



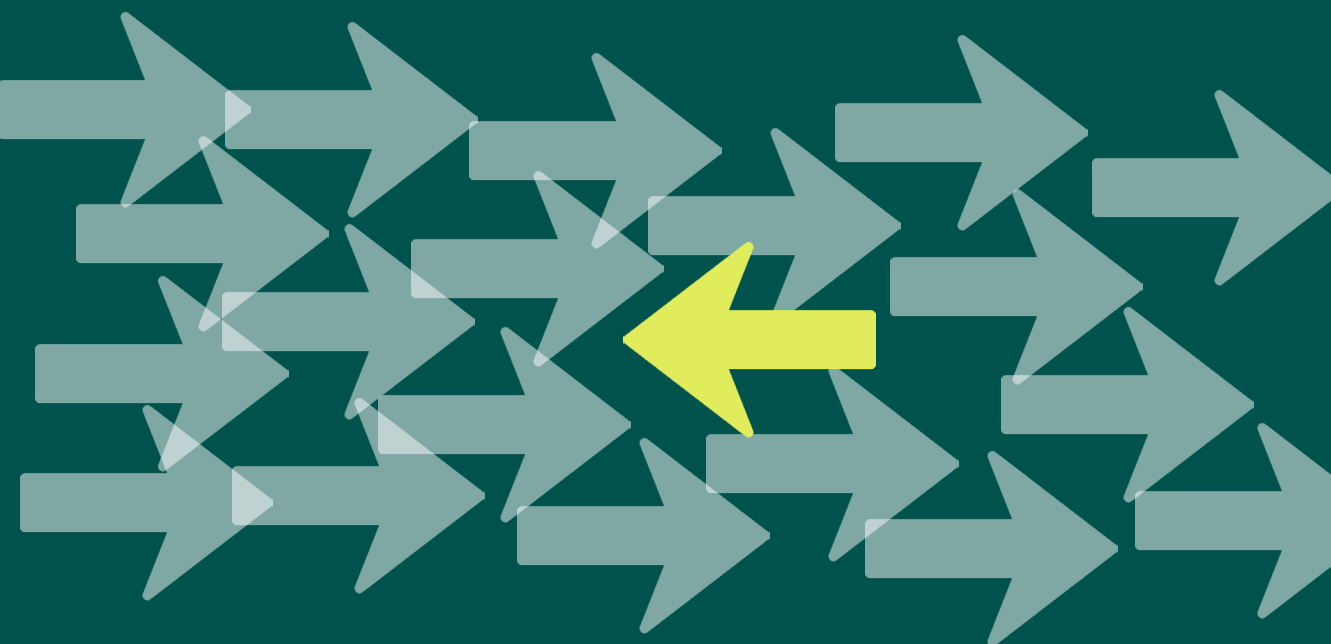
Uniwersytet
Wrocławski

Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej

Analiza porządków prawnych państw współczesnych

pod redakcją

Mariusza Jabłońskiego i Magdaleny Abu Gholeh



Wrocław 2019

Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej

Analiza porządków prawnych państw współczesnych

Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej

Analiza porządków prawnych państw współczesnych

pod redakcją

Mariusza Jabłońskiego

Uniwersytet Wrocławski

i Magdaleny Abu Gholeh

Uniwersytet Wrocławski

Wrocław 2019

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzent: *dr hab. Konrad Składowski, prof. nadzw. UŁ*

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Dorota Sideropulu*

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 978-83-66066-36-6 (druk)

ISBN 978-83-66066-37-3 (online)

Spis treści

Słowo wstępne	9
Paweł Bury	
Rada Państwa Republiki Kuby jako przykład naczelnego organu prezydialnego w państwie socjalistycznym	11
Milena Bazak	
Pozycja ustrojowa księcia Liechtensteinu	25
Aleksandra Oślizło	
Rola Lorda Kanclerza jako stróża praworządności w brytyjskim systemie ustro- jowym	39
Marta Bazan	
Oficjalna Opozycja Jej Królewskiej Mości w Wielkiej Brytanii	55
Bartosz Kralka	
Sądy specjalnej jurysdykcji w Stanach Zjednoczonych Ameryki	67
Krzysztof Liszewski	
Instytucja sędziów pokoju na przykładzie USA	77
Dominik Kossak	
Sąd Podatkowy Stanów Zjednoczonych	91
Małgorzata Kwella, Michalina Marcia	
Kontroler Państwa Izrael	101
Dominika Kuźnicka	
Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast Indii	115
Mariusz Jabłoński	
Specyfika systemowych gwarancji niezależności funkcjonowania organów na przykładzie krajowego organu ochrony danych osobowych w Polsce	131

