



Uniwersytet
Wrocławski



MIĘDZY KONSTYTUCJONALIZMEM POLSKIM A LATYNOAMERYKAŃSKIM

Wybór prac
z okresu 47-lecia twórczości naukowej
Profesora Krystiana Complaka



Redakcja naukowa
Marta Kłopocka - Jasińska

Wrocław 2020

MIĘDZY KONSTYTUCJONALIZMEM
POLSKIM A LATYNOAMERYKAŃSKIM

Wybór prac
z okresu 47-lecia twórczości naukowej
Profesora Krystiana Complaka

MIĘDZY KONSTYTUCJONALIZMEM POLSKIM A LATYNOAMERYKAŃSKIM

Wybór prac
z okresu 47-lecia twórczości naukowej
Profesora Krystiana Complaka

Redakcja naukowa
Marta Kłopocka-Jasińska
Uniwersytet Wrocławski
ORCID: [0000-0001-9205-4353](https://orcid.org/0000-0001-9205-4353)

Wrocław 2020

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Gałyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *prof. dr hab. Lech Garlicki, Uniwersytet Warszawski*

prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz, Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu

© Copyright for this edition by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Na stronie 7 zdjęcie Profesora Krystiana Complaka na tle jego biblioteki. Fot. *Prof. Andrzej Czajowski*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką, eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

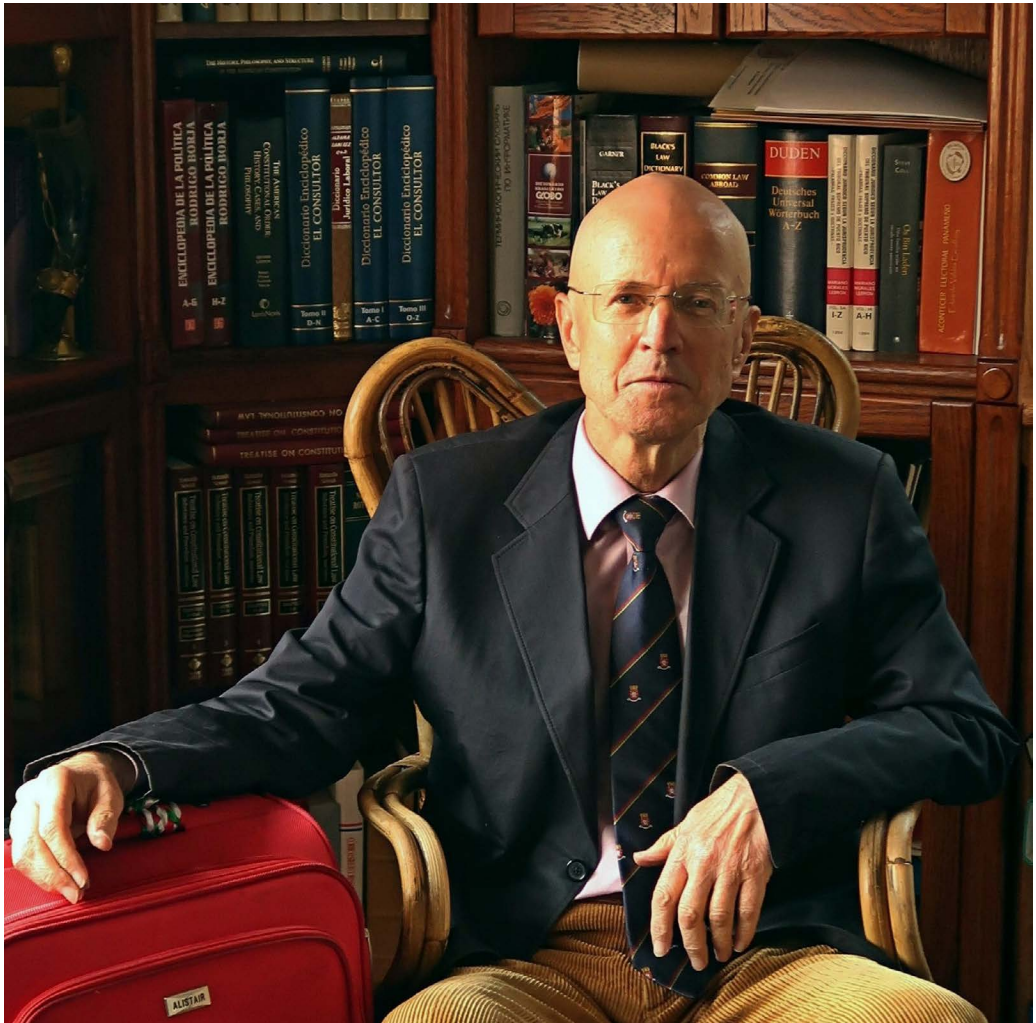
E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-95-3 (druk oprawa miękka)

ISBN 978-83-66066-97-7 (druk oprawa twarda)

ISBN 978-83-66066-96-0 (online)



Krystian Complak

Spis treści

SŁOWO WSTĘPNE	11
SYLWETKA PROFESORA KRYSTIANA COMPLAKA.....	15
WYKAZ WAŻNIEJSZYCH PUBLIKACJI PROFESORA KRYSTIANA COMPLAKA.....	23
WISŁAWA SZYMBORSKA, <i>STARY PROFESOR</i> [FRAGMENT]	37
ROZDZIAŁ 1. ROZWAŻANIA O GODNOŚCI	39
O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP	41
Godność człowieka na rozdrożu.....	57
Godność nie jest dobra na wszystko. Propozycja uporządkowania materii.....	71
ROZDZIAŁ 2. ROZWAŻANIA O SYSTEMACH RZĄDÓW	81
Konstytucyjne systemy rządów w Ameryce Łacińskiej.....	83
Parlament we współczesnej Ameryce Łacińskiej (Zakończenie).....	101
System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego	113
ROZDZIAŁ 3. ROZWAŻANIA NAD KONSTYTUCJONALIZMEM POLSKIM	129
Zasada konstytucjonalizmu w prawie porównawczym i w przyszłej konstytucji RP..	131
Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP (Kilka refleksji końcowych)	149
Magiczna rzeczywistość w Konstytucji RP	157
ROZDZIAŁ 4. ROZWAŻANIA NAD KONSTYTUCJONALIZMEM LATYNOAMERYKAŃSKIM.....	177
Latynoamerykańskie przewroty państwowe a trwałość instytucji prawnoustrojowych.....	179
Mechanizm stabilizacji państw Ameryki Łacińskiej w związku z ustaniem skutków zamachu stanu.....	191
Rządy faktyczne w Ameryce Południowej (1930–1979) (Konkluzje)	207
ROZDZIAŁ 5. ROZWAŻANIA O STANACH NADZWYCZAJNYCH.....	225
Regulacja stanów nadzwyczajnych w niemieckiej Ustawie Zasadniczej z 1949 r. oraz w polskiej Konstytucji z 1997 r.....	227
Stany nadzwyczajne <i>à la française</i> oraz <i>à la polonaise</i>	241
Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji	255

ROZDZIAŁ 6. OSTATNI KURSOWY WYKŁAD PROFESORA KRYSTIANA COMPLAKA	269
Ostatni, pożegnalny wykład na WPAiE UWr	271
Zdjęcia z ostatniego kursowego wykładu z prawa konstytucyjnego wygłoszonego przez Profesora Krystiana Complaka w dniu 10 czerwca 2019 r. na WPAiE UWr	277
 ZDJĘCIA DYPLOMÓW.....	281
KAWA PO ARABSKU [PRZEPIS].....	291

Słowo wstępne

Pan Profesor Krystian Complak to – jak o Nim mówią – „prawdziwy ibero-amerykanista i poliglota”. Wybitny uczony, specjalista w zakresie prawa konstytucyjnego, autor wielu oryginalnych koncepcji teoretycznych i komparatysta. „Odkrywca” konstytucjonalizmu latynoamerykańskiego. Włada biegle językiem angielskim, hiszpańskim, francuskim, portugalskim, niemieckim, rosyjskim i włoskim, a ostatnio poznaje tajniki języka arabskiego.

Wykładowca lubiany przez studentów, taki, którego się nie zapomina. Egzaminator, promotor...

Dla mnie opiekun naukowy, promotor mojej rozprawy doktorskiej. Mistrz!

Naukowiec podążający własną drogą, podróżnik, znawca światowego konstytucjonalizmu, badacz uznany i rozpoznawany w kraju i za granicą, szanowany, lubiany i zapraszany, człowiek niezwykle. Dla niektórych nieco kontrowersyjny, zwłaszcza w kwestiach diety. Nie chodzi utartymi ścieżkami, wybiera własne. Przygody Go nie omijają.

Człowiek niezwykle życzliwy, pomocny. Porozmawia z każdym (no, może prawie każdym), niezależnie od miejsca w świecie, w którym aktualnie się znajduje. Ma w sobie coś takiego, że ludzie chcą Go słuchać i chcą opowiadać Mu swoje historie.

Moje pierwsze spotkanie z Profesorem odbyło się w Jego gabinecie. Rozmowa dotyczyła możliwości napisania doktoratu. Rozmowa w języku hiszpańskim. Tak się wszystko zaczęło. Wspólny gabinet – pokój 507, budynek A, dwa biurka naprzeciwko siebie. A potem konferencje, podczas których Profesor tłumaczy z hiszpańskiego na polski, z polskiego na hiszpański albo na rosyjski czy francuski, portugalski, a nawet niemiecki – żaden problem. Seminaria, spotkania, wizyty zagranicznych gości, sędziów sądów konstytucyjnych bądź trybunałów międzynarodowych, ombudsmanów, ambasadorów, konsulów itd.; ciągle wyjazdy, zagraniczne wykłady, zaproszenia na liczne wydarzenia, przyjęcia.

Nieustanna wątpliwość, czy Pan Profesor już wrócił i czy będzie na uczelni albo czy i kiedy znowu wyjeżdża, bo trzeba podpisać jakieś dokumenty, coś załatwić.

„Pani Marto – proszę zawsze dzwonić na mój domowy numer stacjonarny tak przed 9.00 rano”. Ostatnimi czasy Profesor posiada telefon komórkowy, przed którym długo się wzbraniał. Korzysta też z WhatsAppa.

Pytam Profesora: co teraz, co dalej? Profesor odpowiada – zawsze myślałem, że po przejściu na emeryturę będę wykładał w jakimś kraju latynoamerykańskim, ale na horyzoncie pojawił się Wschód – semestr w Kuwejcie, semestr w Indiach, a w przyszłym roku na Tajwanie.

!No importa donde esté Usted, seguiremos en contacto!

Pan Profesor nie życzył sobie tradycyjnej księgi jubileuszowej, więc staraliśmy się, by była nietypowa. Rozwiązaniem, które Pan Profesor zaakceptował, jest wybór Jego prac. Tytuł księgi nawiązuje do twórczości Profesora Complaka, ale również do jego aktywności zawodowej, w której kontakty naukowe z Ameryką Łacińską zajmują szczególne miejsce. Profesora uznaje się za wybitnego znawcę konstytucjonalizmu latynoamerykańskiego. Jego doktorat oraz rozprawa habilitacyjna zostały poświęcone problematyce ustrojowej państw latynoamerykańskich. Profesor mocno angażował się we współpracę między macierzystą uczelnią i ośrodkami naukowymi w państwach tego regionu. Jego działalność na tym polu wielokrotnie doceniano, o czym świadczą liczne uhonorowania w postaci odznaczeń, podziękowań, dyplomów przyznanych Panu Profesorowi – niektóre z nich, utrwalone w postaci fotografii, zostały zamieszczone w niniejszej publikacji. Z drugiej strony, w swoich pracach badawczych Profesor podejmował się trudnych tematów z zakresu polskiego prawa konstytucyjnego takich jak zasada godności człowieka, normy rozdziału I Konstytucji RP z 1997 r., zasada proporcjonalności, ochrona języka polskiego, stany nadzwyczajne, system rządów, ochrona praw jednostki. W dorobku Profesora Krystiana Complaka znajdziemy zatem prace dotyczące polskiego i latynoamerykańskiego konstytucjonalizmu. Ten aspekt brany był pod uwagę przy doborze tekstów do niniejszej księgi. Cytat z wiersza polskiej noblistki Wisławy Szymborskiej oraz przepis na kawę po arabsku zostały zamieszczone na wyraźne życzenie Pana Profesora. Wiersz należy do Jego ulubionych, natomiast przepis na kawę nawiązuje do niedawnych kierunków podróży naukowych Profesora. Były pewne wahania czy – w związku z aktualnym pobytem Profesora na Uniwersytecie w Ćennaj – zamiast przepisu na kawę po arabsku nie zamieścić przepisu na herbatę, ale ostatecznie Profesor uznał, że rozpoczęta kilka lat wcześniej przygoda z językiem arabskim jeszcze przed Nim.

Księga składa się z 6 rozdziałów, których tytuły odpowiadają tematyce badawczej podejmowanej przez Profesora Complaka. W rozdziale I znalazły się teksty

poświęcone problematyce godności. Rozdział II zawiera opracowania na temat systemów rządów. Rozdziały III i IV mieszczą w sobie teksty o tematyce konstytucyjnej, które odnoszą się odpowiednio do rozwiązań polskich i rozwiązań państw Ameryki Łacińskiej. W rozdziale V umieszczone zostały publikacje dotyczące unormowania stanów nadzwyczajnych w polskiej Konstytucji na tle porównawczym. Rozdział VI zawiera tekst ostatniego kursowego wykładu z prawa konstytucyjnego Profesora Complaka, który odbył się w dniu 10 czerwca 2019 r. na Uniwersytecie Wrocławskim. Był to wykład prowadzony w ramach zajęć na stacjonarnych studiach, na kierunku Administracja. Profesor Krystian Complak od początku swej kariery naukowej był związany z Wydziałem Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedrą Prawa Konstytucyjnego¹. Pracował na Uniwersytecie Wrocławskim przez 47 lat. Wydanie dzieł Pana Profesora jest symboliczną formą przekazania Mu wyrazów wdzięczności za pracę na rzecz Katedry Prawa Konstytucyjnego, naszego Wydziału oraz Uniwersytetu Wrocławskiego, a także za wkład w rozwój nauki prawa konstytucyjnego.

Bardzo dziękuję wszystkim Osobom zaangażowanym w prace nad niniejszą publikacją – Paniom Aleksandrze Dorywale i Ewie Gałydzie-Michowskiej, Panom Krzysztofowi Mruszczakowi, Tadeuszowi Juchniewiczowi i Jackowi Hejnoszowi oraz Pani Wiktorii Jabłońskiej i Panu Bartoszowi Palewiczowi. Szczególne podziękowania należą się Panu Profesorowi Andrzejowi Czajowskiemu za pomoc w przygotowaniu opisu sylwetki Jubilata oraz za fotografię Jubilata, której jest autorem. Serdecznie dziękuję szacownym recenzentom publikacji – Panu Profesorowi dr. hab. Lechowi Garlickiemu oraz Panu Profesorowi dr. hab. Krzysztofowi Wójtowiczowi. Moje podziękowania kieruję również do Kierownika Katedry Prawa Konstytucyjnego – Profesora dr. hab. Mariusza Jabłońskiego, który czuwał nad całym przedsięwzięciem, oraz do dr. hab. Sylwii Jarosz-Żukowskiej za pomoc na ostatnim etapie prac edytorskich. Ogromnie dziękuję też: Wydawnictwu Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydawnictwu Adam Marszałek, Wydawnictwu C.H. Beck, Wydawnictwu Uniwersytetu Gdańskiego, Wydawnictwu Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydawnictwu UMCS, Krakowskiemu Towarzystwu Edukacyjnemu – Oficyna Wydawnicza AFM, Komitetowi Nauk Prawnych PAN oraz Instytutowi Prawa Konstytucyjnego za wyrażenie zgody na opublikowanie tekstów Profesora

¹ Swoją nazwę zmieniały zarówno wydział (Wydział Prawno-Administracyjny, Wydział Prawa, Wydział Prawa i Administracji i wreszcie Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii), jak i katedra (Katedra Prawa Państwowego, Zakład Prawa Państwowego, stanowiący część Instytutu Nauk Prawno-Ustrojowych). Szerzej na ten temat A. Ławniczak, A. Preisner, *Katedra Prawa Konstytucyjnego – historia*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/2, s. 267.

Complaka w niniejszej księdze. Pragnę podkreślić, że zachowano zgodność z oryginalnymi wydaniem w zakresie stylu oraz interpunkcji, a ingerencja dotyczyła jedynie drobnych kwestii technicznych oraz oczywistych błędów pisarskich.

Marta Kłopocka-Jasińska

Sylwetka Profesora Krystiana Complaka

Krystian Complak urodził się 14 marca 1949 r. we Wrocławiu. Jego rodzice – Ojciec, Tadeusz Complak, i Matka, Stanisława z domu Zachuta, z zawodu byli nauczycielami pracującymi w szkole podstawowej we wsi Pogwizdów, koło Bolkowa. W tej miejscowości K. Complak chodził do siedmioletniej szkoły podstawowej. Po jej ukończeniu – w latach 1963-1967 – uczęszczał do Liceum Ogólnokształcącego im. Księcia Bolka I w Jaworze. Osiągał w nim wysokie wyniki w nauce i laury w sporcie. Był mistrzem w rzutach oszczepem i dyskiem w powiatowych zawodach szkolnych. Po maturze zdał egzaminy wstępne na Wydział Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego, lecz na studia nie został przyjęty. Rozpoczął je rok później, po powtórnych egzaminach wstępnych. Roczna przerwa okazała się owocna. K. Complak wykorzystał ją na skuteczne doszlifowanie języka francuskiego, rosyjskiego i angielskiego. Podstaw tego ostatniego uczył się od Ojca, który w czasie II wojny światowej służył jako oficer w armii brytyjskiej. Biegła, jak na tamte czasy, znajomość trzech języków obcych stworzyła mu nowe szanse i poszerzyła horyzonty. Na studiach dostał się na prestiżowe seminarium z publicznego prawa międzynarodowego, kształcąc się w ramach specjalizacji prawno-administracyjnej. Zawodową praktykę studencką, po trzecim roku studiów, odbył w gminie Sokół, w powiecie jaworskim.

Krystian Complak należał do studentów wyróżniających się wiedzą. Za wysokie wyniki w nauce otrzymywał stypendium. Pracę magisterską napisał pod kierunkiem prof. Jana Kolasy. Nosila ona tytuł *Kompetencje domniemane organizacji międzynarodowych*. W czasie studiów, podczas szkolenia wojskowego, okazał się wyśmienitym strzelcem, co pozwalało mu ukończyć studenckie szkolenie wojskowe z dobrym wynikiem, a później uzyskać stopień podporucznika rezerwy.

Po studiach K. Complak został przyjęty w charakterze asystenta stażysty do Zakładu Prawa Państwowego, w Instytucie Nauk Prawnoustrojowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. Tam, kolejno awansując, został najpierw asystentem, a po dwóch latach starszym asystentem. Początkowo zamierzał pisać dysertację doktorską na temat ombudsmana w krajach skandynawskich.

Po stworzeniu przez kierownika Zakładu Prawa Państwowego – doc. dra Aleksandra Patrzałka – struktury organizacyjnej do spraw badań nad tzw. Trzecim Światem i za Jego sugestią zaczął specjalizować się w problematyce prawno-ustrojowej państw Ameryki Łacińskiej. Szybko opanował język hiszpański, a potem jeszcze szybciej portugalski. Pozwoliło mu to na rozpoczęcie – zakrojonej na szeroką skalę – korespondencji z konstytucjonalistami latynoamerykańskimi, pracownikami parlamentów, sądów i ministerstw. Przy tej okazji zdobywał trudno dostępne dane, artykuły i książki prawnicze, teksty aktów normatywnych, bibliografie. W ten sposób zgromadził obszerną literaturę i dokumentację prawniczą, w tym szereg „rarytasów” w tej dziedzinie. Jego księgozbiór jest przedmiotem podziwu odwiedzających Go, od czasu do czasu, latynoamerykanistów i przedstawicieli nauk prawnych z Polski i z zagranicy.

Znaczącym wydarzeniem dla rozwoju naukowego K. Complaka był wyjazd – w latach 1979-1980 – na stypendium naukowe na Kubę. Przebywał tam przez półtora roku. Po powrocie do kraju, w 1980 r. odbyła się obrona Jego rozprawy doktorskiej zatytułowanej *Rządy faktyczne w Ameryce Łacińskiej w latach 1930-1979*. Jej promotorem był dziekan Wydziału Prawa i Administracji doc. dr Aleksander Patrzałek. Zmodyfikowana wersja rozprawy doktorskiej została opublikowana w 1990 r. przez Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, w serii Prawo. Warto podkreślić, że dysertację doceniono w szczególny sposób. Po jej przetłumaczeniu na język hiszpański została ona wydana przez Narodową Akademię Historii w Wenezueli pod tytułem *Los gobiernos de facto en America Latina. 1930-1980*. Była recenzowana w prestiżowych czasopismach siedmiu krajów. Po dziś dzień cytowana jest w publikacjach.

K. Complak bardzo aktywnie uczestniczył – pod kierunkiem doc. dra Aleksandra Patrzałka – w kontaktach naukowych między Polską a Francją. Dzięki Jego zaangażowaniu do Wrocławia przybywali na zaproszenie dziekana wybitni przedstawiciele prawa konstytucyjnego Francji, w szczególności z paryskiej Sorbony. Zawarte wówczas znajomości i przyjaźnie sprawiły, że K. Complak jest zapraszany w charakterze profesora wizytującego oraz uczestnika konferencji organizowanych przez francuskie ośrodki naukowe. Szczególne więzy naukowe łączą go z Uniwersytetem Paryż V „René Descartes” oraz z wydziałami prawa w Tuluzie i Poitiers.

K. Complak po uzyskaniu stopnia doktora kontynuował zapoczątkowaną po studiach współpracę z konstytucjonalistami państw Ameryki Łacińskiej. Dzięki ich pomocy udało się pozyskać materiały przydatne do napisania rozprawy habilitacyjnej i obficie wzbogacić Jego bibliotekę o cenne książki i pozycje z zakresu tematyki ustrojowej, prawa parlamentarnego oraz legislacji. Stopień naukowy

doktora habilitowanego K. Complak uzyskał w 1995 r. na macierzystym Wydziale, na podstawie opublikowanej przez Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego monografii *Parlament we współczesnej Ameryce Łacińskiej*. W 2002 r. zatrudniono Go na stanowisku profesora nadzwyczajnego Uniwersytetu Wrocławskiego. W 2008 r. otrzymał tytuł profesora, po czym został profesorem zwyczajnym na macierzystej Uczelni.

W 1997 r. K. Complak został wybrany prodziekanem Wydziału Prawa i Administracji. Funkcję tę sprawował przez dwie kadencje do 2003 r. Będąc prodziekanem, przyczynił się do zreformowania systemu egzaminów wstępnych, wprowadzając komputerowe sprawdzanie prac pisemnych kandydatów, oraz skrócił okres oczekiwania na wynik egzaminów wstępnych na kierunkach prawo i administracja. Jednocześnie, zajmując się współpracą naukową Wydziału z zagranicą, znacząco przyczynił się do jej rozwinięcia, wykraczając poza ośrodki akademickie Niemiec i Francji. To w tym czasie ponad 30 pracowników wrocławskiego Wydziału Prawa i Administracji mogło uczestniczyć w zagranicznych konferencjach naukowych, w szczególności w Ameryce Łacińskiej, a także w Europie, w Hiszpanii i we Włoszech. Profesor nawiązał też kontakt z Europejskim Stowarzyszeniem Wydziałów Prawa (ELFA). Przynależność do tej organizacji Wydział podtrzymuje do dzisiaj. Wysiłki K. Complaka na tym polu zostały docenione również przez to Stowarzyszenie: w latach 1999-2002 był członkiem pięcioosobowego Zarządu.

Twórczość naukowa K. Complaka jest wielowątkowa i różnorodna pod względem formy i treści. Nie stroni ona od tzw. kwestii kontrowersyjnych, a także nie ogranicza się geograficznie do Ameryki Łacińskiej. W okresie tzw. socjalizmu realnego były to np. publikacje omawiające stan rozwoju nauki prawa konstytucyjnego w Polsce, a w formie recenzji w czasopismach dotyczyły zagadnień teoretycznoprawnych czy podstaw prawa konstytucyjnego, zwłaszcza porównawczego. W dorobku piśmienniczym Profesora K. Complaka można wyodrębnić co najmniej trzy zasadnicze nurty: badania prawnoporównawcze nad ustrojami państw świata, problematykę godności człowieka oraz zagadnienie wartości, zasad oraz tzw. postanowień ogólnych ustaw zasadniczych (konstytucji).

Oдноśnie do pierwszego kierunku badań należy zauważyć, że K. Complak, podejmując się studiów nad określonymi regionami globu ziemskiego, czynił to kompleksowo, nawet gdy szczupłość materiału porównawczego stawiała niekiedy na przeszkodzie. Tak więc pisząc o Ameryce Łacińskiej, obejmował nią wszystkie kraje hiszpańskojęzyczne (łącznie z luzofońską Brazylią) oraz anglojęzyczne (państwa karaibskie). Dotąd nie poruszył w swoich opracowaniach jedynie zagadnień konstytucyjnych Surinamu.

Niezależnie od oceny poszczególnych prac prawnoporównawczych można powiedzieć, że cechuje je nie tylko wspomniana kompletność badanych systemów prawnoustrojowych, ale również dążenie do wyczerpującego zgłębienia specyficznych dla danego kraju czy rejonu świata zagadnień i kwestii. Warto wspomnieć o skrupulatnie sporządzonych przez Profesora przypisach, które nie ograniczają się do przywołania określonej publikacji czy suchego faktu. Wszystko to nadaje pracom K. Complaka pionierski charakter. Wnoszą one istotne nowości do nauki prawa ustrojowego o państwach z innych regionów globu ziemskiego. Trudno sobie wyobrazić późniejszych, poważnych badaczy pomijających w swej twórczości te, wytyczające szlaki, opracowania i studia.

Szczególne miejsce w twórczości K. Complaka zajmuje zasada godności człowieka. Profesor w ślad za Kantowskim rozumieniem pojęcia godności dowodzi, że jest to kategoria odrębna od godności osobistej i że jest ona często błędnie interpretowana w orzecznictwie sądowym, także konstytucyjnym. Jego zdaniem art. 30 naszej Konstytucji posługuje się tzw. godnością osobową. Profesor definiuje ją jako „niepowtarzalne cechy ludzkie, odróżniające jednostkę od flory i fauny, zapewniające jej wyjątkowe miejsce we wszechświecie”. Według K. Complaka tylko w tym sensie można mówić o godności jako niederogowalnym prawie absolutnym.

W trzecim nurcie prac badawczych Profesor K. Complak podjął się całościowego opracowania problematyki norm pierwszego rozdziału polskiej Konstytucji, w monografii wydanej w 2007 r. Stanowi ona jedno z pierwszych tego rodzaju opracowań w Polsce, a nawet w światowej literaturze prawniczej. K. Complak analizuje zagadnienie normatywności Konstytucji, wyjaśnia pojęcie dobra wspólnego, odnosząc się do takich kategorii, jak państwo prawne, państwo jednolite, naród, podział władzy, gospodarka, praworządność, rodzina ludzka, wojsko oraz symbolika Rzeczypospolitej. Rozpatruje też zasadę pomocniczości władzy publicznej jako drugą konstytucyjną cechę naszej Konstytucji, wypełnianą treścią przez jej postanowienia dotyczące rodziny, samorządności, społeczeństwa obywatelskiego, partii politycznych, środków masowego przekazu oraz związków wyznaniowych.

Istotne miejsce w działalności naukowej K. Complaka zajmują prace redakcyjno-edytorskie. Jest on członkiem ponad dwudziestu rad wydawniczych, kolegów redakcyjnych oraz rad naukowych czasopism wydawanych w różnych częściach świata. Szczególnie ważnym odcinkiem Jego działalności jest współpraca z ważkimi czasopismami naukowymi, wychodzącymi w języku hiszpańskim, jak „Revista Iberoamericana de Derecho Procesal”, „Cuestiones Constitucionales”, „Revista Argentina de Derecho Constitucional”, „Parlamento y Constitucion”. W latach 1982-1989 prof. K. Complak był członkiem korespondentem serii „Handbook of Latin American

Studies”, wydawanej przez Bibliotekę Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Profesor Krystian Complak angażował się również w działalność organizacyjną na rzecz Uniwersytetu Wrocławskiego, będąc w latach 1983-1989 przedstawicielem Rektora do spraw studentów zagranicznych z krajów rozwijających się (tzw. Trzeciego Świata). W różnych latach wchodził w skład komisji oraz zespołów działających na szczeblu Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii oraz Uniwersytetu Wrocławskiego, w szczególności związanych z jakością kształcenia, dydaktyką oraz współpracą międzynarodową.

Perfekcyjna znajomość języka kastylijskiego, jak nazywa się zwykle mowę Cervantesa w Ameryce Łacińskiej, oraz portugalskiego w jego brazylijskiej odmianie, a także łatwość w nawiązywaniu kontaktów, zaowocowała wieloma znajomościami w środowiskach naukowych, parlamentarnych, sądowniczych Ameryki Łacińskiej. Znalazło to wyraz w Jego częstej obecności na konferencjach oraz wykładach w tamtym rejonie świata. Profesor K. Complak był też wielokrotnym obserwatorem wyborów parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych w różnych krajach latynoamerykańskich.

Przełomem w kontaktach Profesora Krystiana Complaka z krajami Zielonego Kontynentu było imienne zaproszenie przez Senat Meksyku na oficjalne obchody 80. rocznicy Konstytucji tego państwa. Odtąd Profesor przez wiele lat uczestniczył jako referent regionalny, w tym przypadku z Europy Środkowej i Wschodniej, w różnych programach i przedsięwzięciach naukowych, ostatni raz w 2017 r., z okazji stulecia Konstytucji meksykańskiej. Warto dodać, że Profesor K. Complak jest autorem jedyne w swoim rodzaju opracowania na temat wpływu tej stuletniej ustawy zasadniczej na konstytucjonalizm państw byłego obozu socjalistycznego starego kontynentu. Praktycznym efektem tego pierwszego oficjalnego pobytu w Meksyku było nawiązanie niezwyklej współpracy z Hidalguenskim Centrum Wyższych Studiów (CENHIES) w Pachuca. Ta ponad dwadzieścia lat trwająca współpraca między CENHIES a WPAiE UWr, sformalizowana w umowie, zaowocowała wieloma wyjazdami studyjnymi profesorów wrocławskiego Wydziału Prawa oraz ich wykładami na wspomnianej uczelni oraz w innych ośrodkach naukowych Meksyku (Querétaro, Toluca).

Profesor Krystian Complak jest inicjatorem okresowych konferencji o tematyce konstytucyjnej Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Najpierw była to współpraca z Argentyną, a później, trwająca do dnia dzisiejszego, z Brazylią – z profesorem Marcosem Maliską z Kurytyby. Odbyło się już sześć spotkań (co dwa lata organizowano konferencje, albo w Brazylii, albo w Polsce). Dało to efekt w postaci

trzech wspólnych publikacji, które ukazały się w Brazylii w języku portugalskim. W chwili obecnej, począwszy od siódmego spotkania na Litwie w 2019 r., omawiane konferencje i seminaria mają się odbywać poza wymienionymi krajami. I tak 28-30 IV 2020 r. odbędzie się ósme spotkanie prawników z obu części świata, w Pachuco, stolicy stanu Hidalgo, w Meksyku.

Profesor Krystian Complak bierze czynny udział w pracach wielu instytucji naukowych nienależących do Jego naturalnego, latynoskiego prawa konstytucyjnego. Jest indywidualnym członkiem Stowarzyszenia Amerykańskich Szkół Prawa (*the American Association of Law Schools* – AALS) oraz profesorem wizytującym wydziałów prawa wielu uniwersytetów i wyższych uczelni Indii, Tunezji, krajów Półwyspu Arabskiego, Hong Kongu oraz Singapuru. Przez ponad dziesięć lat był konsultantem naukowym publicznych uniwersytetów Kazachstanu: Karagandzkiego Państwowego Uniwersytetu im. J.A. Bukietowa oraz Euro-Azjatyckiego Narodowego Uniwersytetu im. L.N. Gumilyova w Astanie (obecnie Nursułtan). W latach 2000-2018 był przez dwie kadencje wiceprezesem Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Wyjeżdżał na konferencje lub wykładał w Malezji, Rosji, na Litwie, Białorusi, Węgrzech, w Rumunii, Serbii, Szwecji, Niemczech, Francji, Portugalii, we Włoszech, Senegal, Turcji, Maroku, Kuwejcie. Przebywał z prywatną wizytą w trybunałach konstytucyjnych Afryki Południowej, Tajwanu oraz w urzędzie Prokuratora Generalnego Brunei Darussalam (*Attorney General Chambers*), w Bandar Seri Begawan.

W czasie swojej dotychczasowej pracy Profesor K. Complak wypromował ponad trzystu magistrantów oraz siedmiu doktorów: Artura Ławniczaka (rozprawa *Finasowanie partii politycznych*), Zofię Krupę (rozprawa *Zasada wolności pracy w polskim prawie konstytucyjnym*), Kamilę Tarnacką (rozprawa *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*), Martę Kłopotką-Jasińską (rozprawa *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii*), Ewę Wójciką (rozprawa *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*), Tomasza Strzałkowskiego (rozprawa *Systemy wyborcze w polskim prawie konstytucyjnym*), Jakuba Żurka (rozprawa *Ekstradycja w Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r.*). Profesor K. Complak był również recenzentem w wielu przewodach doktorskich we wspomnianych uniwersytetach Kazachstanu.

W uznaniu zasług dla działalności naukowej, dydaktycznej oraz organizacyjnej Profesor Krystian Complak otrzymał liczne nagrody, odznaczenia i tytuły, w tym: nagrody od Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego, Medal Narodowej Akademii Historii Wenezueli „Dr. Juan Pablo Rojas Paúl” (1989 r.), odznaczenie Najwyższego Trybunału Wyborczego Kostaryki z okazji 50. rocznicy jego utworzenia (1999 r.),

medal honorowy czasopisma naukowego „El Derecho”, wydawanego przez paragwajski Narodowy Uniwersytet Asunción (2003 r.). W 2001 r. Profesor został odznaczony krzyżem Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej. Posiada również tytuł honorowego obywatela miasta Trujillo w Peru, miasta Toluca w Meksyku oraz stolicy Republiki Dominikany – Santo Domingo.

Marta Kłopotcka-Jasińska

Wykaz ważniejszych publikacji Profesora Krystiana Complaka

I. Monografie

1. *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2956, „Prawo” 2007, t. CCCI, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 220 s.
2. *Parlament Kanady*, oprac. i przekł. [z ang., fr.], Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, 275 s.
3. *Parlament we współczesnej Ameryce Łacińskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1648, „Prawo” 1994, t. CCXXXVI, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 231 s.
4. *Rządy faktyczne w Ameryce Południowej (1930-1979)*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 999, „Prawo” 1990, t. CLXIII, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 110 s.
5. *Los Gobiernos de Facto en America Latina, 1930-1980*, Academia Nacional de Historia, Caracas 1989, 189 s.

II. Rozdziały w monografiach

1. *Artykuł 41 Konstytucji Meksyku (brzmienie, objaśnienia, znaczenie)*, [w:] Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (red.), *Dokoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 545-556
2. *Amerykańska łaska prezydencka drogowskazem dla polskiej odpowiedniczki?*, [w:] Jerzy Ciapała, Przemysław Mijal (red.), *Wokół wybranych problemów*

- konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Bałabana*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 44-51
3. *Godność nie jest dobra na wszystko. Propozycja uporządkowania materii*, [w:] Marek Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 238-245
 4. *La Carta Magna Mexicana de 1917 y los derechos sociales en las constituciones de los países europeos socialistas – influencias, paralelismos, contrastes*, [w:] Hector Fix-Zamudio, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (ed.), *Influencia extranjera y trascendencia internacional: derecho comparado: primera parte*, Senado de la Republica, LXIII Legislatura: Secretaria de Cultura: Instituto Nacional de Estudios Historicos de las Revoluciones de Mexico: Instituto de Investigaciones Juridicas-UNAM, Ciudad de México 2017, s. 415-456
 5. *A Lei Fundamental alemã de 1949 como modelo para as constituições Latino-Americanas e Centro-Europeias?*, [w:] Polska i Brazylia. *Democracia e direitos fundamentais no constitucionalismo emergente*, organizadores Krystian Complak, Marcos Augusto Maliska, Jurua Editora, Curitiba 2016, s. 11-19
 6. *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Amerykański Pakt Praw Człowieka: porównanie*, [w:] Bartłomiej Krzan, Lech Antonowicz [et al.], *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 75-84
 7. *Symbole narodowe w konstytucjach państw świata*, [w:] Katarzyna Łucarz, Janusz Sawicki (red.), *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 36-43
 8. *Rozważania nad jedną z klasyfikacji konstytucji, czyli jak uczymy prawa konstytucyjnego*, [w:] Piotr Mikuli, Andrzej Kulig, Janusz Karp, Grzegorz Kuca (red.), *Ustroje. tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 224-233
 9. *Petycja w konstytucjach państw Ameryki Łacińskiej*, [w:] Ryszard Balicki, Mariusz Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, s. 145-152

10. *Erozja władzy państwowej*, [w:] Małgorzata Masternak-Kubiak, Anna Młynarska-Sobaczewska, Artur Preisner (red.), *Prawowitość władzy państwowej*, Beta-Druk, Wrocław 2014, s. 447-465
11. *Estado y soberania en la globalizacion. Un ejercicio de arqueologia lexicografica*, [w:] Enrique Uribe Arzate, Alejandra Flores Martínez (coordinadores), *Retos y desafíos para el estado constitucional en la globalización*, Plaza y Valdes Editores, Madrid 2014, s. 151-183
12. *Regulacja stanów nadzwyczajnych w niemieckiej Ustawie Zasadniczej z 1949 r. oraz w polskiej Konstytucji z 1997 r.*, [w:] Marian Grzybowski, Piotr Tuleja (red. nauk.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 1. *Studia konstytucyjne*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014, s. 499-513
13. *Dyskryminacja wszystkich języków z wyjątkiem angielskiej mowy w świetle krajowych i unijnych standardów praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red. nauk.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 530-539
14. *Magiczna rzeczywistość w Konstytucji RP*, [w:] Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca, Piotr Mikuli (red.), *Ustroje, historia i współczesność. Polska, Europa, Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 290-306
15. *Ojcowie Konstytucji Hiszpanii z 1978 roku*, [w:] Stanisław Sulowski, Jarosław Szymanek, *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 282-297
16. *Le rapport entre le Droit polonais et le Droit européen selon le Tribunal Constitutionnel Polonais*, [w:] Luca Mezzetti e Calogero Pizzolo (ed.), *Diritto costituzionale transnazionale. Atti del Seminario internazionale di studi*, Bologna, 6 marzo 2012, Filodiritto Editore, Bologna 2013, s. 273-288
17. *Rozdumi nad peršim rozdilom Konstitucii Ukraïni 1996 roku*, [w:] V.V. Kovalenko (red.), *Pravovì reformi v Ukraïni: dosvid, problemi, perspektivi: zbìrnìk materialiv pidsumkovoï naukovo-praktičnoï konferencii (Kiïv, 29 kvìmnâ 2013 roku)*, Častina I, Mìnìsterstvo Vnutrišnih Sprav Ukraïni, Nacìonal'na Akademìâ Vnutrišnih Sprav, Kiïv 2013, s. 68-75

18. *A dignidade do homem e o Bem Comum como fundamentos da democracia*, [w:] *Entre Brasil e Polonia. Um debate sobre direito e democracia, organizadores Marcos Augusto Maliska, Krystian Complak*, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro 2012, s. 59-74
19. *Godność człowieka na rozdrożu*, [w:] Ryszard M. Czarny, Kamil Spryszak (red. nauk.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 567-581
20. *Presentación*, [w:] Raúl Chaname Orbe, *Comentarios a la Constitución*, Abogados, Jurista editores, Lima 2012, s. 11-12
21. *Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel polonais*, [w:] Łukasz Kowalik (red.), *VIIIth World Congress of Constitutional Law, Mexico City, 6-10 December 2010. Polish report*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 27-34
22. *Rady sądownictwa w państwach Ameryki Łacińskiej*, [w:] Piotr Tuleja (red.), *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, Krajowa Rada Sądownictwa, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Warszawa-Toruń 2012, s. 133-165
23. *Sušestvuet li i čto označæet „dostoinstvo čeloveka”?*, [w:] V.V. Kovalenko [et al.] (red. kol.), *Mižkafedral’nij naukovu-praktičnij semīnar „Konstituciâ Ukraïni: pitannâ teorij ta praktiki”, 8 červnâ 2012 roku (prisivâču êt’sâ svitlij pamâti akademika APrN Ukrađni Kopêjčikova V.V.)*, MP Lesâ, Kiïvv 2012, s. 196-207
24. *Wolność języka zamiast języka urzędowego*, [w:] Ryszard Balicki, Małgorzata Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcińskiemu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. [595]-611
25. *L’influence de la Constitution française de 1958 sur la Loi fondamentale de la République de Pologne en vigueur*, [w:] Jacques Leroy, Krzysztof Wojtyczek, Patrice Baleynaud (eds.), *50e anniversaire de la Constitution française. Actes du colloque des 20 et 21 novembre 2008 Łódź-Cracovie-Varsovie*, Ecoles de Droit Français de Łódź et Cracovie, Presses Universitaires D’Orléans, Orléans 2011, s. 13-20
26. *Prawa kobiet w państwach Ameryki Łacińskiej*, [w:] Lena Kondratiewa-Bryzik, Wojciech Sokolewicz (red.), *Prawa kobiet we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 263-274

27. *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Portugalii*, [w:] Sabina Grabowska, Radosław Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. [241]-248
28. *Rang und Bedeutung der Menschenwürde in der polnischen Verfassung*, [w:] Christine Baumbach, Peter Kunzmann (Hrsg.), *Würde, dignité, godność, dignity. Die Menschenwürde im internationalen Vergleich*, Herbert Utz Verlag, München 2010, s. 99-110
29. *Rewizja (gruntowna) rozdziału I Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] Bogusław Banaszak, Mariusz Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 153-170
30. *O bardziej prawidłowe pojmowanie konstytucyjnego pojęcia „dobro wspólne”*, [w:] Jan Wawrzyniak, Marzena Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 29-36
31. *O Profesorze*, [współ. Zdzisław Kegel, Jarosław Kundera, Jerzy Supernat, Tadeusz Kocowski]; rozm. Justyna Mielczarek, Anna Podpora [w:] Aleksandra Szadok-Bratuń (red.), *Profesora Jana Bocia – styl, słowa, szkoła*, Semata, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław-Bielany Wrocławskie 2009, s. 15-21
32. *Stolice państw jako zagadnienie konstytucyjne*, [w:] Jerzy Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 92-103
33. *Arguments de la Constitution française de 1958 à l'Assemblée constituante*, [w:] Bertrand Mathieu (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française. 1958-2008*, Association Française de Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris 2008, s. 657-661
34. *O neobhodimosti utočneniâ konstitucionnogo ponâtiâ „dostoinstvo čeloveka”*, [w:] S.A. Avakân (red.), *Problemy i defekty v konstitucionnom prave i puti ih ustraneniâ. Materialy meždunarodnoj naučnoj konferencii, Ŭridičeskij fakul'tet MGU im. M.W. Lomonosova, Moskva, 28-31 marta 2007 goda*, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, Moskva 2008, s. 693-709
35. *Model rodziny w polskiej konstytucji*, [w:] Józef Patkiewicz (red.), *Odpowiedzialność w obliczu niepełnosprawności. XXIX Ogólnokrajowy Dzień Rehabilitacji*

- Dziecka, Wrocław 2005 (1975-2005), Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem. Oddział Wojewódzki we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 47-54*
36. *Zasada ochrony godności człowieka normatywnym nakazem obowiązującym prawodawców i organy stosujące prawo*, [w:] Leszek Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 7-20
 37. *Siete apostillas sobre la dignidad humana en la Constitución Europea: avance o retroceso?*, [w:] Allan R. Brewer-Carías, Alberto Baumeister Toledo, Pedro Nikken (coord.), *Libro homenaje al padre José del Rey Fajardo S.J. T. 2*, Caracas 2005, s. 1279-1280
 38. *System ochrony praw człowieka* [współ.] Bogusław Banaszak, Mariusz Jabłoński, Krzysztof Wójtowicz [et al.], Wyd. 2. [poszerzone], Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, 367 s.
 39. *Čto sledovalo by pozaimstvova't iz rossijskoj konstitucii 1993 g. po'lskoj konstitucii 1997 g.*, [w:] S. A. Ava'kân (red.), *Konstituciâ kak simbol èpohi*, t. 2, [Moskva] 2004, s. 301-309
 40. *Cuatro pinceladas y otros bocetos sobre la justicia constitucional en la Europa del Este*, [w:] Miguel Carbonell (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México 2004, s. 355-365
 41. *L'insegnamento di Giovanni Paolo II*, [w:] Aldo Loiodice, Massimo Vari, *Giovanni Paolo II. Le vie della giustizia, itinerari per il terzo millennio. Ommagio dei giuristi a sua santità nel XXV anno di pontificato*, Roma 2003, s. 1006-1007
 42. *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?*, [w:] Leszek Garlicki, Andrzej Szmyt (red. nauk.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 46-61
 43. *System ochrony praw człowieka*, [współautor: Bogusław Banaszak, Mariusz Jabłoński, Krzysztof Wójtowicz et al.], Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, 255 s.
 44. *El uso de la Constitución Española de 1978 en la Constituyente polaca (1993-1997)*, [w:] Francisco Fernández Segado (ed.), *The Spanish constitution in the European constitutional context = La constitución Española en el contexto constitucional Europeo*, Madrid 2003, s. 523-544
 45. *Godność człowieka a operacje pokojowe ONZ (ponowoczesna propozycja „de lege ferenda” na trzecie tysiąclecie)*, [w:] Maria Kruk, Janusz Trzciński, Jan

- Wawrzyniak (kom. red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 141-154
46. *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, [w:] Bogusław Banaszak, Artur Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002, s. 63-79
47. *Čelovečeskoe dostoinstvo – ponátie i primenenie*, [w:] A. A. Golovko (kom. red.), *Konstitucionno-pravovye problemy formirovaniâ socia’lnogo pravovogo gosudarstva. Materialy meždunarodnoj naučno-praktičeskoj konferencii, (Minsk, 30-31 marta 2000 goda)*, Belorusskij gosudarstvennyj universitet, Minsk 2000, s. 210-211
48. *Ochrona praw człowieka na Jamajce*, [w:] Leszek Wiśniewski (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie. Praca zbiorowa*, Bydgoszcz-Poznań 2000 s. 355-365
49. *Acesso aos negócios do Estado e papéis públicos na Lei Maior polonesa e brasileira*, [w:] Albrecht Weber, Krystian Complak [et al.]; Sérgio Resende de Barros, Fernando Aurelio Zilveti (coord.), *Direito constitucional. Estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, São Paulo 1999, s. 201-210
50. *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej a przystąpienie do Unii Europejskiej*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Spółeczeństwo w przełomie. Polska, Niemcy i Unia Europejska = Die Gesellschaft in der Wende. Polen, Deutschland und die Europäische Union*, Wrocław 1999, s. 127-156
51. *El significado de la Constitucion en la Europa del Este despues de la corida del comunismo*, [w:] *El Significado actual de la Constitución. Memoria del simposio international*, México 1998, s. 141-152
52. *La protección constitucional de los derechos fundamentales en Polonia*, [w:] *VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en conmemoración de los 505 años del nacimiento del pensador florentino Donato Giannotti Memorias. Santa Fe de Bogota, 15 al 17 de abril de 1998*, t. 1, Bogota 1998, s. 703-722
53. *Niemiecka doktryna nieformalnej zmiany ustawy zasadniczej a amerykańska praktyka konstytucyjna*, [w:] Janusz Trzcíński, Bogusław Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 49-61
54. *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, [w:] Ryszard Balicki, Bogusław Banaszek, Mariusz Jabłoński (red.), *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej. Wybór tekstów*, Wrocław 1997, s. [140]-154

55. *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Henryk Rot (red. nauk.), poszcz. rozdz. oprac. Bogusław Banaszak, Józef Bielawski, Krystian Complak, Włodzimierz Gromski, Leszek Leszczyński, Aleksander Patrzałek, Henryk Rot, Roman A. Tokarczyk, Krzysztof Wójtowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, 247 s.
56. *Trybunały wyborcze jako czwarta władza w państwach Ameryki Łacińskiej*, [w:] Kazimierz Działocha (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995, s. 105-110
57. *Tutela de los derechos humanos en Jamaica*, [w:] *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. 3. *Derecho procesal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1988, s. 1833-1845
58. *La violencia como una categoria politico-juridica*, [w:] *III Seminario sobre delincuencia. La violencia (Barcelona, febrero 1987)*, Madrid 1988, s. 371-379
59. *Sandinistyczna rewolucja w Nikaragui a koncepcja państwa orientacji socjalistycznej*, [w:] Aleksander Patrzałek (red.), *Państwo orientacji socjalistycznej w III świecie. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Wrocław 25-27 IX 1986 r., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1986, s. 173-195
60. *Problematyka konstytucji PRL w polskiej literaturze prawniczej*, [w:] Kazimierz Działocha (red.), *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1983, s. 63-80
61. *Nauka prawa państwowego w PRL* [współautor: Jerzy Surowiec], [w:] Henryk Rot (red.), *Problemy rozwoju instytucji prawnoustrojowych w PRL*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1981, s. 137-155

III. Artykuły

1. *La desavenencia alrededor del Tribunal Constitucional Polaco y su control por las instituciones de la Unión Europea*, "Revista dominicana de derecho procesal constitucional" 2018, Vol. 3, nr 3, s. 329-346
2. *El realismo mágico en la vigente Constitución Polaca = Magical realism in the current Polish Constitution*, "Piélagus" 2016 (Julio – Diciembre), Vol. 15, s. 87-100

3. *Natural legal concept of human rights. The basis of the legal status of man and citizen in the Republic of Kazakhstan* [współautor: S. K Amandykova], "Xabarsi Vestnik" 2016, nr 3-4, s. 6-11
4. *Konstytucjonalizacja obowiązków jednostki w państwach Ameryki Łacińskiej może być wzorem do naśladowania?*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, T. 100/2, s. 307-324
5. *Five proposals for the XX anniversary of the Kazakhstan constitution*, "Dialogues" 2015, No 1, s. 15-22
6. *Main factors influencing migration* [współautor: A. Bozhkarauly], "Vestnik Karagandinskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo" 2015, no 2, s. 19-22
7. *Political regime in post-soviet Kazakhstan background and features of transformation* [współautor: M. Badanova], "Vestnik Karagandinskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo" 2015, no 3, s. 15-18
8. *A comparison between the Kazakhstan and Polish judiciary after change of political regime in 1989* [współautor: Saltanat Muratovna Shamshinurova], "Middle-East Journal of Scientific Research" 2014, Vol. 19, no 3, s. 314-318
9. *The constitutional council of Republik of Kazakhstan in sphere of protection of human rights* [współautor: M.N. Abylassimov, R. Botagarin.], "Vestnik Karagandinskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Pravo" 2014, no 3, s. 8-13
10. *Stany nadzwyczajne à la française oraz à la polonaise = States of emergencies in the French and Polish constitutions*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 49-62
11. *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 217-230
12. *"La constitution est un document vivant au contenu variable"*, "Infos Juridiques la Revue du Droit" 2013, No 162/163, s. 32-33
13. *Constitutional and legal confirmation of the legal status of the personality in the Republic of Kazakhstan* [współautor: Saule K. Amandykova], "Education and Science without Borders" 2012, Vol. 3, no 1, s. 53-58
14. *Gidnist' lǔdini. Sutnist', zmist i peredumovi isnuvannâ*, "Publične Pravo" 2012, no 4, s. 14-22
15. *Que peut-on emprunter à la nouvelle constitution polonaise?*, "Infos Juridiques la Revue du Droit" 2012, No 140/141, s. 34-37
16. *Godność człowieka w wyrokach sądów konstytucyjnych Latynoameryki*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 33-51

17. *Influences constitutionnelles françaises en Pologne*, "Annales / Centre Scientifique de l'Académie Polonaise des Sciences" 2011, Vol. 13, s. 237-253
18. *Proportional principle in the jurisprudence of Polish Constitutional Court*, "Education and Science without Borders" 2011, Vol. 2, no 3, s. 36-39
19. *Relationships between Poland legal systems and European law in Poland Constitutional Court*, "Education and Science without Borders" 2011, Vol. 2, no 4, s. 31-35
20. *Will Poland be the most confessional state of the European Union?*, "Jurisprudencija" 2010, nr 1, s. 85-95
21. *Derecho Electoral Polaco – Polish Electoral Law*, "Mundo Electoral" 2009, No 6, s. 44-45
22. *Swoistość prawa wyborczego Panamy na tle wyborów powszechnych z 3 maja 2009 roku*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 8, s. 121-135
23. *Zdanie odrębne M. A. Rodrígueza Rijo do Uchwały Centralnej Rady Wyborczej Dominikany z 7 IV 2008 r.*, przekład Krystian Complak, „Studia Wyborcze” 2008, t. 6, s. 155-165
24. *Godność człowieka w orzecznictwie konstytucyjnym Ameryki Łacińskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, R. 15, nr 3, s. 264-282
25. *Instrumentos de participação popular no direito constitucional europeu e latino-americano*, "Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano" 2007, A. 13, T. 1, s. 163-183
26. *Por una comprensión adecuada de la dignidad humana*, "Revista da ESMESC" 2007, Vol. 14, nr 20, s. 47-60
27. *Sentencia del Tribunal Constitucional de la Republica de Polonia del 11 de mayo de 2007* [tł. i wstęp] Krystian Complak, "Revista da ESMESC" 2007, Vol. 14, nr 20, s. 273-302
28. *Aleksander Patrzalek (1930-2005)* [współautor: Kazimierz Działocha], „Państwo i Prawo”, 2006, R. 61, z. 3, s. 108-110
29. *Dignidad humana como categoria normativa en Polonia*, "Cuestiones Constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional" 2006, nr 14, s. 71-90
30. *Instrumentos de participação popular no direito constitucional. A experiencia do direito constitucional comparado. Visao europeia e latino-americana. Propostas e alternativas*, "Paraná Eleitoral" 2006, No 62, s. 39-55
31. *Constitutional position of Islam in Central and European countries*, "IIUM Law Journal" 2005, Vol. 13, nr 1, s. 131-140

32. *Hiszpańska ustawa organiczna o petycji z 12 XI 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, R. 13, nr 2, s. 196-198
33. *Peculiar planteo de la dignidad humana en la legislación y la jurisprudencia polacas*, „Ius Publicum” 2005, Nr 15, s. 85-101
34. *Por una comprensión adecuada de la dignidad humana*, „Revista Juridica del Peru” 2005, No 65, s. 197-205
35. *Sinopsis del actual régimen constitucional de Polonia*, „Vox Juris” A. 17, no 12, s. 27-37
36. *Access to legal professions in Poland (latest developments)*, „European Journal of Legal Education” 2004, Vol. 1, no 1, s. 62-63
37. *Rozważania o sprawiedliwości*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 3, s. 7-20
38. *Sistemas de justicia electoral en la Europa Central y Oriental*, „Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol” 2001, N. 36/37, s. 113-132
39. *Los cambios constitucionales en Polonia ante la integración Europea*, „Revista de Estudios Europeos” 2000, N. 26, sept./dic., s. 9-22
40. *La eficacia de los derechos constitucionales individuales en la ley fundamental polaca*, „Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional” 2000, nr 3, s. 54-66
41. *La eficacia de los derechos constitucionales individuales en la Ley fundamental polaca de 1997*, „Persona y Derecho” 1998-1999, nr 8-9, s. 229-246
42. *Minorites nationales en Europe de l'Est (inventaire, statut, propositions de changement)*, „La Chronique judiciaire d'Haiti” 1998, No 208
43. *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, R. 6, nr 5, s. 41-52
44. *Zasada konstytucjonalizmu w prawie porównawczym i w przyszłej konstytucji RP*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1969, „Prawo” 1997, t. CCLVIII, s. 37-52
45. *Controversias sobre la regulación de la cuestión de inconstitucionalidad en Polonia*, „Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol” 1996, N. 14/15, II Época, s. 83-94
46. *System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, R. 51, z. 11(609), s. 3-15
47. *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, R. 3, nr 2, s. 27-53

48. *Ograniczenia prawa wybieralności i zgłaszania kandydatów do parlamentu w Ameryce Łacińskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1993, R. 1, nr 2, s. 201-212
49. *Konstytucyjne systemy rządów w Ameryce Łacińskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1290, „Prawo” 1992, t. 200, s. 183-199
50. *Salvador: mały kraj – wielkie zbrodnie*, „Nowe Życie. Religia, społeczeństwo, kultura. Dolnośląskie pismo katolickie” 1991, R. 9, nr 16, s. 10-11
51. *Konstytucja Nikaragui z 9 stycznia 1987 r.*, „Państwo i Prawo” 1989, R. 44, z. 1, s. 107-114
52. *Ustrojowe koncepcje opozycyjnych partii Małych Antyli w okresie kształtowania niezawisłej państwowości*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1027, „Prawo” 1989, t. 169, s. 39-50
53. *Państwa karaibskie a brytyjski wzorzec ustrojowy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 911, „Prawo” 1988, t. 150, s. 21-34
54. *Mechanizm stabilizacji państw Ameryki Łacińskiej w związku z ustaniem skutków zamachu stanu*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 770, „Prawo” 1985, t. CXXX, s. 149-165
55. *Karaibska jedność, karaibskie spory*, „Prawo i Życie” 1985, nr 40, s. 12-13
56. *Latynoamerykańskie przewroty państwowe a trwałość instytucji prawno-ustrojowych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 618, „Prawo” 1981, t. 108, s. 21-32
57. *Państwo prawne po brazylijsku*, „Prawo i Życie” 1979, nr 41, s. 14

IV. Recenzje

1. *Abdul Aziz Bari, Malaysian Constitution. A critical introduction, Kuala Lumpur, 2000*, „Przegląd Sejmowy” 2005, R. 13, nr 2, s. 168-171
2. *Farid Sufian Shuaib: Powers and Jurisdiction of Syariah Courts in Malaysia. Singapore 2003*, „Państwo i Prawo” 2005, R. 60, z. 8, s. 113-116
3. *John Ademola Yakubu: Constitutional Law in Nigeria. Ibadan 2003*, „Państwo i Prawo” 2005, R. 60, z. 2, s. 113-115
4. *Jerzy Jaskiernia: The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Varsovia 2003*, „Revista de Estudios Políticos” 2004, [t.] 125, jul./sept., s. 373-377

5. *Jordi Sole Tura, Miguel Angel Aparicio Pérez, Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, „Przegląd Sejmowy” 2004, R. 12, nr 2, s. 230-232
6. *Piotr Tuleja: Stosowanie Konstytucji RP w świetle jej nadrzędności (wybrane problemy)*. Zakamycze 2003, „Państwo i Prawo” 2003, R. 58, z. 9, s. 116-118
7. *Peter W. Hogg: Constitutional Law of Canada. Wyd. IV*, „Państwo i Prawo” 1999, R. 54, z. 1, s. 100-101
8. *Slobodan Milacic (ed.), La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives, Bruxelles 1998* [współautor: Konrad Nowacki], „European Public Law” 1999, Vol. 5, iss. 2, s. 319-322
9. *VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en conmemoración de los 506 años del nacimiento del pensador florentino Donato Giannotti. Memorias*, t. 1-2, „Państwo i Prawo” 1999, R. 54, z. 11, s. 99-101
10. *Manuel Pulido Quecedo: La Constitución Española. Con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Pampalona 1996, „Państwo i Prawo” 1996, R. 51, z. 12, s. 102-103
11. *Torbjörn, Bergman, Constitutional rules and party goals in coalition formation. An analysis of winning minority governments in Sweden*, Umea 1995, „Przegląd Sejmowy” 1996, R. 4, nr 2, s. 127-129
12. *Los derechos humanos en El Salvador en 1989 (opracowanie zbiorowe)*, San Salvador 1990, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1688, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, t. 31, s. 175-177
13. *Durga Das Basu, Commentary on the Constitution of India*, t. F (arts. 76-101) *Parliamentary Procedure*, t. G. (arts. 107-122) *Parliamentary Procedure*, Calcutta 1992, „Przegląd Sejmowy” 1994, R. 2, nr 1, s. 110-112
14. *Rubén Hernández Valle: Derecho Parlamentario costarricense*, San Jose 1991, „Przegląd Sejmowy” 1994, R. 2, nr 1, s. 112-113
15. *A Revisão Constitucional e a Macão de Censura Constructiva*. Lisboa s.a., „Przegląd Sejmowy” 1993, R. 1, nr 4, s. 113-116
16. *Humberto Nogueira Alcalá, El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano, Serie de Documentos Nr 8*, Santiago, 1992, „Przegląd Sejmowy” 1993, R. 1, nr 3, s. 127-130
17. *Durga Das Basu: Introduction to the Constitution of India*. New Delhi 1987, „Państwo i Prawo” 1989, R. 44, z. 2, s. 123-125

V. Inne

1. *Współczesne polityczno-prawne systemy państw Europy, Azji i Ameryki Łacińskiej*; Krystian Complak, Patryk Gutierrez, Jolanta Rosiak (red.), E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017, 164 s., s. 9-12: *Słowo wstępne*
2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz* [współautor: Ryszard Balicki, Michał Bartoszewicz, Monika Haczkowska, Artur Ławniczak, Małgorzata Masternak-Kubiak]; Monika Haczkowska (red.), LexisNexis, Warszawa 2014, 630 s.
3. *Constitución de la República de Polonia, tłumaczenie na język hiszpański Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, 104 s.
4. *Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, 426 s., s. 7-29: *Wprowadzenie*.
5. *Godność człowieka jako źródło wolności i praw jednostki. Konferencja Międzynarodowa, Wrocław, 8-10 kwietnia 1999 r. Zbiór materiałów do dyskusji, wybór i przekład Krystian Complak* [Wrocław: s. n.], 1999, 51 s., s. 5-6: *Wprowadzenie*
6. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – w formie testu. 1150 pytań sprawdzających*, [współautor. Mariusz Jabłoński] Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, 360 s.
7. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*; J. Boć (red.), Wrocław 1998, 360 s., s. 5-6

Wisława Szymborska, *Stary profesor*¹

Spytałam go, czy nadal wie na pewno,
co dla ludzkości dobre a co złe.

Najbardziej śmiertelne złudzenie z możliwych
– odpowiedział.

Spytałam go o przyszłość,
czy ciągle jasno ją widzi.

Zbyt wiele przeczytałem książek historycznych
– odpowiedział.

¹ Fragment wiersza W. Szymborskiej, *Stary profesor*, [w:] *eadem*, *Dwukropek*, Wydawnictwo a5, Kraków 2005, s. 16.

Rozdział 1

Rozważania o godności

O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP

[w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 63-79*

I. Uwagi ogólne

Celem opracowania jest ustalenie pojęcia godności człowieka i wynikających z tego niektórych prawnych konsekwencji. Po przedstawieniu ogólnych zagadnień związanych z godnością osoby ludzkiej (I), odniosę je do polskiego systemu prawnego starając się w szczególności odpowiedzieć na pytanie, czy kategoria ta może być samodzielną podstawą do badania zgodności z nią aktów normatywnych (II). Do godności jednostki obowiązująca Konstytucja RP nawiązuje, *eo nomine*, dwukrotnie. W końcowym fragmencie wstępu, ustawa zasadnicza nakazuje wszystkim, którzy ją będą stosowali, „aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka”. W art. 30 natomiast głosi, że „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

II. Uwagi terminologiczne

Mimo że godność przypisuje się różnym podmiotom, instytucjom, czy nawet zjawiskom, przedmiotem moich rozważań jest jedynie godność człowieka¹. Godność

* Od redakcji e-Wydawnictwa WPAE UW: zmieniono numerację przypisów na ciągłą.

¹ Mówi się o godności urzędu, narodu, zawodu, kobiety czy nawet zwierząt. Por. ciekawe rozważania w związku z różnym użyciem tego terminu w obowiązującej Konstytucji RP zawarte w pracy P. Czarnego, *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, (w:) K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa*, Wrocław 2001, s. 195-200.

człowieka jest jednym z wariantów słownego wyrażenia badanego pojęcia. Dokumenty międzynarodowe posługują się, w tym zakresie, różnymi zbitkami. We wstępie do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. mówi się o godności „członków rodziny ludzkiej”. Jej pierwszy artykuł wiąże omawianą kategorię z „istotami ludzkimi”. Wstępy do obu międzynarodowych paktów praw (osobistych i politycznych oraz gospodarczych, socjalnych i kulturalnych) z 16.12.1966 r. mówiąc także o godności członków rodziny ludzkiej łączą ją z „osobą ludzką”. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. nie zawiera wzmianki o godności. Odwołują się natomiast do godności dwa inne regionalne międzynarodowe dokumenty dotyczące praw człowieka. Artykuł 5 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22.11.1969 r. poświęcony prawu do ludzkiego traktowania mówi o godności „osoby ludzkiej”. Z kolei art. 5 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 26.6.1981 r. mówi o godności „istoty ludzkiej”.

Przytoczone zwroty z dokumentów międzynarodowych kwalifikują lepiej godność niż wtedy, gdy łączona jest ona tylko z człowiekiem. Pojęcie człowieka jest w pewnym stopniu nieokreślone. Najogólniej mówiąc sugeruje ono pewne stadium rozwoju biologiczno-psychicznego. Trudno je łączyć z jego wczesną fazą bezpośrednio po urodzeniu czy z końcowym etapem jego życia. Początkowe etapy jego rozwoju określa się zwykle takimi wyrażeniami jak osesek, niemowlę czy po prostu „mały człowiek”. Gdy się mówi o osobie w podeszłym wieku, określa się ją słowami jak starzec, stary człowiek czy nawet „to był człowiek”. Gdy natomiast próbujemy odnieść pojęcie człowiek do jego etapu kształtowania się w łonie matki² czy na przykład do urny z jego prochami powstaje pewna wątpliwość, albo nawet sprzeciw.

Z drugiej strony, można powiedzieć, że wyrażenie istota lub osoba ludzka podkreśla przynależność jej lub jego do rodzaju ludzkiego. Wskazują one na jej człowieczeństwo, bez względu na indywidualne właściwości konkretnego człowieka. Innymi słowy, gdy mówimy o istocie lub o osobie ludzkiej, podkreślamy wspólne cechy wszystkich ludzi – wyodrębniamy cały rodzaj człowieczy.

Najlepszym określeniem byłby zwrot godność istoty ludzkiej. Pojęcie to pozwala lepiej chronić godność człowieka. W szczególności, umożliwia ono rozciągnięcie tej ochrony również na początkowe stadia rozwoju płodu ludzkiego. Zygotę trudno nazwać osobą. Niezależnie od tego jak by definiować termin osoba, odzwierciedla ona wykształcenie się określonych przymiotów, charakteryzujących jednostkę ludzką, postać czy po prostu człowieka. Połączenie dwóch komórek

² Por. zalecenie 1046 Rady Europy z 1986 r. nakazujące traktowanie zarodku lub płodu ludzkiego we wszelkich okolicznościach z szacunkiem należnym godności ludzkiej. Wiele przekonywających argumentów na rzecz uznania zarodku ludzkiego – niezależnie od okresu jego rozwoju – za oddzielną żywą istotę zawiera artykuł M. Żelichowskiego, *Embrion też dziecko*, Rzeczpospolita z 14.3.2000 r.

rozrodczych – tzw. gamet jest już jednak określonym bytem. Jeśli trudno nazwać osobą płód ludzki nie przekraczający dziesięciu tygodni, nie wywołuje takiego oporu określenie go istotą – stworzeniem³.

Ponadto należy zauważyć, że omawiane wyrażenia – istota albo osoba nawiązują lepiej do katolickich korzeni godności człowieka, odzwierciedlając związek istoty ludzkiej z boską, tzn. powód jego wywyższenia albo traktowania w kategoriach nienaruszalnej świętości.

III. Pojęcie godności człowieka

Godność jednostki oznacza wyróżnienie istoty ludzkiej jako najważniejszej i wzorcowej wartości dla innych wartości oraz ich ostateczny sprawdzian. Można ją określić w skrócie jako świętość osoby ludzkiej. Godność istnieje niezależnie od subiektywnych wyobrażeń jednostki o sobie. Jest ona nierozzerwalnie związana z każdą istotą ludzką. Nie traci się jej nawet wtedy, gdy starość i choroba sprowadzają człowieka do tzw. stanu wegetatywnego. Dla chrześcijanina w człowieku jest zawsze niezatarty obraz Boży. Dla innych człowiek może być tylko zestawem genów, komórek, najdoskonalszym rodzajem ssaka czy, jak to głosił *B. Pascal*, przypadkową segmentacją pyłu, zawieszonego w nieskończonościach. Dlatego też, mimo że różne humanistyczne koncepcje jednostki dostrzegają w człowieku osobę, czyli istotę niepowtarzalną, indywidualną czy po prostu osobną, nie będą one nigdy w tym zakresie w pełni konsekwentne.

Widać to w szczególności w odniesieniu do śmierci i cierpienia. Dla ludzi niereligijnych śmierć jest aktem pozbawionym sensu, wydarzeniem smutnym, ustaniem czynności życiowych organizmu, itp. W tradycji judeochrześcijańskiej śmierć ma duże znaczenie. Śmierć nie kończy życia, ale właściwie je zaczyna. Również cierpienie odgrywa ważką rolę w tych wyznaniach. Kto został powołany do „nauczania Chrystusa” – czytamy w Katechizmie Kościoła Katolickiego – powinien starać się

³ Niejako w sukurs temu rozumowaniu idzie Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny, uchwalona przez Radę Europy w listopadzie 1996 r. W szczególności, w uzasadnieniu do Konwencji pisze się, że użycie w jej tekście zwrotu istota zamiast osoba ludzka wynika z „ogólnego charakteru” pierwszego określenia. Pozwala ono m.in. na ochronę życia ludzkiego od jego początku. Ust. 2 art. 1 Konwencji pozostawia jednak ustawodawstwu wewnętrznemu poszczególnych państw swobodę normowania ochrony „osób ludzkich”. Innymi słowy, w aktach międzynarodowych życie podlega absolutnej ochronie, podczas gdy krajowe porządki prawne mogą przewidywać odmienne regulacje w tym zakresie. W związku z tym odróżnieniem, podobny problem powstał we Francji. Por. M. Gobert, *Le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Rapport de synthèse*, (w:) *La dignité de la personne humaine*, (red.) M.-L. Pavia, T. Revet, Paryż 1999, s. 166-170.

o tę najwyższą wartość poznania Chrystusa, jaką jest moc Jego zmartwychwstania oraz udział w Jego cierpieniach⁴.

Godność człowieka jest sumą jego niepowtarzalnych cech czyniących z niego osobę. Całkowita niepowtarzalność życia ludzkiego polega na tym, że jego godność wykracza poza jego istnienie. Życie dla istoty ludzkiej jest stanem podporządkowanym pewnym celom, a nie życiem dla życia. W odróżnieniu od rzeczy, których cel jest poza nimi, człowiek ma własny wyznaczony przez siebie cel do spełnienia. Innymi słowy, człowiek nie istnieje jedynie biologicznie. Uosabia on przede wszystkim bogaty i wzniosły świat duchowy, odzwierciedlony w wiedzy i w uczuciu.

Od opisanego pojęcia godności, należy odróżnić godność potocznie rozumianą. Zwana jest ona godnością osobistą w odróżnieniu od omówionej godności konstytucyjnej inaczej zwanej osobową. Godność osobista jest doskonałością powstałą w działaniu jednostki moralnie wartościowym i utrwalonym w jej psychice. Wyraża się ona w jej wyobrażeniu o sobie – w poważaniu dla samego siebie. Obejmuje takie przymioty jak cześć, imię, wizerunek, opinię, itp. Innymi słowy, jest to świadomość własnej wartości. Jej obronie służy wiele przepisów prawa, w szczególności prawa karnego, chroniących, np. nietykalność osobistą – i cywilnego, stojących na straży tzw. dóbr osobistych. W odróżnieniu od godności osobowej (konstytucyjnej) stosunkowo łatwo naruszyć ten rodzaj godności, wystarczy np. znieważyć inną osobę. Dla naruszenia godności osobowej nie wystarczy naruszyć godność jednego czy wielu ludzi. Akt tego rodzaju musi ugodzić w człowieka jako przedstawiciela gatunku ludzkiego⁵.

IV. Godność a prawa człowieka

W dokumentach międzynarodowych godność osoby ludzkiej jest określana jako podstawa albo źródło praw człowieka. Wstęp do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. stwierdza, że godność wraz z równymi i niezbywalnymi prawami wszystkich członków rodziny ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie. W akcie tym, godność postawiona jest na jednej płaszczyźnie z prawem międzynarodowym jako podstawą swobody, sprawiedliwości

⁴ Por. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994, s. 106.

⁵ Proponowana definicja pozwala z jednej strony odróżnić konstytucyjne pojęcie godności od jej rozumienia w szczegółowych gałęziach prawa. Ponadto, przez położenie nacisku na obrazę człowieka – w razie naruszenia jego godności – jako przedstawiciela gatunku ludzkiego, wyklucza stosowanie tej kategorii do położenia osoby w jej różnych stosunkach społecznych. Posługiwanie się tą kategorią w sferze materialnych i intelektualnych wymiarów osobowości ludzkiej spowoduje w szczególności, pomieszanie jej z zadaniami państwa w dziedzinie socjalno-ekonomicznej.

i pokoju. Międzynarodowe pakiety ONZ z 16.12.1966 r. – dotyczące odpowiednio praw osobistych i politycznych oraz społeczno-gospodarczych (i kulturalnych) – głoszą, „że te prawa wynikają z godności przyrodzonej osobie ludzkiej”. Powtarza to również Konwencja przeciwko torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu z 10.12.1984 r., którą można uważać za *lege specialis* w omawianej materii. Mimo że można odróżniać podstawę od źródła, dokumenty międzynarodowe dają wyraz pogładowi, iż oba pojęcia są czym innym niż prawa podstawowe. To odróżnienie dało asumpt do twierdzenia, że godność człowieka nie jest prawem podmiotowym, gdyby tak było to jednostka czy mniejszości nie miałyby możliwości zmuszenia – na drodze prawnej – państwa do wypełniania jego obowiązku obrony godności człowieka. W razie naruszenia wyłącznie godności osoby ludzkiej nic można by było przeciwstawić się takiemu aktowi. Ponadto należy zauważyć, że zarzut braku ściśle wyznaczonego przedmiotu ochrony godności człowieka nie jest przeszkodą dla takiego poglądu, gdyż podobną cechę można przypisać zasadzie równości, której naruszenie może być zawsze podstawą podmiotowego prawa indywidualnego⁶. Godność ma zawsze charakter obronny. Chroni ona człowieka przed naruszeniem tego co najbardziej w nim ludzkie. Jest ona swego rodzaju symbolicznym zespoleniem wszystkiego tego co wspólne dla ludzi. Jest to taka właściwość, która pozwala rozpoznać przynależność do gatunku ludzkiego. Z godności wynikają tylko takie prawa dla jednostki, które są ściśle związane z jej niepowtarzalną naturą. W związku z tym, chroniąc te prawa można uszczuplić inne prawa jednostki. Podstawą do takich ograniczeń są zawarte w pojęciu godności wysokie zalety moralne obowiązku.

Wysokie zalety moralne obowiązku nie są tożsame z tzw. porządkiem moralnym państwa. Ten ostatni pochodzi od publicznej władzy zwierzchniej i ma za zadanie moralizowanie obywatela, czyli odebranie mu możliwości kierowania swym życiem prywatnym i uzewnętrzniania swych przekonań. Innymi słowy, jednostka – by być w zgodzie z porządkiem moralnym państwa – winna stale dostosowywać się do zasad moralnych wynikających ze zbiorowej świadomości narodowej. Podobne uwagi wywołuje pojęcie tzw. moralności publicznej. Wywodzi się ona z powszechnej świadomości ludzkiej i stanowi czynnik pokoju społecznego w takim zakresie, w jakim wymusza on pewien konformizm w życiu publicznym. Obrona godności człowieka wymaga natomiast uznania jednostki za część ludzkości, z której jednostka

⁶ Jak podkreśla T. Geddert-Steinacher (*Menschenwürde als Verfassungsbegriff. Aspekte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz*, Berlin 1990, s. 172-3), w piśmiennictwie niemieckim przeważa pogląd, że konstytucyjna regulacja godności człowieka może być podstawą podmiotowego prawa jednostki. Również orzecznictwo Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego daje wyraz takiemu traktowaniu godności osoby ludzkiej. Por. tamże s. 164-5, *passim*.

– osoba prywatna – nie może się wyłączać. Godność człowieka jest bowiem równoznaczna z istotą osoby ludzkiej.

Prawa człowieka – z historycznego punktu widzenia oraz z roli, jaką one odgrywają we współczesnym świecie – różnie można ujmować. Niezależnie od różnych koncepcji w tym zakresie, istotą tak pojmowanych praw człowieka jest wolność jednostki⁷. Jest to wolności indywidualnego człowieka. Prawa człowieka służą obronie jego jednostkowych interesów. Z drugiej strony, ważną rolę w nich odgrywa państwo. Normując prawa jednostki, wyznacza ono jego granice. Takim pierwszym ograniczeniem jest wyodrębnienie z praw człowieka praw obywatela. Często prawa przynależne wyłącznie obywatelom wykraczają poza tzw. wolności polityczne i obejmują również prawa osobiste. Co więcej, zawierają one dodatkowo ich uprawnione restrykcje, jak moralność i porządek publiczny, bezpieczeństwo narodowe czy państwa. Inną poważną słabością systemu praw człowieka jest wyodrębnienie w nim tzw. praw podstawowych. Posiadałyby one wyższą moc prawną od pozostałych praw i wolności. Stwarzałyby one realną możliwość ich sądowego dochodzenia, a w razie ich wpisania do ustawy zasadniczej byłyby chronione dodatkowo skargą konstytucyjną. W niektórych państwach od praw podstawowych odróżnia się prawa jeszcze bardziej podstawowe, np. w USA takie znaczenie mają te z nich, które są istotne dla funkcjonowania ustroju demokratycznego: wolność słowa, zgromadzeń, zrzeszania się, itp.

Wiele praw człowieka jest wzajemnie sprzecznych. Na przykład, wolność słowa trudno pogodzić z wymogami dobrych obyczajów, z poszanowaniem swobody wyznaniowej, czy po prostu z prawem do prywatności⁸. Do tego należy dodać kolizje praw poszczególnych osób. W celu rozwiązywania tych sprzeczności istnieją, pochodzące jeszcze z prawa rzymskiego, specjalne reguły ich rozstrzygania. Orzecznictwo konstytucyjne wypracowało dodatkowe zasady postępowania w tym zakresie nakazujące ważenie praw, stosowanie wobec nich zasady proporcjonalności, itp. Rezultatem ich użycia jest powstanie między wolnościami jednostki wzajemnych ograniczeń, wyjątków czy odstępstw. Wszystko to potwierdza względny charakter systemu praw człowieka opartego w dużym stopniu na zasadzie

⁷ Jak pisze J. Castan Tobenas w swojej monumentalnej pracy o prawach człowieka (*Los derechos del hombre*, Madrid 1992, s. 75), „system regulacji istotnych praw człowieka w nowoczesnych konstytucjach oparto na uznaniu (...) zasad wolności i równości; najpierw z. akcentem na wolność; potem uwzględniając w dużym stopniu równość w celu zapobieżenia wielkim niesprawiedliwościom społecznym, które liberalizm prawny wprowadza! w sferze stosunków gospodarczych”.

⁸ Prawo do prywatności popada z kolei w sprzeczność z prawem do intymności. Do takich wniosków dochodzi S.M. Gosa w związku z art. 19 Konstytucji Argentyny w interesującym opracowaniu pt. *El derecho a la privacidad según el art. 19 CN. Su diferencia con el derecho a la Intimidad*, (w:) Boletín Informativo. Asociación Argentina de Derecho Constitucional 2000, Nr 166, s. 18-19.

dogodności. Nie dziwią więc odmienne regulacje ustawodawcze, różne rozstrzygnięcia sądów, trybunałów konstytucyjnych odnośnie prawa do życia, ochrony dóbr osobistych, itp. Takiej niepewności praw człowieka zapobiega uznanie absolutnego charakteru godności człowieka.

V. Godność a prawa socjalne

Godność osoby ludzkiej nie ma nic wspólnego z dobrymi warunkami życia. Gdyby tak było, oznaczałoby, że godność miałyby jedynie osoby rozporządzające – trudnym do określenia w każdym indywidualnym przypadku – wysokim poziomem materialnym. Opierając się konsekwentnie na tym poglądzie, należałoby dopuścić stopniowanie godności u ludzi.

W związku z tym godne życie byłoby udziałem w większym stopniu osób korzystających na przykład ze świadczeń państwa w maksymalnym zakresie – obszerne, dobrze wyposażone socjalne mieszkanie, połączone z wysokim zasiłkiem dla zamieszkujących w nim osób – od jednostek żyjących w trudnych warunkach mieszkaniowych, „łączących zaledwie koniec z końcem”, o licznych potomstwie, itp.

Ochrona godności osoby ludzkiej ma na celu ochronę jego człowieczeństwa, czyli jego niepowtarzalnych cech. Do nich na pewno nie należy praca. Nawet według tzw. klasyków marksizmu-leninizmu praca jest jedynie procesem, podczas którego następuje ucłowieczenie jednostki. Jego pełne człowieczeństwo jest jednak możliwe jedynie w przyszłym ustroju komunistycznym. Praca byłaby w nim zaledwie pierwszą potrzebą człowieka nie normowaną przez jakąkolwiek władzę lub państwo, innymi słowy, urzeczywistnienie pełnego zatrudnienia – oznaczającego w istocie rzeczy obowiązek pracy – będzie zawsze dużym i wyrafinowanym okaleczeniem duchowym i fizycznym człowieka⁹.

Z drugiej strony, omawiana problematyka podlega współcześnie dużej ewolucji cechującej się coraz większym skróceniem godzin pracy, zmniejszeniem udziału pracy fizycznej, podejmowaniem pracy na kilku etatach, a nawet po przejściu na emeryturę, itp. Duży rozwój opieki i świadczeń społecznych powoduje, że zarobkowanie – nawet, jeśli kiedykolwiek tak było – nie jest jedynym źródłem utrzymania człowieka. Można powiedzieć, że w tym wypadku oraz w związku z innymi współczesnymi prawidłowościami społecznymi, gospodarczymi i kulturalnymi

⁹ Bardzo trafnie ujmuje to zagadnienie biblijne podanie z Księgi Rodzaju, w którym praca jawi się jako wysiłek, który musi podejmować człowiek po swoim upadku, w wyniku którego utracił on swoją „boskość”: praca jest godna człowieka dotkniętego niegodnością. Innymi słowy, praca przyczyniając się do człowieczeństwa w człowieku, powoduje równocześnie jego niegodność, gdyż jest przymusem, upodabniającym człowieka do zwierzęcia, maszyny, rzeczy, narzędzia, itp.

mamy do czynienia zaledwie z jednostką zmagającą się ze sprzecznościami życia zbiorowego¹⁰.

Państwo może dążyć do usuwania różnic społeczno-ekonomicznych między swymi obywatelami. Nie może ono jednak żądać, aby wszyscy podporządkowali się ustalonemu wzorcowi poziomu życia. Samorealizuje się w takim samym stopniu nędzarz żyjący pod mostem, jak i milioner „rozbijający się” najmodniejszymi modelami samochodów. Narzucenie pierwszemu obowiązku zamieszkania w uznanej przez społeczeństwo odpowiedniej kategorii lokalu, a drugiemu powinności podatkowej pozbawiającej go możliwości życia w określony sposób jest nie do pogodzenia z ich prawem do wszechstronnego rozwoju osobowości. Państwo nie może narzucać określonego sposobu życia obywatelom. Byłaby to kolejna droga do nowego totalitaryzmu.

Godność osoby ludzkiej należy rozpatrywać jako taką – niezależnie od społecznych układów i sytuacji, w których ona występuje. Jeśli człowiek jest zawsze członkiem określonej wspólnoty, to jego godność – ze względu na jego sposób bycia w tej zbiorowości – nie pozostaje w żadnym stosunku hierarchicznym do godności innych osób. W związku z tym jest niedopuszczalne poświęcenie jego godności na rzecz tych wspólnot czy grup. Innymi słowy, dysponentem godności nie może być nigdy jakaś klasa społeczna, opinia publiczna czy państwo.

Tutaj znowu należy przypomnieć chrześcijańskie korzenie godności osoby ludzkiej. Opiera się ona właśnie na wywyższeniu człowieka, łącząc godność osoby ludzkiej z jej istotą, a nie z przypadkami albo nieuchronnymi zdarzeniami losu, których świadectwem jest życie każdej jednostki. Perspektywa judeochrześcijańska – człowiek stworzony na podobieństwo i wzór Boży – dostarcza odpowiedniego dystansu celem traktowania jednostki jako czegoś wyjątkowego w świecie, odzwierciedlonego w jego przynależności do niezwykłego gatunku – rodzaju ludzkiego. Taki punkt widzenia nakazuje nam chronić nie prawo do pracy, ale człowieka w pracy oraz gdy jej jest pozbawiony, tylko wtedy gdy zagrożone jest jego człowieczeństwo¹¹.

¹⁰ Widać to szczególnie w prawie do pracy. Współcześnie preferowana jest tzw. mobilność zawodowa, a nie stałe zatrudnienie. We Francji stosuje się nawet w związku z nowymi zjawiskami w tym zakresie neologizm „zatrudnialność”. Oznacza on jedynie prawo do bycia zatrudnianym z tytułu podnoszenia kwalifikacji, a nie prawo do posiadania pracy. Por. M.-L. Pavia, *La découverte de la dignité de la personne humaine*, (w:) M.-L. Pavia i T. Revet (red.), *La dignité de la personne humaine*, Paryż 1999, s. 22.

¹¹ W przeciwnym razie, jak pisze Th. Cornavin, „godność człowieka-podstawą uniwersalizmu kondycji ludzkiej oraz zaprzeczenia wszelkiej dyskryminacji – stwarza ryzyko drogą okrutnego zniekształcenia oraz pod postacią zhańbionej «jakości życia» stania się kryterium dyskryminacji między (...) ludźmi. Do społeczeństwa nie należy wydawanie sądu o użyteczności czyjegoś życia i przeraża myśl, co może się zdarzyć tym, których życie uważa się za niegodne”. Th. Cornavin, *Theorie des droits de l'homme et progres de la biologie*, Droits 1985, Nr 2, s. 102.

VI. Godność a wolność

W razie konfliktu między godnością a wolnością pierwsza wspomniana kategoria winna przeważać. Jakakolwiek relatywizacja godności jest sprzeczna z jej istotą. Dokumenty międzynarodowe przewidują, że godność osoby ludzkiej jest nienaruszalna¹². Nie przewidują one w tym zakresie żadnych odstępstw. Wolność człowieka można natomiast ograniczać.

Na przykład, art. 5 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ustanawia sześć przypadków dopuszczalnego pozbawienia wolności, m.in. umysłowo chorych, alkoholików, narkomanów i włóczęgów¹³. Godność osoby ludzkiej nie można natomiast ani uszczuplić ani ograniczyć. Jak zauważył jednak niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny przypadki kiedy godność jednego człowieka naruszałaby godność innego człowieka „nie mogą wystąpić”¹⁴.

Z drugiej strony, godności nie można zrozumieć bez wolności. Mimo ich ścisłego związku nie da się utożsamić tych dwóch pojęć. Osoba jest godną ponieważ jest wolną. Ale nie istnieje zależność w odwrotnym kierunku. Na przykład, nie mogę zabronić sąsiadowi – ze względu na jego wolność – na przyłożenie pistoletu do własnej głowy. W ten sposób jednak nie szanuję jego godności. Godność jest pojęciem wszechogarniającym. W razie zderzenia się na przykład wolności słowa z godnością należy dać zawsze pierwszeństwo poszanowaniu godności. Może to prowadzić np. do ograniczenia swobody wypowiedzi innych osób. Również prawa jednostki mogą doznać uszczerbku w razie konfliktu z godnością. Na przykład, kobiety biorące udział w przedstawieniu wolnoamerykanki, nie mogą się powoływać na prawo do wyboru zawodu.

