / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Informacji i Dokumentacji. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, czerwiec 2004. — 14 s. ; 30 cm. — (Materiały i Dokumenty BSE ; nr 339)**

183. **Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 84 posiedzeniu Sejmu (22, 23 i 24 września 2004 r.) / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Informacji i Dokumentacji. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, wrzesień 2004. — 21 s. ; 30 cm. — (Materiały i Dokumenty BSE ; nr 340)**

184. **Orłowski Witold M.**

Opinia na temat projektu Ustawy Budżetowej na rok 2006 / Witold M. Orłowski. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — S. 7–13 ; 30 cm. — (Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 ; Cz. 1 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Ekspertyza BSE ; nr 328)

185. **Piotrowska-Marczak Krystyna**

Istotne problemy charakteryzujące formy gospodarki budżetowej / Krystyna Piotrowska-Marczak. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 69–72 ;

30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1167)

**186. Piotrowska-Marczak Krystyna**

Istotne problemy charakteryzujące kontrolę wykonania budżetu / Krystyna Piotrowska-Marczak. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 7–9 ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1159)

**187. Piotrowska-Marczak Krystyna**

Ocena efektywności Narodowych Funduszy Inwestycyjnych / Krystyna Piotrowska-Marczak ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 7 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1118)

**188. Piotrowska-Marczak Krystyna**

Opinia w sprawie zmiany niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej : druk sejmowy nr 3557 / Krystyna Piotrowska-Marczak ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 3 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1119)

**189. Polarczyk Kazimierz**

Budżet państwa w finansach publicznych. Polska na tle innych krajów / Kazimierz Polarczyk. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 109–123 : wyr. ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1172)

**190. Polarczyk Kazimierz**

Zakres długu publicznego — definicje i statystyka / Kazimierz Polarczyk ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, kwiecień 2005. — 55 s. : wyr. ; 30 cm. — (Raport BSE ; nr 234)

**191. Polarczyk Kazimierz**

Zatrudnienie w sektorze publicznym i w administracji publicznej w Polsce na tle innych krajów / Kazimierz Polarczyk ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, listopad 2005. — 50 s. : wyr. ; 30 cm. — (Raport BSE ; nr 237)

**192. Rasz Hanna**

Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi po akcesji do UE / Hanna Rasz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1155)

**193. Rasz Hanna**

Produkcja i dostawy hurtowe mleka w Polsce i w Unii Europejskiej / Hanna Rasz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — 7 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1182)

**194. Rasz Hanna**

Przemysł spożywczy przed i po integracji Polski z UE / Hanna Rasz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 9 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1124)

**195. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy : 2004/2129(INI) / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005. — 7 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1116)****196. Rezolucja PE w sprawie śródkresowej rewizji Strategii Lizbońskiej / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Informacji i Dokumentacji. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, kwiecień 2005. — 6 s. ; 30 cm. — (Materiały i Dokumenty BSE ; nr 341)****197. Seminarium dla nowo wybranych posłów na Sejm V kadencji / [red. Ewa Cwiękała, Andrzej Chodyra ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz]. — Warszawa : KS, 2005. — Teka (193 s.) ; 33 cm + 3 zał.****198. Służba Centralna ds. Przeciwdziałania Korupcji — raport z działalności w 2002 r. przedstawiony Premierowi i Ministrowi Sprawiedliwości Francji / [tł. z fr. Helena Klugiel-Królikowska] ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Zespół Przekładów. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, czerwiec 2005. — 120 s. ; 30 cm. — (Materiały i Dokumenty BSE ; nr 342)****199. Smolkowska Urszula**

Inwestycje i programy wieloletnie / Urszula Smolkowska. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 57–61 ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1165)

**200. Smolkowska Urszula**

Rezerwa ogólna i rezerwy celowe / Urszula Smolkowska. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 43–45 ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1163)

**201. Smolkowska Urszula**

Środki publiczne przekazane stowarzyszeniom i fundacjom w latach 2000–2004 / Urszula Smolkowska ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — 5 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1177)

**202. Smolkowska Urszula**

Wsparcie finansowe dla osób budujących i remontujących domy i lokale mieszkalne / Urszula Smolkowska ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 7 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1154)

**203. Sobolewski Mirosław**

Europejski System Handlu Emisjami / Mirosław Sobolewski ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS

- Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — 15 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1180)
204. **Stankiewicz Dorota**  
Produkcja głównych upraw rolniczych i ogrodnich w 2005 r. : (wg szacunków GUS) / Dorota Stankiewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, listopad 2005. — 5 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1175)
205. **Stankiewicz Dorota**  
Produkty regionalne i tradycyjne / Dorota Stankiewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, sierpień 2005. — 10 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1146)
206. **Stankiewicz Dorota**  
Rodzaje wsparcia dla rolnictwa i wsi polskiej w ramach integracji Polski z UE / Dorota Stankiewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 23 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1122)
207. **Strzelecka Joanna**  
Fundusze celowe i agencje / Joanna Strzelecka. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 73–88 ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1168)
208. **Strzelecka Joanna**  
Sytuacja na polskim rynku pracy w 2004 r. / Joanna Strzelecka ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1150)
209. **Szpringer Zofia**  
Oficjalne aktywa rezerwowe i rezerwa na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych / Zofia Szpringer ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Studiów Budżetowych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, listopad 2005. — 17, [4] s. : wyrk. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1176)
210. **Szpringer Zofia**  
Rozliczenia budżetu z Unią Europejską / Zofia Szpringer. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 89–94 ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1169)
211. **Szpringer Zofia**  
Wydatki budżetu państwa / Zofia Szpringer. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — S. 23–35 : wyrk. ; 30 cm. — (Budżet państwa — teoria a praktyka parlamentarna / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Informacja BSE ; nr 1161)
212. **Szymańczak Jolanta**  
Dożywianie dzieci / Jolanta Szymańczak ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — 11 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1179)

**213. Szymańczak Jolanta**

Uwagi do projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie : druk sejmowy 3639 / Jolanta Szymańczak ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 4 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1121)

**214. The role of legislative services in the legislative process. Seminar. 2004 (Warszawa)**

The role of legislative services in the legislative process : ECPRD Seminar, Warsaw, 25–26 March 2004, the Sejm / ed. by Wiesław Staśkiewicz. — Warsaw : Chancellory of the Sejm. Bureau of Research, 2005. — 370 s. ; 24 cm

**215. Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Cz. 1. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — 50 s. : wyk. ; 30 cm. — (Informacje i Opinie / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz ; IP – 109 G)****216. Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Cz. 2. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2006. — 91 s. : wyk. ; 30 cm. — (Informacje i Opinie / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz ; IP – 109 G)****217. Wernik Andrzej**

Opinia o autopoprawce do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 / Andrzej Wernik. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — S. 1–6 ; 30 cm. — (Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 ; Cz. 1 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Ekspertyza BSE ; nr 327)

**218. Wojnarska-Krajewska Ewa**

Oplaty sądowe w sprawach cywilnych w Polsce / Ewa Wojnarska-Krajewska ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Ekspertyz Prawnych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1181)