Słowo wstępne

Problematyka funkcjonowania państwa, a w szczególności jego organów, jest niezmiernie ciekawa i wielowątkowa. W ramach pogłębiania prowadzonych w tym obszarze badań członkowie Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego podjęli się wyzwania przygotowania opracowań z tego właśnie zakresu. Mając na uwadze fakt, że klasyczne organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej wielu państw są zazwyczaj dobrze opisane, postanowiliśmy skupić się na takich rozwiązaniach ustrojowych, które ze względu na swoją specyfikę będą niejako „same w sobie” ciekawym obiektem badawczym, a jednocześnie analiza rozwiązań, które je definiują, pozwoli na poznanie istoty ich działania. Staraliśmy się też w szerszym kontekście uwzględnić charakterystykę podstawowych rozwiązań ustrojowych konkretnego państwa oraz analizowanej instytucji.

Wiele rozwiązań, które zostały zaprezentowane w niniejszym opracowaniu, nie ma odpowiednika w polskim systemie prawnym. Nie jest to przypadek, bo znaczna część analiz dotyczy instytucji (organów) funkcjonujących w systemie *common law*. Pomimo daleko idącej odmienności, jak również przesłanek, które determinowały powstanie opisywanych organów w konkretnym porządku konstytucyjno-prawnym, można dopatrywać się jednak pewnych podobieństw do tych, które w Polsce w przeszłości istniały (np. Rada Państwa), a nawet funkcjonują obecnie.

Mając na względzie prowadzoną – wprawdzie z różnym skutkiem – kampanię na rzecz zmiany, a nawet uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przyjmujemy, że każde opracowanie, które przybliży istotę rozwiązań nieznanych naszemu porządkowi prawnemu, może przyczynić się do poszukiwania rozwiązań optymalnych z punktu widzenia państwa demokratycznego, opierającego swoje działania wyłącznie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. Z drugiej jednak strony pragniemy zauważyć, że zdecydowanie lepszym rozwiązaniem – szczególnie z punktu widzenia przeprowadzonej analizy – jest ewentualne udoskonalanie istniejących rozwiązań krajowych, które w przypadku zdefiniowania ich na poziomie konstytucji powinny być rozwijane na poziomie ustawowym w zgodzie z jej treścią i w duchu, który determinował nadanie im konstytucyjnego charakteru oraz gwarancji (w tym poszanowania kompetencji).

Prezentowana publikacja jest efektem kilkunastomiesięcznej pracy członków Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego. Jej członkowie, doktoranci oraz studenci różnych roczników, podjęli się zadania ambitnego, wymagającego wiele pracy i poświęcenia. Efekt ich pracy jest dowodem na to, że ciekawość i zacięcie badawcze jest cechą nie

tylko zawodowych badaczy nauki, ale również pasjonatów i to także takich, którzy dopiero zaczynają studia prawnicze.

Redaktorzy oraz autorzy mają nadzieję, że niniejsza publikacja z jednej strony przyczyni się do pogłębienia badań nad problematyką prawno-ustrojową, a z drugiej stanie się rzeczową pomocą naukową i dydaktyczną.

Mariusz Jabłoński (wrzesień 2018 r.)

mgr Paweł Bury

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Rada Państwa Republiki Kuby jako przykład naczelnego organu prezydialnego w państwie socjalistycznym¹

1. Wprowadzenie

Odkryta w 1492 r. przez Krzysztofa Kolumba Kuba, począwszy od kolonizacji wyspy na początku XVI w. aż do 1898 r., pozostawała pod panowaniem hiszpańskim. Pomijając nieistotną w kontekście dalszych rozważań historię Kuby, odnotować jedynie trzeba, iż po zrzuceniu zależności kolonialnej wyspa dwukrotnie znajdowała się pod okupacją amerykańską, a następnie władza w kraju spoczywała w rękach kilku dyktatorów. Rządy ostatniego z nich – Fulgencio Batisty – obaliła rewolucja kubańska, wskutek której w 1959 r. do władzy doszła zbrojna opozycja skupiona wokół Fidela Castro². Rewolucja kubańska stanowi pewną cezurę w najnowszej historii Kuby. W jej wyniku na wyspie zaszły nie tylko daleko idące zmiany systemu prawnego, lecz przede wszystkim