Wolność rodzi obowiązek uznania wolności drugiej osoby, podczas gdy uznanie godności innego człowieka oznacza coś więcej. Nakłada ona obowiązki na jednostki i państwo. Wymusza ona solidarność oraz rodzi nakaz zachowania pozytywnego. Przeciwwstawienie wolności godności oznacza zapoznanie człowieka w jego całokształcie. Wolność bez uwzględnienia godności jest wyobcowaną wolnością.

¹² Por. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4.12.1995 r. w sprawie Ribitsch przeciw Austrii. Organ ten uznał godność za „prawo nienaruszalne, nie podlegające naruszeniu ani uchyleniu”. Por. wzmianki o tym wyroku, (w:) M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999.

¹³ Przepis ten był już przedmiotem orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4.4.2000 r. w skardze Nr 26629/95 przeciwko Polsce. Jak zauważono w zdaniach odrębnych i w piśmiennictwie (por. omówienie tego wyroku w artykule M. A. Nowickiego, *Po kieliszku w Rzeczpospolitą* z 24.5.2000 r.), Trybunał odszedł od swej zdrowej tradycji i rozszerzył listę wyjątków usprawiedliwiających pozbawienie wolności.

¹⁴ Por. *Grundgesetz-Kommentar. Band I. Präambel bis Art. 20*, pod red. Ph. Kuniga, München 1992, s. 80.

Godność oderwana od wolności jest godnością niepełną. Godność osoby ludzkiej będąc szerszym pojęciem od jego swobody stwarza duże możliwości interpretacyjne w prawie¹⁵.

VII. Godność a równość

Najważniejszą prawną konsekwencją godności osoby ludzkiej jest nakaz pojmowania i realizacji zasady równości w sposób absolutny¹⁶. Z punktu widzenia godności, niedopuszczalne jest nawet takie współcześnie „oczywiste” różnicowanie osób, jak obywatele i cudzoziemcy.

Na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego, w którym tzw. państwa narodowe odgrywają dużą rolę, całkowita eliminacja tego odróżnienia jeszcze długo będzie trudna do urzeczywistnienia. Jedynie względami historycznymi można uzasadnić zróżnicowanie wiekowe przy dostępie do niektórych stanowisk w państwie jak urząd prezydenta republiki, sędziego czy mandat poselski. Inne przesłanki ograniczeń w zakresie pełnienia stanowisk publicznych stwarzają wymogi wykształcenia, pełnienia przez określony okres wskazanych funkcji, przedstawienia zaświadczeń zdrowotnych, o karalności, itp. Trącą myszką zróżnicowane zasady odpowiedzialności karnej nieletnich i dorosłych. Takie zróżnicowanie budzi zainteresowanie na tle powszechnie podkreślanego szybszego dojrzewania i większej dojrzałości współczesnej młodzieży i dzieci w porównaniu ze swoimi rodzicami, nie mówiąc o dziadkach¹⁷.

Mimo że z treści art. 85 nie wynika, że obowiązkiem służby wojskowej objęci są jedynie mężczyźni, w praktyce występuje tutaj poważna różnica między

¹⁵ R. Dworkin pisze w związku z tym, że „żadne jednak społeczeństwo pretendujące do uznawania rozmaitych praw, pochodzących stąd, że ludzką godność lub równość można naruszyć na rozmaite sposoby, nie może przyjąć takiej zasady. Jeśli zmuszanie kogoś do zeznawania przeciwko sobie lub odbierania mu swobody wypowiedzi wyrządza taką krzywdę, jak zakłada to prawo do nieoskarżania samego siebie i prawo do wolności słowa, to państwo każące komuś ponosić tę krzywdę tylko dlatego, że ryzyko pewnych strat dla innych może się przez to zmniejszyć, byłoby godne pogardy”. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 366-367.

¹⁶ Por. przytoczony w przypisie 16 cytat z R. Dworkina oraz monografię węgierskiego autora J. Kisa pod znamienym tytułem *Równa godność. Szkic o podstawach prawach człowieka* (wydana też w języku francuskim nakładem Editions du Seuil: *L'égalité digne. Essai sur les fondements des droits de l'homme*, Paris 1989). Jak dowodzi J. Kis (por. zwłaszcza szósty rozdział książki), zasada równej godności wykracza swoją treścią poza zasady wolności negatywnej (prawo czynienia wszystkiego, co nie narusza wolności innej osoby) oraz równości wobec ustawy.

¹⁷ W grudniu 2000 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu stwierdził, że „Wśród państw członkowskich Rady Europy nie ma jednego standardu minimalnego wieku odpowiedzialności karnej. Nie można też uznać, że proces przeciwko dziecku, nawet jedenastoletniemu, narusza gwarancję art. 6 ust. 1” Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r.

płciami. Różnice co do wieku emerytalnego między mężczyzną a kobietą – mające swe poważne skutki materialne – obowiązują w dalszym ciągu. Występuje też prawne zróżnicowanie między małżonkami co do świadczeń zdrowotnych w zależności od płci. Duże zastrzeżenia wywołuje dyskryminacja, w różnych sferach, osób nie mających stałego miejsca zamieszkania. Inną sferą będącą przedmiotem ustawicznego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich jest sprawa osób pozbawionych wolności oraz osób zwolnionych z zakładów karnych. Znaczne trudności w realizacji wielu swoich praw doznają również inwalidzi i osoby kalekie, w tym dotknięte chorobami umysłowymi czy o podłożu psychicznym. Na przeszkodę w uzyskaniu świadczeń natrafiają również dzieci w zależności od tego, czy pochodzą od rodzin pełnych, czy niepełnych.

Dyskryminacja osób o tzw. innej orientacji seksualnej tylko z tego powodu również jest nie do pogodzenia z godnością. Brak możliwości zawarcia związku małżeńskiego przez dwóch homoseksualistów czy też przez dwie lesbijki może być podstawą do oskarżeń o naruszenie godności tylko w razie zmiany poglądów na istotę małżeństwa. Jeśli się przyjmie, że nie jest to związek różnych płci, lecz tylko dwóch osób, to brak będzie podstaw do omawianego zakazu. W chwili obecnej teksty międzynarodowe, w szczególności Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.12.1950 r. mówi o prawie do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny jedynie mężczyzn i kobiet (art. 12).

VIII. Godność a genom ludzki

Dążenie do włączenia zapisu genetycznego człowieka – genomu ludzkiego – do wspólnego dziedzictwa ludzkości budzi wątpliwości. Pod pozorem ochrony międzynarodowej wspólne dziedzictwo dopuszcza tzw. racjonalne zarządzanie zasobami. W szczególności, umożliwia ono traktowanie kodu dziedzicznego człowieka jako towaru, prowadzi do uwłaszczczenia jednostki ogółem jego informacji genetycznej, umożliwiając opatentowanie genu człowieka. Innymi słowy, włączenie zapisu genetycznego do wspólnego dziedzictwa oznacza poddanie jego – z humanistycznym uzasadnieniem – prawom rynku¹⁸.

Przez wspólne dziedzictwo ludzkości należy rozumieć, przede wszystkim, symboliczną pamięć gatunku ludzkiego. Oznacza to poszanowanie nienaruszalności człowieka w jego różnorodności oraz uznanie człowieczeństwa za gwarancję

¹⁸ Por. ciekawy niepublikowany referat M.-A. Hermitte, *Développement durable et patrimoine commun de l'humanité. Interdiction de rêver*, wygłoszony na II Seminarium Interdyscyplinarnego Programu Badań na temat ochrony środowiska, które odbyło się w dniach 24-25.6.1991 r. w Strasburgu.

tej różnorodności. W związku z tym należy wyjąć genom – kod genetyczny człowieka – spod praw rynku, czyli zapewnić wolny i bezpłatny dostęp do niego. Z kolei, gwarancją nienaruszalności człowieka w jego różnorodności winien być zakaz wszelkich biernych czy czynnych działań zmierzających do doskonalenia gatunku. Po trzecie, trzeba odrzucić prawo własności, ponieważ „uspołecznienie” zapisu genetycznego człowieka podważa prawo każdego do siebie samego. Biorąc pod uwagę wiele wątpliwości związanych z genetyką, należy zgodzić się co najwyżej na jej lecznicze wykorzystanie. Mimo tego należy pamiętać, że wszystkim schorzeniom i chorobom nie może zaradzić jedynie genetyka. W historii medycyny jest zbyt dużo przykładów uprzywilejowania określonych gałęzi czy aspektów badań, które nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Genetyka nie jest nową wszechwieścią¹⁹. Tym niemniej jej szybki rozwój oznacza coraz większe angażowanie kapitału prywatnego, rozwój praw własności, patentów itp. Prowadzi to do powstania rynku bólu i cierpień. Co gorsza, do tych stosunków handlowo-gospodarczych włącza się państwo. W ten oto sposób droga do szlachetnej idei wspólnego dziedzictwa ludzkości oddala się²⁰.

IX. Podsumowanie

Polscy autorzy zdają się nie przywiązywać uwagi do przedstawionego odróżnienia między godnością człowieka a osoby czy istoty ludzkiej. Nawet w pracach osób związanych z Kościołem Katolickim wspomniane odróżnienie nie jest szczególnie

¹⁹ Por. tekst Powszechnej Deklaracji o Genomie Ludzkim i Prawach Człowieka oraz jej treściwe i kompetentne omówienie przez historyka, filozofa i dyrektora Instytutu Biochemii i Biofizyki PAN w broszurze Polskiego Komitetu do spraw UNESCO, Warszawa 1998.

²⁰ Ideę patentowania genomu ludzkiego poparło zdecydowanie Europejskie Biuro Patentowe (EBP) odpowiadając – 8.12.1994 r. – na trzy argumenty jego przeciwników. Chodziło w tym wypadku o opatentowanie fragmentu DNA (tzw. relaksyny H2), którą obowiązkowo należy pobrać od kobiety w ciąży. Według EBP „kobiety dawczynie wyraziły na to zgodę w ramach obowiązkowego postępowania ginekologicznego”. W związku z tym argumentem można się zapytać, dlaczego dar byłby moralnie bez zarzutu, a sprzedaż budziłaby zastrzeżenia, skoro w ostatecznym wyniku powstałaby własność przemysłowa. Na drugi argument, głoszący, że patentowanie genów oznacza niewolnictwo, ponieważ jest ćwiartowaniem ciała kobiety i jego sprzedażą firmom handlowym całego świata, EBP przeprowadziło wykład na temat własności przemysłowej. W związku z tym, urząd ten przypominał, że patent nadaje jego właścicielowi czasowy monopol użytkowania; że opatentowanie genu nie oznacza żadnego prawa nad istotami ludzkimi; że żadna kobieta nie musi cierpieć z powodu sporów patentowych i że jest rzeczą niedorzeczną mówić o ćwiartowaniu, ponieważ jest ona jedynie obecną – jako dawczyni – w stanie początkowym tego procesu (dopiero później wytwarza się proteinę dla klonowania genu). Co do trzeciego zastrzeżenia twierdzącego, że opatentowanie genów ludzkich jest równoznaczne z opatentowaniem życia, odpowiedź EBP była równie technicystyczna... Por. ciekawe omówienie prac przygotowawczych do uchwalenia Powszechnej Deklaracji o Genomie Ludzkim i Prawach Człowieka z 11.11.1997 r. pióra J.-Ch. Galloux, *Les enjeux d'une déclaration universelle sur la protection du genome humain*, Recueil Dalloz Sirey 1996, Nr 17, s. 141-142.

uwypuklane. Niektórzy z nich zauważają natomiast różnicę między godnością osobistą a osobową. J. Krukowski określa godność osobowościową jako „atrybut przygodny”, czyli wartość, którą człowiek może nabyć, rozwijać przez swą pracę lub utracić. Definicja ta pokrywa się z podanym określeniem godności osobistej. Również pojęcie godności osobowej jest zbieżne z wyżej przedstawioną. Godność osobowa jest – jak pisze J. Krukowski – obiektywizującym pojmowaniem godności ludzkiej²¹.

Konstytucjonaliści polscy unikają definiowania tego pojęcia. L. Garlicki wręcz pisze, że nie da się sformułować żadnej precyzyjnej definicji godności. Ogranicza się więc do wskazania „kilku podstawowych elementów tej zasady, traktowanych – w naszym kręgu cywilizacyjnym – jako konieczne dla utrzymania i realizacji godności ludzkiej”²². W podręczniku „Polskie prawo konstytucyjne” pod redakcją W. Skrzydło zaledwie się wzmiankuje o tej kategorii²³. Również nie definiuje godności osoby ludzkiej B. Banaszak w *Prawie konstytucyjnym* (Warszawa 1999). Nie zawiera określenia godności ludzkiej „Prawo konstytucyjne” pod redakcją P. Sarnieckiego (Warszawa 1999). Poza postulatem, aby pojęcie godności rozumieć bardzo szeroko komentarz do konstytucji pod red. J. Bocia, także nie podaje definicji omawianego pojęcia²⁴. Nie można znaleźć ścisłego określenia tego pojęcia w pracy K. Complaka czy J. Zajadło²⁵.

Polski Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie nawiązał do godności człowieka. Wypowiadając się w kwestii dopuszczalności eksperymentu badawczego bez zgody osoby na której eksperyment jest dokonywany, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, w uzasadnieniu do swej uchwały z 17.3.1993 r., że gwałci to godność człowieka „sprowadzonego w takim przypadku do roli obiektu doświadczalnego”. W uzasadnieniu do innego orzeczenia z 28.5.1996 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przesłanki określone w art. 4a ust. 1 pkt 4 (ciężkie warunki życiowe i trudna sytuacja osobista kobiety ciężarnej) – dopuszczające przerwanie ciąży – „nie odnoszą się do sytuacji krańcowych, które jednocześnie mogłyby być uznane za sprzeczne z zasadą ochrony godności osoby ludzkiej”.

W pierwszym orzeczeniu widać wpływ Kantowskiego ujęcia godności człowieka. Jego teoria jest krytykowana z wielu punktów widzenia i założeń filozoficznych.

²¹ Por. J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, (w:) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s. 39-42.

²² Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 93.

²³ Trudno też znaleźć taką definicję w jego innej pracy *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Kraków 1998.

²⁴ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

²⁵ K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej Konstytucji*, P.Sej. 1998, Nr 5, s. 43-51 oraz J. Zajadło, *Godność i prawa człowieka (Ideowe i normatywne źródła przepisu art. 30 Konstytucji)*, Gdańskie Studia Prawnicze, Gdańsk 1998, t. III, s. 53-62.

Na przykład, nie można jej pogodzić z marksowskim czy marksistowskim światopoglądem. Trudno bowiem pojednać deterministyczną wizję jednostki w społeczeństwie z autonomią człowieka odzwierciedloną w jego godności. Podobne uwagi wywołują socjologiczne, kulturowe czy analityczne koncepcje godności człowieka. Nie jest łatwo jedynie podważyć – jak zauważono w literaturze przedmiotu – transcendentalne rozumienie godności osoby ludzkiej²⁶. Co więcej, można je zawsze wzbogacić chrześcijańskimi lub subiektywnie definiowanymi wartościami społeczeństwa pluralistycznego²⁷. Co do rozumienia godności człowieka zaprezentowanego w drugim orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, wiąże ono problematykę jej ochrony z warunkami społecznymi. Nie jest to najszcześniejszy argument w kontekście przerywania ciąży, tym bardziej, jeśli się pamięta o przedstawionym wcześniej poglądzie o braku związku między prawami społeczno-gospodarczymi a godnością osoby ludzkiej. Inne trybunały konstytucyjne, gdy rozstrzygały te kwestie to wysuwały argumenty z innej płaszczyzny²⁸. Warto też dodać, że zawarte w orzeczeniu w sposób dorozumiały stopniowanie naruszenia godności ludzkiej także nie jest propozycją, z którą można by było zgodzić. Prowadzi ona do relatywizacji omawianego pojęcia, któremu w tej pracy staramy się przeciwstawić.

Również zagadnienie stosunku godności osoby ludzkiej do praw człowieka nie znalazło szerszego rozważenia w polskiej doktrynie konstytucyjnej. Pomijając zagadnienie czy godność człowieka jest źródłem albo podstawą praw jednostki, przedmiotem zainteresowania nie jest w szczególności kwestia jakie konkretne prawa i wolności mogą wynikać z tej kategorii dla jednostki. Godność nie może być podstawą dla wszelkich praw człowieka. Najgłębszym uzasadnieniem godności osoby ludzkiej jest obrona jednostki przed zagrożeniami dla jej człowieczeństwa. Co więcej, ta ochrona gatunku ludzkiego może być podstawą ograniczeń wolności jednostki. Są nimi wysokie zalety moralne obowiązku wobec rodzaju człowieczego. Wysokie zalety moralne obowiązku nie mają nic wspólnego z porządkiem moralnym

²⁶ T. Geddert-Sleinacher, tamże s. 199. Najczęściej autorzy skupiają się na poszukiwaniu pozachrześcijańskich uzasadnień dla godności człowieka, a nie na jej definiowaniu. Wyjątkiem jest „empiryczno-socjologiczna” definicja A. Podlecha, (w:) *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare* (Neuwied und Darmstadt 1984, s. 280). Według niego godność człowieka jest ogółem warunków, w ramach których można sobie wyobrazić zgodę ludzi na regulujący dane społeczeństwo porządek, a zwłaszcza na wykonywanie władzy państwowej.

²⁷ T. Geddert-Steinacher, tamże, s. 198.

²⁸ Por. np. orzeczenie kanadyjskiego Sądu Najwyższego w R. przeciw Morgenthaler z 28.1.1988 r. (sprawa Nr 19556), na podstawie którego ustawa dopuszczająca przerywanie ciąży uznana została za niezgodną z obowiązującą Kartą Praw i Wolności. Uzasadniano to m.in., że bezpieczeństwu – w sensie psychofizycznym – kobiet ciężarnych zagraża już sam system lekarskich komisji poradnictwa przedurodzeniowego z uwagi na opóźnienia w ich pracy oraz niedostatek tego rodzaju ciał w wielu miejscowościach kraju. Por. też ciekawe argumenty zawarte w tzw. zdaniu zbieżnym sędziny Berthy Wilson.

albo moralnością publiczną. Kategorie te wyrażają bowiem zwykłe przejawy dogodności politycznych.

Podobny charakter mają prawa człowieka. Pomijając ich uzależnienie od obywatelstwa czy tzw. podstawowego charakteru o ich względnym charakterze najlepiej świadczą diametralnie przeciwstawne regulacje ustawowe czy rozstrzygnięcia poszczególnych krajowych sądów i trybunałów konstytucyjnych odnośnie np. prawa do życia lub ochrony dóbr osobistych. Wiele wolności i praw człowieka jest też po prostu wzajemnie sprzecznych. Godność osoby ludzkiej stojąca ponad wolnościami i prawami pokazuje natomiast ich właściwy wymiar i miejsce.

Widoczne jest to zwłaszcza w odniesieniu do tzw. praw społeczno-gospodarczych obywateli. Godność człowieka nie ma z nimi nic wspólnego²⁹. Gdyby tak było, osoby o dobrych warunkach życia, korzystające z pomocy socjalnej państwa miałyby więcej godności niż osoby ubogie, żyjące w trudnych warunkach materialnych czy pozbawione świadczeń socjalnych państwa. Podobnie nie może uzyskać przewagi wolność jednostki nad jego godnością. Wolność człowieka można ograniczać. Dokumenty międzynarodowe przewidują wiele podstaw dopuszczalnego pozbawienia wolności. Godność według tych dokumentów jest zawsze nienaruszalna. Wolność rodzi obowiązek uznania wolności drugiej osoby. Uznanie godności innej osoby ludzkiej nakłada nakaz pozytywnego postępowania jednostek i władz publicznych.

Istnieje natomiast ścisła współzależność między godnością a równością w tym znaczeniu, że obie kategorie mają absolutny charakter. Mimo tego, społeczność międzynarodowa i poszczególne zbiorowości państwowe w zależności od panujących koncepcji lub możliwości realizacji dopuszczają tzw. uprawnione zróżnicowania. Klasycznym przykładem naruszenia zasady równości ze względów ideologicznych jest zakaz małżeństw w ramach jednej płci. Realizacja praw przez inwalidów i osoby kalekie, w tym o zaburzeniach umysłowych natrafia – z materialnych powodów – na nie do pokonania bariery.

W najbliższej przyszłości najpoważniejszym zagrożeniem dla godności osoby ludzkiej będzie postęp w manipulacji materiałem genetycznym człowieka. Można nawet twierdzić, że postęp nauki w tej dziedzinie stał się bezpośrednią przyczyną ponownego dużego zainteresowania godnością człowieka pod koniec ubiegłego stulecia. Jeśli w ich wyniku miałyby powstać tzw. człowiek doskonały,

²⁹ Nawet we Włoszech, których Konstytucja posługuje się określeniem tzw. godności społecznej (art. 3 zd. 1), brak jest orzeczeń Sądu Konstytucyjnego rozwijających tę kategorię. Por. A. Ruggeri i A. Spadaro, *Dignita dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, *Politica del Diritto* 1991, Nr 3, s. 352 n. W ogóle, Autorzy dostrzegają zaledwie dwa wyroki włoskiego TK, w których godność osoby ludzkiej występuje jako „wyjątkowe, samodzielne pojęcie – uruchomialne i istotne samo przez się”.

oznaczałoby to prawdziwy zapowiadany koniec historii. Prawdopodobnie dojdzie do nieudanych prób doskonalenia wybranych ludzi, w szczególności przez powstanie „wyspecjalizowanych ludzkich robotów”. Ich daleko idące wyodrębnienie może spowodować dalsze, trudne do przewidzenia konsekwencje zagrażające jedności gatunku ludzkiego.

Przedstawione rozumienie godności osoby ludzkiej upoważnia do samodzielnego stosowania tej kategorii. Oznacza to, że art. 30 Konstytucji RP może być wyłączną podstawą wyroku TK albo orzeczenia sądu powszechnego, administracyjnego czy wojskowego. Ułatwia to w szczególności, osobowościowe ujęcie godności w Konstytucji oraz jej absolutny charakter. Stosowanie tego pojęcia „współ” z konkretnym przepisem może prowadzić do traktowania godności osoby ludzkiej w charakterze niewiele mówiącego ozdobnika czy rytualnego przywołania z pominięciem jego ściśle określonego znaczenia³⁰.

Absolutne ujęcie omawianej kategorii wyraża się w stwierdzeniu, że godnością jest sama istota ludzka jako najwyższa i wzorcowa wartość dla innych wartości oraz ich ostateczny sprawdzian. W związku z tym o naruszeniu godności człowieka można mówić wyłącznie wtedy, gdy to naruszenie dotyczy człowieka jako przedstawiciela rodzaju ludzkiego. Ma ono charakter obiektywny. Zagrożony jest poprzez daną osobę cały ród człowieczy. Wolna wola człowieka jest wówczas wyłączona. Godność osoby ludzkiej jest zaporą mającą na celu jej ochronę przed nawet subiektywnie nie odczuwanym uszczerbkiem w jej człowieczeństwie. W przeciwnym razie, grozi jej utrata absolutnego charakteru prawnego, wręcz „spospolitowanie”, o czym zapomina się w wypowiedziach politycznych, publicystycznych i innych.

³⁰ Na takie niebezpieczeństwo zwraca uwagę D. Rousseau, *Les libertés individuelles et la dignité de la personne humaine*, Paris 1998, s. 69. Jak pisze Autor, Rada Konstytucyjna nie mogąc uzasadnić wyłączenia zarzutu o naruszenie godności ludzkiej w określonej materii, stale musiałaby rozważać związek godności z innymi prawami podstawowymi.

Godność człowieka na rozdrożu

[w:] R. M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 567-581

Przyczynek do badań nad rozwojem konstytucji europejskich

Gdy w 1949 r. niemieccy twórcy ustawy zasadniczej – zwanej wtedy jeszcze bońską – wypisali na początku jej pierwszego artykułu, że godność człowieka jest nienaruszalna i że jej poszanowanie jest obowiązkiem całej władzy państwowej, nic nie zwiastowało wielkiej kariery tego pojęcia. Ówczesne prawoznawstwo wychodziło z założenia, że zasada równości wszystkich ludzi nie pozwala na dodawanie z jakiegokolwiek punktu widzenia (religijnego, moralnego politycznego itp.) innych elementów ich charakteryzujących. Pojęcie godności człowieka należało do filozofii, co najwyżej szeroko pojętej teorii państwa i prawa. Według prawników pozytywistów, ustrojodawcy powinni go unikać i nie włączać do najwyższego aktu normatywnego państwa. Dzisiaj wystarczy otworzyć konstytucję jakiegokolwiek kraju europejskiego, by zauważyć, jak sprawy się zmieniły w tym zakresie¹. A najważniejszy dokument dogmatyczny konstytucjonalizmu na naszym kontynencie – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – rozpoczyna się rozdziałem poświęconym godności człowieka.

Pierwsze konstytucyjne regulacje godności w Europie

Pierwszym najwyższym dokumentem państwowym zawierającym w swej treści badane pojęcie była Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 1919 r. zwana popularnie

¹ Nawet we Francji, której tzw. blok konstytucyjny został uzupełniony w 1994 r. o tzw. zasadę o randze konstytucyjnej biorącej w obronę godność osoby ludzkiej.

od miejsca jej uchwalenia weimarską. Jej art. 151 ust. 1 zd. 1 głosił: „Organizacja życia gospodarczego musi odpowiadać zasadom sprawiedliwości i zmierzać do zapewnienia wszystkim egzystencji godnej człowieka”². Mimo że polski przekład sugerowałby już o w pełni wykształconej normie prawnej o godności ludzkiej, to jej oryginalny tekst mówi zaledwie o godnościowo-człowieczych warunkach bytu jednostki. Nie mówi on o obronie godności jako takiej w ustroju gospodarczym. Takie stanowisko było odzwierciedleniem doktryny niemieckich socjaldemokratów. Nie do końca byli oni przeświadczeni co do ontycznego znaczenia osoby ludzkiej. Według ich koncepcji mogła ona się głównie zaznaczyć we współdziałaniu z innymi.

Innym niedostatkiem tej socjaldemokratycznej wizji godności człowieka było ograniczenie jej do stosunków gospodarczych. Przepis o godności umieszczony był w końcowym fragmencie Konstytucji weimarskiej. Był to rozdział poświęcony prawom społeczno-gospodarczym. Miały one tam jedynie deklaratywne znaczenie (nie były wymagalne sądowo). Nie obowiązywały one w szczególności jako bezpośrednio wiążące prawo. Ideologia ówczesnej socjaldemokracji niemieckiej charakteryzowała się dużym zróżnicowaniem punktów widzenia. Taki stan odzwierciedlił komentowany fragment Konstytucji. Nie chodziło tutaj o bezwzględną obronę godności człowieka w stosunkach pracy, lecz jedynie o polepszenie tych ostatnich. Gdyby sparafrazować I. Kanta można by było powiedzieć, że doszło w tej koncepcji do instrumentalnego wykorzystania tej ważkiej kategorii³.

Drugim radykalnym nurtem, który przejawiał się w konstytucjonalizmie europejskim w omawianym zakresie, była katolicka wizja człowieka. We wstępie do irlandzkiej ustawy zasadniczej z 29 XII 1937 r. czytamy, że lud tego kraju dąży do „działań na rzecz dobra wspólnego poprzez stosowanie Rozwagi, Sprawiedliwości i Miłosierdzia w taki sposób aby zapewnić godność i wolność jednostce”. Mimo że mamy tutaj do czynienia z wyraźnym nawiązaniem do godności człowieka w osobowym znaczeniu, nie jest ona w pełni samodzielną kategorią. Nie oddziela się jej wyraźnie od wolności człowieka. Godność człowieka podporządkowuje się realizacji

² Cytat z publikacji *Nowe Konstytucje*, przełożone pod kierunkiem Dra Juliana Makowskiego (Warszawa 1925, Nakładem Księgarni F. Hoesicka). W oryginale tekst głosił „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen”. Łatwo zauważyć, że „menschenwürdigen Daseins” nie jest „Menschenwürde” lub „Wurde des Mensch”.

³ Jeden z głównych twórców Konstytucji weimarskiej, H. v. Preuss, w uzasadnieniu do drugiego projektu konstytucji wskazywał na materialną stronę demokracji i jej powiązanie z socjalizacją. Dla niego uspołecznienie nie było li tylko zagadnieniem właściwych płac i „pełnych żołądków”, ale przede wszystkim doniosłym celem moralnym. Chciał on utorować masom pracującym drogę do wolności i związanej z nią moralnej godności i odpowiedzialności, „stworzyć przesłanki dla moralnej godności demokracji”. Por. Z.A. Maciąg, *Kształtowanie Zasad Państwa Demokratycznego Prawnego i Socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, wyd. Temida, Białystok 1998, s. 149-150.

dobra wspólnego. Powinno być na odwrót: godność osoby ludzkiej powinna przyczyniać się do urzeczywistnienia dobra wspólnego. Ponadto deklaracji z preambuły nie towarzyszy włączenie godności do części artykułowanej Konstytucji, zwłaszcza do rozdziału o prawach podstawowych.

Pośrednią pozycję między tymi ujęciami godności człowieka zajęły akty konstytucyjne frankistowskiej Hiszpanii sprzed II wojny światowej. Odzwierciedliło się to w szczególności w dwóch z siedmiu tak zwanych ustaw fundamentalnych⁴. Art. 1 Karty Praw Hiszpanów z 17 VII 1945 r. głosił, że „państwo hiszpańskie proklamuje jako kierowniczą zasadę swoich aktów poszanowanie dla godności, nienaruszalności i wolności osoby ludzkiej, uznając człowieka za nośnika odwiecznych wartości i członka wspólnoty narodowej, piastuna praw i obowiązków, których urzeczywistnienie zapewnia dobro wspólne”. Z drugiej strony, pkt. I (1.) Karty Pracy z 9 III 1938 r. stanowił, że „pracę, będącą w istocie osobistą i ludzką, nie można sprowadzić do materialnego pojęcia towaru ani przedmiotu transakcji nie do pogodzenia z godnością osobistą świadczącej ją osoby”.

Wprawdzie w tych dwóch wypowiedziach godność człowieka znalazła tak zwany substancjalny wyraz, jej powiązanie w pierwszym wymienionym akcie z członkostwem we wspólnocie narodowej oraz z prawami i obowiązkami wpływającymi na dobro wspólne, zbyt uwarunkowało tę uniwersalistyczną i absolutną kategorię. Drugi dokument konstytucjonalizmu hiszpańskiego – pomijając okoliczność, że powtarza niemal dosłownie głośną formułę najśłynniejszego filozofa z pruskiego Królewca – stawia ponownie pytanie, czy praca rozwijająca według marksistów człowieczeństwo u ludzi, nie pozbawia ich jednocześnie godności, z uwagi na zawarty w niej przymus, automatyzm, a nawet w większości przypadków duży stopień odrętwienia umysłowego.

Osobowa godność człowieka?

Dla współczesnego konstytucyjnego pojmowania godności człowieka najbardziej charakterystyczną cechą jest jej traktowanie w absolutny sposób. Jest to tak zwana godność osobowa, związana z człowiekiem jako przedstawicielem gatunku ludzkiego. W takim rozumieniu godnością człowieka są niepowtarzalne

⁴ Na siedem ustaw fundamentalnych (*leyes fundamentales*) dwie były tzw. zbiorami praw czy kartami (*fueros*). Wydawane w latach 1938-1967 były one tzw. rozproszoną Konstytucją Hiszpanii. Zostały one dekretem z 20 IV 1967 r. scalone i uporządkowane, „biorąc pod uwagę kryterium systematyczne, a nie kolejność czasową, w którym były one publikowane”. Por. J. de Esteban, *Las Constituciones de España*, wyd. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales wspólnie z Boletín Oficial del Estado, Madryt 1997, s. 303 i n.

cechy ludzkie odróżniające jednostkę od świata zwierzęcego i roślinnego, zapewniające jej wyjątkowe miejsce na ziemi. Nie mogą one być nigdy uszczuplone, zastąpione lub zmienione. Istnieją one niezależnie do subiektywnych wyobrażeń jednostki o sobie. Godność tak pojmowana nie dopuszcza żadnych porównań czy ważenia z innymi cechami lub wartościami. Taką godność ustanawia obowiązująca ustawa zasadnicza Niemiec, nakładając obowiązek jej szanowania i ochrony na całą władzę państwową. Podobnie ujmuje tę kategorię polska konstytucja, mówiąc o jej przyrodzonym i niezbywalnym charakterze. Bezwzględny charakter godności człowieka doznaje jednak w większości konstytucji państw Europy wyłomów, a nawet całkowitego zapoznania.

Na 45 państw istniejących we współczesnej Europie, w 13 brak jest w tekście ich konstytucji wzmianki o godności człowieka⁵. Pominięcie omawianej kategorii wynika z różnych względów. Wielka Brytania nie posiada jednolitego aktu, który można by było określić mianem konstytucji w powszechnie przyjętym znaczeniu tego słowa. Doktryna tego kraju dopiero zaczyna zapoznawać się z godnością człowieka jako pojęciem prawnoustrojowym. Trzy konstytucje ignorujące pojęcie godności człowieka, to jest Holandii, Luksemburga i Norwegii, pochodzą w swych pierwotnych redakcjach jeszcze z XIX w. Konstytucja Liechtensteinu jest z 1921 r., a większość z lat 50.–60. ubiegłego stulecia. Wówczas problematyka godności ludzkiej czy w ogóle praw człowieka nie były przedmiotem takiego zainteresowania ustrojodawców, jak to ma miejsce obecnie.

W niektórych konstytucjach krajów Europy trudno dociec czy przedmiotem regulacji jest godność. Wynika to z niejednoznacznych formuł przyjętych w redakcji tych tekstów. Niebudzącym wątpliwości przykładem jest konstytucja Szwajcarii. Jej art. 120 (2) mówi w języku niemieckim oraz włoskim o godności stworzenia, podczas gdy jej tekst francuski stanowi zaledwie o nienaruszalności (integralności) żywych organizmów⁶. Podobną trudność stwarza art. 11 ust. 1 Konstytucji Macedonii.

⁵ Pominięcie godności nie oznacza, że prawo konstytucyjne tych krajów nie nawiązuje w sposób pośredni do niej. Takim przykładem jest orzecznictwo Rady Konstytucyjnej Francji czy stan prawny Wielkiej Brytanii. W ojczyźnie Marianny, przy okazji badania konstytucyjności ustaw tzw. bioetycznych czy prawa do godziwego mieszkania, organ ten wyodrębnił dla ochrony godności osoby ludzkiej, odpowiednio zasadę (27 VII 1994 r.) i cel (19 I 1995 r.) o randze konstytucyjnej. Wprowadzenie tych kategorii autorytetem Rady Konstytucyjnej nie zamknęło dyskusji o ich miejscu i znaczeniu we francuskim systemie źródeł prawa. W Królestwie Albionu, coraz większe stosowanie ustawodawstwa europejskiego oraz przestrzeganie orzecznictwa strasburskiego – nie mówiąc o Karcie Praw Podstawowych – powoduje stopniowe przyswajanie przez społeczność i środowisko prawnicze pojęcia godności człowieka.

⁶ Jak zauważa komentator art. 120 Konstytucji Szwajcarii, ta niespójność nie została zatarta przez ustawodawcę zwykłego. Nie należy dodawać, że wszystkie te wersje językowe są równie prawnie wiarygodne. R. Ehrenzeller, Ph. Mastronardi, R.J. Schweizer, K.A. Vallender (red.), *Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, wyd. Dike Verlag 2002, s. 1242. Por. też A. Lortscher, „*Wurde der*

W przeciwieństwie do przekładu angielskiego mówiącego o „fizycznej i moralnej godności”, jego rosyjska wersja używa stosowniejsze w tym przypadku słowo nienaruszalność (fizyczna i moralna). Mimo że konstytucja Grecji określa jako podstawowy obowiązek państwa poszanowanie i ochronę istoty ludzkiej, otwartą kwestią jest, czy chodzi o jej godność czy tylko wartość⁷. Poważniejsze problemy stwarza właściwe zrozumienie art. 13 z roz. 2 szwedzkiego Aktu o Formie Rządu. Jego polskie tłumaczenie (K. Dembińskiego i M. Grzybowskiego) mówi o godności osobistej. Obce przekłady podają inne rozumienie użytego w nim słowa *vardighet*⁸. Szwedzki tekst mówi po prostu o godności, bez uściśleń, czy chodzi o godność osobistą czy osobową lub jakąś inną.

Wątpliwe regulacje

Największą wadą europejskich regulacji konstytucyjnych o godności człowieka jest wiązanie, a nawet utożsamianie badanego pojęcia z prawami jednostki, wolnością czy równością. Wymienione kategorie są samodzielnymi pojęciami o wyodrębnionej treści. Żadna z nich nie ma charakteru bezwzględnego. Prawa człowieka mają granice. W razie ich zderzenia czy konfliktu podlegają wzajemnym redukcjom treściowym. Wolność można ograniczać, a równość oznacza tylko jednakowe traktowanie jednostek pod wybranym względem. Ponadto widoczne jest drugorzędne traktowanie godności w ustawach zasadniczych państw europejskich. Taką karykaturalną ilustracją jest regulacja konstytucji Andory. Nakazuje ona przestrzeganie przez władze kraju wolności, równości, sprawiedliwości, tolerancji i ochrony praw człowieka, a dopiero na końcu „także godności jednostki”. Konstytucja Albanii stawia na czele obowiązków państwa szanowanie i obronę jego niepodległości, nienaruszalności jego terytorium, by następnie wymienić godność człowieka i dodać jeszcze jedną najwyższą wartość „wzajemne zrozumienie Albańczyków z mniejszościami”.

Kreatur” – „integrité des organismes vivants”. *Sprachanalytische Beobachtungen zu Bedeutung und Auslegung zweier umstrittener Ausdrücke*, Gesetzgebung heute. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung 2000, nr 2, s. 137 i n.

⁷ Po grecku to η αξία του ανθρώπου, czyli dosłownie wartość człowieka. W przekładach hiszpańskim, francuskim i angielskim mówi się o wartości osoby lub istoty ludzkiej, podczas gdy teksty rosyjski i włoski podają termin godność. Podstawą przekładu polskiego konstytucji Grecji – wydanego w ramach Biblioteki Sejmowej – był tekst francuski opublikowany przez parlament Grecji. Warto podkreślić, że prawidłowszym zwrotem byłoby – gdyby chcieć dostosować się do nauk I. Kanta – wyrażenie bezcenneść człowieka.

⁸ Po rosyjsku godność jednostki, po włosku integralność osobista, po angielsku dobre imię jednostki, po hiszpańsku reputacja osób, po niemiecku poważanie osoby. Na podstawie różnych zbiorów konstytucji.

Duża liczba konstytucji posługuje się cywilistycznym pojęciem godności osobistej. Godność człowieka jest rozumiana jako poczucie własnej wartości, jako cecha przygodna, nabywana i tracona. W związku z tym przepisy konstytucyjne chronią godność na równi z czcią, dobrym imieniem, reputacją, życiem prywatnym, w tym rodzinnym, a nawet jak w białoruskiej konstytucji przed zamachami na tajemnicę korespondencji, rozmów telefonicznych i innych informacji. W podobny sposób traktuje badaną kategorię art. 48 ust. 4 Konstytucji Włoch. Przewiduje on możliwość ograniczenia praw wyborczych z powodu „niegodności moralnej”. Konstytucje włoska i portugalska przewidują nawet „godność społeczną”. Jeśli w pierwszym wymienionym kraju taka kwalifikacja ma na celu zakazanie wszelkich tytułów szlacheckich, to w Portugalii jej wyodrębnienie służy dodatkowemu podkreśleniu równości wszystkich obywateli⁹.

Zapominając o jej przyrodzonym charakterze, ochronę godności powierza się w Finlandii konstytucji, a na Łotwie i Słowacji załedwie ustawie. W Irlandii na straży godności człowieka stoi „stosowanie w praktyce Rozwagi, Sprawiedliwości i Miłosierdzia”. W Polsce godność człowieka jest trudnym do sprecyzowania, mitycznym „źródłem wolności i praw człowieka i obywatela”. Mimo niemal perfekcyjnego proklamowania omawianej kategorii w Portugalii, której art. 1 Konstytucji głosi, że republika opiera się na godności, dalszy ciąg tego przepisu podważa sens wspomnianej wypowiedzi, stanowiąc, że opiera się ona jednocześnie na „woli ludu”. Szwajcarska konstytucja stanowi ogólnie, że godność człowieka należy szanować i chronić. Bardzo zagadkowo brzmi wstęp do węgierskiej ustawy zasadniczej, że podstawą życia jest godność¹⁰.

Do obniżenia rangi konstytucyjnej ochrony godności człowieka przyczyniają się przepisy o sposobie zmiany konstytucji bądź o stanach nadzwyczajnych. Wyjątkiem jest tutaj ponownie Ustawa Zasadnicza Niemiec. Jej art. 79 zabrania jakiegokolwiek modyfikacji pierwszego artykułu dotyczącego godności człowieka. W okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego (obrony) wspomnianego artykułu nie można jej zawiesić. Do wyjątków należą regulacje tego rodzaju w innych konstytucjach europejskich. Na przykład Konstytucja Estonii nie przewiduje jakiegokolwiek szczególnej większości przy zmianie artykułów dotyczących godności. Nie zabrania również jej zawieszenia w czasie stosowania stanu wojennego lub nadzwyczajnego. Można zatem odstąpić w tym bałtyckim kraju od humanitarnego traktowania

⁹ Zakaz różnicowania rozciąga się również na stopień czy przynależność do określonej klasy społecznej. Por. opracowanie zbiorowe *Leggere Costituzione Repubblicana. Breve commento articolo per articolo*, wyd. Edizioni giuridiche Simone 2009, s. 8.

¹⁰ Warunkiem przypisania godności jest istnienie człowieka, chyba że biblijny zwrot mówiący o stworzeniu człowieka na wzór i podobieństwo boże uznamy za charakterystykę godności.

i szanowania godności osoby pozbawionej wolności. W Białorusi mającej wśród konstytucji europejskich najwięcej norm poświęconych godności ludzkiej tylko przepisy o zakazie tzw. poniżającego godność człowieka traktowania nie mogą być zawieszone¹¹.

Nieporozumieniem jest łączenie omawianego pojęcia z pozaludzkimi składnikami przyrody ożywionej. Tak czyni to konstytucja Szwajcarii, mówiąc o godności stworzenia. Jest ono zawarte w jej art. 120, dotyczącym dopuszczalności modyfikacji świata roślinno-zwierzęcego. Norma ta stanowi, że władze centralne wydają przepisy o postępowaniu z materiałem genetycznym zwierząt, roślin i innych organizmów. Jeśli w tym zakresie pożądane są ograniczenia i zakazy, to przyznanie godności faunie i florze jest przesadą. Zauważają to nawet komentatorzy do tej ustawy zasadniczej, zapytując ironicznie czy ta szczególna ochrona ma też dotyczyć bakterii lub grzybków¹².

Kilka konstytucji wyznaczyło godności człowieka zadanie ograniczania określonych sfer aktywności ludzkiej. Godność człowieka traktuje się jako odmianę dobra osobistego w cywilistycznym znaczeniu tego słowa. W związku z tym według konstytucji białoruskiej, litewskiej, portugalskiej, rumuńskiej i szwedzkiej można ograniczyć w imię godności prawo do informacji. Konstytucje rumuńska i szwedzka do ograniczanych aspektów dodają wolność wypowiedzi, a Litwy wyrażania przekonań. Ustawa zasadnicza Portugalii objęła tą restrykcją jedynie informacje dotyczące osób i ich rodzin. Ażerbejdżańska ustawa zasadnicza zabroniła rozpowszechniania i propagandy religii poniżającej godność jednostki. Wydaje się, że w ostatnim przypadku wystarczałoby oparcie zakazu jedynie na naruszeniu moralności lub porządku publicznego.

Wyzolowany podmiot godności

Kilka konstytucji przypisuje godność wyodrębnionym kategoriom osób lub ich grupom. Klasycznym przykładem są dokumenty konstytucyjne Watykanu. Według nich godność oznacza zaszczytną funkcję lub stanowisko w administracji Stolicy Apostolskiej. W identycznym znaczeniu używa omawiane pojęcie art. 16 (3) ustawy zasadniczej Rumunii. Do „godności narodu” nawiązuje konstytucja

¹¹ Łącznie 12 odrębnych postanowień dotyczących godności człowieka. W pozostałych konstytucjach, nie przekraczają one zwykle pięciu odwołań do tej kategorii. Jedynie w polskiej konstytucji termin godność pojawia się dziewięć razy. Zaledwie w trzech miejscach mowa jest o godności w ontycznym omawianym tutaj znaczeniu (wstęp, art. 30 i art. 233).

¹² J.-Fr. Aubert, P. Mahon (red.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, wyd. Schulthess 2003, s. 956.

Białorusi oraz polska. W specyficzny sposób stosuje się w tych dwóch krajach badane pojęcie, gdy mówi się o ochronie godności prezydenta republiki Białorusi czy jak w Polsce piastunów szeregu urzędów. W tych przypadkach nie ma się na myśli urzędu, lecz majestat czy szczególne namaszczenie związane z daną funkcją. Dlatego też w całkowitym zapoznaniu do nauki I. Kanta¹³, polska konstytucja wymaga wyznaczenia wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego. Zakazuje się też prowadzenia działalności publicznej przez sędziów TK, prezesa NIK, RPO i członków KRRiT, niedającej się pogodzić z godnością sprawowanych przez te osoby stanowisk. Do tego aspektu godności nawiązuje art. 54 ust. 2 Konstytucji Włoch, stanowiąc, że obywatele, którym powierzono funkcje publiczne, mają obowiązek ich wykonywania w sposób zdyscyplinowany i godny.

Szczególnie uprzywilejowaną grupą społeczną objętą ochroną godności człowieka są pracujący. W przeciwieństwie do polskiej regulacji konstytucyjnej, która objęła taką ochroną wyłącznie sędziów, omawianą korzyścią obdarzono w sześciu krajach europejskich robotników i ich rodziny, zatrudnionych, pracowników najemnych oraz „obywateli Białorusi”. Tym ostatnim Konstytucja zapewniła prawo do pracy „jako najbardziej godnemu sposobowi samo potwierdzenia się człowieka” tzn. prawo do wyboru zawodu, rodzaju zatrudnienia i pracy zgodnie z powołaniem, zdolnościami, wykształceniem, przygotowaniem fachowym oraz z uwzględnieniem potrzeb społecznych. Ponadto – kierując się tymi samymi względami godnościowo człowieczymi – przyznano im prawo do zdrowych i bezpiecznych warunków pracy. Pracownikom najemnym – obywatelom Białorusi – ustawa zasadnicza gwarantuje również sprawiedliwy udział w wynagrodzeniu w związku z wynikami gospodarczymi pracy zgodnie z ich ilością, jakością i znaczeniem społecznym. Nie może ono być poniżej poziomu zapewniającemu im i ich rodzinom niezależny i godziwy byt.

W Andorze – w przeciwieństwie do Konstytucji Białorusi – prawem do pracy „dla podniesienia życiowego, kulturalnego i socjalnego poziomu życia”, dla wynagrodzenia wystarczającego dla zapewnienia robotnikowi i jego rodzinie bytu odpowiadającego ludzkiej godności – obdarzono „każdego człowieka”. W Chorwacji tarcza godności człowieka chroni zaledwie wynagrodzenie osób zatrudnionych. Powinno ono zapewnić zatrudnionemu i rodzinie swobodne i godne życie. Art. 13 Konstytucji Węgier proklamuje, że siła wspólnoty oraz szacunek do siebie każdej istoty ludzkiej opierają się na pracy oraz na osiągnięciach ducha i umysłu. Akt ten

¹³ Jak pisał I. Kant, w świecie wszystko ma cenę albo godność. To, co ma cenę, można zastąpić jakimś jej równoważnikiem. To, co jest natomiast bezcenne i nie można tego niczym zastąpić, ma godność. Por. też inne wersje tej słynnej wypowiedzi myśliciela z Królewca w książce F.J. Mazurka, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, wyd. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2001, s. 38.

przyznaje każdemu zatrudnionemu prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo oraz wymienioną na trzecim miejscu godność.

Dziewięć ustaw zasadniczych państw Europy ma na celu ochronę godności osób słabszych ekonomicznie. Wstęp do azerbejdżańskiej Konstytucji „oświadcza uroczyście” o zamiarze zapewnienia wszystkim godziwego poziomu życia. Obowiązująca ustawa zasadnicza Belgii przyznaje każdemu prawo prowadzenia życia odpowiadającego wymogom godności ludzkiej. W tym celu akty prawne tego kraju powinny gwarantować „przy uwzględnieniu odpowiednich zobowiązań” pięć praw: do pracy lub ściślej do „swobodnego wyboru aktywności zawodowej w ramach ogólnej polityki zatrudnienia”; do zabezpieczenia socjalnego; przyzwoitego mieszkania¹⁴; ochrony zdrowego środowiska; rozwoju kulturalnego i społecznego. Inne teksty konstytucyjne zaledwie uściśliły te rozstrzygnięcia o prawo do odpowiedniego wyżywienia, ubioru (Białoruś); do obowiązkowego zabezpieczenia socjalnego i troski (Belgia); o zobowiązanie państwa do podejmowania działań w dziedzinie rozwoju gospodarczego i ochrony socjalnej (Rumunia, częściowo Słowenia); do pomocy i opieki oraz środków niezbędnych do zapewnienia egzystencji godnej człowieka (Szwajcaria); do „przewidzenia i zapewnienia” środków odpowiednich do potrzeb pracujących w razie wypadku, choroby, inwalidztwa i starości czy niezawinionego bezrobocia (Włochy).

Siedem konstytucji łączy godność z osobami pozbawionymi wolności. W sposób dosadny wypowiada się w tym zakresie wchodząca w blok konstytucyjny Austrii federalna ustawa o ochronie wolności. Jej art. 1 pkt 4 głosi, że „Aresztowanego lub zatrzymanego należy traktować z poszanowaniem godności człowieka oraz z największą delikatnością dla osoby i można poddać tylko takim ograniczeniom, które odpowiadają celowi tych środków albo są niezbędne dla zachowania bezpieczeństwa i porządku w miejscu pozbawienia wolności”. Przepis ten jest jedyną normą formułującą na poziomie konstytucyjnym ochronę godności ludzkiej. Według panujących poglądów w orzecznictwie oraz w doktrynie nie można go uogólnić¹⁵. Nie oznacza to, że w kraju tym nie obowiązuje zasada godności człowieka. Wynika ona między innymi z niepisanych założeń i wartości, dorożumianych postanowień Konstytucji,

¹⁴ Odnośnie mieszkania warto zauważyć, że tym aspektem zainteresowała się też konstytucja Szwajcarii. Nie łączy ona go jednak z wymogiem godziwego czy godnego mieszkania, lecz mówi w trzech obowiązujących wersjach językowych o „odpowiednim” mieszkaniu. Dodam, że jest to norma programowa, mówiąca o angażowaniu się federacji i kantonów „w uzupełnieniu osobistej odpowiedzialności i indywidualnej inicjatywy aby [...] poszukujący takiego mieszkania «dla siebie i swoich rodzin» mogli je znaleźć”.

¹⁵ Por. K. Burger, *Das Verfassungsprinzip des Menschenwürde in Österreich*, wyd. Peter Lang, s. 142 *passim*.

w tym z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.¹⁶ Konstytucje chorwacka i serbska dodają nakaz humanitarnego obchodzenia się z więźniami, a czarnogórska i słoweńska poszanowania „godności ludzkiej oraz godności we wszelkich [...] postępowaniach” związanych z utratą wolności.

Trzy konstytucje wybrały sobie za przedmiot ochrony – z punktu widzenia godności człowieka – *nasciturusa*. Regulacje te nie zabraniają przerywania ciąży, lecz jedynie biorą w ochronę – jak w Czechach – „życie człowieka [...] jeszcze przed urodzeniem” albo jak na Węgrzech „życie płodu [...] chwilą poczęcia”. Podobną ochronę życia istotom ludzkim w łonie matki, lecz bez wyraźnego uzasadnienia względami godnościowo-człowieczymi, zapewnia Konstytucja Słowacji¹⁷.

Najnowsze regulacje konstytucyjne

Zaledwie dwie konstytucje poruszają zagadnienie ochrony godności osoby ludzkiej w odniesieniu do kwestii związanych z genetyką i sztucznym rozmnażaniem. Jeśli regulacja portugalska jest skromną i ogólniejszą w porównaniu do szwajcarskiej konstytucji, zasługuje na podkreślenie data jej wprowadzenia: 1997 r. Jest ona niemal równoczesną z uchwaleniem helweckiej Konstytucji w 1999 r. Portugalska regulacja konstytucyjna ograniczyła się do przekazania regulacji ustawowej zapewnienia godności i tożsamości genetycznej istoty ludzkiej w tworzeniu, rozwijaniu i użytkowaniu technologii oraz podczas doświadczeń naukowych¹⁸.

Szwajcarska konstytucja wprowadziła natomiast sześć konkretnych zasad w tej sferze: 1. zakaz jakichkolwiek form klonowania i ingerencji w materiał genetyczny ludzkich komórek i embrionów; 2. zakaz wszelkiego łączenia pozaludzkiego nasienia i materiału genetycznego z ludzkim; 3. surowe warunki dopuszczalności sztucznego zapłodnienia: gdy nie można usunąć bezpłodności lub niebezpieczeństwa przeniesienia ciężkiej choroby, zakaz eugeniki oraz eksperymentów naukowych w tej dziedzinie oraz dopuszczalność rozwoju poza organizmem kobiety tylko wszczepianych komórek; 4. zakaz ofiarowania embrionów i macierzyństwa zastępczego;

¹⁶ Por. tytuły I i II drugiej części monografii K. Burgera.

¹⁷ Być może dopuszczam się w tym przypadku pewnej manipulacji tłumaczeniami badanego fragmentu Konstytucji Słowacji. W przekładzie niemieckim oraz rosyjskim występuje imiesłowowa lub przymiotnikowa postać terminu „godność”: *schutzwürdig* albo dostojna *ochrany*. Jedynie angielski przekład konstytucji naszego południowego sąsiada mówi identycznie jak polskie tłumaczenie (*worth of protection*).

¹⁸ Jak pisze J. Miranda, z uwagi na brak ustawy wykonawczej, zasadniczą rolę w bezpośrednim stosowaniu tego przepisu konstytucji będą odgrywały normy prawa międzynarodowego, zwłaszcza Konwencji z Oviedo. Por. J. Miranda i R. Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, wyd. Coimbra Editora 2005, t. I, Introdução geral Preâmbulo. Artigos 1º a 79, s. 295.

5. ujawnienie materiału genetycznego człowieka jedynie za zgodą zainteresowanego lub na podstawie ustawy; 6. nieograniczony dostęp do danych o swym pochodzeniu.

Kilka wniosków i uwag ogólnych

Mimo że Europa jest kontynentem, w którym zrodziła się koncepcja godności człowieka i w którym znalazła ona odzwierciedlenie w porządku konstytucyjnym, stan tej regulacji nie jest zadowalający. Nie można zapominać, że w ponad 10 ustawach zasadniczych brak jest jakiegokolwiek wzmianki o godności człowieka. W większości konstytucji godność człowieka stawiana jest na równi z innymi wartościami, jak wolność, prawa człowieka, dobro wspólne, tolerancja, sprawiedliwość itp. Nie jest więc zapewniona jej pozycja najwyższa czy przewodnia. Paradygmatyczne jest tutaj postanowienie konstytucji Andory, proklamującej szanowanie i przestrzeganie w działalności państwowej czterech wartości, by dodać na końcu „a także godności jednostki”. Nawet w niemieckiej konstytucji godność człowieka jest zaledwie nie-tykalną. Przymiot nienaruszalności i niezbywalności przypisuje ten akt prawom człowieka. W polskiej konstytucji również godność jednostki stanowi – chociaż to jest i tak dużo – zaledwie „źródło wolności i praw człowieka i obywatela”.

W żadnej konstytucji przepisy o godności człowieka nie są szczególnie chronione. Absolutny charakter norm nakazywałby oczekiwać ich nadzwyczajnego traktowania. Jedynie konstytucje niemiecka i polska cechują się znaczącą jej ochroną. Według niemieckiej ustawy zasadniczej niedopuszczalna jest jakakolwiek zmiana jej pierwszego artykułu stanowiącego o godności człowieka. Również podczas obowiązywania tzw. stanu obrony nie może być on zawieszony. Mimo że polska konstytucja nie zawiera na wzór niemiecki klauzuli niezmienności niektórych swych postanowień, przewiduje ona m.in. dla rozdziału drugiego – zawierającego przepis o godności – trudniejszą jego zmianę niż większości swych norm. Bardzo znamieną w tym zakresie jest konstytucja Litwy. Przewiduje ona trzy rodzaje swej zmiany. Wszystkie trzy postanowienia o godności człowieka mogą być zmienione w najłagodniejszym trybie. W stanie wojennym lub wyjątkowym nie można czasowo zawiesić tylko jedno z trzech wspomnianych postanowień.

Obraz godności, jaki rysuje się z obowiązujących ustaw zasadniczych państw Europy, daleko odbiega od tego, który zainspirował konstytucjonalizm po II wojnie światowej, oraz tego który zaczął się kształtować w obliczu szybko postępujących zmian w medycynie związanych z możliwością coraz większego jej oddziaływania na człowieka. Te ostatnie odkrycia dały nawet początek nowej dyscyplinie naukowej

zwanej bioetyką. Mimo licznych zmian i poprawek konstytucyjnych ochrona godności człowieka wobec zagrożeń postępu naukowego nie znalazła dotąd szerszego odzwierciedlenia w ustawach zasadniczych krajów naszego kontynentu. Zaledwie najwyższe dokumenty prawne Portugalii i Szwajcarii zawarły regulacje na ten temat. Można zakładać – jak to czyni niemiecki ustrojodawca – że dotychczasowa regulacja godności człowieka ma dostatecznie szeroki i głęboki zasięg tak, że jest w stanie normować takie nowe ważne zjawiska jak modyfikacje genomu ludzkiego, klonowanie ludzi, sztuczne rozmnażanie itp.

Poważnym problemem konstytucjonalizacji godności człowieka w krajach europejskich jest jej traktowanie w przepisach ustaw zasadniczych jako godności osobistej. Do wyjątków należą konstytucje odwołujące się do tego aspektu godności. Wzorcową normę w tym zakresie zawiera konstytucja Białorusi. Jej art. 60 ust. 2 głosi, że „w celu obrony praw, wolności, czci i godności, obywatele są uprawnieni do powetowania sobie, zgodnie z ustawą, w postępowaniu sądowym zarówno szkodę majątkową, jak i materialne wynagrodzenie szkody moralnej”. Standardowa norma gwarancyjna – najczęściej w konstytucjach byłych krajów obozu socjalistycznego – wymienia obok godności jako równoważne dobra reputację, honor, cześć, dobre imię (Bułgaria), własny wizerunek (Rumunia), szacunek dla siebie samego (Węgry).

Z tym wąskim, chciałoby się powiedzieć – prywatnoskargowym traktowaniem godności człowieka, łączy się jej użycie dla wprowadzania zakazów. Nie wydaje się, że są one właściwie skierowane. Najczęściej taką sferą wzbronioną jest życie osobiste i rodzinne. Jest to o tyle ciekawe, że jednocześnie konstytucje formułują ochronę życia prywatnego. Często wzgląd na godność człowieka ma służyć ograniczeniu wolności słowa lub otrzymywania informacji. Nieporozumieniem jest stosowanie argumentu godności człowieka dla zakazu wydalenia cudzoziemca. Jeśliby pójść tym tokiem rozumowania, można by się zastanawiać, czy sama instytucja deportacji lub innych przymusowych form przemieszczania ludzi jest zgodna nie tyle z godnością człowieka, co z wolnością osiedlania się czy wyboru miejsc zamieszkania. Zupełnie egzotycznie brzmi zakaz rozwijania prywatnej inicjatywy gospodarczej ze względu na możliwość wyrządzenia szkody godności ludzkiej.

W wielu konstytucjach oprócz godności człowieka przedmiotem ochrony stają się szczególne grupy ludzkie. Jest to niedopuszczalne obdarowywanie godnością wybranych kategorii osób, w tym według kryterium zawodowego. Szczególnie szkodliwe jest łączenie godności z funkcją publiczną. Tak czynią to ustawy zasadnicze Białorusi, Polski i Rumunii. Budzi zdziwienie mówienie w tym ostatnim kraju o godnościach wojskowych, a w dwóch pierwszych przypisywanie jej prezydentowi

republiki. Wojsko już dawno utraciło aureolę szlachetnej formacji zajmującej się bohaterską obroną w wojnach napastniczych. Przypisywanie wybieranym w wyborach powszechnych głowom państw cech szczególnego stanowiska w administracji publicznej źle współgra z zasadą odpowiedzialności, równości czy po prostu z zasadami demokracji. Na tym tle szczególnie niekorzystnie wypada polska regulacja zapewniająca wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu jedynie sędziom. W innych krajach przedmiotem szczególnego zainteresowania z punktu widzenia godności człowieka stali się wszyscy zatrudnieni (Chorwacja, Węgry), obywatele kraju (Białoruś) bądź każdy (Andora).

Największe zastrzeżenia budzi wyrażona w niemal co czwartej konstytucji chęć zapewnienia wszystkim godziwego czy godnego życia. Pomijając zagadnienie niemożności ustalenia w poszczególnych przypadkach takiego poziomu, zasadniczy sprzeciw wywołuje takie idealistyczne podejście do tak delikatnej materii, jakim są warunki bytu ludzi. Gdyby posłużyć się konsekwentnie tym sposobem rozumowania musielibyśmy przyjąć, że tylko niewielka część ludzkości wyposażona jest w przedmiot godności. Godność, a tym bardziej osobowa, nie jest jakimś kolejnym wskaźnikiem ekonomicznym wzrostu czy nawet miarą realizacji społecznej sprawiedliwości. Godność osobowa jako kategoria absolutna nie jest związana z określonym stanem zaopatrzenia materialnego bądź wysokością świadczeń socjalnych państwa. Przysługuje ona wszystkim w jednakowej mierze. Obdarzony jest nią tak sam samo miliarder pływający się w luksusach, jak i osoba umierająca z głodu. Gdybyśmy pozbawili godność cechy powszechności, musielibyśmy zacząć ją stopniować, opierając się na zamożności poszczególnych ludzi. Prowadząc takie nieuzasadnione rozumowanie doprowadzilibyśmy do stworzenia nowego podziału społecznego. Społeczeństwo stałoby się kolejny raz ofiarą zabiegów różnych wizjonerów urawniłowki.

Również inne kategorie osób brane w szczególną ochronę konstytucyjną z punktu widzenia godności człowieka też wywołują sprzeciw. To, że z osobami pozbawionymi wolności należy obchodzić się z zachowaniem ich godności, jest bezspornym. Doszłoby na pewno do jej naruszenia, gdyby jednostki stały się narzędziami czy przedmiotami różnego rodzaju eksperymentów mających na celu ich lub innych (w przyszłości) ulepszenie. Przepisy konstytucyjne mają jednak w tym przypadku na względzie godność osobistą więźniów, aresztowanych itp. Tutaj wystarczy stosować zasady człowieczeństwa, humanizmu itp. Trudno ustalić też, jakie znaczenie ma godność dla ochrony nienarodzonych, poza wsparciem argumentacji na rzecz ich prawa do życia. Jeżeli miałyby one być przedmiotem eksperymentów genetycznych, a zwłaszcza eugenicznych, należy poprzeć takie

rozciągnięcie godności osobowej na *nasciturusa*. Inne rozumienie godności w tym przypadku – co sugerują przywołane teksty konstytucji – mogą tylko prowadzić do poważnych sporów ideologicznych czy nawet prób ich rozstrzygnięcia na drodze sądowej.

Wydaje się, że przyszłość regulacji konstytucyjnych dotyczących godności człowieka należy widzieć w ich uszczegółowieniu wobec współczesnych zastosowań medycyny czy biologii do istot ludzkich. Taki kierunek pokazuje w dużym stopniu Konstytucja Szwajcarii oraz w nieco skromniejszym zakresie Portugalii. To rozwój konstytucyjnej ochrony godności osobowej w tych dziedzinach zdecyduje o losach omawianej kategorii w dalszym rozwoju prawa. Jeśli nie będziemy rozwijać tego aspektu godności, to nastąpi umocnienie jej wąskiego, prywatnoskargowego wymiaru, coraz bardziej rozwijającej się kontrowersji wokół własnego ja¹⁹. Nie należy dopuścić do takiego rozwoju konstytucjonalizmu europejskiego, tym bardziej że Karta Praw Podstawowych, która stała się wiążącym aktem normatywnym na naszym kontynencie, wskazuje na taki kierunek. Godności osobowej nie można zamieszczać na końcu przepisów konstytucyjnych albo, co gorsza, włączać ją do postanowień mających z nią niewiele wspólnego. Wręcz przeciwnie – należy godność ludzką wysuwać stale na czoło praw człowieka, a nawet dążyć do uczynienia jej centralnym pojęciem prawnym konstytucjonalizmu XXI w. Jest ona, by użyć niepoprawnie politycznego zwrotu, ostatnią opoką przed rosnącymi zagrożeniami dla współczesnych systemów demokratycznych na świecie.

¹⁹ O tym, że takie niebezpieczeństwo istnieje, można przekonać się, zapoznając się z sugestywnym artykułem St. Henneville-Vauchez, *A Human Dignitas? Remnants of the Ancient Legal Concept in Contemporary Dignity Jurisprudence*, „International Journal of Constitutional Law” 2011, t. 9, nr 1, s. 32-57.

Godność nie jest dobra na wszystko. Propozycja uporządkowania materii

[w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 238-245*

Mija niemal 20 lat od zapisania w naszej konstytucji godności człowieka. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się do tego przepisu, a nawet próbował stosować go w swych wyrokach. Nie były to zadowalające nawiązania do badanego pojęcia. Wystarczy zapoznać się z ewolucją poglądów naszego najwyższego interpretatora ustawy zasadniczej na instytucję eksmisji. Kilka lat po orzeczeniu zakazu tzw. eksmitowania na bruk, Trybunał Konstytucyjny dopuścił taką możliwość. Charakterystyczne jest także przywłaszczanie sobie pojęcia godności przez zwolenników i przeciwników przerywania ciąży, kary śmierci, eutanazji czy przez ideologów autorytarnych ustrojów. W opracowaniu proponuję takie rozumienie art. 30 naszej konstytucji, które powinno zapobiec niewłaściwemu (sprzecznemu) wykorzystywaniu tego i podobnych przepisów w innych ustawach zasadniczych.

Niezbyt szczęśliwe początki

W pierwszych ustawach zasadniczych brak jest przepisów „godnościowych”. Twórcy pierwszej – i jedynej – Konstytucji USA czy wszystkich siedemnastu francuskich ustaw zasadniczych nie znali tego pojęcia, a nawet gdyby je znali, nie uznaliby go za dostatecznie godne [sic], aby przenieść je do ich najwyższego prawa. Znamienne było odkrycie omawianej kategorii przez francuską Radę Konstytucyjną dopiero

* Zgodę na opublikowanie tekstu wyraził Instytut Prawa Konstytucyjnego.

w 1994 r. Mimo tego odwołania, godność człowieka nie została wpisana do konstytucji V Republiki. We współczesnym ustroju Francji obowiązuje ona zaledwie jako orzecznicza zasada o randze konstytucyjnej. Również pierwsze konstytucyjne zapisy o godności człowieka nie były udane.

Pierwszym dokumentem konstytucyjnym z omawianym pojęciem była ustawa zasadnicza Rzeszy Niemieckiej z 1919 r. Jej art. 151 (ust. 1 zd. 1) mówił zaledwie o godnościowo-człowieczych warunkach bytu jednostki. Nie stanowił on o obronie godności istoty ludzkiej jako takiej, ograniczając się do stosunków gospodarczych. Inną wadą tej regulacji było zamieszczenie jej w końcowym fragmencie konstytucji, w rozdziale poświęconym prawom społeczno-gospodarczym. Nie można było ich dochodzić na drodze sądowej. W badanym fragmencie nie chodziło o bezwzględną ochronę godności człowieka w stosunkach pracy, lecz jedynie o polepszenie warunków zatrudnienia. Gdyby sparafrazować I. Kanta, można by było powiedzieć, że doszło do instrumentalnego wykorzystania omawianej kategorii.

Drugim ideologicznym nurtem, który w sposób stronniczy posłużył się godnością człowieka była (obowiązująca do dzisiaj) Konstytucja Irlandii z 1937 r. Mimo że jej preambuła nawiązała do godności w znaczeniu ontycznym, nie jest tam ona w pełni samodzielnym pojęciem. Nie oddzielono jej od wolności człowieka. Z drugiej strony, godność człowieka podporządkowano realizacji dobra wspólnego. Powinno być na odwrót. Co gorsza, godność człowieka nie znalazła żadnego odzwierciedlenia w artykułowej (wiążącej) części tekstu. Jego ckliwa, katolicka formuła ze wstępu może wywoływać u ludzi niezwiązanych z chrześcijaństwem zażenowanie.

Innymi radykalnymi aktami prawnymi, które uwzględniły w swych tekstach godność osoby ludzkiej, były ustawy fundamentalne frankistowskiej Hiszpanii. W dwóch tzw. kartach pochodzących z lat 1938 i 1945, godność człowieka znalazła tzw. substancjonalny wyraz. Jednak jej powiązanie z państwem oraz produkcyjną aktywnością jednostki zbyt uwarunkowało tę uniwersalistyczną kategorię. W Karcie Praw Hiszpanów z 1945 r. godność człowieka uzależniono mocno od jego członkostwa we wspólnocie narodowej, a w drugiej – od pracy na jej rzecz. Stawia to problem poprawności omawianych regulacji konstytucyjnych tego korporacyjnego państwa z połowy ubiegłego stulecia.

Definicja godności

Należy odstąpić od poglądów głoszących niemożliwość określenia, czym jest godność. Bez jej definicji jakiegokolwiek rozważania czy tym bardziej stosowanie badanej kategorii nie ma sensu. Oczywiście można przyjąć za zwolennikami

ponowoczesności tezę, że nie istnieje coś takiego jak godność i przestać się nią zajmować. Skoro jednak używa się – a nawet nadużywa – tego pojęcia, należy się do niego ustosunkować, zwłaszcza przez zapewnienie godności możliwego, w miarę niesprzecznego, stosowania.

Przede wszystkim należy zauważyć, że użycie rozpatrywanego pojęcia w konstytucji uwolniło godność od ograniczeń właściwych szczegółowym dyscyplinom prawniczym. Dotychczasowa prawno-cywilistyczna treść uzyskała prawno-publiczny wymiar. Zapomina się o tym w doktrynie oraz w praktyce, zwłaszcza sądowej. Z chwilą jej konstytucjonalizacji godność człowieka stała się autonomicznym pojęciem w naszej ustawie zasadniczej. Nie można się więc nim posługiwać na gruncie naszej konstytucji w jej wąskim, prywatnoprawnym rozumieniu, utrwalonym w praktyce wymiaru sprawiedliwości.

Godność człowieka jest ogółem niepowtarzalnych przymiotów istoty ludzkiej, odróżniających ją od świata zwierzęcego i roślinnego, w tym od tak zwanej martwej natury. To, że jednostki ludzkie posiadają takie cechy, stwierdzają nauki przyrodnicze, medyczne czy ścisłe. Takie ujęcie godności odbiera możliwość przypisania godności zwierzętom, nawet najbardziej rozwiniętym (ssakom), czy tym bardziej składnikom flory. Godność istoty ludzkiej przysługuje jednostce ludzkiej jako takiej – niezależnie od tego, czy jest kobietą, mężczyzną, dzieckiem lub starcem, czy jest bogata, czy też biedna. Każda z tych osób jest przedstawicielem rodzaju ludzkiego, a nie swojej kondycji majątkowej, wiekowej, dzenderowej itp.

Godność, o której mówi nasza konstytucja, jest tzw. godnością osobową. Można ją określić w skrócie jako nienaruszalność niezbywalnych cech jednostki ludzkiej. Istnieje ona niezależnie od subiektywnych wyobrażeń człowieka o sobie. Jest ona przeciwieństwem tzw. godności osobistej. Istotą tej ostatniej jest szacunek dla siebie samego. W kodeksie cywilnym jest on regulowany przez różnego rodzaju dobra osobiste. Może to być cześć, honor, dobre imię, reputacja itp. Kontrowersje wokół nich przybierają współcześnie często postać sporów o godność. Paradoksalnie to nieprawidłowe wywyższenie godności osobistej do osobowej podkreśla znaczenie tej drugiej¹.

Godność publicznoprawną, którą odzwierciedla większość współczesnych konstytucji, dotyczy naszych – jedyńcych w swoim rodzaju – cech. Jest ona nierozdzielnie związana z każdą istotą ludzką. Nie traci się jej, nawet gdy starość lub choroba sprawdzają człowieka do tzw. stanu wegetatywnego. Przysługuje ona

¹ We Francji uczyniono to nawet na drodze ustawodawczej. Dawną redakcję art. 227-24 kodeksu karnego mówiącego o obrazie moralności zastąpiło postanowienie penalizujące „przekaz o charakterze gwałtownym lub pornograficznym albo poważnie naruszającym godność człowieka”.

zbrodniarzom czy przestępcom, którzy dopuścili się niezwykle odrażających czynów. Z uwagi na niezbywalny charakter godności nie można się zrzec godności w drodze jednostronnego oświadczenia woli czy na podstawie umowy. Współcześnie największe dyskusje wywołuje przyrodzony charakter godności. Jest to w szczególności spór o godność tzw. dzieci poczętych, ale jeszcze nieurodzonych. Uczynienie podmiotem godności istoty ludzkiej zapewnia jej najszerszą ochronę. Trudniej o taką obronę płodu ludzkiego w razie uznania, że podmiotem godności jest człowiek lub osoba.

Błędne konsekwencje prawne godności

Mimo braku definicji godności człowieka wyciąga się z niej określone następstwa. Najbardziej znanym jest pogląd E. Kanta. Według niego człowiek jest celem samym w sobie, a nie środkiem do jego realizacji. Z takiego twierdzenia wywodzi się zakaz przedmiotowego traktowania człowieka. Gdyby zakaz urzeczowienia człowieka pojmować dosłownie, należałoby uchylić niemal cały tzw. porządek prawny. Zdając sobie z tego sprawę, niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny ograniczył obowiązywanie tej zasady do niezwykle skrajnych sytuacji. Z naruszeniem godności człowieka mamy jedynie do czynienia wtedy, gdy jest ono wyrazem jego lekceważenia².

W związku z tym nie są zakazane takie modelowe naruszenia Kantowsko pojmowanej godności, jak programy wychowawcze, resocjalizacyjne, doświadczenia na osobach, kary pozbawienia wolności, musztra wojskowa itd. Również nie budzi zastrzeżeń praca najemna, w tym zautomatyzowana. Jest ona zawsze okaleczeniem umysłowym i fizycznym osoby ludzkiej, będąc przymusem, zrównującym człowieka z maszyną, urządzeniem czy mechanizmem – przekształceniem go w przysłowiową śrubkę czy dodatek do danego instrumentarium – chyba że będzie ona wykonywana w urojonym ustroju komunistycznym albo w biblijnym raju. Podobnie dozwolone jest nazywanie człowieka zasobem ludzkim czy nawet siłą roboczą, numerowanie – mimo że w niektórych konstytucjach, na przykład portugalskiej, zakazane jest takie stygmatyzowanie³.

Negatywnie należy ocenić utożsamianie godności człowieka z prawem do tzw. wszechstronnego rozwoju jednostki. Jego błędna identyfikacja, dokonana przez niemieckich konstytucjonalistów – z uwagi na bliskość art. 1 Ustawy Zasadniczej stanowiącego o godności i jej art. 2 proklamującego tzw. prawo każdego do

² W terminologii tego organu *verächtliche Behandlung, willkürliche Missaachtung*.

³ Nie ratuje omawianego lekceważenia stosowanie obcego słownictwa w tym zakresie, jak kadry, personel, *Staff* albo nawet biurokracja. Ten ostatni termin używany jest coraz częściej w pozytywnym znaczeniu.

swobodnego rozwoju swej osobowości – rozmywa badane pojęcie. Prawo to jest aspektem ogólnego prawa do wolności. W razie zderzenia wolności z godnością pierwsze musi ustąpić. Godność człowieka ma bowiem – jak się podkreśla niemal jednomyślnie – bezwzględny i przyrodzony (niezmienny) charakter. Rezygnacja z absolutnego i niezbywalnego charakteru omawianej kategorii oznaczałaby powrót do godności osobistej, od której nasza i inne współczesne ustawy zasadnicze, jeśli jeszcze nie odeszły, to odchodzą.

Również nie jest słuszne posługiwanie się godnością w dyskusji w związku z tzw. wspomaganą rozrodczością. Twierdzi się, że zapłodnienie *in vitro* narusza godność mającego się urodzić dziecka. Tak by było, gdyby w wyniku takiego urodzenia doszło czy dochodziło do naruszenia niepowtarzalnych właściwości człowieka. Dopóki takie niebezpieczeństwo nie istnieje, można mówić o naruszeniu co najwyżej – w zależności od konkretnej regulacji – różnych praw dziecka, w tym do godności osobistej. Sztucznie narodzone dziecko może się czuć pomniejszone w swym poczuciu wartości, że nie zostało poczęte tak jak większość rówieśników. Przynajmniej można zrozumieć powstanie takiego uczucia u osoby w ten sposób poczętej.

Wątpliwości budzi uznanie godności za źródło (podstawę) praw i swobód jednostki przy jednoczesnym traktowaniu jej jako jednego ze składników tego katalogu. Jest to klasyczny błąd *petitio principii*. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to należy podkreślić, że nawet w ramach prawa naturalnego brak jest miejsca dla godności. W tzw. prawie niestanowionym jego źródłem jest istota nadprzyrodzona albo natura człowieka. Z kolei traktowanie godności jako podstawy (źródła) praw człowieka i jednocześnie jako składnika ich katalogu jedynie potwierdza wskazany błąd logiczny.

Godność a prawa społeczno-gospodarcze

Najczęściej powtarzanym komunałem w związku z godnością jest jej łączenie z jakością życia. Twierdzi się, że bezdomny, głodny czy w ogóle każdy w potrzebie nie ma albo ma niewiele godności. Jest to trudne do udowodnienia nawet w ramach godności osobistej. Z tego powodu, że ktoś nie ma co jeść trudno wywieść wnioski, że pozbawiony jest czci, honoru czy reputacji. Zupełnie nie można łączyć niedostatku majątkowego z godnością osobową. W jaki sposób bieda czy bogactwo mogą wpływać na przyrodzone cechy ludzkie? Zdolność do logicznego rozumowania nie zależy od ilości nagromadzonych pieniędzy. Gdyby zabawić się w *advocatus diaboli*, można by było dowodzić czegoś przeciwnego. Ale to też nie byłoby prawdą.

Poważnym problemem w rozpatrywanej dziedzinie jest kwestia, jak traktować godność osobową jednostek, których cechy jeszcze nie wykształciły się w pełni lub

są w stanie zaniku. Innymi słowy – czy można przypisać godność osobową dziecku, w tym nienarodzonemu, albo osobom w starszym wieku, które straciły częściowo lub całkowicie przymioty łączące je z gatunkiem ludzkim. Trudno odmówić rację tym, którzy twierdzą, że rodzący się człowiek jest już istotą ludzką *in spe*. Nawet gdybyśmy założyli, że taka istota pozbawiona jest właściwości rodzaju ludzkiego, to powstaje kwestia, do jakiego momentu takie twierdzenie jest uzasadnione. Wiek 18 lat jest bardzo umowny, nawet z punktu widzenia różnych gałęzi prawa. Jeśli można się zgodzić, że jeszcze nie narodzone dziecko nie jest człowiekiem, trudno zaakceptować pogląd, że nie jest istotą ludzką.

Podobne uwagi wywołuje kwestia natury ludzkiej osób w późnym stadium swego życia. Wielu odmawia im godności, z uwagi na uciążliwe dla otoczenia zachowania organizmu ludzkiego u swego schyłku. Tutaj też można się zapytać, czy tzw. utrata rozumu oznacza zaprzestanie bycia istotą ludzką. Jeśliby pojmować godność jako osobistą, to rzeczywiście jednostka traci wiele z nabytej w ciągu życia doskonałości. Dlatego rodzi się coraz większa zgoda na eutanazję, mimo że nie powinna być ona dopuszczalna z punktu widzenia przeciwników jakiegokolwiek pozbawienia życia człowieka. Włączenie do dyskusji argumentu godnościowego w przypadkach nienaturalnego skrócenia żywota nie jest uzasadnione. Prawo do życia jest odrębnym zagadnieniem, a nie mając absolutnego charakteru, może mieć znaczenie w tej dyskusji. Godność – nie.

Z samej istoty praw społeczno-gospodarczych wynika, że są one dynamiczne. Trudno je pogodzić z absolutnym pojmowaniem godności. Zbudowanie rzeczywiście egalitarystycznego społeczeństwa – jeśli będzie w ogóle możliwe – nie spowoduje przekreślenia godności osobowej jednostek. Naruszy jednak poważnie ich godność osobistą. W społeczeństwie równościowym ludzie poddani są procesom ujednolicenia. Osłabia to różnorodność. O tym, jak kończyły się w historii takie próby, przekonaliśmy się niejednokrotnie⁴.

Godność ostateczną bronią człowieka?

W przeciwieństwie do fikcji heurystycznej rozpowszechnianej przez polski (i nie tylko) Trybunał Konstytucyjny, że godność jest „płaszczyzną odniesienia dla systemu wartości, wokół których zbudowano Konstytucję, a zarazem fundament

⁴ Wspólność między prawami socjalno-ekonomicznymi a godnością, konstruowaną niekiedy na podstawie art. 3 obowiązującej konstytucji Włoch, mówiącego o godności społecznej, należy uznać za nieporozumienie. Przepis ten pojawił się tam, żeby podkreślić, że nie istnieją różnice między ludźmi z powodu tytułów szlacheckich, stopni czy przynależności do klas społecznych.

całego porządku prawnego w Państwie”, badana kategoria ma o wiele mniejsze znaczenie. Jej zadaniem jest przede wszystkim zachowanie znamion człowieka znanych nam obecnie – i takich, jakimi były one zawsze (czy w innej narracji: *homo sapiens*) – istoty niedoskonałej. Godność powinna być w XXI wieku narzędziem obrony człowieka przed działaniami inżynierii społecznej, genetycznej czy demograficznej, nawet wbrew przyzwoleniu większości na tego rodzaju przedsięwzięcia. Właśnie te kwestie są – czy powinny być – płaszczyzną odniesienia godności, aby użyć słowa z cytowanego fragmentu uzasadnienia do wyroku Trybunału.

Takie ujęcie godności nie jest jej osłabieniem. Jest ono jednocześnie – chcąc powiedzieć to dialektycznie – wąskie oraz szerokie. Godność nie jest „fundamentem całego porządku prawnego w Państwie”. Takie twierdzenie jest ryzykowne, zwłaszcza jeśli odwołamy się do drugiej niepotwierdzonej naukowo tezy z cytowanego wyroku Trybunału: godność jako płaszczyzna odniesienia dla systemu wartości, wokół których zbudowano konstytucję. W konstytucji XXI wieku takie wyniesienie godności jest nie do pogodzenia z pluralistycznym, czy – jak chce J. Habermas – dyskursywnym charakterem tego dokumentu. Godność dotyczy tylko konstytutywnych składników człowieka, a nie jego jakichś nieokreślonych aksjologicznych założeń.

Nawet jeśli ograniczymy się do godności osobistej, to ona także sprzeciwia się poniżającym człowieka przejawom rozwoju technologicznego. Budowanie tzw. inteligentnych budynków, miast, coraz większe uzależnienie człowieka od urządzeń sterujących procesami (np. wydawanie jedzenia, pieniędzy itp.), nawigacji podróży, wyłącza myślenie człowieka. Moment przekształcenia człowieka w organizm wspomagany lub realizowany przez narzędzia techniczne (w cyborga) nie jest odległy. Dlatego zwolennicy niczym niepojętego rozwoju techniki tak mocno kwestionują godność. Wydaje się, że w pluralistycznym społeczeństwie nie jest dopuszczalne tworzenie jakiegoś wspólnego systemu wartości oprócz tego, że powinien on być zróżnicowany. Jedyną ciekawą stroną tzw. postępu technicznego jest odpowiedź na pytanie, jak szybko i daleko dojdzie do uprzedmiotowienia człowieka.

W przypadku godności osobowej można powiedzieć, że stoi ona na straży tego zróżnicowania przez zakaz powielania osobniczego (klonowania) czy innych doskonałości genetycznych mających doprowadzić do powstania pokolenia frankensteinów. Z uwagi na to, że przedmiotem trzydziestego artykułu konstytucji nie jest godność osobista, lecz osobowa, jego ostrze jest wymierzone przeciwko działaniom czy metodom postępowania zmierzającym do takich przekształceń człowieka, które spowodowałyby trwałą utratę lub zmianę czynników odpowiedzialnych za jego swoistość. Można powiedzieć, że wchodzi tutaj w grę najważniejsza zasada prawa ochrony środowiska, czyli zasada przezorności. Oznacza ona nakaz podejmowania

działań zapobiegawczych, nawet przy niewielkiej groźbie nieodwracalnych zmian w cechach gatunku ludzkiego. Co więcej, nie wymaga się nawet specjalnych dowodów w tym zakresie.

Zagrożenia, o których mówimy, już istnieją. Pomijam brak prawa odnoszącego się do dopuszczalności dokonywania trwałych modyfikacji genetycznych, w tym klonowania, w niektórych krajach o dużym potencjale naukowym (USA, Japonia). Najbardziej niepokoją już stworzone prawne możliwości w tej dziedzinie. Wystarczy zapoznać się z art. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, aby zauważyć, że zakazane są praktyki eugeniczne jedynie mające na celu selekcjonowanie osób albo że przepis ten zakazuje wyłącznie tzw. klonowania reprodukcyjnego. Ponadto artykuł ten wadliwie reguluje zagadnienie zgody w dziedzinie medycyny i biologii. Z uwagi na niezbywalny charakter godności, już samo mówienie o zgodzie na ingerencję w godność, podważa sens tej kategorii. Innym słowy, nie ma gwarancji, że w wyniku tych działań nie dojdzie do nowego ukształtowania genetycznego człowieka.

Godność człowieka zdaje się ostatnim wspólnym mianownikiem o charakterze moralnym. Zgoda ta jest możliwa jedynie z powodu braku uściśleń w sferze wartości. Gdy się proponuje te wartości, mają one charakter częściowy, a więc wątpliwy. W przypadku ochrony dziedzictwa genetycznego człowieka nie powinno być rozbieżności, skoro osiągnęliśmy konsensus co do tzw. zrównoważonego rozwoju. Trudno przyjąć, żeby ochrona np. ptactwa miała większe znaczenie od zachowania gatunku ludzkiego. W skrajnym przypadku ochrona człowieka powinna zasługiwać na ten sam poziom ochrony, czyli – jak głosi prawo europejskie – najwyższy.

Zakończenie

Godność ludzka, aby stała się przedmiotem efektywnej ochrony prawnej, musi być ściśle określona. Do chwili obecnej nie stworzono jej powszechnie akceptowanej definicji. Będzie to nadal trudne, jeśli będziemy umiejscawiać godność w sferze wartości. Tak to czyni większość – jeśli nie wszyscy – badających czy stosujących tę kategorię. Najczęściej osoby te podają namiastkę godności, pisząc o jej znaczeniu, relewancji czy po prostu o transcendencji. Takie rzekome definicje nie wyjaśniają omawianej kategorii. Inny tok rozumowania wskazał I. Kant. Według niego w świecie wszystko ma swoją cenę. To, co nie odzwierciedla się w pieniądzu, albo czego nie można zastąpić, nazywamy godnością. Postępowanie człowieka – niezależnie od

tego, czy kwalifikowane jako godne, czy niegodziwe – zawsze łączy się z kosztami. Jedynie osoba ludzka jest bezcenna.

Dlatego moja definicja nawiązuje do cech konstytutywnych człowieka, a nie jego zachowań czy tym bardziej jego warunków bytu. Te znamiona gatunkowe dadzą się naukowo stwierdzić. Ich istnienie nie wiąże się z ocenami, jest obiektywne. Moje określenie jest konserwatywne w dosłownym i przenośnym znaczeniu. Uważam bowiem człowieka za coś wyjątkowego we wszechświecie. Jest to jedyny znany nam składnik przyrody, który rozważa i kształtuje swoją egzystencję. Dopuszcza on ideę samounicestwienia albo nawet całkowitej swej zmiany. W tym drugim przypadku nadludzie czy postludzie mieliby być – przynajmniej na początku – hybrydami człowieka i maszyny, uwolnionymi od mocno humanistycznej kategorii godności. Na to nie można się zgodzić, jeśli chcemy nadal widzieć w godności kategorię, o której warto sensownie rozprawiać.