**219. Wołodkiewicz-Donimirski Zdzisław**

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce na tle tendencji światowych w latach 2003–2004 / Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, maj 2005. — 12 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1135)

**220. Wołodkiewicz-Donimirski Zdzisław**

Sklonność eksportowa polskich przedsiębiorstw w latach 2000–2004 / Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, sierpień 2005. — 7 s. ; 30 cm. — (Raport BSE ; nr 236)

**221. Wołodkiewicz-Donimirski Zdzisław**

Sytuacja finansowa podmiotów sektora publicznego w Polsce w latach 2002–2004 / Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 9 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1157)

**222. Wołodkiewicz-Donimirski Zdzisław**

Wyniki finansowe małych i średnich przedsiębiorstw w 2004 r. / Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicz-

- nych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005. — 12 s. ; 30 cm. — (Raport BSE ; nr 230)
223. **Ziółkowska Wiesława**  
Opinia o projekcie budżetu państwa na rok 2006 / Wiesława Ziółkowska. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — S. 25–29 : wyk. ; 30 cm. — (Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 ; Cz. 1 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Ekspertyza BSE ; nr 330)
224. **Zygierewicz Anna**  
Bezwrotna pomoc finansowa dla Polski w ramach Mechanizmów Finansowych / Anna Zygierewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, listopad 2005. — 9 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1173)
225. **Zygierewicz Anna**  
Fundusz Solidarności Unii Europejskiej / Anna Zygierewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, październik 2005. — 11 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1158)
226. **Zygierewicz Anna**  
Fundusze strukturalne w Danii, Finlandii i Szwecji w latach 2000–2006 / Anna Zygierewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, kwiecień 2005. — 16 s. : mapy ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1133)
227. **Zygierewicz Anna**  
Program Unii Europejskiej eLearning / Anna Zygierewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, luty 2005. — 5 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1127)
228. **Zygierewicz Anna**  
Rozwój obszarów miejskich w Holandii i Szwecji : (w ramach programu URBAN II) / Anna Zygierewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, sierpień 2005. — 13 s. : mapy ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1143)
229. **Zygierewicz Anna**  
Udział Polski w realizacji programu INTERREG III w regionie Morza Bałtyckiego / Anna Zygierewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, wrzesień 2005. — 12 s. : mapy ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1147)
230. **Zygierewicz Anna**  
Współpraca państw Beneluksu / Anna Zygierewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, wrzesień 2005. — 6 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1149)
231. **Zygierewicz Anna**  
Współpraca państw nordyckich / Anna Zygierewicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005. — 14 s. : mapa ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1115)

232. **Zygierewicz Anna**  
Związek Miast Bałtyckich / Anna Zygiereicz ; Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005. — 8 s. ; 30 cm. — (Informacja BSE ; nr 1117)
233. **Żyżyński Jerzy**  
Uwagi o projekcie budżetu państwa na 2006 r. / Jerzy Żyżyński. — Warszawa : KS Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 2005. — S. 35–41 : wykr. ; 30 cm. — (Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 ; Cz. 1 / Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz). — (Ekspertyza BSE ; nr 332)

## Biblioteka Sejmowa

234. **Konstytucja Grecji** / tł. z jęz. fr. Grażyna i Włodzimierz Uliccy ; wstęp Jarosław Kamiński ; Biblioteka Sejmowa. — Wyd. 2 zm. i uaktual. / tł. zmian wprowadzonych na mocy rewizji z 6 kwietnia 2001 r. Bartłomiej Zdaniuk. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 124 s. : mapa ; 21 cm
235. **Konstytucja Republiki Francuskiej** / tł. z jęz. fr. i wstęp Wiesław Skrzydło ; Biblioteka Sejmowa. — Wyd. 2 uaktual. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 83 s. ; 21 cm
236. **Metody postępowania z dokumentacją w biurach poselskich** : poradnik / [Kancelaria Sejmu. Biblioteka Sejmowa. Archiwum Sejmowe]. — [Wyd. 2]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 9 s., [2] k. złoż. ; 21 cm
237. **Posłowie na Sejm II Rzeczypospolitej** : ofiary wojny i okupacji 1939–1945 / [oprac. Jarosław Dudziński, Adam Rutkowski ; red. nauk. Grzegorz Mazur ; Biblioteka Sejmowa. Archiwum Sejmu]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 90 s., [1] k. złoż. : portr. ; 24 cm
238. **Sejm II RP. I kadencja 1922–1927**  
Druk [Dokument elektroniczny] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa : Bibl. Sejmowa, 2004. — 1 dysk optyczny (DVD) ; 12 cm
239. **Sejm II RP. II kadencja 1928–1930**  
Druk [Dokument elektroniczny] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa : Bibl. Sejmowa, 2004. — 1 dysk optyczny (DVD) ; 12 cm
240. **Sejm II RP. III kadencja 1930–1935**  
Druk [Dokument elektroniczny] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa : Bibl. Sejmowa, 2004. — 1 dysk optyczny (DVD) ; 12 cm
241. **Sejm II RP. IV kadencja 1935–1938**  
Druk [Dokument elektroniczny] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa : Bibl. Sejmowa, 2004. — 1 dysk optyczny (DVD) ; 12 cm
242. **Sejm II RP. V kadencja 1938–1939**  
Druk [Dokument elektroniczny] / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa : Bibl. Sejmowa, 2004. — 1 dysk optyczny (DVD) ; 12 cm
243. **Tygodniowy Przegląd Prasy** : zawiera informacje nt. Sejmu zamieszczone w prasie centralnej i regionalnej / Kancelaria Sejmu. Biblioteka Sejmowa. — Kad. IV, nr 168 (22–28.12.04) – nr 197 (19–25.07.05). — Warszawa : Bibl. Sejmowa, 2004–2005. — 30 cm

244. **Wykaz Ważniejszych Nabytków** / Biblioteka Sejmowa. Wydział Opracowania Zbiorów ; oprac. Dorota Horodyska. — 2004, nr 4. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 21 cm

### Wydawnictwo Sejmowe

245. **Balaban Andrzej**  
Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP / Andrzej Bałaban. — Wyd. 2 uzup. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 125 s. ; 20 cm. — (Wiedza o Sejmie)
246. **Banaszak Bogusław**  
System konstytucyjny Niemiec / Bogusław Banaszak. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 119 s. : mapa ; 24 cm. — (Systemy Konstytucyjne Państw Świata)
247. **Berkin Carol**  
Doniosłe rozstrzygnięcie : tworzenie amerykańskiej konstytucji / Carol Berkin ; przeł. [z ang.] Jerzy S. Kugler. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 235 s. ; 21 cm
248. **Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** / pod red. Kazimierza Działochy. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 225 s. ; 24 cm. — (Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)
249. **Bożyk Stanisław**  
Opozycja parlamentarna w Sejmie RP / Stanisław Bożyk. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 127 s. ; 20 cm. — (Wiedza o Sejmie)
250. **Buchanan James M.**  
Finanse publiczne a wybór publiczny : dwie odmienne wizje państwa / James M. Buchanan, Richard A. Musgrave ; przeł. [z ang.] Henryk Jelonkiewicz, Teresa Opalińska. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 213 s. ; 21 cm
251. **Dobrowolski Zbysław**  
Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej / Zbysław Dobrowolski. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2004. — 323 s. ; 21 cm
252. **Jan Szczepański : humanista — uczony — państwowiec : księga wspomnień** / [koncepcja i realizacja Jan Cofalka ; red. nauk. Jolanta Kulpińska]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 318 s. : fot., portr. ; 24 cm
253. **Konarski Wawrzyniec**  
System konstytucyjny Irlandii / Wawrzyniec Konarski. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 117 s. : mapa ; 24 cm. — (Systemy Konstytucyjne Państw Świata)
254. **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 104 s. ; 19 cm
255. **Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce** / pod red. Andrzeja Szmyta. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 188 s. ; 24 cm. — (Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)
256. **Lis-Staranowicz Dorota**  
Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym / Dorota Lis-Staranowicz. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 267 s. ; 24 cm