¹ Już po ukończeniu niniejszego opracowania, w lipcu 2018 r. na Kubie podjęto intensywne prace nad nową konstytucją. Z uwagi na kompleksowy charakter zmian, które mają zostać wprowadzone, niemożliwe jednak jest szersze odniesienie się do projektowanych rozwiązań bez istotnej ingerencji w układ niniejszej pracy. Opublikowany projekt liczy aż 224 artykuły, z czego z obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej pozostawiono jedynie 11 artykułów, 113 zmodyfikowano, a 13 wyeliminowano. Nowa konstytucja zakłada poważną reformę organów władzy państwowej obejmującą między innymi utworzenie instytucji prezydenta, wiceprezydenta oraz premiera. Zmianie ulec ma również skład Rady Państwa, a część jej dotychczasowych uprawnień – zwłaszcza tych tradycyjnie przynależnych głowie państwa – ma zostać przekazana wybranemu przez parlament Prezydentowi Republiki (*el Presidente de la República*). Prezydent przejmie ponadto większość obecnych kompetencji Przewodniczącego Rady Państwa. Co ciekawe, pomimo utworzenia instytucji premiera, to głowa państwa przedstawiać będzie parlamentowi kandydatów na członków Rady Ministrów. Wśród rozwiązań zawartych w projekcie i dotyczących funkcjonowania Rady Państwa warto odnotować wprowadzenie zasady *incompatibilitas* zakazującej jednoczesnego zasiadania w Radzie Państwa i Radzie Ministrów oraz obowiązku przedstawiania aktów podejmowanych przez Radę Państwa do zatwierdzenia parlamentowi. Tekst projektu nowej konstytucji dostępny jest pod adresem <http://www.parlamentocubano.gob.cu/wp-content/uploads/Nueva-Constituci%C3%B3n-240-KB-1.pdf> [dostęp 31.12.2018]. Referendum konstytucyjne planowane jest na dzień 24 lutego 2019 r.

² Szerzej na temat historii Kuby zob. *Kuba. Historia*, [w:] *Multimedialna Encyklopedia Powszechna PWN 2010*, Poznań 2009.

przemiany społeczno-gospodarcze, których ogrom dobitnie unaoczniają dane statystyczne. Jeszcze w 1959 r. na Kubie żyło około 1 mln analfabetów, podczas gdy w 1964 r., po przeprowadzeniu 4-letniej akcji alfabetyzacji, problem ten został niemal w całości rozwiązany; obowiązkiem szkolnym objęto całą populację dzieci i młodzieży w wieku szkolnym; rozbudowano szkolnictwo zawodowe i wyższe – w latach 1959–1983 liczba uczniów szkół zawodowych wzrosła prawie piętnastokrotnie, a liczba studentów prawie siedmiokrotnie³. Nowe kubańskie władze przywiązywały ponadto dużą wagę do poprawy warunków mieszkaniowych – całkowicie zlikwidowano dzielnice nędzy otaczające duże miasta, a w latach 1959–1985 liczba miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców wzrosła z 3 do 10⁴. Republika Kuby od 1972 r. była także członkiem Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, w ramach której miała specjalizację między innymi w produkcji niklu, cukrownictwie czy produkcji roślin tropikalnych, w tym głównie owoców cytrusowych⁵. W ramach przedsięwzięć mających na celu unowocześnianie gospodarki wyspy w latach 80. przy pomocy ZSRR rozpoczęto budowę elektrowni atomowej w Cienfuegos⁶.