Poważnym zagrożeniem w chwili obecnej dla godności jest jej wąskie – dominujące w Polsce – cywilistyczno-karne rozumienie. W procesach sądowych odchodzi się od sporów na płaszczyźnie czci, honoru, dobrego imienia itd. Teraz każdy podsądny chętnie podbudowuje swoją argumentację względami godnościowo-człowieczymi. Również bywalcy naszego Trybunału Konstytucyjnego lubią wzmacniać uzasadnienie składanych wniosków czy skarg art. 30 ustawy zasadniczej. Trudno dociec na przykład, jaki związek mają z godnością (nie mówiąc o proponowanym tutaj jej rozumieniu) trzy sprawy rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny w 2013 r., w których wzorcem kontroli był wspomniany przepis: przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody, czas pracy sędziego, zwolnienie ze służby policjanta i strażaka z powodu przewlekłej choroby. Jeśliby w ten sposób rozumować, to niemal wszystkie sprawy badane w tym organie należałoby rozstrzygać z punktu widzenia naruszenia godności. Przecież godność jest, jak głosi art. 30 konstytucji, „źródłem wolności i praw człowieka i obywatela”.

Zdaję sobie sprawę, że moja definicja godności idzie pod prąd współczesnym tendencjom w tym zakresie. Dzisiejsze pojmowanie godności rozszerza ją w płaszczyźnie przedmiotowej i podmiotowej. To nie są już tylko kwestie – wywołane przez II wojnę światową – poniżającego i niehumanistycznego traktowania człowieka na wielką skalę. To są postępowania sądowe w związku z obowiązkiem zakładania pasów bezpieczeństwa w samochodzie (wyrok TK z 9 lipca 2009 r.) czy zdjęcia turbanu do kontroli na lotnisku (wyrok SN z 17 września 2014 r.) albo z nakazem złożenia przez osoby fizyczne organowi podatkowemu informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych (wyrok NSA z 15 maja 2013 r.). Jeśli chodzi o aspekt podmiotowy, to postuluje się przypisanie godności nie tylko zwierzętom, ale

całemu stworzeniu. Tutaj chciałoby się przywołać jedynie stare powiedzenie francuskie „kto wiele chwyta, mało złapie”.

Na przełomie stuleci mamy do czynienia z innego rodzaju zamachem na godność. Tym razem pochodzi on od rewolucji informatyczno-technologicznej. Tu już nie chodzi o naruszenie godności jednostki czy dużych grup społecznych. Mamy do czynienia z frontalnym atakiem na niezbywalne właściwości człowieka. Według zwolenników tzw. transhumanizmu należy jak najszybciej uwolnić jednostkę z ograniczeń jej biologicznej struktury. Człowiek przyszłości ma być robotem – początkowo w postaci techniczno-biologicznego splotu – z umysłem przeniesionym do sieci. W tej sytuacji dyskusja o tworzących istotę ludzką przymiotach trąci myszką. Człowiek jako niedopracowany początek, nieskończenie modyfikowany w pożądany sposób [*sic*], porzuci nie tylko humanistyczne obciążenia moralne, ale przede wszystkim normy typowe dla gatunku. To będzie, jak mówi się pleonastycznie, prawdziwy koniec finału zakończenia. O godności nie wspomnę.

Rozdział 2

Rozważania o systemach rządów

Konstytucyjne systemy rządów w Ameryce Łacińskiej*

[w:] Acta Universitatis Wratislaviensis No 1290, „Prawo” 1992, t. CC, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 183-199

Celem artykułu jest dokonanie przeglądu konstytucyjnie ustanowionych sposobów sprawowania władzy państwowej w Ameryce Łacińskiej. Uwzględniliśmy wszystkie ustawy zasadnicze, które obowiązywały w poszczególnych krajach tego kontynentu od uzyskania niepodległości na początku ubiegłego wieku do chwili obecnej. Punktem wyjścia naszych rozważań jest prezydencki system rządu, który dominuje w tej części świata. Po rozpatrzeniu tej formy ustrojowej omówimy przypadki stosowania parlamentaryzmu, tak zwanych rządów zgromadzenia, oraz na zakończenie pozostałe systemy sprawowania władzy, które wystąpiły na tym kontynencie.

I. Prezydencki system rządu

Ustanowienie prezydenta republiki na zasadzie jednoosobowego szefa władzy wykonawczej, trójpodział władz oraz niemożliwość legalnego usunięcia głowy państwa lub innego przedstawiciela egzekutywy, jak tylko przez impeachment stworzyły podstawę do przyjęcia w nauce prawa państwowego poglądu o prezydenckim czy prezydenccjalistycznym charakterze władzy w Ameryce Łacińskiej¹.

* Artykuł został napisany w 1989 r.

¹ Por. klasyczną pracę J. L a n i b e r t, *Amérique latine. Structures sociales et Institutions politiques*, Paris 1963. Na temat nieporozumień w związku z różnicą między prezydenckim i prezydenccjalistycznym systemem rządu pisze R. M o u l i n, *Le Présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris 1978. Moją i A. Patrzałką recenzję tej pracy zamieszcza „Państwo i Prawo” z 1980, nr 2, s. 166-169.

Nie ulega wątpliwości, iż wymienione cechy charakteryzują również system polityczny Stanów Zjednoczonych, który jest ustrojem prezydenckim *par excellence*. Porównując jednak konkretne rozwiązania konstytucyjne, istniejące w USA i w poszczególnych krajach latynoamerykańskich, zauważymy olbrzymie różnice. W charakterystyce północnoamerykańskiego ustroju podkreśla się zwykle takie jego dodatkowe prezydenckie właściwości, jak 1) niemożliwość obalenia przez ciało przedstawicielskie rządu lub jego reprezentantów; 2) brak prawa rozwiązania kongresu narodowego przez prezydenta republiki; 3) istnienie sekretarzy stanu całkowicie i wyłącznie podległych głowie państwa; 4) ścisłe rozdzielenie zadań między organami władzy państwowej, w tym znaczeniu, iż ustawodawstwo należy do parlamentu, a władza wykonawcza do egzekutywy². Tego rodzaju cechy nie występowały i nie występują w komplecie w żadnym z państw latynoamerykańskich. Wręcz przeciwnie, konstytucyjne sposoby organizacji władzy na tym kontynencie wyróżniały się stale przyjęciem również innych instytucji i rozwiązań. Liczba i natężenie tych odmiennych urządzeń była różna w poszczególnych okresach historycznych i w poszczególnych państwach latynoskich. Nie można jednak wymienić ani jednej latynoamerykańskiej organizacji konstytucyjnej, która byłaby identyczna ze swym północnoamerykańskim wzorcem.

Ad 1. W Boliwii (od 1880 r.), Dominikanie (od 1877 r.), Ekwadorze (od 1878 r.), Gwatemali (od 1945 r.), Hondurasie (od 1924 r.), Kostaryce (od 1949 r.), Kubie (od 1940 r.), Panamie (od 1946 r.), Peru (od 1860 r.), Salwadorze (od 1871 r.), Wenezueli (od 1874 r.) stworzono po raz pierwszy w porządku prawnym wymienionych państw możliwość zdymisjonowania rządu lub niektórych jego członków przez uchwalenie w Kongresie Narodowym wotum nieufności (wniosku naganego, nagany, sankcji)³.

W Boliwii od czasu wprowadzenia w 1880 r. wotum nieufności jest ono, z wyjątkiem lat 1938-45, stałym składnikiem porządku konstytucyjnego do chwili obecnej. Gdy po raz pierwszy ustanowiono w tym kraju instytucję wniosku naganego,

² Liczbę cech właściwych prezydenckiej formie sprawowania władzy można rozszerzyć: wybór głowy państwa w głosowaniu powszechnym, zakaz wstępu ministrów i ich udziału w obradach kongresu narodowego, brak obowiązku zdawania sprawy przez ministrów ze swojej działalności przed ciałem przedstawicielskim, niedopuszczalność interpelacji itp. Również w co do wymienionych cech latynoskie ustroje konstytucyjne przewidywały i przewidują przeciwne reguły, i tak np. w Wenezueli w latach 1881-1891 prawo wyboru prezydenta zostało zastrzeżone na rzecz jego organu doradczego (Rady Związkowej), spośród członków tej instytucji. Por. A. R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid 1985, s. 75.

³ Latynoska terminologia konstytucyjna jest w tym zakresie niejednolita. W ustrojach prezydenckich prawo usunięcia członka rządu przez kongres narodowy określa się zwykle wnioskiem naganym, naganą, a nawet sankcją. W ustawach zasadniczych republik parlamentarnych mówi się raczej o wotum nieufności (braku zaufania) czy zaufania. Skutki prawne obu instytucji są zwykle takie same. Różnice dotyczą kwestii szczegółowych.

ograniczono jego skutki tylko do możliwości zmiany sposobu realizacji polityki przez egzekutywę. Zgodnie bowiem z art 73 konstytucji z 28 X 1880 r. izby mogły, z inicjatywy swych członków, zganić akty czysto polityczne⁴ władzy wykonawczej. Ten wniosek naganny mógł dotyczyć wszystkich ministrów bądź jednego lub niektórych z nich. W ustawie zasadniczej z 26 listopada 1947 r. sprecyzowano, iż dla udzielenia nagany wystarczy decyzja jednej izby, to znaczy tej, w której omawianą procedurę zapoczątkowano. Wniosek naganny musi być wówczas uchwalony bezwzględną większością jej obecnych członków.

W Dominikanie tylko raz w historii kraju niewiele dłużej niż jeden rok, od 7 maja 1877 r. do 15 maja 1878 r., włączono do porządku prawnoustrojowego wotum nieufności. W przeciwieństwie do omówionego rozwiązania boliwijskiego, art. 23 punkt 1a konstytucji z maja 1877 r. wyraźnie postanowił, iż w razie uchwalenia w Izbie Ustawodawczej wniosku naganego wobec szefów resortów, uważa się ich urzędy za opróżnione. Ta dyspozycja Ustawy Zasadniczej Dominikany nie sprecyzowała jednak, jaką większością wotum nieufności powinno być podjęte.

W Ekwadorze, od czasu ustanowienia w 1878 r. wniosku naganego do chwili obecnej, instytucja ta przeszła znamiennej ewolucję. Zgodnie z pierwotnie przyjętym rozwiązaniem minister po uchwaleniu wniosku naganego tracił nie tylko stanowisko, ale nie mógł zajmować go przez określony okres. Według konstytucji z 6 IV 1878 r. i z 18 II 1884 r. ten zakaz wobec zganionego szefa resortu obowiązywał aż do najbliższej sesji parlamentu. Ustawa zasadnicza z 12 I 1897 r. zabroniła sekretarzom stanu piastowania funkcji rządowych aż do końca mandatu konstytucyjnej głowy państwa. Zgodnie z konstytucjami z 23 XII 1906 r., z 26 III 1929 r. i z 3 III 1945 r. omawiany okres trwał przez dwa lata. Natomiast ustawy zasadnicze z 31 XII 1946 r. i z 25 V 1967 r. zakazywały ponownej nominacji osoby zganionej przez dwa następne lata i w czasie trwania tego samego mandatu prezydenckiego. Nagany udzielał zwykle Kongres Narodowy. Tylko w konstytucji z 25 V 1967 r. uprawnienie to należało wyłącznie do jednej izby (Deputowanych)⁵. Według tej ustawy zasadniczej ważność podjęcia tego rodzaju uchwały uzależniona została od poparcia jej przez co najmniej trzy piąte obecnych posłów. Należy zauważyć, iż konstytucja z 26 III 1929 r. dodała nową instytucję w interesującym nas zakresie: wotum nieufności. O wotum nieufności mogło wystąpić w Kongresie Narodowym

⁴ Na podstawie konstytucji z 24 XI 1945 r. rozszerzono przedmiotowy zasięg wniosku naganego. Mógł on dotyczyć wszelkich działań egzekutywy, a nie tylko tak zwanych aktów wyłącznie politycznych.

⁵ W obecnie obowiązującej konstytucji z 1978 r. „sankcjonowanie” członka rządu należy do Narodowej Izby Przedstawicieli. Jest to jedyny organ sprawujący funkcję ustawodawczą w Ekwadorze. Doskonale przedstawia te i inne aspekty omawianej konstytucji R. Borja y Borja, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, s. L, 1979, i. II, s. 16 i *et passim*.

co najmniej pięciu przedstawicieli. Minister, wobec którego uchwalono tego rodzaju akt, tracił stanowisko.

W gwatemalskiej konstytucji z 11 III 1945 r. wotum nieufności związane było natomiast z interpelacją ministrów. Według art 45 ustawy zasadniczej, jeśli zażądało tego co najmniej piętnastu deputowanych do jednoizbowego Kongresu Narodowego, interpelacja mogła stworzyć podstawę do wotum nieufności. Po wyrażeniu wotum nieufności przez ciało przedstawicielskie minister składał rezygnację. W razie wystąpienia o „kolektywne” wotum nieufności, liczba szefów resortów, objętych tym wnioskiem, nie mogła przekroczyć trzech. Tylko w wypadku solidarności Rady Ministrów w jednym lub z kilkoma ze swych członków, poddanych omawianej procedurze, wotum nieufności mogło dotyczyć całego składu rządu. Jeżeli po wyrażeniu wotum nieufności, prezydent republiki wraz z Radą Ministrów uznał, iż opinia publiczna popiera jego sposób sprawowania władzy, mógł zwrócić się w ciągu ośmiu dni do Kongresu Narodowego z odwołaniem. Wówczas za potwierdzeniem wotum nieufności powinno się było opowiedzieć dwie trzecie członków ciała przedstawicielskiego. Prawo do odmowy zaufania można było urzeczywistnić dopiero po sześciu miesiącach od chwili mianowania ministra lub ministrów, a w żadnym wypadku nie można było go realizować, gdy do końca kadencji prezydenta zostało mniej niż pół roku. Ustawą zasadniczą z 2 II 1956 r. zmieniono warunki stosowania omawianej instytucji, to znaczy, iż do złożenia wniosku o wotum nieufności wystarczyło tylko dziesięciu deputowanych oraz że podstawą argumentacji prezydenta republiki na posiedzeniu Rady Ministrów, rozpatrującej odwołanie się do Kongresu, powinno być stwierdzenie zgodności działania kwestionowanego szefa lub szefów resortów z celami ogólnonarodowymi i polityką władz państwowych. Obecnie obowiązująca Ustawa Zasadnicza Gwatemali z 14 I 1986 r. przejęła, co do istoty, dotychczasowe rozwiązanie w tym zakresie.

Konstytucja Hondurasu z 10 IX 1924 r., wprowadzając po raz pierwszy w tym kraju wotum nieufności, nie sprecyzowała bliżej wielu szczegółów stosowania tej instytucji⁶. Art. 120 ustawy zasadniczej ograniczył się do stwierdzenia, iż w razie przyjęcia wniosku nagannego wobec sekretarza lub sekretarzy stanu, ustają oni w swych funkcjach. Prezydent zobowiązany został tylko do natychmiastowego zastąpienia szefa lub szefów resortów.

W obowiązującej kostarykańskiej konstytucji z 7 XI 1949 r. natomiast uściślono, iż Zgromadzenie Ustawodawcze może zganić ministrów większością dwóch trzech głosów obecnych posłów, gdy zdaniem najwyższego organu przedstawicielskiego są

⁶ Instytucja ta istniała w tym kraju przez jedenaście i pół roku. Późniejsze honduraskie ustawy zasadnicze nie kontynuowały wotum nieufności.

oni winni czynów niekonstytucyjnych lub nielegalnych albo popełnili poważne błędy, które przyniosły lub mogą przynieść oczywistą szkodę interesom publicznym.

W przeciwieństwie do lakonicznych postanowień konstytucyjnych co do wotum nieufności w dwóch omówionych krajach, kubańskie uregulowanie tej kwestii z 1940 r. cechowało się dużą szczegółowością⁷. Według Ustawy Zasadniczej Kuby z 5 VII 1940 r. Rada Ministrów i jej prezes byli odpowiedzialni zarówno przed Izbą Przedstawicieli, jak i Senatem. Każda z tych izb mogła doprowadzić do całkowitej lub częściowej dymisji egzekutywy stawiając kwestię zaufania. Tę kwestię można było przedłożyć za pośrednictwem pisemnego, uzasadnionego wniosku, podpisanego przez co najmniej jedną trzecią członków izby. Dyskusja i głosowanie nad wnioskiem odbywały się po ośmiu dniach od jego przedstawienia. Gdy wniosek ten nie został załatwiony w ciągu następnych piętnastu dni od jego przedstawienia, uważany był za odrzucony (art. 165). Ważność uchwał w tej sprawie wymagała większości głosów plus jeden wszystkich członków Izby Przedstawicieli lub Senatu. Gdyby kwestia zaufania postawiona została jednocześnie w obu izbach, pierwszeństwo miał ten wniosek, który zgłoszony został w Izbie Przedstawicieli. Konstytucja kubańska odróżniała (art. 166) całkowite i czasowe kryzysy rządowe. Za całkowite przesilenia gabinetowe uznane były takie, które dotyczyły premiera lub co najmniej trzech ministrów. Inne kryzysy rządowe miały charakter częściowy. Prawo odmówienia zaufania całemu rządowi, premierowi lub jakimkolwiek członkowi Rady Ministrów można było urzeczywistnić dopiero po upływie sześciu miesięcy od chwili powołania, po pewnym przesileniu rządowym, całkowicie nowej Rady Ministrów lub gdy organ ten powołany został po raz pierwszy. Gdy wniosek o wotum nieufności został pozytywnie rozstrzygnięty w którejkolwiek z izb, nie można było go stawiać ponownie wcześniej niż po upływie jednego roku. W tym czasie uprawnienie to należało do drugiej izby. Izba ta musiała jednak dochować sześciomiesięcznego terminu, liczonego od chwili ostatniego mianowania Rady Ministrów lub jednego z jej członków objętych tym wnioskiem. W żadnym wypadku nie można było stawiać kwestii zaufania w ciągu ostatnich sześciu miesięcy kadencji prezydenta. Jeśli sama Rada Ministrów zgłosiła kwestię zaufania, wówczas izby nie były związane wspomnianym półrocznym terminem. W każdym razie uchwalenie wotum nieufności pociągało za sobą dymisję, w ciągu czterdziestu ośmiu godzin, całego gabinetu lub któregośkolwiek z jego członków objętych tym

⁷ G. Sanchez, *Constitución de la República de Cuba. Promulgada el día 5 de julio de 1940. Sus antecedentes históricos. Su espíritu. – Estatuto crítico sobre sus más fundamentales principios*, La Habana 1941, s. 53.

wnioskiem oraz oznaczało, iż zganionej osoby nie można było ponownie powołać na to samo stanowisko, z którego została usunięta.

W Peru już w konstytucji z 12 IV 1860 r. przewidziano możliwość uchwalenia wotum nieufności wobec Rady Ministrów lub jej poszczególnych członków. Brak dyspozycji co do skutków udzielenia nagany ministrowi powodował ostre dyskusje w parlamencie, czy kwestionowany szef resortu powinien ustąpić. W każdym razie, w wyniku krytyki parlamentarnej ministrowie w większości przypadków składali dymisje, a nawet obalane były całe gabinety⁸. Ustawa zasadnicza z 19 VIII 1920 r. wyraźnie rozstrzygnęła tę kwestię, ustanawiając obowiązek ustąpienia zganionego ministra lub ministrów po uchwaleniu wotum nieufności. Bardziej szczegółowo uregulowano wotum nieufności w konstytucji z 29 III 1933 r. Ta ustawa zasadnicza przewidywała *expressis verbis* nie tylko obowiązek rezygnacji zganionego ministra. Omawiana konstytucja postanowiła, iż wniosek o wotum nieufności mógł przedłożyć jeden deputowany lub senator oraz że głosowanie nad nim powinno być przeprowadzone na tym samym posiedzeniu izby. Oprócz wotum nieufności peruwiańska ustawa zasadnicza wprowadziła tak zwaną kwestię zaufania. Mógł ją postawić minister z okazji rozpatrywania określonej swojej inicjatywy. Dezaprobatą omawianej propozycji szefa resortu powodowała jego obowiązkową rezygnację z pełnionej funkcji.

Ciekawe rozwiązanie zostało przyjęte w interesującym nas zakresie w Salwadorze. Zgodnie z konstytucją z 16 I 1871 r. Zgromadzenie Ogólne (Izba Deputowanych i Senat) mogło podjąć wobec ministrów stanu wotum nieufności, gdy ich działalność na stanowisku nie zadowalała opinii publicznej. Uchwalenie takiego wniosku nagannego powodowało, według art. 36 punkt 22, odsunięcie kwestionowanych osób od pełnionych funkcji⁹.

Gdy w 1874 r. wprowadzono po raz pierwszy instytucję wotum nieufności w Wenezueli, zastrzeżono ją tylko na rzecz Izby Deputowanych. Jeśli uchwalono wniosek naganny wobec szefa resortu, jego urząd pozostawał nie obsadzony. Dopiero w ustawie zasadniczej z 1 VII 1925 r. zmieniono warunki stosowania wotum nieufności wobec ministrów. W przypadku uchwalenia nagany wobec ministra lub ministrów przez Izbę Deputowanych prezydent był zobowiązany do usunięcia członka rządu jedynie wtedy, gdy Sąd Związkowy i Kasacyjny stwierdził, iż istnieje podstawa prawna do pociągnięcia do odpowiedzialności szefa resortu. Kolejnym

⁸ Por. G. Pons Muzzo, *Historia del Perú, La República (1868-1980)*, Lima, s. a., s. 8 *et passim*.

⁹ Gdy 9 XI 1872 r. zmieniono omawianą konstytucję, dyspozycji o wotum nieufności nie włączono do niej, ani do późniejszych ustaw zasadniczych, które obowiązywały w tym kraju. Por. M. Leistenschneider, F. Leistenschneider, *Periodos Presidenciales y Constituciones Federales y Politicos de El Salvador*, San Salvador 1979.

etapem rozwoju omawianego urzędnictwa były postanowienia zawarte w Konstytucji Wenezueli z 5 VII 1947 r. Zgodnie z nową regulacją wniosek w sprawie wotum nieufności powinien być uprzednio zarejestrowany w sekretariacie Izby Deputowanych, a dyskusja nad nim mogła się odbyć dopiero po czterdziestu ośmiu godzinami od jego oficjalnego złożenia. Tego rodzaju wniosek naganny powodował usunięcie szefa resortu, jeśli został uchwalony przez dwie trzecie obecnych deputowanych i jeśli decyzja o złożeniu z urzędu ministra wyraźnie została przewidziana w tym wniosku. Z bardzo niewielkimi merytorycznymi zmianami rozwiązanie to obowiązuje do chwili obecnej.

Ad 2. W latynoamerykańskich systemach politycznych nie istniał również zawsze absolutny zakaz rozwiązania kongresu narodowego przez prezydenta republiki. Jako głowa państwa mógł rozwiązać parlament (lub jedną z jego izb) w prezydenckich ustrojach Paragwaju (od 1948 r. do chwili obecnej), w Boliwii w latach 1843-1851 oraz w Gwatemali od 1855 do 1879 r. W Paragwaju w latach 1948-1967 podstawy rozwiązania Izby Przedstawicielskiej przez prezydenta republiki nie były, poza wymogiem zwołania wyborów parlamentarnych w ciągu dwóch miesięcy bliżej sprecyzowane. Dopiero w konstytucji z 25 VIII 1967 r. rozwiązanie Kongresu Narodowego przez szefa egzekutywy zostało uzależnione od „poważnych zdarzeń przypisywanych organowi przedstawicielskiemu, zagrażających równowadze władz państwowych lub które w inny sposób naruszają normalne obowiązywanie konstytucji czy swobodne funkcjonowanie instytucji przez nią stworzonych” (art. 182). Jednocześnie głowa państwa ma obowiązek zarządzania wyborów parlamentarnych. Powinny się one odbyć w ciągu trzech miesięcy, chyba że pozostało mniej niż jeden rok do końca kadencji ciała przedstawicielskiego. W Boliwii natomiast prezydent uprawniony został do rozwiązania izb na podstawie wspólnej opinii Rady Narodu i Sądu Najwyższego, jeśli organ przedstawicielski wykroczył, w sposób oczywisty i bezsporny, poza granice określone w konstytucji (art. 43, p. 7). Kongres Narodowy wybrany po rozwiązaniu (art. 43, p. 8) rozpoczynał nową kadencję. W Gwatemali prezydent mógł rozwiązać izbę i zarządzić nowe wybory, jeśli wymagał tego interes narodu. W Meksyku, Gwatemali i na Kubie egzekutywy uzyskały natomiast możliwość zawieszenia obrad parlamentu. W Meksyku w latach 1836-1843 obrady parlamentu mogły zostać zawieszone na wniosek egzekutywy na dwa miesiące. W Gwatemali częściową zmianą Aktu Tworzącego Republikę z 29 I 1851 r. wprowadzono możliwość zawieszenia lub odroczenia posiedzeń parlamentu za pośrednictwem orędzia prezydenta republiki. Według art. 68, p. 3 Konstytucji Kuby z 12 VI 1901 r. władza wykonawcza mogła zawiesić sesję Kongresu, gdy jego obie izby nie zdołały się porozumieć co do tej kwestii.

Ad 3. W połowie badanych państw Ameryki Łacińskiej istniał wyodrębniony kolegialny organ wykonawczo-zarządzający: rada ministrów. Została ona uznana jako samodzielna instytucja państwowa w Boliwii w 1839 r., w Dominikanie w 1854 r., w Peru w dwa lata później, w Kostaryce w 1859 r., w Wenezueli w 1864 r., w Nikaragui w 1848 r. Nawet gdy porządek prawnoustrojowy nie wyodrębniał wyraźnie tego organu, omawiany organ istniał często w sposób dorozumiany. Art. 49 Ustawy Zasadniczej Hondurasu z 11 I 1839 r. stanowił, iż prezydent ma obowiązek konsultowania się ze swymi „zebranymi” ministrami w sprawie nadania sankcji ustawie, zastosowania broni w stosunkach wewnętrznych, udzielenia, odmówienia lub zwrócenia się z prośbą o pomoc, wyrażenia zgody na nadzwyczajne wydatki, zarządzania pożyczki lub nałożenia podatków. W obecnym systemie politycznym Meksyku sekretarze stanu wyrażają zgodę na zawieszenie gwarancji konstytucyjnych przez głowę państwa. W Salwadorze tekst ustawy zasadniczej z 29 XI 1945 r. i konstytucja z 8 I 1962 r. zawierały przepisy, iż ogłoszenie stanu oblężenia mogło zostać dokonane tylko na posiedzeniu Rady Ministrów. Inną formą pośredniego uznania szefów resortów było ich włączenie *ex officio* do tworzonych w wielu państwach przy prezydencie republiki różnego rodzaju rad państwowych, stanu, rządzących itd. W Ekwadorze tego rodzaju organ istniał niemal przez cały okres niepodległego bytu państwowego. I tak na przykład Rada Państwa, funkcjonująca w Ekwadorze na podstawie konstytucji z 6 IV 1878 r., składała się z ministrów i siedmiu członków mianowanych przez Kongres Narodowy. Przewodniczącego tego organu powoływał, na każdej zwyczajnej sesji, Kongres Narodowy. Oprócz wielu kompetencji doradczych wobec prezydenta republiki do omawianej Rady Państwa należało w szczególności udzielanie nadzwyczajnych pełnomocnictw egzekutywie oraz przyjęcie i przygotowanie zarzutów wobec sędziów Sądu Najwyższego. Udział ministrów w podejmowaniu decyzji przez prezydenta republiki był różny. W większości rozwiązań konstytucyjnych były to stanowcze uprawnienia, zwłaszcza co do zgody szefów resortów na wprowadzenie stanu wyjątkowego. Konstytucja Gwatemali z 2 II 1956 r. postanowiła, iż prezydent działa zawsze z ministrami w Radzie Ministrów lub ewentualnie oddzielnie z jednym lub kilkoma szefami resortów. W Wenezueli w latach 1901-1904, na podstawie art. 95 konstytucji z 29 III 1901 r., wszystkie sprawy musiały być załatwiane na posiedzeniach Rady Ministrów. W Boliwii od 1851 do 1861 r. Rada Ministrów mogła nawet, jeśli szef państwa był chory lub urząd czasowo pozostawał nie obsadzony, mianować jednego ze swych członków na stanowisko pełniącego obowiązki prezydenta republiki.

Ad. 4. Poważnie naruszono w systemach konstytucyjnych Latynoameryki zasadę rozdzielenia kompetencji państwowych organów ustawodawczych i wykonawczych. W Chile w latach 1833-1925 oraz w Gwatemali od 1851 do 1855 r., na Kubie w latach 1940-1959 istniała możliwość łączenia mandatu przedstawicielskiego z członkostwem w rządzie. W Meksyku, na podstawie ustawy zasadniczej z 4 X 1824 r. oraz w Kostaryce, według konstytucji z 10 II 1847 r., regulaminy resortów poszczególnych ministerstw zatwierdzał Kongres Narodowy. Ponadto, według wspomnianej kostarykańskiej ustawy zasadniczej, Zgromadzenie Ustawodawcze zostało uprawnione do aprobowania także wewnętrznego składu osobowego resortów. Zgodnie z kolumbijską konstytucją z 8 V 1863 r. Senatowi przyznano prawo do zatwierdzania instrukcji egzekutywy dla przedstawicieli dyplomatycznych za granicą. W Hondurasie, według ustawy zasadniczej z 11 I 1839 r., do procesu ustawodawczego włączony został szef egzekutywy w ten sposób, iż w razie uzyskania równej liczby głosów w Izbie Przedstawicieli co do konieczności uchwalenia określonej ustawy, głos rozstrzygający przyznano prezydentowi republiki.

Podział uprawnień między egzekutywą i legislatywę w latynoamerykańskich państwach najczęściej naruszały przepisy o tak zwanej delegacji ustawodawczej. Według honduraskiej konstytucji z 28 IX 1865 r. rząd mógł wydawać nawet kodeksy, a w Gwatemali na podstawie ustaw zasadniczych z 11 XII 1879 r., z 20 XII 1927 i z 11 VII 1935 r. – tak zwane ustawy o dużym zasięgu. To uprawnienie egzekutywy do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących mogło być uregulowane, jak w Panamie w okresie obowiązywania konstytucji z 1 III 1946 r., w postaci ogólnej normy kompetencyjnej, bądź ograniczone do pewnych ściśle określonych spraw, jak w ustawach zasadniczych Chile z 18 IX 1925 r., Meksyku z 5 II 1917 r. czy Wenezueli z 23 I 1961 r. O ile w Chile i Wenezueli uprawnienie egzekutywy do prowadzenia działalności ustawodawczej jest ograniczone w czasie, to według meksykańskiej konstytucji (art. 131 par. 2) ma ono charakter stałego upoważnienia. Wydawanie powszechnie obowiązujących ogólnych przepisów prawnych przez prezydenta republiki możliwe było również w ramach nadzwyczajnych uprawnień w związku z proklamowaniem stanu wyjątkowego. Na przykład we współczesnej Kolumbii rząd w okresie stanu wyjątkowego może nawet zawiesić ustawy niezgodne z tym środkiem nadzwyczajnym. Znamionną cechą wielu porządków konstytucyjnych było i jest przyznanie prezydentom republiki inicjatywy ustawodawczej. W niektórych ustrojach, jak na przykład w Argentynie w latach 1949-1957, omawiana inicjatywa szefa egzekutywy w zakresie budżetu państwa lub organizacji i liczby ministerstw miała wyłączny charakter. W Kolumbii w latach 1843-1853

projekty ustaw mogli przedstawiać izbom nawet sekretarze stanu. Z kolei, honduraska ustawa zasadnicza z 11 I 1839 r., ustanowiła obowiązek przesyłania parlamentarnych projektów ustawodawczych do ministrów w celu ustalenia konieczności ich wydania. W Wenezueli takie przesłanie projektu ustawy łączyło się, według konstytucji z 28 III 1864 r., z prawem szefów resortów do badania ich konstytucyjności. Duży wpływ na prace ciała przedstawicielskiego miał szef władzy wykonawczej w związku z czasem obrad parlamentarnych. O ile w Meksyku na podstawie konstytucji z 4 X 1824 r. prezydent mógł się tylko domagać przedłużenia sesji o trzydzieści dni, to w Chile w latach 1833-1925 szef państw był jedyną uprawnioną osobą do przedłużania sesji zwyczajnych lub zwołania Kongresu Narodowego na nadzwyczajne obrady¹⁰.

II. Parlamentarny system rządu

Z parlamentarno-gabinetowym systemem rządu w Ameryce Łacińskiej spotykamy się zaledwie pięciokrotnie: w Brazylii w latach 1961-1963, Urugwaju w latach 1934-1952, 1967-1973 i od 1984 r., oraz w Peru od 1979 r. W pierwszym wymienionym kraju ustrój parlamentarny funkcjonował zaledwie trzynaście miesięcy¹¹. Oprócz prezydenta republiki powołano w Brazylii Radę Ministrów i premiera. Desygnowanie szefa rządu przez głowę państwa było uzależnione od zatwierdzenia tej nominacji przez Izbę Deputowanych. Członków rządu mianował natomiast premier. Jego nominacje również wymagały zgody Izby Deputowanych. Członkowie Rady Ministrów mogli być parlamentarzystami. Podejmowanym przez nią decyzjom prezydent nadawał tylko formę prawną. Złożenie wniosku o wotum nieufności wobec członków rządu wymagało udziału co najmniej pięćdziesięciu

¹⁰ W krajach Ameryki Łacińskiej możliwość wyboru głowy państwa na następną kadencję, jeśli nie była wyłączona, wiązała się z większymi lub mniejszymi trudnościami. Na dziewiętnaście państw tego kontynentu w Chile, Ekwadorze, Gwatemali, Hondurasie i w Meksyku obowiązuje w chwili obecnej całkowity zakaz reelekcji wobec osób, które były w przeszłości prezydentami republiki. W innych państwach mogą one być ponownie wybrane po zakończeniu w tym czasie dwóch mandatów (np. w Panamie dopiero po 12 latach) lub jednego (w Boliwii po 4 latach). W Brazylii, Dominikanie, Nikaragui można natomiast wybierać na stanowisko głowy państwa wielokrotnie, bez żadnych ograniczeń czasowych. Tylko w Paragwaju, podobnie jak w USA, urząd prezydenta republiki można sprawować jedynie dwa razy. W Kostaryce w latach 1844-1847, w Nikaragui w latach 1838-1848 i Wenezueli w latach 1901-1904 głowa państwa pozbawiona była nawet możliwości zakładania weta w stosunku do ustaw najwyższych ciał przedstawicielskich w tych krajach. W Dominikanie natomiast według konstytucji z 1854 r. prezydent dysponował absolutnym wetem ustawodawczym. W Chile w latach 1925-73, Nikaragui w latach 1838-1848, Peru od 1933 do 1979 r. i Wenezueli w latach 1830-1857 prezydent nie mógł dowodzić siłami zbrojnymi bez zgody organu ustawodawczego.

¹¹ Por. na ten temat znakomitą pracę J. R. V a n o s s i, *Presidencialismo y parlamentarismo en Brasil*, Buenos Aires 1964.

deputowanych. Uchwalenie tego wniosku mogło nastąpić dopiero po pięciu dniach od jego przedstawienia. Uchwała taka, aby mieć ważność, musiała być podjęta bezwzględną większością głosów w Izbie Deputowanych. Gdyby Izba Deputowanych trzykrotnie obaliła Radę Ministrów, prezydent republiki mógł ją rozwiązać. W ciągu dziewięćdziesięciu dni musiały się jednak odbyć nowe wybory do izby niższej parlamentu. W omawianą procedurę mógł ingerować Senat. Gdyby Izba Deputowanych odrzuciła kolejno trzech kandydatów na premiera, wówczas do Senatu należało wskazanie, bezwzględną większością głosów, szefa rządu. Tym wskazanym przez Senat prezesem Rady Ministrów nie mogła być żadna z osób, wobec której Izba Deputowanych wyraziła swój sprzeciw. Senat miał prawo interweniować w sprawie składu rządu również wtedy, gdy Izba Deputowanych uchwaliła wotum zaufania wobec nowo powołanej Rady Ministrów. Gdy Senat był niechętny wobec zaproponowanego składu gabinetu, mógł on uchwalić swój sprzeciw w ciągu czterdziestu ośmiu godzin większością dwóch trzecich głosów. Jednakże to negatywne stanowisko Senatu Izba Deputowanych mogła skutecznie udaremnić, jeśli na pierwszym posiedzeniu potwierdziła bezwzględną większością głosów swych członków uprzednio udzielone zaufanie.

W latach 1934-1952 w Urugwaju oprócz prezydenta republiki ustanowiono Radę Ministrów¹². Prezydent republiki wybierany w głosowaniu powszechnym był jednocześnie szefem władzy wykonawczej. Również Rada Ministrów miała uprawnienia w tym zakresie. Warunkiem realizacji tego rodzaju kompetencji było postawienie, przez prezydenta lub ministra, określonej kwestii pod obrady Rady Ministrów. W razie odmiennego zdania tej kolegialnej egzekutywy mogła ona odwołać każdą decyzję uprzednio podjętą jednoosobowo przez szefa rządu. Mimo że miał pełną swobodę nominacji czy dymisjonowania członków rządu, prezydent republiki musiał przestrzegać zasady, iż na dziewięciu ministrów trzech powinno reprezentować partię, która uzyskała drugą największą liczbę głosów w wyborach powszechnych. Innym ważnym składnikiem tego systemu była możliwość dezaprobaty działalności ministrów przez parlament. Gdyby wniosek naganny wobec ministra czy ministrów uzyskał mniej niż trzy czwarte całości składu Zgromadzenia Ogólnego, wówczas prezydent mógł nie odwołać inkryminowanego członka rządu. Natomiast w razie przegłosowania powtórnego tego wniosku również liczbą głosów mniejszą od trzech czwartych wszystkich członków parlamentu, miał on prawo

¹² W 1942 r. w związku z uchwaleniem nowej konstytucji Urugwaju parlamentarny system polityczny został umocniony. Zgodnie z ustawą zasadniczą z 29 XI 1942 r. prezydent republiki mianując ministrów zobowiązany był tylko do uwzględnienia okoliczności, czy osoby powołane na szefów resortów cieszą się poparciem członków parlamentu.

rozwiązać izbę. Jeśli nowo powołany parlament ponowił swoje wotum nieufności, to dymisjonowali prezydent republiki i Rada Ministrów.

W latach 1967-1973 i począwszy od 1984 r. funkcjonuje w Urugwaju ponownie parlamentarny system rządów¹³. Jeśli uchwalony zostanie wniosek naganny w stosunku do członka rządu przez mniej niż dwie trzecie składu obu izb, prezydent nie jest zobowiązany do usunięcia z rządu tego szefa resortu. Dopiero w razie ponownego uchwalenia wotum nieufności przez co najmniej trzy piąte składu izb zganiony minister miał obowiązek podania się do dymisji. Gdyby prezydent republiki chciał zachować na stanowisku inkryminowanego ministra lub ministrów, powinien wówczas rozwiązać parlament i zarządzić nowe wybory. Jednak w przypadku potwierdzenia tego wniosku nagannego przez nowo wybrany parlament musiał ustąpić cały rząd. Ponadto, należy zauważyć, iż egzekutywa, przesyłając tak zwane podlegające pilnemu rozpatrzeniu projekty ustaw mogła spowodować ich wydanie jeśli parlament w określonym terminie nie odrzucił ich *expressis verbis* albo uchwalił inne ustawy zastępujące tego rodzaju projekty.

Od wejścia w życie instytucji przewidzianych w Konstytucji Peru z 12 VII 1979 r. do chwili obecnej w kraju tym funkcjonuje parlamentarny system rządów¹⁴. Zgodnie z jego założeniami wniosek o wotum nieufności przeciwko Radzie Ministrów lub jakiegokolwiek z ministrów powinien być przedstawiony przez co najmniej jedną czwartą ogólnej liczby deputowanych. Dyskusję oraz głosowanie nad tym wnioskiem można przeprowadzić dopiero po trzech dniach od jego zgłoszenia. W celu jego uchwalenia musi go przegłosować ponad połowa deputowanych. Uchwalenie wotum zaufania lub jego braku należy do wyłącznych uprawnień niższej izby peruwiańskiego parlamentu. Prezydent republiki może rozwiązać Izbę Deputowanych, jeśli zgłosiła ona lub odmówiła zaufania trzem radom ministrów. Jeśli w ciągu trzydziestu dni prezydent nie rozpisze wyborów lub się one nie odbędą, rozwiązana izba zbiera się z mocy prawa oraz odzyskuje swe konstytucyjne uprawnienia. Rada Ministrów natomiast przestaje funkcjonować, a żaden z jej członków nie może być ponownie mianowany szefem jakiegokolwiek resortu do końca kadencji prezydenta. Nowo wybrana izba funkcjonuje tylko do końca okresu, na który wybrano izbę rozwiązana. Prezydent republiki nie może rozwiązać Izby Deputowanych w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego lub oblężenia, a także w ostatnim roku swego mandatu. We wspomnianym czasie Izba Deputowanych może uchwalić wotum nieufności wobec Rady Ministrów lub jakiegokolwiek

¹³ J. M. Sanguinetti i A. Pacheco Seré, *La nueva constitución*, Montevideo 1971.

¹⁴ Por. ciekawe wypowiedzi w związku z tym zagadnieniem D. García Belaunde, *Contitución y Política*, Lima 1981, s. 109 i n.

członka rządu tylko wtedy, gdy za tym wnioskiem głosują dwie trzecie składu deputowanych. Prezydent republiki może tylko raz rozwiązać Izbę Deputowanych w czasie swej kadencji. Senat natomiast nigdy nie może być rozwiązany.

III. Urugwajskie 'colegiados'

W latach 1919-1933 i 1952-1966 funkcjonował w Urugwaju ustrój polityczny zwany w tym kraju 'colegiado', jako że sprawowanie władzy wykonawczej powierzono wielu osobom¹⁵. W konstytucyjno-politycznym piśmiennictwie ten system władzy uważa się za jeden z nielicznych przykładów realizacji rządów zgromadzenia (dyrektoriatu). W pierwszym okresie 'colegiado' polegało na podziale władzy wykonawczej między głowę państwa a Krajową Radę Administracyjną. Do prezydenta republiki, wybranego na cztery lata w głosowaniu powszechnym, należało w szczególności: reprezentowanie państwa, utrzymanie porządku publicznego, dowództwo nad siłami zbrojnymi, podejmowanie środków wyjątkowych ze względu na nadzwyczajne okoliczności zewnętrzne lub wewnętrzne, mianowanie i dymisjonowanie szefów policji. Krajowa Rada Administracyjna natomiast składała się z dziewięciu członków również wybieranych w głosowaniu powszechnym. Partia, która znalazła się na drugim miejscu pod względem oddanych na nią głosów, otrzymywała pozostałe trzy mandaty w Krajowej Radzie Administracyjnej. Członkowie Rady wybierani byli na sześć lat. Co dwa lata jednak, jedna trzecia jej składu zmieniała się. Do Krajowej Rady Administracyjnej należały zadania o charakterze wykonawczo-zarządzającym w dziedzinie oświaty, robót publicznych, pracy, przemysłu, finansów, opieki społecznej i warunków sanitarnych, jeśli nie zostały one zastrzeżone dla prezydenta republiki lub innego organu. Prezydent mianował trzech ministrów: spraw wewnętrznych, zagranicznych i obrony. Krajowa Rada Administracyjna powoływała pozostałych szefów resortów. Ich liczbę określała ustawa. Ministrowie odpowiadali jednak przed parlamentem.

W drugim okresie stosowania w Urugwaju 'colegiado' – kolegialną egzekutywę powierzono w całości Krajowej Radzie Rządzącej. Ten dziewięcioosobowy organ składał się z sześciu przedstawicieli zwycięskiego stronnictwa politycznego i z trzech członków, którzy reprezentowali drugą pod względem liczby uzyskanych głosów w wyborach powszechnych partię polityczną. Członkowie Krajowej Rady

¹⁵ Co do pierwszego colegiado por. G. G. Lindahl, *Uruguay's new path. A study in politics during the first colegiado, 1919-33*, Stockholm 1962 oraz co do drugiego – E. J. Kerbusch, *Das uruguayische Regierungssystem. Der Zweite Colegiado 1952-1967*, Köln-Berlin-Bonn-München 1971. Są to najlepsze monografie w literaturze światowej na ten temat.

Rządzącej podlegali tylko odpowiedzialności karnokonstytucyjnej (*juicio politico*). Ministrowie, których powoływała Krajowa Rada Rządząca podlegali odpowiedzialności politycznej (*responsabilidad politica*). W celu zmuszenia szefa resortu do ustąpienia ze stanowiska wystarczyło uchwalenie wotum nieufności przez większość bezwzględną członków obu izb Zgromadzenia Ogólnego.

IV. Inne systemy rządu

W latach 1824-1889 w Brazylii istniało cesarstwo. W Boliwii wprowadzono na szesnaście miesięcy, od 2 XII 1826 r. do 18 IV 1828 r. ustrój zaproponowany przez S. Bolívara. Ten boliwarowski system polityczny starano się urzeczywistnić przez siedem tygodni, od 9 XII 1826 r. do 27 I 1827 r. również w Peru. W Chile natomiast tak zwana moralistyczna organizacja władzy trwała niewiele ponad jeden rok, od 29 XII 1823 r. do 10 I 1825 r.

Zgodnie z brazylijską konstytucją z 25 III 1824 r. cesarz był osobą świętą i nietykalną i nie podlegał żadnej odpowiedzialności. Sprawował on tak zwaną władzę miarkującą¹⁶. Na jej podstawie imperator uprawniony był do czuwania nad niezależnością, równowagą i harmonią między władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowną. Dodatkowo był szefem pierwszej wymienionej władzy. Miał uprawnienia do rozwiązywania Izby Deputowanych Zgromadzenia Ogólnego. Co więcej, członkowie drugiej izby tego Zgromadzenia byli mianowani przez cesarza. Ponadto, mógł on zwoływać, przedłużać i odraczać sesje tego parlamentu. Udzielając sankcji dekretem i uchwałąm Zgromadzenia Ogólnego, nadawał im w ten sposób moc prawną.

Najbardziej skomplikowany mechanizm państwowy wprowadzono w Boliwii w latach 1826-1828 i w Peru na przełomie lat 1826-1827¹⁷. Charakterystycznymi elementami ustroju ustanowionego tak zwaną boliwarowską ustawą zasadniczą były instytucje dożywotniego prezydenta, czterech władz i trójizbowy organ ustawodawczy. Pierwszego dożywotniego prezydenta wybierał, na wniosek kolegów wyborczych, Kongres Ustrojodawczy. Następnych proponował każdorazowy piastun tego urzędu. Dożywotni prezydent był nietykalny i nie odpowiadał przed jakimkolwiek organem państwowym. Do jego kompetencji należało otwieranie i przedłużanie zwykłych sesji izb ustawodawczych, zwoływanie ich na sesje nadzwyczajne,

¹⁶ Por. W. Accioli, *Instituições de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro 1984, s. 76 i n.

¹⁷ Wybitny angielski badacz tego okresu, pisząc o koncepcjach polityczno-ustrojowych S. Olivara, mocno podkreśla ich oryginalny latynoamerykański charakter: J. Lynch, *Simon Bolivar and the Age of Revolution*, University of London. Institute of Latin American Studies. Working Papers, nr 10, s. 4.

wyglaszanie w Kongresie Narodowym orędzi o stanie państwa, proponowanie izbom kandydatów na wiceprezydenta republiki oraz jego dyskrecyjne odwoływanie, mianowanie i dymisjonowanie ministrów, oficerów, przedstawicieli dyplomatycznych, zawieranie traktatów międzynarodowych, darowanie kary śmierci, publikowanie aktów ustawodawczych, wydawanie rozporządzeń i zarządzeń, zawieszanie w czynnościach funkcjonariuszy państwowych. Oprócz władzy ustawodawczej, wykonawczej (którą sprawował wiceprezydent) i wymiaru sprawiedliwości omawiana konstytucja ustanowiła władzę wyborczą. Według konstytucji tę czwartą władzę tworzone w ten sposób, iż stu uprawnionych do głosowania obywateli miaowało jednego elektora. Elektorzy tworzyli korpus wyborczy na czteroletnią kadencję. Sprawując odrębną władzę zbierali się corocznie w sześć pierwszych dni kwietnia w stolicach poszczególnych prowincji kraju. Do uprawnień omawianego korpusu należało w szczególności sporządzanie i przedstawianie listy trzech konkurujących kandydatów na członków władzy ustawodawczej, sędziów okręgowych i niższych instancji, prefektów departamentów i innych urzędników szczebla prowincjonalnego.

Władzę ustawodawczą tworzyły trzy izby: cenzorów, trybunów i senatorów. Członkowie pierwszej sprawowali funkcje dożywotnio, trybunów powoływano na czteroletnią kadencję i wymieniano ich co dwa lata w połowie. Senat natomiast wybierany był na okres ośmiu lat, zmieniając pięćdziesiąt procent swych członków co cztery lata. Izba Cenzorów czuwała nad realizacją i przestrzeganiem przez rząd konstytucji ustaw, porozumień publicznych, oskarżała egzekutywę przed Senatem w związku z naruszeniem wymienionych aktów oraz występowała z wnioskiem do Senatu, jeśli wymagało tego pilnie „zdrowie republiki”, o zawieszenie wiceprezydenta i ministrów. W razie zdrady, wymuszenia lub oczywistego naruszenia podstawowych ustaw państwowych Izba Cenzorów była wyłącznie uprawnionym organem do oskarżenia przed Senatem wiceprezydenta i ministrów. Izba Trybunów posiadała inicjatywę ustawodawczą w zakresie wyznaczenia podziału terytorialno-administracyjnego kraju, corocznego uchwalenia wymiaru podatków, określania wydatków publicznych, udzielenia władzy wykonawczej pełnomocnictw do negocjowania pożyczek i ściągania długu, stanowienia o wojnie i pokoju, decydowania o reformach wojskowo-finansowych, o zarobkach urzędników państwowych, o nadaniu obywatelstwa, o budowie dróg, szos, mostów, portów, budynków publicznych, przemysłowych. Do Senatu natomiast należało sporządzanie kodeksów w poszczególnych dziedzinach prawa, statutów regulujących sprawy Kościoła rzymskokatolickiego, wybór prefektów, sędziów okręgowych, gubernatorów, sędziów ziemskich i wszystkich niższych urzędników, wymiaru sprawiedliwości,

proponowanie Izbie Cenzorów list trzech kandydatów na członków Sądu Najwyższego, arcybiskupów, biskupów, kanoników i innych godności kapłańskich. Wspólnymi podstawowymi zadaniami trzech izb było potwierdzenie desygnowania kolejnych następnych dożywotnich prezydentów kraju, powołanie na wniosek głowy państwa wiceprezydenta republiki, wyznaczenie siedziby egzekutywy, rozstrzyganie o podstawach ewentualnego oskarżenia członków izb, wiceprezydenta i ministrów, uzupełnianie swego składu spośród kandydatów przedstawionych przez ciała wyborcze, udzielenie prezydentowi republiki nadzwyczajnych uprawnień w razie wojny lub wyjątkowego niebezpieczeństwa.

Ciekawe rozwiązanie ustrojowe przyjęła chilijska konstytucja z 29 XII 1823 r.¹⁸ Oprócz klasycznej triady władz przewidywała ona utworzenie tak zwanej Izby Narodowej. Ośmiu członków tego organu wybieranych było na lat osiem, spośród szczególnie zasłużonych mieszkańców stolicy. Corocznie jeden z członków Izby Narodowej był wymieniany przez losowanie. Członkiem Izby Narodowej mogła zostać tylko osoba, która umieszczona została w Publicznym Rejestrze Zasług Obywatelskich. Rejestr ten prowadził dziewięcioosobowy Senat Zachowawczy i Ustrojodawczy. Ten jednoizbowy parlament miał w szczególności za zadanie czuwanie nad moralnością publiczną. W związku w tym proponował kandydatów do Izby Narodowej spośród szczególnie zasłużonych jednostek znajdujących się we wspomnianym rejestrze. Izba Narodowa natomiast była organem powołanym do rozstrzygania ewentualnych sporów dotyczących ustaw między szefem władzy wykonawczej a Senatem. Zgodnie bowiem z konstytucją Najwyższy Dyrektor posiadał, w niektórych przypadkach, wyłączną inicjatywę ustawodawczą, a w sytuacjach wyjątkowych nawet prawo prowadzenia prawotwórczej działalności.

* * *

Przegląd konstytucyjnych systemów rządu Ameryki Łacińskiej dowodzi przede wszystkim, iż jego najbardziej rozpowszechniony rodzaj, jakim jest republika prezydencka, został poważnie zniekształcony. Włączenie do tego systemu przepisów o ścisłych związkach kierowników resortów z ciałem przedstawicielskim oraz o możliwości parlamentarnego kształtowania składu osobowego egzekutywy podważa tezę o nadrzędności władzy prezydenta na tym kontynencie. Poza tym przyznanie głowie państwa prawa rozwiązania kongresu narodowego oraz stanowienia norm powszechnie obowiązujących osłabia doniosłą rolę, jaką w prezydenckiej republice odgrywa najwyższy organ ustawodawczy. Współistnienie sprzecznych założeń w omawianym systemie rządu to najbardziej znamienna

¹⁸ Por. S. Collier, *Ideas and Politics of Chilean Independence 1808-1833*, Cambridge 1968, s. 264 i n.

cecha latynoamerykańskiego prezydencjalizmu. Nie jest więc przypadkiem, iż w literaturze politycznokonstytucyjnej spotyka się wyraźnie przeciwstawne określenia badanego ustroju, jak złagodzony prezydencjalizm czy dyktatura prezydenta, system prezydencki o podporządkowaniu parlamentarnym albo monarchia kadencyjna¹⁹. Ta kontradiktoryjność w charakterystyce jest rezultatem nadmiernego akcentowania jednej z wyróżnionych właściwości tego ustroju. Co do pozostałych systemów rządu należy zauważyć, iż nie znalazły one szerszego zastosowania na tym kontynencie. Ustrój parlamentarno-gabinetowy w całej historii Ameryki Łacińskiej wystąpił zaledwie pięciokrotnie. Urugwajskie 'colegiado' ma charakter raczej kuriozalny. Natomiast trzy pozostałe ustroje początkowego kształtowania się latynoamerykańskich instytucji narodowych mają jedynie walor historycznokonstytucyjny.

¹⁹ Por. inspirujące uwagi na ten temat wybitnego kolumbijskiego konstytucjonalisty C. Restrepo Piedrahita, *Imagen del Presidencialismo latinoamericano. El héroe del Barroco*, s. 1, 1983.

Parlament we współczesnej Ameryce Łacińskiej

[w:] Acta Universitatis Wratislaviensis No 1648, „Prawo” 1994, t. CCXXXVI, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 211-221

Zakończenie

Na zakończenie szczegółowych rozważań prawnoporównawczych nad parlamentami siedemnastu państw Ameryki Łacińskiej przedstawię kilka refleksji ogólnych oraz wiele dodatkowych ustaleń.

Współczesne latynoskie ciała przedstawicielskie są rezultatem niemal dwustuletniej ewolucji historycznej. Gdy na początku ubiegłego wieku latynoamerykańscy ustrojodawcy opracowywali systemy konstytucyjne swych krajów, opowiedzieli się za wzorcami podkreślającymi zwierzchnią pozycję parlamentu. Ówczesne ustawy zasadnicze wyraźnie podporządkowały egzekutywę ciału przedstawicielskiemu. Przejawem słabości władzy wykonawczej było np. przyjęcie zasady wyboru głowy państwa przez kongres narodowy. Umocnionej pozycji ustrojowej parlamentu odpowiadała też zmniejszona rola władzy sądowniczej. Żadna z pierwszych dziewiętnastowiecznych ustaw zasadniczych państw Latynoameryki nie przyznała sądom prawa niestosowania, nawet w konkretnych sprawach, aktów parlamentu w razie stwierdzenia ich sprzeczności z konstytucją. Stały wpływ na władzę wykonawczą, w okresie pozasesyjnym, zapewniały kongresom narodowym zapożyczone z hiszpańskiej tradycji ustrojowej komitety reprezentatywne ciał przedstawicielskich. Z czasem wprowadzono jednak niemal we wszystkich państwach kontynentu zasadę wyboru prezydenta republiki w akcie powszechnego głosowania oraz sądową kontrolę konstytucyjności ustaw. Mimo iż w toku ewolucji historycznej zmieniała się rola i kompetencje ogólnonarodowej instytucji przedstawicielskiej, ostała się ona jako ważki i trwały element zasady podziału władz przyjętej w państwach tego kontynentu od początku ich niezawisłości politycznej.

Latynoamerykański parlament funkcjonował i funkcjonuje w warunkach prezydenckiego systemu rządu. Jest to prezydencjalizm szczególnego rodzaju, określany tam niekiedy mianem złagodzonego. W odróżnieniu od ustroju politycznego USA, badany system prezydencki pozbawiony jest tak ważnych cech, jak niemożliwość obalenia przez ciało przedstawicielskie rządu, istnienie sekretarzy stanu całkowicie i wyłącznie podległych głowie państwa, wybór głowy państwa tylko w głosowaniu powszechnym, zakaz wstępu ministrów do parlamentu i ich udziału w obradach kongresu narodowego, brak obowiązku zdawania sprawy przez szefów resortów ze swojej działalności przed ciałem przedstawicielskim, niedopuszczalność ich interpelowania itp. Latynoskie systemy rządu przewidują przeciwne reguły, instytucje i rozwiązania. Liczba i natężenie tych odmiennych urządzeń jest różna w poszczególnych państwach latynoskich. Nie ma jednak ani jednego systemu rządu, który byłby identyczny z północnoamerykańskim wzorcem czy miałby wszystkie wymienione cechy. Do instytucji parlamentarno-gabinetowego ustroju szczególnie upowszechnionych na tym kontynencie należy odpowiedzialność polityczna członków rządu, wyodrębnienie się kolegiального organu wykonawczo-zarządzającego w postaci rady ministrów, możliwość łączenia funkcji szefa resortu z mandatem parlamentarnym, wydawanie przez egzekutywę rozporządzeń z mocą ustawy, prawo inicjatywy ustawodawczej prezydenta republiki, a nawet w dwóch państwach prawo rozwiązywania parlamentu (Paragwaj) lub jednej z jego izb (Peru) przez głowę państwa.

Parlamentaryzm dwuizbowy przeważający na tym kontynencie realizowany jest zarówno w postaci bikameralizmu państw unitarnych, jak i związkowych. W Ameryce Łacińskiej dominuje pierwszy z wymienionych rodzajów dwuizbowości. Tę wywodzącą się z angielskiej tradycji odmianę bikameralizmu cechuje współcześnie niedemokratyczny sposób desygnowania członków drugiej izby oraz mniejsze znaczenie kompetencji senatu w porównaniu z izbą niższą. Poza brytyjską Izbą Lordów, do której przynależność nie została oparta na głosowaniu powszechnym, współcześnie „arystokratyczny” sposób powoływania senatu odzwierciedla się w różnych formach. W Kolumbii prawem wybieralności do izby wyższej dysponują osoby, które oprócz spełnienia innych warunków pełniły uprzednio funkcje prezydenta lub wiceprezydenta republiki, ministra, lub należały do izby niższej bądź Rady Państwowej, czy sprawowały urząd szefa misji dyplomatycznej za granicą, gubernatora, wyższego sędziego, prokuratora generalnego kraju, prezesa NIK, profesora uniwersytetu z pięcioletnim stażem, albo wykonywały przez co najmniej pięć lat zawód wymagający posiadania dyplomu ukończenia uczelni uniwersyteckiej. W Wenezueli członkami izby wyższej są z urzędu eks-prezydenci republiki. W przeciwieństwie do wzorca

angielskiego omawiany bikameralizm latynoski opiera się na zasadzie równouprawnienia izb. Przewaga boliwijskiej Izby Deputowanych w zakresie wszczęcia rozpatrywania projektów finansowo-budżetowych i wojskowych mając pewne znaczenie jest względna, gdyż udział drugiej izby w dalszych etapach postępowania ustawodawczego nie jest ani wyłączony ani uszczuplony.

Drugi wzorzec bikameralizmu, występujący rzadziej w krajach Ameryki Łacińskiej, związany jest z federalną strukturą państwa. Zgodnie z tym modelem wywodzącym się z USA, istnieją dwie w zasadzie równoprawne o wyodrębnionych specyficznych kompetencjach izby. Izba niższa składa się z wybranych na dwa lata reprezentantów proporcjonalnie do liczby ludności. Senat natomiast, przez swój skład, zapewnia równe przedstawicielstwo każdemu stanowi. Członkowie tej izby wybierani są, po dwóch, na sześcioletnią kadencję, przy czym co dwa lata odnawia się jedna trzecia składu tego organu. Sposób realizacji tego modelu parlamentu dwuizbowego odbiega na badanym kontynencie od wzorca północnoamerykańskiego. Przede wszystkim należy zauważyć dłuższą kadencję latynoskich deputowanych i senatorów. Tylko członkowie wenezuelskiej izby wyższej są wybierani na krótszy okres niż ich północnoamerykańscy odpowiednicy. Najbardziej charakterystyczną cechą senatów Meksyku i Wenezueli jest wybór całego składu tego organu w jednorazowym akcie głosowania. Skład brazylijskiej izby wyższej odnawia się co cztery lata, na przemian, w jednej trzeciej i w dwóch trzecich członków. Podobnie jak w Kongresie Stanów Zjednoczonych do latynoskich izb wyższych należy również, jako własna samodzielna kompetencja, kreacja innych organów państwowych oraz sądenie w trybie procedury impeachmentu ich piastunów. Wszystkie izby niższe kontynentu – z wyjątkiem brazylijskiej – inicjują rozpatrywanie spraw budżetowo-podatkowych, mimo iż ten rodzaj uprawnień nie czyni ich jak meksykańską Izbę Deputowanych, organem wyłącznie upoważnionym do uchwalenia ustawy o wydatkach państwowych.

Godną uwagi regulacją jest monopolizacja procesów wyborczych przez partie polityczne. W Latynoameryce, bez wprowadzenia tzw. klauzul zaporowych osiąga się tą drogą podobne efekty. Stronnictwa polityczne, aby mogły zgłosić swych kandydatów na parlamentarzystów, muszą spełnić określone ustawowo wymogi. Dotyczą one w szczególności minimalnej liczby członków oraz podjęcia wskazanych działań organizacyjnych. Liczbę członków, którą musi wykazać się partia polityczna chcąc uczestniczyć w wyborach parlamentarnych, ustala się w liczbach bezwzględnych, przez podanie procentu tej liczby do liczby zarejestrowanych wyborców, bądź do liczby głosów oddanych w ostatnich wyborach powszechnych. Takiemu rozwiązaniu omawianej kwestii towarzyszy również obowiązek udowodnienia

przez stronnictwo polityczne przynależności do niego określonej liczby osób z różnych jednostek terytorialnych kraju. Od stronnictwa politycznego pragnącego ubiegać się o miejsce w parlamencie żąda się zwykle dowiedzenia przynależności kilkunastu tysięcy członków. W tych krajach, w których członkostwo partyjne ustalono na zaledwie trzy tysiące osób, liczba ich mieszkańców również nie jest wysoka. W Kostaryce członkowie partii politycznej muszą być ponadto mieszkańcami wszystkich czterdziestu dwóch dystryktów kraju. W Gwatemali cztery tysiące członków stronnictwa ubiegającego się o mandaty w Kongresie Republiki winno działać w co najmniej pięćdziesięciu organizacjach politycznych jednego z departamentów kraju. Innym ważkim rygiem jest przeprowadzenie określonej liczby zebrań członków danego stronnictwa w różnych częściach kraju oraz wyłonienie na tego rodzaju zgromadzeniach partyjnych organów kierowniczych poszczególnych jednostek administracyjnych kraju.

Oryginalnymi instytucjami Latynoameryki związanymi z przeprowadzeniem głosowania powszechnego są trybunały wyborcze. Zbudowane na zasadzie hierarchicznej – począwszy od najniższej jednostki podziału terytorialnego kraju do szczebla centralnego – są one kolegalnymi organami stałej wyspecjalizowanej służby publicznej, niezależnej pod względem finansowym od innych władz państwowych. Ich zadaniem jest przygotowanie, organizowanie, kierowanie i nadzór nad całokształtem działań wyborczych, łącznie z ostatecznym rozstrzygnięciem skarg i protestów wyborczych oraz oficjalne proklamowanie wyników głosowania. Zajmują się one również udzielaniem powszechnie obowiązującej wykładni wszystkich przepisów prawnych dotyczących wyborów, dokonują weryfikacji tego aktu, rejestracji partii politycznych i ich kandydatów, sporządzają spisy wyborców itp. Członkowie owych organów powoływani są przez władzę sądową bądź parlament. Organom tym podlegają wszystkie pozostałe instytucje zajmujące się wyborami, w szczególności, komisje wyborcze różnych szczebli. Omawiane organy, zwane często czwartą władzą, mają w swych krajach wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w sprawach należących do ich zakresu działania. Kongresy narodowe rozpatrując projekty regulacji prawnych dotyczących głosowań powszechnych obowiązane są do ich konsultowania z najwyższymi trybunałami wyborczymi. Nieuwzględnienie opinii tego organu powoduje, np. w Kostaryce, obowiązek uchwalenia spornej ustawy kwalifikowaną większością głosów. Na pół roku przed wyborami i po upływie czterech miesięcy po ich zakończeniu ustawy, wobec których Najwyższy Trybunał Wyborczy Kostaryki wyraził swój sprzeciw, nie mogą być w ogóle uchwalone.

Prawne podstawy organizacji i działania parlamentów Latynoameryki zawierają, w znacznym stopniu, konstytucje poszczególnych krajów. Ustawy zasadnicze tych państw są obszernymi aktami, zwykle o kilkakrotnie większej liczbie przepisów niż ich zachodnioeuropejskie odpowiedniki. Na przykład konstytucja Brazylii z 5 X 1988 r. ma osiem razy więcej słów niż obowiązująca ustawa zasadnicza Francji, podczas gdy meksykańska konstytucja z 1917 r. należy do najdłuższych aktów tego rodzaju w świecie. Również regulacje dotyczące ogólnonarodowych instytucji przedstawicielskich są obszernymi częściami omawianych dokumentów. Umieszczone zawsze w drugiej części konstytucji, zwanej organiczną, przepisy o parlamencie znajdują się na początku norm dotyczących władz państwowych. Najobszerniejszym fragmentem tych regulacji są normy wyznaczające kompetencję ogólnopaństwowych ciał przedstawicielskich. Tak na przykład art. 205 konstytucji Hondurasu wylicza w czterdziestu pięciu punktach poszczególne uprawnienia jednoizbowego Kongresu Narodowego. Równie analitycznymi są w konstytucjach Latynoameryki normy regulujące wewnętrzną organizację ciała przedstawicielskiego, postępowanie z projektami ustaw oraz dotyczące budżetu.

Syntetycznymi aktami nie są też regulaminy parlamentarne ciał przedstawicielskich Latynoameryki. Badane normy wewnętrzne mają w większości krajów formę ustawy organicznej lub innego aktu wymagającego dla swego uchwalenia lub zmiany kwalifikowanej liczby głosów w parlamencie. Są one jednolitymi aktami podzielonymi na rozdziały, tytuły, działy, sekcje, podsekcje, a artykuły na paragrafy, punkty i ewentualnie podpunkty. Normują one, w szczególności prawa i obowiązki reprezentanta, wewnętrzną strukturę organów parlamentu, w tym ich kompetencje, postępowanie w sprawach oraz przepisy dyscyplinarno-porządkowe. Oprócz tych wspólnych i podstawowych składników treści regulaminu, akty te mogły ustanawiać w odrębnych rozdziałach czy tytułach, zasady swego obowiązywania lub zmiany ceremoniału stosowanego w określonych sytuacjach, trybu pracy biblioteki (archiwum) parlamentarnego, wydawania i upowszechniania oficjalnych publikacji izb, sprawy ich wewnętrznej administracji oraz gospodarczo-finansowe. Najbardziej charakterystyczną cechą regulaminów wewnętrznych ogólnonarodowych ciał przedstawicielskich Latynoameryki są długoterminowe okresy ich obowiązywania. W większości badanych parlamentów nie zmieniły się one podczas kadencji. Wiele z regulaminów obowiązywało pod rządami różnych konstytucji, a kilka pochodziło nawet z ubiegłego wieku. Zarówno przepisy konstytucyjne, jak i regulaminowe wydatnie wzmacniają autonomię, a przede wszystkim przywileje parlamentarne całego ciała przedstawicielskiego i poszczególnych jego członków.

Charakterystyczną cechą parlamentu państw Latynoameryki jest jego podział organizacyjno-kompetencyjny na wiele wyodrębnionych ciał przedstawicielskich. Oprócz zróżnicowania na dwie oddzielne izby, wyraźnie inną strukturą w ramach bikameralnej instytucji ustawodawczej jest walne zebranie izb. Najbardziej rozpowszechnionym uprawnieniem zastrzeżonym dla tej formy organizacji parlamentu jest przyjmowanie przysięgi od nowo wybranego prezydenta republiki i wprowadzenie go na urząd. Inną ich wyłączną kompetencją jest wybór głowy państwa w przewidzianych nadzwyczajnych przypadkach oraz obalanie weta prezydenta. Połowa latynoskich walnych zgromadzeń izb parlamentu jest władna zmienić konstytucję bądź stwierdzić konieczność jej reformy. Liczba konstytucyjnie obligatoryjnych wspólnych zebrań izb jest różna w poszczególnych krajach, jednak w żadnym z nich nie przekracza, jak w Wenezueli, dwudziestu trzech. Wspólnym obradom izb przewodniczy marszałek senatu, a podstawą procedowania jest własny regulamin.

Inną wyodrębnioną strukturą zarówno jednoizbowego, jak i dwuizbowego kongresu narodowego są ich komitety reprezentatywne. Te kolegialne organy parlamentarne istniejące w większości krajów kontynentu powołuje się najczęściej na jeden rok. Liczą one od pięciu do trzydziestu członków i odzwierciedlają układ partyjno-polityczny ogólnopaństwowych instytucji przedstawicielskich. W komitetach dwuizbowych parlamentów przeważa liczba deputowanych nad senatorami. Oprócz parlamentarzystów wybranych przez ciała przedstawicielskie do większości tych komitetów wchodzi osoby pełniące określone funkcje kierownicze w kongresach narodowych, jak marszałkowie, sekretarze czy tzw. senator większości w Urugwaju bądź, jak w Boliwii, wiceprezydent republiki. Osoby te, z wyjątkiem sekretarzy parlamentarnych, kierują komitetami, które powoływane są przede wszystkim na okresy pozasesyjne. Nie przerywają jednak ich pracy nadzwyczajne obrady parlamentu. Podstawowym zadaniem tych instytucji jest stanie na straży prerogatyw ciał przedstawicielskich we wspomnianych okresach, zachowanie ciągłości w realizacji funkcji ogólnonarodowych organów przedstawicielskich oraz czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji, ustaw czy gwarancji obywatelskich. W celu realizacji tej ostatniej funkcji większość komitetów reprezentatywnych podejmuje określone środki. Na ogół nie są one tak drastyczne jak podejmowane przez brazylijski komitet reprezentatywny, który może nawet zawiesić obowiązywanie aktu normatywnego egzekutywy w razie stwierdzenia przekroczenia kompetencji prawotwórczej bądź delegacji ustawodawczej. Ważkim uprawnieniem większości omawianych komitetów jest też prawo zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu.

W dwóch krajach Ameryki Łacińskiej komisje parlamentarne mogą samodzielnie uchylać ustawy. Największe uprawnienia w tym zakresie mają komisje Kongresu Narodowego Ekwadoru – tzw. plenum czterech corocznie powoływanych komisji ustawodawczych jest organem równoprawnym Kongresowi Narodowemu w dziedzinie ustawodawstwa. Jedynym poważniejszym ograniczeniem tych komisji jest niemożliwość uchwalenia przez nie, podczas zwyczajnej sesji parlamentu, ustawy lub kodyfikacji. Zakaz ten jednak z uwagi na zaledwie dwumiesięczny okres corocznej sesji zwyczajnej ma niewielkie znaczenie. Skromniejszymi uprawnieniami ustawodawczymi dysponują komisje brazylijskiego Kongresu Narodowego. Z zakresu działania komisji parlamentarnych tego kraju wyłączono wiele kategorii spraw oraz uzależniono samodzielne uchwalenie ustawy od braku sprzeciwu wobec jej projektu przez jedną dziesiątą deputowanych lub senatorów.

W odróżnieniu od angielskiej i północnoamerykańskiej tradycji parlamentarnej w ciałach przedstawicielskich Latynoameryki istnieją kolegialne kierownictwa. Liczą one od czternastu do trzech osób. Prócz marszałków i wicemarszałków izb w skład liczniejszych prezydium wchodzi inni reprezentanci wybrani w charakterze sekretarzy parlamentu, skarbników izby itp. Najbardziej charakterystyczną cechą tych instytucji są krótkie kadencje, na które powoływano ich piastunów. Zwykle nie przekraczają one jednego roku. Ponowny wybór dotychczasowego członka prezydium parlamentu jest utrudniony albo w ogóle zakazany. Osoby wchodzące w skład tych organów wybierane są jawnie, bezwzględną większością głosów, i oddzielnie co do poszczególnych kandydatur. Obok prezydium parlamentu istnieje też instytucja marszałka. W niektórych kongresach narodowych rola tych monokratycznych organów kierowniczych nie jest ograniczona tylko do przewodniczenia obradom parlamentu. Marszałkowie mogą ustalić porządek dzienny izby, mianować komisje parlamentarne albo zarządzić odbycie nadzwyczajnych posiedzeń plenarnych. Prezydium w tych organach ustawodawczych urzeczywistniają jedynie zadania o charakterze pomocniczym w zakresie funkcjonowania i organizacji pracy aparatu administracyjnego zgromadzeń oraz zawiadują sprawami finansowo-budżetowymi oraz wewnętrznoporządkowymi instytucji przedstawicielskich.

W przeciwieństwie do względnie szczegółowego unormowania pozycji prawnej prezydium i marszałka, działalność partii politycznych w parlamentach Latynoameryki nie doczekała się obszernych regulacji. O roli i uprawnieniach frakcji w ogólnopaństwowych ciałach przedstawicielskich kontynentu można się dowiedzieć z niewielkich wzmianek na ich temat zawartych w regulaminach. Dotyczą one najczęściej obowiązku uwzględnienia siły danego stronnictwa przy powoływaniu

organów parlamentu. Minimalne wymogi co do liczby członków uprawnionych do utworzenia klubu parlamentarnego obowiązują tylko w czterech latynoskich zgromadzeniach ustawodawczych. Również zaledwie w takiej samej liczbie zgromadzeń ich wewnętrzne przepisy normują strukturę frakcji parlamentarnych. W ośmiu parlamentach regulaminy pomijają milczeniem taką formę organizacji posłów. Podstawowym celem tych regulacji jest zapewnienie jedności działania klubom oraz ewentualne odzwierciedlenie odmiennych stanowisk w ramach jednej frakcji. W parlamentach, w których dokonano instytucjonalizacji klubów stronnictw politycznych, zastrzega się na ich rzecz decyzje co do nadzwyczajnego czy tajnego posiedzenia izby, przedłużenia obrad plenarnych, ustalenia składu osobowego komisji, porządku dziennego czy nawet jak w Wenezueli przewodniczenia komisji całej izby.

W odróżnieniu od klasycznej francuskiej koncepcji ciała przedstawicielskiego o nieograniczonym zakresie działania, latynoamerykańskie parlamenty mają ściśle określone i ograniczone kompetencje. Takie ujęcie uprawnień kongresów narodowych na tym kontynencie nie ma też związku ze znany z konstytucji V Republiki Francuskiej podziałem materii ustawodawczej parlamentu i reglamentacyjnej rządu. Parlament Francji, w wymienionych w ustawie zasadniczej dziedzinach, ustala tylko reguły bądź zasady fundamentalne. Ciała przedstawicielskie Latynoameryki, podobnie jak Kongres Stanów Zjednoczonych, posiadają określone kompetencje szczegółowe. Ogólnonarodowa reprezentacja kontynentu nie tylko ustala np. założenia polityki celno-podatkowej, lecz również wyznacza konkretne wielkości tych obowiązkowych danin państwowych. W związku z tym, organy egzekutywy zajmują się tylko ściąganiem określonych przez parlament stawek importowo-eksportowych, podatków itp.

Również wypracowane w niemieckiej nauce pojęcie wyłączności ustawy nie jest znane w Latynoameryce. Przedmiotem ustaw uchwalanych przez ciała przedstawicielskie tego kontynentu mogą być kwestie o wielkim znaczeniu dla wolności i własności obywatela, w tym problematyka działalności usługowej administracji czy sytuacji osób pozostających w szczególnym stosunku podporządkowania wobec państwa, jak również drobne sprawy dotyczące statusu jednostki lub wybranych kategorii obywateli. Ustawy wydawane w Latynoameryce nie znają też granicy między sprawami prywatnymi a publicznymi. Ich treścią mogą być zarówno generalne regulacje stosunków społecznych, jak i indywidualne sytuacje nie znajdujące rozwiązania w ogólnych normach prawnych. Podstawą ich wydania jest kompetencja kongresu narodowego wynikająca z przepisów konstytucji. Niezależnie od tego czy projekt ustawy ma walor ogólnospołeczny, czy jednostkowy, postępowanie legislacyjne dla obu kategorii aktów jest identyczne.

Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, kongresy narodowe Ameryki Łacińskiej nie uchwalają tylko jednego rodzaju aktu powszechnie obowiązującego. Oprócz ustawy zwykłej parlamenty tego kontynentu wydają ustawy organiczne, uchwały-ustawy (rezolucje ustawodawcze), dekrety lub rozporządzenia „o mocy ustawy”. Tak jak ustawa, tak i pozostałe źródła prawa różnią się od swych wzorców, choć często nazywają się identycznie jak w Europie. W przeciwieństwie do francuskiej koncepcji ustawy organicznej jako aktu pośredniego między konstytucją a ustawą zwykłą – uściślającego organizację i funkcjonowanie władz publicznych – latynoska wersja ustawy organicznej nie jest wyrazem stosunku hierarchicznego między tym aktem a ustawą zwykłą. Z punktu widzenia treści, omawiane akty mają jedynie różne sfery swego materialnego działania.

Trudno jest określić pojęcie uchwały jako drugiego rodzaju aktu normatywnego parlamentu rangi ustawowej. Kostarykański parlament może urzeczywistniać ponad połowę spośród swych dwudziestu czterech wyłącznych uprawnień tylko w formie uchwały. W Brazylii ten rodzaj aktu dopuszczalny jest tylko wtedy, gdy ustawa zasadnicza lub regulamin uznają go w takim charakterze. Peruwiański organ przedstawicielski oprócz „klasycznych” uchwał w sprawach proceduralno-regulaminowych podejmuje tzw. rezolucje ustawodawcze. Jeszcze trudniej znaleźć wspólne cechy dla dekretów wydawanych przez parlamenty Ameryki Łacińskiej. W Ekwadorze i w Meksyku podlegają one sankcji głowy państwa, podczas gdy w Brazylii przeciwnie, prezydent republiki nie może założyć wobec nich weta. Przedmiotem tych aktów jest np. ratyfikacja umowy międzynarodowej lub udzielenie upoważnienia prezydentowi republiki do wypowiedzenia wojny bądź zawarcia pokoju.

Oryginalnym urządzeniem latynoamerykańskiego prawa parlamentarnego jest istnienie oprócz prezydenckiego weta wobec całej ustawy uchwalonej przez ciało przedstawicielskie możliwości częściowego sprzeciwu głowy państwa wobec takiego aktu. Stosowanie instytucji weta częściowego powoduje, w szczególności, szybsze wejście w życie nie kwestionowanych przez głowę państwa fragmentów projektu ustawy oraz nie wymaga zebrania tak dużej liczby głosów w parlamencie, jaka jest niezbędna w celu przewyciężenia sprzeciwu prezydenta republiki założonego wobec całego aktu prawnego ciała przedstawicielskiego. Poza tym weto częściowe jest w procedurze ustawodawczej tych krajów najprostszym i najlepszym sposobem korygowania błędów i nieścisłości w uchwalanych aktach, a nawet w ogóle polepszenia jakości ustawodawstwa. Nie można tutaj również pominąć politycznych zalet tego rodzaju sprzeciwu ustawodawczego głowy państwa polegających, w szczególności, na ułatwieniu wzajemnych ustępstw i łagodzeniu konfliktów między władzą wykonawczą a ustawodawczą.

Funkcjonowanie ciał przedstawicielskich kontynentu opiera się na tradycyjnych zasadach prawa parlamentarnego. W sposobie działania latynoskich zgromadzeń ustawodawczych odzwierciedlają się w niewielkim stopniu reguły zrationalizowanego parlamentaryzmu. Kongresy narodowe Latynoameryki nie znają więc takich mechanizmów ograniczania ich suwerenności, jak zwołanie, przedłużanie, skracanie sesji według swego uznania przez egzekutywę, wpływanie na porządek dzienny przez rząd, „debata organizowana”, możliwość sprzeciwienia się przez władzę wykonawczą określonym poprawkom poselskim czy konstruktywne wotum nieufności. Przestrzegając rytmiczności i stałych reguł procedowania parlamenty badanego kontynentu pracują w sesji przez co najmniej cztery dni tygodnia według określonego w regulaminie schematu. Posiedzenia ich dzielą się na pięć podstawowych części. Mają one określony maksymalny czas trwania i odbywają się o ustalonej porze dnia. Zebrania parlamentarne toczą się w sposób ciągły, z wyłączeniem przerw. Rozpoczęcie z opóźnieniem posiedzenia powoduje dodanie do wyznaczonego okresu trwania tego nie wykorzystanego czasu. Jeżeli porządek dzienny nie jest wyczerpany, posiedzenie może być przedłużone tylko o regulaminowo ustalony okres. Nie załatwione sprawy rozpatrywane są na następnym posiedzeniu w ustalonym z góry porządku, z najmniejszym uszczerbkiem dla przebiegu tych kolejnych obrad.

Innym wyrazem przestrzegania liberalnych kanonów parlamentarnych jest daleko posunięte podkreślenie indywidualnego statusu reprezentantów do latynoskich ciał przedstawicielskich. Znajduje ono wyraz nie tylko w mandacie wolnym deputowanych i senatorów, ale przede wszystkim w znacznej liczbie uprawnień, które mogą oni samodzielnie realizować bez udziału, poparcia czy przyzwolenia innych organów lub parlamentarzystów. W prawie wszystkich zgromadzeniach przedstawicielskich Latynoameryki do wniesienia projektu ustawy wystarczający jest podpis jednego reprezentanta. Niemal nie ograniczone zarówno co do formy, jak i treści prawo zgłaszania poprawek wzmacnia dodatkowo to ważne uprawnienie deputowanego lub senatora. Większość wniosków formalnych również ma charakter indywidualny. Do najbardziej rozpowszechnionych przywilejów i wniosków tego rodzaju należy bezwarunkowe prawo parlamentarzysty do udziału w pracach komisji, których nie jest on członkiem, do skutecznego doprowadzenia do głosowania nad dyskutowaną sprawą częściami, do odnotowania w oficjalnym sprawozdaniu z posiedzenia ciała przedstawicielskiego sposobu swego głosowania czy do spowodowania reasumpcji głosowania. Dodać do tego należy także prawo latynoskich reprezentantów do przemówień, zwykle dłuższych od wystąpień przyjętych w parlamentach innych części świata. W niemal połowie latynoamerykańskich

kongresów narodowych obowiązują parlamentarzystę limity albo co do liczby wystąpień bez ograniczeń czasowych, albo na odwrót – z ograniczeniami czasowymi, ale bez określenia liczby dopuszczalnych przemówień.

Kontrolnej funkcji kongresów narodowych Latynoameryki nie są właściwe takie jej formy parlamentarne, jak zapytania czy interpelacje do członków rządu bądź uchwalenie wotum nieufności wobec egzekutywy. Najbardziej rozpowszechnionymi sposobami realizacji funkcji kontrolnej jest wysłuchiwanie oręddzi prezydenta republiki, wystąpień prezesów najwyższych izb kontroli, powoływanie parlamentarnych komisji śledczych czy stosowanie łączącej się z uprawnieniami kreacyjnymi ciał przedstawicielskich instytucji impeachmentu. Niedorozwój tej funkcji kongresów narodowych kontynentu kompensują częściowo inne uprawnienia zbliżone lub związane z kontrolą bądź nadzorem. Tego rodzaju aktywność parlamentu, prócz wspomnianej funkcji kształtowania składu osobowego organów państwowych w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej przejawia się, w dużym stopniu, w konwalidującej działalności parlamentów Ameryki Łacińskiej. Kongresy narodowe włączając do porządku prawnego rozporządzenia z mocą ustawy, umowy międzynarodowe lub inne akty władzy wykonawczej sprawdzały je także.

Najmniej znaczący jest udział parlamentów Ameryki Łacińskiej w kształtowaniu finansów publicznych. Niemal połowa ciał przedstawicielskich kontynentu pozbawiona jest wyłącznego prawa do corocznego uchwalania budżetu państwa. W ponad połowie krajów kontynentu preliminarz obowiązkowo uwzględnia stałe, procentowo określone wydatki na wskazane w konstytucji cele. Najpoważniejszym ograniczeniem uprawnień budżetowych przeważającej większości latynoamerykańskich parlamentów jest konstytucyjna możliwość dokonywania zmian w tym akcie finansowym po jego uchwaleniu. Pozaparlamentarne organy mogą nie tylko przeznaczyć na inne cele przyznane środki, ale nawet dokonać nowych wydatków nie przewidzianych w ustawie budżetowej.

Podsumowując moje badania nad parlamentami Ameryki Łacińskiej stwierdzam przede wszystkim, iż ciała przedstawicielskie tego kontynentu nie przeszły racjonalizujących przekształceń, które były udziałem ich europejskich odpowiedników po I wojnie światowej. Zmierzające do usprawnienia działalności organów ustawodawczych naszego kontynentu reformy nie uchroniły ich jednak od głębokiego kryzysu. Wyjściem z niego nie może być więc dalsze ograniczenie suwerenności instytucji przedstawicielskich, lecz przeciwnie, rozwój demokratycznych procedur i mechanizmów. Doświadczenie Ameryki Łacińskiej pokazuje pewne kierunki takiej ewolucji: szeroki krąg podmiotów inicjatywy ustawodawczej; prawie nieograniczone prawo reprezentantów do modyfikowania wniesionych przedłożeń

prawotwórczych; stała rotacja członków wewnętrznych organów przedstawicielskich; kwalifikowane kworum przy podejmowaniu wielu decyzji; rozbudowany system indywidualnie urzeczywistnianych wniosków formalnych; przyznanie parlamentom dużej liczby konkretnych i rozstrzygających o żywotnych problemach obywateli kompetencji. Inny rozwój ciał przedstawicielskich jest zresztą trudny do wyobrażenia. Wzrostowi indywidualnej ochrony praw człowieka nie może towarzyszyć uszczuplenie uprawnień parlamentarzystów w ich stanowieniu. Temu celowi nie służy na pewno ani „sądowe” ustalanie ich organizacji, ani „rządowe” wymuszanie tempa pracy. Każdorazowe oczekiwanie efektywnego działania od kilkusetosobowego gremium jest zresztą nie do pogodzenia z pluralistyczną i deliberującą naturą tego rodzaju ciał.

System rządu w projekcie konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*

[w:] „Państwo i Prawo” 1996, R. 51, z. 11 (609), Polska Akademia Nauk. Komitet Nauk Prawnych, s. 3-15

I. W teorii prawa konstytucyjnego znane są dwa podstawowe systemy rządu: prezydencki i parlamentarny. Oprócz tego wyróżnia ona pośrednie systemy rządów jak półprezydencki czy półparlamentarny, a nawet ich dalsze odmiany jak prezydencjalistyczny (w Ameryce Łacińskiej) czy kanclerski (w Niemczech). Poza tym występują też inne systemy rządów nie mieszczące się w tych klasyfikacjach, jak ustrój dyrektorialny Szwajcarii, monarchiczny wielu krajów arabskich czy dotychczas istniejące „demokracje ludowe” państw byłego obozu socjalistycznego.