257. **Malinowska Izabela**  
Prawa człowieka w Unii Europejskiej / Izabela Malinowska. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 141 s. ; 19 cm. — (Unia Europejska / Wydaw. Sejmowe)
258. **Małecki Marcin**  
Status urzędnika Unii Europejskiej / Marcin Małecki, Krzysztof Tomaszewski. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 90 s. : wykr. ; 20 cm. — (Unia Europejska / Wydaw. Sejmowe)
259. **Parlamentarna Grupa Kobiet. 2001–**  
Lobby kobiet w polskim parlamencie 1989–2005 / [materiały do książki przygot. i oprac. Karolina Marszał ; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Parlamentarna Grupa Kobiet]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 149 s., [2] k. tabl. : fot. ; 21 cm
260. **Polska 1944–1991 : informator historyczny** / Aleksander Kochański. T. 1 : Podział administracyjny, ważniejsze akty prawne i enuncjacje państwowe (1944–1956). T. 2 : Ważniejsze akty prawne, decyzje i enuncjacje państwowe (1957–1970). T. 3/1–2 : Ważniejsze akty prawne, decyzje i enuncjacje państwowe (1971–1991). — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 1996–2005. — 4 wol.(724 ; 706 ; 1093 s.) ; 24 cm
261. **Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce** / pod red. Wiesława Skrzydły. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 156 s. ; 24 cm. — (Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)
262. **Spyra Jarosław**  
System konstytucyjny Chile / Jarosław Spyra. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 90 s. : mapa ; 24 cm. — (Systemy Konstytucyjne Państw Świata)
263. **Stasiak-Jazukiewicz Ewa**  
Polityka medialna Unii Europejskiej / Ewa Stasiak-Jazukiewicz. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 128 s. ; 20 cm. — (Unia Europejska / Wydaw. Sejmowe)
264. **Witkowska Marta**  
Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej / Marta Witkowska. — [Stan prawny na dzień 1 września 2004 r.]. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2004. — 115 s. ; 19 cm. — (Unia Europejska / Wydaw. Sejmowe)
265. **Wojnicki Jacek**  
System konstytucyjny Serbii i Czarnogóry / Jacek Wojnicki. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 89 s. : mapa ; 24 cm. — (Systemy Konstytucyjne Państw Świata)
266. **Wrede Marek**  
Sejm i dawna Rzeczpospolita : momenty dziejowe / Marek Wrede. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 225 s. : fot. ; 26 cm
267. **Zajac Justyna**  
Partnerstwo Eurośródziemnomorskie / Justyna Zajac. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 129 s. ; 20 cm. — (Unia Europejska / Wydaw. Sejmowe)
268. **Zieliński Eugeniusz**  
System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej / Eugeniusz Zieliński. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 110 s. : mapy ; 24 cm. — (Systemy Konstytucyjne Państw Świata)
269. **Zięba Ryszard**  
Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony / Ryszard Zięba. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 132 s. ; 20 cm. — (Unia Europejska / Wydaw. Sejmowe)

**270. Zięba Ryszard**

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej / Ryszard Zięba. — Warszawa : Wydaw. Sejmowe, 2005. — 147 s. ; 20 cm. — (Unia Europejska / Wydaw. Sejmowe)

**SENAT****MARSZAŁEK SENATU****271. Senat RP. V kadencja 2001–2005**

Diariusz Senatu RP / tłoczono z polecenia Marszałka Senatu ; Kancelaria Senatu. Centrum Prasowe. — Kad. V, nr 77 (16–31 grudnia 2004) – nr 96 (1–18 października 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Centrum Prasowe, 2004–2005. — 30 cm

**272. Senat RP. V kadencja 2001–2005**

Druk / Senat Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Senatu. — Kad. V, nr 872 (7 stycznia 2005) – nr 1074 (3 sierpnia 2005). — Warszawa : [Kanc. Senatu], 2005. — 30 cm

**273. Senat RP. V kadencja 2001–2005**

Skorowidz Osobowy do Sprawozdań Stenograficznych z Posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 1/88 (20.10.2001–5.09.2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm

**274. Senat RP. V kadencja 2001–2005**

Sprawozdanie Stenograficzne z [...] Posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej [...] / tłoczono z polecenia Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 74 (14–16 grudnia 2004) – pos. 88 (5 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Admin. i Spraw Senatorskich, 2004–2005. — 30 cm

**275. Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Spraw Unii Europejskiej**

Druk E / Senat Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Senatu. — Kad. V, nr E 108 (22 grudnia 2004) – nr E 131 (27 września 2005). — Warszawa : [Kanc. Senatu], 2004–2005. — 30 cm

**276. Senat RP. VI kadencja 2005–**

Diariusz Senatu RP / tłoczono z polecenia Marszałka Senatu. — Kad. VI nr 1 (19–31 października 2005) – nr 4 (1–15 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Inform. i Dokum., 2005. — 30 cm

**277. Senat RP. VI kadencja 2005–**

Druk / Senat Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Senatu. — Kad. VI, nr 1 (20 października 2005) – nr 50 (29 grudnia 2005). — Warszawa : [Kanc. Senatu], 2005. — 30 cm

**278. Senat RP. VI kadencja 2005–**

Sprawozdanie Stenograficzne z [...] Posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej [...] / tłoczono z polecenia Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1(20 i 27 października 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm

279. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Spraw Unii Europejskiej**  
Druk E / Senat Rzeczypospolitej Polskiej ; tłoczono z polecenia Marszałka Senatu. — Kad. VI, nr E 1 (24 listopada 2005) – nr E 5 (7 grudnia 2005). — Warszawa : [Kanc. Senatu], 2005. — 30 cm

## PREZYDIUM SENATU

280. **Senat RP. V kadencja 2001–2005**  
Porządek Obrad [...] Posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 76 (2–3 lutego 2005) – pos. 88 (5 września 2005). — [Warszawa : Prezydium Senatu], 2005. — 30 cm
281. **Senat RP. VI kadencja 2005–**  
Porządek Obrad [...] Posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (20 i 27 października 2005) – pos. 3 (22 grudnia 2005). — [Warszawa : Prezydium Senatu], 2005. — 30 cm