Opisanym przemianom społeczno-gospodarczym towarzyszyły również silne zmiany natury prawnej. Ponad 17-letni okres prowizorium ustrojowego (1959–1976) zakończyło uchwalenie i wejście w życie, obowiązującej do dziś, Konstytucji Republiki Kuby z dnia 24 lutego 1976 r.⁷, która jest pierwszą socjalistyczną kubańską ustawą zasadniczą⁸. Konstytucję uchwalono w drodze ogólnokrajowego referendum w dniu 15 lutego 1976 r. Jako ciekawostkę warto odnotować, iż za przyjęciem nowej ustawy zasadniczej opowiedziało się wówczas – wedle oficjalnych danych – 97,7% głosujących⁹. Uroczyste proklamowanie Konstytucji nastąpiło 24 lutego 1976 r. w 81. rocznicę wybuchu wojny o niepodległość Kuby i w tym dniu weszła w życie część jej przepisów¹⁰. Pozostałe przepisy Konstytucji wchodziły w życie sukcesywnie w następnych miesiącach wraz z powoływaniem nowych, naczelnych i terytorialnych organów, co spowodowane było przede wszystkim przeprowadzaną reorganizacją podziału terytorialnego kraju¹¹. Ustawa z dnia 3 lipca 1976 r. o podziale polityczno-administracyjnym (*Ley de División Político-Administrativa*) wprowadziła bowiem dwustopniowy podział terytorialny państwa kubańskiego.

³ A. Maryański, P. Modrzejewski, Z. Szot, *Geografia ekonomiczna Ameryki Łacińskiej*, Warszawa 1989, s. 138. Szerzej na temat społeczeństwa i gospodarki Kuby zob. *ibidem*, s. 127–152.

⁴ *Ibidem*, s. 137 i 149.

⁵ *Ibidem*, s. 140.

⁶ Ostatecznie na początku lat 90. odstąpiono od inwestycji.

⁷ Dalej jako Konstytucja lub Konstytucja Kuby.

⁸ Szerzej o ustroju Kuby w okresie prowizorium i procedurze uchwalenia Konstytucji zob. T. Moldawa, *Pierwsza socjalistyczna konstytucja Republiki Kuby*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 3, s. 44–50.

⁹ *Ibidem*, s. 49.

¹⁰ *Idem*, *Konstytucja Republiki Kuby*, Wrocław 1978, s. 16–17.

¹¹ *Idem*, *Pierwsza socjalistyczna...*, s. 49–50.

Konstytucja obowiązuje po dziś dzień w prawie niezmienionej formie. Zarówno upadek komunizmu w Europie Wschodniej oraz rozpad ZSRR, jak i związana z tymi wydarzeniami zmiana układu sił w świecie, nie przyniosły istotniejszych zmian politycznych na Kubie. Konstytucja została co prawda znowelizowana na początku lat 90. XX w. i w 2002 r.¹², ale wprowadzone zmiany nie wpłynęły zasadniczo na jej pierwotny kształt. Kubańska Konstytucja składa się z preambuły i 137 artykułów (pierwotnie 141) pogrupowanych w XV rozdziałów (pierwotnie XII).

2. Ogólna charakterystyka systemu ustrojowego Republiki Kuby

Obowiązująca Konstytucja Kuby jest typowym dla państw demokracji ludowej aktem prawnym, co wyraża się między innymi w sposobie redakcji preambuły, w której wyraźnie nawiązano do politycznych i ideologicznych aspektów. Arenga do Konstytucji zaczyna się od zwrotu „MY, OBYWATELE KUBAŃSCY” i zredagowana jest w formie swoistego publicznego oświadczenia narodu kubańskiego, które kończy się stwierdzeniem o przyjęciu Konstytucji. Preambuła odznacza się przy tym połączeniem dwóch czynników – z jednej strony odwołuje się do historii kraju, jego walki o niepodległość i postaci dziewiętnastowiecznego kubańskiego bohatera narodowego José Martíego, jednocześnie z drugiej podkreśla rolę oraz znaczenie marksizmu-leninizmu, socjalizmu i komunizmu. Arenga w swojej pierwotnej wersji zawierała ponadto deklarację oparcia się na „intencjonalizm proletariackim, braterskiej przyjaźni, pomocy i współpracy ze Związkiem Radzieckim i innymi krajami socjalistycznymi oraz na solidarności ludzi pracy i narodów Ameryki Łacińskiej i świata”¹³. W wyniku zmiany Konstytucji z 1992 r. zacytowany powyżej fragment preambuły zmieniono i w obecnie obowiązującym brzmieniu stanowi on o oparciu się na „internacjonalizmie proletariackim, braterskiej przyjaźni, pomocy, współpracy i solidarności narodów świata, w szczególności Ameryki Łacińskiej i Karaibów”¹⁴.