Projekt konstytucji RP wyraźnie przyjął parlamentarny sposób sprawowania władzy. Istotą takiej formy politycznej jest wspólne kierowanie sprawami państwa przez parlament i przez prezydenta republiki, który urzeczywistnia to za pośrednictwem gabinetu odpowiedzialnego przed tym zgromadzeniem przedstawicielskim. We wzorcowym systemie parlamentarnym władza wykonawcza jest dwuczłonowa. W jej skład wchodzi głowa państwa (prezydent republiki) oraz szef rządu (przewodniczący rady ministrów). Między władzami, w szczególności między egzekutywą a legislatywą, istnieje współpraca. Prezydent otwiera i zamyka sesje parlamentu. Rząd winien cieszyć się poparciem zgromadzenia przedstawicielskiego. Władza wykonawcza i ustawodawcza mogą na siebie oddziaływać. Posłowie opozycji mogą obalić rząd, a rząd może rozwiązać izbę (izby). W parlamentarnym

* Podstawą artykułu jest wersja projektu konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej KKZN) z 19 VI 1996, por. dodatek do „Rzeczpospolitej” z 21 VI 1996.

systemie rządu ministrowie są pełnoprawnymi członkami rządu. Znajduje to wyraz zwłaszcza w kontrasygnacie¹.

Rozpatrując z punktu widzenia przedstawionych założeń klasyfikacyjnych ustroj zakreślony w projekcie konstytucji, należy zauważyć, iż odpowiada on generalnie parlamentarnej formie sprawowania władzy. Obok Prezydenta RP istnieje Prezes Rady Ministrów. Rząd sprawując władzę musi cieszyć się zaufaniem posłów. Głowa państwa zwołuje pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu i Senatu. Prezydent może rozwiązać obie izby, a Sejm może wyrazić Radzie Ministrów wotum nieufności. Według art. 140 projektu konstytucji, szef resortu ponosi „odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do kompetencji jego urzędu lub powierzone mu przez Prezesa Rady Ministrów”.

Mimo tej zasadniczej zbieżności, przyjęta w projekcie konstytucji odmiana rządów gabinetowych odstaje od modelu parlamentarnego w wielu ważkich punktach. Przede wszystkim należy zauważyć, iż ministrowie nie są pełnoprawnymi członkami rządu. Nie mają w szczególności prawa kontrasygnowania aktów urzędowych Prezydenta. Ponadto, ze względu na brak ustawowego określenia zakresu działania resortu, nie mają oni trwałej gwarancji samodzielnego kierowania swym działem administracji rządowej². Możliwość swobodnego powołania przez premiera tak zwanych ministrów bez teki oraz zlecania dotychczasowym nowych zadań podkreśla dodatkowo ich większą zależność od szefa gabinetu w porównaniu do klasycznej formuły tego rodzaju rządu. Również ograniczone są środki wzajemnego oddziaływania władz na siebie. Prezydent może rozwiązać parlament jedynie w wypadkach określonych konstytucją. Organ przedstawicielski może obalić rząd tylko w trybie tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Tak poważne odstępstwa od parlamentarnej formy nakazują zastanowić się nad rodzajem ustalonego w projekcie sposobu sprawowania władzy.

II. Jedno czy dwuczłonowa władza wykonawcza?

We wzorcowym ustroju parlamentarnym władza wykonawcza składa się z dwóch członów: głowy państwa i szefa rządu³. Z punktu widzenia genetycznego, organizacyjnego i funkcjonalnego projekt konstytucji przeczy temu założeniu.

¹ Por. G. Burdeau: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1980, s. 160 i n.

² Tutaj pozwoliłem sobie na „uprzedzenie” treści przyszłej konstytucji RP w stosunku do jej projektu z 19 VI 1996, gdyż nie wyobrażam sobie innej decyzji KKZN w tym zakresie po przeprowadzeniu reformy centrum rządu w drugiej połowie 1996. Por. przyp. 7.

³ G. Burdeau, jw., s. 169; M. Prélôt: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1972, s. 402, *passim*.

Pozycję głowy państwa umacnia w tym układzie władzy jej wybór w głosowaniu powszechnym. Pominięcie parlamentu przy powoływaniu Prezydenta RP uniezależnia go od pozostałych władz, w tym również od szefa rządu. Suwerenny charakter ustrojowy głowy państwa podkreśla dodatkowo przewidziana konstytucyjnie możliwość jego wyboru w dwóch kolejkach głosowania. Gdyby do wyboru Prezydenta w pierwszej turze wystarczyła względna większość głosów, jego pozycja konstytucyjna byłaby słabsza. Głowa państwa nie mogłaby rościć pretensji do poparcia jej przez większość obywateli. Odrębność ustrojową Prezydenta RP podkreśla ponadto jego dłuższa od parlamentu kadencja. Przedłużony okres pełnomocnictw stwarza również lepsze warunki pełnienia przez niego roli gwaranta ciągłości władzy⁴.

Jedynym organizacyjnym elementem łączącym Prezydenta z egzekutywą jest Rada Gabinetowa. Jest to Rada Ministrów pod przewodnictwem głowy państwa. Nie ma ona cech rządu, gdyż nie może wykonywać konstytucyjnych uprawnień Rady Ministrów. Prezydent może zwoływać Radę Gabinetową dla omówienia bliżej nie określonych spraw szczególnej wagi. Rada jest tylko organem doradczym Prezydenta zbierającym się w wyjątkowych okolicznościach. Ponieważ nie podejmuje ona żadnych konkretnych decyzji, ma charakter swego rodzaju „klubu dyskusyjnego” o niewielkiej przydatności ustrojowej. Jak zauważono podczas prac nad konstytucją, za „ustalenia” podjęte w trakcie posiedzeń Rady Gabinetowej odpowiedzialność ponosi rząd⁵. Utworzenie tego rodzaju organu ma na celu wykluczenie sytuacji, „w której prezydent mógłby zostać premierem”⁶. Funkcjonowanie Rady spowoduje dodatkowe zamieszanie w sferze organizacji państwa: na dwa zazębiające się zespoły organizacyjne – rząd i Prezydent RP – nałoży się nowa instytucja w sferze władzy wykonawczej. Jej istnienie bez stanowczych kompetencji wydaje się zbędne.

1. *Rząd i prezes Rady Ministrów.* Projekt konstytucji wyznacza rządowi i prezesowi RM dużą rolę w ramach szeroko pojmowanej władzy wykonawczej. RM ma być głównym organem administracji państwowej. Premier nie jest w rządzie jedynie

⁴ Był to tzw. piąty punkt katalogu (dylematu) rozpatrywanego 25 I 1995 przez KKZN: czy pozycja Prezydenta ma być określona jako „gwarant ciągłości władzy wykonawczej” czy jako organ stojący na czele tej władzy i sprawujący ją bezpośrednio lub za pośrednictwem rządu – Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: Biuletyn KKZN) nr XII, s. 30. W głosowaniu nad tym dylematem za propozycją Prezydenta jako „gwaranta ciągłości władzy” oddano 40 głosów, za propozycją Prezydenta stojącego na czele władzy wykonawczej – 3 głosy (tamże, s. 62). Trudno ustalić kto podjął decyzję o zrezygnowaniu w pierwszej formule z przymiotnika „wykonawczej”, tym bardziej że podczas posiedzenia KKZN w dniu 31 V 1995 część członków Komisji miała w dalszym ciągu wersję artykułu z wyrazem „wykonawczej” (por. Biuletyn KKZN nr XX, s. 69). Nie trzeba dodawać, iż nowa charakterystyka Prezydenta RP jako „gwaranta ciągłości władzy” nie usunęła wątpliwości co do tej formuły (tamże, s. 69 i n.).

⁵ Biuletyn KKZN nr X, s. 214.

⁶ Tamże, s. 214.

primus inter pares. Do zakresu działania rządu należy nie tylko całość wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa, spraw administracji i finansów publicznych, obrony narodowej, ale także samodzielne określenie swojej organizacji i trybu pracy. RM nie ma jednak prawa do wydawania aktów o mocy ustawy ani do samoistnego normotwórstwa. Organ ten w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień może wydawać tylko jeden rodzaj aktu powszechnie obowiązującego – rozporządzenia.

Prezes RM nie tylko reprezentuje rząd na zewnątrz, kieruje jego pracami, koordynuje i kontroluje pracę ministrów oraz wydaje rozporządzenia, ale przede wszystkim ma cztery ważne kompetencje: ustalanie zasad realizacji polityki państwa prowadzonej przez RM, powołanie i odwołanie na zasadzie wyłączności ministra, określanie zakresu działania szefa resortu oraz wyznaczanie mu zadań, a także sprawowanie w granicach i w formach określonych w konstytucji i ustawach nadzoru nad samorządem terytorialnym. Pomijając ostatnią kompetencję, należy zauważyć, iż w ten sposób w nowym ustroju szef rządu zastąpi – w płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej – głowę państwa. Ośrodkiem władzy państwowej będzie prezes RM z podległym mu rządem⁷. Projektowany kształt ustrojowy władzy wykonawczej wykazuje jednak pewne niekonsekwencje, a nawet wady.

Z proponowanej konstytucyjnej konstrukcji wynika, że w organizacji i funkcjonowaniu rządu obowiązywać będą zasady kolegiałności i monokratyzmu. Art. 129 nowej konstytucji mocno podkreśla normę zespołowego działania gabinetu gabinetu stwierdzając, iż RM prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, kieruje administracją rządową, koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej. Z drugiej strony, szef rządu nie tylko ustala zasady realizacji tej polityki, koordynuje i kontroluje pracę ministrów, ale również wyznacza członkom RM zadania.

Nie jest to szczęśliwe rozgraniczenie kompetencji między rządem a prezesem RM. Pojęcie „zasad realizacji polityki państwa” ustalanych przez premiera jest bardzo ogólnikowe i niejasne. Nie mają one na pewno charakteru „wytocznych polityki” wydawanych przez kanclerza Niemiec⁸. Są to zaledwie reguły postępowania służące

⁷ Nie czekając na zakończenie prac konstytucyjnych, parlament uchwalił 8 VIII 1996 jedenaście ustaw w tym jedną konstytucyjną o reformie Centrum Administracyjnego i Gospodarczego Rządu. T. Rabska, w artykule *Wokół reformy centrum gospodarczego i administracyjnego. Czy sprawa ma charakter wyłącznie polityczny* („Rzeczpospolita” z 10 VII 1995), ostro krytykuje sposób przeprowadzenia tych zmian, ze względu na ich głębokość i zasięg, zwłaszcza w sferze konstytucyjnej.

⁸ Podczas dyskusji w dniu 3 VII 1995 w KKZN nad omawianą formułą przeważało jej rozumienie jako ograniczonej do spraw organizacyjnych. Nie zyskała uznania członków Komisji bardziej prawniczo poprawna sugestia jej eksperta prof. K. Działochy głosząca, iż prezes RM ustala „sposób wykonywania polityki państwa” (Biuletyn KKZN nr XXII, s. 30-31).

lepszemu wcieleniu w życie bieżących posunięć politycznych rządu. Gdyby było inaczej, oznaczałoby to przejęcie przez szefa rządu kompetencji do podejmowania podstawowych rozstrzygnięć dotyczących „spraw polityki państwa”, które – jeśli nie są wyraźnie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego – należą do RM. Art. 132 projektu reguluje przede wszystkim proceduralne aspekty działalności RM.

Nie jest zbyt udane unormowanie przyszłej pozycji konstytucyjnoprawnej ministra. Przyjęcie zasady, iż zakres działania szefa resortu określa według swego uznania prezes RM oraz że koordynuje on i kontroluje stale jego pracę stawia pod znakiem zapytania możliwość pociągania do indywidualnej odpowiedzialności przed parlamentem członków rządu. Budzi też poważne wątpliwości brak zróżnicowania trybu składania wniosków i uchwalania wotum nieufności wobec poszczególnych szefów resortów w porównaniu do całej RM⁹. Identyczne surowe warunki pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej ministra i gabinetu *en bloc* – stworzone specjalnie dla ochrony rządu – uniemożliwią szerszą realizację tej formy kontroli Sejmu w razie potrzeby częściowej oceny jednego czy kilku resortów. Osłabienie odpowiedzialności parlamentarnej ministrów wzmoże jednocześnie ich większą podległość szefowi rządu. Przedstawiona regulacja położenia i kompetencji szefów resortów podkreśli jeszcze bardziej „prezydencjalistyczne” cechy funkcji premiera RP¹⁰.

2. *Prezydent a tworzenie rządu.* Projekt konstytucji przyznaje głowie państwa kompetencje w zakresie kształtowania składu RM. Uczestniczy on zarówno w powołaniu całego gabinetu, jak i jego poszczególnych członków.

Udział głowy państwa w częściowych rekonstrukcjach rządu ma charakter formalny. W art. 143 projektu mówi się, że zmiany w składzie RM dokonuje Prezydent „na wniosek” jej prezesa. Znacznie większy wpływ na powołanie rządu ma głowa państwa w razie powołania gabinetu *en bloc*. Konstytucja przewiduje pięć kolejno następujących po sobie procedur tworzenia rządu. W trzech z nich inicjatywa należy do głowy państwa, przy czym podczas pierwszego sposobu powołania RM udział Prezydenta jest znaczny. Stwierdzenie, że Prezydent RP desygnuje

⁹ Ustanowienie w art. 141 projektu konstytucji, oprócz odpowiedzialności indywidualnej członków RM, dodatkowo wotum nieufności wobec ministrów kłóci się z zasadą kolegalności gabinetu oraz z nową rolą premiera w tym zespole. Można się też w związku z tym zastanowić, czy wzorem innych państw – jeśli chce się zachować tę drugą instytucję – nie należałoby złagodzić jej konsekwencji redukując ją, jak niemieckie *Missbilligung*, do tzw. wniosków dezaprobaty czy nagany politycznej szefa resortu. Wówczas polityczna realizacja wniosku – w postaci odwołania ministra – zależałaby od uznania premiera. Unormowanie austriackie, z którego zdaje się czerpał natchnienie polski ustrojodawca, nie jest szczęśliwe, choćby dlatego, że w kraju tym konstytucja nie mówi o gabinecie.

¹⁰ Dodatkowym czynnikiem osłabiającym pozycję ministrów jest możliwość powołania wicepremierów (por. ust. 2 art. 131 projektu).

i powołuje prezesa RM wraz z proponowanym przez niego składem rządu oznacza zakończenie formowania gabinetu. W ciągu dwóch tygodni Sejm powinien wyrazić temu rządowi wotum zaufania. Mimo braku takiej uchwały, rząd może rozwijać swoją działalność¹¹. Jednocześnie konstytucja, nakładając na powołany w ten sposób rząd obowiązek przedstawienia w terminie 14 dni programu działania, wiąże Prezydenta z tą RM.

Jest to niewątpliwie próba wprowadzenia do polskiego prawa konstytucyjnego instytucji inwestytury. Polega ona jednak na uzależnieniu rozpoczęcia pracy przez rząd od uprzedniego pozytywnego przegłosowania składu gabinetu w parlamencie¹². Według projektu konstytucji (ust. 1 art. 136) rząd powołany przez Prezydenta już istnieje. Wyraża to niewątpliwie końcowa formuła tego ustępu mówiąca, iż głowa państwa odbiera od „desygnowanej i powołanej” przez siebie RM przysięgę. Ma tu zastosowanie zasada, według której utworzony rząd ma obowiązek stawienia się przed parlamentem w celu uzyskania aprobaty dla swego programu. Podaje się do dymisji tylko wtedy, gdy nie uzyska wotum zaufania. Jest to jednak przypadek obalenia przez parlament już funkcjonującej RM.

Gdyby nie doszło do utworzenia RM w opisanym trybie, inicjatywę przejmuje Sejm. Rola głowy państwa w sejmowej procedurze tworzenia egzekutywy jest formalna: powołanie rządu i odebranie od niego przysięgi. Niepowodzenie tego drugiego trybu przenosi inicjatywę na Prezydenta, a w razie jej fiaska ponownie na Sejm. Po niepowodzeniu tych dwóch „kroków” Prezydent uzyskuje dyskrecyjne prawo do skrócenia kadencji Sejmu albo do powołania na nie dłużej niż sześć miesięcy RM „na próbę”. Jeżeli w ciągu pół roku Sejm nie uchwali dla niej wotum zaufania lub uchwali wobec niej wotum nieufności, Prezydent ma obowiązek rozwiązania izb (Sejmu i Senatu) i zarządzenia przedterminowych wyborów.

3. *Zarządzenie przez Prezydenta referendum.* Doniosłą kompetencją głowy państwa, zwolnioną od wymogu kontrasygnaty, jest prawo do rozpisania referendum. Prezydent RP może zwrócić się w wybranej przez siebie sprawie do wyborców w celu rozstrzygnięcia tego zagadnienia z pominięciem organów przedstawicielskich państwa. Akt podjęty w wyniku głosowania ludowego nie jest, zgodnie z art. 71 projektu, nowym źródłem prawa ani nie ma charakteru ustawy referendalnej. Jak zauważono w toku prac nad ustawą zasadniczą, w referendum – „chodzi o arbitraż,

¹¹ Wystarczy wspomnieć „faksy Pawlaka”, które zmieniając rozporządzenie RM z 13 X 1993 wstrzymały wprowadzanie programu pilotażowego poprzedzającego utworzenie powiatów. W ten sposób, jak zauważono (A. Jankowski: *Faksy Pawlaka*, „Prawo i Życie” z 6 XI 1993) „nowo powołana Rada Ministrów po złożeniu przysięgi przed prezydentem RP poczuła się tak silnie legitymowana do władzy, że zaczęła wydawać akty prawne o znaczeniu ogólnym nie czekając ani na sejmową akceptację programu, ani na sejmowe wotum zaufania”.

¹² Por. *Dictionnaire constitutionnel*, red. O. Duhamel, Y. Meny, Paris 1992, s. 514.

gdy pojawia się kwestia sporna”¹³. Głowa państwa rozporządza – dzięki prawu zarządzania głosowania ludowego – potężnym narzędziem umożliwiającym mu przeciwstawienie się, w szczególności „jedności politycznej parlamentu i rządu”¹⁴. Jest to niewątpliwie konsekwencja plebiscytnego charakteru wyborów prezydenckich. Przyznanie głowie państwa prawa bezpośredniego odwoływania się do społeczeństwa nadaje głębszy sens jego wyborowi przez ogół obywateli, a także przekształca go w samodzielną siłę polityczną w państwie. Kompetencja ta, rozpatrywana z tego punktu widzenia, jest ciekawym wkładem do konstytucyjnego prawa porównawczego. Możliwość niczym nie ograniczonego zarządzania referendum nie jest znana nawet w V Republice Francuskiej. Praktyczną wartość tej regulacji pozna się dopiero w razie piastowania władzy ustawodawczej i urzędu głowy państwa przez przedstawicieli różnych sił politycznych.

Jeśli ta nowa samodzielna kompetencja głowy państwa pozostanie w tej postaci w konstytucji, to zmieni ona pozycję ustrojową Prezydenta. Zgodnie z jej logiką, głowa państwa może przeciwstawić się nie tylko Sejmowi, ale również RM. W MK podobne uprawnienie głowy państwa było również wyłączone z obowiązku kontrasygnaty. Decyzję Prezydenta w sprawie rozpisania referendum zatwierdzał jednak Senat. Przyznanie takiej prerogatywy Prezydentowi RP nakazuje przemyśleć na nowo jego pozycję w kształtowanym porządku konstytucyjnym. W razie obsadzenia urzędu Prezydenta przez osobę o innej orientacji politycznej niż większość parlamentarna łatwo sobie wyobrazić wzrost liczby zatargów konstytucyjnych przez „upodmiotowioną” w ten sposób głowę państwa.

III. Konstruktywne wotum nieufności

Ważną, jeśli nie najważniejszą, cechą współczesnego parlamentaryzmu jest możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej rządu zwłaszcza w postaci tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Wprowadzenie tej instytucji w bońskiej ustawie zasadniczej z 1949 r. traktowane było przez jej twórców jako wielki wkład na rzecz rozwoju „pozytywnego systemu parlamentarnego”. Pomijając zalety również tzw. negatywnego parlamentaryzmu¹⁵, zauważyć należy, że obecnie niestabilność rządu, której ma zapobiegać konstruktywne wotum nieufności, nie

¹³ Biuletyn KKZN nr X, s. 213.

¹⁴ Tamże, s. 213.

¹⁵ Por. np. moją recenzję książki T. Bergmana: *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Government in Sweden, Umea 1995*, „Przegląd Sejmowy” (dalej PS) 1996, nr 2. Co do określenia „pozytywny system parlamentarny”, por. G. i E. Küchenhoff: *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1971, s. 176.

jest istotnym problemem europejskiego parlamentaryzmu oraz, że instytucja ta nie przeszkadza w powstaniu rządu mniejszościowego czy rozpadnięciu się koalicji, a nawet większej liczbie upadków gabinetu w porównaniu do ustrojów nie znających takiego mechanizmu¹⁶.

Ustanowiona regulacja grzeszy też formalną wadą. Zgodnie z art. 141 zd. 2 projektu, Prezydent w razie uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności ma obowiązek przyjęcia dymisji RM i powołanie jej nowego prezesa. Tego rodzaju unormowanie, jak zauważono w literaturze¹⁷, nie wyklucza powstania fikcyjnej większości pozytywnej zdolnej jedynie do porozumienia się co do osoby nowego premiera. Opozycja może osiągnąć swój cel, usuwając niewygodnego jej szefa rządu bez jednoczesnego powołania zdolnej do działania RM.

Celem konstruktywnego wotum nieufności jest także uniemożliwienie tworzenia wszelkich tymczasowych gabinetów. Również z tego punktu widzenia konstruktywne wotum nieufności nie spełnia zadania. W art. 145 projektu wymienia się różne rodzaje rządów, które utraciły poparcie większości sejmowej. W związku z tym powstaje pytanie, czy wobec premiera pełniącego obowiązki, a nawet wicepremier, można stosować konstruktywne wotum nieufności. Jeśli stanie się na gruncie teorii, iż tego rodzaju rząd może wykonywać każdą kompetencję należącą do zwykłej RM, odpowiedź musi być jednoznacznie twierdząca¹⁸.

Stosowanie konstruktywnego wotum nieufności prowadzi też do innych wypaczeń konstytucji. Taki wniosek wynika z praktyki jej stosowania w dwóch krajach europejskich, które przewidziały tę instytucję w swych ustawach zasadniczych. Miast bycia radykalnym środkiem ochrony rządzącego gabinetu przed nieodpowiedzialnymi, kwestionującymi go działaniami opozycji konstruktywne wotum nieufności stało się jedynie wadliwym narzędziem dokonywania zmian gabinetowych. Zarówno w Niemczech, jak w Hiszpanii dwukrotnie posłużono się rozpatrywaną instytucją. Podjęta przez opozycję CDU-CSU 27 IV 1972 próba przeprowadzenia zmiany kanclerza według art. 67 ustawy zasadniczej, regulującego konstruktywne wotum nieufności, nie powiodła się. Gdy 1 X 1982 doszło do zastosowania tej normy po raz pierwszy od 30 lat jej obowiązywania, nastąpiło to nie

¹⁶ Z wyliczeń J. Domesa opartych na porównaniu między Federacją a krajami niemieckimi, których konstytucje przewidują lub pomijają konstruktywne wotum nieufności, wynika, że wywiera ono negatywny wpływ na stabilność rządu, zob. J. Domes: *Regierungskrisen in Bund und Länder seit 1949 und die Funktion des Konstruktiven Misstrauensvotum* [w:] *Res Publica Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sterrberger zum 70. Geburtstag*, red. P. Haungs, München 1977, s. 60 i n.

¹⁷ Por. O. Kollreutter: *Deutsches Staatsrecht*, Stuttgart 1952, s. 207; H. Schneider: *Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach der Bonner Grundgesetz*, „Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre” 1950, nr 8, s. 29.

¹⁸ Por. K. Wojtyczek: *Francuskie prawo konstytucyjne i status prawny rządu, który złożył rezygnację*, PiP nr 12/1992.

w wyniku wspólnego działania stronnictw opozycyjnych, lecz w rezultacie odejścia z rządzącej koalicji wolnych demokratów (FDP)¹⁹.

Niewiele lepsze są hiszpańskie doświadczenia. Zastosowanie w 1980 i w 1987 r. konstruktywnego wotum nieufności nie doprowadziło do zmiany rządu. Fiasko posłużenia się tą instytucją w 1987 r. było tak wielkie, że wywołało pełną niepokoju uwagę wybitnego historyka Hiszpanii o podważeniu autorytetu parlamentu, jeśli będą zgłaszane konstruktywne wota nieufności „pod byle jakim pretekstem”²⁰. F. Fernández Segado, dokonując ogólnej oceny praktyki stosowania konstruktywnego wotum nieufności, zauważył, że okazała się ona pod każdym względem pozbawiona znaczenia, a nawet wysoce dysfunkcjonalna dla działalności kontrolnej parlamentu²¹.

Polskie doświadczenie z tą instytucją jest jeszcze gorsze. Nie wynika ono z niepowodzenia inicjatywy posłużenia się tym urządzeniem wprowadzonym przez MK z 17 X 1992, lecz ze względu na sposób, w jaki to uczyniono. Gdy 1 III 1995 Sejm odwołał prezesa RM, W. Pawlaka, i powołał na jego miejsce J. Oleksego była to – jak oświadczył jeden z przywódców rządzącej koalicji – „rekonstrukcja rządu przy wykorzystaniu konstruktywnego wotum nieufności” jako „normalna” procedura²². Pomijając okoliczność, że art. 66 ust. 4 MK traktujący o tej instytucji nie jest zwykłym trybem przeobrażeń w składzie osobowym RM, należy zauważyć, że przepis ten – jak podkreślił jeden z przywódców opozycji w trakcie debaty nad wnioskiem o wotum nieufności – winien służyć do zmiany układu politycznego. Nie dziwi więc, że członkowie koalicji, zabierając głos w dyskusji nad wnioskiem o wotum nieufności, mówili o sukcesach odwoływanego gabinetu, podczas gdy przedstawiciele opozycji zajęli wobec powołania nowego rządu stanowisko dające się wyrazić zwrotem, użytym przez jednego z nich: „jestem za a nawet przeciw”²³. Negatywny obraz polskiej wersji konstruktywnego wotum nieufności podkreśla okoliczność, iż wnioskodawcy nie podali uzasadnienia potrzeby zmiany na stanowisku premiera oraz że nie odbyła się żadna dyskusja nad programem przyszłego rządu, którego desygnowany szef w ogóle nie przedstawił.

1. *Rozwiązanie czy skrócenie kadencji parlamentu?* Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu prawo rozwiązania parlamentu jest charakterystyczną instytucją systemu gabinetowego, będącą przeciwwagą wobec prawa do pociągania do

¹⁹ Por. B.-Y. Kim: *Regierungskrisen und verfassungsrechtliche Lösungsansätze*, Baden-Baden 1993, s. 220 i n.

²⁰ E. Virgala Foruria: *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid 1988, s. 289.

²¹ *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, red. O. Alzaga Villaamil, Madrid 1987, t. IX, s. 112.

²² Sprawozdanie Sten. z 44. posiedzenia Sejmu RP, Warszawa 1995, s. 12.

²³ Tamże, s. 20.

odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, w tym do jego obalenia²⁴. Tę klasyczną instytucję ustroju parlamentarnego zastąpiono w projekcie konstytucji tzw. skróceniem kadencji Sejmu i Senatu. Nowa instytucja oznacza w szczególności, że mimo rozwiązania parlamentu funkcjonuje on nadal do chwili pierwszego posiedzenia nowo wybranego ciała przedstawicielskiego czy – jak to precyzuje art. 81 ust. 1 – „do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji”. Regulacja ta jest wyrazem nieufności wobec egzekutywy, a zwłaszcza RM. Przedłużenie kadencji Sejmu i Senatu aż do zebrania się nowo wybranego składu podważa też teorię dyskontynuacji prac parlamentarnych, gdyż umożliwia zdyskwalifikowanym politycznie izbom kontynuowanie działań ustawodawczych.

Pomijając różne trudności praktyczne, które może nastręczyć skrócenie kadencji parlamentu – miast jego tradycyjnej „śmierci cywilnej” i automatycznego wygaśnięcia mandatów – należy zauważyć, że odpowiada ona lepiej monistycznej budowie władzy wykonawczej. Właśnie z punktu widzenia niezmiernego wzrostu znaczenia RM w nowym ustroju przedłużenie okresu kontroli Sejmu nad „załatwiającym bieżące sprawy” rządem jest efektywniejszą regulacją niż klasyczna²⁵.

IV. Kontrasygnata

Art. 126 projektu konstytucji ustanawia zasadę współpodpisywania aktów urzędowych Prezydenta przez inny organ państwa. Pomijając okoliczność, że wymóg podpisu aktów głowy państwa przez prezesa RM nie odpowiada temu co określa się w niemieckiej nauce rzeczywistością konstytucyjną²⁶, uważam, że nie pasuje on do przyjętego w projekcie modelu parlamentarnego systemu rządu. Aktywną rolę głowy państwa, którą odzwierciedla art. 126, trudno pogodzić z ustrojem gabinetowym. Rozporządzenia, zarządzenia i postanowienia Prezydenta RP są zaledwie jego formalnymi kompetencjami będącymi materialnie aktami rządu. Projekt konstytucji przewiduje kompetencje Prezydenta w zakresie aktów, o których treści rozstrzyga RM. Ten właśnie układ między organem

²⁴ Por. W. Skrzydło: *Rozwiązanie Sejmu i jego prawne konsekwencje*, PS 1993, nr 1, s. 50.

²⁵ Skrócenie kadencji parlamentu zamiast jego rozwiązania odzwierciedla współczesną tendencję w konstytucyjnym prawie porównawczym, por. Ph. Lauvaux: *La Dissolution des assemblées parlementaires*, Paris 1983, s. 306 i n.

²⁶ Pojęcie rzeczywistości konstytucyjnej – trapiącej od dawna niemiecką teorię ustawy zasadniczej – jest trudne do zdefiniowania, por. E. Forsthoff: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit der BRD*, Merker 1968. Warto w tym kontekście przytoczyć słowa sędziego austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, K. Korinka: „Realnie patrząc na życie nauka prawa konstytucyjnego musi już wyróżnić trzy płaszczyzny: konstytucji, konstytucyjnej rzeczywistości i tego jak jest naprawdę”.

sporządzającym akt a organem kontrasygnującym go przewidywała MK głosząc, iż Prezes RM albo właściwy minister „sprawę przedkłada Prezydentowi”.

Przyjęta w projekcie konstytucji formuła kontrasygnaty nie jest do pogodzenia również z prawem kontrolowania aktów urzędowych Prezydenta przez szefa rządu. Z całości projektu konstytucji, zwłaszcza z jej art. 129, wynika wyraźnie dominująca rola prezesa RM w porównaniu do pozycji Prezydenta RP. W konstytucyjnej konstrukcji kontrasygnaty natomiast „pierwszą” osobą podpisującą jest Prezydent, a „drugą” premier²⁷. Jest to dokładne odwrócenie znaczenia kontrasygnaty: materialnym twórcą aktu jest rząd (reprezentowany tutaj przez jego szefa), a formalnym Prezydent. Zgodnie z tym, to nie Prezydent, lecz prezes RM badałby prawidłowość aktów urzędowych. Doceniając znaczenie samokontroli organów konstytucyjnych w państwie prawa, trudno uznać jej regulację w związku z kontrasygnatą za właściwą.

Jeszcze poważniejsze zastrzeżenie wywołuje kwestia wyłączeń aktów urzędowych Prezydenta spod wymogu kontrasygnaty. W przypadku zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu, zwołania pierwszego posiedzenia nowo wybranych izb, skrócenia kadencji parlamentu, powołania prezesa RM, przyjęcia dymisji RM i powierzenia jej tymczasowego pełnienia obowiązków, odwołania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, powołania sędziów mamy do czynienia z obowiązkami Prezydenta. Są one ściśle określone co do sposobu ich wykonania i pozostawiają głowie państwa niewielki margines swobody działania. Niewykorzystanie tych kompetencji przez głowę państwa jest podstawą pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej. Uwolnienie tego rodzaju aktów Prezydenta spod kontrasygnaty nie nadaje im charakteru jego osobistych uprawnień.

Wywołuje sprzeciw wyłączenie spod kontrasygnaty aktu urzędowego Prezydenta nadania statutu swojej kancelarii, powołania i odwołania jej szefa, a także zrzeczenie się przez głowę państwa urzędu. W literaturze tego rodzaju działania Prezydenta zalicza się do tzw. niewłaściwych wyjątków od wymogu kontrasygnaty²⁸. Urzeczywistnianie tych kompetencji w ogóle nie wymaga współpodpisu członka rządu, gdyż Prezydent nie działa tutaj jako przedstawiciel władzy wydający akty rządowe skierowane na zewnątrz.

²⁷ P. Sarnecki (*Ekspertyza na temat: Kontrasygnata i brak kontrasygnaty w świetle Małej Konstytucji na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, PS 1994, nr 3, s. 143), poruszając to zagadnienie, pisze o „pierwotnej” inicjatywie i „wtórnym” działaniu Prezydenta RP. Poglądy wówczas wyrażone podtrzymał w rozbudowanym artykule *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, PS 1996, nr 2, s. 23-42.

²⁸ Por. celne uwagi na temat H. Biehl: *Die Gegenzeichnung im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1971, s. 106 i n.

Na szczególną uwagę zasługują trzy dalsze prerogatywy Prezydenta: podpisanie albo odmowa podpisania ustawy, zwołanie Rady Gabinetowej oraz stosowanie prawa łaski. Nie da się ich całkowicie zakwalifikować jako wyłączne uprawnienia głowy państwa. W razie niepodpisania przez Prezydenta ustawy w terminie, zarządzenie o jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP wydaje Marszałek Sejmu. Jest to równoznaczne z jej wejściem w życie. Pomijając – poruszoną wcześniej – kwestię wątpliwej wartości ustrojowej Rady Gabinetowej, należy zauważyć, że Prezydent nie może jej zwołać według swego uznania, ale tylko „dla omówienia spraw szczególnej wagi”. Zgodnie z obowiązującym trybem w sprawach o ułaskawienie, o ich biegu rozstrzygają sądy i Prokurator Generalny. Organy te dokonują wstępnej selekcji podań i wniosków. Mogą więc skutecznie uniemożliwić Prezydentowi nawet zapoznanie się z nimi²⁹.

Inne zastrzeżenia wywołuje ostatnia grupa prerogatyw Prezydenta. Skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej, zarządzenie referendum, wystąpienie do TK czy nawet nadawanie orderów i odznaczeń nie jest uwarunkowane względami merytorycznymi. Prezydent może prowadzić własną politykę odznaczeniową czy zwracania się do TK z wnioskami o zbadanie konstytucyjności aktów normatywnych, względnie – w drodze inicjatywy ustawodawczej – pobudzenie określonej aktywności prawotwórczej parlamentu. W dwóch ostatnich przypadkach ostatni kształt jego działaniom nadają inne organy. Zwolnienie z kontrasygnaty jest uzasadnione. Inaczej rzecz się ma z nadawaniem orderów i odznaczeń, gdyż niektóre z posunięć Prezydenta mogą budzić wątpliwości, a nawet poważny sprzeciw innych organów, zwłaszcza rządu. W tym zakresie należałoby nawet postulować wprowadzenie wymogu kontrasygnaty³⁰.

V. System rządu: konstytucjonalizacja sprzeczności czy oryginalnego ustroju RP?

Jest rzeczą znaną, że projekt konstytucji proklamuje jednocześnie podział i równowagę władzy. Jest to odrzucenie właściwej prezydenckiemu systemowi rządu separacji trzech wyraźnie wyodrębnionych władz. Przyjęta w projekcie struktura państwa obejmuje więc Sejm i Senat, Prezydenta RP, Radę Ministrów i administrację rządową, sądy i trybunały, a nawet – jeśli zgodzimy się wyróżnić

²⁹ W celu zmiany tego stanu prawnego Prezydent RP przedłożył projekty nowelizacji k.p.k. i u.k.s., por. „Rzeczpospolita” 26 III 1996.

³⁰ O względnym charakterze ewentualnej listy wyłączeń spod kontrasygnaty świadczy uchwała TK z 5 IX 1995. Por. też dwie ciekawe glosy na ten temat: PS 1995, nr 3, s. 357-383.

„czwartą władzę” – organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Pomijając dodatkowe trudności cechujące tak złożoną organizację państwa, ograniczę dalsze uwagi do stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą, mających największe znaczenie dla nowego ustroju.

Projekt konstytucji nie mówi w żadnym artykule o władzy wykonawczej. To co tradycyjnie pojmujemy jako egzekutywę nazywa on „najwyższym przedstawicielem RP” oraz Radą Ministrów i administracją rządową. Proponowana ustawa zasadnicza państwa stoi wyraźnie na gruncie jednoczłonowej władzy wykonawczej, powierzając całość polityki państwa Radzie Ministrów. Co więcej, projekt konstytucji podkreśla szczególną rolę w rządzie prezesa RM. Na mocy swych wyłącznych uprawnień nominacyjnych wobec szefów resortów oraz prawa do „ustalania zasad realizacji polityki państwa” przestał on być tylko przewodniczącym organu kolegialnego, reprezentującym i koordynującym jego prace.

Przewodnia rola rządu w ramach egzekutywy doznaje jednak uszczerbku ze strony Prezydenta RP. Mimo generalnego osłabienia roli Prezydenta w państwie, projekt zastrzega jego wybór w głosowaniu powszechnym oraz wyposaża go w prawo rozpisania referendum. Jest to poważne umocnienie samodzielności Prezydenta, kłócące się wyraźnie z jego zasadniczo bierną rolą w nowym ustroju państwa. Nie ma on bowiem żadnych własnych uprawnień w sferze władzy wykonawczej. Niewielki też będzie jego wpływ na powoływanie rządu. Może on jednak, opierając się na swym mandacie pochodzącym z wyborów powszechnych, zarządzić głosowanie ludowe wbrew nie tylko woli parlamentu, ale i szefa rządu. Jeśli wystąpią sprzyjające okoliczności polityczne, wybrany „plebiscytarnie” prezydent będzie się też czuł legitymowany do rozpisania, w razie potrzeby, referendum.

Układu stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą nie cechuje kardynalne założenie parlamentarnego systemu rządu, że izby mogą obalić rząd w dowolnym momencie, a rząd może zawsze rozwiązać zgromadzenie ustawodawcze. Jediną dostępną opozycji procedurą położenia kresu działalności RM jest konstruktywne wotum nieufności. Jest to mechanizm tak trudny do urzeczywistnienia, że nie spełnia swego podstawowego zadania, polegającego na umożliwieniu opozycji zmiany rządu w czasie kadencji parlamentu. Również rząd nie może, w sposób dogodny dla siebie, rozwiązać Sejmu i Senatu. Przesłankami bowiem tzw. skrócenia kadencji są dwie okoliczności: nieuchwalenie w terminie budżetu albo niepowołanie przez parlament rządu. Rozwiązanie parlamentu jest więc bardziej rządowym środkiem dyscyplinującym własnych posłów niż odpowiedzią na działania opozycji.

Niewiele lepsza będzie współpraca między władzami. Przyjęcie permanentnego trybu pracy parlamentu oraz ścisłych dat jego inauguracji spowoduje, że współdziałanie Prezydenta RP z ciałem przedstawicielskim ograniczy się praktycznie do orędzia bądź inicjatyw ustawodawczych. Oba akty – pierwszy typowy dla ustroju prezydenckiego, a drugi dość rzadki z punktu widzenia porównawczego – przyczynią się raczej do powstania napięć, a nie do budowania zgody między głową państwa a izbami. Wygłaszanie orędzi formalnych czy okolicznościowych podważa sens tej instytucji, podczas gdy składanie przez Prezydenta projektów aktów prawotwórczych naruszać będzie sejmowo-rządowy program prac legislacyjnych.

Nie będzie również możliwe zrealizowanie podstawowej cechy parlamentarnego systemu rządu jaką jest wspólne prowadzenie polityki państwa przez Prezydenta i parlament za pośrednictwem gabinetu odpowiedzialnego przed ciałem przedstawicielskim. Głowa państwa nie ma uprawnień w dziedzinie władzy wykonawczej. Monopol konstruktywnego wotum nieufności w zakresie pociągnięcia do odpowiedzialności rządu, a zwłaszcza jego niewłaściwe pojmowanie w RP³¹, uniemożliwi opozycji korzystanie z tej instytucji. Stworzy to nawet możliwość funkcjonowania gabinetów nie cieszących się poparciem Sejmu.

Nie przystaje do nowego ustroju konstrukcja kontrasygnaty. Z uwagi na układ stosunków między Prezydentem RP a RM stała się zbędna. Podpis premiera na „akcie urzędowym” głowy państwa będzie zwykłą formalnością. Jest charakterystyczne, że instytucja ta nie funkcjonuje już od dawna w kraju, w którym powstała³². Jeśli zachowany będzie wymóg kontrasygnaty aktów urzędowych głowy państwa, oznaczać to będzie podkreślenie jego roli ustrojowej. Rozszerzenie w projekcie konstytucji kategorii aktów współpodpisywanych przez Prezydenta i premiera na wszelkie akty urzędowe postawi również pod znakiem zapytania możliwość wykonania tej kompetencji. Pojęcie aktów urzędowych obejmuje nie tylko działania mające formę pisemną³³. Trudno sobie wyobrazić podpisywanie przez prezesa RM przemówień, rozmów, telegramów głowy państwa. Najlepiej by było przyjąć jako generalną konstytucyjną zasadę braku wymogu kontrasygnaty;

³¹ O tym świadczył niedawny spór między SLD i PSL w sprawie obsady stanowisk ministerialnych w związku z reformą centrum rządu. Por. też poglądy na ten temat P. Winczorka i St. Krukowskiego w „Rzeczpospolitej” z 27 VIII 1996.

³² Współcześnie brytyjscy ministrowie podpisują najczęściej sami dokumenty państwowe z następującą formułą: „Mam nakaz od Jego Królewskiej Mości do...”. Angielskie podręczniki prawa konstytucyjnego pomijają zagadnienie kontrasygnaty, por. O.H. Phillips: *Constitutional and Administrative Law*, London 1973; D.C.M. Yardley: *Introduction to British Constitutional Law*, London 1994.

³³ Por. ciekawe wywody P. Sarneckiego na temat różnego rozumienia badanego terminu w polskiej teorii i praktyce konstytucyjnej w jego obu przytoczonych pracach.

kontrasygnacie podlegałyby jedynie akty Prezydenta RP doniosłe i o istotnym znaczeniu ustrojowym.

*

Zgodnie z tradycyjną klasyfikacją ustrojów państwowych, system rządu określony w projekcie konstytucji jest parlamentarny. Należy on do tej jego odmiany, którą określa się monistyczną³⁴. W tym systemie rządu głowa państwa nie ma własnych kompetencji w sferze władzy wykonawczej, podczas gdy RM odpowiada wyłącznie przed parlamentem. W ustroju tym, większość parlamentarna tworzy rząd. Do gabinetu należy całość władzy wykonawczej.

Projektowana odmiana tego rodzaju systemu rządu zawiera szereg elementów burzących ten idealny model. Najważniejszą nieprawidłowością w tym zakresie jest wyposażenie Prezydenta RP w prawo zarządzenia referendum oraz ustanowienie go jako gwaranta ciągłości władzy. Mąci też obraz jednoczęłkowej egzekutywy istnienie Rady Gabinetowej zwoływanej przez Prezydenta, częściowo aktywna rola głowy państwa w tworzeniu rządu, a nade wszystko instytucja kontrasygnaty. Świadczy to, że obok szefa rządu występuje głowa państwa nie ograniczona do funkcji symbolicznych. Zasada wyboru głowy państwa w głosowaniu powszechnym podkreśla dodatkowo dwuczłonowy charakter władzy wykonawczej.

Jeśli na projektowany system rządu spojrzeć z punktu widzenia nowoczesnych klasyfikacji³⁵, budzi on jeszcze większe zastrzeżenia. Współczesne klasyfikacje systemów rządu nawiązują przede wszystkim do stronnictw politycznych, a zwłaszcza do możliwości rotacji u władzy między partią rządzącą a opozycją. Wyróżnia się więc, z jednej strony, parlamentarne ustroje większościowe, inaczej zwane rządami gabinetu, premiera, itp. cechujące się dwupartyjnością i stabilną egzekutywą o mocnym oparciu w organie ustawodawczym oraz, z drugiej strony, systemy rządu charakteryzujące się przewagą parlamentu, a także wielością stronnictw politycznych, w ramach których niestabilne gabinety zależą od zmieniających się koalicji w zgromadzeniu przedstawicielskim.

Model ustrojowy zawarty w projekcie konstytucji jest pierwszego rodzaju. Występuje w postaci tzw. systemu rządu premiera. U podstaw takiego ustroju winny znajdować się dwa duże stronnictwa polityczne zmieniające się regularnie u władzy. Takiego systemu partyjnego nie ma obecnie w Polsce. Nie tylko jest wiele stronnictw reprezentowanych w parlamencie, ale – co gorsza – rządzący układ tworzą dwa, a nawet trzy ugrupowania. W konsekwencji zmiany gabinetu nie

³⁴ Por. prace wymienione w przypisie 2.

³⁵ Por. także G. de Vergottini: *Diritto costituzionale comparato*, Padova 1993, s. 394, *passim*.

zależą i nie będą zależeć od zmieniających się koalicji w zgromadzeniu ustawodawczym, lecz od przekształceń politycznych w rządzącej formacji. Taki stan ma wszelkie przesłanki do utrzymywania się w dłuższym okresie. Instytucje i procedury nowego systemu rządu nie będą miały nawet okazji ukazać swych zalet. Zapewnienie równowagi między stabilnością rządu a jego odpowiedzialnością przed parlamentem i wyborcami jest trudnym zadaniem.

Rozdział 3

Rozważania nad konstytucjonalizmem polskim

Zasada konstytucjonalizmu w prawie porównawczym i w przyszłej konstytucji RP

[w:] Acta Universitatis Wratislaviensis No 1969, „Prawo” 1997, t. CCLVIII, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 37-52

Wejście w życie przygotowywanej obecnie konstytucji RP postawi od razu problem jej wartości normatywnej. Jeśli przez moc normatywną konstytucji rozumie się jej zdolność do pełnienia regulatora stosunków społecznych objętych przez jej przepisy, to dotychczasowa tradycja państwa polskiego, a zwłaszcza jej praktyka ustrojowa dowodzi niewielkiego znaczenia ustawy zasadniczej w tej dziedzinie. Tego rodzaju stwierdzenie dotyczy w szczególności praw i wolności obywatelskich. Obecnie opracowywany projekt konstytucji RP chce przeciwstawić się tej tendencji.

Celem artykułu jest przedstawienie zasady konstytucjonalizmu, rozumianej w szczególności jako nakaz bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych, zwłaszcza w zakresie praw człowieka¹. Po omówieniu historii powstania i kształtowania się tej zasady (I), opiszę stan regulacji konstytucyjnych obowiązujących w tym zakresie we współczesnych państwach Europy Zachodniej (II)². Następnie zbadam jednolity wielowariantowy projekt ustawy zasadniczej RP, przygotowywany przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego parlamentu obecnej kadencji (III). Na zakończenie przedstawię własne propozycje *de constitutione ferenda* odnośnie do wprowadzenia w Polsce tej zasady (IV).

¹ Por. A. Pułło, *Zasada konstytucjonalizmu (prolegomena)*, Acta Univ. Wratisl., Wrocław 1995, Prawo CCXLVII, s. 59-65.

² Zasadę tę zaczynają przewidywać też ustawy zasadnicze państw byłego obozu socjalistycznego. Art. 15 pkt 1 Konstytucji Rosyjskiej Federacji z 12 XII 1993 r. podkreśla nie tylko najwyższą moc prawną konstytucji i jej bezpośrednie obowiązywanie, ale w art. 18 powtarza zasadę samostnego określenia przez prawa jednostki „sensu, treści i stosowania ustaw, działalności władzy ustawodawczej i wykonawczej, samorządu lokalnego”. Por. omówienie tych artykułów przez B. N. Topornin, J. Baturin i i R. G. Oriechow (red.), *Konstitucja Rosijskoj Fiederacji. Kommientarij*, Moskwa 1994. Por. np. obowiązujące konstytucje Bułgarii (art. 5 ust. 2), Litwy (art. 6), Słowenii (art. 15 ust. 1).

I. Geneza zasady konstytucjonalizmu

1. Źródła amerykańskie

Przypisywanie konstytucji wyższej, ponadustawowej wartości normatywnej – sądownie chronionej – jest obok organizacji związkowej państwa największym wytworem amerykańskiej myśli politycznej XVIII w.³ Było to wielkie *novum* w porównaniu z angielską tradycją ustrojową. Takie pojmowanie ustawy zasadniczej nie było też właściwe kulturze prawnej kontynentalnej Europy, w której uważano ją jedynie za deklarację polityczną. Wynikało to z panującej wówczas doktryny paktu społecznego oraz postulatu samoorganizacji jako źródła prawowitości władzy. Ideę prawa zasadniczego czy wyższego – opartego na prawie przyrodzonym nie podlegającym nigdy uchyleniu – wyrazili natomiast koloniści amerykańscy w swej walce przeciwko koronie brytyjskiej, której zarzucono przede wszystkim lekceważenie ich pierwotnych praw osobistych i zbiorowych. Na owym „wyższym prawie” oparty był ich bunt oraz dokumenty proklamujące nowy ustrój.

Jakub Otis w swych słynnych argumentach z 1761 r. podważał obciążenia podatkowe, którymi karano kolonistów, uważając je za sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa. Trzydzieści lat później Jan Sharp w swej książce pod znamienym tytułem *Deklaracja naturalnego prawa ludzi do udziału w ustawodawstwie* napisał, iż sąd nad kolonistami jest sprzeczny z prawem podstawowym, a ustawa, która to dopuszcza, jest „niezgodnym z konstytucją aktem parlamentu”. Było to, jak się uważa, pierwsze w historii sformułowanie istoty sądownictwa konstytucyjnego. W konsekwencji ława przysięgłych oraz zgoda przedstawicieli ludności na obciążenia podatkowe stały się dwiema wielkimi zasadami, o które walczono w wojnie o niepodległość Stanów Zjednoczonych i których żadna ustawa parlamentu nie mogła naruszyć, ponieważ oparte były one na wiecznym i niezmiennym prawie natury. Lord Ch. P. Camden, podnosząc ten argument w 1766 r. w Izbie Gmin Metropolii oświadczył, iż „podatki i przedstawicielstwo są nierozzerwalne: Bóg je połączył i żaden parlament brytyjski nie może ich rozdzielić”⁴.

Podstawą tych roszczeń kolonistów amerykańskich była europejska tradycja prawa naturalnego. Według niej prawo to było tylko wyrazem ustawy przedwiecznej

³ Klasyczną amerykańską pracą na omawiany temat jest monografia Ch. H. McIlwaina, *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Składa się na nią seria wykładów wygłoszonych przez tego wybitnego konstytucjonalistę na Cornell University w roku akademickim 1938/39, wydanych po raz pierwszy w Princeton w 1940 r. Doczekała się ona licznych przekładów na języki europejskie (np. Bologna 1957, Madryt 1991). Nieco wcześniej sformułował zasadnicze tezy w tym zakresie inny „klasik” amerykańskiego konstytucjonalizmu, E. S. Corwin w swym studium *The Higher Law Background of American Constitutional Law*, „Harvard Law Review”, 1928-1929, t. XLII, s. 3 i n.

⁴ Ch. H. McIlwain, *op. cit.* (za wydaniem włoskim, Bolonia 1990), s. 200.

— ustawy ustaw. Już ponad półtora wieku przed rewolucją amerykańską w głośnej sprawie *Bonham* z 1610 r. zauważano, iż „akt parlamentu wydany przeciwko prawu naturalnemu jest nieważny sam w sobie, ponieważ prawa naturalne są nienaruszalne będąc ustawami ustaw”⁵.

Przedstawione założenia doktrynalne umożliwiły wykształcenie się procedury prawnej, według której „prawo naturalne jest podstawą oceny ustaw, a niekiedy nawet całkowitego ich unieważnienia”⁶. Takie ujęcie było przeciwne teorii zwierzchnictwa parlamentu. Dlatego też wielkim wkładem amerykańskiej konstytucji z 1787 r. było włączenie do jej tekstu wyższego prawa jako jej kryterium. Jednocześnie pisemna forma konstytucji nie wystarczyłaby do podtrzymania wyższego prawa jako środka ochrony jednostek, jeśli nie opierałaby się na sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Mimo iż ta kontrola nie ma wyraźnej podstawy w konkretnym przepisie konstytucji USA, to w jakimś stopniu wyraża ją artykuł 6 ust. 2 głoszący, iż „niniejszy akt jako najwyższe prawo kraju [...] jest wiążący dla wszystkich sędziów [...] nawet gdyby konstytucje albo ustawy stanowe zawierały postanowienia odmienne”. Dopiero jednak w 1795 r., gdy SN USA stwierdził, iż „konstytucja jest określonym i trwałym aktem, wyrażającym wolę ludu oraz jest najwyższym prawem ziemi, jest ponad władzą ustawodawczą”, otworzyła się droga do powstania sądowego badania aktów powszechnie obowiązujących. Po raz pierwszy najwyższa amerykańska instancja sądowa zrobiła użytek z tej kompetencji w 1803 r. w precedensowej sprawie *Marbury* przeciw *Madisonowi*. Było to wyciągnięcie wniosków z dotychczasowej historii tego kraju oraz z postanowień jej konstytucji.

2. Tradycja europejska

Mimo że art. 16 francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. proklamował, iż „społeczeństwo, w którym nie jest zapewniona gwarancja praw ani podział władz, nie ma konstytucji”, nie doprowadził do wykształcenia się zasady konstytucjonalizmu. Przeszkodziły jej zarówno siły prawicy, jak i lewicy. Restaurowane po wojnach napoleońskich monarchie przyjęły z tej idei jedynie to, co dotyczyło formalnej kodyfikacji systemu politycznego, oraz ewentualnie te z jej założeń, które nie przedstawiały zagrożeń dla ich ustrojów. Postanowienia konstytucji o prawach jednostki stały się szybko zwykłą retoryką prawniczą. Znalazły one szczególne odbicie w nadawanych kartach konstytucyjnych, które miały niewiele wspólnego z ideą konstytucji. Zasada monarchiczna obowiązywała kraje niemieckie na

⁵ Szerzej na ten temat, por. prace autorów przytoczonych w drugim przypisie.

⁶ Tamże, *passim*.

podstawie głośnego art. 47 aktu końcowego kongresu wiedeńskiego. Przywrócone cesarstwa i królestwa w Europie nawiązały do średniowiecznej koncepcji paktu między koroną a ludem – idei, która wynosiła władzę monarchy ponad konstytucję, uświęcając go jako współustrojodawcę⁷.

Ofensywa lewicy przeciwko idei konstytucji z francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela miała swe korzenie przede wszystkim w poglądach J. W. F. Hegla, a później wśród jej marksistowsko-leninowskich kontynuatorów. Zwolennicy tego kierunku widzieli w konstytucji tylko formalne normy dotyczące struktury władzy monarszej, a nawet tylko jej zewnętrzną szatę. Pogląd taki znalazł dobitny wyraz w słynnym berlińskim przemówieniu z 1862 r. F. Lassalle'a „O istocie konstytucji”. Według niego konstytucja, która nie odzwierciedlałaby układu sił politycznych w państwie, byłaby tylko zwykłą „kartką papieru”. Dla lewicy znaczenie miała jedynie tzw. konstytucja rzeczywista, odzwierciedlająca nie „zagadnienia prawa, lecz zagadnienia siły”.

Te dwa ataki okazały się zgubne dla rozwoju zasady konstytucjonalizmu na kontynencie europejskim. W ten sposób zatracono tutaj w XIX w. z niewielkimi wyjątkami (praktycznie do końca drugiej wojny światowej), pierwotne znaczenie ustawy zasadniczej. Co gorsza, stan ten odzwierciedlił się w ówczesnych teoriach prawnych. Konstytucję uznano za „zwykły logiczny wymóg jedności całego ustroju”. Takie pojmowanie konstytucji znalazło wyraz w Niemczech w poglądach K. Schmitta oraz we Włoszech w teoriach S. Romano. Ten ostatni wypracował w szczególności pojęcie konstytucji w znaczeniu materialnym. Według S. Romano „ustawa konstytucyjna” byłaby skoncentrowanym zestawem wyższych reguł organizacyjnych oraz odzwierciedleniem jedności porządku prawnego rozumianego jako organizacja⁸. Do podobnych konkluzji doszedł również K. Schmitt, mimo podkreślenia idei, według której konstytucja jako decyzja związana z podstawami bytu społecznego tworzy w jednej – chwili formę i istotę określonej struktury politycznej.

Dla tych kierunków myślenia prawniczego konstytucja istniała w każdym państwie, w dowolnej epoce, niezależnie od jej treści i zabarwienia ideologicznego. Traktowali oni formalną i abstrakcyjną ideę konstytucji jako akt prawa

⁷ Brak opracowań przedstawiających syntetycznie ewolucję europejskiego konstytucjonalizmu w XX w. Omawia się go najczęściej w związku z powstaniem sądownictwa konstytucyjnego na naszym kontynencie. Ciekawe uwagi porównawcze na ten temat zawiera książka W. Kägi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zurych 1945, s. 41 in. (ponowne wydanie: Darmstadt 1971) oraz praca zbiorowa pod red. J.-L. Seurin, *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Paryż 1984.

⁸ Istnieją liczne wydania prac tego wybitnego ustrojoznawcy włoskiego, który po dziś dzień oddziałuje na sposób uprawiania prawa konstytucyjnego w jego kraju. Por. wznowienie jego książki *Lo Stato moderno e la sua Critica* (Mediolan 1969). W 1990 wyszły nakładem wydawnictwa Giufre 2 tomy jego *Scritti minori*.

pozytywnego. Ich zdaniem, konstytucja była „częstką logiczno-systematyzacyjną czystej rzeczywistości”. Koncepcję tę wyraził w skrócie K. Schmitt konstatując, iż państwo nie ma konstytucji, państwo bowiem jest konstytucją⁹.

Dzisiaj takie pojmowanie konstytucji jest nie do przyjęcia. Uczynienie z abstrakcyjnej idei państwa, czyli – jak to opisał H. Heller – z prawdziwej „zmory myślenia” podstawy całej konstrukcji politycznoprawnej, pociąga za sobą przesunięcie na dalszy plan zasadniczych problemów organizacji państwowej, a w szczególności kwestii związanych z legitymacją władzy, jej granicami, piastowaniem oraz wykonywaniem¹⁰.

W celu zapobieżenia rozmyciu idei konstytucji w pustych i abstrakcyjnych rozważaniach należało wrócić do powstałego w średniowieczu i skonkretyzowanego na przełomie XVIII i XIX wieku prądu myślowego, zwanego konstytucjonalizmem. To właśnie ten kierunek w nauce prawa konstytucyjnego zaczął zyskiwać ponownie na znaczeniu po drugiej wojnie światowej, po tragicznym upadku systemów faszystowskich bądź totalistycznych w Niemczech, Włoszech, Portugalii, Hiszpanii oraz niedawno w Europie Wschodniej.

II. Bezpośrednie obowiązywanie norm konstytucji we współczesnych państwach Europy Zachodniej

Istotą zasady konstytucjonalizmu jest postulat bezpośredniego obowiązywania ustawy zasadniczej. Zapewnia ona w szczególności możliwość realizacji postanowień konstytucji bez potrzeby ich rozwijania w ustawie. Konstytucja jest stosowanym wprost prawem. Organy władzy publicznej mają stałe zobowiązania, wynikające z konstytucyjnej regulacji swobód jednostki. Każda osoba ma możliwość sądowego dochodzenia ustanowionych w konstytucji praw. Związanie władz państwowych tymi prawami jest bezwzględne. Organy publiczne nie mogą czegokolwiek uczynić lub zaniechać, jeśli byłoby to sprzeczne z wolnościami obywatelskimi¹¹.

⁹ Mimo jedenastu lat, które upłynęły od śmierci K. Schmitta, jego poglądy wywierają dotąd duży wpływ na niemieckie prawo publiczne. Por. niedawno wydany zbiór jego prac pt. *Staat. Grossraum, Nomos. Arbeiten aus dem Jahren 1916-1969*, herausgegeben, mit einem Vorwort von Günter Maschke, Berlin 1995.

¹⁰ Por. H. Heller, *Staatslehre*, Leiden 1934, zwłaszcza s. 228 i n.

¹¹ Por. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, B. III/1: *Allgemeine Lehren der Grundrechte*, Monachium 1988, s. 1177 i n. oraz przytoczona tam literatura. K. Stern powołując się (s. 1195) m.in. na A. Arndta zauważa, iż konstytucyjne prawa i wolności jednostki nie są *norma normans*, lecz *norma normata*.

1. Portugalia

Pierwszą konstytucją w Europie, która proklamowała w swoim tekście *expressis verbis* i w pełnym zakresie tak pojmowaną zasadę konstytucjonalizmu, jest obowiązująca ustawa zasadnicza Portugalii z 1976 r. Jej wzorcowy w tym zakresie artykuł trzeci stanowi w szczególności: „władza najwyższa należy do ludu, który sprawuje ją w formach przewidzianych w konstytucji”; „państwo jest podporządkowane konstytucji”; „ważność [...] aktów państwa [...] zależy od ich zgodności z konstytucją”¹².

Tę ogólną zasadę konstytucjonalizmu podkreśla dodatkowo (w odniesieniu do administracji państwowej) ust. 2 art. 266 ustawy zasadniczej. Według niego organy i urzędnicy administracji podporządkowani są przede wszystkim konstytucji. Zasada ta nakazuje administracji publicznej kierowanie się przy wykonywaniu kompetencji należących do jej swobodnego uznania regułami i zasadami konstytucji, interpretowania i stosowania jej w sposób z nią najbardziej zgodny, a nade wszystko zabrania ona organom wykonawczym państwa odstępianie od realizacji norm konstytucyjnych. Administracja państwowa może i powinna podejmować działania i inicjatywy jedynie na podstawie norm konstytucyjnych, zwłaszcza w tych dziedzinach, które są mniej podatne na szczegółowe regulacje ustawowe, jak zarządzanie gospodarką, prowadzenie działalności socjalnej itp. Co więcej, zasada ta daje prawo organowi administracji publicznej odmówienia stosowania przepisu ustawy, jeśli jest on oczywiście i niewątpliwie niezgodny z konstytucją¹³.

Dla zasady konstytucjonalizmu rozstrzygające znaczenia ma kwestia bezpośredniego obowiązywania praw jednostki. Konstytucja Portugalii reguluje w Europie ich największą liczbę. Jeśli bońska ustawa zasadnicza poświęca tym prawom zaledwie 20 ze 146 artykułów, to w konstytucji Portugalii jest ich na 208 artykułów cztery razy więcej. Konstytucja ta zawarła też najwięcej praw należących do tzw. drugiej i trzeciej generacji. Inną jej charakterystyczną cechą jest włączenie do tradycyjnej kategorii wolności obywatelskich praw pracujących, np. prawa do bezpieczeństwa w zatrudnieniu oraz związanych z tzw. partycypacją np. komisji pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstw czy zakazu lokautu¹⁴.

¹² Konstytucja ta była zmieniana w latach 1982, 1989 i 1992. Przytoczony artykuł obowiązuje od 1982 r.

¹³ J. Miranda, wyrażając pewne wątpliwości co do prawa organu administracji państwowej odstąpienia od obowiązku podporządkowania się ustawie, podkreśla, iż powinien on tak postępować m.in. wtedy, gdy podejmuje decyzje oparte na przesłankach tzw. sprawiedliwości materialnej. J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV: *Direitos Fundamentais*, Coimbra 1993, s. 281-283.

¹⁴ Tak obszerny katalog praw obywatelskich wyróżnia także obecną konstytucję Portugalii w porównaniu z poprzednimi ustawami zasadniczymi kraju. Jak zauważają J. J. Gomes Canotilho i V. Moreira (*Fundamentos da Constituição*, Coimbra 1991, s. 95), mimo iż konstytucja z 1933 r. przewidywała prawa socjalne, były to zaledwie „wytyczne działalności państwowej”.

Tej powiększonej kategorii klasycznych swobód obywatelskich konstytucja Portugalii zapewniła normatywny charakter. Jej art. 18 dobitnie podkreśla, iż prawa, swobody i gwarancje tytułu drugiej części pierwszej ustawy zasadniczej „są stosowane wprost i wiążą instytucje publiczne i prywatne”. Katalog klasycznych swobód obywatelskich nie jest zamknięty. Zgodnie z art. 17 konstytucji obejmuje on także „podstawowe prawa o charakterze analogicznym”. Należą do nich takie prawa socjalne, jak prawo do zasiłku dla bezrobotnych, minimalnej płacy krajowej, nauki w zakresie podstawowym, maksymalnego wymiaru dnia pracy, cotygodniowego wypoczynku i okresowych urlopów płatnych itd. Co więcej, katalog ten mogą uzupełnić także „prawa podstawowe” zawarte w „stosowanych regułach prawa międzynarodowego”. Omawiane swobody należy interpretować i uzupełniać zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka. Można je ograniczyć tylko na podstawie wyraźnego konstytucyjnego upoważnienia, w niezbędnym zakresie oraz pod warunkiem ochrony innych praw lub interesów konstytucyjnie gwarantowanych i niedopuszczenia do podważenia ich istotnej treści. Ustawy parlamentu ograniczające tę kategorię praw powinny być ogólne i powszechnie obowiązujące oraz nie działać wstecz.

Drugą konstytucyjną grupą praw obywatelskich są prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Wielką zasługą portugalskiego ustrojodawcy było dążenie do zapobieżenia przekształceniu się ich w martwą literę. Nie odnosi się bowiem do nich klauzula konstytucji, iż można je stosować wprost i że obowiązują one wszystkie instytucje publiczne oraz w stosunkach między obywatelami. W celu zapobieżenia utraty przez nie znaczenia prawnego ustawa zasadnicza Portugalii przewiduje liczne środki i regulacje. Przede wszystkim wyznacza ona państwu w charakterze jego „podstawowego zadania” zapewnienie „skuteczności praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych”. Obowiązkiem rządu, niezależnie od uprawnień parlamentu w tym zakresie, jest podejmowanie oraz dokonywanie „wszystkich czynności i wszelkich środków koniecznych dla rozwoju społeczno-ekonomicznego i dla zadośćuczynienia potrzebom zbiorowym”. Oprócz tego przy niektórych z tych praw, np. przy prawie do pracy, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, konstytucja wyznacza w celu ich realizacji konkretne powinności organów władzy państwowej. Z uwagi na specyfikę kontroli konstytucyjności prawa w Portugalii istnieje w tym kraju możliwość stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny (w razie niewypełniania przez organy publiczne ciążących na nich obowiązków) tzw. niekonstytucyjności przez zaniechanie. Sygnalizacja portugalskiego Trybunału Konstytucyjnego nie ma prawnie wiążącego charakteru. Można ją jednak

ponawiać w dowolnej chwili i wielokrotnie¹⁵. Niezależnie od wskazanych unormowań, realizacji tych praw można dochodzić w zwykłym trybie, przed sądami powszechnymi. Co więcej, postępowanie to korzysta nawet z pewnych przywilejów procesowych, np. w postaci zwolnień z opłat sądowych.

2. Hiszpania

W przeciwieństwie do portugalskiej regulacji zasady konstytucjonalizmu ustawa zasadnicza Hiszpanii z 1978 r. nie wyraża jej tak dobitnie. Głosi ona zaledwie, iż „obywatele i władze publiczne podlegają konstytucji” oraz dodaje, iż „prawa i wolności wymienione w jej rozdziale drugim, pierwszego tytułu wiążą wszystkie władze publiczne”¹⁶. Odmienne od swej portugalskiej poprzedniczki konstytucja hiszpańska podzieliła prawa obywatelskie na trzy grupy oraz nadała im różny charakter normatywny. Do najbardziej chronionej konstytucyjnie grupy praw zaliczyła ona również tradycyjne swobody jednostki. Mimo znacznie utrudnionego sposobu ich zmiany, konstytucja Hiszpanii nie uczyniła ich absolutnie niezmiennymi. Ustanowiła wobec nich szczególną zasadę wyłączności ustawodawczej. Mogą być one regulowane jedynie w drodze ustaw organicznych. Dla ich uchwalenia, zmiany lub uchylecia niezbędna jest absolutna większość Kongresu Deputowanych.

Do drugiej, nieco słabiej chronionej kategorii praw hiszpańskich, ustrojodawca zaliczył m.in. prawo do własności i do dziedziczenia, do zawarcia równoprawnego związku małżeńskiego, do pracy, swobodnego wyboru zawodu i zajęcia, do awansu przez pracę i do wynagrodzenia wystarczającego do zaspokojenia potrzeb własnych i swojej rodziny, a także wolność przedsiębiorczości i zakładania fundacji w interesie ogólnym. Praw tych nie dotyczy utrudniony sposób ich reformy ani szczególnie unormowana zasada wyłączności ustawodawczej. Obowiązuje je jednak zasada bezpośredniego stosowania. Co więcej, ustawodawca wobec tej grupy praw nie ma całkowitej swobody, gdyż regulując je, musi „uszanować w każdym wypadku ich zasadniczą treść”¹⁷.

¹⁵ Taki pogląd wyrażają w szczególności autorzy obszernego komentarza do konstytucji Portugalii. J. J. Gomes Canotilho i V. Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra 1993, s. 1049-1050.

¹⁶ Wszelchstronnie omawia zasadę konstytucjonalizmu w Hiszpanii E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Kolejne wydania tej monografii (Madryt 1981, 1983 i 1985) uczyniły ją podstawowym dziełem ogólnoteoretycznym o obowiązującej ustawie zasadniczej tego kraju. Por. pierwszą obszerną recenzję na jej temat innego wybitnego konstytucjonalisty Hiszpanii, P. Lucasa Verdu (*Revista de Derecho Politico*, 1982, nr 13) pod znanym tytułem *Prawo konstytucyjne jako prawo administracyjne. „Ideologia” konstytucyjna prof. García de Enterría*.

¹⁷ Por. odnośnie do tej grupy praw jednostki L. Martín-Retortillo i I. de Otto, *Derechos fundamentales y Constitución*, Madryt 1988, s. 34 i n.

Mimo iż trzecia kategoria praw wyróżnionych przez hiszpańską konstytucję (praw socjalno-ekonomicznych, kulturalnych czy nawet tzw. praw trzeciej generacji) nie korzysta z omówionych gwarancji, nie oznacza to, że zostały one pominięte. Specjalnie poświęcony tym prawom artykuł konstytucji stanowi, iż „uznanie, poszanowanie i ochrona” praw obywateli w sferze społeczno-gospodarczej” określa treść ustawodawstwa, praktyki sądowej i działalność władz publicznych”. Bezpośrednie stosowanie tej kategorii praw zależy jednak od uchwalenia ustaw wykonawczych. Jest to zaledwie jedno z trzech odstępstw od jej bezpośredniego obowiązywania przewidzianych w samej konstytucji¹⁸.

3. Niemcy

Paradoksalne jest, iż bońska ustawa zasadnicza z 1949 r., która jako pierwsza na kontynencie europejskim uznała bezpośrednio obowiązujący charakter praw jednostki, ma obecnie z punktu widzenia zasady konstytucjonalizmu mniej rozwinięte przepisy niż omówione konstytucje. Niemiecka ustawa zasadnicza nie proklamowała wyraźnie zasady konstytucjonalizmu. Ograniczyła się ona jedynie do przyznania swym normom o wolnościach obywatelskich charakteru bezpośrednio obowiązującego prawa oraz do stwierdzenia, iż wiążą one władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W przeciwieństwie do konstytucji Portugalii, „porządkiem konstytucyjnym” związała tylko władzę ustawodawczą. Mimo iż podobnie jak portugalska konstytucja zabroniła jakichkolwiek zmian przepisów o prawach jednostki, dopuściła możliwość ich ograniczenia. Podobnie jak w Hiszpanii jedynym warunkiem wydania przez niemiecki parlament ustawy ograniczającej prawa jednostki jest zakaz naruszenia ich istotnej treści.

W odróżnieniu od obu wspomnianych państw bońska ustawa zasadnicza pomija zagadnienie swego obowiązywania również w stosunkach między osobami fizycznymi i prawnymi. Niezwykle szczupły jest także jej katalog praw i swobód jednostki, ograniczający się wyłącznie do ich klasycznej listy¹⁹.

¹⁸ Por. ciekawe wywody na ten temat F. J. Bastida i J. L. Requejo, *Cuestionario comentado de derecho constitucional*, Barcelona 1991, s. 73-74.

¹⁹ Nieprzypadkowo P. Häberle podczas międzynarodowego seminarium naukowego z okazji dziesiątej rocznicy konstytucji hiszpańskiej domagał się „hiszpanizacji” bońskiej ustawy zasadniczej z 1949 r. Por. materiały z tej konferencji pod red. A. López Pina, *La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*, Madryt 1991, s. 124.

III. Zasada konstytucjonalizmu w projekcie konstytucji RP

Artykuł 9 jednolitego wielowariantowego projektu konstytucji RP opracowanego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego parlamentu obecnej kadencji²⁰ głosi, iż „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” oraz w punkcie 2, że „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Pomijając piękny aforyzm²¹ z punktu 1 zauważę, iż przytoczony artykuł jest oryginalną regulacją z punktu widzenia prawa porównawczego. Podkreśla ona bezpośredni wpływ ustawy zasadniczej na określenie ewentualnych wyjątków od zasady konstytucjonalizmu. Jednocześnie zaś dopuszczenie wyjątków od zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej zaraz po jej proklamowaniu nie jest przykładem dobrej techniki prawodawczej. Jednoczesne wprowadzenie reguły oraz odstępstw od niej pozbawia zasadę konstytucjonalizmu bezwzględne go charakteru nadmiernie ją relatywizując.

Przytoczona redakcja zasady konstytucjonalizmu nie akcentuje jej również mocno. Formuły z obcych porządków prawnych wyraźnie podkreślają, obok obowiązywania norm konstytucyjnych wprost, bezpośrednie związanie nimi określonych organów państwowych czy władz. W przyjętym projekcie – wręcz na odwrót: po stwierdzeniu, iż przepisy stosuje się bezpośrednio, zamieszczono zwrot o obowiązywaniu wyjątków w tym zakresie. O ewentualnych odstępstwach od bezpośredniego stosowania konstytucji mówi odrębny artykuł 23 pkt 3 projektu dotyczący ograniczeń zasady konstytucjonalizmu²². Miał postanowienia w tym artykule, iż ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być ustalone tylko ustawą, należałoby tam dodać – dla pełnego wyrażenia zasady konstytucjonalizmu – iż następuje to w wypadkach przewidzianych w ustawie zasadniczej. Obecna wersja przepisu daje parlamentowi dużą swobodę kształtowania praw jednostki czy obywatela. Miał zasady wyłączności konstytucyjnej, art. 23 pkt 3 powtarza dawną zasadę wyłączności ustawowej.

Projektowana zasada konstytucjonalizmu nie wyznacza zakresu podmiotowego jej zastosowania. Na pewno będzie ona obowiązywać w stosunkach między

²⁰ Posługuję się drukiem QR1 - konst 1.06 według stanu na dzień 17 IV 1996 r.

²¹ Zwrot o „najwyższym prawie” podkreśla mocniej znaczenie normatywnie konstytucji niż dotychczas stosowane w piśmiennictwie wyrażenie ustawa zasadnicza. Zbliżonym określeniem posługuje się w Europie tylko obowiązująca konstytucja Federacji Rosyjskiej głosząc, iż ma ona „najwyższą moc prawną”.

²² Brzmi on następująco: „Ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być ustalone tylko ustawą, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, w interesie bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób”.

organami władzy państwowej a obywatelami. Brak jednak bliższego uściślenia w tym zakresie spowoduje w szczególności dyskusję wokół obowiązywania konstytucji w stosunkach o charakterze niepublicznym. Trudno dopuścić myśl, że zasada konstytucjonalizmu w Polsce miałaby być ograniczona jedynie do relacji państwo – społeczeństwo. Konstytucja zawiera normy podstawowe ważne nie tylko dla publicznego porządku prawnego, lecz również dla wszelkich stosunków prawnych zachodzących między ludźmi. Poza układem władzy państwowej występują w społeczeństwie inne rodzaje panowania. Nie ustępują one pod względem stopnia dominacji, który charakteryzuje struktury polityczne. Pozostawienie tych stosunków społecznych poza zainteresowaniem „najwyższego prawa” zapoznaje zasadę konstytucjonalizmu. Nie było to zamiarem ustrojodawcy na etapie podkomisyjnego rozpatrywania tego zagadnienia. Projekt odpowiedniego przepisu uznano za „zbędny” głosił, iż konstytucyjne wolności i prawa mają zastosowanie do stosunków między „podmiotami prywatnymi” (wersja I) lub „obywatelami i osobami prawnymi” (wersja II)²³. Ogólne stwierdzenie – nawet bez wskazania, że konstytucja wiąże władze publiczne – pozwala też rozszerzające interpretować przytoczony projekt przepisu.

Największe zastrzeżenia budzi sposób regulacji ograniczeń praw obywatelskich. Zagadnienie to ma szczególne znaczenie dla zasady konstytucjonalizmu. Pełna moc normatywna konstytucji ma wówczas sens, gdy sama ustawa zasadnicza przewiduje jak najmniej odstępstw od swego stosowania. Tym, co szczególnie odróżnia konstytucje między sobą, jest nie tyle długość listy swobód obywatelskich, ile ich znaczenie pod względem normatywnym. Najważniejszą regułą obowiązującą przy wykładni regulacji dotyczących ograniczeń praw jest stosowanie jak najbardziej zawężającej interpretacji w tym zakresie. Projekt konstytucji nie zachęca do takiego postępowania. Obok wspomnianego podstawowego błędu zawiera on zbyt dużą liczbę przesłanek ograniczających swobody jednostki. Prawa obywatelskie ograniczyć można nie tylko w interesie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ale również ze względu na ochronę środowiska, zdrowia czy moralności publicznej. Wszystkie te podstawy nie przypadkiem nazywane są w nauce prawa apokryficznymi. Pozwalają one przywoływać do głosu jako przesłanki ograniczeń swobód obywatelskich wartości pozakonstytucyjne lub co

²³ Pominięcie tego przepisu nie nastąpiło w wyniku głosowania na posiedzeniu Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli, lecz po oświadczeniu jej przewodniczącego, iż „jest to przepis zbędny”. Patrz „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, Warszawa 1995, nr X, s. 130 (dalej cyt. jako „Biuletyn KKZN”).

najmniej w dużym stopniu nieokreślone. W razie ich pozostawienia w konstytucji łatwo będzie można pozbawić „istotnej treści” każdej wolności jednostki²⁴.

Bardzo wątpliwe jest końcowe zastrzeżenie w omawianym artykule. Dopuszcza ono ograniczenie swobód jednostki ze względu na ochronę praw i wolności innych osób. Pomyłono tutaj pojęcie ograniczeń praw obywatelskich z ich granicami dorozumianymi. Typowym przykładem tych ostatnich granic są kolizje między poszczególnymi prawami. Zagadnieniem konfliktów między prawami zajmuje się przede wszystkim prawo cywilne. Rozporządza ono wieloma regułami odnośnie do ich rozwiązania. Można je *mutatis mutandis* stosować w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Granice dorozumiane przejawiają się w konkretnych, indywidualnych okolicznościach. Właśnie to zagadnienie reguluje poprzedzający punkt omawianego artykułu projektu stanowiąc, iż „kto czyni użytek z praw, wolności, jest obowiązany szanować wolności i prawa innych”. Innymi słowy, reguły dotyczące tzw. granic dorozumianych praw należy normować z wielką ostrożnością. Granice te są nierozzerwalnie związane z prawami jednostki jako takimi. Wynikają one zwykle z konieczności jednoczesnego uwzględniania praw obywatelskich z innymi swobodami jednostki czy zasadami konstytucyjnymi. Ustawa, w tym konstytucja, nie może ich z góry przewidywać czy tym bardziej sztucznie tworzyć.

Zasada konstytucjonalizmu nakazuje ograniczenie, a nawet w ogóle rezygnację z odesłań do ustaw zwykłych. Pomijając okoliczność, iż niemal wszystkie prawa znajdujące się w projektowanym podrozdziale „wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” zawierają odesłania do regulacji ustawowych, również realizacja tradycyjnych wolności osobistych jest w dużym stopniu uzależniona od aktów parlamentu. Dodatkową negatywną cechą tej regulacji jest to, iż z trzech wyróżnionych w teorii prawa rodzajów odesłań najwięcej jest ich o charakterze ogólnym czy blankietowym. Do rzadkości należą odesłania polegające na ścisłym określeniu w konstytucji dopuszczalnych przyszłych restrykcji określonych praw jednostki, jak w art. 52 pkt 2 projektu czy na wskazaniu wyodrębnionego aspektu wolności obywatelskiej przekazanego do swobodnej regulacji parlamentu, np. w art. 53 pkt 4 projektu. Inną wadą tych regulacji jest częste powtarzanie przy niektórych prawach i wolnościach obywatelskich wspomnianych zwrotów apokryficznych. Taka

²⁴ Należy zauważyć tutaj, iż przesłanki gwarancji praw z art. 23 pkt 3 powtarzają niemal dosłownie postanowienia art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Prawie te same przesłanki ograniczeń praw zawierał projekt konstytucji Hiszpanii. Zostały one pominięte w dalszej części postępowania redakcyjnego. Por. materiały z obrad ustrojodawcy hiszpańskiego z lat 1977-1978 zebrane przez F. Saíñz Moreno, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madryt 1980, s. 14 i n.

metoda postępowania może sugerować, iż w przypadku tych praw mamy do czynienia ze zwiększonym ich ograniczeniem²⁵.

Duży sprzeciw wywołuje katalog konstytucyjnych praw w sferze materialnych i intelektualnych wymiarów osobowości ludzkiej, a zwłaszcza sposób jego regulacji. Pomijając okoliczność, iż lista tych praw jest w porównaniu na przykład z różnego rodzaju umowami międzynarodowymi, których stroną jest RP, niewielka, zasadniczym problemem tutaj jest niechęć do stworzenia skutecznego mechanizmu ochrony praw socjalnych, gospodarczych i kulturalnych. W odróżnieniu od omówionych regulacji państw iberyjskich projektowana konstytucja zamiast zapewnić większą realność tym prawom, pogarsza ich położenie. Wobec niemal wszystkich tych praw przyjęto zasadę, iż można je dochodzić wyłącznie w granicach określonych ustawą. Jest to dodatkowe uszczuplenie prawa do sądu. Jeśli zauważymy ponadto, iż sposób tworzenia warunków dla urzeczywistnienia tych praw przeniesiono do regulacji ustawowej, to złudny charakter tej grupy praw zaznacza się jeszcze bardziej. Znamienne, iż propozycja ich terminowej regulacji ustawowej nie spotkała się z uznaniem członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego²⁶. Podkreśla to dodatkowo fikcyjny charakter tych praw. Niektóre z nich, a zwłaszcza prawo do pracy, przekształcono w wolność wyboru zawodu i miejsca pracy.

IV. Propozycje *de constitutione ferenda*

W świetle poprzednich rozważań należy zdecydowanie opowiedzieć się za pełnym wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego zasady konstytucjonalizmu. Dążenie do nadania polskiej ustawie zasadniczej charakteru normatywnego powstało już w bardzo niesprzyjającym takim postulatom okresie tzw. socjalizmu realnego²⁷. Obecnie, po odrzuceniu poglądów o służebnym charakterze prawa wobec bazy ekonomicznej społeczeństwa, inny kierunek ewolucji polskiego prawa konstytucyjnego jest niemożliwy. Zwycięstwo liberalnego modelu państwa, z jednoczesnym dużym akcentem na przestrzeganie praw człowieka w skali międzynarodowej, wyznacza także nową rolę polskiemu prawu konstytucyjnemu.

Ta nowa rola prawa konstytucyjnego polega w szczególności na traktowaniu go jako skutecznego prawa. Według nowoczesnych poglądów konstytucja jest zbiorem norm, które dla swego urzeczywistnienia nie wymagają jakiegokolwiek

²⁵ Do takich wniosków dochodzi też A. Michalska w artykule *Kilka uwag o prawach człowieka* („Rzeczpospolita” z 25 VIII 1995). Autorka podkreśla też inne wady art. 23 pkt 3 projektu konstytucji.

²⁶ Por. „Biuletyn KKZN”, nr X, s. 137.

²⁷ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, Warszawa 1967, s. 306 i n. oraz J. Trzciński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 94 i n.

pośrednictwa. Współczesna konstytucja jest aktem prawa bezpośrednio dostępnym każdemu organowi państwa oraz każdemu człowiekowi. Postawienie między nią a adresatami jakiegokolwiek łącznika osłabia ją jako najwyższe prawo kraju²⁸.

Jest paradoksem, iż powstanie sądownictwa konstytucyjnego w Europie, które tak walnie przyczyniło się tutaj do upowszechnienia amerykańskiej zasady konstytucjonalizmu, stanowi obecnie jedną z głównych przeszkód w pełnym jej urzeczywistnieniu. Przyznanie trybunałom konstytucyjnym na naszym kontynencie monopolu stwierdzania niezgodności aktów ustawodawczych z konstytucją jest poważną barierą na drodze do pełnego włączenia ustawy zasadniczej do obrotu prawnego. Dodatkowo oddala konstytucję od jej użytkowników przyjęta w europejskim systemie kontroli konstytucyjności instytucja pytań prawnych. Są to przeszkody, które na obecnym etapie przeobrażeń prawa konstytucyjnego są trudne do przezwyciężenia, a nawet nie brane pod uwagę.

Jeśli pominiemy wspomniany „grzech pierworodny” europejskiego modelu sądownictwa konstytucyjnego, to należy zauważyć, iż w warunkach naszego kontynentu odgrywa ono rolę swego rodzaju obiektywnego krzewiciela tej godnej poparcia idei zza oceanu oraz że dokonano już dużego postępu w tym zakresie. Konstytucję stosuje się wprost nie tylko w państwach, które przewidują w swym tekście taki obowiązek, ale nawet w takich krajach, które nie regulują tego zagadnienia w ogóle. Ewolucja, którą w tym zakresie przeszła V Republika Francuska, jest bardzo znamienita dla tych dążeń²⁹.

Z tego punktu widzenia Polska znajduje się w chwili obecnej w niezwykle korzystnym położeniu. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego ma bowiem pełną swobodę w zakresie zapewnienia przygotowywanej ustawie zasadniczej bezpośredniego stosowania. Może ona nawet wprowadzić amerykański system rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Odrzucając to radykalne rozwiązanie – zresztą nieuwzględniane podczas obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego – należy się jednak zastanowić nad najwłaściwszym uregulowaniem zasady konstytucjonalizmu w warunkach wspomnianego ograniczenia.

²⁸ Por. np. interesujące studium H. R. Schneidera pod znamienitym tytułem *Stosowanie bezpośrednie a obowiązki pośrednie norm konstytucyjnych*, [w:] *Deutsche Landesreferate zum öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Heidelberg 1983, s. 23 i n. Ten wybitny współczesny konstytucjonalista niemiecki uważa, iż konstytucja jest rzeczywista nie tylko wtedy, gdy stosuje się bezpośrednio, ale również wtedy, gdy wywiera skutki pośrednie, jako „żywiłowa aktualizacja konstytucji na podstawie rozstrzygnięć państwowych w toku procesu politycznego”.

²⁹ Por. omówienie teoretycznych aspektów tego wielkiego zwrotu w prawie francuskim, zwłaszcza z punktu widzenia relacji między nową zasadą konstytucjonalizmu a tradycyjną dla tego kraju zasadą legalności, w szkicu L. Favoreu, *Le principe de constitutionnalité, essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, [w:] *Receuil d'Études en Hommages à Charles Eisenmann*, Paryż 1977, s. 33-48.