## KANCELARIA SENATU

282. **Bariery i strategia rozwoju polskiej gospodarki morskiej 2005. Konferencja. 2005 (Warszawa)**  
Bariery i strategia rozwoju polskiej gospodarki morskiej 2005 : materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Skarbu Państwa i Infrastruktury pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka 9 marca 2005 r. / red. nauk. Czesława Christowa ; Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa : Kanc. Senatu, 2005. — 147 s. ; 24 cm
283. **Pietrzak Jerzy**  
Senat Rzeczypospolitej Polskiej — V kadencja 2001–2005 / Jerzy Pietrzak. — Warszawa : Kanc. Senatu, 2005. — 65 s. : fot. ; 34 cm
284. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Emigracji i Polaków za Granicą**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Emigracji i Polaków za Granicą / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [38] k. ; 30 cm
285. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Gospodarki i Finansów Publicznych**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [57] k. ; 30 cm
286. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Kultury i Środków Przekazu**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Kultury i Środków Przekazu / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [22] k. ; 30 cm
287. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Nauki, Edukacji i Sportu / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [23] k. ; 30 cm
288. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [90] k. ; 30 cm
289. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Ochrony Środowiska**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Ochrony Środowiska / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [41] k. ; 30 cm

290. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [52] k. ; 30 cm
291. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [14] k. ; 30 cm
292. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [38] k. ; 30 cm
293. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [83] k. : wyk. ; 30 cm
294. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Skarbu Państwa i Infrastruktury**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Skarbu Państwa i Infrastruktury / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [19] k. ; 30 cm
295. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Spraw Unii Europejskiej**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Spraw Unii Europejskiej / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [125] k. ; 30 cm
296. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Spraw Zagranicznych / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [96] k. : il. ; 30 cm
297. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Ustawodawstwa i Praworządności**  
Sprawozdanie z działalności Komisji Ustawodawstwa i Praworządności / Senat RP. V kadencja. — [Warszawa : Kanc. Senatu, 2005]. — [48] k. ; 30 cm
298. **Szymanek Jarosław**  
Druga izba we współczesnym parlamencie : analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych / Jarosław Szymanek. — Warszawa : Kanc. Senatu, 2005. — 538 s. ; 24 cm. — (Studia i Materiały o Senacie)
299. **Wpływ inicjatyw lokalnych na realizację rządowego programu poprawy bezpieczeństwa obywateli „Bezpieczna Polska”. Konferencja. 2005 (Warszawa)**  
Wpływ inicjatyw lokalnych na realizację rządowego programu poprawy bezpieczeństwa obywateli „Bezpieczna Polska” : materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka 15 marca 2005 / [oprac. Małgorzata Lipińska] ; Senat RP. — Warszawa : Kanc. Senatu, 2005. — 143 s. ; 24 cm
300. **Wzajemne relacje administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w regionie. Konferencja. 2004 (Warszawa)**  
Wzajemne relacje administracji rządowej i samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w regionie : materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu oraz Komisję Samorządu Terytorialnego

i Polityki Regionalnej Sejmu 9 grudnia 2004 r. / [oprac. Małgorzata Lipińska] ; Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa : Kanc. Senatu, 2005. — 172 s. ; 24 cm

**301. Zapobieganie i zwalczanie przestępczości w Polsce przy zastosowaniu probacyjnych środków karania. Konferencja. 2003 (Warszawa)**

Zapobieganie i zwalczanie przestępczości w Polsce przy zastosowaniu probacyjnych środków karania : materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 1–2 grudnia 2003 r. / [oprac. Małgorzata Lipińska, Robert Stawicki] ; Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Warszawa : Kanc. Senatu, 2004. — 599 s. : wyrk. ; 24 cm

## **Biuro Prac Senackich**

**302. Senat RP. V kadencja 2001–2005**

Sprawozdanie Stenograficzne : wersja robocza / Senat RP. — Kad. V, pos. 76, dn.1 (2 lutego 2005) – pos. 88 (5 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu, 2005. — 30 cm

**303. Senat RP. V kadencja 2001–2005**

Zapis Stenograficzny. — Kad. V, nr 1514 (16 listopada 2004) – nr 1934 (27 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm

**304. Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Emigracji i Polaków za Granicą**

Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Emigracji i Polaków za Granicą / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 73 (28 września 2004) – pos. 88 (29 sierpnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm

**305. Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Gospodarki i Finansów Publicznych**

Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 173 (13 października 2004) – pos. 217 (5 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm

**306. Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Kultury i Środków Przekazu**

Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Kultury i Środków Przekazu / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 70 (21 września 2004) – pos. 100 (29 sierpnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm

**307. Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu**

Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Nauki, Edukacji i Sportu / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 117 (22 września 2004) – pos. 145 (21 lipca 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm

**308. Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego**

Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 139 (22 września 2004) – pos. 183 (5 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm

**309. Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Ochrony Środowiska**

Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 113 (14 października 2004) – pos. 148 (29 sierpnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm

310. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 182 (13 października 2004) – pos. 232 (29 sierpnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm
311. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 59 (30 września 2004) – pos. 74 (27 lipca 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm
312. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 154 (14 września 2004) – pos. 197 (5 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm
313. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 154 (16 września 2004) – pos. 225 (30 sierpnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm
314. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Skarbu Państwa i Infrastruktury**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Skarbu Państwa i Infrastruktury / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 114 (28 sierpnia 2004) – pos. 154 (5 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm
315. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Spraw Unii Europejskiej**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Spraw Unii Europejskiej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 18 (25 listopada 2004) – pos. 51 (27 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm
316. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 214 (28 września 2004) – pos. 244 (5 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm
317. **Senat RP. V kadencja 2001–2005. Komisja Ustawodawstwa i Praworządności**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. V, pos. 213 (23 września 2004) – pos. 308 (5 września 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2004–2005. — 30 cm
318. **Senat RP. VI kadencja 2005–**  
Sprawozdanie Stenograficzne : wersja robocza / Senat RP. — Kad. VI, pos. 1, dn. 1 (20 października) – pos. 3, dn. 2 (22 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich. Dział Stenogramów, 2005. — 30 cm
319. **Senat RP. VI kadencja 2005–**  
Zapis Stenograficzny. — Kad. VI, [nr] 1 (27 października 2005) — [nr] 43 (8 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm

320. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Kultury i Środków Przekazu**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Kultury i Środków Przekazu / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1(10 listopada 2005) – pos. 4 (8 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
321. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Nauki, Edukacji i Sportu / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1(10 i 15 listopada 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
322. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Obrony Narodowej**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Obrony Narodowej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (10 i 15 listopada 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
323. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Praw Człowieka i Praworządności**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Praw Człowieka i Praworządności / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (10 listopada 2005) – pos. 3 (7 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
324. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (27 października 2005) – pos. 12 (8 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
325. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Rodziny i Polityki Społecznej. — Kad. VI, pos. 1 (10 listopada 2005) – pos. 3 (23 listopada 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
326. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Rolnictwa i Ochrony Środowiska**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (10 listopada 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
327. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (10 listopada 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
328. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (10 listopada 2005) – pos. 2 (8 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
329. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Spraw Unii Europejskiej**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Spraw Unii Europejskiej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1(10 listopada 2005) – pos. 7 (8 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm

330. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Spraw Zagranicznych**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (10 listopada 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
331. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Ustawodawcza**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Ustawodawczej / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (10 listopada 2005) – pos. 6 (8 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm
332. **Senat RP. VI kadencja 2005–. Komisja Zdrowia**  
Zapis Stenograficzny. Posiedzenie Komisji Zdrowia / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. — Kad. VI, pos. 1 (15 listopada 2005) – pos. 2 (8 grudnia 2005). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Prac Senackich, 2005. — 30 cm

### **Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu**

333. **Senat RP. V kadencja 2001–2005**  
Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej V kadencja : (zestawienie za okres od 19.10.2001 r. do 18.10.2005 r.) / [oprac. Julita Rudzka, Marzena Krysiak ; Kancelaria Senatu RP]. — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Inform. i Dokumentacji, 2005. — 715 s. ; 21 cm
334. **Senat Rzeczypospolitej Polskiej V kadencja : uzupełnienia** / [oprac. Julita Rudzka, Jarosław Maciej Zawadzki] ; Kancelaria Senatu. Biuro Informacji i Dokumentacji. — (Stan na 31 marca 2005 r.). — Warszawa : Kanc. Senatu. Biuro Inform. i Dokumentacji, 2005. — 60 s. : fot. ; 24 cm
335. **VI Spotkanie Stowarzyszenia Senatów Europy** : 25 maja 2004 r. : stenogram / [oprac. Biuro Informacji i Dokumentacji. Dział Europejski]. — Warszawa : Kanc. Senatu, 2005. — 93 s. ; 24 cm

## **ZGROMADZENIE NARODOWE**

336. **Zgromadzenie Narodowe**  
Sprawozdanie Stenograficzne z [...] Posiedzenia Zgromadzenia Narodowego [...] / Zgromadzenie Narodowe ; tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. — Pos. w dn. 23 grudnia 2005. — Warszawa : KS, 2005. — 30 cm

## **RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

337. **Państwo w służbie obywateli : księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza** / [red. Roman Hauser, Lesław Nawacki]. — Warszawa : Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2005. — 240 s., [1] k. tabl. : portr. ; 24 cm. — (Biuletyn RPO. Materiały, ISSN 0860-8334)
338. **Rzecznik Praw Obywatelskich (Warszawa)**  
Biuletyn RPO. Materiały / Rzecznik Praw Obywatelskich ; oprac. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich ; red. Jolanta Lipka. — Nr 46 (2003) – nr 51 (2005). — Łódź : Master, 2003–2005. — 21 cm

339. **Rzecznik Praw Obywatelskich (Warszawa)**  
Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich .... – 2004. — Warszawa : [Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich], 2004. — 30 cm
340. **Samozatrudnienie — uwarunkowanie i konsekwencje w sferze praw pracowniczych** : 30 czerwca 2004 r. ; Mobbing : 26 października 2004 r. : konferencje naukowe / Rzecznik Praw Obywatelskich. — Warszawa : Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2005. — 102 s. ; 21 cm
341. **Świątkiewicz Jerzy**  
Europejski Kodeks Dobrej Administracji : (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych) / Jerzy Świątkiewicz. — [Wyd. 5 popr. i zaktual. wg stanu prawnego na dzień 1 grudnia 2004 r.]. — Warszawa : Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2005. — 40 s. ; 21 cm
342. **Trociuk Stanisław**  
Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich : komentarz / Stanisław Trociuk ; [Rzecznik Praw Obywatelskich]. — Warszawa : Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2005. — 132 s. ; 21 cm

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

343. **Konferencja Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, 9. 2004 (Książ)**  
IX konferencja Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej : Książ, 21–25 czerwca 2004 r / Trybunał Konstytucyjny. — Warszawa : Trybunał Konstytucyjny, 2005. — 282 s., [1] k. tabl. : fot. ; 23 cm. — (Studia i Materiały / Trybunał Konstytucyjny, ISSN 1426-1030 ; t. 22)
344. **Tryb ustawodawczy a jakość prawa : praca zbiorowa** / pod red. Jana Wawrzyniaka. — Warszawa : Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2005. — 267 s. ; 24 cm
345. **Trybunał Konstytucyjny**  
Informacja o Istotnych Problemach Wynikających z Działalności i Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w [...] roku. — 2004. — Warszawa : [Trybunał Konstytucyjny], 2005. — 30 cm
346. **Trybunał Konstytucyjny**  
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A : zbiór urzędowy / drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego ; red. Donata Trapkowska. — 2004, nr 9–11, 2005, nr 1–7. — Warszawa : Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2004–2005. — 30 cm
347. **Trybunał Konstytucyjny**  
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria B : zbiór urzędowy / drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego ; red. Donata Trapkowska. — 2004, nr 5, 2005, nr 1–2. — Warszawa : Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2004–2005. — 30 cm
348. **Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 21 kwietnia 2005 roku.** — Warszawa : Trybunał Konstytucyjny, 2005. — 181 s. ; 24 cm. — (Studia i Materiały / Trybunał Konstytucyjny, ISSN 1426-1030 ; t. 21)

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

349. **Kontrola Państwowa** : dwumiesięcznik poświęcony doskonaleniu organizacji i metod kontroli / Najwyższa Izba Kontroli ; Barbara Matosiuk (red. nac.). — R. 50, nr 1–5 (2005). — Warszawa : NIK, 2005. — 24 cm
350. **Najwyższa Izba Kontroli**  
Analiza Wykonania Budżetu Państwa i Założeń Polityki Pieniężnej [...] / Najwyższa Izba Kontroli. — 2004. — Warszawa : NIK, 2005. — 29 cm
351. **Najwyższa Izba Kontroli**  
Sprawozdanie z Działalności Najwyższej Izby Kontroli. — 2004. — Warszawa : NIK, 2005. — 30 cm
352. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Białystok)**  
Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania przywieziennych zakładów pracy / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Białymstoku. — Białystok : NIK, styczeń 2005. — 46 s., [11] k. ; 30 cm
353. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Białystok)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/20 — województwo podlaskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Białymstoku. — Białystok : NIK, maj 2005. — 47 s. ; 30 cm
354. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Bydgoszcz)**  
Informacja o wynikach kontroli: Organizacja i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej przy udziale środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Bydgoszczy. — Bydgoszcz : NIK, maj 2005. — 49 s. ; 30 cm
355. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Bydgoszcz)**  
Informacja o wynikach kontroli: Powiązania wybranych jednoosobowych spółek komunalnych z budżetami gmin / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Bydgoszczy. — Bydgoszcz : NIK, luty 2005. — 41 s. ; 30 cm
356. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Bydgoszcz)**  
Informacja o wynikach kontroli: Wykorzystanie środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na dopłaty do udzielonych bankowych kredytów przez GBW S.A. i banki w nim zrzeszone na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2002–2004 (I. półrocze) / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Bydgoszczy. — Bydgoszcz : NIK, lipiec 2005. — 37 s. ; 30 cm
357. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Bydgoszcz)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/04 — województwo kujawsko-pomorskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Bydgoszczy. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 64 s. ; 30 cm
358. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Gdańsk)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/22 — województwo pomorskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Gdańsku. — Gdańsk : NIK, maj 2005. — 63 s. ; 30 cm