Zgodnie z art. 1 Konstytucji „Kuba jest niezależnym i suwerennym socjalistycznym państwem mas pracujących, utworzonym przez wszystkich i dla dobra wszystkich w formie republiki unitarnej i demokratycznej”¹⁵. Artykuł 3 Konstytucji, w brzmieniu nadanym przez nowelizację z 2002 r., stanowi zaś, że „socjalizm oraz rewolucyjny

¹² Konstytucja Republiki Kuby została ponadto zmieniona w czerwcu 1978 r., niemniej nowelizacja dotyczyła jedynie przepisu ówczesnego art. 10 (obecnie art. 11) i zmiany nazwy Wyspy Sosen (*Isla de Pinos*) na Wyspę Młodzieży (*Isla de la Juventud*).

¹³ Tłumaczenie za: T. Mołdawa, *Konstytucja Republiki...*, s. 34.

¹⁴ Tłumaczenie własne.

¹⁵ Tłumaczenie za: J. Czajowski, *Konstytucja Republiki Kuby z 24 lutego 1976 roku ze zmianami przyjętymi przez Zgromadzenie Narodowe Władzy Ludowej na XI okresie Sesji Zwyczajnych III Legislatury w dniach 10, 11 i 12 lipca 1992 r.*, Kraków 2002, s. 31.

system polityczny i społeczny [...] są nieodwołalne, a Kuba nigdy nie powróci do kapitalizmu”¹⁶. Kubańska Konstytucja w art. 5 wyraża zasadę kierowniczej roli partii marksistowsko-leninowskiej, stanowiąc, że Komunistyczna Partia Kuby to „zorganizowana awangarda narodu kubańskiego”, która jest „najwyższą siłą kierującą narodem i państwem, organizującą i nadającą kierunek wspólnym wysiłkom w osiągnięciu szczytnych celów budowy socjalizmu i rozwoju społeczeństwa komunistycznego”¹⁷. Zasada ta, legitymizująca partię jako przewodnią siłę, jest zresztą charakterystyczna dla państw tak zwanej demokracji ludowej. Podobnie przewidywała Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁸, normując w art. 3 ust. 1, iż „przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza”.

Konstytucja Kuby formalnie nie wprowadza trójpodziału władzy, a u podstaw organizacyjnych działania organów państwowych legła zasada jedności władzy państwowej (monizmu władzy). Przepis art. 3 Konstytucji określa, że władzę zwierzchnią w Republice Kuby sprawuje lud i z woli ludu wywodzi się cała władza państwowa, przy czym lud sprawuje władzę bezpośrednio lub przez Zgromadzenia Władzy Ludowej (*las Asambleas del Poder Popular*) oraz inne podporządkowane im organy¹⁹. Na poziomie ogólnokrajowym funkcjonuje Zgromadzenie Narodowe Władzy Ludowej²⁰ (*la Asamblea Nacional del Poder Popular*), które jest jednoizbowym parlamentem Kuby. Artykuł 69 Konstytucji Kuby wprost normuje: „Zgromadzenie Narodowe Władzy Ludowej jest najwyższym organem władzy państwowej. Reprezentuje i wyraża suwerenną wolę całego ludu”²¹.

Niemniej Konstytucja wyraźnie rozróżnia wykonywane przez organy zadania, posługując się zwrotami takimi jak „organ ustrojodawczy i ustawodawczy” (art. 70), „najwyższy organ wykonawczy i administracyjny” (art. 95) czy „najwyższa władza sądownicza” (art. 121). Ukształtowanie wzajemnych zależności między organami władzy wynika jednak z podziału funkcji, nie podziału władzy, która zgodnie z socjalistyczną doktryną jest jedna i należy do ludu. Należy podkreślić, że pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej nie występuje równowaga, a Konstytucja przyznaje wyraźnie dominującą pozycję organowi przedstawicielskiemu, jako emanacji ludu.

¹⁶ Tłumaczenie własne.

¹⁷ Tłumaczenie za: J. Czajowski, *Konstytucja Republiki...*, s. 32.

¹⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.); dalej jako Konstytucja PRL.

¹⁹ W Konstytucji PRL zasada ludowładztwa została wyrażona w art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1, w myśl których w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należała do ludu pracującego miast i wsi, sprawującego ją przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej i do rad narodowych.

²⁰ Dalej jako Zgromadzenie Narodowe.

²¹ Tłumaczenie za: J. Czajowski, *Konstytucja Republiki...*, s. 58.