Mocno podkreśliłoby zasadę konstytucjonalizmu wpisanie jej do pierwszego artykułu nowej ustawy zasadniczej RP³⁰. Jej obecne umieszczenie po niewiele mówiących ogólnych pojęciach, jak „państwo prawne”, „wspólne dobro obywateli”, „zasady zrównoważonego rozwoju” itp., nie uwypukla historycznej zmiany, którą nowa zasada odzwierciedla. Tego rodzaju postanowień nie zawierała żadna dotychczasowa konstytucja polska. Jest to *novum*, o którym się zapomina. Nie wróży to nic dobrego dla normatywnej przyszłości opracowywanego aktu. Duży sprzeciw budzi też umiejscowienie tej zasady po zasadzie legalności. Takie traktowanie zasady konstytucjonalizmu spowoduje, iż zamiast materialnego ujęcia państwa, u którego podstaw leżą prawa i wolności obywatela, Rzeczpospolita Polska oprie się na formalnym państwie prawa. Nawet w Niemczech stojących na gruncie tzw. socjalnego państwa prawnego dostrzega się sprzeczność Rechtsstaat z prawami człowieka³¹. W RP ta przewaga nakazu zgodności działań z formalnie obowiązującym prawem dozna jeszcze większego uszczerbku z uwagi na bardzo niedoskonałą formułę przyjętej zasady konstytucjonalizmu. Nie zaznaczono w niej w szczególności, iż stosuje się bezpośrednio przepisy konstytucji o prawach, wolnościach człowieka i obywatela. To właśnie te postanowienia konstytucji powinny znajdować się na pierwszym planie w całej działalności państwa, nadając mu sens oraz realny wymiar. Bez tej najogólniejszej wytycznej porządku prawnego trudno będzie zapewnić mu „ludzkie oblicze”.

Dla zasady konstytucjonalizmu niezmiernie doniosłą kwestią jest regulacja ograniczeń swobód obywatelskich. Przyjęte reguły w art. 23 ust. 3 projektu konstytucji zamiast utrudnić maksymalnie działalność ustawodawcy zwykłego w tej dziedzinie, ułatwiają mu zadanie. Pozytywnie sformułowany katalog sześciu przesłanek o nieokreślonej treści poprzedza generalna formuła przypominająca bardziej podstawę do wprowadzenia stanu wyjątkowego niż zakazu ograniczenia praw jednostki. Jeśli rezygnację na etapie prac podkomisji konstytucyjnej z niemieckiej formuły zabraniającej naruszeń „istotnej treści” praw jednostki należy uznać za słuszną³², to wprowadzenie na jej miejsce pojemnego zwrotu pozwalającego na

³⁰ Takim postanowieniem rozpoczyna się np. uchwalona 31 I 1917 r. dotychczas obowiązująca konstytucja Meksyku. Por. też ciekawe uwagi na temat tego artykułu w zbiorowym komentarzu *Constitución Política de los Estados Mexicanos comentada*, Miasto Meksyk 1995, s. 1-10.

³¹ Jak pisze E. Forstthoff, art. 1 ust. 3 Ustawy Zasadniczej z 1949 r. „przekształca większość ewentualnych sporów między państwem a jednostką w interpretacyjne konflikty konstytucyjne. Podważa to stosunki między legislaturą a egzekutywą, stawiając władzę wykonawczą na miejsce władzy ustawodawczej zawsze wtedy, gdy parlament nie wykonuje swych kompetencji; w ten sposób przestaje istnieć ścisły podział między kompetencją prawotwórczą a wykonawczą jako cecha wyróżniająca państwo prawne. Odróżnia to państwo prawne – będące obowiązkowo państwem ustaw – od państwa administracyjnego”. E. Forstthoff, *Begriff und Wesen des Sozialen Rechtsstaates*, Monachium 1975, s. 24 i n.

³² Patrz „Biuletyn KKZN”, 1995, nr 10, s. 123-125.

odstępstwa od swobód obywatelskich, „gdy są konieczne w demokratycznym państwie”, jest poważnym nieporozumieniem. Zarówno niemieckie, jak i hiszpańskie doświadczenie z gwarancją „istotności” praw jednostki dowiodło braku jej praktycznego znaczenia w działalności parlamentu³³. Najważniejszą gwarancją swobód obywatelskich jest właśnie ich bezpośrednie unormowanie w ustawie zasadniczej oraz – choć może to wydać się rzeczą paradoksalną, biorąc pod uwagę to, co poprzednio powiedzieliśmy o sądownictwie konstytucyjnym – istnienie trybunałów konstytucyjnych. To właśnie te organy niezależnie od doskonałości regulacji konstytucyjnych starały się maksymalnie łagodzić restrykcje nakładane na prawa jednostki przez ustawodawcę zwykłego. Zgodnie z zasadą konstytucjonalizmu, ewentualne ograniczenia praw jednostki może wprowadzić jedynie ustrojodawca bądź parlament na podstawie ściśle określonych odesłań konstytucji do ustaw. Takiego zastrzeżenia brak w projektowanym artykule ustawy zasadniczej.

Na dużą krytykę zasługuje programowy charakter praw i wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Mimo iż ustrojodawca starał się stworzyć z nich w pewnym zakresie stosowalne, m.in. przez wprowadzenie godnego pochwały konstytucyjnego obowiązku Rady Ministrów i organów wykonawczych władz samorządowych do przedstawienia wraz z wnioskiem o absolutorium sprawozdania z wykonania zadań związanych z realizacją tych praw (art. 64 pkt 2 projektu), nie zmienia to faktu, iż są to li tylko nie wymagalne prawnie przepisy ustawy zasadniczej.

Inną wadą projektowanej regulacji swobód obywatelskich jest brak klauzuli dającej pierwszeństwo aktom międzynarodowym o wolnościach jednostki³⁴. Współcześnie nie można rozpatrywać swobód obywatelskich w oderwaniu od umów i traktatów międzynarodowych, normujących różnego rodzaju prawa człowieka. Na tym tle niekorzystne jest też postanowienie projektu ustawy zasadniczej, umożliwiające Trybunałowi Konstytucyjnemu odroczenie wejścia w życie swoich orzeczeń, zwłaszcza wiążących się z wydatkami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej. Tego rodzaju postanowienie konstytucji, będąc swego rodzaju nową postacią niedostatecznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, godzić będzie przede wszystkim w swobody obywatelskie. Z tym niezbyt przyjaznym stosunkiem do wolności jednostki łączy się przyjęta w projekcie ustawy zasadniczej

³³ Por. monografię na temat J. C. Gavara de Cara, *Derechos y desarrollo legislativo. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, Madryt 1994, s. 5, *passim*.

³⁴ Odpowiedni artykuł na ten temat zgłoszony 30 XI 1994 r. na posiedzeniu Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli „przepadł” w dalszych pracach konstytucyjnych, gdy uznano ten przepis za materię należącą do zakresu Prac Podkomisji Zagadnień Systemu Źródeł Prawa, „Biuletyn KKZN” nr 10, s. 130-131.

wersja skargi konstytucyjnej. Jest to jej odmiana nie nastawiona na ochronę praw człowieka. Jeśli do tego dodamy, że redagowane „prawo najwyższe RP” wprowadza do polskiego porządku konstytucyjnego niezmiernie rozbudowany system czasowego zawieszenia swobód obywatelskich w postaci aż trzech rodzajów stanów nadzwyczajnych, należy się poważnie zastanowić, czy kraj nasz nie dojrzał do idei konstytucjonalizacji prawa do oporu – właśnie w obronie praw i wolności obywatelskich – mimo wielu wątpliwości co do jurydycznego charakteru tego rodzaju instytucji³⁵.

³⁵ Jest rzeczą ciekawą, iż prawo do oporu wprowadzono do bońskiej ustawy zasadniczej dopiero w 1968 r. wraz z konstytucjonalizacją stanów wyjątkowych: *Spannungsfall* (zewewnętrzne okoliczności nadzwyczajne) oraz *Verteidigungsfall* (wewnętrzne okoliczności nadzwyczajne). Dobrze porządkujące wprowadzenie do złożonej problematyki tzw. ustawodawstwa stanu nadzwyczajnego zawiera praca porównawcza J. Bühlera, *Le droit d'exception de l'État. Étude des droit publics allemand et suisse de 1871 à nos jours*, Tolochenaz 1994.

Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP

[w:] Acta Universitatis Wratislaviensis No 2956, „Prawo” 2007, t. CCCI, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 198-204

KILKA REFLEKSJI KOŃCOWYCH

I

Obowiązująca Konstytucja z 2 IV 1997 r., a zwłaszcza jej pierwszy rozdział, jest całkowicie nowym jakościowo dokumentem. Nie przypomina on pod względem formy i treści takich części z poprzednich polskich konstytucji. Po raz pierwszy w historii naszego kraju tak dobitnie wyrażono najwyższy charakter norm prawnych. Dotychczasowe takie akty były zaledwie ustawą konstytucyjną (konstytucja z 17 III 1921 r. zwana marcową), ustawą zasadniczą (konstytucja z 22 VII 1952 r. zwana lipcową) lub nie zawierały w ogóle wzmianki o swym miejscu w hierarchii aktów prawnych, będąc niewielką ustawą rządową (ustawa z 1791 r., popularnie zwana Konstytucją 3 maja).

Również, po raz pierwszy w naszych dziejach, w Konstytucji z 2 IV 1997 r. proklamowano zasadę jej bezpośredniego stosowania. Zasada ta oznacza, że do urzeczywistnienia regulacji konstytucyjnych nie są niezbędne akty wykonawcze. Poprzednie konstytucje zawierały wręcz przeciwne postanowienia. W artykule 126 ust. 1 konstytucji marcowej stanowiono, że ma ona moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, „względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie”. Konstytucja lipcowa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) nawet nie odniosła się do swego obowiązywania. Uczyniła to wprowadzająca ją ustawa konstytucyjna z 22 VII 1952 r., nie zawierając przy tym żadnych wskazówek co do jej ewentualnego bezpośredniego stosowania.

Trzecią nowością obowiązującej Konstytucji jest jej postanowienie, że oto suwerenny naród polski ustanawia ten akt jako prawa podstawowe dla państwa. Nie jest to więc dokument wydany przez państwo zobowiązujące się do przestrzegania pewnych zasad wobec społeczeństwa (konstytucja marcowa) czy akt dla budowy określonego typu społeczeństwa (konstytucja PRL) albo przejściowy zespół przepisów (ustawa rządowa z 3 V 1791 r.). Konstytucja z 1997 r. wprowadza prawo wiążące państwo. Jej postanowienia mają charakter autonomiczny. Na straży ich przestrzegania stoi Trybunał Konstytucyjny. Jego wyroki są ostateczne i nie podlegają jakiegokolwiek apelacji czy zmianie.

Czwartym wielkim *novum* konstytucyjnym było dostrzeżenie, a nawet podkreślenie w tym akcie – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – prawa międzynarodowego. Wprawdzie jego regulacja w art. 9 Konstytucji pozostawia wiele do życzenia, jest jednak pierwszą jaskółką czyniącą wiosnę. Przepisami idącymi częściowo w tym kierunku są drugi i trzeci ustęp art. 91. O ile konstytucja z 1921 r. nie wyrażała swego stosunku do międzynarodowego prawa publicznego, o tyle konstytucja z 1952 r. zawarła pośrednie – bardzo wymowne – do niego odniesienie. Jej „Wstęp” nakazał wszystkim organom władzy „zacieśnienie przyjaźni współpracy między narodami, opartych na sojuszu i braterstwie, które łączą dziś Naród Polski z miłującymi pokój narodami świata w dążeniu do wspólnego celu: uniemożliwienia agresji i utrwalenia pokoju światowego”.

II

Pierwszy rozdział Konstytucji z 1997 r. jest zbudowany wokół dwóch głównych idei: dobra wspólnego oraz pomocniczości władzy publicznej. Znaczenie tych zasad polega przede wszystkim na ograniczeniu państwa. Dzisiejsze państwo polskie opiera się m.in. na prawie międzynarodowym, otwartej gospodarce rynkowej, a nawet (choć coraz mniej) na narodowych siłach zbrojnych. Każdy z tych czynników wpływa mocno na państwo. Rzeczpospolita Polska nie jest współcześnie organizacją wszechwładną niezależną kierującą się własnym uznaniem. W warunkach daleko posuniętej globalizacji oraz postępującej integracji naszego kontynentu nie można mówić, jeśli w ogóle kiedykolwiek można było tak powiedzieć, o państwie suwerennym.

Bonum commune, podobnie jak tzw. zasada subsydiarności – jeszcze do niedawna szerzej znane w wąskich kręgach teologów chrześcijańskich – przeniknęły niespodziewanie pod koniec XX w. do prawa. Stały się modnymi pojęciami, o których się mówi i dyskutuje w związku z Unią Europejską czy w kręgach naukowych.

Odnosnie do pierwszej zasady dość wspomnieć włączenie jej *eo nomine* do traktatu z Maastricht. Co do drugiej, należy zauważyć uznanie dobra wspólnego za jedyną kategorię będącą w stanie pogodzić rosnący wpływ czynników i instytucji pozarządowych na świecie oraz w poszczególnych państwach i ich strukturach¹. Królujący dotychczas niepodzielnie interes ogólny (publiczny, społeczny itp.) – jeśli jeszcze nie jest zepchnięty na dalszy plan – powinien być zastąpiony przez pojęcie dobra wspólnego. Interes publiczny, właściwie państwa, jest nie do pogodzenia z wymogami współczesnego świata, w którym jednostka nie tylko stała się podmiotem prawa międzynarodowego, ale także odgrywa coraz większą rolę – indywidualnie lub zbiorowo – w państwie.

III

Zgodnie z art. 1 obowiązującej Konstytucji Rzeczpospolita jest państwem dobra wspólnego. Taki charakter naszego kraju określa wyraźnie jej pierwszy rozdział. Konkretnie przejawy dobra wspólnego mają wyraz w postanowieniach tego rozdziału o państwie prawnym (jednolitym, praworządnym), demokracji pośredniej i bezpośredniej (o narodzie, podziale władz), ustroju gospodarczym, wspólnocie międzynarodowej, wojsku itd. Nie budzi wątpliwości określenie przez naszą Konstytucję współczesnej społeczności międzynarodowej jako rodziny ludzkiej, a nie jako sumy czy zespołu różnych państw. W tym kontekście znamieny jest art. 117 Konstytucji mówiący o użyciu sił zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pobycie obcych wojsk na terytorium naszego kraju. Równie znamienne jest poddanie jurysdykcjom międzynarodowym polskiego wymiaru sprawiedliwości (jeszcze bardziej podkreślone pierwszą poprawką do naszej Konstytucji dotyczącą europejskiego nakazu aresztowania). Nie jest przypadkiem, że tzw. społeczna gospodarka rynkowa też ma się opierać w szczególności na wolności działalności gospodarczej. Trudno ją sobie wyobrazić ograniczoną jedynie do obszaru naszego państwa.

Ta szczytna próba konstytucyjnego wdrożenia dobra wspólnego jest jednocześnie ograniczana i utrudniana. Budzi niepokój sposób, w jaki Trybunał Konstytucyjny traktuje dobro wspólne. Zamiast stać się ważką konstytucyjną kategorią otwarcia na wyzwania współczesnego świata, jest ona pojmowana przez tę

¹ Nieprzypadkowo w wybitnej serii czołowego wydawnictwa francuskojęzycznego (Bruylant) ukazała się niedawno obszerna monografia pod redakcją dwóch kanadyjskich profesorów (O. Delasa, Ch. Deblocka) pod znamennym tytułem *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, Bruxelles 2003.

instancję bardzo wąsko. W uzasadnieniu do wyroku z 12 IV 2000 r. organ ten zauważył, że „pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane, jest ochrona dobra wspólnego”. Wywołuje sprzeciw stawianie dobra wspólnego – w innych wyrokach – na równi z interesem publicznym, nie mówiąc o wątpliwych odwołaniach się do niego przez Trybunał Konstytucyjny w celu uzasadnienia przestrzegania równowagi budżetowej, płacenia podatków czy przedkładania go ponad partykularny interes grupowy.

Również dalsze elementy składowe dobra wspólnego z rozdziału I Konstytucji nie są prawidłowo rozwijane. Państwo prawne wyrażone w ustawie zasadniczej – niemal wzorcowo przez konstytucjonalizację jego formalnej i materialnej strony – nie jest przedmiotem szerszego zainteresowania. Trybunał Konstytucyjny zaniechał z chwilą uchwalenia tego aktu odnajdywania w formule państwa prawnego immanentnych reguł czy zasad. Materialna strona państwa prawnego, nierozwijana szczególnie przed wejściem w życie Konstytucji, jest w ogóle zapoznana przez Trybunał. Co gorsza, rodzima doktryna konstytucyjna też traktuje po macoszemu tę najważniejszą współcześnie stronę państwa prawnego. Urzeczywistnienie sprawiedliwości społecznej pozostawia więc wiele do życzenia.

Dwuznacznie przedstawia się kwestia państwa jednolitego jako składnika dobra wspólnego. Z jednej strony, polska ustawa zasadnicza podkreśla mocno unitarny charakter Rzeczypospolitej w płaszczyźnie finansowej, kulturalno-językowej czy terytorialnej organizacji państwa, z drugiej, nakazuje decentralizację jednostek podziału administracyjnego kraju. Na szczęście, żaden z tych elementów nie uzyskał dotychczas przewagi. W związku z tym trudno jeszcze mówić o wyraźnej konstrukcji państwa jednolitego jako dobra wspólnego. Pewną nowość może przynieść postęp w regionalizacji naszego kraju. Przewidziana jest ona w tekście ustawy zasadniczej. Jej niepewne kroki widać w niewielkim stopniu na szczeblu wojewódzkim.

Jeszcze bardziej złożona jest realizacja dobra wspólnego w sferze zwierzchnictwa narodowego. Konstytucja zastrzega to zadanie dla narodu polskiego. Pierwszym wyłomem w tym zakresie jest rozciągnięcie na naszych obywateli tzw. obywatelstwa europejskiego oraz dopuszczenie do wyborów samorządowych obywateli Unii Europejskiej. O ile obywatelstwo europejskie ma na razie wymiar symboliczny, o tyle dopuszczenie cudzoziemców może z czasem stanowić pewien problem nie tylko teoretyczny. Pomijając trudności w zapewnieniu w naszym kraju rzeczywistej reprezentatywności organom pochodzącym z wyboru, prawdziwym szkopułem w sprawowaniu władzy przez naród polski jest niewielkie znaczenie

demokracji bezpośredniej uznanej przez Konstytucję za niemal równoważną z demokracją przedstawicielską.

Inne problemy powoduje podział władzy jako dobra wspólnego. Pozornie wydaje się on obcy dla omawianej kategorii. Jest jednak ważnym czynnikiem lepszego ukształtowania dobra wspólnego. To właśnie rozczłonkowanie najwyższej władzy w państwie utrudnia narzucenie stronnicej koncepcji dobra wspólnego. Jego wyodrębnienie następuje w drodze skomplikowanych uzgodnień zderzających się rozbieżnych interesów. Podział władzy wzmacnia dodatkowo wewnętrzne zróżnicowanie poszczególnych trzech władz. Sejm nie może samodzielnie uchwalić ustawy, w rządzeniu wraz z Radą Ministrów bierze udział także głowa państwa, między sądownictwem powszechnym a Trybunałem Konstytucyjnym zachodzą stale wzajemne oddziaływania. Końcowym efektem tych mechanizmów i zabiegów jest jak najlepsze sformułowanie dobra wspólnego.

Niezmiernie ważnym dobrem wspólnym jest gospodarka. Jej osią są rynek oraz solidarność. Znaczenie nieskrępowanego ustroju ekonomicznego jest mocno akcentowane zarówno w Unii Europejskiej, jak i w naszym kraju. Podstawą gospodarki na naszym kontynencie jest swoboda przemieszczania się osób, towarów, usług i kapitału. W projektach politycznych, np. w konstytucji europejskiej państwa zobowiązują się do działań „w otwartej gospodarce rynkowej z wolną konkurencją”. W sferze polityki społecznej zadania Unii Europejskiej ograniczają się – jak to zresztą ujął precedensowy wyrok z 1986 r. najwyższej instancji sądowniczej tej organizacji – do „inspirującego celu wspólnoty, który sam sobie nie mógł stworzyć obowiązków dla państw członkowskich ani dla praw jednostek”. Podobnie są ukształtowane konstytucyjne założenia ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Konstytucyjna formuła o społecznym charakterze naszej gospodarki rynkowej została oparta przede wszystkim na dwóch filarach: wolności działalności gospodarczej oraz własności prywatnej. Jej trzeci filar – solidarność i współpraca partnerów społecznych – został sprowadzony w ustawie do tzw. Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Ten wadliwie ukształtowany oraz nieskuteczny organ nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować.

IV

Niewiele lepiej przedstawia się konstytucyjna zasada pomocniczości. Wprawdzie odzwierciedla się ona w rozbudowanych regulacjach konstytucyjnych rozdziału I dotyczących rodziny, samorządności różnego rodzaju, w tym tzw. społeczeństwa obywatelskiego, partii politycznych, związków religijnych, ich kształt

pozostawia wiele do życzenia. W tym zakresie wystarczy przypomnieć tutaj konstytucyjną konstrukcję rodziny, społeczeństwa obywatelskiego oraz tzw. mediów.

Formalnie punktem wyjścia konstytucyjnej regulacji o rodzinie jest zasada jednożeństwa między odmiennymi płciami. Polski Trybunał Konstytucyjny uznaje jednak normę art. 18 Konstytucji za postanowienie programowe. Według tego organu jest ono rozwinięte w art. 47 i 71 Konstytucji. Dotyczą one m.in. ochrony życia prywatnego, prawa do samostanowienia o swoim życiu osobistym, prorodzinnej polityki społecznej i gospodarczej państwa itd. Jest to niezbyt szczęśliwe przesunięcie problematyki rodzinnej w sferę innych zagadnień. Pomija ono kwestię spoistości tego najbardziej pierwotnego i naturalnego związku międzyludzkiego. Akcent na indywidualizm i odrębności w ramach rodziny jest widoczny w wielu miejscach Konstytucji: osłabienie władzy wychowawczej rodziców nad dziećmi, mocne podkreślanie aspektów ekonomicznych rodziny (dotyczy to także rodzin niepełnych). Wszystko to powoduje, że konstytucyjne pojęcie rodziny jest trudne do określenia. W naszej ustawie zasadniczej nie posłużono się jego szerokim rozumieniem, obejmującym również osoby niezwiązane pokrewieństwem i niespoinowaczone. Jednocześnie tradycyjne pojmowanie rodziny – widoczne również w Konstytucji – jest coraz bardziej podważane przez orzecznictwo europejskie. Zmieniło ono swój stosunek do małżeństw transseksualnych, do zasady, że rozmnażanie należy do istoty rodziny, oraz dopuściło do zawierania związków małżeńskich przez osoby niemające możliwości współżycia. Zwiększająca się liczba krajów europejskich zezwalających na związki w ramach jednej płci wymusi wkrótce zmianę linii orzeczniczej sądu strasburskiego w tym zakresie. Innymi słowy, kruchy konstytucyjny status rodziny jest nie tylko niepewny, ale w dużym stopniu zagrożony.

Niewiele lepiej wygląda w Polsce społeczeństwo obywatelskie. Składający się na nie konglomerat samorządowych, samowystarczalnych i niezależnych od państwa ciał pośredniczących oznacza w istocie jedynie brak podporządkowania się ich stronnictwom politycznym. W rezultacie organizacje pozarządowe (tzw. trzeciego sektora) zastępują, bez formalnego prawa do reprezentacji, partie polityczne we właściwej im roli. Najnowszym tego przykładem jest ustawowa regulacja lobbingu. Istotą organizacji społeczeństwa obywatelskiego powinna być działalność z wyłączeniem osiągania zysku. Zarówno przepisy ustawowe, jak i orzecznictwo sądów otwarły jednak szerokie pole dla ich aktywności produkcyjnej, usługowej, handlowej itd. Jaskrawym tego przejawem jest status prawny fundacji, które są dzisiaj strukturami prowadzącymi w dużym stopniu działalność gospodarczą, a nie dobroczynną. Nie mniejsze zastrzeżenia wywołują znaczne

ograniczenia prawne w funkcjonowaniu związków zawodowych, w tym wypieranie ich przez rady pracowników czy nawet tzw. europejskie rady zakładowe.

Poważnie uchybia zasadzie pomocniczości także konstytucyjna regulacja funkcjonowania środków społecznego przekazu. Punktem wyjścia odpowiedniego przepisu rozdziału I Konstytucji jest proklamowanie absolutnej wolności mediów. Tymczasem to postanowienie doznaje wielkiego uszczerbku w dalszych przepisach konstytucyjnych przez ustanowienie obowiązku koncesjonowania środków audio-wizualnych, ustanowienie specjalnego organu ochrony interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Ustawową konsekwencją tych postanowień jest kontrola treści programów w tych mediach, określenie procentowe ich różnych elementów składowych, zakaz propagowania działań sprzecznych m.in. z polską racją stanu, moralnością czy chrześcijańskim systemem wartości, ograniczenia w nadawaniu reklam, w sponsorowaniu określonych audycji czy przez pewne podmioty gospodarcze, objęcie całych sfer aktywności ludzkiej tajemnicami różnego rodzaju, karykatu-ralne prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenie tego ostatniego prawa normami Konstytucji poszło dalej niż przewidziane ogólnie dla wszystkich wolności w art. 31 ust. 3. Co więcej, poważnym problemem jest znaczne uszczuplenie ustawowe możliwości dochodzenia informacji w razie jej odmowy. Dla pełnego obrazu należy dodać możliwość stosowania przez sądy cenzury prewencyjnej, wyraźnie zabronionej w Konstytucji. Podważa to sens i celowość bezwzględnej proklamacji wolności mediów.

V

Zakorzenione w polskiej tradycji prawniczej traktowanie konstytucji jako aktu o programowym czy niewiążącym charakterze jest szczególnie widoczne w podejściu nauki i organów państwa do jej początkowych rozdziałów. W polskim piśmiennictwie konstytucyjnym trudno spotkać jednoznaczny pogląd o związaniu normatywnym zamieszczonymi tam artykułami. W dalszym ciągu głosi się np., że rozdział I Konstytucji zawiera zasady, a nie przepisy wyrażające albo przepisy, z których da się zbudować jednoznaczny nakaz określonych zachowań. Jeśliby konsekwentnie traktować te poglądy, to jednoznaczne normy Konstytucji byłyby jedynie w przepisach przejściowych i końcowych. Zwykle rozstrzygają one precyzyjnie czasowe, przedmiotowe i podmiotowe zagadnienia konkretnych spraw. Zasada czy reguła bezpośredniego obowiązywania konstytucji zrodziła się jednak właśnie na tle jej ogólnych, by nie powiedzieć ogólnikowych, postanowień. O ile

w Niemczech została ona wpisana wyraźnie do konstytucji, o tyle we Francji bez tego nakazu Rada Konstytucyjna zaczęła orzekać na podstawie haseł rewolucji francuskiej zawartych w krótkiej *Deklaracji praw człowieka i obywatela*. Do 1971 r. była traktowana jedynie jako pozbawiony mocy prawnej historyczny wstęp do konstytucji.

Być może, przełom w nowoczesnym podejściu do Konstytucji Rzeczypospolitej spowoduje praktyka orzecznicza polskich organów wymiaru sprawiedliwości. Są one zobowiązane do stosowania prawa Unii Europejskiej. Wspólnotowe instancje sądownicze stosują głównie metodę celowościowej wykładni, podczas gdy krajowi sędziowie przywykli są do literalnego odczytywania tekstów prawnych. Co gorsza, sędziowie sądów powszechnych niechętnie posługują się w swej pracy Konstytucją. Ze względu na ustawiczne zmiany w źródłach prawa organy te zamieniają się w goniącego ustawodawcę zająca. Stają się swego rodzaju przedłużeniem parlamentu. W systemie podziału władzy musi to wywoływać zdecydowany sprzeciw. Obszerne klauzule z rozdziału I Konstytucji wciąż czekają na swoje dynamiczne ożywienie. Oby to nastąpiło jak najszybciej.

Magiczna rzeczywistość w Konstytucji RP

[w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje, historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 290-306

Uwagi wstępne

Mimo że zwykle wiążemy tzw. magiczną rzeczywistość z powieścią Gabriela Garcii Marqueza *Sto lat samotności*, pojęcie to ma wielu ojców i jest wieloznaczne. Oznacza w najszerszym znaczeniu traktowanie tego, co nierzeczywiste, abstrakcyjne, jako prawdziwe, realnie istniejące. Przenosząc się na teren prawa, można powiedzieć, że polega ono na traktowaniu norm prawnych o dużym stopniu ogólności lub idealizmu za wiążące czy nawet obowiązujące.

Latynoamerykańskie prawo czy konstytucje znane były od dawna jako spełniające te kryteria. Anglosascy latynoamerykańscy od dawna piszą o aktach normatywnych państw tego kontynentu jako niebiańskich ustawach (*sky blue laws*). Podobnie jest w nauce prawa konstytucyjnego tej części świata. Ekwadorski ustrojznawca Ludwik Galarza Izquierdo pierwszemu tomowi swego traktatu, odnoszącemu się do prawa konstytucyjnego¹, nadał podtytuł *Ekwadorska rzeczywistość magiczna*. Tę powszechnie znaną zbitkę pojęciową uzupełnił bardziej specjalistycznym terminem z literatury, pisząc o prawnym, politycznym i społecznym *Macondiano*². Starał się on w pracy, jak podkreśla, „wyjaśnić tę fantastyczną rzeczywistość – łączącą w myśli ekwadorskiej wiarę scholastyczną i mit szamański z rozumem

¹ L. Galarza Izquierdo, *Tratado de Ciencia Política y Derecho Constitucional. „Realismo mágico ecuatoriano”. Macondiano: jurídico, político, soda*, t. I, Quito 2007.

² Termin ten jest dosadniejszym określeniem pomieszania świata realnego z urojonym. Pochodzi on od nazwy miejscowości – Macondo – gdzie rozgrywa się akcja wspomnianej wyżej powieści noblisty kolumbijskiego *Sto lat samotności*. W europejskiej kulturze występują takie klimaty np. u Kafki, Por. J.M. Oviedo, *Historia de la literatura hispanoamericana. 4. De Borges al presente*, Madrid 2005, s. 301-313.

poznania – prowadzącą nas do przyjęcia podstawowej hipotezy, że w ekwadorskim społeczeństwie nie wszystko to, co rzeczywiste, jest racjonalne: że wiele faktów społecznych, prawnych i politycznych łączy, jak w przyrodzie – deszcz ze słońcem – rozum z wiarą, czego nie wyjaśnia sama logika”³.

Kolumbijski konstytucjonalista – Diego Edward López Medina – opublikował monografię pod znanym tytułem *Nieczysta teoria prawa. Przekształcenie prawnej kultury latynoamerykańskiej*⁴. Na zakończenie swej obszernej książki pisze on, że jego celem było zapoczątkowanie metodycznych badań nad swoistością systemów prawa i teorii prawnych państw tej części świata, ponieważ „są one miejscowymi przekształceniami autorów i idei krążących międzynarodowymi kanałami. Wynikiem są nieczyste teorie prawa, dziwne i twórcze syntezy. Są one jednak istotne dla zrozumienia lokalnych praktyk prawnych”.

Konstytucja Rzeczypospolitej z 1997 roku

Również w Polsce mamy do czynienia z przejawami magii konstytucyjnej. Obowiązująca konstytucja obfituje – jak to subtelnie nazywa nasz Trybunał Konstytucyjny – w „normy o większym stopniu ogólności”. Wystarczy przeczytać jej artykuły 1, 5, 8, 30, 87, 95, 126, 163-172, 174, 198-201, 213-215, 227. Mistyczny jest wstęp do Konstytucji RP ze swoją definicją Boga, odwołaniem się do Rodziny Ludzkiej czy kolejnych Rzeczypospolitych. Nie ustaje też spór dotyczący innych „bajkowych” przepisów konstytucji. Wystarczy przypomnieć „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2) czy „społeczną gospodarkę rynkową opartą na [...] solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych” (art. 20).

W tym krótkim opracowaniu uwzględniłem zaledwie dziewięć przejawów magicznej rzeczywistości zawartych w naszej Ustawie zasadniczej. Ich znaczenia nie można lekceważyć. Art. 1 Konstytucji mówiący o dobru wspólnym czy art. 30 poświęcony godności człowieka należą do jej aksjologii najwyższej miary. Pozostałych siedem oznak norm tego rodzaju – wziętych przeze mnie pod uwagę – także nie można nie doceniać.

³ L. Galarza Izquierdo, *op. cit.*, t. I, s. 3.

⁴ D.E. López Medina, *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*, Bogotá 2005. Por. w szczególności rozdział 5 pod znanym tytułem *Kelsen w Bogocie: lokalne odczytanie i stosowanie czystej teorii prawa*.

BÓG

Ludzi niewierzących zdumiewa trzykrotne odwołanie się we wstępie do naszej konstytucji do ponadzmysłowej istoty najwyższej. Dwa razy Bóg wymieniony jest z nazwy, a raz pośrednio, gdy konstytucja mówi o chrześcijańskim dziedzictwie Narodu. Konstytucje innych państw, jeśli wprowadzają przywołanie Boga, to czynią to w postaci *invocatio Dei*, zwykłej wzmianki imienia, albo w szerszym kontekście przyrody. Z punktu widzenia ateistów trudno dociec znaczenia normatywnego wyróżnienia imienia Boga w najwyższym akcie prawnym państwa poza znaczeniem rytualnym albo wręcz swego rodzaju zaklęciem. Nawet jeśli byśmy przyjęli, że chodzi o grzecznościową formułę pewnego ukłonu wobec Kościoła – za jego szczególne zasługi w zmaganiach z socjalizmem realnym PRL czy z wszelkimi zapędami totalitarnymi władzy świeckiej – to nawet w tej skromnej i okrojonej postaci będzie ona budzić niepokój, a nawet odrzucenie z uwagi na skrajnie pojmowane przez ateuszy oddzielenie Kościoła od państwa.

W polskiej regulacji konstytucyjnej jeszcze większe zdumienie budzi definicja przywołanej istoty najwyższej. Nie ulega wątpliwości, że wyklucza ona wyznawców tzw. religii politeistycznych. Z kolei połączenie Boga tylko z jego czterema cechami pozytywnymi kłóci się z wizją Boga w trzech największych religiach monoteistycznych. W każdym z tych wierzeń Bóg nie jest jedynie – jak to „cudownie” ujmuje wstęp do konstytucji – źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna. Polski Trybunał Konstytucyjny nie miał jeszcze okazji do wypowiedzenia się w kwestii tej formuły. Jego przyszłe wypowiedzi będą się cechowały – z całą pewnością, pod wpływem orzeczeń europejskich instancji sądowych (Strasburg i Luksemburg) – stopniowym pozbawianiem jej treści, jeśli założymy, że posiada czy posiadała ona jakąkolwiek.

Można zapytać, czy wzmiankowanie Boga w konstytucji ma moc prawną, a jeśli tak, to jaką. Dla niewierzących przywołanie nieistniejącej istoty jest całkowitym nieporozumieniem. To tak, jakby regulować w konstytucji zachowanie duchów czy życie Marsjan na Czerwonej Planecie. To nawet nie fantazja, a po prostu czysta bajka sankcjonowana najważniejszym dokumentem normatywnym w państwie. A jednak taką „niedorzeczność” wpisują do konstytucji w XXI wieku państwa odległe od trzech wspomnianych religii monoteistycznych⁵. Powołując się więc na

⁵ Np. wstęp do Konstytucji Butanu z 2008 r. Ciekawie jawi się normatywna regulacja religii w Japonii. Według jej konstytucji obowiązuje tam ścisłe rozdzielanie Kościoła od państwa. Jednak z uwagi na szczególne miejsce ustrojowe Cesarza (poświęcony jest jemu cały pierwszy rozdział konstytucji) czyni się wyłom w tym „murze separacji”. Pomijając zachowanie przez Cesarza tytułu Księcia Niebiańskiego (*Tenno*), najistotniejszą tutaj okolicznością jest jego bezpośrednie pochodzenie od dzieci i wnuków bogini słońca Amaterasu Omikami. O tym, jak japońskie sądy przełamują wspomnianą separację, por. M. Shiyake, *Verfassung und Religion in Japan*, Kraków 2011, s. 33 i n.

przeciwników jakiegokolwiek wzmianki o nienamacalnych bytach w ustawie zasadniczej państwa, zauważę za nimi, że „zachęca ona [...] do wyznaniowej identyfikacji państwa, często przybierającej kształt konfesyjności materialnej”⁶.

Ludzie wierzący zapełnią to „wielkie nic” wskazówkami odnośnie do poprawnego życia, zwykle o moralnym charakterze. Takie nasycenie treścią jest niedopuszczalne z punktu widzenia przeciwników jakiegokolwiek „samorządnej osmozy chrześcijańskich treści do życia politycznego”⁷. Dla oponentów wpisania Boga do konstytucji neutralność demokracji dotyczy wszelkich przekonań i wierzeń, nie tylko religijnych. Jak pisał J.A. Majcherek: „pochopna byłaby sugestia, że aby być dobrym demokratą, trzeba być dobrym człowiekiem, a już zwłaszcza dobrym chrześcijaninem”⁸.

RODZINA LUDZKA

Rodzina Ludzka jest kolejnym bytem mitycznym zapisanym w konstytucji. Mimo że ten zwrot znajduje się we wstępie do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jest on całkowicie zapoznany w nauce prawa międzynarodowego. Jest to pojęcie zapożyczone ze społecznej nauki Kościoła katolickiego. Jest to swego rodzaju świecka wersja Ludu Bożego. Nawet jeśli byśmy się ograniczyli do naszego kontynentu, to takowy nigdy nie istniał w Europie, abstrahując nawet od podziału Kościoła na zachodni i wschodni. W Europie Zachodniej był on zawsze rozdarty między władzą świecką a duchowną. Począwszy od reformacji, nawet te kruche elementy jedności istniejące wśród Ludu Bożego jeszcze bardziej osłabły. W chwili obecnej tworzenie nowej jedności europejskiej – na zasadach tzw. tolerancji w różnorodności – jest skazane na podobny los. Zapędy totalitarne w dziejach ludzkości ponosiły z czasem fiasko. Nie ma powodów sądzić, aby w nowych czasach miałyby być inaczej.

W teorii i w praktyce międzynarodowej używa się bardziej realistycznych określeń, takich jak społeczność międzynarodowa czy wspólnota międzynarodowa, choć one także budzą zastrzeżenia jako nieodpowiadające stanowi stosunków międzynarodowych⁹. Zakładają one równość w stosunkach między podmiotami tej zbiorowości. Według realistycznie myślących specjalistów od stosunków

⁶ J. Szymanek, *Konstytucjonalizacja idei państwa wyznaniowego* [w:] *Państwo wyznaniowe. Doktryna, prawo i praktyka*, idem (red.), Warszawa 2011, s. 76.

⁷ Cyt. za J. Gowin, *Kościół po komunizmie*, Kraków 1995, s. 73.

⁸ J.A. Majcherek, *Demokracja – przygodność – relatywizm*, Warszawa 2007, s. 165.

⁹ Por. J. Zajadło, *Spółeczność międzynarodowa czy wspólnota międzynarodowa*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 34 i n.

międzynarodowych, istnieje zasadniczo jedynie tzw. system polityczno-dyplomatyczny. Na ten system składają się przede wszystkim państwa. Uzupełnia je cała gama instytucji międzynarodowych, przedsiębiorstw ponadnarodowych, organizacji pozarządowych oraz po prostu osób fizycznych. Nie tworzą one żadnej jednolitej Rodziny Ludzkiej, nawet o charakterze regionalnym. W skład systemu polityczno-dyplomatycznego wchodzi tak diametralnie różne państwa, jak islamska Arabia Saudyjska czy zamknięta Korea Północna, USA i Iran, Białoruś i Szwajcaria itp., itd.

Początek świeckiej wersji Rodziny Ludzkiej dał Immanuel Kant. W słynnej broszurze o pokoju wiecznym zanotował, że „należy uważać ludzi i państwa w swoich stosunkach zewnętrznych jako obywateli powszechnego państwa ludzkości”. Kropkę nad i w tym zakresie postawił Luigi Ferrajoli, pisząc, że:

[...] poważne traktowanie praw podstawowych oznacza odwagę odłączenia ich od obywatelstwa: uświadomienie sobie, że obywatelstwo naszych bogatych krajów oznacza ostatni przywilej statusu, ostatnią przednowoczesną pozostałość różnic międzyosobowych, ostatni czynnik wykluczenia i dyskryminacji. [...] Ta sprzeczność między równością a obywatelstwem, między powszechnością praw człowieka a jego granicami państwowymi z uwagi na coraz bardziej nie do utrzymania i wybuchowy charakter musi się rozwiązać w zniesieniu obywatelstwa, w ostatecznej denacjonalizacji praw podstawowych oraz we współzależnym odpaństwowieniu narodowości¹⁰.

O tym, jak daleko jesteśmy od Rodziny Ludzkiej, świadczy najlepiej rozwój obywatelstwa europejskiego. Jego wprowadzenie zrodziło kolejny podział w Europie: kraje należące do Schengen i znajdujące się poza tą strefą. Wypełnianie obywatelstwa europejskiego coraz większymi prawami socjalnymi, gospodarczymi i kulturalnymi będzie dalej pogłębiać różnice między członkami Rodziny Ludzkiej. W chwili obecnej to obywatelstwo stało się kolejną ziemią obiecaną dla ludzi nieobjętych jej dobrodziejstwami. Przewidywanie, że w przyszłości obywatelstwo Unii Europejskiej stanie się początkiem światowego obywatelstwa, jest sprzecznością samą w sobie. Jego ustanowienie oznaczałoby koniec obywatelstwa, jako że jego istotą jest więź między jednostką a konkretnym państwem¹¹.

¹⁰ Cyt. za H. Valencia Villa, *Diccionario Espasa. Derechos Humanos*, Madrid 2003, s. 53.

¹¹ Już na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia dziekan Wydziału Prawa i Nauk Społecznych na Uniwersytecie z Poitiers pisał o zagrożonej wolności poruszania się. Po wydarzeniach z 11 września 2001 r., buduje się stopniowo drucianą czy elektroniczną nową „żelazną kurtynę” (między bogatą Północą a biednym Południem), nie tylko w Ameryce Północnej, ale i w Europie. D. Breillat, *La liberté en péril: la liberté d'aller et venir* [w:] *Mélanges offerts à Jorge Campinos*, M.E. Goncalves, Y. Madiot, D. Rousseau (ed.), 1996, s. 7 i n.

DOBRO WSPÓLNE

Gdy rewolucja francuska zastąpiła dobro wspólne interesem ogólnym czy publicznym, zdawało się, że państwa wzorujące się na konstytucjonalizmie tego kraju już nigdy nie powrócą do tej kategorii „starego reżimu”. W ojczyźnie Mariany nieprzypadkowo zastąpiono tę wzniosłą ideę z myśli katolickiej¹² nowoczesną, wymierną – interesu publicznego. Interes jest subiektywny, zmienny i należy do tzw. sfery mieć. Dobro wspólne jest ze „sfery być”, jest bardziej obiektywne i bardziej trwałe. Dobro wspólne jest wartością wpisującą się w całościowy ogląd świata. Podczas gdy interes publiczny należy zawsze do wszystkich członków większej całości jednocześnie, dobro wspólne przynależy oddzielnie do jednostek znajdujących się w ramach tych samych zbiorowości. Jest to wartość wspólna, którą mogą urzeczywistnić tylko zjednoczone jednostki.

Według autora hasła ze *Słownika politycznego*, dobro wspólne jest największą próbą osiągnięcia integracji społecznej, opartej na konsensusie, mimo że to pojęcie opracowane dla społeczeństw rolniczych i sakralnych źle się dopasowuje do społeczeństw uprzemysłowionych i zeświecczonych. Dobro wspólne wymaga minimum jednorodnej kultury oraz zgody co do podstawowych wartości społecznych, jak również reguł pokojowego współistnienia. W przeciwnym razie społeczeństwo narażone jest na rozkład albo zbudowanie swej spójności jedynie na sile. W nowoczesnym społeczeństwie, w którym różnorodność i pluralizmy wszelkiego rodzaju mają stanowić o jego istocie, nie ma miejsca dla dobra wspólnego¹³.

Również polski Trybunał Konstytucyjny nie potrafił określić zawartości dobra wspólnego. W uzasadnieniu do wyroku z 16 marca 2010 roku stwierdził, że pojęcie dobra wspólnego „ma charakter wielowymiarowy i może być rozumiane, m.in. w znaczeniu historyczno-egzystencjonalnym, moralnym, materialnym czy celowościowym”. Uwzględniając perspektywę filologiczną, dodał, że „Rzeczpospolita to *res publica* – rzecz wspólna obywateli, dobro wspólne zaś to antonim dobra indywidualnego”. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny nie jest konsekwentny w swoim orzecznictwie odnośnie do omawianego wyrażenia, nazywając go niekiedy dobrem ogólnym, a innym razem utożsamiając dobro wspólne z interesem publicznym.

¹² Jeden z autorów do dużego komentarza Konstytucji RP, pod red. L. Galickiego, chcąc wyjaśnić znaczenie art. 1 naszej Ustawy zasadniczej, przeprowadził nawet małe studia teologiczne, by odróżnić dobro wspólne według św. Tomasza z Akwinu od poglądów św. Augustyna na ten temat. Por. W. Sokolewicz, uwaga 15 do art. 1 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, t. V, s. 15 i n.

¹³ Autor posługiwał się drugim wydaniem hiszpańskiej wersji tej encyklopedii pod tytułem *Diccionario de política*, N. Bobbio (ed.), Meksyk 1991.

W omawianej kwestii kropkę nad i postawiła sędzia NSA Barbara Adamiak. Rozważając znaczenie kategorii dobra wspólnego dla oceny wadliwości decyzji administracyjnej, napisała, że wprowadzone w regulacjach ustaw szczególnych „instytucje ochrony dobra wspólnego przez ograniczenie lub wyłączenie ochrony konstytucyjnej zasady praworządności należy zaliczyć do rozwiązań wyjątkowych. W działaniu władzy publicznej pierwszeństwo ma konstytucyjna zasada praworządności”. Dlatego oparcie sankcji na zarzucie ciężkiego naruszenia przepisów prawa z obowiązkiem naprawienia szkody „nie może być uznane za regułę nawet dla ochrony dobra wspólnego”¹⁴. Dodam, że autorka zdaje się utożsamiać pojęcie dobra wspólnego z interesem publicznym. Uwzględniając powołaną tam literaturę, można stwierdzić, że nie jest w tym osamotniona¹⁵.

GODNOŚĆ CZŁOWIEKA

Innym przepisem należącym do czarodziejskiej sfery jest art. 30 Konstytucji. Głosi on, że „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest źródłem wolności i praw człowieka i obywatela”. Jeśli sięgniemy do prawoznawczego piśmiennictwa, to nie znajdziemy tam takiego źródła prawa, jakim jest godność ludzka. Są tam różne definicje i rodzaje źródeł prawa, ale nie znajdziemy sformułowania, że jednym z ważkich jego źródeł jest godność człowieka. Takiego źródła można doszukiwać się, co najwyżej, w ramach prawa naturalnego albo w tzw. źródłach prawa w znaczeniu przenośnym¹⁶. Obie te kategorie – niezależnie od wzajemnych stosunków między sobą – są odrębne, jeśli nie przeciwstawne wobec tzw. prawa stanowionego.

Prawo natury czy naturalne jest nie do przyjęcia dla prawnika pozytywisty, ze względu na jego nieokreśloność. Nie zostało ono nigdzie wyłożone. Nawet gdyby prawo natury przybrało postać podobną do Dekalogu, nie uzyskałoby ono powszechności, chciałoby się powiedzieć światowej, aprobaty społecznej. Jest to narzucony przez tzw. religię judeochrześcijańską system wartości czy nakazów, które w pluralistycznym społeczeństwie mają względny charakter. Zawsze mogą być one przez kogoś podważone w mniejszym lub większym zakresie. Każda próba narzucenia jakiegokolwiek bezwzględnego nakazu spotyka się automatycznie

¹⁴ B. Adamiak, *Ochrona dobra wspólnego we współczesnej koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcińskiemu*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), Warszawa 2012, s. 35.

¹⁵ *Ibidem*, s. 31.

¹⁶ Hasło: „Źródło prawa”, autorstwa W. Gromskiego [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, A. Bator (red.), Warszawa 2012, s. 23. Jest to tzw. inne jeszcze znaczenie rozumienia źródła prawa. Por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 184-185.

ze sprzeciwem. Wystarczy tutaj wspomnieć zasadę proporcjonalności. Nawet bezwzględny zakaz kary śmierci w obliczu walki z terroryzmem cofa się. Zabicie w nocy, na oczach dzieci, przywódcy Al-Kaidy nie spotkało się z żadnym większym sprzeciwem opinii publicznej. Okazuje się, że powszechnie przyjęty zakaz stosowania okrutnych i niehumanitarnych kar, uznawany przez niektórych jako niedopuszczający jakichkolwiek odstępstw w prawie międzynarodowym, ma swoje granice.

Jeśli tak, to powstaje pytanie o sposób, w jaki godność ludzka może być źródłem ważkiej, jeśli nie najważniejszej części konstytucji, tzw. dogmatycznej. Aby godność istoty ludzkiej mogła być źródłem, powinniśmy znać jej zakres pojęciowy. Okazuje się, że ani myśl teoretyczna, ani praktyka organów nie są w stanie jej zdefiniować¹⁷. Jeśli jest ona tak trudna do zrozumienia, to należy wobec niej zachować pewną powściągliwość, w szczególności w tworzeniu – tak jak to czyni Konstytucja RP – *iunctim* między godnością człowieka a prawami i wolnościami jednostki.

Nasza konstytucja nie odpowiada na następujące pytania. Po pierwsze, jakich wolności i praw jest źródłem godność człowieka? Po drugie, czy są to wszystkie prawa, czy jedynie podstawowe, a może jedynie tzw. prawa osobistości? Z brzmienia art. 30 Konstytucji wynikałoby, że wszystkie. Jeśli tak, to nawet najmniejsze prawa o charakterze administracyjnym miałyby przymiot przyrodzoności i niezbywalności. Takie rozumowanie byłoby absurdalnym. Mogłoby doprowadzić do paraliżu systemu prawnego przez stałe kwestionowanie jakichkolwiek naruszeń (w niepełny sposób urzeczywistnianych, chronionych albo artykułowanych w przepisach) praw i wolności jednostki. Jeśli by się odwołać do przyjętego w naszej Ustawie zasadniczej najważniejszego narzędzia ochrony tych praw – skargi konstytucyjnej – to należy stwierdzić, że opiera się ona na wąskim rozumieniu wolności i praw. Są to jedynie zapisane w konstytucji *expressis verbis* wolności i prawa.

Do dodatkowego rozmycia omawianej kategorii przyczynia się jej potoczne czy cywilistyczne rozumienie w orzecznictwie. W dalszym ciągu w orzecznictwie przeważa indywidualnie ujęta, osobiście pojmowana godność człowieka. Przy takim jej pojmowaniu godność ludzka przestaje być przyrodzoną i niezbywalną, zależy bowiem od postępowania człowieka. Może on ją stracić albo doprowadzić do jej utracenia. Zgodnie z takim ujęciem, według opinii publicznej godności byliby pozbawieni np. odrażający mordercy czy bezdomni żyjący w tzw. niehumanitarnych warunkach.

¹⁷ Jak zauważył T. Heuss – jeden z redaktorów niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 1949 r. – przepis o godności człowieka jest normą niepoddającą się wykładni. Polski Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku z 4 kwietnia 2001 r., że pojęcie godności człowieka nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne.

W ten sposób powstałaby gradacja godności. Jest to niedopuszczalne wobec jej absolutnego charakteru.

Godność ludzka jest coraz częściej kwestionowana. Wielu stara się ją odłączyć od człowieka i przypisać całej przyrodzie. Takie stawianie sprawy pozbawia człowieka centralnego miejsca we wszechświecie. Następstwem tego będzie konkurencja między godnością człowieka a godnością stworzenia. Coraz częstsze przypisywanie w prawie porównawczym praw podmiotowych zwierzętom (ssakom wyższego rzędu), składnikom świata roślinnego (drzewa) przyczynia się do jeszcze większego rozmycia omawianej kategorii. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie jest w stanie jedynie *casu ad casum* rozstrzygnąć, kiedy doszło do naruszenia godności. Ale i te orzeczenia wzbudzają kontrowersje. W tym kraju narasta tendencja do doktrynalnej rezygnacji z tej kategorii¹⁸.

KONSTYTUCJA NAJWYŻSZYM PRAWEM RP

Według art. 87 Konstytucji w Polsce obowiązuje następująca hierarchia aktów normatywnych: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia. Pierwszą cechą, która rzuca się w oczy, jest niewielkie znaczenie prawa międzynarodowego. Ograniczenie prawa międzynarodowego do ratyfikowanych umów międzynarodowych pomija całe powszechne publiczne i prywatne prawo międzynarodowe. O jego miejscu w krajowym porządku prawnym mówi zaledwie art. 9 Konstytucji. Z uwagi na jego umiejscowienie wśród zasad konstytucji oraz utrwalony pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że o znaczeniu ogólnych przepisów pierwszego rozdziału Ustawy zasadniczej przesądza ich szczegółowa regulacja w dalszych częściach Konstytucji, można dowodzić niewielkiej mocy wiążącej przywołanego artykułu.

Współczesne prawo międzynarodowe składa się z różnego rodzaju norm. Niezależnie od ich oceny na czoło wysuwają się normy dotyczące praw człowieka, których nieprzestrzeganie może doprowadzić do ingerencji członków społeczności międzynarodowej, o czym przekonała się w ubiegłym roku Libia i o czym przekonuje się dzisiaj, w przyspieszony sposób, Syria. Innymi słowy, niezależnie od tego, co jest zapisane w konstytucjach narodowych, bez względu na ich pozycję w katalogu źródeł prawa, pierwszeństwo w krajowym porządku konstytucyjnym mają

¹⁸ Por. B.H.F. Taureck, *Die Manchenwurde im Zeitalter ihrer Abschaffung. Eine Streitschrift*, Hamburg 2006. Mimo tego autor stara się poszukiwać w godności człowieka „argumentów nadziei”. W polskiej literaturze prawniczej rzadko kwestionuje się przydatność pojęcia godności. Por. A. Grzegorzcyk, *Konstytucja jako wyraz etosu* [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucja*, K.B. Jankowski (red.), Toruń 2007, s. 13-14.

zawsze normy międzynarodowe dotyczące praw człowieka. Międzynarodowe przepisy tego rodzaju są *ius cogens*. Mówiąc inaczej, te imperatywne normy porządku międzynarodowego należy bezwzględnie stosować, nie można od nich odstąpić, zmienić je czy wybrać sobie.

Na naszym kontynencie mamy jeszcze jeden porządek prawny, nieprzypadkowo zwany ponadnarodowym. Jest nim tzw. prawo europejskie. Tekst naszej konstytucji go ignoruje, albo ściślej mówiąc, dostrzega go pośrednio w art. 89, 90 i 91. Zgodnie z ust. 3 art. 91 Konstytucji, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanożone jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w wypadku kolizji z ustawami. Jest to zaledwie mały wycinek dotyczący obowiązywania tego prawa unijnego (wcześniej wspólnotowego). Prawo wydawane przez Unię Europejską nie przestrzega żadnych ograniczeń w zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Oznacza to, że akt normatywny tej organizacji może jednocześnie regulować sprawy zawarte w konstytucji, ustawach, rozporządzeniach itd. albo w ogóle nienormowane w naszym porządku. Wymusza to na naszym systemie prawnym jego stałe dopasowywanie do tego zewnętrznego porządku normatywnego.

Jeśli stosunek prawa unijnego do ustawy jest uregulowany, to brakuje takiego rozstrzygnięcia odnośnie do naszej konstytucji. Wypowiadane są zwykle dwa poglądy na ten temat. W razie zderzenia się naszej najważniejszej ustawy z prawem europejskim nasz ustrojodawca powinien albo wystąpić z omawianej organizacji, albo zmienić konstytucję. Jeśli pierwszy warunek z wielu względów jest niepraktycznym czy niecelowym, pozostaje obowiązek zmiany konstytucji. Czynią to od czasu do czasu inni ustrojodawcy europejscy i tak powinna postępować RP¹⁹. Inaczej mówiąc, prawotwórstwo Unii Europejskiej jest ważniejsze od przepisów naszej Ustawy zasadniczej. Taka relacja powinna być zapisana w Ustawie zasadniczej, a nie pomijana milczeniem albo regulowana w art. 8 Konstytucji głoszącym, że jest ona najwyższym prawem RP. Jeśli wpisalibyśmy przychylny UE przepis, to usunęlibyśmy bajeczkę o nadrzędności naszej konstytucji nad prawem europejskim. Ma ona taką pozycję jedynie w teorii, a nie w praktyce. Ciekawe, jak długo uda się utrzymać taką fikcję nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach członkach tej organizacji²⁰.

¹⁹ Po raz pierwszy w ten sposób postąpiono, gdy ustawą z 8 września 2006 r. zmieniono art. 55 Konstytucji przez wprowadzenie odstępstw od zakazu ekstradycji obywateli polskich.

²⁰ Jedyne na co zdobywają się zachowawczo myślący konstytucjoniści, to pisanie o kolejnej fikcji tzw. podzielonej suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej, nie dopuszczając jednocześnie idei federacji, w której takie pojęcie ma jakiś sens.

Po usunięciu z traktatu lizbońskiego postanowienia o pierwszeństwie prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym państw członkowskich, przeniesiono je do deklaracji nr 1, w której stwierdzono, że „zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”²¹. Zdaję sobie sprawę, że wpisanie w chwili obecnej postanowienia o wyższości prawa europejskiego nad konstytucją jest ze względów politycznych trudne, gdyż art. 8 ust. 1 naszej Konstytucji głoszący, iż jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, wyraża obecność w mitologii narodowej przekonania o potrzebie niezawisłości czy suwerenności naszego państwa.

WŁADZA USTAWODWCZA SEJMU I SENATU

Nominalnie ją posiadają, ale faktycznie i prawnie nie. Pozwolę sobie przypomnieć znane określenie brytyjskiej Izby Gmin jako wielkiej rządowej komisji legislacyjnej. Podobnie jest u nas. Jeśli to stwierdzenie nie odzwierciedla całkowicie położenia w Zjednoczonym Królestwie, nie można powiedzieć, że również u nas tak nie jest w dużym stopniu. Podobnie jak w Albionie, również w ojczyźnie bocianna nie obowiązuje rozdzielenie personalne między członkami obu władz. Jak głosi ostatnie zdanie ust. 1 art. 103 Konstytucji RP, zakaz łączenia mandatu parlamentarnego „nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej”. Podobnie jak w Anglii, projekty ustawodawcze polskiej egzekutywy korzystają z przywileju pierwszeństwa przy rozpatrywaniu, głosowaniu i uchwalaniu. Podobnie jak w Zjednoczonym Królestwie, także rząd RP za pośrednictwem swoich przedstawicieli realizuje, by nie powiedzieć mocniej – forsuje – swoją politykę ustawodawczą.

Z chwilą naszego przystąpienia do Unii Europejskiej polski Sejm zachował zaledwie jedną trzecią swej dotychczasowej funkcji ustawodawczej²². W związku z tym pojawił się nowy rodzaj aktów prawotwórczych, zwanych ustawami wykonującymi prawo europejskie. W trakcie ich uchwalania znacznie ograniczona jest

²¹ Opinia Służby Prawnej Rady UE z 22 czerwca 2007 r. podkreśla wyraźnie, iż „fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego traktatu [Lizbońskiego – KC], w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

²² Polski Trybunał Konstytucyjny pisze wręcz w uzasadnieniu do swego wyroku z 12 stycznia 2005 r. (sygn. K 24/04), że funkcja ustawodawcza nie jest już „panowaniem praktycznie nad całokształtem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce”, ale polega na oddziaływaniu „w możliwie najszerszym zakresie na obowiązujące w kraju prawo”.

rola parlamentu. W szczególności utrudniono możliwość ich odrzucenia, ograniczono możliwości zgłaszania poprawek do takich projektów przez posłów oraz skrócono terminy postępowania z nimi. Redukcja uprawnień ustawodawczych ma być zrekompensowana udziałem polskiego parlamentu w procesie stanowienia przepisów prawa przez organy unijne. Ten udział jednak sprowadza się jedynie do wyrażania niewiążących opinii odnośnie do unijnych projektów prawnych przekazywanych rządowi oraz do otrzymywania lub wysłuchiwanie informacji związanych z postępowaniem legislacyjnym w tej organizacji. Nie dziwią więc poglądy o marginalizacji naszego parlamentu w sferze ustawodawstwa europejskiego²³.

Formuła art. 95 Konstytucji – władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej wykonują Sejm i Senat – kreśli ponadto fałszywy obraz równoprawnego sprawowania władzy ustawodawczej przez obie izby. Według konstytucji rola Senatu w procesie ustawodawczym jest ograniczona. Nie rozpatruje on jak Sejm projektów ustawodawczych, lecz jedynie gotową, już uchwaloną ustawę. W związku z tym izba ta może zaledwie przyjąć tę ustawę bez zmian, uchwalić poprawki do niej albo odrzucić ją w całości. Te dwa ostatnie rozstrzygnięcia nie oznaczają, że zajęte przez Senat stanowisko przeważa. Sejm może uchylić uchwałę, odrzucając ustawę albo poprawkę zaproponowaną przez senatorów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Ograniczenie roli Sejmu w procesie ustawodawczym, zwłaszcza przez jego podporządkowanie woli władzy wykonawczej, można widzieć w innych przepisach. Przede wszystkim rząd może nadać niektórym swoim projektom ustaw klauzule pilności. Wprawdzie Sejm nie ma konstytucyjnie określonego terminu na rozpatrzenie takiego przedłożenia rządowego, ale korzysta ono w razie jego uchwalenia z pewnych przyspieszeń. Senat ma zaledwie dwa tygodnie na ustosunkowanie się do ustawy uchwalonej w trybie pilnym, a prezydent ma zaledwie 7 dni na jej podpisanie. Jeśli można zgodzić się z poglądem, że Sejm może ociągać się z uchwaleniem takiego projektu, znaczne przekroczenie regulaminowego miesięcznego terminu może stanowić „naruszenie konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego” – kategorii znanej Trybunałowi Konstytucyjnemu z innych jego wyroków w sprawach parlamentarnych²⁴. Poważniejsze ograniczenia obowiązują izby odnośnie do budżetu państwa. Jedynie rząd może przedłożyć projekt budżetu. W żadnym wypadku poprawki poselskie nie mogą doprowadzić do ustalenia większego deficytu budżetu niż ten, który przewidziany został w projekcie. Ustawę budżetową

²³ Por. *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE*, J. Barcz (red.), Warszawa 2009 oraz J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu*, „*Studia Prawnicze*” 2006, nr 3.

²⁴ Por. wyroki TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06 oraz z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06.

parlament musi uchwalić w ciągu czterech miesięcy. Senatorowie nie mogą odrzucić ustawy budżetowej.

PREZYDENT NAJWYŻSZYM PRZEDSTAWICIELEM RP

Jeśliby powyższa treść art. 126 Konstytucji była prawdziwa, to premier Donald Tusk nie miałby wątpliwości, komu ustąpić miejsca w samolocie lecącym na szczyt do Brukseli. Z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 roku odnośnie do sporu kompetencyjnego dotyczącego reprezentowania Polski w organach Unii Europejskiej wynika, że pozycja ustrojowa najwyższego przedstawiciela nie oznacza, że Prezydent jest najwyższym organem władzy RP. Najwyższe przedstawicielstwo nie jest także równoznaczne z „najwyższą reprezentacją”. Przyznanie prezydentowi ustrojowej roli najwyższego przedstawiciela RP „nie prowadzi wprost do powierzenia Prezydentowi funkcji prowadzenia polityki zagranicznej ani też polityki «unijnej». Konstytucja nie formułuje generalnej kompetencji Prezydenta do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, a zwłaszcza do przedstawiania stanowiska RP na posiedzeniach tej Rady”²⁵.

Trybunał Konstytucyjny nakazuje Prezydentowi urzeczywistnianie jego zadań „wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej”. W zakresie żadnego z zadań (celów) wskazanych w art. 126 ust. 2 Prezydent nie ma wyłączności w ich realizacji w formach władczych. Co więcej, głowa państwa nie może ich realizować w sposób dowolny. Wykonując je, może korzystać bowiem jedynie z kompetencji określonych w konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyznaczonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. W zakresie polityki zagranicznej głowa państwa współdziała z Prezesem Rady Ministrów i szefem odpowiedniego resortu²⁶.

Według Trybunału Konstytucyjnego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. W czasie pokoju czyni to za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, a podczas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. O obsadzeniu obu tych funkcji przesądza w dużym stopniu Prezes Rady Ministrów, co ogranicza uprawnienia Prezydenta. Głowa państwa sprawuje bowiem, jak głosi to konstytucja, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Prezydent posiada do

²⁵ Chcąc mimo wszystko pozytywnie określić Prezydenta, Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym postanowieniu (sygn. Kpt 2/08) mówi, że „zakres samoistnej funkcji Prezydenta dotyczy przede wszystkim sfery «uosobienia majestatu RP»”. Nie wiem, czy w republice można mówić o majestacie. Jeszcze trudniej o uosobienie, jeśli przyjąć słownikowe znaczenie tego terminu.

²⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. (sygn. Kpt 2/08).

dyspozycji w zakresie bezpieczeństwa państwa organ doradczy, którym jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Większość swoich kompetencji Prezydent wykonuje za zgodą Prezesa Rady Ministrów. Udzielana jest ona w formie tzw. kontrasygnaty. Szef rządu, współpodpisując tzw. akty urzędowe głowy państwa, bierze na siebie odpowiedzialność za ich skutki. Co więcej, również większość jego rzekomo osobistych uprawnień – tzn. wyłączonych spod kontrasygnaty – trudno uznać za jego prerogatywy. Są to w dużej mierze czynności, które musi wykonać, np. wymienione w punktach 1, 2, 7, 11, 12, 14, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27. Gdyby tego nie uczynił, to mógłby być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Inne kompetencje Prezydenta również są bardzo ograniczone. Na przykład głowa państwa nie rozwiązuje parlamentu według swego uznania, a jedynie wtedy – i to obowiązkowo – gdy w Sejmie nie istnieje większość zdolna do wyłonienia lub poparcia rządu, albo fakultatywnie, ale jedynie wtedy, gdy izby nie zdołają uchwalić budżetu w określonym terminie. Jeśli się przypatrzymy innym kompetencjom Prezydenta, to zauważymy takie, które nie wymagają w ogóle współpodpisu – nadanie statutu swej kancelarii lub powołanie jej szefa – gdyż Prezydent nie działa tutaj jako przedstawiciel władzy wydający skierowane na zewnątrz akty rządowe. Ta niewielka liczba uprawnień, w których ramach może on prowadzić własną politykę, np. nadawanie odznaczeń i orderów, stosowanie prawa łaski czy nadawanie obywatelstwa (wyrażanie zgody na jego zrzeczenie się), również jest w mniejszym czy większym stopniu uwarunkowana.

Jedyną poważniejszą bronią głowy państwa są weto wobec ustawy i wnioszek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej konstytucyjności. W obu wypadkach dalsze losy tych dwóch posunięć Prezydenta republiki nie zależą od niego. Oznacza to w pierwszym wypadku, że izba poselska po zebraniu się co najmniej połowy swych członków (tj. 230) może przeciwstawić się skutecznie sprzeciwowi głowy państwa, jeśli za takim wnioskiem opowie się trzy piąte składu osobowego Sejmu. W razie złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie kwestionowanej ustawy decyzja należy do tego organu. Nie muszą dodawać, że często rozstrzygnięcia są niekorzystne dla Prezydenta Rzeczypospolitej.

Mając tak słabego Prezydenta w RP, można się zastanawiać, po co są organizowane wybory powszechne w celu jego wybrania. Zupełnie wystarczyłoby jego powołanie przez parlament, a zwłaszcza przez Sejm. Z tego samego względu można by było się zastanawiać, po co Polsce jest potrzebna dwuczłonowa władza wykonawcza. Bez większego uszczerbku dla skutecznego działania naszej państwowości można sobie wyobrazić Prezesa Rady Ministrów będącego jednocześnie

premierem i głową państwa. Jeśli radzi sobie jednoosobowy szef tak wielkiego kraju, jakim są USA, to tym bardziej poradziłby sobie z tym nasz premier-prezydent. Takie stwierdzenie jest tym bardziej słuszne, że czytając naszą konstytucję, można już teraz powiedzieć, że Prezes Rady Ministrów jest w dużym stopniu również Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z czym fikcję rozdzielania należy jak najszybciej usunąć z naszej Konstytucji²⁷.

SAMORZĄD TERYTORIALNY

Innym złudzeniem propagowanym przez naszą Konstytucję jest baśniowa fabuła rozdziału VII. W Polsce nie mamy do czynienia – jak jest to w wielu innych krajach – z historycznie ukształtowanymi ziemiami, rozporządzającymi pierwotnymi przywilejami czy prawami, które mogłyby przeciwstawić się władzy centralnej, ani też z rozwiniętą autonomią lokalną, dysponującą samodzielnymi władzami ustawodawczymi, wykonawczymi i sądowymi. To, co Konstytucja nazywa samorządem terytorialnym, jest zaledwie nagromadzeniem zdecentralizowanych, a raczej zdekoncentrowanych jednostek organizacyjnych państwa, występujących na jego obszarze²⁸. O słabej konstytucyjnej kondycji samorządu terytorialnego świadczy to, że tekst ustawy zasadniczej przewiduje zaledwie jego podstawową jednostkę – gminę. Inne jednostki samorządu terytorialnego ma dopiero stworzyć czy powołać parlament.

Żeby nie było wątpliwości co do rodzaju samorządu występującego w naszym kraju, wystarczy zapoznać się z artykułem 166 ust. 2 Konstytucji. Ustanawia on zmienny zakres działania samorządu terytorialnego. Zależy on od „uzasadnionych potrzeb państwa”. Parlament zawsze może jednostkom samorządu terytorialnego dodać lub odjąć tzw. zadania publiczne²⁹. W ten sposób pogrzebano szlachetną ideę

²⁷ Wystarczy przypomnieć odpowiedź premiera D. Tuska na pytanie, czy nie chciałby kandydować na głowę państwa? Odpowiedział, że nie interesuje go pilnowanie żyrandoli. Miał na myśli występujące w Pałacu Prezydenckim świeczniki, które poza blaskiem nie dają żadnej realnej władzy w Polsce. Objęcie stanowiska prezydenckiego przeniosłoby D. Tuska na „emeryturę polityczną”.

²⁸ Posiadają one jednak prawa majątkowe i osobowość prawną. Dlatego art. 165 ust. 2 poddaje ochronie prawnej tę sferę działalności prywatno-publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z 4 maja V 1998 r. (sygn. K 38/97), „samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. [...] Celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 164 ust. 1) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała”.

²⁹ W uzasadnieniu do wyroku z 29 listopada 2005 r. (sygn. P 16/04) Trybunał Konstytucyjny zauważa, że „prawne konsekwencje związane z podziałem zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone w dużym stopniu uległy ujednoliceniu. Dzisiejsze znaczenie tego dualizmu przejawia się więc przede wszystkim w możliwości wyznaczania na jego podstawie zakresu i form ingerencji nadzorczej państwa w sferę działalności samorządu terytorialnego”.

pomocniczości państwa, o której mówi tak pięknie wstęp do Konstytucji. Według niej do samorządu terytorialnego powinny należeć wszystkie przedsięwzięcia o charakterze lokalnym. Jedynie te działania, z którymi te jednostki organizacyjne nie są w stanie sobie poradzić lub które lepiej byłyby wykonane przez administrację rządową, mogłyby być jej przekazane.

Również do władz centralnych należy kształtowanie liczby, wielkości, granic, szczebli, i itd. jednostek samorządu terytorialnego. W ten oto sposób parlament ustanowił 16 województw, a rząd rozporządził, że w Polsce będzie 340 powiatów ziemskich i 65 grodzkich. Duża część z tych ustaleń liczbowych stała się przedmiotem sporów politycznych, zwłaszcza liczba województw. Ze względu na standardy unijne oraz brak mocnych tradycji regionalnych w Polsce ustawodawca uznał województwa za regiony. Mimo tego nadal mówi się o województwach, np. śląskim, a nie o regionie śląskim³⁰. Występujące w niektórych częściach czy obszarach kraju odrębności regionalne – podkarpacka, kaszubska itp. – nie znalazły wyrazu w swym terytorialnym wyodrębnieniu.

O wartości jakiegokolwiek samorządu – nie tylko terytorialnego – przesądza wielkość środków finansowych, jakimi on rozporządza, a zwłaszcza swoboda w ich pozyskiwaniu i wydatkowaniu. Do wpływów jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja zalicza dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Jest to z punktu widzenia ich ciężaru gatunkowego dokładnie odwrócona kolejność. Najważniejsze znaczenie mają te dwa ostatnie źródła. O ile organ samorządu ma niewielką swobodę w rozporządzaniu środkami subwencji ogólnej, to w wypadku dotacji pozbawiony jest jej całkowicie. Również nie odpowiada rzeczywistości art. 168 Konstytucji, dający korporacjom komunalnym prawo ustalania, zgodnie z ustawą, wysokości podatków i opłat lokalnych. Całość materii daninowej zastrzeżona jest dla parlamentu i tylko on może, zgodnie z art. 217 Konstytucji, wprowadzać podatki lokalne³¹.

Nie można wreszcie zapominać, że działalność jednostek samorządu terenowego podlega ścisłemu nadzorowi. Jeśli pominiemy możliwość zastosowania drastycznego środka w postaci rozwiązania przez Sejm organu stanowiącego samorządu

³⁰ A może górnośląski. Ta niejasność co do nazwy ma dalsze konsekwencje. Województwo śląskie w dzisiejszym kształcie powstało z jego podziału w 1950 r. na województwo katowickie i opolskie.

³¹ Parafrazując znane określenie konstytucjonalizmu anglosaskiego (*no taxation without representation*), należy powiedzieć, że w Polsce nie ma podatku lokalnego bez ustawowej podstawy prawnej. W naszym kraju stosuje się oprócz pojęcia podatku lokalnego termin opłata lokalna. Od podatku różni się ona formalną odpłatnością. W praktyce jednak w opłatach lokalnych „dominuje element podatku o uproszczonej formie, bo ewentualne świadczenie ze strony uprawnionego z tego tytułu jest często iluzoryczne”. M. Brunka, B. Kumorek, E. Łuczak, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003, s. 227.

terytorialnego, to inne narzędzia w rękach władzy wykonawczej też nie są do przecenienia. Prezes Rady Ministrów może wprowadzić w określonej jednostce zarząd komisaryczny, wojewoda wydawać zarządzenia zastępcze, a regionalne izby obrachunkowe rozstrzygnięcia nadzorcze³². Pomimo że Konstytucja ograniczyła przesłanki nadzoru do kryterium oceny legalności działań jednostek samorządu terytorialnego, w praktyce stosuje się inne mierniki, jak zgodność z celami ustawy, słuszność itp.

TRYBUNAŁ STANU, CZYLI CZEKANIE NA GODOTA

Mimo negatywnych polskich doświadczeń historycznych z pociąganiem do odpowiedzialności konstytucyjnej wysokich urzędników państwowych wszystkie nasze ustawy zasadnicze przewidywały funkcjonowanie specjalnej instytucji powołanej w tym celu, zwanej Trybunałem Stanu. Praktycznym skutkiem takiego przepisu było istnienie organu pławiącego się w beczynności. Można się cieszyć z takiego stanu rzeczy. Oto w Polsce nie występuje przestępczość wyższych funkcjonariuszy publicznych, a pojawiające się od czasu do czasu groźby wszczęcia postępowania przed omawianą instytucją kończą się niepowodzeniem. Przyczyn takiego zastoju można poszukiwać w różnych sferach. Jedną z nich jest konstytucyjna konstrukcja omawianego organu w Polsce.

Z punktu widzenia prawa porównawczego rzadkością jest istnienie specjalnego sądu nad sprzeniewierzającymi się swym obowiązkom wyższymi funkcjonariuszami państwowymi³³. Już jego skład daje dużo do myślenia. Po każdych wyborach parlamentarnych stronnictwa polityczne – stosownie do uzyskanego poparcia wyborczego – wybierają swoich członków do Trybunału Stanu na czteroletnią kadencję Sejmu. Powstaje w ten sposób swego rodzaju międzypartyjny sąd korporacyjny, odzwierciedlający każdorazową reprezentację polityczną w Sejmie. Od takiego organu trudno oczekiwać nadmiernej aktywności, nawet gdyby wpływały do niego sprawy.

³² W uzasadnieniu do wyroku z 28 kwietnia 1999 r. (sygn. K 3/99) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nasza Ustawa zasadnicza „wyznacza regionalnym izmom obrachunkowym status państwowych organów kontroli niezależnych zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego”. Ich odrębności „nie przekreśla możliwość współpracy RIO w wykonywaniu ich funkcji nadzorczych z organami administracji rządowej”.

³³ W Europie przeważa powierzenie prawa do orzekania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej sądownictwu konstytucyjnemu. W czterech krajach taki wyrok wydaje jednoizbowy parlament, a w Islandii i w Rumunii obywatele w głosowaniu ludowym. Jedynie w Polsce i w Grecji powołuje się specjalny organ o charakterze sądowym. Por. S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 72, a zwłaszcza pkt 7 w rozdziale III.

Do Trybunału Stanu spraw o naruszenie Konstytucji lub ustaw czy przestępstw wyższych urzędników nie wpłynie zbyt wiele, „droga sądowa” jest bowiem wyjątkowo wyboista. Jeśli złożenie wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej np. Prezydenta czy członków Rady Ministrów jest względnie trudne – 140 posłów lub senatorów odnośnie do Prezydenta czy 115 posłów co do członków Rady Ministrów – to postawienie w stan oskarżenia głowy państwa większością dwie trzecie głosów całkowitej liczby członów Sejmu i Senatu bądź premiera (ministrów) przez 276 posłów nie jest łatwe. Zwykle oskarżenie o naruszenie konstytucji pochodzi od opozycji i jest skierowane przeciwko osobom urzędowym należącym do partii znajdującej się u władzy. Łatwo sobie wyobrazić, że będzie ono skazane na porażkę³⁴.

Również niejasna jest podstawa oskarżenia: „naruszenia Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania”, a zatem przewinienie nie musi być przestępstwem. Jak czytamy w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001 roku (P 12/00): „odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność «za przestępstwo» to dwa różne reżymy odpowiedzialności, które mogą być w pewnych, określonych Konstytucją sytuacjach, stosowane jednocześnie przez Trybunał Stanu w stosunku do tych samych osób”. Tak sformułowane znamiona odpowiedzialności konstytucyjnej będą przedmiotem poważnych sporów³⁵. Właściwszym organem do stwierdzenia wymienionych naruszeń byłby Trybunał Konstytucyjny lub inny organ władzy sądowniczej.

Duże zastrzeżenie wywołuje wyłączenie spod jurysdykcji Trybunału Stanu sędziów, czy w ogóle osób związanych z szeroko pojmowanym wymiarem sprawiedliwości. W ojczyźnie tej instytucji (USA) największą skutecznością wykazała się omawiana procedura wobec członków tej korporacji zawodowej. Zupełnym nieporozumieniem jest objęcie odpowiedzialnością konstytucyjną posłów i senatorów. Ich podległość Trybunałowi Stanu jest ograniczona do tzw. przepisów antykorupcyjnych. Uruchomienie mechanizmu Trybunału Stanu jedynie w celu doprowadzenia do pozbawienia mandatu parlamentarzysty, który prowadził działalność gospodarczą

³⁴ Autor niewielkiej monografii pragnącej zweryfikować powszechne przekonanie obywateli RP, że osoby pełniące funkcje publiczne „ponoszą iluzoryczną odpowiedzialność lub nie ponoszą żadnej” wysuwa wiele propozycji udoskonalenia przyjętego mechanizmu. Nie wiem, czy one doprowadzą do urealnienia odpowiedzialności konstytucyjnej. Doświadczenia innych państw nie napawają otuchą. Por. Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów Prezydenta Rady Ministrów oraz jej członków*, Lublin 2003, *passim*.

³⁵ Brak zróżnicowania co do stopnia naruszenia (szkodliwości społecznej) oznacza, że nawet niewielkie (lekkie) naruszenie konstytucji bądź ustawy (z wyjątkiem ustawy karnej) może prowadzić do odpowiedzialności winnego takiego zachowania funkcjonariusza publicznego.

z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, jest szyderstwem z wymiaru sprawiedliwości. Za taką działalność osoby te nie powinny jedynie tracić mandatu, lecz dostać się za kratki.

Powoływanie po okresowych głosowaniach powszechnych przez Sejm organu, który nawet nie zbiera się formalnie dla inauguracji swego funkcjonowania, odzwierciedla idealizm kolejnych twórców polskiej konstytucji. Ustanowienie gotowego do działania organu dla osądzenia najwyższych urzędników państwowych – „działa, w i e r z y ć t r z e b a [podkreśl. – K.C.], zapobiegawczo i ostrzegawczo”³⁶ – jest niedostatecznym uzasadnieniem jego istnienia. Pokazuje ono również siłę legendy o sprawiedliwym rozliczeniu się z nieuczciwymi wysokimi funkcjonariuszami państwa, choć na razie za pośrednictwem wirtualnego organu konstytucyjnego, jakim jest Trybunał Stanu.

Uwagi końcowe

Przedmiotem moich rozważań było zaledwie dziewięć konstytucyjnych przepisów o magicznym wymiarze. Tego rodzaju postanowień jest tam znacznie więcej. Wybrane artykuły Konstytucji odznaczające się „czarowaniem” mają różny charakter. Większość z nich dotyczy realnie istniejących organów konstytucyjnych. Przypisuje się im jednak cechy, których one nie posiadają. Wymienione przymioty są jednak tak istotne, że przesądzają o istocie i racji bytu tych organów. Dlatego rozbrat tych właściwości z rzeczywistością jest tak znaczny, że uprawnia nas do tytułowego określenia. Na przykład Prezydentowi wyznacza się najwyższe przedstawicielstwo RP, podczas gdy odgrywa on, co najwyżej, symboliczną rolę w tym zakresie. Określenie terenowej struktury władzy publicznej samorządem terytorialnym jest, delikatnie mówiąc, przesadzone. Właściwsze byłoby określenie skarłała władza lokalna. Podobnie jest z innymi instytucjami naszego ustroju.

Jeśli chodzi o takie powszechniki, jak rodzina ludzka, godność człowieka, dobro wspólne, istota najwyższa, to nawet osoby najbardziej kompetentne w tej materii mają duże trudności w przełożeniu ich na język potoczny, nie mówiąc o prawniczym. Wystarczy tutaj wspomnieć spory teologiczne co do Trójcy Świętej czy wokół zdawałoby się powszechnie akceptowanej godności osoby ludzkiej. Starając się wyjaśnić np. dobro wspólne, od razu zderzymy się, co najmniej, z dwiema przeciwstawnymi tradycjami jego rozumienia. Omawiane pojęcia są, w dużym stopniu, autonomicznymi abstrakcjami, a jako takie są one oderwane od realnego

³⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 385.

życia. W normatywnej konstytucji tworzą one enklawy magicznej rzeczywistości. Nawet najbardziej wymyślne wykładnie naszego Trybunału Konstytucyjnego nie są w stanie ich objaśnić.

Rozdział 4

Rozważania nad konstytucjonalizmem latynoamerykańskim

Latynoamerykańskie przewroty państwowe a trwałość instytucji prawnoustrojowych*

[w:] Acta Universitatis Wratislaviensis No 618, „Prawo” 1981, t. CVIII, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 21-32

Obalenie konstytucyjnych piastunów władzy ujmowane jest zazwyczaj jako zmiana w organizacji i funkcjonowaniu państwa. Jej głównymi przejawami byłoby rozwiązanie parlamentu, delegalizacja partii politycznych, prześladowania związków zawodowych, pomniejszenie niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, itp. Nie zaprzeczając podejmowania wymienionych decyzji w konkretnych sytuacjach instytucjonalnych, zauważyć należy, iż znane były w historii przewroty państwowe charakteryzujące się diametralnie przeciwstawnymi skutkami.

Celem artykułu jest ukazanie zakresu obowiązywania dotychczasowych urządzeń prawnoustrojowych w warunkach reżymu powstałego z zamachu stanu. Podstawą rozważań będzie pięćdziesięcioletnia latynoamerykańska praktyka w zakresie tzw. rządów faktycznych (*de facto*)¹. Wybór Ameryki Łacińskiej w charakterze przykładu sprawowania władzy przez osoby, które objęły ją w rezultacie przewrotu państwowego, nie może budzić zastrzeżeń. W latach 1930-1980 państwa

* Artykuł opiera się na wynikach badań, które zawarte będą w mojej szerszej pracy na temat systemu latynoamerykańskiej władzy *de facto*. Ze wspomnianego względu oraz z uwagi na ograniczone ramy artykułu wywody nie związane bezpośrednio z jego treścią zredukowane zostały do niezbędnego minimum.

¹ Nie wchodząc w szczegóły przytoczonego pojęcia należy stwierdzić, iż jego najbardziej rozpowszechnione rozumienie w Ameryce Łacińskiej nie ogranicza go do przypadków obalenia konstytucyjnej głowy państwa w wyniku wojskowego zamachu stanu. Z rządem faktycznym mamy do czynienia również wtedy, gdy legalny prezydent kraju, nie będąc uprawnionym, rozwiązuje np. organy przedstawicielskie i sprawuje władzę w państwie w sposób autokratyczny. We wspomnianym przypadku można mówić o biernym wojskowym zamachu stanu. Siły zbrojne, „przyzwalając” konstytucyjnemu prezydentowi na odstąpienie od urzeczywistniania przyjętych zasad ustrojowych, doprowadzają do ukształtowania identycznej sytuacji instytucjonalnej, jaka powstaje w wyniku przewrotu militarnego.

latynoamerykańskie pozostawały w systemie rządu faktycznego przez prawie jedną piątą tego czasu. W ramach niemal sześćdziesięciu „epok naruszeń instytucjonalnych”, jakie wystąpiły w minionym półwieczu w dziewiętnastu² krajach kontynentu, liczba zamachów i kontrzamachów stanu, zmian personalnych, strukturalnych itp. była ogromna.

W artykule rozważę kolejno stosunek puczystów do członów organizacji władzy państwowej (I), jak rząd, parlament, sądownictwo oraz mechanizmu społeczno-politycznego (II), w szczególności partii politycznych i związków zawodowych. Podstawą wywodów będzie konkretne doświadczenie ustrojowe rozpatrywanych państw, w niewielkim zakresie jej formalnojurystyczne odzwierciedlenie.

I

W zdecydowanej większości systemów rządów faktycznych kierownictwo krajem przejęła jednoosobowa głowa państwa. Nawet w tych przypadkach, w których kolegialne organy władzy najwyższej nie powołały odrębnej osoby w charakterze prezydenta republiki, wybór w niemal połowie z nich przewodniczącego organu można w pewnym zakresie uważać za przejaw istnienia jednoosobowej reprezentacji państwa³. Nawiązanie do tradycyjnych rozwiązań powodowało, że szef państwa uzyskiwał w ustroju faktycznym tylko uprawnienia konstytucyjnego prezydenta republiki⁴. W tych reżymach *de facto*, w których głowie państwa przyznano kompetencje innych organów państwowych (np. rozwiązanego parlamentu), ich urzeczywistnianie uzależnione zostało od specjalnie tworzonego mechanizmu instytucjonalnego współdziałania. W państwach latynoskich, których systemy konstytucyjne przewidywały urząd wiceprezydenta republiki, reżymy *de facto* zwykle zachowywały tego rodzaju stanowisko państwowe. Podobnie postępowali rządzący *de facto* w tych rzadkich przypadkach, gdy ustawy zasadnicze państw kontynentu ustanawiały stanowisko premiera. Tak na przykład w Peru po przewrocie dnia 3 października 1968 r. artykuł 4 Statutu Rewolucyjnego Rządu Sił

² Tj. we wszystkich niezawisłych państwach kontynentalnej części Ameryki Łacińskiej i Środkowej; z wyjątkiem Gujany i Surinamu, łącznie jednakże z Republiką Dominikany i Kuby.

³ W historii latynoamerykańskich zamachów stanu można wymienić zaledwie osiem przypadków kolektywnego sprawowania najwyższego kierownictwa państwowego: Chile w czerwcu 1932 r., Gwatemala przez pięć miesięcy na przełomie lat 1944-1945, Kolumbia od 10 V 1957 do 7 VIII 1958 r., Kuba we wrześniu 1933 r. przez sześć dni, Nikaragua od 1 V 1972 do 1 VIII 1974 r. i Salwador trzykrotnie (1948-1950, 1960-1962, 1979-1980).

⁴ Charakterystycznym przykładem w tym zakresie może być ewolucja oficjalnego tytułu i stanowiska prawnego gen. A. Pinocheta Ugarte w Chile po 1973 r. Przekształceniu z „przewodniczącego Rady Rządzącej” na „prezydenta Republiki” towarzyszyło umocnienie władzy ustrojodawczo-ustawodawczej na rzecz Junty.