**359. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Katowice)**

Informacja o wynikach kontroli działalności sądów rejestrowych w zakresie prowadzenia Krajowego Rejestru Sądowego / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Katowicach. — Katowice : NIK, grudzień 2004. — 61 s., [29] k. : wyr. ; 30 cm

**360. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Katowice)**

Informacja o wynikach kontroli likwidacji kopalń węgla kamiennego w 2004 r. z uwzględnieniem wykorzystania dotacji budżetowych, w tym pożyczki Banku Światowego / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Katowicach. — Katowice : NIK, czerwiec 2005. — 45 s. ; 30 cm

**361. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Katowice)**

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/24 — województwo śląskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Katowicach. — Katowice : NIK, maj 2005. — 79 s. ; 30 cm

**362. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Katowice)**

Informacja o wynikach kontroli wykorzystania dotacji budżetowych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w 2004 r. z uwzględnieniem środków pożyczki Banku Światowego / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Katowicach. — Katowice : NIK, czerwiec 2005. — 50 s. ; 30 cm

**363. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Kielce)**

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/26 — województwo świętokrzyskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Kielcach. — Kielce : NIK, kwiecień 2005. — 60 s. ; 30 cm

**364. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Kraków)**

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/12 — województwo małopolskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Krakowie. — Kraków : NIK, kwiecień 2005. — 60 s. ; 30 cm

**365. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Lublin)**

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/06 — województwo lubelskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Lublinie. — Lublin : NIK, kwiecień 2005. — 71 s. ; 30 cm

**366. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Łódź)**

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/10 — województwo łódzkie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Łodzi. — Łódź : NIK, maj 2005. — 62 s. ; 30 cm

**367. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Olsztyn)**

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/28 — województwo warmińsko-mazurskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Olsztynie. — Olsztyn : NIK, maj 2005. — 57 s. ; 30 cm

**368. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Opole)**

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/16 — województwo opolskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Opolu. — Opole : NIK, maj 2005. — 69 s. : wyr. ; 30 cm

**369. Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Poznań)**

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/30 — województwo wielkopolskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Poznaniu. — Poznań : NIK, maj 2005. — 54 s., [10] k. ; 30 cm

370. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Rzeszów)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/18 — województwo podkarpackie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Rzeszowie. — Rzeszów : NIK, kwiecień 2005. — 54 s. ; 30 cm
371. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Szczecin)**  
Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych w morskich stocznich remontowych / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Szczecinie. — Szczecin : NIK, grudzień 2004. — 36 s., [2] k. ; 30 cm
372. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Szczecin)**  
Informacja o wynikach kontroli przygotowania polskiego rybołówstwa morskiego do integracji z Unią Europejską / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Szczecinie. — Szczecin : NIK, grudzień 2004. — 35 s., [2] k. ; 30 cm
373. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Szczecin)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/32 — województwo zachodniopomorskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Szczecinie. — Szczecin : NIK, maj 2005. — 60 s. ; 30 cm
374. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Warszawa)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 05 — Naczelny Sąd Administracyjny / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Warszawie. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 25 s. ; 30 cm
375. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Warszawa)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku w części 85/14 — województwo mazowieckie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Warszawie. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 69 s. : wyk. ; 30 cm
376. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Wrocław)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/02 — województwo dolnośląskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura we Wrocławiu. — Wrocław : NIK, maj 2005. — 74 s., [2] k. ; 30 cm
377. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Zielona Góra)**  
Informacja o wynikach kontroli sprzedaży i dzierżawy majątku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa podmiotom z udziałem zagranicznym oraz sprzedaży gruntów w miejscowości Dobra przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Zielonej Górze. — Zielona Góra : NIK, czerwiec 2005. — 31 s. ; 30 cm
378. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Zielona Góra)**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 85/08 — województwo lubuskie / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Zielonej Górze. — Zielona Góra : NIK, kwiecień 2005. — 54 s. ; 30 cm
379. **Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura (Zielona Góra)**  
Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych przez samorządy powiatowe województwa lubuskiego na szkolenia i programy specjalne w zakresie przeciwdziałania bezrobociu / Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Zielonej Górze. — Zielona Góra : NIK, luty 2005. — 32 s. ; 30 cm

380. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie gospodarstw pomocniczych jednostek sektora finansów publicznych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 96 s., [8] k. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 8 k.
381. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2004 r. / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 107 s. ; 30 cm
382. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli prawidłowości działań organów administracji publicznej związanych z realizacją inwestycji — budowa biurowca Articom Center przy ul. Litewskiej w Warszawie / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, sierpień 2005. — 57 s. ; 30 cm
383. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, czerwiec 2005. — 52 s. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 2 k.
384. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli realizacji przez administrację rządową zadań związanych z ochroną cudzoziemców w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, czerwiec 2005. — 76 s. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 7 k.
385. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 04 — Sąd Najwyższy / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 32 s. ; 30 cm
386. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 06 — Trybunał Konstytucyjny / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 25 s. ; 30 cm
387. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 15 — Sądy powszechne / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 57 s. ; 30 cm
388. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 16 — Kancelaria Prezesa Rady Ministrów / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 40 s. ; 30 cm
389. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 17 — Administracja publiczna / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 50 s. ; 30 cm

390. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 23 — Integracja europejska / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 28 s. ; 30 cm
391. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 34 — Rozwój regionalny / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 40 s. ; 30 cm
392. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 37 — Sprawiedliwość / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 61 s. ; 30 cm
393. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 43 — Wyznania religijne / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 31 s. ; 30 cm
394. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 45 — Sprawy zagraniczne / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 41 s. ; 30 cm
395. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 49 — Urząd Zamówień Publicznych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 25 s. ; 30 cm
396. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 51 — Urząd Służby Cywilnej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 30 s. ; 30 cm
397. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 58 — Główny Urząd Statystyczny / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 34 s. ; 30 cm
398. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 75 — Rządowe Centrum Legislacji / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 21 s. ; 30 cm
399. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 80 — Regionalne izby obrachunkowe / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 40 s. ; 30 cm
400. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 82 — Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego / Najwyższa Izba Kontroli.

Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 38 s. ; 30 cm

401. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 84 — Środki własne Unii Europejskiej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 29 s. ; 30 cm
402. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 86/00 — Samorządowe kolegia odwoławcze / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 43 s. ; 30 cm
403. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej**  
Informacja o wynikach kontroli wykorzystania pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dla Polski w ramach programu PHARE Spójność Społeczno-Gospodarcza 2000 / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 67 s. : wyk. ; 30 cm
404. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli egzekwowania przez urzędy skarbowe zaległości podatkowych w 2004 r. / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, wrzesień 2005. — 52, [13] s. ; 30 cm
405. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli prawidłowości finansowania ze środków budżetu państwa zadań realizowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 51 s., [3] k. ; 30 cm
406. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli realizacji przez przedsiębiorców oraz organy restrukturyzacyjne przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 49 s., [10] k. ; 30 cm
407. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 50 s., [1] k. ; 30 cm
408. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli ulg podatkowych dla przedsiębiorców / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 62 s., [7] k. ; 30 cm
409. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, części 78 — Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 — Obsługa długu krajowego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 55 s. ; 30 cm

410. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 01 — Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 38 s. ; 30 cm
411. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 02 — Kancelaria Sejmu / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 27 s. ; 30 cm
412. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 03 — Kancelaria Senatu / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 39 s. ; 30 cm
413. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 08 — Rzecznik Praw Obywatelskich / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 24 s. ; 30 cm
414. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 10 — Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 23 s. ; 30 cm
415. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 11 — Krajowe Biuro Wyborcze / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 33 s. ; 30 cm
416. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 13 — Instytut Pamięci Narodowej — Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 33 s. ; 30 cm
417. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 19 — Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 83 s. ; 30 cm
418. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 48 — Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 29 s. ; 30 cm
419. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 69 — Komisja Papierów Wartościowych i Giełd / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 25 s. ; 30 cm
420. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 81 — Rezerwa ogólna, część 83 Rezerwy celowe / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 67 s. ; 30 cm

421. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów**  
Informacja o wynikach kontroli zaciągania i spłaty zobowiązań oraz egzekwowania należności przez podmioty sektora rządowego oraz ewidencji i sprawozdawczości tych podmiotów w zakresie państwowego długu publicznego i należności / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Budżetu i Finansów. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 73 s. ; 30 cm
422. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli: Nadzór nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, marzec 2005. — 62 s., [5] k. : wykr. ; 30 cm
423. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli: Procesy prywatyzacji w energetyce ciepłej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 74 s., [3] k. ; 30 cm
424. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli: Systemy informatyczne w administracji celnej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, październik 2005. — 80 s., [1] k. : rys. ; 30 cm
425. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli doraźnych dotyczących Polskiego Komitetu Normalizacyjnego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, listopad 2005. — 50 s. ; 30 cm
426. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Rozwoju Przemysłu SA na rzecz wspierania wybranych podmiotów gospodarczych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, czerwiec 2005. — 69 s., [4] k. ; 30 cm
427. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania administracji miar i administracji probierczej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, sierpień 2005. — 58, 4, [1] s. ; 30 cm
428. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji Metaleksportu / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, czerwiec 2005. — 64 s. ; 30 cm
429. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji Przedsiębiorstwa Przemysłu Mięsnego w Koszalinie / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, lipiec 2005. — 38, 2, [1] s. ; 30 cm
430. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw sektora naftowego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, styczeń 2005. — 124 s., [11] k. ; 30 cm

431. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 20 — Gospodarka / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 70 s. ; 30 cm
432. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 36 — Skarb Państwa i realizacja przychodów z prywatyzacji / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 108 s. ; 30 cm
433. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 40 — Turystyka / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 35 s. ; 30 cm
434. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 47 — Rządowe Centrum Studiów Strategicznych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 21 s. ; 30 cm
435. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 50 — Urząd Regulacji Energetyki / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 43 s. ; 30 cm
436. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 53 — Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 39 s. ; 30 cm
437. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 60 — Wyższy Urząd Górniczy / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 35 s. ; 30 cm
438. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 61 — Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 20 s. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 2 k.
439. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 64 — Główny Urząd Miar / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 25 s. ; 30 cm
440. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 65 — Polski Komitet Normalizacyjny / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 40 s. ; 30 cm

441. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 68 — Państwowa Agencja Atomistyki / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 33 s. ; 30 cm
442. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji**  
Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów państwa w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. — Warszawa : NIK, styczeń 2005. — 67, [4] s. ; 30 cm
443. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli działalności „grupy kapitałowej” Poczty Polskiej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 115 s. ; 30 cm
444. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990–2004 / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, listopad 2005. — 167, [1] s. ; 30 cm
445. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990–2004 : (synteza ustaleń i wnioski) / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, listopad 2005. — 20 s. : wyr. ; 30 cm + CD-ROM
446. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP S.A. / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, wrzesień 2005. — 62 s. ; 30 cm
447. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 21 — Gospodarka morska / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 39 s. ; 30 cm
448. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 26 — Łączność / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 40 s. ; 30 cm
449. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 39 — Transport / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 50 s. ; 30 cm
450. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 71 — Urząd Transportu Kolejowego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 37 s. ; 30 cm
451. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 76 — Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 40 s. ; 30 cm

452. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymania obiektów mostowych i tuneli / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, czerwiec 2005. — 62 s. ; 30 cm
453. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, styczeń 2005. — 80 s. ; 30 cm
454. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych**  
Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, styczeń 2005. — 78 s. ; 30 cm
455. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001–2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 80, 19 s., [1] k. ; 30 cm
456. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 38 s., [7] k. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 5 k.
457. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli działania organów samorządów gminnych w sprawach likwidacji szkół i placówek oświatowo-wychowawczych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, sierpień 2005. — 32 s. ; 30 cm
458. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania szkół dla dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, sierpień 2005. — 28 s., [5] k. ; 30 cm
459. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli realizacji Ramowych Programów Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji Unii Europejskiej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, kwiecień 2005. — 50 s. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 1 k.
460. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli warunków kadrowych i materialnych działalności dydaktycznej w zamiejscowych jednostkach organizacyjnych państwowych szkół wyższych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 34 s., [10] k. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 3 k.

461. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli warunków nauczania języków obcych w szkołach publicznych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, listopad 2005. — 49, [8] s. ; 30 cm
462. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 09 — Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 32 s. ; 30 cm
463. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 14 — Rzecznik Praw Dziecka / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 27 s. ; 30 cm
464. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 24 — Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 51 s., [6] k. ; 30 cm
465. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 25 — Kultura fizyczna i sport, część 30 — Oświata i Wychowanie, część 38 — Szkolnictwo wyższe / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 92 s. ; 30 cm
466. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 27 — Informatyzacja, część 28 — Nauka / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 54 s. ; 30 cm
467. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 67 — Polska Akademia Nauk / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 34 s. ; 30 cm
468. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2004 roku przez Fundusz Promocji Twórczości / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 25 s. ; 30 cm
469. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli wykorzystania pracowni komputerowych w szkołach / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, grudzień 2004. — 43 s., [5] k. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 1 k.
470. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego**  
Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia i udostępniania państwowego zasobu archiwalnego oraz dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. — Warszawa : NIK, grudzień 2004. — 71 s., [1] k. ; 30 cm

471. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego**  
Informacja o wynikach kontroli prowadzenia przez Państwową Straż Pożarną monitoringu pożarowego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. — Warszawa : NIK, lipiec 2005. — 46 s. : wykry. ; 30 cm
472. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego**  
Informacja o wynikach kontroli przygotowania nowych struktur przewidzianych do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości w zakresie obrotu towarowego z zagranicą / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. — Warszawa : NIK, grudzień 2004. — 64 s. ; 30 cm + Oficjalna korespondencja dot. wyników kontroli, 5 k.
473. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego**  
Informacja o wynikach kontroli udzielania przez Państwową Straż Pożarną zamówień publicznych w związku z funkcjonowaniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w latach 2001–2003 (I półrocze) / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. — Warszawa : NIK, grudzień 2004. — 54 s. ; 30 cm
474. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 29 — Obrona narodowa / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 74 s. ; 30 cm
475. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 42 — Sprawy wewnętrzne / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 70 s. ; 30 cm
476. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań ustawowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w latach 2001–2004 / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. — Warszawa : NIK, lipiec 2005. — 57 s. ; 30 cm
477. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Ochrony Informacji Niejawnych**  
Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przestrzegania w urzędach wojewódzkich i urzędach marszałkowskich przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę służbową / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Ochrony Informacji Niejawnych. — Warszawa : NIK, wrzesień 2005. — 61 s. ; 30 cm
478. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli finansowania oraz dostępności leczenia nerkozastępczego w latach 2000–2004 (I półrocze) / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, marzec 2005. — 40 s., [12] k. ; 30 cm
479. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz systemu orzekania o niepełnosprawności / Najwyższa Izba Kon-

troli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, lipiec 2005. — 51 s., [9] k. ; 30 cm

480. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli utworzenia i funkcjonowania Narodowego Funduszu Zdrowia / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, lipiec 2005. — 40 s., [13] k. ; 30 cm
481. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 12 — Państwowa Inspekcja Pracy / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 29 s. ; 30 cm
482. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 31 — Praca oraz wykonania planów finansowych w 2004 roku przez Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 75 s. ; 30 cm
483. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 44 — Zabezpieczenie społeczne / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 31 s. ; 30 cm
484. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 46 — Zdrowie / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 63 s. ; 30 cm
485. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 54 — Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz wykonania w 2004 roku planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 37 s. ; 30 cm
486. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 72 — Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania w 2004 r. planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 72 s. ; 30 cm
487. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 73 — Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Alimentacyjny / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 81 s. ; 30 cm
488. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2004 roku przez Narodowy Fundusz Zdrowia / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 39 s. ; 30 cm

489. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2004 roku przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 52 s. ; 30 cm
490. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy przedakcesyjnych Phare na programy dotyczące promocji zatrudnienia / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 54 s., [3] k. ; 30 cm
491. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**  
Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację programów dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 48 s., [1] k. ; 30 cm
492. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru nad obrotem i ubojem zwierząt rzeźnych ze szczególnym uwzględnieniem dobrostanu zwierząt / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, styczeń 2005. — 77 s. ; 30 cm
493. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli ochrony środowiska przed elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, sierpień 2005. — 77, [6] s. ; 30 cm
494. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych w zasobach mieszkaniowych w latach 1999–2004 (I półrocze) / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, luty 2005. — 87, [1] s. : rys. ; 30 cm
495. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku: Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 62 s. : fot. ; 30 cm
496. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 18 — Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa Ministerstwo Infrastruktury / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 68 s. ; 30 cm

497. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 22 — Gospodarka wodna, część 41 — Środowisko, Ministerstwo Środowiska / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 88 s. ; 30 cm
498. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku, część 32 — Rolnictwo, część 33 — Rozwój wsi, część 35 — Rynki rolne oraz wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w 2004 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 115 s. ; 30 cm
499. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2004 r. / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 84 s. ; 30 cm
500. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2004 r. / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 85 s. : wyk. ; 30 cm
501. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2004 roku przez Agencję Nieruchomości Rolnych / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 61 s. ; 30 cm
502. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2004 roku przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 74 s. ; 30 cm
503. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego w 2004 roku przez Agencję Rynku Rolnego / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, maj 2005. — 52 s. ; 30 cm
504. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**  
Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w latach 2001–2004 (I półrocze) / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Śro-

dowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, marzec 2005. — 39, 22 s. : wykr., fot. ; 30 cm

505. **Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego**

Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych, w tym pomocowych, przez jednostki spółdzielczości rolniczej, mleczarskiej, ogrodniczo-pszczelarskiej i wiejskiej / Najwyższa Izba Kontroli. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego. — Warszawa : NIK, sierpień 2005. — 63 s. : wykr. kolor. ; 30 cm

Opracowały: *Zofia Terendyż*  
*Anna Sadoch*

**KSIĘGARNIE WSPÓŁPRACUJĄCE Z WYDAWNICTWEM SEJMOWYM****Gdańsk**

Gdańska Księgarnia Naukowa, ul. Łagiewniki 56, 80-855 Gdańsk, tel. 301-41-22  
Księgarnia Naukowa ARCHE, ul. Bażyńskiego 2, 80-309 Gdańsk, tel. 552-98-06

**Katowice**

Dom Handlowy Nauki, Zakład OR PAN, Księgarnia, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice, tel. 258-77-09  
Księgarnia „Liber”, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice, tel. 359-12-72

**Kraków**

Główna Księgarnia Naukowa, ul. Podwale 6, 31-118 Kraków, tel. 422-37-17; 422-90-57; 292-65-11

**Lublin**

Księgarnia Prawnicza „Iuris Prudentia”, pl. M. Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, tel. 537-54-75  
Księgarnia Politologiczna, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin, tel. 534-95-47

**Poznań**

Księgarnia Fundacji Uniwersytetu A. Mickiewicza, ul. Święty Marcin 78, 61-809 Poznań, tel. 0-606-275-008  
Poznańska Księgarnia Naukowa „Kapitałka”, ul. Mielżyńskiego 27/29, 61-725 Poznań, tel. 851-93-20

**Rzeszów**

Księgarnia Prawnicza „Iuris Prudentia”, ul. Grunwaldzka 13, 35-068 Rzeszów, tel. 852-39-26

**Szczecin**

Księgarnia Akademicka, al. Jedności Narodowej 31, 70-453 Szczecin, tel. 489-09-26

**Toruń**

Księgarnia „Centrum”, ul. Chełmińska 4, 87-100 Toruń, tel. 621-04-80  
Księgarnia Uniwersytetu M. Kopernika, ul. Reja 25, 87-100 Toruń, tel. 611-42-98; 611-42-86

**Warszawa**

Księgarnia LIBER, ul. Dobra 56/66, 00-312 Warszawa, tel. 552-73-55

**Wrocław**

Księgarnia Naukowa im. M. Kopernika, ul. Kuźnicza 30/33, 50-138 Wrocław, tel. 343-29-77

**Zamość**

Księgarnia Prawnicza „Iuris Prudentia”, ul. Kolegiacka 2 (budynek hotelu Orbis), 22-400 Zamość, tel. 643-85-85