Zbrojnych (dekret – ustawa nr 17063) powierzył funkcję prezesa Rady Ministrów każdoczesnemu ministrowi „wojny”⁵.

Organizacja, skład i uprawnienia rad ministrów w systemie rządu *de facto* nie różniły się w zasadzie od gabinetów w ustrojach konstytucyjnych. Większa względnie mniejsza liczba członków rządu w porównaniu z radą ministrów istniejącą przed przewrotem odzwierciedlała jedynie zakres zadań, których realizacji podejmowały się władze *de facto*. Urzeczywistnianie polityki oszczędności i racjonalizacji powodowało, iż w ustroju *de facto* liczba resortów ulegała znacznej redukcji. Z kolei powstanie rządu o szerokim programie przeobraźciskim przyczyniało się do kreowania dużej liczby nowych ministerstw, zwłaszcza w tzw. sferze społeczno-gospodarczej aktywności państwa. Ministrami *de facto* były zarówno osoby cywilne, jak i wojskowe, przedstawiciele partii politycznych i „niezależni specjaliści”. Niemożliwe jest wyszczególnienie jakichkolwiek prawidłowości w tym zakresie. Można podać przykłady, gdy wojskowa junta powoływała gabinet złożony wyłącznie z osób cywilnych, podczas gdy cywilni rządzący *de facto* tworzyli radę ministrów o składzie *par excellence* militarnym. Co do dokonywanych niekiedy przez rządy faktycznie wewnętrznych reorganizacji resortów należy stwierdzić, iż w żadnym przypadku przeobrażenia strukturalno-kompetencyjne ministerstw nie doprowadziły do ukształtowania rozwiązań organizacyjnych, nie znanych praktyce budownictwa burżuazyjnego aparatu państwowego.

Zaledwie w czterech okresach *de facto* występowały najwyższe obieralne organy przedstawicielskie. Z uwagi na różną ich pozycję ustrojową w poszczególnych systemach *de facto*, omówię każdy z przypadków oddzielnie.

Zasadniczą cechą instytucji przedstawicielskich Kolumbii w latach 1949-1958 było funkcjonowanie ich w kilku krótkotrwałych okresach, *de casu ad casum*. W ciągu niemal dziewięciu lat istnienia rządu *de facto* najwyższy organ prawotwórstwa państwowego zebrał się zaledwie pięciokrotnie (1951, 1952, 1953, 1954 i 1956). Formalnoprawną podstawę dla niezwoływania sesji parlamentu stworzyła interpretacja przepisów o stanie wyjątkowym, zapoczątkowana precedensem z 19 lipca 1944 r. Zgodnie z wydanym wówczas przez Kongres Narodowy oświadczeniem, nie mógł on w czasie obowiązywania w kraju stanu wyjątkowego obradować z własnej inicjatywy⁶.

⁵ Czyli naczelnemu dowódcy wojsk lądowych. Przytoczonego stanowiska nie określam jako „minister obrony” (narodowej) z uwagi na występowanie obok ministerstwa wojny ministerstw lotnictwa i marynarki wojennej, piastowanych przez pozostałych dwóch naczelników rodzajów wojsk, oraz ze względu na zapowiedź (nie zrealizowaną) połączenia ich w jeden resort obrony narodowej zgodnie z dekretem-ustawą 17271 z 3 XII 1968 r.

⁶ Por. C. Restrepo Piedrahita, *Evolución político-constitucional en America Latina (1950-1975), el caso de Colombia*, [w:] *Evolución de la Organización Político-Constitucional en America Latina (1950-1975)*, Sudamerica y España, Meksyk 1979, t. 2, s. 145.

Organem wyłącznie uprawnionym do proklamowania stanu wyjątkowego był prezydent republiki. Warunkiem podjęcia decyzji przez głowę państwa było zaistnienie „wojny międzynarodowej bądź niepokojów wewnętrznych”⁷. Z chwilą proklamowania stanu wyjątkowego prezydent mógł wydawać dekrety zawieszające stosowanie ustaw, jeśli dotychczasowe normy były nie do pogodzenia z nadzwyczajną sytuacją. Uzyskaną w ten sposób przewagę władzy wykonawczej nad parlamentem zabezpieczały inne podjęte w omawianym okresie „posunięcia” o charakterze polityczno-instytucjonalnym. Prześladowania głównej partii opozycyjnej w trzech pierwszych latach reżymu *de facto* spowodowały, iż zbierający się w tym czasie Kongres Narodowy składał się wyłącznie z przedstawicieli stronnictwa prorządowego (konserwatystów). Funkcjonowaniu natomiast (począwszy od 1953 r.) tzw. zgromadzenia ustrojodawczego, z udziałem przedstawicieli opozycyjnej partii liberalnej, towarzyszyła dwukrotnie kooptacja do jego składu mianowanych przez prezydenta republiki *ad libitum* osób. W ten sposób w 1954 r. ponad połowa (63) studwudziestoosobowego organu ustrojodawczo-ustawodawczego nie legitymowała się mandatem pochodzącym z wyborów.

Przejęcie władzy w Wenezueli przez Pérez Jiménezę w grudniu 1952 r. zbiegło się w czasie z powołaniem zgromadzenia ustrojodawczego, a następnie zwykłego organu ustawodawczego. Wenezuelski Kongres Narodowy, istniejący w latach 1953-1958, wyposażony był w typowe atrybuty burżuazyjnego najwyższego ciała przedstawicielskiego, jak: ustawodawstwo, powoływanie określonych organów państwowych, kontrola nad władzą wykonawczą itp. Wysoka pozycja ustrojowa parlamentu podważona została jednakże przez sposób ukształtowania jego składu osobowego, jak i niektóre uprawnienia prezydenta republiki. Członkowie Kongresu Narodowego nie zostali powołani drogą wyborów powszechnych i bezpośrednich. Zarówno deputowani, jak i senatorowie powołani zostali przez tzw. Narodowe Zgromadzenie Ustrojodawcze. Pomijając kwestię formalnoprawnej dopuszczalności zastosowania przytoczonej procedury, zauważyć należy nikłą reprezentatywność społeczną Konstytuanty. Zgodnie z „oficjalnymi sfałszowanymi” wynikami wyborów, procentowy sukces stronnictw opozycyjnych był tak duży, iż ich późniejsza delegalizacja bądź dobrowolne uchylenie się od udziału w pracach zgromadzenia ustrojodawczego spowodowały, że funkcjonował on jedynie w postaci tzw. Komisji Przygotowawczej⁸. Najpoważniejszym ograniczeniem suwerennej pozycji parlamentu był artykuł 36 konstytucji oraz punkt

⁷ *Ibidem*, s. 73.

⁸ Por. H. J. La Roche, *Veinticinco años de evolución en la organización política y constitucional de Venezuela*, [w:] *Evolution...*, s. 255.

trzeci jej przepisów przejściowych. Na mocy art. 36 ustawy zasadniczej z 1953 r. głowa państwa uprawniona została do uchylenia według swego uznania niemal wszystkich gwarancji praw obywatelskich w razie powstania „nadzwyczajnej sytuacji w kraju lub na arenie międzynarodowej”. Ponadto, do czasu „ostatecznego opracowania” ustawowych przepisów wykonawczych o prawach i wolnościach obywatelskich, obowiązywać miały regulujące je akty poprzednich władz faktycznych, a prezydent uzyskał prawo do podejmowania środków, które uzna za odpowiednie dla utrwalenia bezpieczeństwa narodowego, spokoju społecznego oraz porządku publicznego. W praktyce wymienione postanowienia oznaczały dyskrecyjną ingerencję prezydenta republiki w sferę szeroko pojętej działalności polityczno-społecznej jednostek i ich organizacji.

W ustroju *de facto*, który ukształtował się w Brazylii po 1964 r., należy wyróżnić dwa podstawowe okresy w funkcjonowaniu najwyższego organu ustawodawczego. W latach 1964-1968 brazylijski parlament mimo zastosowania w stosunku do niego różnorodnych ograniczeń pozostał w zasadzie organem niezawisłym. Począwszy od wydania aktu instytucjonalnego nr 5 (13 XII 1968) Kongres Narodowy Brazylii przestał być suwerennym ciałem przedstawicielskim. W pierwszym z wymienionych okresów najwyższa pozycja ustrojowa brazylijskiego Kongresu naruszona była dwukrotnie: 9 IV 1964 r. „Najwyższe Dowództwo Rewolucji” wydało Akt Instytucyjny nr 1, na mocy którego (art. 10) naczelnicy dowódcy rodzajów wojsk uzyskali prawo pozbawiania w Okresie dwóch miesięcy mandatów członków organów przedstawicielskich wszystkich szczebli; 27 X 1965 r. w związku z sukcesami wyborczymi opozycji Akt Instytucyjny nr 2 przyznał ponownie prezydentowi kompetencję usuwania niewygodnych członków parlamentu. Tym razem nadzwyczajne uprawnienia rządzących *de facto* w stosunku do prawodawców obowiązywały rok i pięć miesięcy. Również w okresach, w których nie obowiązywały omówione nadzwyczajne uprawnienia władzy *de facto* w stosunku do parlamentu brazylijskiego (od 10 czerwca 1964 r. do 27 października 1965 r. i od 15 marca 1967 r. do 13 grudnia 1968 r.), jego pozycja prawnoustrojowa była uszczuplona. W szczególności poważne podstawy dla naruszenia zasady wyłączności prawotwórczej parlamentu stworzyły przepisy o przyspieszonym trybie postępowania z projektami ustawodawczymi pochodzącymi od rządu oraz o możliwości podejmowania przez prezydenta republiki dekretów z mocą ustawy w szeroko zakreślonym kręgu spraw⁹. W drugim okresie współistnienia brazylijskiego parlamentu z systemem rządu *de facto* i (od 13 XII 1968 do 1 I 1979) głowa państwa uzyskała oprócz wymienionych uprawnień prawo każdorazowego zawieszenia działalności

⁹ Por. P. Jacques, *A Constituição explicada*, Rio de Janeiro 1976, s. 76-84, *et passim*.

najwyższej instytucji przedstawicielskiej kraju. W okresie „niefunkcjonowania” parlamentu szef władzy wykonawczej mógł dokonywać wszelkich zmian w porządku normatywno-ustrojowym państwa, w tym zmianę konstytucji. W okresie ponad dziesięcioletniego obowiązywania art. 2 Aktu Instytucyjnego jego postanowienia były dwukrotnie zastosowane (1969-1970 i 1978). „Uchwalone” wówczas przez prezydenta republiki poprawki konstytucyjne i ustawy miały doniosłe znaczenie prawnoinstytucjonalne¹⁰.

Ciekawe rozwiązania w dziedzinie funkcji ustawodawczej przyjęte zostały w panamskim ustroju faktycznym po 1968 r. W miejsce rozwiązanego parlamentu ustanowione zostały w 1972 r. dwa odrębne organy prawotwórstwa państwowego: Zgromadzenie Narodowe Przedstawicieli Gmin (Corregimientos) oraz Narodowa Rada Ustawodawcza. Ze względu na przekształcenia, jakim podlegały te organy, oraz układ ich wzajemnych stosunków należy wyróżnić w ich ewolucji dwa podstawowe etapy. Zasadniczą cechą pierwszego okresu (11 X 1972 – 11 XI 1978) było wyraźne pomniejszenie znaczenia pierwszego z wymienionych organów. Wbrew nawiązaniu przez konstytucję panamską z 1972 r. do tradycyjnego trójpodziału władz, zdecydowana większość materii normatywnej zastrzeżona została nie dla najwyższej obieralnej instytucji kraju, lecz dla organu składającego się z reprezentantów egzekutywy (Narodowa Rada Ustawodawcza)¹¹. Co więcej, Narodowa Rada Ustawodawcza uzyskała prawo inicjatywy w stosunku do wszystkich sześciu kategorii ustaw uchwalanych przez Zgromadzenie Narodowe Przedstawicieli Gmin (w odniesieniu do dwóch z nich – zmiany w konstytucji bądź w podziale administracyjnym kraju – na zasadzie wyłączności). W konsekwencji, Zgromadzenie Narodowe Przedstawicieli Gmin mogło *motu proprio* uchwalać ustawy jedynie co do ratyfikacji traktatów międzynarodowych, wypowiedania wojen lub udzielania pełnomocnictw rządowi w rokowaniach pokojowych, amnestii politycznej oraz swego regulaminu. Począwszy od zmian konstytucyjnych, które dokonane zostały w październiku 1978 r., rola ustrojowa Zgromadzenia Narodowego Przedstawicieli Gmin zwiększyła się. Narodowa Rada Ustawodawcza przekształciła się z instytucji związanej z władzą wykonawczą, w *sui generis* organ wewnętrzny Zgromadzenia Przedstawicieli Gmin. W przypadku powstania sporu między Narodową Radą Ustawodawczą a egzekutywą co do treści aktu normatywnego uchwalonego przez pierwszy wymieniony organ jego rozstrzygnięcie zastrzeżone zostało plenum Zgromadzenia Narodowego Przedstawicieli Gmin. Ponadto, Zgromadzenie Narodowe

¹⁰ Por. K. C o m p l a k, „Państwo prawne” po brazylijsku, Prawo i Życie, 1979, nr 41, s. 14.

¹¹ Co do innych odstępstw od zasady podziału władzy por. A. Villarreal, *Estructura de Gobierno del Estado Panameño* (maszynopis powielony), Panama 1978, s. 1-2.

wyposażone zostało w prawo inicjatywy we wszystkich sprawach swego państwa. Mimo generalnego umocnienia roli ustrojowej Zgromadzenia Narodowego Przedstawicieli Gmin można wskazać wiele przepisów konstytucyjnych uszczuplających jego zwierzchnią pozycję. W szczególności, w dalszym ciągu Zgromadzenie Narodowe Przedstawicieli Gmin władne było zbierać się jedynie raz w roku przez jeden miesiąc, podczas gdy zwołanie sesji nadzwyczajnej należało do wyłącznej prerogatywy prezydenta republiki. Ustanowieniu podległości Narodowej Rady Ustawodawczej Zgromadzeniu Narodowemu Przedstawicieli Gmin towarzyszyło pozbawienie jej na rzecz rządu prawa uchwalania budżetu państwa. Wreszcie należy wskazać na nie pozostającą bez wpływu na pozycję organu odmienną strukturę Zgromadzenia Narodowego Przedstawicieli Gmin w porównaniu do tradycyjnego parlamentu burżuazyjnego. Członkowie najwyższej instytucji przedstawicielskiej Panamy w latach 1972-1980 wybierani byli wśród mieszkańców najniższej jednostki podziału terytorialnego kraju – gminy (*corregimiento*) przy całkowitym zapoznaniu partii politycznych.

W większości ustrojów faktycznych przejęcie władzy najwyższej przez nowych piastunów nie łączyło się z dokonaniem jakichkolwiek istotnych zmian w organizacji i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Istnienie konstytucyjnych przepisów co do wyłączania właściwości trybunałów powszechnych w określonych sprawach przez proklamowanie stanu wyjątkowego, możliwość kształtowania przez rządzących *de facto* norm prawa ogólnie obowiązującego, rozporządzanie przez nich aparatem przymusu nadającym orzeczeniom sądowym realną skuteczność, a przede wszystkim częsta zbieżność interesów klasowych między nowymi władzami a większością dotychczasowego korpusu sędziowskiego czyniły zbędne pomniejszanie pozycji ustrojowej wymiaru sprawiedliwości. W innych państwach latynoamerykańskich, w których organy wymiaru sprawiedliwości uzyskały donioślejsze znaczenie instytucjonalne oraz w których ponadto wystąpiły rozbieżności polityczno-ideologiczne między „niezawisłą władzą sądową” a rządzącymi *de facto*, ich wzajemne stosunki kształtowały się na nowych zasadach. Latynoamerykańskie rządy faktyczne stosowały trojaki rodzaj posunięcia w celu przezwyciężenia ewentualnego sprzeciwu organów wymiarów sprawiedliwości i zapewnienia ich poparcia dla swych działań. Najbardziej kategorycznym środkiem stosowanym przez rządy *de facto* było ustanowienie formalnego zakazu rozpatrywania przez sądy ich działań władczych. Tak np. w Urugwaju na podstawie art. 31 Dekretu Konstytucyjnego nr 8 z 1 VII 1977 r. odebrano trybunałom administracyjnym republiki prawo orzekania co do „aktów politycznych i rządzenia” (punkt A), „aktów, które ze względów bezpieczeństwa lub interesu publicznego uznane

zostały za im nie podlegające, lub aktów o charakterze zarządzającym, wydanych przez władzę wykonawczą z tych samych powodów” (punkt B) oraz „aktów dyskrecjonalnych” (punkt C), podczas gdy w Brazylii po 1964 r. spod kontroli sądowej wykluczone zostało całe tzw. nadzwyczajne ustawodawstwo rewolucji¹². Innym środkiem stosowanym przez rządy faktyczne w stosunku do organów wymiaru sprawiedliwości była tzw. reorganizacja. Polegała ona na jednorazowej – częściowej lub całkowitej – zmianie składu sądu najwyższego oraz innych organów jurysdykcji w kraju¹³. Wreszcie, niekiedy rządy faktyczne przenosiły wszystkich członków wymiaru sprawiedliwości w stan tzw. tymczasowego mianowania¹⁴. Zgodnie z przyjętym rozumieniem tymczasowego mianowania w okresie jego obowiązywania zawieszane były gwarancje wynikające z sędziowskiej pragmatyki służbowej. W ten sposób władze *de facto* uzyskiwały pełną swobodę w zwalnianiu, awansowaniu oraz przenoszeniu sędziów.

Wymienione środki stosowane łącznie lub rozdzielnie były w każdym z przypadków poważnym uszczupleniem niezawisłości organów wymiaru sprawiedliwości. Przypatrując się jednakże szczegółowym warunkom stosowania, a zwłaszcza ich rezultatom praktycznym, zauważamy względną skuteczność omawianych posunięć rządzących *de facto*. Jednym ze sposobów obejścia zakazu kwestionowania decyzji władz faktycznych były przyjęte we wszystkich krajach latynoskich specjalne procedury obrony praw obywatelskich, jak skarga *habeas corpus* czy *amparo*¹⁵. Składane w konkretnych przypadkach wymienione skargi pozwoliły w wielu indywidualnych sprawach podważyć niektóre decyzje rządzących *de facto*. Jednocześnie mianowani przez rząd *de facto* sędziowie rekrutowali się zawsze spośród dotychczasowych członków wymiaru sprawiedliwości. Co więcej, ich powołanie na stanowisko uzależnione było od spełnienia przez nich konstytucyjnie określonych wymogów, do których dochowania zobowiązani są kandydaci w normalnej sytuacji ustrojowej. Podobne zasady przestrzegane były przy zmianach służbowych sędziów mianowanych tymczasowo. Z chwilą przeprowadzenia jednorazowej wstępnej reorganizacji osobowej władze *de facto* zaprzestawały dalszej bezpośredniej ingerencji w skład organów wymiaru sprawiedliwości. Przywrócenie zasady trwałości mianowania łączyło się z utworzeniem specjalnych kolegialnych organów do spraw

¹² E. Esteva Gallicchio, M. Frugone Schiavone, *Actos constitucionales vigentes en el Uruguay concordados y anotados*, Montevideo 1978, s. 44 oraz co do Brazylii por. P. Jacques, *op. cit.*, s. 195-197.

¹³ Por. np. R. Repello, *El Poder Judicial y su reorganizacion*, „La Prensa” (Buenos Aires) z 18 IX 1978, s. 6.

¹⁴ Por. w szczególności E. L. Palazzo, G. C. Schinelli, *Las normas constitucionales del Proceso de Reorganizacion Nacional*, Buenos Aires 1976, s. 63 i nast.

¹⁵ Por. D. Garcia Belaunde, *El Habeas Corpus en el Peru*, Lima 1979, s. 20-22.

oceny przebiegu zawodowej kariery sędziowskiej (objęcie stanowiska, nominacje, odpowiedzialność dyscyplinarna, wydalenie ze służby itp.). Najbardziej charakterystyczną cechą wspomnianych organów było ich uniezależnienie personalno-funkcjonalne od pozostałych organów władzy, ich wewnątrzrządowy zakres działania¹⁶.

Kształtowany w ten sposób przez rządy faktyczne skład osobowy wymiaru sprawiedliwości zapewniał im rzadko bezwzględną lojalność. Dzieje latynoamerykańskich rządów faktycznych dostarczają wielu przykładów, jak mianowani *de facto* sędziowie wydawali wyroki sprzeczne z dążeniami nowych piastunów władzy, unieważniające ich decyzje, nakazujące im podejmowanie określonych działań itd. Zdecydowanej większości orzeczeń, zwłaszcza wtedy, gdy uzyskały poparcie najwyższej instancji sądowej kraju, władze *de facto* podporządkowały się, wykonywały je. Co więcej, w okresach *de facto*, jak zaobserwowano w literaturze przedmiotu, następowało zwykle ożywienie orzecznictwa co do działań władczych rządzących. Właśnie w związku z funkcjonowaniem rządu faktycznego Sąd Najwyższy Argentyny najbardziej naruszał tzw. zakaz wyrokowania w sprawach politycznych¹⁷.

II

W żadnym z okresów *de facto* partie polityczne nie zostały wyeliminowane całkowicie z ich rzeczywistości prawnoustrojowej. Nawet w rzadkich przypadkach, gdy władze faktyczne zarządziły rozwiązanie wszystkich partii bądź tzw. rozejm polityczny, trudno mówić o ustaniu wszelkich form ich aktywności. W Argentynie w latach 1966-1973 po zastosowaniu tak drastycznego środka, jakim była konfiskata mienia partyjnego, walka między poszczególnymi stronnictwami politycznymi przeniosła się *in toto* na łamy prasy¹⁸. W Paragwaju natomiast ustanowienie zakazu działalności politycznej na jeden rok (dekret nr 152 z 10 III 1936 r.) nie przeszkodziło utworzeniu gabinetu ministerialnego, składającego się wyłącznie z wybitnych działaczy głównych ugrupowań politycznych kraju¹⁹. Brak instytucji przedstawicielskich oraz rygor ewentualnie wprowadzonego stanu wyjątkowego, godziny policyjnej itp. były zazwyczaj jedynymi ograniczeniami swobody działania partii politycznych. Przepisy dodatkowe skierowane *expressis verbis* przeciwko

¹⁶ Por. C. Valiente Noailles, *Manual de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Clasificada y Comentada*. Tomo I. *Doctrina Constitucional*, Buenos Aires 1970, s. 40-42.

¹⁷ D. Pérez Guilhou, *La Corte Suprema de Justicia y los Gobiernos de Facto (1861-1970)*, „Idearium”, Mendoza (Argentyna) 1976, Rok II, nr 2, s. 186.

¹⁸ Por. A. Rouquié, *Pouvoir Militaire et Société Politique en République Argentine*, Paryż 1977, s. 569 i nast.

¹⁹ F. Chartrain, *L'Église et les partis dans la vie politique du Paraguay depuis V Indépendance* (nie opublikowana rozprawa doktorska obroniona na Université de Paris I) s.a., s. 354.

stronnictwom politycznym rządzący *de facto* wydawali wyjątkowo. Przytoczone normy prawne w razie ich ustanowienia były dwojakiego rodzaju. Tzw. zawieszenie działalności stronnictw politycznych oznaczało w praktyce niemożliwość urzeczywistnienia przez nie masowych akcji, organizowania zjazdów, publicznej propagandy, otwartego naboru nowych członków i innych podobnych przedsięwzięć. „Zawieszone” partie zachowywały jednak osobowość prawną, zarząd nad swymi funduszami, możliwość składania deklaracji politycznych, prowadzenia w pewnym zakresie działalności o charakterze uświadamiająco ideologicznym, odczytowej, wydawniczej²⁰. Delegalizacja natomiast stronnictwa politycznego polegała na jego likwidacji prawnomajątkowej, zakazie utrzymywania więzów organizacyjnych między jego dotychczasowymi członkami oraz poddaniu ich odpowiedzialności karno-sądowej w razie podejmowania prób przywrócenia jego funkcjonowania. Jedyną formą działania, jaka pozostawała członkom zdelegalizowanej partii politycznej była praca w warunkach tzw. konspiracji. Mimo możliwych różnych kombinacji, reżymy *de facto* stosujące wymienione środki zazwyczaj podejmowały je jednocześnie. Delegalizacją objęte były wówczas przeważnie radykalne stronnictwa polityczne bądź te, przeciwko którym zwrócony był zamach stanu (np. wenezuelska partia Akcja Demokratyczna po objęciu władzy przez płk. C. Delgado Chalbaud w listopadzie 1948 r.). Należy wreszcie wspomnieć, iż w dziesięciu przypadkach stronnictwa polityczne w sojuszu z innymi siłami społecznymi bądź samodzielnie sprawowały w reżymach *de facto* władzę najwyższą²¹. W dyktaturach faktycznych, w których piastunami lub współpiastunami władzy zwierzchniej byli przedstawiciele określonych partii, ich członkowie obejmowali odpowiednio do swej „wagi” politycznoustrojowej inne stanowiska w aparacie państwowym (ministrowie, gubernatorzy itd.). Ze zrozumiałych względów działalność współrządzających (rządzących) partii politycznych nie doznawała w ustroju *de facto* ograniczeń. Wręcz przeciwnie, korzystały one z wielu przywilejów, które stwarzało bezpośrednie sprawowanie władzy państwowej. W tych reżymach *de facto*, w których kierownictwo państwowe było częściowo bądź całkowicie partyjne, również możliwości działania innych stronnictw politycznych, z wyjątkiem niekiedy komunistycznych (Kostaryka 1948-1949 i Gwatemala 1954-1956) zwiększały się.

²⁰ Por. m. in. A. Fava, *O masową partię w warunkach dyktatury wojskowej*, „Problemy Pokoju i Socjalizmu”, 1972, nr 12, s. 88-92 oraz tenże, *Charakter i drogi walki o nową demokrację*, „Problemy Pokoju i Socjalizmu”, 1977, nr 11, s. 106.

²¹ Partie polityczne były rządzącymi bądź współrządzącymi *de facto* w Boliwii (1951-1956 i 1971-1974), w Chile (1932), w Dominikanie (1962-1963 i 1963-1966), w Ekwadorze (1944), w Gwatemali (1954-1956), na Kubie (1933), w Nikaragui (1972--1974), w Salwadorze (1979), w Wenezueli (1945-1948).

Latynoamerykańskie władze *de facto* nigdy nie proklamowały ani nie urzeczywistniały działań zmierzających do zniesienia stowarzyszeń profesjonalnych. Również nigdy wszystkie organizacje zawodowe nie zajęły zdecydowanie negatywnego stanowiska wobec rządzących *de facto*. Duże rozbieżności ideowo-organizacyjne ruchu związkowego oraz istnienie różnych społecznie reżymów *de facto* powodowało, że elementy względnego „pokoju społecznego” stale przeważały. Utrata poparcia przez reżym *de facto* ze strony postępowych organizacji pracujących rekompensowana była zawsze współpracą, jaka nawiązywała się między „żółtymi” związkami zawodowymi a reakcyjnym rządem. W sytuacji odwrotnej więzi współdziałania, jakie powstawały między związkami zawodowymi lewicy a rządem *de facto*, urzeczywistniającym przeobrażenia, w interesie szerokich warstw ludności pomniejszały oddziaływanie na politykę socjalno-ekonomiczną państwa trade-unionistycznych ugrupowań profesjonalnych. Stosunek określonych związków zawodowych do reżymów *de facto* nie pozostał zazwyczaj bez wpływu na ich stanowisko w powstałym systemie rządów. Wydawane normy, kształtując uprzywilejowaną pozycję prorządowych organizacji zawodowych, nadały im rolę znacznie wykraczającą poza ich rewindykacyjne sfery działania (np. w Ekwadorze po tzw. chwalebnej rewolucji z 1944 r. czy w Wenezueli w okresie rządów partii Akcja Demokratyczna w latach 1945-1948)²². Inaczej kształtowały się stosunki między rządem faktycznym a organizacjami zawodowymi w przypadku istnienia w kraju silnego zjednoczonego ruchu związkowego niechętnego lub co najmniej obojętnego wobec niego. Zasadniczym celem podejmowanych przez władze faktyczne posunięć było wówczas osłabienie lub zneutralizowanie stowarzyszenia pracujących (Argentyna po wszystkich przewrotach, począwszy od 1955 r., Brazylia po 1945 r. i 1964 r., Gwatemala w latach 1954-1956, Chile po 1973 r., itd.)²³.

Przeprowadzone rozważania upoważniają do wyciągnięcia kilku wniosków. Przejęcie władzy państwowej przez zamachowców nie było równoznaczne z instytucjonalną likwidacją poprzedniego systemu rządu. Można wskazać ustroje *de facto*, w których zakres przestrzegania podstawowych zasad demokracji burżuazyjnej niewiele różnił się od stanu istniejącego w typowej kapitalistycznej republice parlamentarnej. Rządy faktyczne ograniczyły się w tych przypadkach do wyeliminowania ostatecznych konsekwencji wynikających z ich zastosowania.

²² Por. co do Ekwadoru A. Pareja Diezcanseco, *Ecuador de 1830 a nuestros dias*, Quito 1979, s. 401 oraz co do Wenezueli E. W. Demiuszkina, *Wienesuela poslie wtoroj miroiooj wojny 1945-1958*, Moskwa 1969, s. 65 i nast.

²³ Por. liczne interesujące artykuły i opracowania na ten temat co do Chile po 1973 r., zamieszczone w organie Ośrodka Badań i Dokumentacji emigrantów z tego kraju przebywających we Włoszech, „Chile-America”, nr 31-32, 37-38, 46-47, 48-49, 50-51, 52-53 i 54-55.

Najmniejszym modyfikacjom w ustroju *de facto* podlegało położenie mechanizmu społeczno-politycznego. Partie polityczne i związki zawodowe były nawet niekiedy aktywnymi elementami puczystowskiego systemu władzy. Nieznacznie mniejszą rolę w kształtowaniu nowej organizacji władzy odgrywał dotychczasowy wymiar sprawiedliwości. Z uwagi jednak na powiązania organizacyjne z całością aparatu państwowego swoboda działania, jaką rozporządzała władza sądowa, była mniejsza w porównaniu do organizacji masowych. Zwracają uwagę również stosunkowo niewielkie zmiany w dziedzinie organizacji władzy wykonawczej. Największym przeobrażeniom uległy instytucje przedstawicielskie kraju. Cztery rozpatrzone przypadki zachowania najwyższych wybieralnych organów ustawodawczych państwa potwierdzają jedynie najogólniejszą prawidłowość występującą w tym zakresie.

Mechanizm stabilizacji państw Ameryki Łacińskiej w związku z ustaniem skutków zamachu stanu

[w:] Acta Universitatis Wratislaviensis No 770, „Prawo” 1985, t. CXXX, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 149-165

Problematyka władz państwowych powstałych w wyniku zamachu stanu budziła zawsze zainteresowanie politologów i konstytucjonalistów. Głównym przedmiotem ich badań były przyczyny braku stabilizacji politycznej, technika obalenia legalnego rządu, moc wiążąca aktów normatywnych nowych władz czy działalność reżymów wojskowych w dziedzinie gospodarki lub represji. Nie można natomiast wymienić wielu prac omawiających końcowy etap bezprawnego panowania.

Celem artykułu jest przedstawienie ustrojowopolitycznych aspektów powrotu do obieralnego systemu władzy państwowej z powodu ustania reżymów, które uprzednio system ten skasowały. Ustroje państwowe, które bezterminowo zawiesiły wybory powszechne oraz zlikwidowały trójpodział władz, określa się rządami faktycznymi (*de facto*)¹. Ta postać sprawowania najwyższego zwierzchnictwa rozpowszechniona jest szczególnie w Ameryce Łacińskiej. Moje wywody oparte będą na ponad półwiekowej latynoamerykańskiej praktyce stabilizacji politycznej. W latach 1930-1982 w 17 krajach latynoskich rządzący *de facto* przekazali władzę pięćdziesiąt razy jej konstytucyjnym piastunom. W pracy rozważę kolejno takie sposoby normalizacji instytucjonalnej, jak: wybory parlamentarne i prezydenckie (I), konstytuanta (II), referendum (III) oraz rewalidacja wyników głosowania (IV).

¹ Por. G. Burdeau, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris 1980, s. 49-50.

I

Najprostszą metodą powrotu do systemu rządów przedstawicielskich było zorganizowanie wyborów powszechnych do najwyższego organu przedstawicielskiego kraju oraz na prezydenta republiki. Wybory do Kongresu Narodowego oraz na stanowisko szefa państwa były aktem jednolitym. Odbywane zazwyczaj jednocześnie, charakteryzowały się jednorodnością sił społecznych biorących w nich udział. Partie polityczne jednocząc się w wyborach prezydenckich tworzyły również wspólne koalicje przy ubieganiu się o miejsca w organie ustawodawczym. Zaledwie w trzech na dwadzieścia jeden przypadków osoba, która wybrana została kierownikiem egzekutywy, nie rozporządzała większością w Kongresie Narodowym (Argentyna w 1963 r., Peru w 1963 r. i Boliwia w 1979 r.). Do omawianego rezultatu przyczyniły się częściowo ordynacje wyborcze stosowane w krajach latynoamerykańskich. W Argentynie, na przykład, zastąpienie większościowego systemu wyborczego proporcjonalnym przez rząd *de facto* J. M. Guido spowodowało, iż prezydent A. U. Illia (1963-1966) pozbawiony był bezwzględnego poparcia w organie ustawodawczym, mimo że jego partia zdobyła najwięcej mandatów.

Zaledwie w trzech na dwadzieścia jeden wyborów parlamentarno-prezydenckich rządy faktyczne wydały przepisy uniemożliwiające wystawienie kandydatur przez stronnictwa polityczne mające szanse ich wygrania bądź przynajmniej pełnienia głównej siły opozycyjnej kraju. W 1931 r. argentyński prezydent *de facto*, J. F. Uriburu, pozbawił biernego prawa wyborczego członków partii radykalnej, którzy przed przewrotem pełnili funkcje rządowe bądź ustawodawcze. W 1963 r. inny rząd faktyczny Argentyny zakazał kandydowania zarówno w wyborach do Kongresu Narodowego, jak i na szefa państwa zwolennikom ruchu peronistycznego². W maju 1962 r. w Dominikanie Rada Państwa ustawą nr 3880 wyjęła spod prawa wszelkie przejawy działalności „protrujillistycznej”. Na tej podstawie Joaquín Balaguer, reprezentujący siły tradycyjnie popierające byłego wielokrotnego prezydenta kraju, nie mógł przyjąć zgłaszanych wobec niego przez różne ugrupowania polityczne kraju ofert elektoralnych³.

² Mimo tego zakazu zwolennicy byłego prezydenta Argentyny wystawili kandydatów w wyborach parlamentarnych i zdobyli ponad 30% głosów. Peroniści i neoperoniści brali udział w wyborach w dniu 7 lipca 1963 r. pod przybraną nazwą „Związek Ludowy”. Z uwagi na dużą popularność J. D. Peróna, o pozyskanie jego poparcia zabiegała wówczas większość stronnictw i koalicji wyborczych przygotowujących się do lipcowego głosowania. Por. G. Snow, *Parties and Politics in Argentina: The Elections of 1962 and 1963*, „Midwest Journal of Political Science”, 1965, nr 1, s. 1-36.

³ Por. A. Inchástegui, *Cronología Histórico-Política Dominicana 1960-1977*, „Eme Eme. Estudios Dominicanos”, 1976, nr 24, s. 106.

Rządy *de facto* oficjalnie nie zgłosiły swoich kandydatów w organizowanych wyborach powszechnych. Dziesięciu jednak członków poprzedniego lub ostatniego najwyższego kierownictwa reżymu *de facto* ubiegało się o najwyższe stanowisko w państwie. Tego rodzaju kandydatami byli w Argentynie: minister obrony narodowej A. P. Justo w 1932 r. i wiceprezydent J. D. Perón w 1946 r., w Boliwii: wiceprezydent H. Siles Suazo w 1956 r. i przewodniczący junty wojskowej R. Barrientos Ortuño w 1966 r., na Kubie: prezydent F. Batista y Zaldivar w 1955 r., w Paragwaju: minister finansów J. Natalicio González w 1948 r., w Peru: szef rady rządzącej L. M. Sánchez Cerro w 1931 r. i prezydent M. Odría w 1950 r. oraz w Wenezueli: przewodniczący junty W. Larrazábal Ugueto w 1958 r. Obserwując warunki zgłoszenia poszczególnych kandydatów oraz inne okoliczności towarzyszące nie możemy uznać ich za reprezentantów ustających reżymów *de facto*. A. P. Justo zajmował stanowisko w rządzie generała J. F. Uriburu niecałe trzy tygodnie (od 6 IX 1930 do 25 IX 1930 r.). Już w okresie przygotowań do zamachu stanu ujawnił się jako zdecydowany przeciwnik planów konstytucyjno-ustrojowych prezydenta *de facto* J. F. Uriburu⁴. Kandydaturę A. P. Justo wysunął odłam najsilniejszej wówczas partii kraju. Udzieliły mu poparcia również centroprawicowe stronnictwa (tzw. Concordancia). Gdy w dniu 9 października 1945 r. płk J. D. Perón zdymisjonowany został ze wszystkich stanowisk w rządzie wojskowym, a następnie uwięziony, jego uwolnienie nastąpiło w osiem dni później pod naciskiem najpotężniejszego w historii Argentyny żywiołowego wystąpienia biedoty społecznej. Nieudana próba pozbycia się przez siły zbrojne popularnego wśród szerokich warstw ludności Argentyny pułkownika stała się w rzeczywistości nieoficjalnym rozpoczęciem przez niego prezydenckiej kampanii wyborczej⁵. H. Siles Suazo był jednym z założycieli i wybitnym działaczem Nacjonalistycznego Ruchu Rewolucyjnego⁶. Wymieniona partia rządząca *de facto* w Boliwii w latach 1952 – 1956 dokonała głębokich przekształceń społeczno-gospodarczych. Wysunięty na kandydata prezydenckiego w warunkach rozbicia wewnątrzpartyjnego miał za zadanie zmianę dotychczasowej polityki. R. Barrientos Ortuño tworząc swoje organizacje wyborcze (Ruch Ludowo-Chrześcijański i później Front Rewolucji Boliwijskiej) oparł się głównie na chłopstwie. Jego autorytet wśród indiańskiej

⁴ J. P. Uriburu zmuszony został przez A. P. Justo w szczególności do usunięcia z przygotowanej proklamacji spiskowców do narodu argentyńskiego wzmianki o „rozważeniu niezbędnych reform konstytucyjnych” przez przyszły reżym *de facto*. Różnica zdań między generałami A. P. Justo i J. F. Uriburu co do przywrócenia przedstawicielskiego systemu rządu spowodowała ustąpienie pierwszego wymienionego ze stanowiska naczelnego dowódcy sił lądowych oraz późniejsze ostre polemiki między nimi. Por. A. Ciria, *Partidos y poder en la Argentina Moderna (1930-1946)*, Buenos Aires 1975, s. 19-32.

⁵ A. Ciria, *op. cit.*, s. 129-132 *et passim*.

⁶ Por. A. Ayala, *Historia de Bolivia en cuadros sinópticos*, La Paz 1980, s. 325.

rolniczej ludności zapewnił mu jeszcze przed sprawowaniem władzy *de facto* wyjątkową pozycję w życiu politycznym kraju⁷. F. Batista y Zaldivar był znanym politykiem kubańskim już od 1933 r. Wielokrotny członek parlamentu, Zgromadzenia Ustrojodawczego w 1940 r. oraz konstytucyjny prezydent republiki Kuby rozporządzał własnym poparciem społecznym, niezależnym od sił i ugrupowań, które utworzyły w latach 1952-1954 kierowany przez niego rząd faktyczny. J. Natalicio Gonzalez był czołowym teoretykiem i praktykiem jednej z najstarszych partii politycznych Paragwaju. Jego obecność w rządzie *de facto* H. Morinigo była wynikiem układu sił, jaki ukształtował się w państwie od tzw. koszarowego zamachu młodych oficerów w dniu 9 czerwca 1946 r. Na krótko przed objęciem władzy przez J. Natalicio Gonzáleza reżym faktyczny H. Morinigo został zdyskredytowany i następnie obalony⁸. Gdy L. M. Sánchez Cerro przystąpił do wyborów prezydenckich, władzę w Peru sprawowała junta cywilna zdominowana przez jego osobistego wroga, ministra obrony narodowej („wojny”), majora Gustavo Jiménez. Dzięki radykalnym i popularnym posunięciom w okresie swoich poprzednich sześciomiesięcznych rządów *de facto* L. M. Sánchez Cerro ugruntował o sobie powszechną opinię jako „rzecznika postępowych przeobrażeń społecznych”⁹. Generał M. A. Odría stał się „postacią publiczną” po zabójstwie w dniu 7 stycznia 1947 r. redaktora naczelnego wielkiego dziennika peruwiańskiego „La Prensa”, gdy w kilka dni później mianowany został ministrem spraw wewnętrznych. Jego późniejsza dymisja z rządu z powodu odmowy szefa państwa zastosowania drastycznych środków represji w stosunku do partii APRA zjednoczyła wokół niego wszystkich przeciwników tego populistycznego stronnictwa. W wyborach prezydenckich z dnia 2 czerwca 1950 r. wystąpił on w charakterze lidera koalicji ugrupowań antyaprastycznych¹⁰. W. Larrazábal Ugueta kandydujący z ramienia Demokratycznego Związku Republikańskiego przegrał wybory¹¹.

Mimo swobody udziału ugrupowań politycznych w wyborach, ubiegający się o największą godność w państwie czterokrotnie mieli kontrkandydatów. Uczestniczyli w wyborach prezydenckich bez konkurentów w Paragwaju J. F. Estigarribia

⁷ Warto odnotować w tym zakresie, że w maju 1965 r. gen. R. Barrientos Ortuño przestał być wyłącznym szefem reżymu *de facto*. Na żądanie sił zbrojnych utworzone zostało wówczas dwuosobowe kierownictwo państwa. Drugim członkiem wojskowej rady rządzącej został gen. Alfredo Ovando Candía. Por. A. Ayala, *op. cit.*, s. 382 *et passim*.

⁸ M. J. Cibilis, *Anarquía y Revolución en el Paraguay. Vórtice y asintora*, Buenos Aires 1957, s. 66 i nast.

⁹ Por. interesujące uwagi na jego temat: A. Anderle, *Comunistas y apristas en los años treinta en el Perú (1930-1935)*, „Acta Historica”, 1978, t. 63, s. 68 *et passim*.

¹⁰ G. Pons Muzzo, *Historia del Perú. La República (1868-1980)*, Lima, s.a., s. 255-257.

¹¹ Aspekty społeczne, polityczne oraz gospodarcze demokratyzacji Wenezueli po obaleniu M. Pérez Jiménez omawiają kolejno J. L. Salcedo-Bastardo, L. Herrera Campins, B. R. Losada, 1958. *Tránsito de la dictadura a la democracia en Venezuela*, Barcelona-Caracas-Mexico, 1978.

(1939), J. Natalicio González (1943) i A. Stroessner Matiaude (1954) oraz w Peru M.A. Odría (1950). Niewysunięcie przez stronnictwa opozycyjne własnych kandydatów było ich dobrowolną decyzją¹². W niektórych przypadkach były one zaangażowane we wstępne etapy procesu wyborczego (Paragwaj 1939), a nawet proklamowały własne kandydatury (Peru 1950).

W organizowanych przez rządy *de facto* wyborach partie polityczne wysuwały samodzielnie bądź w koalicji kandydatów o najszerzej możliwej społecznej akceptacji. Warunkom tego rodzaju kandydatur odpowiadali omówieni przywódcy reżymów faktycznych. Można nawet dowodzić, iż ich działalność w okresie władzy *de facto* przyczyniła się dodatkowo do powiększenia ich dotychczasowej notoryczności publicznej. Brak w przeciwnych ugrupowaniach jednostek o co najmniej równym autorytecie społecznym przyczynił się w niemałym stopniu do ich porażek wyborczych. Również w pozostałych przypadkach można zaobserwować podobną tendencję. W Chile w 1932 r. w wyborach powszechnych zwyciężył A. Alessandri Palma, „cywilny caudillo”, były dwukrotny prezydent republiki i przywódca wielkiej koalicji sił liberalnych, demokratycznych i radykalnych¹³. W Dominikanie po zakończeniu wojny domowej w latach 1963-1966 najwyższe stanowisko w państwie objął prezydent i „charyzmatyczny” przywódca. Na Kubie w 1936 r. prezydent M. M. Gómez Arias był nie tylko wybitnym politykiem omawianego okresu, lecz również synem bohatera walk o niepodległość wyspy¹⁴. W Boliwii natomiast brak jednego ogólnie popularnego kandydata w wyborach prezydenckich z 1979 r. spowodował, iż osoba, która objęła najwyższe stanowisko w państwie, powołana została nie drogą głosowania powszechnego, lecz przez parlament.

II

W dwudziestu pięciu reżymach *de facto* normalizację prawnoustrojową urzędywistniły nadzwyczajne zgromadzenia przedstawicielskie, inaczej zwane konstytuami czy konwencjami ustrojodawczymi. Omawiane organy nie różniły się istotnie od podobnych instytucji zwoływanych w innych warunkach dziejowych.

¹² Powody bojkotu wyborów przez partie polityczne były różne i nie zawsze wynikały z ich opozycji do reżymów *de facto*. Warto dodać, że to zjawisko występowało również w czasie głosowań powszechnych przez władze konstytucyjne. Por. np. A. Weiss, *Tendencias de la participación electoral en Colombia. 1935-1966*, Bogotá, s.a.

¹³ Ciekawe rozważania prawnoustrojowe na temat przywracania systemu rządów konstytucyjnych w omawianym okresie zawiera praca dwóch chilijskich autorów F. Cumplido i H. Friehling, *Problemas Jurídico-Políticos del Tránsito Hacia la Democracia. Chile: 1924-1932*, s.l.a. (maszynopis powielony).

¹⁴ N. M. Ławrow (pod redakcją), *Oczerki Istorii Kuby*, Moskwa 1978, s. 262-263 *et passim*.

Członkami wybieranych w głosowaniu powszechnym nadzwyczajnych zgromadzeń ustrojodawczych byli zawsze reprezentanci głównych stronnictw politycznych danego okresu historycznego. Zaledwie trzy konstytuanty zwołane przez rządy faktyczne odbiegały od wspomnianej zasady. W Ekwadorze w 1938 r. ogół mandatów na konwencję ustrojodawczą podzielony został w równej liczbie między partie lewicy, prawicy i ugrupowania centrowe. W skład 214-osobowej konstytuanty Brazylii z 1934 r. weszło czterdziestu przedstawicieli podstawowych działów aktywności gospodarczej kraju, wyselekcjonowanych z naruszeniem zasady powszechności prawa wyborczego. W argentyńskiej konwencji ustrojodawczej z 1957 r. nie zasiedli przedstawiciele najsilniejszego ówczesnego stronnictwa politycznego (tj. tzw. peroniści). Mimo powstania z inicjatywy rządu faktycznego i przy jego współdziałaniu były one z chwilą wyboru suwerenne. Można podać wiele przykładów ich dominującej pozycji w państwie. Najdobitniejszym zewnętrznym wyrazem uszczuplenia dotychczasowej władzy faktycznej było powołanie przez dziesięć zgromadzeń ustrojodawczych na pierwszym swoim posiedzeniu konstytucyjnych prezydentów republik. Inne konstytuanty współistniejące z rządami faktycznymi, wpływały również na ich działalność. Kilka zgromadzeń ustrojodawczych ograniczyło, a nawet – jak w Hondurasie w 1957 r. – pozbawiło rząd faktyczny prawa do wydawania aktów powszechnych obowiązujących (dekretów-ustaw)¹⁵. Konstytuanta Wenezueli z 1947 r. spowodowała uwolnienie zaledwie w kilka tygodni po swojej inauguracji wszystkich tymczasowo aresztowanych za udział w zbrojnym powstaniu przeciwko rządzącej juncie partyjno-wojskowej. Zgromadzenie ustrojodawcze Kostaryki z 1949 r. odrzuciło wstępny projekt ustawy zasadniczej przedłożony do dyskusji przez władze faktyczne i przejęło za podstawę opracowania nowej konstytucji kraju uchylony przez rząd *de facto* tekst podstawowego aktu państwowego¹⁶. Istniały nawet nadzwyczajne zgromadzenia przedstawicielskie, które realizowały bieżącą działalność wykonawczo-zarządzającą. Niezależnie od skali działań podejmowanych przez konwencje ustrojodawcze, nigdy nie przejęły one w swą bezpośrednią gestię władzy w państwie.

Najważniejszym zadaniem konstytuanty było uchwalenie ustawy zasadniczej państwa. Od 1930 do 1982 r. dwadzieścia pięć zgromadzeń ustrojodawczych zwołanych przez rządy faktyczne uchwaliły cztery konstytucje w Ekwadorze (w 1938,

¹⁵ Por. R. Oqueli, *Gobiernos hondureños durante el presente siglo*, „Economía Política”, 1974, nr 9, s. 5-64. Oprócz przytoczonego chronologicznego zapisu prac wspomnianej konstytuanty, pogłębioną analizę tego i innych zgromadzeń ustrojodawczych kraju przeprowadza G. Fonseca, *Cuatro Ensayos Sobre la Realidad Política de Honduras*, Tegucigalpa 1982.

¹⁶ O. Aguilar Bulgarelli, *La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyecciones*, San José 1977, s. 94.

1945, 1946 i 1967 r.), trzy w Gwatemali (w 1945, 1956 i 1965 r.) i w Hondurasie (w 1957, 1965 i 1981 r.), po dwie w Boliwii, Brazylii i Salwadorze (1938 i 1945 r.; 1934 i 1946 r.; 1950 i 1962 r.) oraz jedną ustawą zasadniczą w Kostaryce (1949), w Nikaragui (1974)¹⁷, w Peru (1979), w Urugwaju (1934) i w Wenezueli (1947).

Trzy zgromadzenia ustrojodawcze przeprowadziły tylko częściową zmianę w ustroju konstytucyjnym państwa. Konstytuanta Ekwadoru, obradująca w 1939 r., ograniczyła się do przywrócenia mocy wiążącej ustawie zasadniczej z 1906 r. Argentyńska Konwencja Narodowa, która zebrała się w stolicy prowincji Tucumán w 1957 r., potwierdzając *in extenso* tekst konstytucji z 1853 r. unieważniła jednocześnie ostatnią wniesioną do niej poprawkę oraz wprowadziła nowy artykuł 14 *bis* i niewielką zmianę w innym. W Boliwii Konwencja Narodowa zebrana w 1930 r. zmieniła w dotychczas obowiązującej ustawie zasadniczej regulację ustroju społeczno-gospodarczego i reguły co do ponownego wyboru tej samej osoby na stanowisko prezydenta republiki oraz skonstytucjonalizowała zasadę autonomii uniwersyteckiej i tzw. przywilej *habeas corpus*. Jedna z uchwalonych przez zgromadzenie ustrojodawcze Ekwadoru konstytucji nie obowiązywała¹⁸.

Ustawy zasadnicze wydawane na zakończenie okresów *de facto* nie różniły się istotnie od poprzednio obowiązujących. Tradycyjny dla konstytucjonalizmu latynoamerykańskiego podział władz, system prezydencki czy obszerny katalog liberalno-indywidualistycznych swobód obywatelskich w żadnej z wymienionych ustaw zasadniczych nie został uchylony. Nowe urządzenia konstytucyjne bądź odmienne regulacje dotychczasowych dotyczyły spraw szczegółowych. Oczywiście, niektóre z dokonywanych przekształceń miały określone znaczenie prawnoustrojowe. Zwiększenie uprawnień parlamentu w stosunku do egzekutywy czy ustanowienie instytucji demokracji bezpośredniej (referendum, inicjatywa ludowa) wpływało na konstytucyjny model ustroju państwowego. Niezależnie od głębokości i sensu modyfikacji konstytucyjnych były one zawsze zgodne bądź z wcześniejszym

¹⁷ Na temat treści tej ustawy zasadniczej pisze V. Godoy Reyes, *Nicaragua: Informe sobre el proceso constitucional 1950-1975*, [w:] *Evolucion de la Organizacion Politico-Constitutional en America Latina (1950-1975)*, Mexico 1978, t. 1, s. 255-264. Polityczne tło uchwalenia konstytucji związłe kreśli T. W. Walker, *Nicaragua. The Land of Sandino*, Boulder 1981, s. 30-31 oraz 111.

¹⁸ Prezydent A. Mosquera Narváez ustanawiając dyktaturę *de facto* zobowiązał się przestrzegać przesłaną mu do podpisania przez zgromadzenie ustrojodawcze uchwaloną w dniu 2 XII 1938 r. konstytucję. Rozpisując wybory do nowej konwencji ustrojodawczej, powołał się ponownie na tekst ustawy zasadniczej, zredagowanej przez tę konstytuante. Konstytucja ta nie została ani promulgowana, ani ogłoszona przez egzekutywę. Opublikował ją po raz pierwszy jeden z wielkich dzienników kraju niewiele ponad rok po jej opracowaniu. Konstytucjonaliści Ekwadoru różnie formułują swe poglądy w kwestii obowiązywania tego aktu. Wiele z jej postanowień zapożyczonych zostało przez ustawę zasadniczą z 1945 r. Por. R. Borja y Borja, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito 1980, t. 3, s. 470 i 473.

doświadczeniem prawnoustrojowym kraju, bądź co najmniej z modelem instytucjonalnym innych państw burżuazyjnych.

Zgromadzenia ustrojodawcze zwoływane przez rządy faktyczne podejmując decyzje co do przywrócenia przedstawicielskiego systemu władzy nie ograniczyły się w większości przypadków li tylko do zmian prawnokonstytucyjnych. W piętnastu reżymach faktycznych konstytuanty oprócz uchwalenia ustawy zasadniczej wybrały piastunów władzy wykonawczej. Wśród szesnastu szefów państw w ten sposób powołanych można wyróżnić trzy ich podstawowe rodzaje. Najliczniejszą grupę stanowili prezydenci-przywódcy nowo powstałych wielkich ruchów społecznych. W Boliwii w 1938 r. G. Busch Becerra był reprezentantem zdemobilizowanych uczestników wojny o Chaco (1932-1935). Wybór, w sześć lat później, głowa państwa Gualberto Villarroela Lópeza usankcjonował narodziny najbardziej masowej do końca badanego okresu partii kraju. Prezydenci G. D. Vargas w Brazylii (1934) i J. M. Velasco Ibarra w Ekwadorze (1944) zapoczątkowali rządy stronnictw populistycznych, których byli liderami w następnych dekadach. G. Terra w Urugwaju (1934) i C. Castillo Armas w Gwatemali (1956) przewodzili wystąpieniom prawicy społecznej reagującej na niekorzystną dla układu kapitalistycznego ewolucję kraju¹⁹. Inną kategorią głów państw wybieranych przez konstytuanty byli w Ekwadorze A. Mosquera Narváez (1938) i J. M. Velasco Ibarra (1944), Otilio Ulate Blanco w Kostaryce (1948) oraz w Hondurasie J. R. Villeda Morales (1957) i O. López Arellano (1965). Ich desygnowanie na prezydenta republiki było swego rodzaju potwierdzeniem przez nadzwyczajny organ przedstawicielski wcześniejszego powołania na stanowisko. J. R. Villeda Morales i O. Ulate Blanco zwyciężyli w wyborach prezydenckich zorganizowanych na krótko przed ustanowieniem reżymu *de facto*. J. M. Velasco Ibarra i A. Mosquera Narváez powołani zostali na konstytucyjnych prezydentów republik przez inne, wcześniej zwołane zgromadzenia ustrojodawcze. O. López Arellano został głową państwa dzięki poparciu Partii Narodowej, która w kampanii wyborczej do zgromadzenia ustrojodawczego zobowiązała się do wysunięcia jego kandydatury w razie zdobycia większości miejsc w Konstytuancie²⁰.

Sześć konstytuant wybrało, przed zakończeniem prac związanych z przywróceniem przedstawicielskiego systemu władzy, tymczasową głowę państwa. Pełniącymi obowiązki prezydenta republiki byli w Ekwadorze Manuel Maria

¹⁹ Prezydent Gwatemali C. Castillo Armas wkrótce po przywróceniu systemu rządów przedstawicielskich został zamordowany. Założony przez niego Ruch Wyzwolenia Narodowego nie rozpadł się, lecz był w następnych dekadach jedną z najsilniejszych partii politycznych kraju. Por. J. Maestre Alfonso, *Guatemala. Subdesarrollo y Violencia*, Madrid 1989, s. 175 i n.

²⁰ Par. G. Fonseca, *op. cit.*, s. 15.

Borrero (10 VIII 1938–2 XII 1938), Otto Arosemena Gómez (17 XI 1966–1 IX 1968), w Gwatemali Enrique Peralta Azurdia (5 V 1966–1 VI 1966), w Hondurasie Policarpo Paz García (25 VII 1980–27 I 1982), w Salwadorze Rodolfo Cordon Cea (25 I 1962–1 VII 1962), Borja Alvaro Magaña (20 III 1982–1 VI 1984)²¹. O. Arosemena Gómez, P. Paz García, R. Rordón Cea i E. Peralta Azurdia zastąpieni zostali przez stałych szefów państwa wybranych w głosowaniu powszechnym. W związku z dymisją p.o. prezydenta M. Maria Borrero zgromadzenie ustrojodawcze powołało w dniu 2 grudnia 1938 r. Aurelio Mosquera Narváeza na czteroletnią kadencję konstytucyjną²².

W Boliwii w 1938 i 1945 r., w Brazylii w 1934 i 1946 r., w Ekwadorze w 1939, 1945 i 1946 r. oraz w Hondurasie w 1957 i 1965 r. nie były organizowane wybory parlamentarne. Konstytuanty, które zakończyły prace w wymienionych latach, przekształciły się w zwykłe organy ustawodawcze. Rozpatrując to zagadnienie z punktu widzenia sił społecznych, które uzyskały reprezentację w tak ukonstytuowanych najwyższych organach przedstawicielskich, stwierdzamy, iż w Boliwii, Brazylii Ekwadorze tradycyjne partie polityczne kraju utraciły większość w parlamencie na rzecz ugrupowań lewicy. W Brazylii zarówno w latach 1934-1937, jak i w 1946-1951 najwięcej miejsc w Kongresie należało do Partii Społeczno-Demokratycznej. W Boliwii Partia Republikańsko-Socjalistyczna i Jednolity Front Socjalistyczny na przełomie lat 1938 i 1939 oraz Nacjonalistyczny Ruch Rewolucyjny od listopada 1945 do lipca 1946 r. były postępowymi i najliczniej reprezentowanymi stronnictwami tych krótkotrwałych parlamentów powstałych ze zgromadzeń ustrojodawczych. Podobną rolę w Kongresie Ekwadoru, funkcjonującym na przełomie 1945 i 1946 r., odgrywał Demokratyczny Sojusz Ekwadorski. W Hondurasie natomiast w parlamentach, które ukształtowały się na bazie konstytuanty, dominowały na przemian dwie najstarsze partie kraju (liberałowie w latach 1957-1963 i nacjonaści w latach 1965-1971). Mimo obecności wśród deputowanych tradycyjnych partii Ekwadoru nowoczesnych polityków, konstytuanta-parlament z 1938 r. nie różniła się od znanych od dziesięcioleci klasycznych najwyższych organów kolegiального prawodawstwa. Organ ustawodawczy powołany w Ekwadorze w 1946 r., w przeciwieństwie do poprzedniego wspomnianego, zgromadził w stronnictwach tradycyjnych stosunkowo dużą liczbę mandatariuszy skrajnej prawicy.

W piętnastu ustrojach *de facto*, w których funkcjonowały konstytuanty, przeprowadzone zostały dodatkowe głosowania powszechne w celu powołania

²¹ Por. M. Leistenschneider i F. Leistenschneider, *Gobernantes de El Salvador (Biografías)*, San Salvador 1980.

²² Było to poważne odstępstwo od zwyczaju konstytucyjnego, polegające na tym, iż zgromadzenie ustrojodawcze, zwołane przez dyktatora *de facto*, wybierało go następnie prezydentem kraju.

piastunów władzy wykonawczej i ustawodawczej. W jedenastu z wymienionych sytuacji organizowane były zarówno wybory najwyższej instytucji przedstawicielskiej kraju, jak i głowy państwa. W Urugwaju w 1934 r., w Gwatemali w 1956 r. i w Kostaryce w 1949 r. odbyły się jedynie wybory parlamentarne. Zgromadzenia ustrojodawcze wymienionych państw przed swym rozwiązaniem powołały kierowników egzekutyw. Jedynie brazylijska Konstytuanta z 1946 r., przeobrażając się w zwykły kongres narodowy, nie powołała szefa władzy wykonawczej. Prezydent republiki wybrany został w głosowaniu powszechnym w tym samym dniu co deputowani do konwencji ustrojodawczej²³.

Wpływ nadzwyczajnych instytucji przedstawicielskich na organizowane głosowania powszechne dotyczył spraw formalno-proceduralnych. Ustalenie dnia głosowania, obowiązujących przepisów wyborczych, daty wznowienia działalności przez konstytucyjne organy były zagadnieniami najczęściej rozstrzyganymi przez zgromadzenia ustrojodawcze. Niektóre ze zwołanych konwencji ustrojodawczych nie wypowiedziały się nawet co do wymienionych kwestii. Partie polityczne oraz kandydaci, którzy przejęli władzę po przywróceniu ustroju konstytucyjnego, byli w swych podstawowych charakterystykach podobni do wybranych w systemach *de facto*, w których nie występowały konstytuanty. Do rzadkości należały więc sytuacje nierozporządzania przez nowo wybranego szefa państwa „własną” większością parlamentarną, zakazy udziału w wyborach przez określone stronnictwa polityczne, brak kontrkandydatów itp. Rodzaj sił politycznych przejmujących władzę, proporcja byłych przywódców *de facto* wśród nowo wybranych konstytucyjnych głów państw czy stopień ich popularności i inne elementy charakteryzujące były niemal takie same jak w poprzednio omówionej kategorii reżymów *de facto*.

III

W Urugwaju w 1942, w Kolumbii w 1957 i w Ekwadorze w 1978 r. rządzący *de facto* przed przekazaniem władzy oraz przed wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi organizowali referenda konstytucyjne.

Podstawowym celem urugwajskiego referendum z dnia 29 listopada 1942 r. było przerwanie przedłużającego się bojkotu wyborczego, zastosowanego przez partie polityczne kraju²⁴. W 1933 r., a zwłaszcza po uchwaleniu w dniu 18 maja

²³ Działalność tego oraz innych omawianych brazylijskich zgromadzeń ustrojodawczych zwięźle przedstawia A. A. Melo Franco, *Doreito constitucional. Teoria da constituição. As Constituições do Brasil*, Rio de Janeiro 1976, s. 167 i nast.

²⁴ Por. H. Gros Espiell, *Las constituciones del Uruguay*, Madrid 1978, s. 127.

1934 r. nowej ustawy zasadniczej, część głównych stronnictw politycznych kraju (większość w Partii Colorado oraz mniejszość w Partii Narodowej) oraz kilka mniejszych ugrupowań, jak Związek Obywatelski, Partia Socjalistyczna, Partia Komunistyczna nie uczestniczyły na znak protestu przeciwko ustanowionym wówczas rozwiązaniom ustrojowym w przeprowadzonych w następnej dekadzie głosowaniach powszechnych. Istota przedłożonej pod referendum reformy instytucjonalnej polegała na zniesieniu wprowadzonej przed dziewięcioma laty zasady podziału stanowisk w określonych organach państwowych między dwiema partiami, które uzyskały największą liczbę głosów. W Kolumbii głównym zadaniem plebiscytu z dnia 1 grudnia 1957 r. było wyeliminowanie „stosunków przemocy” jakie ukształtowały się między partią liberalną i konserwatywną²⁵. W poddanym pod głosowanie ludowe dekrete ustanowiono zasadę podziału po połowie wszystkich mandatów i funkcji w organach publicznych między członkami wspomnianych stronnictw.

Trudno ustalić cel zmian konstytucyjnych dokonanych w Ekwadorze w dniu 15 stycznia 1978 r. Rząd wojskowy zarządził głosowanie ludowe nad dwoma odmiennymi projektami ustawy zasadniczej. Ewentualny wskaźnik, że władze faktyczne nakazały przy opracowaniu jednego z nich „wzięcie za podstawę” konstytucję z 1945 r., budzi wątpliwość, ponieważ właściwa komisja zredagowała tekst bardzo odbiegający od wzorca. Rząd *de facto* nie mógł przywrócić mocy wiążącej ustawie zasadniczej stosowanej przed swym ustanowieniem, ponieważ musiałby, zgodnie z art. 259 konstytucji z 1967 r., ponieść konsekwencje uzurpacji władzy²⁶. Przed podobnymi skutkami nie mogło go uchronić również zwołanie zgromadzenia ustrojodawczego. Jedynie tekst konstytucji zatwierdzony w głosowaniu ludowym i pozbawiony postanowień o odpowiedzialności karno-politycznej piastunów władzy faktycznej mógł ich skutecznie zabezpieczyć przed ewentualnymi sankcjami.

Opracowanie propozycji zmian konstytucyjnych rządu faktyczne powierzają specjalnym organom. W Urugwaju prezydent *de facto*, A. Baldomir, zlecił przygotowanie ostatecznej wersji reformy konstytucyjnej tzw. Radzie Państwowej. W Kolumbii za całokształt zagadnień związanych z proponowaną zmianą ustawy zasadniczej kraju z 1886 r. odpowiedzialna była tzw. Parytetowa Komisja do spraw Uporządkowania Instytucjonalnego. Rząd wojskowy Ekwadoru ustanowił dwie odrębne komisje, aby każda z nich zredagowała po jednym projekcie konstytucji. Mimo że inicjatywa referendum oraz jej urzeczywistnienie należało w trzech

²⁵ Ciekawe rozważania na temat utworzonego wówczas tzw. Frontu Narodowego można znaleźć w studium: H. E. Perez, *Bipartidismo y Reforma del Estado en Colombia entre 1957 y 1970*, Bogota 1975.

²⁶ R. Borja y Borja, *op. cit.*, t. 4, s. 663.

przedstawionych sytuacjach do władz faktycznych, poddawane pod głosowanie ludowe projekty reform konstytucyjnych były wynikiem uwzględnienia szerokiej gamy opinii społecznych. W Urugwaju podstawą przedłożonej w referendum ustawy zasadniczej był projekt reformy konstytucyjnej opracowanej przez stronnictwa polityczne jeszcze przed ustanowieniem reżymu *de facto*. Został on zmieniony w niewielkim stopniu, jako że prezydent *de facto*, A. Baldomir, przekazał go jedynie „do konsultacji” Radzie Państwowej²⁷. W skład kolumbijskiej Parytetowej Komisji do spraw Uporządkowania Instytucjonalnego weszli w równej liczbie przedstawiciele dwóch najsilniejszych partii kraju. W Ekwadorze konstytucyjne komisje redakcyjne ustanowione przez rząd wojskowy składały się wyłącznie z wybitnych prawników i działaczy politycznych.

Przepisy o referendum nie przewidywały dla ważności zatwierdzonych zmian ustrojowych szczególnych wymogów co do minimalnego zakresu udziału ludności czy oddania określonej kwalifikowanej większości głosów. Opowiedzenie się większości uczestników głosowania ludowego za przedłożonym tekstem reformy konstytucyjnej równoznaczne było z jego przyjęciem. W praktyce proponowane przez rządzących *de facto* zmiany ustawy zasadniczej uzyskały olbrzymie poparcie ludności w Kolumbii (4 mln 200 tys. głosów za w stosunku do 230 tys. głosów przeciw) i znaczne w Urugwaju (343 tys. głosów za w stosunku do 131 tys. głosów przeciw). W Ekwadorze przyjęty w referendum tekst ustawy zasadniczej nie został zaaprobowany nawet przez połowę osób biorących w nim udział, ponieważ suma głosów oddanych na przeciwny projekt konstytucji (583 tys.) oraz nieważnych (422 tys.) i tzw. pustych (29 tys.) wyniosła około 58%.

Każda z omawianych konstytucji odmiennie rozstrzygnęła zagadnienie początku swego obowiązywania. Jedynie w Kolumbii moment obowiązywania przedłożonego do referendum tekstu konstytucji wyznaczony został „natychmiast po zapoznaniu się z oficjalnym wynikiem głosowania”. W pozostałych dwóch przypadkach „wejście w życie” nowych ustaw zasadniczych kraju uzależnione zostało od przystąpienia do funkcjonowania organów państwowych, w szczególności Zgromadzenia Powszechnego w Urugwaju oraz prezydenta republiki w Ekwadorze. Wcześniejsze stosowanie kilku artykułów (tj. 78, 88, 149, 237, 240) konstytucji Urugwaju z 1943 r. spowodowane było ich odmiennością w stosunku do dotychczasowej ordynacji wyborczej.

Na cztery projekty reform konstytucyjnych poddanych pod głosowanie ludowe tylko dwa były nowymi redakcjami ustawy zasadniczej państwa. Plebiscyt kolumbijski potwierdził obowiązywanie konstytucji z 1886 r., z jednoczesnym

²⁷ H. Gros Espiell, *op. cit.*, s. 130.

pozbawieniem ważności ośmiu jej rewizji dokonanych w latach 1952-1954 oraz dodaniem nowych postanowień do wstępu i do dwudziestu dwóch artykułów. W Ekwadorze jeden z projektów ustawy zasadniczej był jedynie tzw. zreformowaną konstytucją z 1945 r. Również dwa pozostałe projekty konstytucji trudno uznać za całkowicie nowe. W literaturze słusznie zauważono, że przyjęta w referendum konstytucja Urugwaju z 1943 r. nie różniła się istotnie od ustawy zasadniczej z 1934 r. i że drugi projekt rozwiązań prawnoustrojowych przedstawiony w ekwadorskim referendum z 1978 r. był bardzo zbliżony do jednej z poprzednio obowiązujących konstytucji kraju²⁸.

Zmiany, które wprowadzały uchwalone w referendum konstytucje, dotyczyły różnych zagadnień. Na przykład, czternaście artykułów kolumbijskiego dekretu plebiscytnego oprócz podstawowej kwestii udziału partii politycznych w sprawowaniu władzy państwowej dotyczyły spraw, jak pozycja Kościoła rzymsko-katolickiego w państwie, równouprawnienie kobiet, status prawno-zawodowy urzędników publicznych, diety poselskie, data przeprowadzenia najbliższych wyborów powszechnych, legalizacja władzy dotychczasowej junty, obowiązek przeznaczania z budżetu państwowego określonej jego części na rozwój oświaty, gwarancje niezawisłości sędziowskiej oraz tryb przyszłych zmian ustawy zasadniczej. Mechanizm społeczno-polityczny oraz układ stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą były głównymi i wspólnymi dla referendum kwestiami, które rozstrzygnęły.

Rządy *de facto*, podejmując decyzje o przeprowadzeniu referendum konstytucyjnego, określiły jednocześnie sposób i termin wyborów prezydenckich i parlamentarnych. W Ekwadorze i w Kolumbii wybory szefa państwa i członków najwyższego organu przedstawicielskiego kraju odbyły się po zakończeniu aktu plebiscytnego. W Urugwaju głosowania nad kandydatami do organu ustawodawczego oraz na najwyższe stanowisko w państwie wyznaczone zostały na dzień przeprowadzenia referendum. W wyborach prezydenckich w Kolumbii partie liberalna i konserwatywna wysunęły wspólnego kandydata, będącego członkiem pierwszego wymienionego stronnictwa, tak, jak przewidywał wcześniej zaaprobowany dekret plebiscytny. W Urugwaju poszczególne ugrupowania partyjne zobowiązane były do wyrażania na jednej karcie do głosowania nie tylko swojego stosunku co do przedłożonej w referendum nowej ustawy zasadniczej kraju, ale musiały również wyszczególnić na niej wszystkich swoich kandydatów do obu głosowań powszechnych. Osoby i stronnictwa polityczne, które zwyciężyły w omawianych wyborach, nie różniły się od uprzednio opisanych. W każdym z trzech krajów kierownictwo państwa objęli tradycyjni działacze polityczni, a w parlamentach

²⁸ H. Gros Espiell, *op. cit.*, s. 131 oraz R. Borja y Borja, *op. cit.*, t. 3, s. 575 i nast.

uzyskały większość partii, które przed ustanowieniem reżymu *de facto* były poważnymi siłami wyborczymi.

IV

W dniu 17 września 1982 r. boliwijski rząd faktyczny postanowił przekazać władzę Kongresowi Narodowemu wybranemu przed dwoma laty, a którego inauguracja nie odbyła się z uwagi na przerwanie obliczania głosów przez zamach stanu. Ustalenie wyników głosowania z 29 VII 1980 r. władze *de facto* powierzyły tzw. krajowemu sądowi do spraw wyborów²⁹. Organ ten w dniu 24 września 1982 r. ogłosił ostateczne rezultaty wyborów parlamentarnych i prezydenckich oraz wydał odpowiednie zaświadczenia o wyborze. W tydzień później ukonstytuował się najwyższy organ przedstawicielski Boliwii. W dniu 5 października 1982 r. obie izby parlamentu na wspólnym posiedzeniu wybrały Hernána Siles Suazo na czteroletnią konstytucyjną kadencję prezydencką. W dniu 10 października 1982 r. dotychczasowy szef reżymu faktycznego, gen. Guido Vildoso Calderon, przekazał władzę w państwie przewodniczącemu senatu. W dwie godziny później Julio Garret Ayllon jako szef wyższej izby ustawodawczej powierzył sprawowanie kierownictwa egzekutywy prezydentowi-elektowi.

Hernán Siles Suazo w latach 1956-1960 był konstytucyjną głową państwa w Boliwii. W 1962 r. oderwał się od Nacjonalistycznego Ruchu Rewolucyjnego, tworząc odrębną partię, tzw. Lewicowy Nacjonalistyczny Ruch Rewolucyjny. W wyborach prezydenckich z 29 VII 1980 r. wziął udział jako kandydat koalicji Jedności Demokratyczno-Ludowej. Zgodnie z oficjalnymi cyframi, które podane zostały 24 IX 1982 r. przez krajowy sąd do spraw wyborów, uzyskał większość względną. O jego wyborze na stanowisko prezydenta republiki spośród trzech kandydatów, którzy otrzymali najwięcej głosów, zdecydował zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie normami ustrojowymi Kongres Narodowy. Głosowali na rzecz H. Siles Suazo zarówno członkowie jego koalicji stronnictw politycznych, jak i przedstawiciele głównej partii opozycyjnej w parlamencie. W 157-osobowym Kongresie Narodowym blok ugrupowań Jedności Demokratyczno-Ludowej nowego szefa egzekutywy rozporządza zaledwie 52 mandatami.

²⁹ Instytucja konstytucyjna, której skład osobowy został odnowiony tydzień wcześniej, w związku z planami rządu *de facto* przeprowadzenia w 1983 r. wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Rozpoczęcie strajku powszechnego oraz wstrzymanie pracy administracji państwowej w sześciu na dziewięć prowincji kraju zmusiło reżym gen. G. Vildoso Calderona do przyspieszenia i uproszczenia trybu przekazania władzy. Por. materiały zamieszczone w „Latin America. Regional Reports Andean Group”, 1982, nr 7-9.

Sposoby wznowienia systemu przedstawicielskiego stosowane w praktyce latynoamerykańskich władz państwowych powstałych w wyniku zamachu stanu świadczą o przestrzeganiu demokratycznych wzorców ustrojowych. Organizowane przez reżymy *de facto* w celu zakończenia swych rządów głosowania powszechne nad ubiegającymi się o stanowisko prezydenta republiki, członka najwyższego organu ustawodawczego kraju, konstytuanty bądź przeprowadzone referenda konstytucyjne realizowały zasadę zwierzchnictwa ludu. Ustalone formy konstytucyjne zachowano nawet w ostatniej omówionej metodzie stabilizacji politycznej państwa. Niemal połowie przypadków powrotu do władzy obieralnej towarzyszyło wydanie nowych ustaw zasadniczych państwa. Żaden z reżymów *de facto* nie przekazał władzy arbitralnie desygnowanemu następcy. Wszyscy piastuni przyjętej po rządach faktycznych władzy zwierzchniej w państwie zaakceptowani zostali bezpośrednio bądź pośrednio w konsultacji ogólnonarodowej. Większość kandydatów, którzy zwyciężyli w wyborach prezydenckich parlamentarnych lub do Zgromadzenia Ustrojodawczego, była reprezentantami tradycyjnych ugrupowań politycznych. Oddając władzę tego rodzaju kierownictwu państwa, rządy *de facto* przywracały tym samym panujące przed ich powstaniem stosunki polityczne.

Rządy faktyczne w Ameryce Południowej (1930–1979)

[w:] Acta Universitatis Wratislaviensis No 999, „Prawo” 1990, t. CLXIII, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 88-100

KONKLUZJE

Na podstawie wyników badań dotyczących władzy faktycznej w Ameryce Łacińskiej w latach 1930-1979 można dokonać kilku uogólnień i sformułować liczne wnioski.

Budzi poważne wątpliwości powszechny pogląd o Ameryce Łacińskiej jako kontynencie cechującym się wyjątkowo dużym brakiem stabilizacji polityczno-konstytucyjnej. Za zakłócenia ustrojowe można uznać takie zjawiska, jak częste przedterminowe zmiany szefów państw, członków rządu, bojkot wyborów przez partie polityczne. Jednakże głównym źródłem braku stabilizacji w Ameryce Łacińskiej były reżymy de facto. Zniesienie organów przedstawicielskich oraz zaniechanie okresowych głosowań powszechnych, charakteryzujące rządy faktyczne, narusza podstawy państwa demokratycznego. W ciągu półwiecza rozwoju państwowego poszczególnych krajów średnio tylko w jednej piątej tego okresu istniała władza faktyczna. Przeciętnie we wszystkich latynoamerykańskich krajach w latach 1930-1979 rządy de facto funkcjonowały od dwóch do trzech razy. Średnio sprawowanie władzy faktycznej w tych okresach nie trwało dłużej niż 3 lata i 9 miesięcy. Państwa o najdłuższych okresach władzy de facto, jak Brazylia, Panama czy w pewnym stopniu Kolumbia i Wenezuela, nie były typowymi przedstawicielami tego rodzaju systemów rządu. W wymienionych państwach przez ponad połowę okresu trwania reżymu faktycznego istniały namiastki parlamentów i odbywały się różnego rodzaju głosowania powszechne. Wiele władz de facto było bardzo stabilnych. Tylko nieliczne z krajów mających rządy faktyczne ogarnięte zostały np. wojną domową. W Meksyku, w badanym okresie, nie powstał ani jeden rząd de facto. Najdobitniejszym wyrazem

spokojnej ewolucji rządów *de facto* były sposoby ich powstania, zmiany piastunów władzy najwyższej oraz ich ustanie. Zaledwie jedna głowa państwa utraciła życie w związku z utworzeniem tego rodzaju władzy. Niemal połowa zmian w kierownictwie reżymów *de facto* odbyła się według wcześniej określonych zasad. Zastąpienie jednego kierownictwa rządu faktycznego przez inne nie było w większości wypadków wynikiem aktu przemocy. Zakończenie sprawowania władzy *de facto* nigdy nie nastąpiło gwałtownie. Ustanie rządu faktycznego najczęściej poprzedzał okres przejściowy, w czasie którego ustępujący piastuni władzy najwyższej organizowali sukcesję państwową i prawną.

Wymaga zakwestionowania również teza o „militaryzacji” sprawowania władzy w Ameryce Łacińskiej. Przeczą temu nie tylko dane o siłach zbrojnych, wydatkach na cele obronne czy udział budżetu wojskowego w ogólnych kredytach państwowych. Z przeprowadzonych badań wynika, że większość inicjatorów obalenia rządów przedstawicielskich należała do osób lub grup społecznych nie związanych z siłami zbrojnymi. Większość najwyższych organów reżymów *de facto* nie była juntami wojskowymi ani nie składała się z wojskowych. Siły zbrojne poza obsadzeniem swoimi przedstawicielami głównych organów państwowych w zasadzie nie tworzyły nowego aparatu państwowego ani też nie uzupełniały dotychczasowego o nowe instytucje. W skład niemal wszystkich rządów powoływanych przez junty wojskowe wchodziły osoby cywilne. W wielu wypadkach ministrowie nie związani z siłami zbrojnymi stanowili większość kierowników resortów. Ustanowiony niekiedy wymóg rezygnacji ze służby czynnej wojskowego szefa państwa osłabiał jego więź z armią. Większość członków organów pomocniczych junt militarnych rekrutowała się zwykle spośród osób niewojskowych. Również nie można dostrzec prób militaryzacji praktyki społeczno-gospodarczej. Rozwiązywanie przez rządy sił zbrojnych wielu kwestii z tej dziedziny wymagało nawet zwiększenia ich zainteresowania problematyką cywilną. Funkcje represyjne wojskowe rządy faktyczne powierzały zwykle istniejącemu aparatowi ucisku. Regularne jednostki wojskowe w zasadzie nie uczestniczyły bezpośrednio w zwalczaniu przeciwników reżymu. Zaangażowane one były w tego rodzaju operacje jedynie w razie niewydajności innych państwowych sił porządkowych. W ideologii wojskowych władz *de facto* ledwie można dostrzec elementy autorytarnych poglądów. Egzaltowany patriotyzm oraz przesadne akcentowanie zalet idealnego ładu i porządku we wszystkich sferach aktywności ludzkiej były dominującymi składnikami ich światopoglądu. Wojskowi sprawowali władzę zazwyczaj dopóty, dopóki korzystali z przynajmniej biernej akceptacji większości obywateli kraju. Wpływ społeczeństwa na armię wyrażał się w zastąpieniu junt wojskowych cywilnymi

reprezentantami władzy de facto. Kilkakrotnie zdarzyły się nawet wypadki rozwiązania przez rząd faktyczny sił zbrojnych (np. w Kostaryce w 1949 r. i w Boliwii w 1952 r.).

Najbardziej charakterystyczną cechą władz faktycznych było dążenie ich piastunów do zachowania *status quo ante*. Niechęć do zmian przejawiała się w różnych dziedzinach. Niewiele było rządów faktycznych, które głęboko przeobraziły układ społeczno-gospodarczy państwa. Te z nich, które uczyniły w tym zakresie najwięcej, nie zmieniły jednak dotychczasowego ustroju ekonomicznego, kraju. Ich dokonania polegały bardziej na dostosowaniu bazy materialnej państwa do wymogów współczesnej ekonomiki niż na jakościowej jej zmianie. Tzw. rewolucja peruwiańska, nacjonalizując i upaństwowiając różne sfery gospodarki, zaledwie podważyła najbardziej archaiczne stosunki produkcji w przemyśle i rolnictwie. Udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce narodowej Peru nie dorównał nawet średnim rozmiarom uspołecznienia sił wytwórczych w Ameryce Łacińskiej. Likwidacja latyfundiów nie zniosła nierówności własnościowych na wsi peruwiańskiej, a nawet stworzyła przesłanki dla kształtowania się nowych rodzajów obszarnictwa na bazie tzw. średnich wysoko wydajnych gospodarstw rynkowych. W podobny sposób postępowały władze de facto reprivatyzując bądź denacjonalizując niektóre działy produkcji przemysłowej. Usunięcie najbardziej jaskrawych nieprawidłowości było głównym celem działań w tej dziedzinie. Wywłaszczenia na rzecz poprzednich właścicieli nie miały w żadnym reżymie faktycznym większego zasięgu i znaczenia. Rządy de facto posługiwały się również umiarkowanymi metodami zwalczania swych przeciwników, stosując wobec nich głównie prewencyjne środki ochrony reżymu. Zwykle nie uciekano się do surowych unormowań karno-politycznych. Inne decyzje rządów faktycznych zwiększające kontrolę państwa nad obywatelem, jak godzina policyjna czy stan wyjątkowy, nie gwarantowały bezpieczeństwa osobistego nawet przedstawicielom władzy. Należy podkreślić, że reżymy de facto nie stworzyły własnego aparatu oddziaływania światopoglądowego. Większość środków masowego przekazu nie zmieniła w warunkach rządów faktycznych swego oblicza ideowego. Władze de facto nie utrudniały także ich dotychczasowej współpracy z międzynarodowymi centrami rozpowszechniania informacji. Wstępna cenzura stosowana przez rządy faktyczne wobec niektórych publikatorów prawie nigdy nie dotyczyła publikacji naukowych. Władze de facto nie organizowały również masowych akcji wychowania polityczno-ideologicznego. Brak szerszych działań w dziedzinie propagandowo-uświadamiającej wynikał pośrednio z ubóstwa doktryny rządów de facto. Ideologia tych reżymów była co najwyżej zbiorem prymitywnych nacjonalistycznych koncepcji. Również w sferze

funkcjonowania aparatu państwowego trudno wymienić wiele innowacji wprowadzonych przez rządy faktyczne. Nieomal nie naruszony wymiar sprawiedliwości, liczne przejawy systemu prezydenckiego, działalność mechanizmu społeczno-politycznego, istnienie pewnych form przedstawicielstwa ludności świadczyły o przywiązaniu piastunów władzy *de facto* do tradycyjnych form zorganizowania państwa. Tworzone w okresach reżymów faktycznych specyficzne instytucje, jak organy prawotwórcze i trybunały do spraw korupcji majątkowej, rządy *de facto* starały się upodobnić do urzędów ustroju konstytucyjnego. Elementy przestrzegania powszechnie przyjętych wzorów ustrojowych dadzą się zauważyć także w stosowanych przez władze faktyczne sposobach przywracania przedstawicielskiego systemu rządu. Organizowane przez reżymy *de facto* w celu zakończenia swych rządów głosowania powszechne na kandydatów ubiegających się o stanowisko prezydenta republiki, członka najwyższego organu ustrojodawczego kraju, konstytuanty, bądź przeprowadzane referenda konstytucyjne realizowały zasadę zwierzchnictwa ludu. Poszanowanie woli większości narodu umacniały również demokratyczne zasady przygotowania form przywracania systemu rządów przedstawicielskich. Niemal połowie powrotów do władzy obieralnej towarzyszyło wydanie nowych norm konstytucyjnych państwa. Żaden z reżymów *de facto* nie przekazał władzy arbitralnie desygnowanemu następcy. Wszyscy piastuni przejętej po rządach faktycznych władzy zwierzchniej w państwie zaakceptowani zostali bezpośrednio bądź pośrednio w konsultacji ogólnonarodowej. Większość kandydatów, którzy zwyciężyli w wyborach prezydenckich, parlamentarnych czy do zgromadzenia ustrojodawczego, była reprezentantami tradycyjnych ugrupowań politycznych. Przekazując władzę tego rodzaju kierownictwu państwa, rządy *de facto* godziły się tym samym na wznowienie panujących przed ich powstaniem stosunków politycznych.

Bez względu na ocenę oraz stopień wykonania zadań społeczno-gospodarczych należy stwierdzić, że to właśnie rządy faktyczne zapoczątkowały rozwiązywanie w niektórych krajach wielu nabrzmiałych problemów w tej dziedzinie. Połączenie funkcji normotwórczych z wykonawczymi w najwyższym organie reżymu *de facto*, brak urzędów przedstawicielskich oraz możliwość nieprzestrzegania określonych form prawnych czy skomplikowanych procedur konsultacji z głównymi siłami politycznymi kraju ułatwiły reformę rolną, nacjonalizację i inne akty przebudowy struktury wytwórczej kraju. Bez podjęcia tych decyzji kraje latynoamerykańskie dłużej przezwyciężałyby swoje zacofanie gospodarcze. Żaden z rządów *de facto* nie spowodował spadku produkcji materialnej kraju. W niektórych wypadkach (np. Brazylia w latach 1966-1973, Boliwia od 1972 r. do 1977 r.) przyrost

dochodu narodowego w systemach władzy de facto był wyższy od tempa wzrostu produktu globalnego w okresie przed powstaniem tych rządów. Politykę gospodarczą poszczególnych reżymów faktycznych różnicował jedynie sposób podziału dochodu narodowego. Po raz pierwszy ludność krajów latynoamerykańskich w okresach władzy de facto uzyskała dostęp do wielu świadczeń socjalnych. Rządy faktyczne przyspieszyły zarówno rozwój ustawodawstwa, jak i instytucji zaspokajających potrzeby bytowe i kulturalne ludności kontynentu. Niemal wszystkie ważniejsze przepisy prawa pracy, o ubezpieczeniach społecznych czy w dziedzinie oświaty wydane zostały dopiero w warunkach rządów faktycznych. Mimo ograniczonego ich zasięgu i niepełnej realizacji, wspomniane uprawnienia obywateli były wyrazem nowych zadań państwa, z których nie mogło ono zrezygnować w przyszłości bez poniesienia konsekwencji społecznych takiej decyzji.

Równie doniosłą spuścizną rządów faktycznych były uchwalone w końcowym okresie sprawowania przez nie władzy ustawy zasadnicze. Akty te były bardzo postępowe i zwykle zapoczątkowywały nowy etap rozwoju konstytucjonalizmu w poszczególnych krajach. I tak, ustawy zasadnicze wydane w latach trzydziestych, a w niektórych krajach bezpośrednio po II wojnie światowej, szeroko odzwierciedlały problematykę socjalną. Wspomniane konstytucje po raz pierwszy w historii tych państw określiły w najwyższych normach państwowych prawa do pracy, świadczeń społecznych, bezpłatnej nauki, dostępu do dóbr intelektualnych, ochrony zdrowia itp. Unormowały one również różnego rodzaju instytucje o charakterze gospodarczym, kulturalnym, oświatowym itd., których podstawowym zadaniem było podejmowanie wysiłków na rzecz realizacji przyznanych praw socjalnych. Ustawy zasadnicze uchwalone w latach 1950-1979, nie rezygnując z rozwijania uprawnień społeczno-ekonomicznych obywateli, doskonalili strukturę państwa oraz funkcjonowanie mechanizmu społeczno-politycznego kraju. Tradycyjny system organów państwowych uzupełniony został, w szczególności, o sądownictwo konstytucyjne i trybunały administracyjne. Izbom obrachunkowym wspomniane ustawy zasadnicze powierzyły kontrolę legalności i praworządnego działania w gospodarce narodowej. Dla lepszego zagwarantowania realizacji praw wyborczych obywateli konstytucje te powołały tzw. sądy elektoralne. W uchwalonych w omawianym okresie konstytucjach, zwłaszcza w przyjętych w głosowaniu ludowym ustawach zasadniczych, po raz pierwszy w dziejach krajów latynoamerykańskich unormowano zagadnienie tzw. racjonalizacji sprawowania władzy państwowej. Wyciągając wnioski z wadliwego układu stosunków zarówno w aparacie państwowym, jak i między nim a partiami politycznymi, twórcy konstytucji starali się wyeliminować skrajne konsekwencje

zastosowania urzędów parlamentarno-gabinetowej formy rządów oraz lepiej zagwarantować uprawnienia stronnictwa rządzącego i opozycji. Ograniczenia wynikające z ustaw zasadniczych co do odpowiedzialności politycznej członków egzektyw przez kongres narodowy zwiększało stabilizację ekip ministerialnych. Natomiast partie polityczne, które przegrały wybory, uzyskały na podstawie tych rozwiązań konstytucyjnych realny wpływ na podejmowane decyzje państwowe. Ich reprezentanci, zgodnie ze wspomnianymi ustawami zasadniczymi, mieli obligatoryjnie zasiadać w niemal wszystkich nieobieralnych organach władzy publicznej.

Rządy *de facto* częściowo spełniły swoje zadanie polegające na rozwiązywaniu okresowych kryzysów latynoamerykańskiej władzy politycznej. Funkcjonując w warunkach szczególnego zaostrzenia różnorodnych sprzeczności zapobiegały one rewolucyjną zmianie ustroju. Te reżymy faktyczne, które usunęły najwięcej przyczyn braku stabilizacji ustrojowej Latynoameryki, przyczyniły się również do ograniczenia częstotliwości występowania tej formy władzy państwowej. Po głębokich przeobrażeniach społeczno-gospodarczych tzw. rewolucji boliwijskiej (1952-1956) kraj ten miał najdłuższy w półwieczu okres przedstawicielskiej formy rządu. W Kostaryce po zniesieniu w 1949 r. sił zbrojnych i po przeprowadzeniu reform politycznych i ekonomicznych w ciągu następnych trzydziestu lat władzę najwyższą sprawowali jej obieralni piastuni. Zmiany w systemach politycznych Urugwaju w 1942 r., Kolumbii w 1958 r. i Wenezueli w 1959 r. niewątpliwie przyczyniły się do późniejszego długotrwałego zachowania w tych krajach ustroju konstytucyjnego. Jednakże ani we wspomnianych państwach latynoskich, ani w innych krajach tego kontynentu nie zostały wyeliminowane wszystkie źródła zakłóceń ustrojowych. Dopiero po całkowitym przewyciężeniu tych trudności odpadną przesłanki powstawania i funkcjonowania w Ameryce Łacińskiej rządów faktycznych.

CHRONOLOGICZNE ZESTAWIENIE PIASTUNÓW WŁADZY DE FACTO*

ARGENTYNA

6 IX 1930	–	20 II 1932	–	José Félix Uriburu;
4 VI 1943	–	7 VI 1943	–	Arturo Rawson;
7 VI 1943	–	24 II 1944	–	Pedro Pablo Ramírez;
24 II 1944	–	4 VI 1946	–	Edelmiro J. Farrel;
23 IX 1955	–	13 XI 1955	–	Eduardo Lonardi;
13 XI 1955	–	1 V 1958	–	Pedro Eugenio Aramburu;
22 V 1962	–	12 X 1963	–	José María Guido;
28 VI 1966	–	29 VI 1966	–	Pascual A. Pistarini, Benigno Varela, Teodoro Alvarez;
29 VI 1966	–	8 VI 1970	–	Juan Carlos Onganía;
8 VI 1970	–	12 VI 1970	–	Pedro José Gnavi, Alejandro Agustín Lanusse, Carlos Alberto Rey;
12 VI 1970	–	23 III 1971	–	Roberto Marcelo Levingston;
23 III 1971	–	26 III 1971	–	Pedro José Gnavi, Alejandro Agustín Lanusse, Carlos Alberto Rey;
26 III 1971	–	1 VII 1972	–	Alejandro Agustín Lanusse, Pedro José Gnavi, Carlos Alberto Rey;
1 VII 1972	–	25 V 1973	–	Alejandro Agustín Lanusse, Carlos G. Natal Coda, Carlos Alberto Rey;
24 III 1976	–	31 VII 1978	–	Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera, Orlando Ramón Agostí;
31 VII 1978	–	15 IX 1978	–	Roberto Eduardo Viola, Emilio Eduardo Massera, Orlando Ramón Agostí;
15 IX 1978	–	25 I 1979	–	Roberto Eduardo Viola, Armando Lambruschini, Orlando Ramón Agostí;
25 I 1979	–	31 XII 1979	–	Roberto Eduardo Viola, Armando Lambruschini, Omar Domingo Rubens Graffigna;

* W wykazie pominęliśmy osoby czasowo zastępujące rządzących de facto. Na przykład podczas prezydentury faktycznej gen. H. Bánzer Suárez (1971-1978) w Boliwii wystąpiło 11 takich okresów. Pełniło obowiązki 5 różnych osób.

BOLIWIA

16 V 1930	-	28 V 1930	-	Germán Antelo Arauz, Alberto Diez de Medina, José Aguirre Achá, Franklin Mercado, David Toro, Carlos Banzer, Fidel Vega;
28 V 1930	-	5 III 1931	-	Carlos Blanco Galindo, José Luis Lanza, Óscar Mariaca Pando, Filiberto Osorio, Bernadino Bilbao;
17 V 1936	-	20 V 1936	-	Germán Busch Becerra;
20 V 1936	-	13 VII 1937	-	David Toro Ruilova;
13 VII 1937	-	30 X 1938	-	Germán Busch Becerra;
24 IV 1939	-	24 VIII 1939	-	Germán Busch Becerra;
24 VIII 1939	-	14 IV 1940	-	Carlos Quintanilla Quiroga;
20 XII 1943	-	21 XII 1943	-	José Celestino Pinto, Antonio Ponce Montán, Hernán Siles Suazo;
21 XII 1943	-	24 XI 1945	-	Gualberto Villarroel López;
21 VII 1946	-	15 VIII 1946	-	Néstor Guillen;
15 VIII 1946	-	10 III 1947	-	Tomas Monje Gutiérrez, Aniceto Solares, Aurelio Alcoba, Luis Gonzáles Indaburu;
15 V 1951	-	15 V 1951	-	Mamerto Urrolagoitia Harriague;
15 V 1951	-	16 V 1951	-	Ovidio Quiroga Ochoa;
16 V 1951	-	9 IV 1952	-	Hugo Ballivián Rojas, Tomás Antonio Suárez, Antonio Seleme Vargas, Luis Martínez Q., Carlos Montero B., Carlos Alberto Ocampo, Donato Cardozo Rodríguez, Sergio Sánchez V., Facundo Moreno M., Sanidad Valentín Gomes;
9 IV 1952	-	16 IV 1952	-	Hernán Siles Zuazo;
16 IV 1952	-	6 VIII 1956	-	Victor Paz Estenssoro;
4 XI 1964	-	26 V 1965	-	Rene Barrientos Ortuño;
26 V 1965	-	2 I 1966	-	Rene Barrientos Ortuño, Alfredo Ovando Candía;
2 I 1966	-	6 VIII 1966	-	Alfredo Ovando Candia;
26 IX 1969	-	6 X 1970	-	Alfredo Ovando Candia;
6 X 1970	-	6 X 1970	-	Éfraín Guachalla Ibáñez, Fernando Sattori Ribera, Alberto Albarracín Crespo;
6 X 1970	-	7 X 1970	-	Rogelio Miranda Baldivia;
7 X 1970	-	21 VIII 1971	-	Juan José Torres Gonzáles;
21 VIII 1971	-	21 VII 1978	-	Hugo Bánzer Suárez;
21 VII 1978	-	24 XI 1978	-	Juan Pereda Asbún;
24 XI 1978	-	8 VIII 1979	-	David Padilla Arancibia;

BRAZYLIA

24 X 1930	–	3 XI 1930	–	Augusto Tasso Fragoso, João de Deus Mena Barreto, José Isaías de Noronha;
3 XI 1930	–	18 VII 1934	–	Getúlio Dornelles Vargas;
10 XI 1937	–	29 X 1945	–	Getúlio Dornelles Vargas;
29 X 1945	–	31 I 1946	–	José Linhares;
31 I 1946	–	18 IX 1946	–	Eurico Gaspar Dutra;
9 IV 1964	–	15 IV 1964	–	Artur da Costa e Silva, Francisco de Assis Correia de Meló, Augusto Hanemann Rademaker Grünewald;
15 IV 1964	–	15 III 1967	–	Humberto de Alencar Castelo Branco;
15 III 1967	–	31 VIII 1969	–	Artur da Costa e Silva;
31 VIII 1969	–	30 X 1969	–	Augusto Hanemann Rademaker Grünewald, Aurélio de Lira Tavares, Márcio de Sousa e Meló;
30 X 1969	–	15 III 1974	–	Emilio Garrastazu Médici;
15 III 1974	–	15 III 1979	–	Ernesto Geisel;
15 III 1979	–	31 XII 1979	–	João Batista Figueiredo;

CHILE

4 VI 1932	–	13 VI 1932	–	Arturo Fuga Osorio, Carlos Dávila Espinoza, Eugenio Matte Hurtado;
13 VI 1932	–	16 VI 1932	–	Arturo Fuga Osorio, Eugenio Matte Hurtado, Rolando Merino Reyes;
16 VI 1932	–	30 VI 1932	–	Carlos Dávila Espinoza, Alberto Cabero Díaz, Pedro Nolasco Cárdenas Avendaño;
30 VI 1932	–	8 VII 1932	–	Carlos Dávila Espinoza, Elíseo Peña Villalón, Pedro Nolasco Cárdenas Avendaño;
8 VII 1932	–	13 IX 1932	–	Carlos Dávila Espinoza;
13 IX 1932	–	2 X 1932	–	Bartolomé Blanche Espejo;
2 X 1932	–	24 XII 1932	–	Abraham Oyanedel Urrutia;
11 IX 1973	–	24 VII 1978	–	Augusto Pinochet Ugarte, Gustavo Leigh Guzmán, José T. Merino Castro, César Mendoza Durán;
24 VII 1978	–	31 XII 1979	–	Augusto Pinochet Ugarte, Fernando Matthei Aubel, José T. Merino Castro, César Mendoza Durán;

DOMINIKANA

30 XII 1961	-	1 I 1962	-	Joaquín Balaguer;
1 I 1962	-	16 I 1962	-	Joaquín Balaguer, Rafael F. Bonnelly, Eduardo Read Barreras, Elíseo Pérez Sánchez, Nicolás Pichardo, Luis Amiama Tió, Antonio Imbert Barreras;
16 I 1962	-	16 I 1962	-	Pedro Rafael Rodríguez Echavarría;
16 I 1962	-	18 I 1962	-	Huberto Bogaert, Armando Oscar Pacheco, Luis Amiama Tió, Antonio Imbert Barreras, Enrique Valdez Vidaure, Wilfredo Medina Natalio, Neit Rafael Nivar Seijas;
18 I 1962	-	28 II 1962	-	Rafael F. Bonnelly, Donald Reid Cabral, Eduardo Read Barreras, Elíseo Pérez Sánchez, Nicolás Pichardo, Luis Amiama Tió, Antonio Imbert Barreras;
28 II 1962	-	27 II 1963	-	Rafael F. Bonnelly, Nicolás Pichardo, José A. Fernández Caminero, Eduardo Read Barreras, Eliseo Pérez Sánchez, Luis Amiama Tió, Antonio Imbert Barreras;
25 IX 1963	-	26 IX 1963	-	Víctor Elby Viñas Román, Renato Hungría Morel, Ati-la Luna Pérez, Julio Alberto Rib Santamaría, Belisatio Peguero Guerrero, Félix Hermida (s.), Manuel García Urbáez, Antonio Imbert Barreras, Luis Amiama Tió, Salvador A. Montás Guerrero, Marcos A. Rivera Cuesta, Ramón Eduardo Cruzada Piña, Librado Andújar Matos, Elias Wessin y Wessin, Manuel Ramón Pagan Montás, Braulio Alvarez Sánchez, Neit Rafael Nivar Seijas, Juan N. Folch Pérez, Andrés Gerónimo Sanz Torres, José María Sánchez Pérez, Carlos María Paulino Asiático, Rafael Emilio Saldaña J, Rubén Antonio Tapia Cesse, Sergio de Js. Díaz Toribio, Ismael Emilio Román Carbuccia;
26 IX 1963	-	23 XII 1963	-	Emilio de los Santos, Manuel Enrique Tavares Espaillat, Ramón Tapia Espinal;
13 X 1963	-	4 XI 1963	-	Juan Casanovas Garrido;
23 XII 1963	-	29 XII 1963	-	Manuel Enrique Tavares Espaillat, Ramón Tapia Espinal;
29 XII 1963	-	8 IV 1964	-	Donald Reid Cabral, Manuel Enrique Tavares Espaillat, Ramón Tapia Espinal;
8 IV 1964	-	18 IV 1964	-	Donald Reid Cabral, Manuel Enrique Tavares Espaillat;
18 IV 1964	-	27 VI 1964	-	Donald Reid Cabral, Manuel Enrique Tavares Espaillat, Ramón Cáceres Troncoso;
27 VI 1964	-	25 IV 1965	-	Donald Reid Cabral, Ramón Cáceres Troncoso;

25 IV 1965	–	25 IV 1965	–	Vinicio Fernández Pérez, Giovanni Gutiérrez Ramírez, Francisco A. Caamaño Deñó, Eladio Ramírez Sánchez, Pedro Bartolomé Benoit;
25 IV 1965	–	27 IV 1965	–	José Rafael Molina Ureña;
I V 1965	–	7 V 1965	–	Pedro Bartolomé Benoit, Olgo Santana Carrasco, Enrique A. Casado Saladín;
4 V 1965	–	3 IX 1965	–	Francisco A. Caamaño Deño;
7 V 1965	–	10 VIII 1965	–	Antonio Imbert Barreras, Carlos Grisolia Poloney, Alejandro Zeller Cocco, Pedro Bartolomé Benoit, Julio D. Postigo;
10 VIII 1965	–	30 VIII 1966	–	Antonio Imbert Barreras, Carlos Grisolia Poloney, Alejandro Zeller Cocco, Pedro Bartolomé Benoit, Leónte Bernard Vásquez;
3 IX 1965	–	1 VII 1966	–	Héctor García Gody;

EKWADOR

26 IX 1935	–	23 X 1937	–	Federico Páez;
23 X 1937	–	10 VIII 1938	–	Alberto Enríquez Gallo;
10 VIII 1938	–	1 XII 1938	–	Manuel María Borrero;
14 XII 1938	–	1 II 1939	–	Aurelio Mosquera Narváez;
31 V 1944	–	6 III 1945	–	José María Velasco Ibarra;
30 III 1946	–	31 XII 1946	–	José María Velasco Ibarra;
11 VII 1963	–	30 XI 1965	–	Ramón Castro Jijón, Luis Cabrera Sevilla, Guillermo Freile Pozo, Marcos Gándara Enríquez;
30 XI 1965	–	29 III 1966	–	Ramón Castro Jijón, Luis Cabrera Sevilla, Solgado Morie-lo, Marcos Gándara Enríquez;
29 III 1966	–	17 XI 1966	–	Clemento Yerovi Indaburu;
17 XI 1966	–	1 IX 1968	–	Otto Arosemena Gómez;
22 VI 1970	–	15 II 1972	–	José María Velasco Ibarra;
15 II 1972	–	11 I 1976	–	Guillermo A. Rodríguez Lara;
11 I 1976	–	10 VIII 1979	–	Alfredo Poveda Burbano, Guillermo Durán Arcentales, Luis Leoro Franco;

GWATEMALA

20 X 1944	-	15 III 1945	-	Francisco Javier Arana, Jacobo Arbenz Guzmán, Jorge Toriello Garrido;
28 VI 1954	-	30 VI 1954	-	Carlos Enrique Díaz, José Angel Sánchez, Elfego H. Monzón;
30 VI 1954	-	3 VII 1954	-	Elfego H. Monzón, José Luis Cruz Salazar, Mauricio Dubois;
3 VII 1954	-	7 VII 1954	-	Elfego H. Monzón, Carlos Castillo Armas, José Luis Cruz Salazar, Mauricio Dubois, Enrique Trinidad Oliva;
1 IX 1954	-	1 III 1956	-	Carlos Castillo Armas;
31 III 1963	-	1 VII 1966	-	Enrique Peralta Azurdia;

HONDURAS

6 XII 1954	-	21 X 1956	-	Julio Lozano Díaz;
21 X 1956	-	5 VII 1957	-	Héctor Carraccioli Moncada, Roque Jacinto Rodríguez Herrera, Roberto Gálvez Barnes;
5 VII 1957	-	18 XI 1957	-	Héctor Carraccioli Moncada, Roberto Gálvez Barnes;
18 XI 1957	-	21 XII 1957	-	Héctor Carraccioli Moncada;
3 X 1963	-	3 VI 1965	-	Oswaldo López Arellano;
4 XII 1972	-	22 IV 1975	-	Oswaldo López Arellano;
22 IV 1975	-	7 VIII 1978	-	Juan Melgar Castro;
7 VIII 1978	-	31 XII 1979	-	Policarpo Paz García, Domingo Antonio Alvarez Cruz, Amilcar Zelaya Rodríguez;

KOLUMBIA

9 XI 1949	-	7 VIII 1950	-	Mariano Ospina Pérez;
7 VIII 1950	-	5 XI 1951	-	Laureano Gómez;
5 XI 1951	-	13 VI 1953	-	Roberto Urdaneta Arbeláez;
13 VI 1953	-	10 V 1957	-	Gustavo Rojas Pinilla;
10 V 1957	-	7 VIII 1958	-	Gabriel París, Deogracias Fonseca, Rubén Piedrahita, Rafael Navas Pardo, Luis E. Ordóñez;

KOSTARYKA

8 V 1948	-	4 IV 1949	-	José Figueres Ferrer, Benjamín Odio Odio, Fernando Valverde Vega, Uladislao Gámez Solano, Bruce Masís Dibiasi, Benjamín Núñez Vargas, Gonzalo Fació Segreda, Alberto Martén Chavarría, Francisco J. Orlich Bolmarich, Raúl Blanco Cervantes, Edgar Cardona Quirós;
----------	---	-----------	---	--

4 IV 1949 – 8 XI 1949 – José Figueres Ferrer, Benjamín Odio Odio, Fernando Valverde Vega, Uladislao Gámez Solano, Bruce Masís Dibiasi, Benjamín Núñez Vargas, Gonzalo Fació Segreda, Alberto Martén Chavarría, Francisco J. Orlich Bolmarich, Raúl Blanco Cervantes, Aquiles Bonilla Gutiérrez;

KUBA

26 VIII 1933 – 4 IX 1933 – Carlos Manuel de Céspedes y Quesada;
4 IX 1933 – 10 IX 1933 – Ramón Grau San Martín, Sergio Carbó, Guillermo Pórtela, José Miguel Irisarri, Porfirio Franca;
10 IX 1933 – 16 I 1934 – Ramón Grau San Martín;
16 I 1934 – 17 I 1934 – Carlos Hevia;
17 I 1934 – 18 I 1934 – Manuel Márquez Sterling;
18 I 1934 – 11 XII 1935 – Carlos Mendieta;
11 XII 1935 – 20 V 1936 – José A. Barnet;
10 III 1952 – 14 VIII 1954 – Fulgencio Batista y Zaldívar;
14 VIII 1954 – 24 II 1955 – Andrés Domingo y Morales del Castillo;

NIKARAGUA

1 IX 1971 – 1 V 1972 – Anastasio Somoza Debayle;
1 V 1972 – 14 III 1973 – R. Martínez Lacayo, A. Lovo Cordero, F. Agüero Rocha;
14 III 1973 – 15 XII 1974 – R. Martínez Lacayo, A. Lovo Cordero, Edmundo Paguada Irías;

PANAMA

11 X 1968 – 16 XII 1969 – José Manuel Pinilla Fábrega, Bolívar Urrutia;
16 XII 1969 – 11 X 1972 – Demetrio Basilio Lakas, Arturo Sucre;
11 X 1972 – 11 X 1978 – Omar Torrijos Herrera;
11 X 1978 – 31 XII 1979 – Artistides Royo Sánchez;

PARAGWAJ

17 II 1936 – 19 II 1936 – Gomes Freire Esteves;
19 II 1936 – 13 VIII 1937 – Rafael Franco;
13 VIII 1937 – 15 VIII 1939 – Félix Paiva;
16 II 1940 – 7 IX 1940 – José Félix Estigarribia;
7 IX 1940 – 10 VI 1948 – Higinio Morínigo;
10 VI 1948 – 15 VIII 1948 – Juan Manuel Frutos;

PERU

- 25 VIII 1930 – 27 VIII 1930 – Manuel M. Ponce, Julio V. Goycochea, Eulogio Castillo, Arturo Zapata V., Ricardo E. Llona, Eduardo Castro Ríos, César Bielich;
- 27 VIII 1930 – 1 III 1931 – Luis Miguel Sánchez Cerro, Ricardo Llona, Ernesto Montagne, Armando Sologuren, Gustavo A. Jiménez, Carlos Rotalde, Eulogio Castillo, Alejandro Barco;
- 1 III 1931 – 1 III 1931 – Mariano Holguín;
- 1 III 1931 – 7 III 1931 – Ricardo Leoncio Elías, M. A. Ruiz Bravo, Alejandro Vincés;
- 7 III 1931 – 10 III 1931 – Gustavo A. Jiménez, Federico Díaz Dulanto, Roberto E. López;
- 10 III 1931 – 8 XII 1931 – David Samanez Ocampo, Rafael Larco Herrera, Francisco A. Tamayo, José Galvez, Gustavo A. Jiménez, Federico Díaz Dulanto, Manuel A. Vinelli, Ulises Reátegui Morey;
- 14 XI 1936 – 8 XII 1939 – Oscar R. Benavides;
- 28 VII 1947 – 29 X 1948 – José Luis Bustamante y Rivero;
- 29 X 1948 – 1 XI 1948 – Zenón Noriega Agüero;
- 1 XI 1948 – 1 VI 1950 – Manuel A. Qdría, Zenón Noriega Agüero, José Villanueva, Luis Ramírez Ortiz, Juan Mendoza Rodríguez, Alberto López, Carlos Miñano, Augusto Villacorta, Marcial Romero Pardo, Alfonso Llosa G. P., Federico Díaz Dulanto, Roque A. Saldías;
- 1 VI 1950 – 28 VII 1950 – Zenón Noriega Agüero, Roque A. Saldías, Armando Artola, José Villanueva, Ernesto Rodríguez, Emilio Pereyra Marquina, Juan Mendoza, Alberto López, Alberto León Díaz, Augusto Romero Lovo, Augusto Villacorta, José del C. Cabrejo;
- 18 VII 1962 – 3 III 1963 – Ricardo Pérez Godoy, Nicolás Lindley López, Pedro Vargas Prada, Juan Francisco Torres Mattos;
- 3 III 1963 – 28 VII 1950 – Nicolás Lindley López, Pedro Vargas Prada, Juan Francisco Torres Mattos;
- 3 X 1968 – 31 X 1968 – Ernesto Montagne Sánchez, Alberto López Causillas, Raúl Ríos Pardo de Zela;
- 1 XI 1968 – 1 XII 1968 – Ernesto Montagne Sánchez, Rolando Golardi Rodríguez, Raúl Ríos Pardo de Zela;
- 1 XII 1968 – 1 IX 1969 – Ernesto Montagne Sánchez, Rolando Gilardi Rodríguez, Alfonso Navarro Romero;
- 1 IX 1969 – 31 XII 1969 – Ernesto Montagne Sánchez, Rolando Gilardi Rodríguez, Enrique Carbonel Crespo;

1 I 1970	–	1 IV 1971	–	Ernesto Montagne Sánchez, Rolando Gilardi Rodríguez, Manuel Fernández Castro;
1 IV 1971	–	31 XII 1971	–	Ernesto Montagne Sánchez, Rolando Gilardi Rodríguez, Fernando Elías Aparicio;
1 I 1972	–	1 II 1973	–	Ernesto Montagne Sánchez, Rolando Gilardi Rodríguez, Luis E. Vargas Caballero;
1 II 1973	–	1 V 1974	–	Edgardo Mercado Jarrín, Rolando Gilardi Rodríguez, Luis E. Vargas Caballero;
1 V 1974	–	1 XII 1974	–	Edgardo Mercado Jarrín, Rolando Gilardi Rodríguez, José Arce Larco;
1 XII 1974	–	31 XII 1974	–	Edgardo Mercado Jarrín, Rolando Gilardi Rodríguez, Guillermo Faura Gaig;
1 I 1975	–	1 VI 1975	–	Francisco Morales, Bermúdez Cerrutti, Rolando Gilardi Rodríguez, Guillermo Faura Gaig;
1 VI 1975	–	1 VIII 1975	–	Francisco Morales Bermúdez Cerrutti, Rolando Gilardi Rodríguez, Augusto Galvez Velarde;
1 VIII 1975	–	1 X 1975	–	Oscar Vargas Prieto, César Podesta Jiménez, Jorge Parodi Galliani;
1 X 1975	–	1 I 1976	–	Oscar Vargas Prieto, Dante Poggi Morán, Jorge Parodi Galliani;
1 I 1976	–	1 VI 1976	–	Jorge Fernández Maldonado Solari, Dante Poggi Morán, Jorge Parodi Galliani;
1 VI 1976	–	31 VIII 1977	–	Guillermo Arbúlu Galliani, Dante Poggi Morán, Jorge Parodi Galliani;
1 IX 1977	–	31 I 1978	–	Guillermo Arbúlu Galliani, Jorge Tamayo De la Flor, Jorge Parodi Galliani;
1 II 1978	–	1 XI 1978	–	Oscar Molina Pallocchia, Jorge Tamayo De la Flor, Jorge Parodi Galliani;
1 XI 1978	–	1 I 1979	–	Oscar Molina Pallocchia, Luis Galindo Chapman, Jorge Parodi Galliani;
1 I 1979	–	1 II 1979	–	Oscar Molina Pallocchia, Luis Galindo Chapman, Carlos Tirado Alcorta;
1 II 1979	–	1 X 1979	–	Pedro Richter Prada, Luis Galindo Chapman, Carlos Tirado Alcorta;
1 X 1979	–	31 XII 1979	–	Pedro Richter Prada, Luis Arias Griezani, Carlos Tirado Alcorta;

SALWADOR

14 XII 1948	–	5 I 1949	–	Manuel de Jesús Córdova, Oscar Osorio, Oscar A. Bolaños, Humberto Costa, Reynaldo Galindo Pohl;
5 I 1949	–	22 X 1949	–	Oscar Osorio, Oscar A. Bolaños, Humberto Costa, Reynaldo Galino Pohl;
22 X 1949	–	14 IX 1950	–	Oscar A. Bolaños, Humberto Costa;
26 X 1960	–	25 I 1961	–	Miguel Angel Castillo, César Yanes Urías, Rubén Alonso Rosales, Rene Fortín Magaña, Ricardo Falla Cáceres, Fabio Castillo Figueroa;
25 I 1961	–	6 IV 1961	–	Aníbal Portillo, Julio Adalberto Rivera, José Antonio Rodríguez Porth, José Francisco Valiente, Feliciano Avelar;
6 IV 1961	–	11 IX 1961	–	Aníbal Portillo, Mariano Castro Morán, Feliciano Avelar;
11 IX 1961	–	25 I 1962	–	Aníbal Portillo, Mariano Castro Morán, Feliciano Avelar;
15 X 1979	–	17 X 1979	–	Adolfo Arnoldo Majano Ramos, Jaime Abdul Gutiérrez;
17 X 1979	–	31 XII 1979	–	Adolfo Arnoldo Majano Ramos, Jaime Abdul Gutiérrez, Román Mayorga Quirós, Guillermo Manuel Ungo, Mario Antonio Andino;

URUGWAJ*

31 III 1933	–	18 V 1934	–	Gabriel Tena;
21 II 1942	–	1 III 1943	–	Alfredo Baldomir;
27 VI 1973	–	12 VI 1976	–	Juan María Bordaberry;
12 VI 1976	–	1 IX 1976	–	Alberto Demichelli;
1 IX 1976	–	31 XII 1979	–	Aparicio Méndez;

WENEZUELA

18 X 1945	–	15 II 1948	–	Rómulo Betancourt Bello, Gonzalo Barrios, Raúl Leoni, Luis Beltrán Prieto Figueroa, Edmundo Fernández, Carlos Delgado Chalbaud, Mario R. Vargas;
24 XI 1948	–	13 XI 1950	–	Carlos Delgado Chalbaud, Marcos Evangelista Pérez Jiménez, Luis Felipe Llovera Páez;
13 XI 1950	–	27 XI 1950	–	Félix Román Moreno, José León Rangel, Oscar Ghersi Gómez, Oscar Tamayo, Hugo Fuentes, Marcos Evangelista Pérez Jiménez, Luis Felipe Llovera Páez;

* Ze względu na niemożliwość podania pełnych składów kolegialnych najwyższych organów de facto Urugwaju z lat 1973-1979 (rady państwowej, generalicji, narodu itp.) wymieniamy tylko „mianowców” tych organów, którzy piastowali funkcję prezydenta republiki.

27 XI 1950	–	2 XII 1952	–	Germán Suárez Flamerich, Marcos Evangelista Pérez Jiménez, Luis Felipe Llovera Páez;
2 XII 1952	–	2 XII 1952	–	Marcos Evangelista Pérez Jiménez, Luis Felipe Llovera Páez, Félix Román Moreno, Oscar Gherzi Gómez, Oscar Tamayo Suárez, Hugo Fuentes;
2 XII 1952	–	23 I 1958	–	Marcos Evangelista Pérez Jiménez;
23 I 1958	–	24 I 1958	–	Wolfgang Larrazábal Ugueto, Abel Romero Villate, Roberto Casanova, Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo;
24 I 1958	–	25 I 1958	–	Wolfgang Larrazábal Ugueto, Abel Romero Villate, Roberto Casanova, Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo, Blas Lamberti, Eugenio Mendoza;
25 I 1958	–	17 V 1958	–	Wolfgang Larrazábal Ugueto, Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo, Blas Lamberti, Eugenio Mendoza;
17 V 1958	–	20 V 1958	–	Wolfgang Larrazábal Ugueto, Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo;
20 V 1958	–	14 XI 1958	–	Wolfgang Larrazábal Ugueto, Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo, Edgard Sanabria, Arturo Sosa (s.);
14 XI 1958	–	13 II 1958	–	Edgard Sanabria, Miguel J. Rodríguez Olivares, Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo, Arturo Sosa (s.).

Rozdział 5

Rozważania o stanach nadzwyczajnych

Regulacja stanów nadzwyczajnych w niemieckiej Ustawie Zasadniczej z 1949 r. oraz w polskiej Konstytucji z 1997 r.

[w:] M. Grzybowski, P. Tuleja (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, T. 1. *Studia konstytucyjne*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014, s. 499-513

Uchwalona w 1949 r. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej (UZ) nie zawierała klasycznych instytucji konieczności państwowej, ale, jak napisał Zbigniew Maciąg¹, zbudowano „system demokracji samoograniczającej się i zdolnej z pomocą wyżej prezentowanych instytucji konstytucyjnych i rozwiązań do samoobrony przed ewentualnymi zamachami godzącymi w jego podstawy”. Państwo prawne – jako podsumowanie cywilizacyjno-organizatorskiego rozwoju ludzkości – przygotowane jest na wszelkie sytuacje, w tym o charakterze kryzysowym. Nie może ono odstępować od swoich norm, nawet w okresach przesileni ustrojowych. Taka jest jego istota. Nawet historycznie ukształtowane prawo do oporu może być wykorzystane, według niemieckiej Ustawy Zasadniczej, jedynie dla obrony konstytucyjnego ustroju, a nie przeciw niemu. Tak samo jest z zagadnieniem ograniczeń praw i swobód człowieka. Możliwość ich uszczuplenia wpisana jest *ex definitione* w ich ochronę. Z drugiej strony istnieją przepisy o granicach takich restrykcji. Nie trzeba proklamować jakiegoś szczególnego stanu celem zacieśnienia tych przywilejów jednostki.

Nie dziwi więc, że dopiero po niemal dwudziestu latach obowiązywania niemieckiej UZ doszło do konstytucjonalizacji stanu wojennego (wojny) – jedyne dopuszczalnego w państwie prawnym. W świecie, w którym nie wszystkie państwa dorosły do tego poziomu organizacji społeczeństwa, zawsze jest możliwa napaść

¹ Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 357.

z zewnątrz. Dlatego zamiast stanu wojennego lub wojny UZ mówi o stanie obrony – ściślej, dosłownie – o tzw. przypadku obrony. Jeśli można zrozumieć powody, dla których wybrano tę nazwę, to trudniej sposób jej regulacji. Jest ona z punktu widzenia prawa porównawczego tak legalistyczną, że doktryna tego kraju zapytuje się do dzisiaj o jej skuteczność. W związku z tym niniejsze rozważania rozpoczęte zostaną skrótowym przedstawieniem norm konstytucyjnych osławionej niemieckiej „walczącej demokracji”. Następnie omówione będą szczegółowo normy UZ o stanach nadzwyczajnych, a w zakończeniu, dla porównania, przedstawiona zostanie polska regulacja konstytucyjna.

WALCZĄCA CZY ZWALCZAJĄCA DEMOKRACJA?²

Niemiecka konstytucja z 1949 r. zawiera dużą ilość drobiazgowych przepisów związanych ze stanami nadzwyczajnymi. Jest to jedna z najbardziej chronionych, „opancerzonych” konstytucji świata. Jeden z polskich badaczy tej ustawy, nazwał ją wręcz „konstytucją stanu nadzwyczajnego”³. Mając na uwagę tę jej cechę, autorzy niemieccy mówią o regulacji stanu nadzwyczajnego w najszerszym, szerokim i ścisłym znaczeniu. Wynika to m.in. z utożsamiania w tym kraju konstytucji z ustrojem (demokratycznym i wolnościowy) oraz z państwem prawnym. Wszystko, co służy ich obronie przed jej zagrożeniami, wchodzi w skład szeroko pojmowanego prawa konieczności państwowej.

Z punktu widzenia niemieckiej UZ, zwłaszcza jej systematyki, jedynym stanem nadzwyczajnym w ścisłym tego słowa znaczeniu jest stan przewidziany w specjalnie wyodrębnionym dla niego – w 1968 r. – rozdziale Xa: przypadek obrony. Patrząc pod kątem prawa porównawczego, można go przyrównać ze stanem wojny i/lub wojennym. Mimo że w omawianej ustawie zawarte są inne przypisy, łączone zwykle z krajowymi przesileniami czy zagrożeniami, nie przewidują one tzw. wewnętrznego stanu nadzwyczajnego⁴. Mówią one w szczególności o stanie obrony ustroju

² Jak pisze A. Aschl, już w chwili opracowywania UZ nadano jej istotny rys, zwany najczęściej waleczną czy zdatną do obrony demokracją. Takie właściwości tworzonego ustroju miały go uchronić przed losem jej weimarskiej poprzedniczki. Innym, często spotykanym określeniem RFN – obok nazw przytoczonych w tekście – jest „państwo nadzorcze” (*Überwachungsstaat*). A. Aschl, *Staats- und verfassungs-rechtliches Lexikon (mit Zitatenanhang)*, Regensburg 1988. Według autora hasła *Demokratie, streibare, werhafte*, na taką demokrację składają się trzy główne narzędzia: zakaz stowarzyszeń (art. 9 ust. 2 UZ), wykluczenie antykonstytucyjnych partii politycznych (art. 21 ust. 2 zd. 1 UZ) oraz utrata praw podstawowych (art. 18 UZ).

³ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 282-283. Por. także uwagi w przypisie 1.

⁴ E.-W. Böckenförde, *Der verdrängte Ausnahmezustand, zum Handel des Staatsgewalt in ausserordentlichen Lagen*, „Neue juristische Wochenschrift” 1978, nr 31, s. 1883 i nast.

demokratycznego i wolnościowego (art. 91), bezpieczeństwie i porządku publicznym (art. 35, ust. zd. 1), katastrofie (art. 35 ust. 2 zd. 2 oraz ust. 3). Właśnie te trzy swoiste konieczności państwowe wraz „przypadkami” obrony i napięcia tworzą – według większości znawców niemieckiego prawa konstytucyjnego – stan nadzwyczajny w szerokim znaczeniu. To on będzie tu przedmiotem dalszych rozważań.

Nie będzie natomiast przedmiotem zainteresowania stan nadzwyczajny w najszerszym znaczeniu. Do niego zalicza się takie zapobiegawcze i represyjne środki, jak obowiązkowa wierność wobec konstytucji (art. 5 ust. 3 zd. 2)⁵, ustawodawstwo rządowe (art. 81), interwencja federalna (art. 37), możliwość zakazania partii politycznych (art. 21 ust. 2), przeniesienie w stan spoczynku lub zwolnienie z urzędu sędziego z powodu jego wykroczenia przeciwko zasadom UZ lub przeciwko porządkowi konstytucyjnemu któregoś kraju (art. 98 ust. 3), funkcjonowanie urzędów – ogólnokrajowego i w poszczególnych ziemiach – do spraw zbierania materiałów „w celu ochrony konstytucji i ochrony przed dążeniami na obszarze federalnym, które przez stosowanie siły lub podejmowane w tym kierunku działania przygotowawcze zagrażają zagranicznym interesom Republiki Federalnej Niemiec” (art. 87 ust. 1).

Tę listę „stanów nadzwyczajnych” w najszerszym tego słowa znaczeniu można powiększyć o dalsze konstytucyjne postanowienia UZ, jak zakaz zrzeszeń skierowanych przeciwko porządkowi konstytucyjnemu (art. 9 ust. 2), utajnienie dla zainteresowanego oraz zastąpienie drogi sądowej kontrolą przez „organy i organy pomocnicze” w razie ograniczenia tajemnicy korespondencji, poczty, telekomunikacji (art. 10 ust. 2), ograniczenie swobody miejsca pobytu z uwagi na niebezpieczeństwo grożące istnieniu lub wolnościowemu demokratycznemu porządkowi ustrojowemu Federacji lub któregoś kraju (art. 11 ust. 2), utratę siedmiu podstawowych praw – wyliczonych art. 18 UZ – z powodu nadużycia wolności poglądów do walki przeciwko wolnościowemu demokratycznemu porządkowi ustrojowemu itp.

⁵ Szokujące brzmienie tego przepisu głoszącego, że „wolność nauczania nie zwalnia od wierności wobec konstytucji”, podkreśla stosowanie terminu konstytucja (*Verfassung*), a nie Ustawa Zasadnicza (*Grundgesetz*), jak nazywa się aktualny, najwyższy akt prawny Republiki Federalnej Niemiec. Według przeważającego poglądu, klauzula wierności nie zabrania rzeczowej krytyki, lecz jedynie agresywne ataki na podstawowe zasady wolnościowego demokratycznego ustroju. B. Schmidt-Bleibtreu, H. Hofmann, A. Hopfau, *GG Kommentar zum Grundgesetz*, Köln 2008, s. 264.

STAN OBRONY

Stan ten jest przedmiotem odrębnego tytułu Xa UZ, obejmującego jeden obszerny art. 115 z literami od a do 1 włącznie⁶. Można go proklamować jedynie w razie napaści na terytorium narodowe lub bezpośrednio przed takim zagrożeniem. Agresor nie musi przekroczyć granicy. Wystarczy ostrzeliwanie kraju z zewnątrz albo atak na obszar państwa, z którym Niemcy są związane sojuszem obronnym. Oddziały napadające muszą być regularnymi siłami zbrojnymi albo zrównanymi z nimi formacjami wojskowymi, a nie np. przenikającymi w obszar kraju grupami szpiegów czy sabotażystów. Bliskość napaści powinna graniczyć z pewnością. Można nie proklamować stanu obrony – jeśli dla udaremnienia zewnętrznej napaści – wystarczy interwencja jednostek ochrony granicy.

Oficjalne zarządzenie stanu obrony następuje na podstawie wniosku rządu w tej sprawie do parlamentu. Najpierw uchwała go Sejm (Bundestag) większością dwóch trzecich głosujących. Posłowie „za” powinni stanowić połowę składu osobowego organu. Następnie decyzję tę powinien zatwierdzić – bez wymogu większości kwalifikowanej – Senat (Bundesrat). Dopiero po tych pozytywnych głosowaniach, prezydent republiki może proklamować stan obrony. Jego ogłoszenie może nastąpić w najróżniejszy sposób. Wymaga jednak współpodpisu premiera (kancelerza)⁷ lub odpowiedniego ministra.

Jeśli nie można zastosować tej procedury, wówczas parlament zastępuje tzw. Komisja Wspólna. Składa się ona w dwóch trzecich z posłów i w jednej trzeciej z senatorów. Posłowie zasiadają w niej w liczbie odpowiadającej sile swych frakcji. Nie mogą oni jednak należeć do rządu federalnego. Senat natomiast obsadza Komisję w ten sposób, że każda część składowa Federacji jest reprezentowana przez jednego wyznaczonego przez nią członka izby wyższej. Odmiennie niż w Senacie, jego delegaci w Komisji nie są związani instrukcjami. Ten czterdziestoośmioosobowy mini parlament powinien być informowany przez rząd o planach na wypadek stanu wojny. Wspólna Komisja zarządza stan obrony po spełnieniu jednego z następujących warunków: konieczność natychmiastowego działania, niemożliwe do pokonania przeszkody uniemożliwiającej zebranie się Sejmu lub jego niezdolność

⁶ W niemieckim piśmiennictwie konstytucyjnym nie ma prawie prac specjalnie poświęconych stanowi obrony. W polskiej literaturze na jego temat pisze K. Prokop, *Stan obrony i skutki jego wprowadzenia w świetle Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2008, nr 2.

⁷ Z uwagi na chęć jak największego przybliżenia niemieckich instytucji i regulacji, określono je tutaj polskimi odpowiednikami, zdając sobie sprawę ze swoistości trzech podanych wyżej w nawiązaniach obcych organów. Na takie *licentia poetica* zezwalają dodatkowo autorzy dostępnych przekładów niemieckiej UZ, też nie przestrzegających jednolitej polskiej terminologii.

do podejmowania uchwał. Ocenę wystąpienia warunków dokonuje rząd lub Wspólna Komisja⁸.

Aby Komisja Wspólna mogła podjąć uchwałę o wprowadzeniu stanu obrony, musi wpłynąć wniosek egzekutywy w tej sprawie. Taki wniosek powinien być zaakceptowany w Komisji większością podwójnie kwalifikowaną, tzn. musi uzyskać poparcie dwóch trzecich głosujących, z tym że ta większość powinna reprezentować co najmniej połowę członków tego ciała. Dopiero po pozytywnym przegłosowaniu wniosku władzy wykonawczej, prezydent republiki ma prawo zarządzić stan obrony.

Ustrojodawca niemiecki, zdając sobie sprawę z długotrwałości nawet tej uproszczonej procedury stwierdzenia stanu obrony, przewidział automatyczne wejście w życie omawianego położenia nadzwyczajnego. Muszą jednak być spełnione dwa warunki. Obszar państwa powinien być rzeczywiście zaatakowany (nie wystarczy nawet bliska groźba napaści). Organy normalnie uprawnione do stwierdzenia stanu obrony – izba niższa, wyższa albo Komisja Wspólna – nie są w stanie podjąć ważnej decyzji. Stan obrony jest uważany za ogłoszony z chwilą rozpoczęcia agresji.

Ogłoszenie stanu obrony powoduje możliwość pozbawienia wolności bez sądowej kontroli przez dłuższy okres niż w warunkach normalnych, możliwość szerszego wyłączenia niż na podstawie zd. 2 ust. 3 art. 14 UZ oraz powstanie – dla pozostających w pozytywnym stosunku do służby wojskowej – obowiązku cywilnych świadczeń publicznych dla celów obronnych. Jeśli chodzi o pozbawienie swobody podczas stanu obrony, to okres od zatrzymania do doprowadzenia internowanego przed niezawisły organ wymiaru sprawiedliwości może być wydłużony najwyżej o cztery dni „na wypadek, gdy sędzia nie może działać w terminie przewidzianym w normalnym czasie”. Wyłączenie podczas stanu obrony ulega jedynie tymczasowemu ograniczeniu. Z chwilą ustania stanu obrony, niezwłocznie dokonuje się ostatecznej regulacji wynagrodzenia za poniesione szkody.

Osoby objęte obowiązkiem służby wojskowej albo odbywające ją w trybie zastępczym, mogą być powołane do pracy na rzecz ludności cywilnej. Jeśli nie ma dostatecznej liczby pracujących na zasadzie dobrowolności, w stałej wojskowej organizacji szpitalnictwa lub w cywilnych urządzeniach sanitarno-zdrowotnych, można powołać do tego rodzaju świadczeń publicznych kobiety między 18 a 55 rokiem życia. Jeżeli występują braki w zatrudnieniu na dobrowolnej podstawie, na rzecz zaopatrzenia sił zbrojnych oraz w administracji publicznej dla ludności cywilnej, można ograniczyć wolność Niemców do rezygnacji z wykonywania zawodu lub z miejsca pracy.

⁸ Na temat „zastępczego parlamentu wojennego”, zob. H. Amann, *Verfassungsrechtliche Probleme des Gemeinsamen Ausschusses nach Art. 53a Abs. 1 GG*, Grundgesetz 1971.

Można również stosować przyspieszoną procedurę legislacyjną z tzw. pilnymi projektami ustaw (art. 115d UZ). Jeśli normalne postępowanie ustawodawcze nie jest możliwe, jego zadania przejmuje Komisja Wspólna. Rząd centralny może posługiwać się oddziałami straży granicznej na całym obszarze Niemiec. Może również udzielać instrukcji – poza administracją federalną – rządowi krajowemu, w tym gdy zależy mu na szybkości – innym władzom krajowym. Może także delegować uprawnienia instrukcyjne wyznaczonym przez siebie członkom rządu krajów związkowych, czyli tzw. pełnomocnikom ds. obrony ziem (*Landesverteidigungskommissare*).

Kadencje Sejmu oraz parlamentów poszczególnych ziem, prezydenta oraz członków Związkowego Trybunału Konstytucyjnego (dalej ZTK) upływające w czasie trwania obrony ulegają odpowiednim przedłużeniom. Gdy zajdzie potrzeba wyboru nowego premiera Niemiec lub dojdzie do jego złożenia z urzędu, w drodze wotum nieufności w Komisji Wspólnej, wybiera ona albo Sejm jego następcę. Głowa państwa – po proklamowaniu stanu obrony i po zaatakowaniu terytorium Niemiec – może, za zgodą Sejmu lub Komisji Wspólnej, składać oświadczenia międzynarodowe o wojnie⁹.

Ogłoszenie stanu obrony powoduje zmiany w zakresach działania konstytucyjnych organów publicznych. Jeśli chodzi o premiera, to z chwilą ogłoszenia stanu obrony staje się on naczelnym dowódcą sił zbrojnych, przejmuje od ministra obrony prawo wydawania rozkazów wojsku. Mimo tej zmiany rozkazodawcy, nie następuje automatyczna modyfikacja podporządkowania administracji wojskowej. Jej kierownikiem jest nadal minister obrony. Może to stwarzać problemy koordynacyjne między nim a prezesem Rady Ministrów¹⁰. Szerokie uprawnienia nadzwyczajne uzyskuje parlament. W szczególności organ ten otrzymuje prawo do korzystania z przyspieszonej procedury ustawodawczej. Może on być w tym jednak wyręczony, w razie nieprzewidywanych przeszkód w pracy parlamentu, przez Komisję Wspólną.

Poszerza się również zakres materii ustawodawczej parlamentu federalnego. W szczególności przejmuje on kompetencje prawotwórcze w dziedzinach zastrzeżonych dla państw związkowych (zwłaszcza w sprawach finansowych). Ma on też – w stanie obrony – możliwość ograniczenia niektórych praw podstawowych. Ustawy w tym zakresie mogą być uchwalone w czasie pokoju. Nie wchodzi one

⁹ Ściślej, że wystąpił przypadek (stan) obrony. Sporne jest jednak w niemieckiej doktrynie, czy głowa państwa może złożyć tzw. międzynarodowo-prawne oświadczenie o istnieniu stanu obrony w razie gdyby stwierdzenie przypadku obrony nastąpiło automatycznie. D. Homig jest zdania, że wymóg ogłoszenia stwierdzenia przypadku obrony wyklucza dokonanie takiego aktu. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. D. Homig, Kraków 2007, s. 675.

¹⁰ Jest to lepsza regulacja niż w Polsce, gdzie centralną rolę w stanie wojennym i wojny odgrywa głowa państwa. Należy się zgodzić z poglądem, że te uprawnienia powinny należeć do rządu lub szefa rządu. Organ ten w „sposób naturalny, za sprawą wykonywanych zadań [...], merytorycznego przygotowania” jest bliżej stanów nadzwyczajnych niż prezydent RP. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 212 *passim*.

jednak automatycznie w życie z chwilą zarządzenia stanu obrony. Ponadto ewentualne ograniczenia muszą być uzasadnione okolicznościami stanu obrony.

Zwiększone uprawnienia federalnych władz wykonawczych dają im możliwość rozporządzania oddziałami ochrony granic na całym terytorium narodowym (a nie tylko w strefach przygranicznych), w tym wspieranie nimi jednostek policji federalnej i państw związkowych, prawo do wydawania wskazówek wszystkim organom państwowym i rządowi poszczególnych ziem, w tym korporacjom prawa publicznego. Z drugiej strony, jeśli centralne organy wykonawcze nie są w stanie odeprzeć zagrożenie, a sytuacja wymaga natychmiastowego działania na poszczególnych obszarach Niemiec, ich rządy (przez wyznaczone instytucje lub pełnomocników) mają prawo przedsięwziąć w zakresie swoich kompetencji środki nadzwyczajne należące do władz federalnych.

Działalność Związkowego Trybunału Konstytucyjnego w czasie obowiązywania stanu obrony nie może być uszczuplona. Komisja Wspólna może zmienić ustawę o ZTK jedynie o tyle, o ile jest to, jej zdaniem, niezbędne dla utrzymania jego zdolności do funkcjonowania. Gdyby Trybunał nie mógł działać zgodnie ze wspomnianą ustawą – na przykład z powodu braku sześciuosobowego kworum – może on sam dokonać odpowiednich tymczasowych zmian obowiązujących przepisów. Modyfikacje dokonane przez Komisję Wspólną czy ZTK powinny być następnie zatwierdzone przez większość obecnych sędziów. Mimo braku właściwości Trybunału do badania przesłanek wprowadzenia stanu obrony, może i powinien kontrolować ich nadużycie.

STAN NAPIĘCIA

Jest on swego rodzaju przed-stanem obrony. Art. 80a UZ nie określa przesłanek wprowadzenia omawianego stanu. Można go wprowadzić w sytuacji silniejszego przesilenia międzynarodowego, powodującego podniesienie stopnia przygotowania obronnego. Może to być zaostrzenie stosunków międzynarodowych bez konieczności wprowadzenia stanu obrony¹¹. Dla podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu napięcia wymagana jest większość dwóch trzecich głosujących w Sejmie (Bundestagu). Taką wysoką kwalifikowaną większość uzasadnia się możliwością użycia sił zbrojnych oraz wprowadzenia pracy przymusowej podczas stanu napięcia¹².

¹¹ Związał definicję stanu napięcia podał H. Oberreuter. Według niego, jest to „stan podwyższonego napięcia międzynarodowego, wymagający zwiększonego pogotowia obronnego”. H. Oberreuter, *Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeitss - zum demokratischen Rechtsstaat*, Stammsried 1978, s. 252-253.

¹² Mimo tego, taka kwalifikowana większość jest względną, z uwagi na to, że oblicza się ją od oddanych głosów. Taka regulacja jest korzystna dla opozycji. Umożliwia jej, w pewnych sytuacjach, samodzielne przegłosowanie stosownej uchwały.

Ogłoszenie stanu napięcia możliwe jest w dwóch sytuacjach nadzwyczajnych. Pierwszą – zwaną przypadkiem zgody – o wprowadzeniu tzw. małego stanu napięcia rozstrzyga Sejm. Biorąc pod uwagę, że następstwa prawne wprowadzenia tej odmiany stanu napięcia są mniejsze, niż gdyby doszło do jego proklamowania w całym tego słowa znaczeniu, izba niższa podejmuje uchwałę o wyrażeniu zgody za dwie zwykłą większością głosów. Drugą – zwaną przypadkiem sojuszu – o jego wprowadzeniu przesądza organ systemu obrony międzynarodowej, którego członkiem są Niemcy. Mimo że przedstawiciel Niemiec bierze udział w podjęciu tej decyzji, wymaga ona zatwierdzenia przez rząd¹³.

W wyniku zastosowania art. 80a UZ można zwiększyć stan osobowy sił zbrojnych, zapewnić wojsku i ludności cywilnej żywność oraz skuteczniejszą ochronę przed skutkami wojny. Do dopuszczalnych posunięć w stanie napięcia należy uprawnienie sił zbrojnych do ochrony obiektów cywilnych oraz do wykonywania zadań z zakresu regulacji transportu i ruchu. Nie można jednak przeprowadzić mobilizacji sił zbrojnych¹⁴. Odwołanie działań podjętych w ramach przypadku zgody wymaga większości zwykłej, podczas gdy w przypadku sojuszu większości kwalifikowanej.

STAN OBRONY USTROJU PAŃSTWOWEGO

Do proklamowania tego stanu dochodzi w razie postania zagrożenia istnienia lub wolnościowego, demokratycznego ustroju Niemiec albo kraju związkowego. Zamachy na ustrój państwowy powinny mieć źródło w wewnętrznych stosunkach kraju. Omawiany stan nadzwyczajny może obejmować jeden lub wiele części składowych Federacji. Z zasady powinny się one bronić same. Jeśli nie są w stanie odeprzeć zagrożenia przy pomocy własnych sił policyjnych, mogą one żądać pomocy tego rodzaju formacji z innych części Federacji, a także sił i urządzeń innych jednostek administracyjnych oraz Federalnej Straży Granicznej¹⁵.

Jeśli ziemia (kraj) nie jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć opisany stan, wówczas należy odróżnić dwie sytuacje. Gdy jedna część składowa Federacji nie

¹³ Próbuując uporządkować te podziały, W. Heun wyznaczył cztery szczeble narastania zagrożenia zewnętrznego. Pierwszym stopniem byłby stan napięcia *tout court*, drugim tzw. przypadek zgody, trzecim przypadek sojuszu, a czwartym przypadek obrony. Por. uwagi tego profesora z Getyngi odnośnie do rozdziału XIa w: H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, t. 3, Tübingen 2000, s. 945-946.

¹⁴ Takie kategoryczne stwierdzenie zakazu mobilizacji po decyzji Rady NATO z 12 września 2001 r. jest nie do utrzymania. Wówczas część niemieckich sił powietrznych przeniesiono – aby zastraszyć ewentualnego agresora – na lądowiska w Turcji. P. Schade, *Grundgesetz mit Kommentierung*, Regensburg 2006, s. 204.

¹⁵ Wyróżniając ten stan oparto się na klasyfikacji K. Prokopa, *Modelle stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 315 *passim*. Skrócono jedynie przydługie nazwy tego stanu: stan zagrożenia bytu lub wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego.

jest w stanie zwalczyć niebezpieczeństwa bezpośrednio zagrażającego jego istnieniu lub jego ustrojowi wolnemu i demokratycznemu, rząd centralny może poddać swoim instrukcjom policję tej ziemi oraz siły policyjne innych krajów związkowych, a także użyć jednostek Federalnej Straży Granicznej. Gdy omawiany stan obowiązuje w ponad jednej części składowej Federacji, rząd centralny może udzielić, jeśli wymaga tego skuteczne odparcie niebezpieczeństwa, wskazówek rządowi ziem.

Opisane nadzwyczajne uprawnienia przyznane rządowi centralnemu ustają z chwilą usunięcia niebezpieczeństwa oraz zawsze na żądanie Senatu (Bundesratu). Dopuszczalne środki w tym stanie polegają głównie na interwencji policji, najpierw obszaru bezpośrednio dotkniętego, a potem w razie potrzeby z innych części składowych Niemiec, jednostek straży granicznej, a także instytucji administracyjnych. Można dopuścić do działania – jeśli wymienione formacje nie są w stanie wywiązać się z zadań – siły zbrojne. Mogą one być zaangażowane jedynie w dwóch ściśle określonych celach: ochrona obiektów cywilnych (instalacji publicznych lub prywatnych o doniosłym znaczeniu dla ludności, zwłaszcza jej zaopatrzenia) oraz zwalczanie zorganizowanych, uzbrojonych wojskowo powstańców (czyli walczących grup wyposażonych w kije, kamienie itp.)¹⁶.

STAN ZACHOWANIA BEZPIECZEŃSTWA I/LUB PORZĄDKU PUBLICZNEGO¹⁷

Jak głosi zdanie pierwsze ust. 2 art. 35 UZ, „w celu utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, kraj związkowy może w przypadkach o szczególnym znaczeniu zażądać sił i urządzeń Federalnej Straży Granicznej dla wsparcia swojej policji, jeśli policja bez tego wsparcia nie mogłaby spełnić tego zadania lub spełniłaby je ze znacznymi trudnościami”. Z zagrożeniem dla bezpieczeństwa i/lub porządku publicznego ma się do czynienia m.in. w razie gwałtownych

¹⁶ Według części doktryny niemieckiej (Schröder, Stern), regulacje art. 91 w powiązaniu z art. 87 ust. 4 oraz z art. 35 ust. 2 i 3 UZ, nie są wystarczające. W związku z tym nie można wykluczyć odwołania się do pozakonstytucyjnych środków nadzwyczajnych. M. Schroeder, *Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates. Überlegungen zur Vertetigung des Rechtsstaates in aussgenwohnhlichen Lagen*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1978, nr 103, s. 123; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 2, München 1980, s. 1335.

¹⁷ Podobnie jak w przypadku poprzednio omówionego stanu, wyróżniono go za K. Prokopem (*op. cit.*, s. 324 i nast.), zmieniając nieco jego nazwę. Nie jest to powszechnie przyjęta w literaturze przedmiotu odmiana stanu nadzwyczajnego. Na przykład komentatorzy UZ kategoryzują go jako prawną i urzędową pomoc. Zalicza się go do ogólnego prawa policyjnego. H. Sodan, *Grundgesetz. Beck'scher Kompakt-Kommentar*, München 2008, s. 325. Natomiast J. Buhler (*Le droit d'exception de l'État. Études des droits publics allemand et suisse de 1971 à nos jours*, La Tour-de-peilz 1994, s. 150, *passim*), włącza omawiany stan do stanu obrony ustroju państwowego i nazywa go stanem konieczności wewnętrznej.

protestów czy demonstracji społecznych, zmasowanych chuligańskich rozruchów ulicznych, itp. Wówczas każdy obszar federacji (ziemia) dokonuje samodzielnie oceny, czy jego policja może wypełnić wskazane zadania bez wsparcia władz federalnych. Podczas obowiązywania omawianego stanu nie ogranicza się praw podstawowych¹⁸.

Stosowane środki nie mogą być skierowane przeciwko walkom pracowniczym, ich związków zawodowych, prowadzonych w celu ochrony i poprawy warunków pracy i położenia ekonomicznego zatrudnionych. Kraj związkowy nie może też żądać pomocy sił policji innej ziemi. Nie jest też dopuszczalne użycie sił zbrojnych¹⁹. W okresie obowiązywania omawianego stanu następuje rozszerzenie kompetencji Federalnej Służby Granicznej. O jej wykorzystanie zwraca się rząd ziemi do władz centralnych. Nie mogą one w zasadzie jej odmówić.

Praktycznym wyrazem udzielenia wspomnianej pomocy jest oddanie członków (tzw. sił) Federalnej Służby Granicznej oraz postawienie środków rzeczowych (pojazdy, urządzenia techniczne) do dyspozycji żądającego kraju związkowego. Oddziały wojsk pogranicza podlegają rozkazom władz ziemi będącej w potrzebie. Przekształcają się one w policję federalną. Mimo tego może ona wykonywać zadania policyjne jedynie wyjątkowo. Ograniczenie to wynika z formuły przesłanki omawianego stanu „przypadki o szczególnym znaczeniu”. Zakończenie badanego stanu następuje po przywróceniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Koszty interwencji Federalnej Straży Granicznej ponosi wspomagany kraj²⁰.

STAN KATASTROFY (PRZYRODNICZEJ LUB TECHNICZNEJ)

Według zdania drugiego art. 35 ust. 2, katastrofą może być klęska żywiołowa bądź szczególnie ciężki nieszczęśliwy wypadek. Pierwszy rodzaj zdarzenia może być spowodowany przez siły przyrody o znacznym zasięgu rażenia, jak powódzie, pożary lasu, susze na dużych obszarach czy potężne erupcje wulkanów itp. Nieszczęśliwy wypadek może być wywołany zachowaniem człowieka lub w następstwie awarii technicznej, jak eksplozje o dużych rozmiarach, wycieki radioaktywne, zniszczenia rurociągów czy linii przesyłowych na długich odcinkach, zatrucie obszernych akwenów wodnych itp.

¹⁸ Tak K. Prokop (*op. cit.*, s. 326), z powołaniem się na niemieckich autorów.

¹⁹ Te i inne powściągliwości obowiązujące w tym stanie, omawiają H.D. Jarass i B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2007, s. 646-647.

²⁰ Dopiero zmiana w 1972 r. ust. 2 art. 35 UZ, dodała Federalnej Straży Granicznej wymienione w nim zadanie. Spontaniczna pomoc wchodzi w grę jedynie podczas ciężkiego „niebezpieczeństwa w zwłocę” jako prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia (H. Sodan, *op. cit.*, s. 325).

Jeśli opisywane zjawisko lub zjawiska dotyczą jeden człon Federacji, wówczas jej władze mogą domagać się czterech rodzajów pomocy²¹.

Z jednej strony mogą zwrócić się o udzielenie wsparcia przez siły policyjne i służby administracyjne innych ziem wchodzących w skład federacji, a także władz centralnych. Z drugiej – mogą domagać się użycia wojska, a także Federalnej Straży Granicznej. Jeśli nieszczęśliwy wypadek dotyczy wielu krajów związkowych, rząd centralny może ingerować w ich sprawy wewnętrzne. Interwencja władz federalnych powinna być dostosowana (niezbędna) do skutecznej walki z klęską przyrodniczą lub techniczną. Rząd centralny może żądać od władz związkowych innych ziem oddania do dyspozycji ich sił policyjnych, a także w celu ich wzmocnienia, zaangażowania armii oraz oddziałów korpusu ochrony granic.

Nadzwyczajne posunięcia, jakie władze poszczególnych ziem oraz centralne mogą stosować podczas obowiązywania stanu katastrofy, dotyczą organizacji i koordynacji pomocy. Omawiana pomoc powinna pochodzić w pierwszej kolejności ze strony instytucji i urzędów miejscowych czy regionalnych. Dopiero w drugiej kolejności dopuszczalne są środki władz centralnych, ewentualnie środki oddane do dyspozycji przez inne człony Federacji, a nawet przez władze ogólnokrajowe (straż graniczna i siły zbrojne). Omawiane posunięcia mogą być w każdej chwili zniesione przez Senat Federalny najpóźniej po usunięciu zagrożenia.

PODSUMOWANIE

W niemieckiej regulacji stanu nadzwyczajnego uderzająca jest jej drobiazgowość, formalizm, etatyzm oraz kolegialność (kolektywność) jego proklamacji i zarządzania. Chęć przestrzegania w nienormalnych warunkach państwa prawnego spowodowała, że sposób jego działania w sytuacji nadzwyczajnej niewiele różni się od zwykłego. Pierwszym organem, który powinien według UZ podejmować rozstrzygnięcia w omawianej dziedzinie, są izby ustawodawcze, w tym ich karykaturalna postać – Wspólna Komisja. Niemiecka konstrukcja stanu nadzwyczajnego oznacza zniesienie tzw. godziny egzekutywy, z jaką ma się z reguły do czynienia w okresach konieczności państwowej.

²¹ Stan ten jest paradygmatem pomocy prawno-urzędowej. Jeśli autorzy mają wiele zastrzeżeń co do użycia sił zbrojnych w innych sytuacjach nadzwyczajnych, tutaj taka wątpliwość nie występuje. Jeżeli zd. 1 ust. 2 art. 35 UZ wyklucza użycie sił zbrojnych, to w przypadku katastrofy możliwość ich stosowania wyraźnie przewiduje – zd. 2 ust. 2 oraz ust. 3 art. 35 UZ. Niektórzy autorzy idą dalej twierdząc, że zwrot tej ostatniej normy: „szczególnie ciężki nieszczęśliwy wypadek”, pozwala siłom zbrojnym zwalczać również zamachy terrorystyczne. D. Wiefelsputz, *Bundeswehr und innere Sicherheit*, „Nordrhein-Westfälische Werwaltungsblätter” 2006, nr 41.

Inną cechą niemieckich stanów nadzwyczajnych jest przeniesienie punktu ciężkości z ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela na przekształcenia w organizacji państwa. Nie są to jednak wielkie przeobrażenia. Cała struktura państwa prawnego pozostaje w mocy. Jedyną większą jej modyfikacją jest możliwość przejścia kompetencji parlamentu przez wspomnianą Komisję Wspólną. Może to nastąpić jedynie w sytuacji faktycznej, podczas paraliżu izb przedstawicielskich. Innymi słowy, wszystkie organy państwowe kontynuują swoje normalne funkcjonowanie. Co najwyżej ze zwiększonymi uprawnieniami czy w szybszym tempie, gdy chodzi o pracę parlamentu.

Zaskakujący jest niewielki udział sił zbrojnych – z wyjątkiem stanu obrony (wojny, wojennego) – we wszystkich sytuacjach konieczności państwowej oraz znaczący udział Federalnej Straży Granicznej. Obowiązuje reguła, że siły zbrojne mają zaledwie uprawnienia do ochrony obiektów cywilnych i regulacji ruchu (transportu), „o ile jest to konieczne dla wypełnienia zadania obronnego”. Dla obrony demokratycznego i wolnościowego ustroju siły zbrojne mogą być użyte tylko dla wsparcia nie wystarczających jednostek policji i straży granicznej oraz jedynie do ochrony budynków cywilnych i zwalczania zorganizowanych, uzbrojonych wojskowo, powstańców. Oddziały straży granicznej powinny pełnić co najwyżej rolę służb policyjnych.

Z wyjątkiem trzech praw podstawowych – dotkniętych w niewielkim zakresie – wszystkie inne wolności Niemców pozostają w sytuacjach nadzwyczajnych nienaruszone. W niemieckiej wersji konieczności państwowej nie ma miejsca dla wiązki tzw. praw niepodważalnych. Wszystkie wymienione wolności jednostki w UZ można ograniczyć. Swobodę osobistą czy własność można uszczuplić w okresach normalnego funkcjonowania państwa, a nie tylko podczas stanu wojennego (wojny). Jeśli dojdzie do wyłączenia w stanie obrony, to musi ono obejmować odszkodowanie, mimo że jest ono tzw. tymczasowe. Ostateczne i słuszne wynagrodzenie powinno być dokonane zaraz po zakończeniu stanu nadzwyczajnego.

Zdumiewa konstytucyjna „liliputyżacja” internowania w RFN. Instytucja ta jest sercem stanów nadzwyczajnych. Pozbawienie wolności przez okres obowiązywania stanu konieczności państwowej bez możliwości kwestionowania odosobnienia, jest zredukowane w UZ Niemiec do zaledwie do czterech dni i to pod warunkiem, że sędzia nie może działać szybciej. Takie postawienie kwestii każe się zastanowić, czy w tym kraju występuje w ogóle instytucja internowania.

Gdyby zestawić w tym zakresie niemiecką regulację konstytucyjną z polską, to stwierdzić należy, że normalny maksymalny termin pozbawienia wolności bez

kontroli sądowej jest w Polsce zaledwie o jeden dzień dłuższy od przewidzianego dla stanu obrony w Niemczech.

W Polsce jest jednak instytucja odosobnienia, mimo że dopuszczona tylko w stanie wyjątkowym. W związku z tym internowanie może trwać aż 5 miesięcy. Odwołanie do sądu administracyjnego jest złudne. Można tam zaskarżyć wyłącznie decyzję w sprawie odosobnienia, ale nie o utrzymaniu odosobnienia. Można się zastanawiać, czy taka regulacja jest w pełni zgodna z postanowieniem Konstytucji RP, zabraniającym zamknięcia dostępu do sądu w czasie stanu wyjątkowego (wojennego).

Porównanie regulacji konstytucyjnych w obu krajach pokazuje niezwykle troskę polskiego ustrój o dawcy o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela w stanach wojennym i wyjątkowym. Polega ona na wyodrębnieniu ich katalogu niepodlegającego jakimukolwiek ograniczeniu. Ich lista, choć chwalebna, budzi wątpliwości. Nie wiadomo, w jakim stopniu niektóre z nich będą pomocne w rozwiązywaniu problemów stanu nadzwyczajnego. Zagwarantowanie prawa do sądu oraz do obrony przez cały okres stanu wyjątkowego, gdyby było w pełni przestrzegane, podważyłoby sens zatrzymań jedynie na podstawie podejrzeń, czyli istotę konieczności państwowej. Z uwagi na to, że ustawa o stanie wyjątkowym dopuszcza jedynie sąd administracyjny – i to w ograniczonym zakresie – do badania legalności odosobnienia, powstaje problem zgodności tej regulacji z Konstytucją.

Bezwzględne zapewnienie nienaruszalności w Polsce – w stanie wojennym i/lub wyjątkowym – m.in. godności człowieka, humanitarnego traktowania, prawa do opieki konsularnej, wolności sumienia, prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, wolności sumienia, nakazuje zastanowić się nad poprawnością tego wyróżnienia. Godność człowieka – tak, jak ją formułuje art. 30 Konstytucji RP – nie podlega nigdy naruszeniu, w tym podczas stanu nadzwyczajnego. Humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności wynika z wielu imperatywnych (*ius cogens*), ratyfikowanych przez Polskę, konwencji międzynarodowych. Chyba niemożliwe jest gwarantowanie opieki konsularnej swym obywatelom w państwie, z którym Polska jest w stanie wojny. Nie jest w ogóle możliwe naruszenie wolności sumienia, skoro dotyka ona głębokich pokładów ludzkiej duszy. Odebranie prawa rodzicom do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, bez ich separacji (pełnej i trwałej) byłoby trudne do urzeczywistnienia. Gdyby te nie do uchylenia prawa były jedynie przypomnieniem oczywistych prawd, ich zamieszczenie grzeszyłoby zbytecznością lub co najmniej nadmiernością.

Podobne wątpliwości wywołuje długa lista wolności i praw człowieka i obywatela dopuszczonych do ograniczeń w stanie klęski żywiołowej.

Z uwagi na raczej krótki okres obowiązywania tej odmiany konieczności państwowej, jaki sens ma przestrzeganie prawa do rocznych urlopów, dni wolnych od pracy, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy czy maksymalnych norm czasu pracy. Te i poprzednio wymienione absolutnie nie podważalne wolności i prawa z polskiej konstytucji, niemiecka UZ zezwala ograniczyć w swoim tekście bądź na podstawie ustaw wykonawczych, niezależnie od stanu konieczności państwowej.

Listę różnic można przedłużyć. Konstytucja RP daje prezydentowi w okresie stanu wojennego prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. W Niemczech taką kompetencję – w stanie obrony – przyznano namiastce parlamentu, czyli Wspólnej Komisji izb przedstawicielskich. Konstytucja RP poza zakazem określonych partii politycznych nie przewiduje innych regulacji nadzwyczajnych zawartych w niemieckiej UZ, jak zwolnienie sędziego z urzędu z powodu wykroczenia przeciwko podstawowym zasadom ustrojowym czy utratę przez jednostkę siedmiu praw podstawowych, ze względu na nadużycie wolności poglądów do walki przeciwko wolnościowemu demokratycznemu porządkowi.

To, co łączy oba kraje, to wadliwa regulacja istoty stanu nadzwyczajnego. W Niemczech internowanie może być zaledwie czterodniowe, podczas gdy w Polsce poddane jest sądowej kontroli, łącznie z obowiązkowym udziałem obrońcy. Jeśli chodzi o stan klęski żywiołowej, to w Polsce jej przewyższanie złożono głównie na barki obywateli, podczas gdy w Niemczech jest ono sprawą władz i sił mundurowych. Na szczęście ani tam, ani w Polsce nie było okazji do stosowania ustanowionych regulacji. Z doświadczeń innych państw, a nawet przeszłości Polski i Niemiec, można spodziewać się raczej więcej kłopotów z użycia tych cyzelowanych unormowań niż korzyści.

Stany nadzwyczajne *à la française* oraz *à la polonaise*

[w:] „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, Wydawnictwo UMCS, s. 49-62

Stany nadzwyczajne są regulowane w obowiązujących konstytucjach, francuskiej z 1958 r. oraz polskiej z 1997 r. Polska ustawa zasadnicza poświęca temu zagadnieniu odrębny rozdział XI, podczas gdy francuska normuje je w dwóch oddzielnych artykułach, zamieszczonych w różnych rozdziałach. W Konstytucji Polski istnieją, obok wymienionych w rozdziale XI stanów, inne instytucje, takie jak stan wojny, mobilizacja, czas wojny, podczas gdy w Konstytucji Francji, jeśli pominieśmy specjalne regulacje konstytucyjne związane z procesem ustawodawczym, inne stany szczególnego zagrożenia mają jedynie podstawę ustawową.

KONSTYTUCJA REPUBLIKI FRANCUSKIEJ Z 4 PAŹDZIERNIKA 1958 R.¹

ART. 16: DYKTATURA KONSTYTUCYJNA CZY UPRAWNIENIA WYJĄTKOWE?

Dopuszczalny zakres środków z art. 16

Istotą tego przepisu jest określenie działań, które może przedsięwziąć Prezydent Republiki Francuskiej dla zachowania dotychczasowego funkcjonowania państwa po spełnieniu przesłanek w nim określonych. Według art. 16 Konstytucji

¹ W Polsce istnieje wiele tłumaczeń Konstytucji Francji. Każdy z tych przekładów ma zalety i wady. Z wyjątkiem dodania jednego (szóstego) ustępu do art. 16, francuska regulacja stanów nadzwyczajnych przetrwała w niezmienionym brzmieniu od wejścia w życie omawianego aktu z 4 października 1958 r. Jeśli chodzi o art. 16, to korzystałem z przekładu: J. Szymanek, *Konstytucja V Republiki Francuskiej* (Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011) oraz zamieszczonego w zbiorze *Konstytucje państw Unii Europejskiej* (red. W. Staśkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011). Posługiwałem się także włączonym do tego zbioru tłumaczeniem francuskiej Konstytucji, dokonany przez W. Skrzydłę.

mogą to być tylko te, „których wymagają okoliczności”. Innymi słowy, głowa państwa nie może stosować wszelkich możliwych środków, zwłaszcza pozbawionych jakichkolwiek granic, zwanych niekiedy dyktatorskimi (autorytarnymi), lecz jedynie takie, które dostosowane są do okoliczności. Inaczej mówiąc, Prezydent powinien mieć na uwadze warunek o zasadzie proporcjonalności. W najogólniejszym wymiarze oznacza ona wstrzeźliwość co do podejmowanych działań czy przedsięwzięć, zakaz nadmiernej ingerencji, maksymalną rezygnację ze stosowania przemocy, z tzw. rozwiązań siłowych.

Jeśli niebezpieczeństwo pochodzi z zewnątrz kraju, środki mogą polegać na działaniach wojennych, zbrojnych czy mobilizacji wojskowej. Jeśli dojdzie do gwałtownych wystąpień ulicznych, zamieszek, rozruchów wewnętrznych, dostateczne mogą być działania policyjne, brygad antyterrorystycznych albo specjalnych oddziałów utrzymania porządku typu CERES. Jeżeli będziemy mieli do czynienia z nadmierną aktywnością tzw. wicherzycieli czy podżegaczy, może wystarczyć jedynie ich uwięzienie do chwili ustania prowokowanych przez nich rebelii czy powstań. W przypadku użycia broni nie powinno ono polegać na przysłowiowym strzelaniu do „wszystkiego co się rusza”, tylko na stosowaniu pełnej gamy czynności poprzedzających jej wykorzystanie, jak strzały ostrzegawcze, użycie kul gumowych czy w ogóle pocisków o mniejszej sile rażenia (niepowodujących śmierci). Mogą też wystarczyć gazy łzawiące, strumienie wody, pałki gumowe albo po prostu fizyczne wyparcie demonstrantów z nielegalnie zajmowanych przez nich przestrzeni publicznych. Innymi słowy, zranienie człowieka, czy tym bardziej zabicie osoby wyrażającej sprzeciw, powinno być *ultima ratio* w pełnym słowa tego znaczeniu. Na przeciwników przekraczających zwykłe środki działania opozycji nie powinien spadać od razu miecz katowski. Wobec przemocy nie powinna być stosowana przemoc, lecz środki łagodniejsze, zawsze jeśli są one tylko możliwe i wskazane.

O tym, że środki na podstawie art. 16 powinny być stosowane w zgodzie z zasadą proporcjonalności, a nie samowoli czy dowolności, świadczy dodatkowo jego trzeci ustęp. Czytamy w nim, że środki, jakich wymagają okoliczności nadzwyczajne, „powinny być podyktowane wolą zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym, w jak najkrótszym czasie, możliwości wykonywania ich zadań”. Innymi słowy, omawiane posunięcia nie mogą wywoływać w społeczeństwie ran trudnych do naprawienia, powodować powstawania trwałych urazów czy przyczyniać się do odwleczenia możliwości wznowienia przez konstytucyjne władze publiczne swych zadań.

Jedyny do tej pory przypadek stosowania art. 16 Konstytucji przeciwko zbuntowanym generałom w Algierii pokazał, że nie trzeba było podejmować

żadnych szczególnych działań wobec nich. Rebelia proklamowana w nocy z 21 na 22 kwietnia 1961 r. skończyła się już o świcie 26 kwietnia 1961 r. Po aresztowaniu przywódców odbył się ich proces przed tzw. Wysokim Sądem Wojskowym. Został on w maju 1962 r. rozwiązany, po tym jak nie skazał na śmierć gen. R. Salana².

PRZESŁANKI WPROWADZENIA W ŻYCIE ART. 16

Okoliczności, od których spełnienia uzależnia francuska Konstytucja możliwość zarządzenia stosowania art. 16, są zgodne z przesłankami wymaganymi przez dokumenty międzynarodowe dla sytuacji nadzwyczajnych. Według Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych z 1966 r. powinno to być „wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagrażające istnieniu narodu”, a według Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. „wojna lub inne niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu”. Należy podkreślić, że te przesłanki są mniej surowe niż powołane w ustawie zasadniczej Republiki Francuskiej. We Francji zagrożenie musi być „poważne i bezpośrednie”.

Według Paktu ONZ z 1966 r. zagrożone jest istnienie narodu, a według Konwencji rzymskiej z 1950 r. życie narodu. Według art. 16 chroni się cztery konkretniejsze dobra, „instytucje Republiki”, „niepodległość Narodu”, „integralność terytorium” czy „wykonywanie zobowiązań międzynarodowych”. Jakby te uszczegółowienia były niewystarczające, art. 16 dodaje dodatkowy, piąty, warunek – nierozłącznie związany z wymienionymi czterema alternatywnymi okolicznościami – przerwanie prawidłowego funkcjonowania konstytucyjnych władz publicznych. Innymi słowy, nie można skorzystać z art. 16, gdy mamy do czynienia z przyszłym, hipotetycznym czy nie „w realnym czasie”, zagrożeniem dla wymienionych wartości. Oenzetowski Pakt z 1966 r. dopuszcza możliwość proklamowania stanu nadzwyczajnego z wyprzedzeniem, a Konwencja Europejska z 1950 r. za pośrednictwem tzw. marginesu swobody stwarza państwom jeszcze większe możliwości w omawianym zakresie. Poważną zmianę w uwarunkowaniach użycia art. 16 wprowadziła rewizja Konstytucji francuskiej z 23 lipca 2008 r. Jeszcze bardziej ograniczono uznaniowy charakter kompetencji Prezydenta Francji. Ustęp 6 art. 16 – dodany podczas tej największej reformy ustawy zasadniczej Republiki – wprowadził ściślejszą kontrolę warunków wprowadzania w życie przepisu.

² W październiku 1962 r., utworzono w to miejsce Wojskowy Sąd Sprawiedliwości, który przetrwał zaledwie do połowy stycznia 1963 r. Wówczas powołany został tzw. Sąd Bezpieczeństwa Państwa. Został on zniesiony dopiero ustawą z 4 kwietnia 1981 r. Widzimy, że tzw. przepisy wyjątkowe oraz tworzone przez nie przejściowe instytucje mogą długo zachować moc.

Dokonuje go parlament działający w szczególności za pośrednictwem Rady Konstytucyjnej. Nie jest to jeszcze w pełni wykształcona kontrola zewnętrzna decyzji władzy wykonawczej przez organy niezależne. Mimo to świadczy o jej znacznym wzmocnieniu.

Zgodnie z nową regulacją Rada Konstytucyjna bada – po upływie 60 dni obowiązywania uprawnień wyjątkowych – z mocy prawa oraz ogłasza publicznie swoją opinię o wykonywaniu art. 16. Co więcej, od tego momentu może to czynić wielokrotnie, w każdej chwili. Rada Konstytucyjna może dokonać takich badań również wcześniej – po miesiącu obowiązywania uprawnień wyjątkowych. Podstawą tej weryfikacji jest jednak spełnienie warunków określonych w ust. 1 art. 16 Konstytucji, tj. wniesienie wniosku do nie przez Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, Przewodniczącego Senatu, sześćdziesięciu deputowanych lub sześćdziesięciu senatorów.

Wprawdzie unormowanie to nie wprowadza nadzoru nad wykonywaniem art. 16, czyli nie daje Radzie Konstytucyjnej prawa do zakończenia wykonywania uprawnień nadzwyczajnych, ale od 23 lipca 2008 r. sytuacja się nieco zmieniła, ponieważ omawiany organ może publicznie ogłaszać, że nie ma warunków do dalszego obowiązywania uprawnień nadzwyczajnych. Jeśli Rada Konstytucyjna będzie miała znaczący autorytet, to może wpłynąć na uchylenie obowiązywania art. 16. Jeżeli nie, to nadal będziemy mieli do czynienia z dwuznaczną sytuacją co do możliwości parlamentarnej kontroli wykonywania uprawnień wyjątkowych. Według ust. 4 art. 16 po podjęciu przez głowę państwa „środków, jakich wymagają okoliczności”, parlament zbiera się z mocy prawa. Jednocześnie kolejny ustęp stanowi, że Zgromadzenie Narodowe nie może być rozwiązane w okresie korzystania z uprawnień wyjątkowych. Następuje odróżnienie między zebraniem się izb z mocy prawa a sesją zwyczajną. Innymi słowy, parlament w okresie zebrania się z mocy prawa może omawiać różne problemy, ale nie może uchylać ustaw, a zwłaszcza składać wniosku o wotum nieufności. Wówczas wykonywanie kompetencji prawotwórczo-kontrolnych mogłoby pociągnąć za sobą obalenie rządu. Władza wykonawcza w odpowiedzi na taki akt może rozwiązać parlament. Nie może jednak tego uczynić, bo w okresie obowiązywania art. 16 parlament musi być zebrany z mocy prawa³.

³ Komentując przedstawiony sposób rozwiązania tej sprzeczności, J. Chatelain zauważył, że Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego zastosował całkowicie mechaniczną koncepcję równowagi między władzami. Por. Fr. Luchaire i G. Cognac (red.), *La constitution de la republique française*, Economica, Paryż 1987, s. 550.

STAN OBLĘŻENIA

Z perspektywy regulacji konstytucyjnej ta odmiana stanu nadzwyczajnego jest bardziej dowolna i nieokreślona niż opisana w art. 16. Artykuł 36 Konstytucji głosi – w dwóch krótkich zadaniach, bez jakiegokolwiek odesłania do ustawy (ewentualnie, organicznej) – że postanowienie o stanie oblężenia jest podejmowane na posiedzeniu Rady Ministrów oraz że jego przedłużenie powyżej dwunastu dni wymaga zgody parlamentu. Wspomniane normy nie określają, w jakich okolicznościach można zarządzić ten stan oraz jakie środki przysługują podczas jego obowiązywania. Reguluje to tzw. Kodeks Obrony z 2004 r.⁴ Warunkiem wprowadzenia stanu oblężenia jest bezpośrednie zagrożenie wojną lub powstaniem zbrojnym. W zarządzeniu w sprawie tego stanu rząd określa, że będzie obowiązywał w całym kraju lub w jego części.

Kompetencje władz wojskowych nie są znaczne. Ograniczone są do prawa przeszukania mieszkania (o każdej porze), nakazania zmiany miejsca zamieszkania byłym skazanym lub osobom niemającym stałego miejsca pobytu, rekwirowania broni palnej, uniemożliwienia zgromadzeń, a także zakazu wydawania publikacji zagrażających porządkowi publicznemu. Właściwość sądów wojskowych jest wyłączona w stanie oblężenia, ogłoszonym ze względu na powstanie zbrojne. W stanie oblężenia ogłoszonym z powodu wybuchu wojny działalność tych organów jurysdykcyjnych jest dopuszczalna, choć nieco zawężona.

Utrudnione są możliwości kontroli stanu oblężenia. Z uwagi na krótki termin obowiązywania stanu oblężenia – mniej niż dwa tygodnie – mogą się pojawić trudności z uchwaleniem ustawy przez parlament o przedłużeniu stanu oblężenia. Jak zauważono w literaturze, oprócz parlamentu również Rada Konstytucyjna musi mieć czas na rozpatrzenie uchwalonej przez izby ustawy. Organy te będą miały prawdopodobnie trudności ze zmieszczeniem się w ciągu 12 dni. Oznacza to, że przepis o przedłużeniu stanu oblężenia może okazać się martwym przepisem⁵.

STAN OBLĘŻENIA: POWSTANIE, STOSOWANIE, ZANIK

Jak pisze K. Prokop, geneza stanu oblężenia wiąże się z „potrzebą zarzucenia instytucji *loi martiale*, a jednocześnie zachowania możliwości rozszerzenia

⁴ Por. rozporządzenie z mocą ustawy nr 2004-1374 z 20 grudnia 2004 r. Tekst tego aktu wraz z późniejszymi zmianami można zobaczyć na stronie internetowej legifrance.gouv.fr.

⁵ Por. M.-T. Viel, *Podział kompetencji w sprawach wojskowych między parlament, prezydenta, prezydenta Republiki i premiera (Francja)*, „Przegląd Sejmowy”, 1995, nr 1, s. 65.

jurysdykcji sądów wojskowych na ludność cywilną”⁶. Pojawił się on trzy miesiące po wybuchu rewolucji francuskiej w ustawie z 21 października 1789 r. Służył do zwalczania niepokojów i zamieszek w Paryżu. Pociągał za sobą zawieszenie niektórych praw obywatelskich, w szczególności prawa do sądu, swobody słowa i wolności zgromadzeń oraz ustanowienie postępowania doraźnego. Oznaką wprowadzenia stanu oblężenia był czerwony sztandar na ratuszu miejskim.

Już w 1897 r. nastąpiło przekształcenie ściśle militarnego stanu oblężenia w instytucję, której nie musiały towarzyszyć zdarzenia o wojskowym charakterze (np. faktyczne otoczenie niektórych punktów kraju przez wroga), względnie inne, niebezpieczne dla rządzących czy spokoju publicznego. Wystarczyła obawa wystąpienia takich zjawisk nie tylko w określonych miejscach, ale w całym państwie. Prawdziwie polityczny wymiar stanowi oblężenia nadał Napoleon I Bonaparte. Mimo że w dalszym ciągu jego dekret z 24 grudnia 1811 r. wymieniał wśród przesłanek wprowadzenia omawianego stanu wojnę oraz powstanie, dodano do nich stosowanie otwartej przemocy albo przeprowadzenie zgromadzenia publicznego bez zgody władz.

Mimo że doszło do konstytucjonalizacji stanu oblężenia w 1815 r. oraz w 1848 r., prawdziwą jego podstawą, aż do II wojny światowej były dwie ustawy. Pierwsze trwałe zręby prawne stanu oblężenia ustaliła ustawa z 9 sierpnia 1849 r. Gdy ustawy konstytucyjne z 1875 r. pominęły stan oblężenia, zaczęto kwestionować jej podstawę prawną z 1849 r. Nowa ustawa, uchwalona 4 kwietnia 1878 r., nie tylko potwierdziła obowiązywanie poprzedniej, ale rozwinęła ją o nowe aspekty. Odtąd oba akty były podstawą prawną tej instytucji aż do 2004 r. Począwszy od II wojny światowej zaczął się jednak zmierzch omawianego narzędzia.

W latach 40. i 50. ubiegłego wieku na pierwszy plan w regulowaniu sytuacji nadzwyczajnych wysunęło się ustawodawstwo rządowe. Jego pierwszym normatywnym przejawem było uchwalenie 11 lipca 1938 r. przez parlament francuski ustawy o ogólnej organizacji narodu na czas wojny. Akt ten regulował kompleksowo sposób organizacji administracji publicznej, kompetencje w kierowaniu działaniami obronnymi, kwestię mobilizacji, a także zarządzania gospodarką narodową. Jak zauważył J. Stembrowicz, ustawa ta wraz z towarzyszącymi jej aktami prawnymi skonsumowała normy o stanie oblężenia⁷. W 1952 r. nakazano stosować

⁶ K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012, s. 154. Szkoda, że w najnowszym przekładzie francuskiej Konstytucji z 1958 r. tłumacz, który przesadnie pedantycznie podkreśla każde rzekome odstępstwo od oryginału nie zauważył, że w jej art. 36 figuruje *etat de siege*, a nie np. *etat d'exception*. Por. Szymanek, *op. cit.*

⁷ J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 34.

w postępowaniu przed sądami wojskowymi powszechne przepisy procesowe oraz wprowadzono obowiązkowe sprawowanie przewodnictwa przez sędziego zawodowego.

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA USTAW Z 1849 I Z 1878 R.

Według tych regulacji tylko wojna lub zbrojne powstanie mogło być podstawą wprowadzenia stanu oblężenia. O jego wprowadzeniu decydował parlament. Prezydent Republiki mógł – na posiedzeniu Rady Ministrów – zarządzić stan oblężenia jedynie w czasie przerwy międzysesyjnej parlamentu albo po zamknięciu sesji. W takim przypadku izby ustawodawcze powinny zebrać się w ciągu dwóch dni. Stan oblężenia mógł być wprowadzony jedynie na części terytorium Francji oraz mógł być ustanowiony na ściśle określony czas, podany w miesiącach lub tygodniach.

Wprowadzenie stanu oblężenia dawało władzom wojskowym prawo przeszukiwania mieszkań, deportowania byłych skazanych i bezdomnych na obszarze poddanym jego przepisom; rekwirowania broni i amunicji; zakazania publikacji i zebrań mogących przyczynić się do wzniecania niepokojów społecznych. Sądy wojskowe posiadały – zwłaszcza podczas wojny – jurysdykcję wobec osób cywilnych oraz możliwość stosowania postępowań doraźnych. W czasie stosowania stanu oblężenia organy państwa nie były uszczuplone w swych zakresach działania. W szczególności parlament sprawował nadzór nad uprawnieniami nadzwyczajnymi. W związku z tym w każdej chwili mógł znieść stan oblężenia. Sądy powszechne prowadziły normalną działalność orzeczniczą oraz sprawowały kontrolę nad środkami nadzwyczajnymi podejmowanymi podczas obowiązywania stanu oblężenia.

W praktyce większość decyzji podjętych przez władze wykonawcze czy wojskowe była zatwierdzana przez parlament. Często sam parlament udzielał delegacje dla wydawania przez rząd rozporządzeń z mocą ustawy. Były to delegacje szczegółowe, zawierające upoważnienia dla gabinetu w określonych dziedzinach lub w konkretnych sprawach. Część tych aktów została zamieniona na ustawy. Sądy, a zwłaszcza najwyższy organ sądownictwa administracyjnego kraju (Rada Stanu), rozwinęły teorię okoliczności wyjątkowych. Jej istotą było nie tyle zawieszenie obowiązujących przepisów – gdy stały one w sprzeczności z potrzebami chwili (wymogami interesu państwa) – co uzupełnienie przepisów o stanie oblężenia. W chwili obecnej orzecznictwo o okolicznościach wyjątkowych weszło w skład regulacji stanu nadzwyczajnego we Francji.

STAN OBLĘŻENIA I INSTYTUCJE POKREWNE

Po II wojnie światowej, obok stanu oblężenia powstawały, na podstawie ustawowej, różne rodzaje zbliżonych do niego urządzeń. Zapytana o dopuszczalność tego rodzaju reżimów nadzwyczajnych Rada Konstytucyjna zauważyła w wyroku z 25 stycznia 1985 r., że art. 36 nie ma na celu dyskwalifikowania innych stanów wyjątkowych, uchwalonych na podstawie art. 34 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem ustawa reguluje sprawy dotyczące praw obywatelskich i podstawowych gwarancji przyznanym obywatelom w celu realizacji wolności publicznych. W związku z tym potwierdziła obowiązywanie stanu pilności (*l'état d'urgence*)⁸ w Nowej Kaledonii. Stan ten jest cywilną wersją stanu oblężenia. Podczas jego obowiązywania można przenieść uprawnienia władz publicznych na wojskowe. Inne warunki dotyczące jego proklamowania (zarządzeniem Rady Ministrów na 12 dni, z możliwością jego przedłużenia przez parlament) są identyczne jak w stanie oblężenia.

Obok stanu pilności istnieją we Francji inne urządzenia, w szczególności stan ostrzeżenia oraz Operacyjna Obrona Terytorium (DOT). Pierwszy z nich, ustanowiony rozporządzeniem z mocą ustawy z 7 stycznia 1959 r., jest obecnie regulowany przez Kodeks Obrony z 2004 r. Połączony jest on z mobilizacją (powszechną lub częściową). Istota obu instytucji sprowadza się do możliwości dokonywania rekwizycji oraz kontroli, zwłaszcza rozprawdzania surowców, artykułów przemysłowych i zasobów energetycznych. Mobilizację oraz stan ostrzeżenia zarządza Rada Ministrów. DOT – normowany zarządzeniem Rady Ministrów z 1 marca 1973 r. – jest formą obrony wojskowej. W ramach Operacyjnej Obrony Terytorium można, na określonych obszarach, przekazać wojsku jedynie zwykłe uprawnienia policyjne.

Obecnie – jak się podkreśla w nauce francuskiego prawa konstytucyjnego – węzłowym problemem w omawianej dziedzinie jest stworzenie różnych urządzeń stanu wyjątkowego dostosowanych do zróżnicowanych form zagrożeń, na przykład opracowanie specjalnych regulacji do walki z terroryzmem, awariami technicznymi na wielką skalę, klęskami żywiołowymi itp. Mimo że art. 36 jest swego rodzaju punktem wyjścia wszelkich ustawowych reżimów nadzwyczajnych, jest on nieco sztywny, niedostosowany do szybkich środków bezpieczeństwa. Jedną z propozycji zmiany tej instytucji byłoby ustanowienie zwykłego stanu wyjątkowego, obok wzmocnionego stanu wyjątkowego, albo wprowadzenie do Konstytucji nowej redakcji art. 36 głoszącej:

⁸ Co do tego stanu pozwoliłem sobie na odstępstwo od terminologii przyjętej przez K. Prokopa (*op. cit.*, s. 185 n.). Autor ten nazywa go stanem zagrożenia.

Postanowienia o stanie oblężenia i o stanie pilności podejmowane są na posiedzeniu Rady Ministrów. Ich przedłużenie powyżej dwunastu dni wymaga zgody Parlamentu⁹.

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 R.

Trzy stany nadzwyczajne w Konstytucji RP

Artykuł 228 ust. 1 przewiduje, że w Polsce można wprowadzić stan wojenny, stan wyjątkowy, lub klęski żywiołowej. Jeśli dwa pierwsze rodzaje stanów nie są szczególną nowością w prawie państwowym, to trzeci zapewnia naszej ustawie zasadniczej dość oryginalną pozycję w konstytucjonalizmie światowym¹⁰. Stan wojenny może zarządzić – na wniosek Rady Ministrów – Prezydent RP w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium naszego kraju lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Takie sformułowanie budzi zastrzeżenie co do pierwszej przesłanki wprowadzenia tego stanu. Jeśli można wprowadzić ten stan już ze względu na zewnętrzne zagrożenie naszego państwa, to wydaje się logiczne, że w razie napaści zbrojnej taka proklamacja powinna być obowiązkowa. Również trudno sobie wyobrazić odmowę przez Prezydenta RP wprowadzenia stanu, gdy taki obowiązek wynika z umowy międzynarodowej.

Ze stanem wojennym konstytucja łączy jedyny przypadek możliwości wydawania przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy. Według art. 234 Konstytucji, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, to Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5. Podlegają one zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu tego organu przedstawicielskiego. Ich regulacja konstytucyjna jest jednak wadliwa, jeśli nie całkowicie dysfunkcyjna. Według ust. 3 i 4 art. 228 Konstytucji zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa. Będą to głównie, jeśli nie wyłącznie, ustawy o stanie wojennym (z 29 sierpnia 2002 r.) i wyjątkowym

⁹ F. Luchaire zaproponował inną podstawę dla ustawodawcy, przypisując pojęciu „stan oblężenia” (*état de siège*) ogólne znaczenie, obejmujące różne stany nadzwyczajne, zwłaszcza stan pilności, uważany za złagodzoną, cywilną wersję stanu oblężenia. Por. F. Luchaire i G. Cognac (red.), *op. cit.*, s. 784 (przypis 3).

¹⁰ Por. moje wykłady w Międzynarodowej Akademii Prawa Konstytucyjnego w Tunisie, podczas jej XXVIII Sesji między 6 a 18 lipca 2012 r., pod ogólnym tytułem *Droit constitutionnel d'exception et normes de droit international general*. Pisemna wersja wykładów ukaże się wkrótce w roczniku tej prestiżowej instytucji francuskojęzycznej wspólnoty narodów.

(z 21 czerwca 2002 r.) czy o wyrównywaniu strat wyjątkowych (z 22 listopada 2002 r.). Według art. 228 ust. 6 Konstytucji nie mogą one być zmienione w czasie stanu nadzwyczajnego.

Stan wyjątkowy można wprowadzić w naszym kraju z trzech powodów: zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Jeśli o stanie wojennym pierwsza przesłanka ma charakter ocenny, to odnośnie do stanu wyjątkowego wszystkie są tego rodzaju. Identycznie jak stan wojenny, także wyjątkowy wprowadzany jest – na wniosek rządu – wyłącznie przez głowę państwa. W przeciwieństwie do stanu wojennego omawiany stan nie może przekroczyć określonego przedziału czasowego. Może on maksymalnie trwać 5 miesięcy.

Wszelkie pozostałe elementy składowe są takie same w obu stanach. Rozporządzenie o stanie wojennym lub wyjątkowym zatwierdza Sejm niezwłocznie po jego przedstawieniu przez Prezydenta RP. Głowa państwa ma na to zaledwie 48 godzin. Sejm może uchylić rozporządzenie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Największe zastrzeżenie może budzić ustalenie dla obu stanów takiego samego zakresu ograniczeń wolności i praw jednostki. Specyfika każdej instytucji powinna przewidywać inny zestaw chronionych swobód. Na przykład trudno sobie wyobrazić gwarantowanie obywatelom państwa, z którym nasz kraj prowadzi wojnę, prawa petycji¹¹.

Poważnym dysonansem w omawianej regulacji konstytucyjnej jest zawarcie w niej, obok klasycznych instytucji stanu nadzwyczajnego, stanu klęski żywiołowej. Jest on sprzeczny z podawaną niekiedy w nauce definicją stanu nadzwyczajnego, mianowicie że pojęciem tym „obejmuje się instytucje prawa wewnętrznego, polegające na odstąpieniu od konstytucyjnego systemu sprawowania władzy”¹². W przypadku omawianego stanu jest dokładnie na odwrót. Jak stanowi art. 7 ustawy o stanie klęski żywiołowej, organy władzy publicznej „działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji”.

¹¹ Tym bardziej jeśli zbieranie podpisów miałoby na celu przeciwdziałanie działaniom zbrojnym wobec ojczyzny ich sygnatariuszy.

¹² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 967.

INNE RODZAJE STANÓW WYJĄTKOWYCH POZA ROZDZIAŁEM XI KONSTYTUCJI

Poza rozdziałem XI Konstytucji uregulowano takie urządzenia wiążące się z jego problematyką, jak stan wojny (art. 116), powszechna lub częściowa mobilizacja (art. 136), obowiązki Rady Ministrów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego (art. 149 ust. 4 pkt 7). Na drodze ustawodawczej unormowano pojęcie tzw. sytuacji kryzysowej. Mimo że ustawa o stanie wyjątkowym dodaje do przesłanek jego ustanowienia również działania terrorystyczne, nie możemy zapominać o obowiązkach naszego kraju wynikających z prawa międzynarodowego w zwalczaniu tych zjawisk w skali światowej¹³.

Jeśli przychylić się do powszechnie przyjętego określenia stanu wojny jako ukształtowania szczególnej relacji między dwoma (lub więcej) państwami, to jest on równoznaczny, by użyć niepoprawnego politycznie słownictwa, z wypowiedzeniem wojny. Takie wypowiedzenie wojny miało niegdyś jakiś sens. W chwili obecnej odbycie rytuału wypowiedzenia wojny przez Sejm może oznaczać spóźnioną reakcję na agresję albo wtórne proklamowanie rozpoczęcia działań zbrojnych, w przypadku gdy wynika to z umów międzynarodowych. Współczesna praktyka stosunków międzynarodowych dowodzi, że państwa prowadzą zwykle wojny bez ich wypowiedzania¹⁴.

Nasza doktryna podkreśla z uporem godnym lepszej sprawy, że stan wojny nie pociąga za sobą żadnych większych, wewnętrznych konsekwencji prawnych. Jest to pogląd z wielu względów wątpliwy. Po pierwsze, trudno sobie wyobrazić w dzisiejszym globalnym świecie prowadzenie wojny *tout court* bez następstw wewnątrz kraju. Po drugie, powstanie na pewno problem obywateli państw, z którymi prowadzona jest wojna, nie mówiąc o innych mieszkańcach kraju różnorodnie związanych z krajem pozostającym w konflikcie zbrojnym. Ich wolności i prawa

¹³ Nasza doktryna konstytucyjna zachowuje dużą powściągliwość wobec terroryzmu międzynarodowego. Brak jest w polskim porządku prawnym aktów specjalnie poświęconych temu zagadnieniu. Powoływanie się w tej dziedzinie na Kartę ONZ oraz ustalenia Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) są niewystarczające. W wielu krajach wobec zakazania przez prawo międzynarodowe prowadzenia wojny, walka z terroryzmem staje się nową przesłanką wojny sprawiedliwej.

¹⁴ Celują w tej dziedzinie zwłaszcza USA. W chwili obecnej Stany Zjednoczone – będąc militarnie zaangażowane w kilku krajach świata – żadnemu z nich oficjalnie nie wypowiedziały wojny. Podobna praktyka stosowana jest we Francji. Izby ustawodawcze tego kraju przegłosowały w 1939 r. jedynie wydatki wojskowe na cele wojenne. Wyciągając wnioski z tego precedensu, ustrojodawca francuski dodał w 2008 r. do krótkiego jednozdaniowego art. 35 Konstytucji trzy ustępy „o podjęciu interwencji poza granicami Francji”. Nie trzeba podkreślać, że one także nie przewidują żadnej uprzedniej deklaracji parlamentu w tej sprawie. Por. pesymistyczną ocenę tej nowości konstytucyjnej w: S.-L. Formery, *La Constitution commentée. Article par article*, Hachette Livre 2010, s. 80.

będą naruszone, na przykład swoboda poruszania się, komunikacji, wolności słowa itp. Po trzecie, wprowadzenie przez naszą konstytucję rozróżnienia między stanem wojny a czasem wojny stworzyło dodatkowe niejasności w badanym zakresie¹⁵.

Inne zastrzeżenia wywołuje utożsamienie przesłanek ogłoszenia stanu wojny oraz stanu wojennego. Stan wojny można wprowadzić z dwóch powodów: zbrojnej napaści na terytorium RP albo gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W przypadku ogłoszenia stanu wojennego art. 229 Konstytucji dodaje trzecią przesłankę: zewnętrzne zagrożenie państwa, co wynika z tego, że zarządzenie stanu wojennego może poprzedzić proklamowanie stanu wojny, ale nigdy na odwrót. Innymi słowy, możliwe jest rozpoczęcie przez Polskę wojny prewencyjnej, mimo zakazu jej prowadzenia przez prawo międzynarodowe, dzięki konstrukcji stanu wojny.

Jeszcze trudniejszym zagadnieniem omawianej problematyki jest tzw. powszechna lub częściowa mobilizacja. Jeśli by trzymać się słownikowego znaczenia omawianego słowa, to oznacza ono powołanie rezerwistów do czynnej służby wojskowej w wypadku zagrożenia państwa. Zlikwidowanie powszechnego poboru do wojska oraz postępująca, jeśli już całkowicie niezakończona profesjonalizacja naszej armii stawia pod znakiem zapytania dalszą rację bytu powoływania byłych żołnierzy do czynnej służby wojskowej w Polsce *Anno Domini* 2013. Jeśli natomiast rozumiemy przez mobilizację przejście sił zbrojnych ze stanu pokojowego w stan wojenny, to trudno nie zapytać, czy takie działanie nie jest sprzeczne z wymogiem stanu stałej gotowości bojowej, charakteryzującym armię zawodową.

Duży rozdział w badanej dziedzinie istnieje między art. 146 ust. 4 pkt 7 a postanowieniami rozdziału XI. Przepis ten ustanawia Radę Ministrów głównym organem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Rozdział XI wyznacza natomiast centralną rolę parlamentowi oraz Prezydentowi Republiki. Władza wykonawcza – z wyjątkiem stanu klęski żywiołowej – jest zaledwie organem wnioskującym w omawianej sferze¹⁶. Wszelkie inne czynności podejmowane w ramach badanych stanów określa bądź zatwierdza Sejm. Głowa państwa jest natomiast organem, który przesądza o ich wprowadzeniu. Co więcej, wprowadzenie stanu wojny – regulowane też poza omawianym rozdziałem – nie wymaga współpodpisu premiera.

¹⁵ Zgodnie z Konstytucją RP na czas wojny mianuje się Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych oraz można ustanowić sądy wyjątkowe i tryb doraźny. Według L. Garlickiego skutkiem podstawowym stanu wojny, „choć formalnie rzecz biorąc – nie automatycznym”, będzie wprowadzenie stanu wojennego. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber 2012, s. 415 *passim*.

¹⁶ Mimo że Rada Ministrów może samodzielnie wprowadzić wspomniany stan. Jednak o jego ewentualnym przedłużeniu rozstrzyga Sejm.

Polskie regulacje nie uwzględniają nowych zjawisk związanych z walką z terroryzmem. Ciężar gatunkowy międzynarodowych regulacji w tej dziedzinie pokazuje nieadekwatność polskiej regulacji stanów nadzwyczajnych. Skandal związany ze stosowaniem tortur na terenie Polski wobec późniejszych więźniów amerykańskiej bazy w Guantanamo kładzie się cieniem nad dziewiętnastowieczną koncepcją, która legła u podstaw omawianej regulacji. Jednomyślny sprzeciw polskiej klasy politycznej wobec zarzutów o współudział naszego kraju w tej sesji tortur pokazuje jedynie drogę, jaką należy przebyć, aby stworzyć nowoczesną, spójną regulację stanów nadzwyczajnych.

WNIOSKI

Polskie przepisy o stanach nadzwyczajnych są młodsze od francuskich postanowień w tym zakresie o blisko czterdzieści lat. Można by oczekiwać, że nasze unormowanie z 1997 r. będzie błyszczeć na tle francuskiej regulacji z 1958 r. Stało się na odwrót. Obie regulacje są niewolnikami swych przeszłości konstytucyjnych. Powoduje to, że obecnie zarówno art. 16, jak i 36 Konstytucji francuskiej mają niewielkie znaczenie. Pierwszy wymieniony przepis stał się nawet przedmiotem modyfikacji podczas największej rewizji tego aktu w 2008 r. Artykuł 36 o stanie oblężenia jest stałym składnikiem projektów reform francuskiej ustawy zasadniczej.

Polska, do wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., nie ma doświadczeń w stosowaniu stanów nadzwyczajnych. Gdy się pojawiły przesłanki ich wprowadzenia – w związku z klęskami żywiołowymi, które nawiedziły nasz kraj po 1997 r. – nie zostały one przywołane. Z uwagi na wskazane wady rodzimej regulacji stanów nadzwyczajnych spowodują one więcej kłopotów niż pożytku. Ich unormowanie wymaga reformy. Rozporządzenia z mocą ustawy, przewidziane na okres stanu wojny, z uwagi na pokrętną regulację konstytucyjną nie zostaną nigdy wydane, chyba że z jej naruszeniem. Dostrzeżone przez doktrynę wady naszych instytucji nadzwyczajnych są nie do przecenienia. Wystarczy tutaj wspomnieć o niejasnym odróżnieniu między stanem wojny a wojennym. W dużym stopniu zatarte są odmienności, zwłaszcza co do skutków prawnych, między stanem wojennym a wyjątkowym. Niejasny jest stosunek między stanem wyjątkowym a sytuacją kryzysową. Przy zachowaniu w Konstytucji RP trzeciego stanu nadzwyczajnego można się zastanawiać, czy nie lepsze byłoby zastąpienie jego przez instrument bardziej pasujący do dwóch pozostałych, jak stan załamania gospodarczego (finansowego) państwa.

Zdemonizowanie we francuskiej i w obcej doktrynie art. 16 Konstytucji Francji nie znalazło potwierdzenia w praktyce. Poza jednym przypadkiem zastosowania tego artykułu żaden Prezydent Francji nie zdecydował się na posłużenie się tym przepisem w ciągu niemal jego ponadpółwiecznego obowiązywania. Zresztą jego niewiele ponadpięciomiesięczne stosowanie we Francji w 1961 r. nie przypominało krwawych dyktatur rzymskich ze starożytności czy korzystania z nieograniczonych pełnomocnictw władczych. Artykuł 36 o stanie oblężenia nie był nigdy użyty w okresie V Republiki. Zamiast niego stosowano ustawową instytucję stanu pilności. W praktyce zastąpiła ona stan oblężenia oraz art. 16.

Biorąc pod uwagę podkreślone w opracowaniu niedoskonałości naszej regulacji konstytucyjnej, już teraz możemy przewidzieć kłopoty, jakie wyłonią się przy jej wdrażaniu w życie. Wystarczy zauważyć daleko posuniętą formalizację konstytucyjną omawianych stanów. Kontrole, zatwierdzenia parlamentarne oraz szeroko zakreślona ingerencja władzy sądowniczej doprowadzi do utraty przez stany nadzwyczajne skuteczności albo do wyjścia – przez organy je stosujące – poza ramy tak subtelnie skrojonej praworządności.

Celem tego opracowania nie jest przedstawianie propozycji de *constitutione ferenda* dla Polski czy tym bardziej dla Francji. Obserwując jednak współczesne tendencje występujące w tej sferze, należy się zastanowić, czy omawiane instytucje są w ogóle potrzebne. Nadzwyczajne sytuacje wymagają nadzwyczajnych decyzji. Z uwagi na tę ich cechę nigdy nie dadzą się one przewidzieć i uregulować. Tak uczy historia. Skrupulatne normowanie tych stanów, tak jakby nic się nie stało, graniczy ze śmiesznością. Generał Ch. de Gaulle, zapytany kiedyś o możliwość nadużycia art. 16, wypowiedział znamienne słowa: „99 na 100 razy – człowiek, który stanie na czele państwa, w niewielkim stopniu będzie skłonny podjąć inicjatywę tego rodzaju; trzeba żeby Konstytucja zmuszała go do tego”.

Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji

[w:] „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 217-230

Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie amerykańskiej regulacji tego, co nasza ustawa zasadnicza nazywa ogólnie stanami nadzwyczajnymi. Dzięki temu zabiegowi pokażę różnice i podobieństwa między amerykańskim (I) a polskim (II) podejściem do nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających odejście od normalnych mechanizmów i sposobów funkcjonowania państwa i prawa.

Chociaż wydaje się to nieprawdopodobne, ale ani w pierwotnej wersji Konstytucji Stanów Zjednoczonych, ani w którejś z dodanych do niej 27 poprawek nie używa się terminu „stan nadzwyczajny”. Nie oznacza to jednak, że w kraju tym nie są znane okoliczności obejmowane takim pojęciem prawnym.

Jeśli chodzi o przekład Konstytucji USA, to oparłem się na jej wiernym tłumaczeniu autorstwa Andrzeja Pułło, opublikowanym w 2002 r. przez Wydawnictwo Sejmowe. W jednym tylko przypadku pozwoliłem sobie na odstępienie od Jego tekstu. W art. 1 § 9 ust. 3 mowa jest o tzw. przywileju *Habeas Corpus*. Jest to termin łaciński, który dla przeciętnego Amerykanina nie jest zrozumiały. To tak jakby w art. 41 pkt 2 zdaniu 1 Konstytucji RP wpisać *Neminem Captivabimus*, zamiast wysłowionej tam po polsku normy. „Odłączinniając” ten fragment amerykańskiej Konstytucji z 1789 r., skorzystałem z jej nowoczesnej wersji, proponowanej przez Michała Hollera¹. Mam nadzieję, że Jubilat wybaczy mi tę niewierność.

¹ Jest on niestrudżonym propagatorem amerykańskiej ustawy zasadniczej, zwanym popularnie w USA Mr. Constitution. M. Holler, *The Constitution Made Easy. A Tea Partier's Guide*, Sterling Publishing Co., Inc. 2012, s. 52. Można go też odwiedzić na stronie internetowej: <http://www.TheConstitutionMadeEasy.com>.

I. Zawieszenie *habeas corpus*, czyli internowanie

To łacińskie wyrażenie po raz pierwszy pojawiło się w Wielkiej Karcie Wolności. Był to zbiór żądań zbuntowanych baronów, podpisany 15 czerwca 1215 r. przez angielskiego króla Jana. Według najśłynniejszego fragmentu dokumentu „żaden wolny człowiek nie zostanie zatrzymany lub uwięziony, ani wyzuty z jego własności lub wolności, lub swobodnych obyczajów, ani wyjęty spod prawa lub wygnany, [...] bez prawowitego wyroku równych mu lub bez podstawy w prawie krajowym”. Ten fragment Karty, po jego odpowiednim skróceniu i przeredagowaniu, wpisano do art. I sekcji 9 ustępu 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych².

Według tej normy „prawo jakiegokolwiek osoby pozbawionej wolności do rozpatrzenia przez bezstronnego sędziego nie będzie zawieszane, chyba że wymagać tego będzie bezpieczeństwo publiczne w przypadku rebelii lub najazdu”. W przypisie do tego postanowienia Andrzej Pułło dodaje, że łaciński termin wykorzystany w konstytucji (*habeas corpus*) oznacza zakaz więzienia bez decyzji sądu. Po raz pierwszy w historii USA użytek z tego artykułu konstytucji uczynił prezydent tego kraju Abraham Lincoln. Mimo że Kongres nie zawiesił prawa do sądu internowanym ze względu na „bezpieczeństwo publiczne w przypadku rebelii lub najazdu” – szesnasta z kolei głowa państwa USA – opierając się na art. II sekcji 3 konstytucji głoszącej, że prezydent „będzie dbał o to, aby ustawy były wiernie wykonywane”, przyznała sobie uprawnienie do uniemożliwienia uwięzionym na podstawie zarządzenia władzy wykonawczej wystąpienia do sądu z prośbą o uwolnienie. Oprócz tego, A. Lincoln uzasadniał swoją odmowną decyzję fragmentem swej konstytucyjnej przysięgi, złożonej przed objęciem urzędu. Według jej rotacji zawartej w art. II sekcji 1 ostatniego ustępu Najwyższej Ustawy Kraju prezydent przyrzeka, że będzie „ze wszystkich sił strzegł, ochraniał i bronił Konstytucji Stanów Zjednoczonych”.

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, orzekając w 1861 r. w sprawie *Ex parte Merryman*, uznał, że decyzja Prezydenta A. Lincolna pozbawiająca osoby zatrzymane jedynie na podstawie podejrzenia prawa do odwołania się do sądu jest niezgodna z Konstytucją. Prezydent Lincoln nie zastosował się do tego wyroku. Niekonstytucyjność jego działań uzdrowił dopiero Kongres, gdy w 1863 r. wyraził zgodę na wyłączenie sądowej kontroli nad internowaniem osób podejrzanych o popieranie konfederatów (zwolenników niewolnictwa). W historii USA

² Por. ciekawe uwagi na temat losów omawianej Karty w *Podstawy Ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, przekł. S. Kubas, wstęp P. Sarnecki, Wyd. Sejmowe 2010, s. 47. Zbiór ten zamieszcza właściwie jedynie tzw. Potwierdzenie Kart z 1297 r.

do wyłączenia sądowej kontroli legalności pozbawienia wolności doszło jeszcze trzy razy³.

Nową kartę w zmaganiach o przestrzeganie omawianego postanowienia Konstytucji Stanów Zjednoczonych otworzyło wprowadzenie środków bezpieczeństwa po ataku 11 września 2001 r. na bliźniacze wieżowce w Nowym Jorku. Jednostronnej decyzji prezydenta o internowaniu tzw. wrogich bojowników⁴ nie potwierdził Kongres USA. Przeciwko prawu władzy wykonawczej do zamykania dostępu do sądu więzionym, zwłaszcza w amerykańskiej bazie wojskowej Guantanamo, znajdującej się na terytorium Kuby, zdecydowanie wypowiedział się w 2008 r. Sąd Najwyższy USA. Orzekając w sprawie *Boumediene v. Bush* większość (5 z 9 sędziów) stwierdziła, że prawo do postawienia przed sądem osoby pozbawionej wolności może być jedynie zawieszone w razie rebelii lub inwazji, gdy wymaga tego bezpieczeństwo publiczne oraz że prawo to nie zostało formalnie zawieszone, a więc uchwalona w 2006 r. przez Kongres ustawa o Wojskowych Komisjach do rozpatrzenia skarg domniemyanych terrorystów cudzoziemskich nie jest zgodna z Konstytucją⁵. W związku z tym więzieni na terenie bazy „wrodzy bojownicy” mają prawo, jak każdy obywatel USA, do sądowego badania legalności pozbawienia wolności. Podobnie jak za czasów A. Lincolna, prezydenci G. Bush (który zniósł omawiany przywilej) oraz B. Obama (który podtrzymuje tę decyzję), nie licząc się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, przetrzymują nadal wrogich bojowników w wojskowej bazie na Kubie.

1. Interwencja Unii (federalna)

Według sekcji 4 art. IV „Stany Zjednoczone będą gwarantować każdemu stanowi w tej Unii republikańską formę rządu i zapewnią obronę w przypadku najazdu, a na wezwanie legislatury lub władzy wykonawczej (jeżeli legislatura nie będzie się mogła zebrać) także w przypadku rozruchów wewnętrznych”. Przepis ten zwany klauzulą gwarancyjną ma przede wszystkim zachować republikańskość

³ W 1871 r. w Północnej Karolinie przeciw Ku Klux Klanowi, w 1905 r. na Filipinach w celu stłumienia lokalnych wystąpień zbrojnych oraz na Hawajach podczas II wojny światowej (wobec osób pochodzenia japońskiego). Współcześnie obowiązuje od 11 września 2001 r. czwarte zawieszenie *ne minem captivabimus*, intensyfikujące walkę z globalnym terroryzmem.

⁴ Zwrot ten – nieznanym międzynarodowemu prawu humanitarnemu – obecny jest w amerykańskim systemie prawnym co najmniej od II wojny światowej. Por. H. Tigroudja, *Global war on terrorism, due process of law et office du juge constitutionnel americain*, [w:] L. Hennebel i A. Van Waeyenberge (eds.), *Exceptionnalisme americain et droits de l'homme*, Dalloz 2009, s. 203.

⁵ Sprawa więzionych w bazie Guantanamo cudzoziemskich przeciwników USA jest bardziej złożona z powodu powołania przez Kongres tzw. wojskowych komisji (CSRT). Ustawa o ich utworzeniu sankcjonowała niejako wyłączenie tych osób spod jurysdykcji sądów powszechnych, bez proklamowania stanu buntu czy napaści z zewnątrz zagrażający bezpieczeństwu publicznemu.

w poszczególnych stanach, zwalczać rozruchy wewnętrzne oraz odpierać zewnętrzne napaści na którykolwiek z nich.

Jeśli dwie ostatnie przesłanki nie budzą większych trudności w ich rozumieniu, to pierwsza nastrocza najwięcej kłopotów interpretacyjnych. Sąd Najwyższy USA nie był zbyt pomocny w wyjaśnieniu zwrotu „republikańska forma rządu”. Uznał on bowiem w wyroku *Luther v. Borden* z 1849 r. sprawę stosowania tej klauzuli za kwestię polityczną władzy ustawodawczej, a nie za sprawę do rozstrzygnięcia przez władzę sądowniczą. Innymi słowy, obywatele stanu uważający, że ich rząd stanowy przestał być republikańskim, powinni zwrócić się o pomoc do Kongresu, a nie do sądownictwa. Mimo że podczas uchwalania tej klauzuli w latach 1787-1788 wyrażano różne poglądy, istniała zgoda co do trzech cech republikańskiej formy rządu.

Republikańskość oznacza rządy ludu, głosowanie ludowe, rząd większości, nawet jeśli w niektórych przypadkach mielibyśmy do czynienia jedynie ze względną większością głosów⁶. Obywatele mogą sprawować władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem obieralnych przedstawicieli. Bezpośrednie rządzenie oznacza zwłaszcza dopuszczalność różnych form referendum. Republikańska forma rządu nie jest do pogodzenia z tzw. czystą demokracją bezpośrednią. W tym przypadku sam lud podejmowałby decyzje ustawodawcze, wykonawcze i sądowe. Nie istniełby urzędnicy państwowi, posłowie czy sędziowie.

Republikańska forma rządu byłaby nie do pogodzenia z wszelkimi monarchicznymi sposobami sprawowania władzy państwowej, jak również z powołaniem czy odtworzeniem dziedzicznej arystokracji. Nie dziwi więc, że propozycja Aleksandra Hamiltona o powołaniu dożywotniego prezydenta nie spotkała się z żadnym odzewem podczas obrad konwencji konstytucyjnej⁷. Również nie do pogodzenia z republikańską formą rządu byłyby wszelkie odstępstwa od panowania prawa, czyli np. od takich zasad, jak należyte postępowanie prawne, *lex retro non agit*, ochrona praw słusznie nabytych, zakaz skazania osoby inaczej niż przez bezstronny sąd itp.

2. Pospolite ruszenie miast stałych sił zbrojnych

Konstytucja Stanów Zjednoczonych nie przewiduje istnienia stałej armii. Według II Poprawki „dobrze zorganizowana milicja jest niezbędna dla bezpieczeństwa wolnego państwa, a prawo ludzi do posiadania i noszenia broni nie może być

⁶ Por. A. R. Amar, *America's Constitution. A Biography*, Random House Trade Paperback, 2006, s. 276-281. Przedstawienie uzasadnień doktrynalnych dla amerykańskiej wersji republikanizmu zawiera bogata w treść monografia R.L. Leite Pinto, *O „Movimento Maquiavelico” na teoria constitucional norte-americana. Republicanismo, Historia, Teoria Política e Constituição*, Universidade Lusitana Editora 2010.

⁷ Por. argumenty na rzecz i przeciw dożywotniej prezydenturze w początkach USA, A. R. Amar, *America's...*, s. 144-148.

ograniczone”. Oznacza to, że w USA jedynym dopuszczalnym sposobem organizacji wojskowej społeczeństwa jest pospolite ruszenie. Mimo to Konstytucja zna pojęcie armii, marynarki wojennej, sił zbrojnych lądowych i morskich, naczelnego wodza, żołnierza, a nawet urzędu wojskowego. Tego rodzaju urzędowne czy organy nie uzyskały w żadnym przypadku charakteru stałego czy wiecznego. Czytając teksty, które poprzedziły Konstytucję z 1787 r. – zwłaszcza Deklarację Niepodległości oraz Artykuły Konfederacji – można dojść do wniosku, że zagadnienia wojskowe były uważane za zło konieczne, któremu w żadnym przypadku nie można nadać statusu trwałości.

W pierwszym z wymienionych dokumentów – uważanym przez niektórych za jedyną i prawdziwą konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej⁸ – jest wielce wymowny fragment, gdzie tzw. Ojcowie Założyciele podkreślają, że Król Wielkiej Brytanii utrzymywał wśród nas, w czasach pokoju, bez zgody naszej władzy ustawodawczej „stałą armię”. Z drugiej strony oskarżyli go, że uczynił wojsko „niezależnym od władzy cywilnej i ważniejszym od niej”.

W Artykułach Konfederacji⁹ czytamy natomiast, że „żaden okręt wojenny nie będzie utrzymywany w czasie pokoju przez żaden stan [...], ani też nie będzie utrzymywany przez żaden stan w czasie pokoju żaden oddział zbrojny, z wyjątkiem jedynie takiej liczby sił zbrojnych, jaką Stany Zjednoczone zebrane w Kongresie uznają za niezbędne do rozmieszczenia w fortach koniecznych dla obrony takiego stanu”. Jednak każdy stan zawsze będzie utrzymywał „dobrze uregulowaną i dyscyplinowaną milicję, dostatecznie uzbrojoną i odzianą, jako też zgromadzi i w ciągłej gotowości do użytku utrzyma w składach publicznych dostateczną liczbę dział i namiotów, jak również odpowiednią liczbę broni, amunicji i rynsztunku”. Z drugiej strony wspomniany dokument podkreślił, że żaden stan „nie wda się w jakąkolwiek wojnę bez zgody Stanów Zjednoczonych zebranych w Kongresie, jeśli taki stan nie padnie prawdziwą ofiarą najazdu wroga” oraz ponadto, że „żaden też stan nie będzie udzielał patentów statkom albo okrętom wojennym ani nie będzie wystawiał listów kaperskich, chyba że uprzednio nastąpiło wypowiedzenie wojny”.

⁸ Por. D. W. Kmiec, S. B. Presser, J. C. Eastman, R. B. Marcin, *The History, Philosophy, and Structure of the American Constitution*, LexisNexis 2004, s. 93-103. Według autorów tej monografii konstytucja USA byłaby zaledwie surogatem Deklaracji Niepodległości.

⁹ Na temat charakteru prawnego tego dokumentu pozwolę sobie przytoczyć słowa Jubilata. „Bywa, że Artykuły Konfederacji nazywa się pierwszą konstytucją Stanów Zjednoczonych. W rzeczywistości nie były pierwszą, ponieważ każdy ze stanów miał swoją własną konstytucję; nie były też konstytucją, bo Unia nie była państwem, a jedynie ich związkiem pozbawionym własnych organów władzy wykonawczej i sądowej”. Por. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, przekł. i wstęp Andrzej Pułło, Wyd. Sejmowe 2002, s. 6.

Obowiązująca Konstytucja USA nie wyklucza jednak możliwości istnienia armii. Może ona funkcjonować jedynie tymczasowo. Według art. 1 par. 8 ust. 12 Konstytucji fundusze przeznaczone na wystawienie i utrzymanie armii nigdy nie mogą być przekazywane dłużej niż przez dwa lata. Takie sformułowanie uważa się za zakaz istnienia stałych sił zbrojnych¹⁰.

3. Inne postanowienia Konstytucji

W Konstytucji USA znajdują się jeszcze cztery wzmianki odnoszące się pośrednio do badanej problematyki. W III Poprawce do Konstytucji napisano, że „żaden żołnierz nie będzie w czasie pokoju kwaterowany w jakimkolwiek domu bez zgody jego właściciela, a w czasie wojny, tylko w sposób określony ustawą”. Ten dziwny – patrząc z dzisiejszej perspektywy – przepis Konstytucji ma u swych podstaw przesłankę braku stałej armii, nieistnienie baz wojskowych, systemu obowiązkowej służby wojskowej. Dlatego prowadzące w XVIII w. działania represyjne wojska brytyjskich kolonizatorów chętnie posługiwały się domostwami mieszkańców Północnej Ameryki w celu lokowania w nich członków swoich sił zbrojnych.

Mając w pamięci przykre doświadczenie z tymczasowymi pomieszczeniami dla wojsk okupacyjnych, rozciągnięto ten zakaz na ewentualnych własnych żołnierzy oraz na okres działań zbrojnych. Przede wszystkim, „nowi mundurowi” powinni być członkami pospolitego ruszenia, o którym mówi się niezmiennie w Konstytucji, a nie powołanymi w drodze poboru, zatrudnienia lub w inny sposób „państwowymi wojownikami”, o których milczy wspomniany akt prawny. W każdym razie, do chwili obecnej Kongres Stanów Zjednoczonych nie wydał ustawy upoważniającej do przydzielania kwater żołnierzom w czasie wojny.

Poprawka V (zdanie 1), głosząca, że „nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zbrodnię główną lub inne hańbiące przestępstwo bez postawienia w stan oskarżenia przez wielką ławę przysięgłych, z wyjątkiem spraw zaistniałych w lądowych i morskich siłach zbrojnych lub w milicji w czasie jej faktycznej służby w czasie wojny lub w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego”, zezwala niedwuznacznie na stosowanie kary śmierci we wskazanych okolicznościach i w stosunku do wymienionej tam kategorii osób. Odebranie oskarżonym przed sądami wojskowymi (wojennymi) przywileju Wielkiej Ławy Przysięgłych oznacza również

¹⁰ Por. L.R. Monk, *The Words We Live By. Your Annotated Guide to the Constitution*, Stonesong Press Book 2003, s. 151 *passim*.

pozbawienie ich gwarancji procesowych, wymienionych w tej poprawce¹¹. Innymi słowy, proces przed organami wojskowymi może podlegać swoistym regułom, sprzecznym z zasadami stosowanymi w sądownictwie powszechnym.

Jeśli te wyłączenia i wyjątki nie budziły nigdy wątpliwości, to zakres konstytucyjnej ochrony udzielanej odpowiadającym przed sądem wojskowym (wojennym) był przedmiotem zainteresowania zwykłego (cywilnego) wymiaru sprawiedliwości. Początkowo kontrola sądowa nad orzecznictwem wojskowym (wojennym) była bardzo ograniczona. W sprawie *Johnson v. Eisentrager*, Sąd Najwyższy USA zawyrokował w 1950 r., że niemieccy obywatele przebywający w więzieniach amerykańskiej armii po ich skazaniu przez komisje wojskowe z uwagi na naruszenie prawa wojennego nie mają prawa do ustalenia legalności pozbawienia ich wolności. Pomimo to Wojskowy Kodeks Procesowy (*Uniform Code of Military Justice*) przyznawał wojskowym większość gwarancji konstytucyjnych, wynikających z klauzuli należytego postępowania prawnego.

Nowe podejście do środków odwoławczych od orzeczeń sądów wojskowych (wojennych) otworzyła rozstrzygnięta w 1953 r. przez Sąd Najwyższy USA sprawa *Burns v. Wilson*. Według zwierzchniej instancji amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości sądy wojskowe (wojenne) mają takie same obowiązki, jak sądy powszechne w zakresie ochrony jednostki przeciw naruszeniu jej konstytucyjnych praw. Nowsze orzeczenia Sądu Najwyższego – jak w sprawie *Rasul v. Bush* przyznało federalnym instancjom sądowym prawo do rozpatrzenia skarg cudzoziemców trzymanyh bazie Guantanamo czy w sprawie *Hamdi v. Rumsfeld*, gdzie organ ten nakazał amerykańskiemu rządowi udzielenia swym obywatelom prawa do kwestionowania faktów, będących przesłankami traktowania ich jako „wrogich bojowników” – przyczyniają się do coraz większego odejścia od przepisu konstytucyjnego gwarantującego niezawisłość i odrębność jurysdykcjom wojskowym.

Pozostałe dwa postanowienia z XIV Poprawki są logicznymi konsekwencjami przyjętych w omawianym zakresie regulacji konstytucyjnych. Według trzeciej sekcji wymienionego uzupełnienia Konstytucji „nie może być Senatorenem lub Reprezentantem w Kongresie, elektorem Prezydenta lub Wiceprezydenta, ani też zajmować żadnego urzędu, cywilnego lub wojskowego, w służbie Stanów Zjednoczonych lub jakiegokolwiek stanu, kto składając wcześniej przysięgę wierności Konstytucji Stanów Zjednoczonych jako członek Kongresu, funkcjonariusz Stanów

¹¹ Podczas ratyfikowania Karty Praw przez ciało ustawodawcze Wirginii, P. Henry powiedział, że brak takiego aktu pozwalałby na nakładanie na członków pospolitego ruszenia „najbardziej okrutnych i haniebnych kar”, dając do zrozumienia, że może być to sposobem, aby ustanowić stałą armię narodową. Por. G.D. Henderson, *Courts-Martial and the Constitution. The Original Understanding*, „Harvard Law Review” 1957, nr 71 (293).

Zjednoczonych, członek legislatury stanowej lub jako funkcjonariusz stanowej władzy wykonawczej i sądowej, brał udział w insurekcji lub rebelii przeciwko nim, albo też udzielał pomocy lub poparcia ich wrogom”¹². Według natomiast czwartej sekcji XIV Poprawki nie można kwestionować ważności powstałego zgodnie z prawem zadłużenia Stanów Zjednoczonych, włączając w to długi zaciągnięte na wypłatę rent i nagród „za służbę przy poskramianiu insurekcji i rebelii”. Poza tym „ani Stany Zjednoczone, ani poszczególne stany, nie będą przejmować i spłacać długów lub zobowiązań zaciągniętych w celu wsparcia insurekcji lub rebelii [...]. Wszystkie tego rodzaju długi, zobowiązania i roszczenia będą uznawane za bezprawne i nieważne”.

II. Obfitość stanów nadzwyczajnych w Konstytucji RP

Polska regulacja stanów nadzwyczajnych w obowiązującej Konstytucji zawarta jest w jednym – specjalnie wyodrębnionym – jedenastym jej rozdziale. Na pierwszy rzut oka, wydaje się ona być kompletna. Wyróżnia się tam trzy rodzaje stanów: wojenny, wyjątkowy i klęski żywiołowej. Obejmują one zagrożenia dla normalnego funkcjonowania społeczeństwa i państwa ze strony czynników zewnętrznych i wewnętrznych, w tym takich które mają przyrodniczy charakter. Mimo próby skupienia całości przepisów na ten temat w jednym rozdziale Konstytucji, wiele unormowań dotyczących stanów nadzwyczajnych znalazło się gdzie indziej.

Najważniejszy jest stan wojny. Może go zarządzić Sejm albo Prezydent RP. Według art. 116 Konstytucji wprowadza go Sejm albo Prezydent RP jedynie jako odpowiedź na zbrojną napaść na nasz kraj albo gdy obowiązek wspólnej obrony przeciwko agresji wynika z umowy międzynarodowej. Konstytucja nie uściśla bliżej skutków tej proklamacji ani czasu jej obowiązywania. Według najbardziej rozpowszechnionej definicji, stan wojny to zmiana przez Sejm – stosownie do przesłanek jego wprowadzenia – stosunków zagranicznych naszego państwa¹³. Stan wojny nie musi się łączyć ze stanem wojennym ani też z tzw. czasem wojny¹⁴.

¹² Mimo to Kongres może większością dwóch trzecich w każdej Izbie uchylić tę niezdolność.

¹³ Współcześnie państwa nie wypowiedają sobie wojny oraz nie wprowadzają stanu wojny. Zamiast nich występują zbrojne starcia międzynarodowe w celu zwalczania „wrogów ludzkości”. Ich najczęstszymi przejawami są: użycie sił zbrojnych poza granicami kraju, udział w misjach pokojowych ONZ, wojny domowe „z pomocą zewnętrzną”, humanitarne, pod egidą NATO itp. Por. odnośnie do USA, K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego 1995.

¹⁴ Konstytucja posługuje się w dwóch przypadkach pojęciem „na czas wojny”. Artykuł 134 ust. 4 mówi o mianowaniu na ten okres Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, a art. 175 ust. 2 o możliwości ustanowienia sądów wyjątkowych i trybu doraźnego.

Istnienie obok stanu wojennego dwóch dodatkowych instytucji prawnych nie jest przykładem dobrej regulacji. Nie można zapominać też, że na drodze ustawodawczej wprowadzono w 2007 r. nowy rodzaj stanu nadzwyczajnego pod nazwą sytuacja kryzysowa¹⁵.

Obowiązującej regulacji, mimo dążenia do kompletności, można zarzucić np. brak norm nadzwyczajnych na wypadek kryzysu gospodarczego, a także przepisów, co mają robić organy państwowe w przypadku sparaliżowania kraju przez nowoczesne środki elektroniczne. Trudno też byłoby znaleźć normy konstytucyjne, gdyby doszło w Polsce do strajku generalnego. Konstytucja milczy na temat tej formy protestu pracowniczego. Co począć, gdyby bez oparcia się na konstytucji, Prezydent RP albo Sejm proklamował stan konieczności państwowej? Według niektórych, nieuchronność tego rodzaju stanu wynika z samej istoty państwa¹⁶.

Stany nadzwyczajne zostały poddane wielu niezmiernie rygorystycznym warunkom, których nieprzestrzeganie stawia w każdej chwili pod znakiem zapytania ich konstytucyjność, legalność czy po prostu zgodność z prawem. Według L. Garlickiego istnieje sześć wymogów, a mianowicie: wyjątkowość, legalność, proporcjonalność, celowość, ochrona podstaw systemu prawnego, ochrona organów przedstawicielskich. Przypatrując się bliżej treści tych zasad, odnosi się wrażenie, że niewiele lub prawie niewiele uległoby zmianie podczas obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Postulowane normalne funkcjonowanie parlamentu względnie nieskrępowane działania opozycji każą się zastanowić, czy rzeczywiście mielibyśmy do czynienia z sytuacją określaną niekiedy przenośnie mianem godziny egzekutywy.

Niektóre z tych zasad są nierealistyczne, jak np. zasada proporcjonalności. Wymóg ściśle określonego ograniczania praw i wolności jednostki, nawet w warunkach normalnego funkcjonowania państwa – będący przedmiotem stałych kontrowersji – w sytuacji stanu nadzwyczajnego byłby nierealny. Dowodzi tego obfite orzecznictwo naszego Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do art. 31 ust. 3, formułującego ogólne przesłanki ograniczania praw i wolności. Poważnym ograniczeniem władzy wykonawczej w warunkach stanu nadzwyczajnego jest zakaz zmiany ustawy o stanach nadzwyczajnych. Można powiedzieć z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego wystąpi konieczność modyfikacji poświęconych mu ustaw.

¹⁵ Mimo poważnych wątpliwości co do zgodności tego nowego stanu nadzwyczajnego z ustawą zasadniczą, Trybunał Konstytucyjny potwierdził jego konstytucyjność w wyroku z dnia 3 lipca 2012 r. (K 22/09).

¹⁶ Pozytywiści zaprotestują twierdząc, że nie istnieje coś takiego jak naturalne prawo do samoobrony państwa. Historia dowodzi czegoś innego. Wystarczy sobie przypomnieć próby usprawiedliwienia stanu wojennego wprowadzonego w Polsce 13 grudnia 1981 r. przez wybitnego konstytucjonalistę wrocławskiego tego okresu.

Ważkim zarzutem, jaki można przedstawić wszystkim stanom, jest ogólny charakter, by nie powiedzieć ogólnikowość, przesłanek uzasadniających ich wprowadzenie. Jest to zarzut, który można wysunąć wobec wszystkich norm tego rodzaju dowolnego państwa. Trudno też odpowiedzieć, czy instrumenty międzynarodowe mogą być pomocne w tym zakresie. Formułują one tak wyśrubowane warunki – zagrożenie istnienia lub życia narodu – że praktycznie wykluczają możliwości wprowadzenia omawianych stanów. W razie wystąpienia takich okoliczności trudno sobie wyobrazić możliwość przeciwstawienia się im przy zachowaniu wymienionych w konstytucji zasad.

Zastanawia także liczba stanów nadzwyczajnych. Ich odróżnienie może nastręczać niekiedy trudności. Problemy mogą się pojawić przy odróżnianiu warunków wprowadzenia stanu wojny ewentualnie stanu wojennego, jak również kolejności ich wprowadzenia¹⁷. Także różnica między przesłankami zarządzenia stanu wyjątkowego a sytuacji kryzysowej jest niewielka. Niefortunne jest sformułowanie dotyczące zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awariom technicznym. Raczej należałoby mówić o przeciwdziałaniu im czy ich usuwaniu. Wprowadzenie dodatkowego ograniczenia co do zarządzenia stanu klęski żywiołowej w postaci znamion klęski żywiołowej jest dwuznaczne. Nie wiadomo, czy chodzi o rzeczywistą czy potencjalną klęskę przyrodniczą.

1. Stan wojenny

Konstatując dużą zbieżność między konstytucyjnymi ujęciami stanu wojennego a stanu wojny należy zauważyć, że ten pierwszy nie łączy się wyraźnie z militaryzacją państwa i społeczeństwa, co odróżnia go od jego amerykańskiego odpowiednika w postaci prawa wojennego (*martial law*). Zbliża się on bardziej do jego europejskiego stanu oblężenia (*etat de siege*). Według K. Prokopa geneza stanu oblężenia związana była m.in. „z potrzebą zarzucenia instytucji *loi martiale*, a jednocześnie zachowania możliwości rozszerzenia jurysdykcji sądów wojskowych na ludność cywilną”¹⁸.

Spośród konstytucyjnych przesłanek wprowadzenia stanu wojny zaledwie pierwsza – zewnętrzne zagrożenie państwa – łączy się z dyskrecyjną władzą Rady Ministrów (większą) Prezydenta Republiki (mniejszą). W pozostałych przypadkach mamy do czynienia z przymusem (zbrojna napaść na terytorium RP) lub prawie z przymusem (gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji) wprowadzenia stanu wojennego. Dlatego też

¹⁷ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber 2012, s. 415 *passim*.

¹⁸ K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Temida 2, 2012, s. 154.

fakultatywny charakter tej kompetencji władzy wykonawczej popada w sprzeczność z dwoma wymienionymi obligatoryjnymi (lub niemal) przesłankami z art. 229 Konstytucji. Należałoby raczej oddzielić pierwszą przesłankę (zewnątrzne zagrożenie państwa) od dwóch pozostałych, w opisanu których należałoby zastosować tryb orzekający.

Największe wątpliwości budzi możliwość wydawania przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustawy. Artykuł 234 Konstytucji przewiduje ich wydawanie w granicach przewidzianych w art. 228 ust. 3-5. Z drugiej strony art. 228 ust. 6 ustanawiania bezwzględny zakaz zmiany ustaw o stanach nadzwyczajnych w czasie ich obowiązywania. Można się zastanawiać, czy dekretowa kompetencja głowy państwa nie stanowi obejścia wspomnianego zakazu. W razie wystąpienia okoliczności uzasadniających obowiązywanie stanu nadzwyczajnego trudno sobie przecież wyobrazić rozporządzenia głowy państwa, które nie wkraczałyby w materię ustawową.

Innym zarzutem, jaki można uczynić konstytucyjnej regulacji stanu wojennego jest sposób regulacji ograniczeń swobód i praw jednostki. Z niezrozumiałych względów jest ona taka sama jak w stanie wyjątkowym. O różnicach między stanami nadzwyczajnymi nie przesądzają jedynie przesłanki ich wprowadzenia, ale przede wszystkim ich stopień uciążliwości (ograniczeń). Pozostawiając jednak to zagadnienie na uboczu (do dyskusji), pragnąłbym zauważyć, że niektóre z tych ograniczeń trącą myszką albo wręcz wywołują sprzeciw. Dostrzegając szlachetne intencje ustrojodawcy, można się zastanawiać, jaki wpływ na stan wojenny lub wyjątkowy ma zawieszenie prawa obywateli do opieki ze strony państwa podczas pobytu za granicą, rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (z uwzględnieniem dojrzałości dziecka oraz jego przekonań), składania petycji czy ochrony dóbr osobistych. Jakies uzasadnienie dla tych unormowań zawsze można odnaleźć. Powstaje jednak pytanie, czy takie ekstrapolacje są uprawnione.

Podczas omawianych stanów nie można naruszać godności człowieka. Jeśli traktować poważnie art. 30 Konstytucji mówiący o nienaruszalności przyrodzonej i niezbywalnej godności osoby ludzkiej, to wymienienie tego zakazu zdaje się być zbędne. Jeśli przyłączyć się do potocznego rozumienia godności człowieka¹⁹, wypada uznać, że obejmuje ona zakaz stosowania wobec jednostek tortur i niehumanitarnego traktowania oraz karania (w tym kar cielesnych) albo poddawania ich eksperymentom naukowym. Ciekawość wzbudza kwestia sposobu, w jaki można zawiesić w takiej sytuacji źródło wolności i praw człowieka oraz obywatela.

¹⁹ Okazuje się, że nie tylko w obiegowym znaczeniu godność bywa rozumiana w sposób uproszczony. Taki pogląd głosi, m.in. M. Chmaj. Według niego nie da się odróżnić godności osobowej od osobistej.

Zakaz stosowania kary śmierci wynika natomiast z dokumentów międzynarodowych, których Polska zobowiązała się przestrzegać.

Zdumiewa jednak zamieszczenie wśród wymienionych zakazów niedopuszczalności ograniczenia dostępu do sądu. Oznacza to, że podczas obowiązywania stanów nadzwyczajnych sądy mogą kontrolować zatrzymania dokonywane przez organy administracyjne jedynie na podstawie podejrzeń tych ostatnich. Możliwość zaskarżania w warunkach stanu nadzwyczajnego odosobnień stawia pod znakiem zapytania działalność władz odpowiedzialnych za ich wdrożenie. Takie prawo osób internowanych podważa skuteczność najważniejszego środka każdego stanu nadzwyczajnego. Tak samo należy ocenić – również niepodlegające uchyleniu w stanie nadzwyczajnym – szerokie gwarancje prawa do obrony sformułowane w art. 42 Konstytucji.

2. Stan wyjątkowy

Jeśli chodzi o przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, to są one swego rodzaju odwrotnością stanu wojennego, bowiem dotyczą nadzwyczajnych okoliczności wewnętrznych. Według art. 230 Konstytucji są to poważne zaburzenia w życiu państwa, graniczące z powstaniem lub rewolucją. Trudno uwierzyć, że broniąc konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego władze będą w stanie, wypełniając swoje zadania, przeciwdziałać tym zagrożeniom bez zawieszenia sądowej kontroli odosobnienia (internowania). Co więcej, budzi zastrzeżenia niekonstytucyjne przekazanie ustawą o stanie wyjątkowym badania legalności pozbawienia wolności bez nakazu sądowego osób internowanych (odosobnionych) jedynie sądom administracyjnym.

O tym, z jak poważnymi zdarzeniami mamy do czynienia, świadczy okoliczność, że stan wyjątkowy może być wprowadzony – bez jakiejkolwiek kontroli parlamentarnej – na trzy miesiące. Ustawa o stanie wyjątkowym dodała do okoliczności dopuszczających jego wprowadzenie zagrożenia wynikające z działań terrorystycznych. To postanowienie – również o wątpliwej zgodności z ustawą zasadniczą – uzupełnia ten akt o możliwość militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Mimo to, niedopuszczalne jest ustanowienie – w stanie wyjątkowym – sądów wyjątkowych ani wprowadzenie trybu doraźnego.

3. Stan klęski żywiołowej

Nieczęsto – w porównawczym prawie konstytucyjnym – wyróżnia się w ramach stanów nadzwyczajnych stan klęski żywiołowej²⁰. Jak pisze M. Brzeziński, „stan klęski żywiołowej jawi się jako ograniczona wersja stanu wyjątkowego, polegająca na równoczesnym wyłączeniu z przesłanek zastosowania stanu wyjątkowego zagrożeń wewnętrznych, powodowanych przez awarie techniczne lub katastrofy naturalne, [...] oraz przypisaniu do stanu klęski żywiołowej ograniczonych środków nadzwyczajnych”²¹. W rezultacie cytowany autor wypowiada się przeciw konstytucjonalizacji tego stanu²².

Nie jest łatwo ogłosić stan klęski żywiołowej, ponieważ katastrofa naturalna lub awaria techniczna musi posiadać znamiona klęski żywiołowej²³. Jednym z argumentów przeciwko pochopnemu wprowadzaniu omawianego stanu jest obowiązek wyrównania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie jego obowiązywania wolności i praw człowieka oraz obywatela (art. 228 ust. 4 Konstytucji). Biorąc to pod uwagę oraz uwzględniając dotychczasowy brak praktyki w tym zakresie, trudno spodziewać się zarządzenia tego stanu. Ponadto nie można zapominać, że najczęściej walka z żywiołem czy awarią techniczną odbywa się z użyciem normalnych kompetencji władz rządowych. Takie zdarzenia wpisane są niejako w zwykły rozwój wypadków. Należy wątpić w przydatność ustrojową tego nowum naszej Konstytucji z 1997 r.²⁴

Zakończenie

Od czasu gdy Prezydent A. Lincoln zawiesił przywilej *habeas corpus* – bez uprzedniego wprowadzenia stanu wojennego – kolejni prezydenci USA, którzy tak czynili aż do G. Busha w 2001 r., rzucali jednocześnie wyzwanie orzeczeniom Sądu Najwyższego. Organ ten przyznawał bowiem – zgodnie z konstytucją – osobom pozbawionym wolności na podstawie decyzji władzy wykonawczej, prawo do jej sądowego zaskarżenia. Według najwyższej instancji wymiaru sprawiedliwości tego

²⁰ Znacząca ta problematyka łączy pierwszą konstytucjonalizację stanu klęski żywiołowej z 17. zmianą ustawy zasadniczej Niemiec z dnia 24 czerwca 1968 r. Por. K. Prokop, *Modele...*, s. 327 n.

²¹ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wyd. Sejmowe 2007, s. 213.

²² Tamże, s. 213.

²³ M. Bartoszewicz, *Materiałne przesłanki wprowadzenia stanu klęski żywiołowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, nr XLIX, 2002, s. 253 *passim*.

²⁴ Poważniejsza niejasność łączy się z rzekomo zapobiegawczym charakterem omawianej instytucji. Ma tak być w przypadku rozciągniętej w czasie klęski żywiołowej lub awarii technicznej. Z uwagi na duży stopień nieprzewidywalności tego rodzaju zdarzeń losowych, usuwanie ich skutków będzie cechą wyróżniającą tego rodzaju stanu.

kraju, przywilej *habeas corpus* może być zawieszony, jeśli wymaga tego bezpieczeństwa publiczne w przypadku rebelii lub najazdu. Taki stan musi być jednak zarządzony. Ponieważ tak się nie stało po wydarzeniach z 11 września 2001 r., władza wykonawcza USA naruszyła i nadal narusza Konstytucję, ignorując orzeczenia Sądu Najwyższego.

Według twórców amerykańskiej konstytucji, najważniejszy środek prawny ochrony wolności jednostki może być zawieszony jedynie po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego. Mimo że w doktrynie USA sporne jest, która z władz uprawniona jest do zawieszenia prawa do odwołania się do sądu dla ustalenia legalności więzienia bez jego jurysdykcyjnego orzeczenia, istotą amerykańskiej koncepcji stanu nadzwyczajnego jest odsunięcie ingerencji organów wymiaru sprawiedliwości w decyzje o internowaniu buntowników czy agresorów zewnętrznych, niezależnie od tego, czy nazwiemy ich, jak za czasów A. Lincolna „niełojalnymi osobami” czy obecnie „wrogimi bojownikami”.

W takim stanie rzeczy należy się zastanowić, czy polska regulacja stanu nadzwyczajnego (wojennego i wyjątkowego) jest właściwie skonstruowana. Według naszej konstytucji w czasie obowiązywania obu stanów nie można zawiesić prawa do sądu. Co więcej, rozpatrzenie sprawy musi nastąpić „bez uzasadnionej zwłoki” oraz ponadto w sposób sprawiedliwy i jawny. Ustęp 2 art. 45 Konstytucji RP łągodzi wymóg jawności, pozwalając na jej wyłączenie ze względu m.in. na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Z drugiej strony, oddanie wymiaru sprawiedliwości sądownictwu administracyjnemu – zawarte przecież na pierwszym miejscu w tym przepisie – pozostawiać będzie wiele do życzenia. Wynika to przede wszystkim z tego, że sądy te obowiązane są rozpatrywać sprawy z punktu widzenia zgodności z prawem (legalności).

Polska ustawa o stanie wyjątkowym przyznała osobom zatrzymanym prawo do zaskarżenia decyzji wojewody o internowaniu, ale nie o jego utrzymaniu. Nawet gdyby sąd administracyjny uchylił decyzję o odosobnieniu, wojewoda może ją utrzymać. Na to rozstrzygnięcie nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Oznacza to, że w praktyce – raczej niezgodnej z Konstytucją RP – nasza regulacja ustawowa jest podobna do amerykańskiej instytucji zawieszenia prawa skargi internowanego w okresie stanu nadzwyczajnego. Lepiej jednak byłoby, gdyby ten ważki problem normowała w ten sposób nasza ustawa zasadnicza.

Rozdział 6

Ostatni kursowy wykład Profesora Krystiana Complaka

Konstytucja to mityczny tekst, który rzekomo wszyscy znamy i możemy się nań powołać, który nawet przeczytany w całości, nigdy nie będzie zrozumiany dokładnie.

(K. Complaka definicja, nie dla dydaktyki).

Ostatni, pożegnalny wykład na WPAiE UW

Streszczenie

Kiedy zaczynałem pracę na tym Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Bolesława Bieruta, bo tak nazywała się wówczas oficjalnie moja „szkoła” (dzisiaj w skrócie, jak wyżej), musiałem sobie przyswoić definicję Konstytucji PRL Stefana Rozmaryna. Brzmiała ona następująco: jest to ustawa zasadnicza państwa, uchwalana i zmieniana w szczególnym trybie, nosząca swoistą nazwę, regulująca CAŁOKSZTAŁT (słowo to pobudzało zawsze moją wyobraźnię) ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego kraju oraz prawa, wolności i obowiązki OBYWATELA (nie jednostki, czy tym bardziej człowieka).

Znając język francuski, przeczytałem kiedyś wypowiedź gen. Ch. de Gaulle’a z konferencji prasowej z 31 stycznia 1964 r., że konstytucja to „DUCH, URZĄDZENIA, PRAKTYKA”. Dopiero po upadku komunizmu zacząłem rozumieć znaczenie tych słów. Znajdują one odzwierciedlenie w spotykanych definicjach „najwyższego prawa ziemi”, pod warunkiem, że pierwsze słowo – z trzech powyższych – zastąpimy konstytucjonalizmem, a trzecie pojęciem tzw. żywej konstytucji. Moja „trójcłonowa” definicja – najwyższy akt prawny kraju, zawarty zwykle w jednym dokumencie (w tzw. ustawie zasadniczej), uchwalany i/lub zmieniany w sposób trudniejszy od innych przepisów państwa – była natomiast pod warunkiem rozwiązującym. Wszystkim jej trzem członom przeciwstawiałem poważne kontrargumenty.

Później dowiedziałem się, że każde społeczeństwo ma zawsze jakąś konstytucję: zwyczajową (niepisaną) albo dokumentarną (skodyfikowaną). Jeszcze później przeczytałem w art. 16 we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, że musi to być akt kwalifikowany: społeczeństwo, które nie ma podziału władz ani gwarancji praw indywidualnych, nie ma konstytucji. Współcześnie, do tego treściowego MUST ustawy zasadniczej urosły ochrona środowiska, zakaz dyskryminacji z powodu tzw. orientacji seksualnej, zezwolenie na małżeństwa jedнопłciowe czy woluntarystyczne określenie tożsamości płciowej.

Wiele osób odwołuje się do konstytucji, a najczęściej, bo niemal codziennie, politycy oraz osoby zawodowo uprawiające prawo, jak adwokaci, prokuratorzy czy sędziowie. Uciekamy się do niej, gdy chcemy dochodzić naszych praw albo gdy komentujemy z prawnego punktu widzenia działania osób sprawujących funkcje publiczne, w szczególności rządzących. Wierzmy bowiem w jej moc obowiązującą, sprawczą.

Pogląd o normatywnym charakterze Konstytucji jest jednak kwestionowany. Mimo że praktykę ustrojową i naukę konstytucyjną USA uważa się za pionierską w przypisywaniu federalnej ustawie zasadniczej wartości normatywnej, również w tym kraju niektórzy odmawiają jej tej cechy. J. Marshall odróżnia konstytucję w szerokim i wąskim znaczeniu: PIERWSZA, aby „wyrazić ściśle wszystkie szczególne struktury władz oraz środki je uruchamiające”, musiałaby być dokumentem równie rozwlekłym, jak kodeksy oraz trudnym do zrozumienia przez ludzi, podczas gdy DRUGA byłaby określeniem ustroju, „jedynie w ogólnych zarysach, wskazaniem doniosłych spraw” – z pozostawieniem wszystkich innych wnioskowaniu osób dokonujących wykładni tego aktu.

Również we Francji istnieje przywiązanie do postrzegania konstytucji jako szerokiej ramy organizacyjnej państwa. D. Rousseau, podając definicję, określa ją jako „AKT RZĄDZONYCH”, „AKT ŻYWY”, i „AKT SPOŁECZEŃSTWA”, ale nie jako akt prawny czy tym bardziej obowiązujący. Pisząc o wartości normatywnej ustawy zasadniczej, Autor ten zauważa, że nie można jej uznać za akt wiążący uczestników życia politycznego, ponieważ to oni nadają sens jej postanowieniom.

Także w niemieckiej nauce istnieje prąd doktrynalny odmawiający pełnego waloru normatywnego konstytucji. Najbardziej rozwinięte poglądy na konstytucję jako proces publiczny wyłożył P. Haberle. W jego przeświadczeniu ustawa zasadnicza jest przede wszystkim WARTOŚCIĄ KULTUROWĄ. Nie jest to tylko akt normatywny państwa. Według innego teoretyka tego kraju – G. Heinemanna – konstytucja jest „DUŻĄ OFERTĄ”, a według U. Scheunera, po prostu, „ZADANIEM”.

Teorie o antynormatywnym znaczeniu podstawowego aktu prawnego państwa doprowadziły do powstania w obecnym stuleciu tzw. neokonstytucjonalizmu. Ma on wiele wyrazów i odmian. Jego istotą jest personalizacja i aksjologizacja konstytucji. W centrum ustawy zasadniczej jest człowiek w swej godności, chroniony przez różnorodne – często sprzeczne – zasady i wartości. Powoduje to zapoznanie norm czy przepisów szczegółowych. Do tej antropocentrycznej oraz „pryncypialistycznej” perspektywy należy dodać kwestionowanie demokracji przedstawicielskiej przez uwypuklenie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także praw człowieka jako nowego paradygmatu życia zbiorowego. Jego konsekwencją jest przyznanie sądownictwu ostatniego słowa w rozstrzyganiu konfliktów jednostkowych i zbiorowych, a trybunałom konstytucyjnym w kwestiach ustrojowych, polityki gospodarczej, społecznej, kulturalnej (np. „prawdy historycznej”) państwa. Jednocześnie albo w następstwie tych przeobrażeń postępuje konstytucjonalizacja wszystkich gałęzi prawa, w tym pozytywizacja tzw. praw podstawowych jako specjalnej kategorii praw jednostki, zwłaszcza swoiście pojmowanych mniejszości.

Nagromadzenie wartości różnorodnych kultur i społeczeństw pociąga za sobą konieczność ich godzenia, zaradzania rosnącej niepewności i niestabilności prawa przez zasady prawa międzytemporalnego czy modne współcześnie techniki, jak ważenie czy nakaz proporcjonalności. Powstaje duże zapotrzebowanie na poszukiwanie nowych sposobów wykładni praw, zwłaszcza nowej argumentacji prawniczej. Poddawanie właściwości sądów coraz nowszych obszarów działalności ludzkiej wzmacnia ponad miarę pozycję organów jurysdykcyjnych. Prowadzi to do ustawicznych propozycji ukrócenia negatywnych zjawisk oraz jednocześnie do tworzenia nowych ognisk zapalnych – jak chociażby na naszym kontynencie – między krajowymi a ponadnarodowymi porządkami. Do tego należy dodać coraz silniejszą ochronę nieskończenie mnożących się mniejszości. Następuje powolny upadek panującego wszechwładnie pozytywizmu prawnego i jego rzekomej czy rzeczywistej neutralności aksjologicznej.

W konsekwencji rodzi się nowe państwo – nie gorsze ani nie lepsze – ale z całą pewnością inne. Dotychczasowy model państwa prawnego z jego otoczką „demokratycznego i socjalnego” – nawiązującego do niejasnych koncepcji i założeń – traci na znaczeniu. Jego miejsce zajmuje państwo moralne oparte na szerokiej gamie odniesień i punktów widzenia. Jego obronę powierza się Dworkinowskiemu sędziemu Herkulesowi, będącemu całkowitym zaprzeczeniem sędziego – ust ustawy. To on rozstrzyga nieuregulowane przez ustawodawcę tzw. trudne przypadki. Wciela się on wówczas w rolę prawodawcy. Tworzy on normy dla specyficznych spraw, odchodząc od tradycji prawa francusko-germańskiego, dla której najważniejszą

była reguła ogólna, znajdująca zastosowanie do wielu sytuacji i różnych przesłanek, czyli po prostu zasada równości.

Niemalą rolę w tym zakresie odgrywa Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC). Kilkanaście praw w niej zawartych – stale uzupełnianych protokołami, a także przy pomocy dynamicznej (ewolucyjnej) wykładni – powoduje, że raz przyjęte regulacje mogą być w każdej chwili zmienione, zawieszone lub zniesione. Prawo do życia, uparte w nieuznawaniu dziecka poczętego za istotę ludzką, jest maksymalnie liberalne co do przyśpieszenia śmierci (eutanazji). Z drugiej strony, mimo rosnącego bestialstwa i skali zagrożeń dla życia człowieka – ze strony odrażających, coraz bardziej ośmielonych zabójców – wręcz obsesyjna walka z karą śmierci czy nawet z możliwością stosowania wobec nich dożywocia. Dlatego mamy do czynienia z tak kuriozalnymi stanami normatywnymi, jak zezwolenie na zniszczenie zarodków przy zapłodnieniu *in vitro* oraz zwolnienie lekarza z odpowiedzialności za spowodowanie przez swoje niedbalstwo poronienia, przy jednoczesnym wyłączeniu kary śmierci podczas wojny (protokół 13), a nawet w ogóle traktowanie jako nieobowiązującego art. 2(2) EKPC, jeśli chodzi o obronę osób przed bezprawną przemocą czy przypadku, gdy użycie siły „jest absolutnie konieczne”.

Mając do czynienia z wielocentrycznością (E. Łętowska) czy po prostu z systemem *à la carte* porządków prawnych krajowych, międzynarodowych, ponadnarodowych, paktów, deklaracji, protokołów praw podstawowych, najwyższych, niederogowalnych, powstaje pytanie, czym jest konstytucja. Spotykane definicje nie odzwierciedlają nowego etapu, na którym znalazł się rozwój czy nadrozwój regulacji prawnych. To przeładowanie materii konstytucyjnej jeśli jeszcze nie doprowadziło do jej rozchwiania, stworzyło poważne zagrożenie dla całego porządku prawnego, zwłaszcza dla ustawy zasadniczej (stąd niezliczone projekty jej reformy). Jeśli dodamy do tego utopijne plany poddania jej tekstu logice niepojętego ekologii (np. uchwalony nakaz zamknięcia do 2022 r. wszystkich elektrowni atomowych w Niemczech), radykalnego feminizmu (antymaskulinizmu) czy antropomorfizmu (antygatunkowości), to dostrzeżemy skalę trudności i niebezpieczeństw dla rzekomo najwyższego prawa *homo sapiens*.

Nie dziwi więc, że R. Dworkin – jeden z ostatnich współczesnych autorytetów w dziedzinie prawoznawstwa – ogłosił śmierć „najwyższego prawa ziemi”. Według niego nie istnieje żadna nadrzędna reguła czy zwierzchnia norma (czytaj konstytucja). Ustawa zasadnicza kraju nie jest wyrazem woli ustrojodawcy, lecz tym, co stanowią sędziowie. Nawet gdyby istniał najwyższy prawodawca, jego prawo bez sądów byłoby tylko zbiorem „pobożnych przepisów”. Sędziowie, orzekając, stosują zasady, a nie szczegółowe przepisy. Tych „standardów optymalizacyjnych” nie

można wyprowadzić z najwyższego prawa ziemi (ustawy zasadniczej). Bez nich wydawanie wyroków byłoby niedoskonałe, a nawet niemożliwe. Dotyczy to zwłaszcza tzw. trudnych (granicznych) przypadków, jak aborcja czy eutanazja. Sędzia rozstrzyga je, nie mając wyraźnego wskazania norm prawnych. Zasady są, według tego prawników, nieodzownymi składnikami każdego, nawet najprostszego postępowania sądowego.

Wyłania się więc pytanie, czy dalsze uprawianie prawa konstytucyjnego ma sens. Wydaje się, że tak. Dopóki będzie istniała dostateczna liczba specjalistów i ludzi wierzących w swoisty zestaw wartości, zasad i norm oraz będzie ona w stanie przekonać do niego zdolną do utrzymania władzy część społeczeństwa, zachowa się ten bajkowy tekst, a nawet będzie niedokładnie stosowany.

Krystian Complak
Wrocław, 10 czerwca 2019 r.

**Zdjęcia z ostatniego kursowego
wykładu z prawa konstytucyjnego
wygłoszonego przez
Profesora Krystiana Complaka
w dniu 10 czerwca 2019 r.
na WPAiE UWr**



Na zdjęciu: prof. dr hab. Krystian Complak. Fot. Bartosz Palewicz



Na zdjęciu od lewej: prof. dr hab. Krystian Complak, dr hab. Ryszard Balicki, dr Marta Kłopocka-Jasińska. Fot. Bartosz Palewicz



Na zdjęciu: studenci – uczestnicy wykładu prof. Complaka, który odbył się 10 czerwca 2019 r. na WPAE UW. Fot. Bartosz Palewicz



Na zdjęciu od lewej: mgr Tadeusz Juchniewicz, prof. dr hab. Krystian Complak, dr hab. Ryszard Balicki. Fot. Bartosz Palewicz

Zdjęcia dyplomów



Wyróżnienie dla Prof. Krystiana Complaka za cykl wykładów w ramach kursu dotyczącego procesowego prawa konstytucyjnego na Narodowym Uniwersytecie w Trujillo (Peru), 2004 r.

Zdjęcia dyplomów: Wiktoria Jabłońska, Bartosz Palewicz.



Dyplom dla Krystiana Complaka – Profesora Honorowego Uniwersytetu San Martin de Porres (Lima, Peru), 2004 r.



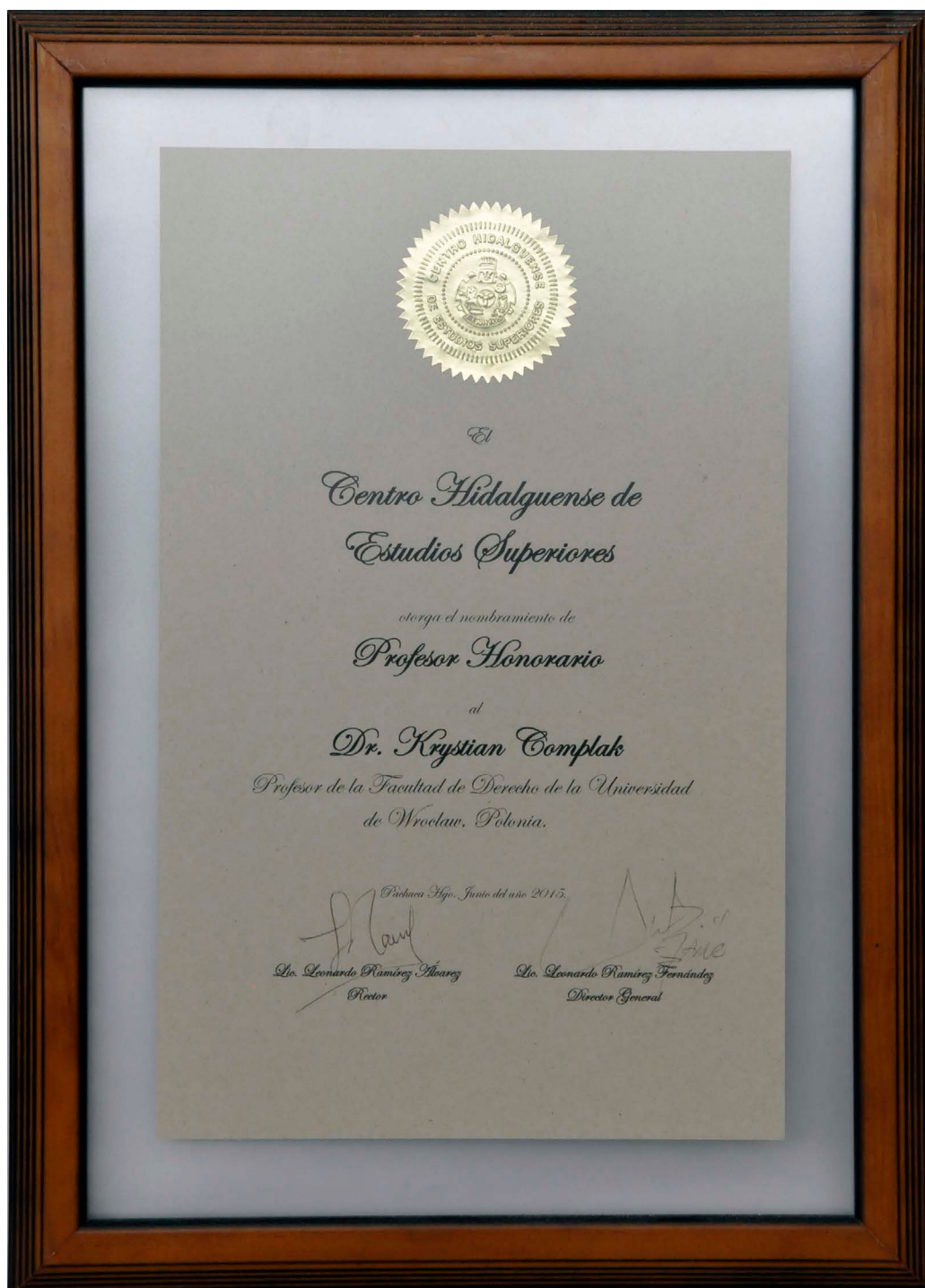
Dyplom w hołdzie i w uznaniu dla Krystiana Complaka – Profesora Honorowego Uniwersytetu San Martin de Porres z Limy (Peru) od Dziekana Wydziału Prawa i Politologii dra Rubena Dario Sanabrii Ortiza, 2004 r.



Dyplom przyznania Prof. Krystianowi Complakowi tytułu Czcigodnego Gościa miasta Trujillo (Peru), 2004 r.



Dyplom przyznania Prof. Krystianowi Complakowi godności Wyśmienitego Gościa przez Radę Miejską Toluki (Meksyk), 2012 r.



Poświadczenie mianowania Krystiana Complaka na Profesora Honorowego Hidalguńskiego Centrum Wyższych Studiów w Pachuque (Meksyk), 2015 r.



Dyplom przyznania Prof. Krystianowi Complakowi godności Gościa Specjalnego stolicy Dominikany – Santo Domingo przez prezydenta Dawida Collado, 2016 r.

القهوة العربية

المكونات:

- 350 مليلتر ماء (3 فناجين صغيرة)
- 5 ملاعق صغيرة من مسحوق القهوة العربية
- 1 1/2 ملعقة صغيرة سكر أو حسب الذوق
- 1/4 ملعقة صغيرة مسحوق حب الهال

طريقة التحضير:

يُغلى الماء في وعاء صغير (ركوة). يُضاف مسحوق القهوة والسكر والهال. يحرك المزيج

ويُفور ثلاث مرات. لتجنب فوران القهوة يجب الانتباه ومراقبة الركوة بدون انقطاع. تُترك القهوة قليلاً حتى تترسب ثم تصب في فناجين صغيرة.

على الهامش:

الكثير من الناس لا يهتمون شرب القهوة مساءً. لهذا السبب يستعاض عن القهوة بشراب مهدىء مكون من مياه حارة وسكر وماء الورد يدعو به اللبنانيون بالقهوة البيضاء.

Kawa po arabsku*

Składniki:

350 ml wody (trzy małe filiżanki)

5 łyżeczek do herbaty zmielonej kawy arabskiej

Półtorej łyżeczki do herbaty cukru (albo według upodobań)

Jedna czwarta łyżeczki zmielonych nasion kardamonu

Przygotowanie:

Nastawić na gotowanie wodę w małym garnku (tygielku). Dodać mielonej kawy, cukru i kardamonu, pomieszać i trzykrotnie zagotować. W celu uniknięcia przegotowania dzbanuszek należy cały czas obserwować. Po zagotowaniu zostawić kawę na chwilę, aby móc zebrać proszek. Następnie wlać do małych filiżanek.

Informacja dodatkowa:

Wiele osób nie pije kawy wieczorem. Zamiast tego piją uspokajający napój z gorącej wody, cukru oraz wody różanej. W Libanie nazywa się go białą kawą.

* Przepis dostarczony przez Profesora Complaka.

Praca wartościowa, dobrze wpisująca się w koncepcję książki jubileuszowej, słusznie przypominająca najważniejsze opracowania prof. Complaka i ułatwiająca do nich dostęp. [...]

Dobór tekstów nie budzi wątpliwości, Redaktor dokonała go w sposób trafny, dobrze akcentujący podstawowe kierunki badań przeprowadzonych przez prof. Complaka (zwłaszcza gdy chodzi o kwestie godności człowieka czy opracowania prawnoporównawcze).

z recenzji wydawniczej prof. dr. hab. Lecha Garlickiego

Recenzowana praca ma charakter szczególny. Jest bowiem książką jubileuszową dedykowaną profesorowi Krystianowi Complakowi, ale nie zawiera tekstów napisanych przez różnych autorów, lecz stanowi wybór prac samego Jubilata z okresu czterdziestu siedmiu lat jego twórczości naukowej.

[...] Krystian Complak to w pełnym tego słowa znaczeniu konstytucjonalista i jest rzeczą naturalną, że w recenzowanej książce zamieszczono teksty poświęcone problematyce konstytucyjnej. Jednocześnie specyfika zainteresowań naukowych autora tych tekstów sprawia, iż rozważania w nich zawarte skupione są na polskich i latynoamerykańskich rozwiązaniach ustrojowych.

z recenzji wydawniczej prof. dr. hab. Krzysztofa Wójtowicza

ISBN 978-83-66066-95-3 (druk oprawa miękka)

ISBN 978-83-66066-96-0 (online)

ISBN 978-83-66066-97-7 (druk oprawa twarda)