Podporządkowanie Zgromadzeniu Narodowemu pozostałych organów jest podstawową gwarancją jedności działania aparatu państwowego i realizacji przez niego woli ludu²². Takie rozwiązanie ustrojowe przewidywała także Konstytucja PRL, która w art. 20 ust. 1 i 2 stanowiła odpowiednio:

- „1. Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
2. Sejm jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistnia suwerenne prawa narodu”.

W Republice Kuby kadencja parlamentu trwa 5 lat, lecz – stosownie do art. 72 zd. 2 Konstytucji – może zostać przedłużona na podstawie uchwały samego Zgromadzenia Narodowego w przypadku wojny lub innych nadzwyczajnych okoliczności uniemożliwiających normalne przeprowadzenie wyborów. Deputowani²³ (*los diputados*) do Zgromadzenia Narodowego wyłaniani są w wyborach bezpośrednich, natomiast do zmiany Konstytucji w 1992 r. deputowani wybierani byli w wyborach pośrednich przez Zgromadzenia Gminne Władzy Ludowej (*las Asambleas Municipales del Poder Popular*). W odróżnieniu od wielu państw Ameryki Południowej i Środkowej na Kubie udział w wyborach nie jest obowiązkowy. Ameryka Łacińska jest bowiem obszarem, gdzie przymus wyborczy jest powszechnie przyjętym rozwiązaniem, a państwa, które nie wymagają obowiązkowego udziału w głosowaniu, należą do wyjątków²⁴. W literaturze wskazuje się, że brak przymusu wyborczego jest przejawem wolności wyborów²⁵. Zgodnie z art. 132 Konstytucji prawo głosowania w wyborach i referendach przysługuje obywatelom kubańskim po ukończeniu 16. roku życia, podczas gdy bierne prawo wyborcze do Zgromadzenia Narodowego – w myśl art. 133 Konstytucji – posiadają obywatele, którzy ukończyli 18 lat²⁶. Kubański parlament liczy aktualnie 605 deputowanych, przy czym Konstytucja nie tylko nie określa ich liczby, ale nie zawiera jakichkolwiek wskazań co do sposobu tworzenia okręgów wyborczych i przypadających na nie mandatów, a zagadnienia z tym związane regulowane są wyłącznie przepisami ustawy z dnia 29 października 1992 r. – Prawo wyborcze (*Ley Electoral*). Co ciekawe, wraz z kolejnymi wyborami systematycznie rośnie liczba kobiet pełniących funkcję parlamentarzysty. W wyborach, które odbyły się 3 lutego 2013 r., do Zgromadzenia

²² T. Mołdawa, *Ustrój polityczny socjalistycznej Kuby*, Warszawa 1981, s. 157.

²³ Natomiast członków lokalnych Zgromadzeń Władzy Ludowej Konstytucja określa nazwą „delegaci” (*los delegados*).

²⁴ Zob. szerzej Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 11.

²⁵ A. Ławniczak, *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, Wrocław 2008, s. 176.

²⁶ Bierne prawo wyborcze do lokalnych Zgromadzeń Władzy Ludowej przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 16 lat. Zob. przepis art. 10 przywołanej w tekście głównej ustawy wyborczej.

Narodowego wybrano 299 kobiet²⁷, co stanowiło prawie 50% ogólnej liczby deputowanych. W wyniku ostatnich wyborów, mających miejsce w dniu 11 marca 2018 r., do parlamentu wybrano zaś 322 kobiety²⁸ i pierwszy raz w Zgromadzeniu Narodowym zasiadło więcej kobiet aniżeli mężczyzn.

Konstytucja Kuby w art. 85 przewiduje, że deputowani mogą być pozbawieni mandatu na zasadach określonych w ustawie²⁹. Przepisy określające przyczyny odwołania, tryb postępowania i podmioty uprawnione do jego zainicjowania zawiera ustawa z dnia 14 września 1999 r. o pozbawianiu mandatu osób wybranych do organów władzy ludowej (*Ley de la Revocación del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular*). Zgodnie z art. 6 i 7 ustawy pisemny wniosek o pozbawienie mandatu deputowanego rozpatruje Zgromadzenie Gminne Władzy Ludowej, właściwe dla miejsca jego wyboru, a z wnioskiem takim nie mogą występować sami obywatele. Oba elementy, to jest powierzenie kompetencji do decydowania o odwołaniu mandatariusza organowi władzy publicznej i niemożność inicjacji postępowania bezpośrednio przez obywateli, wyraźnie odróżniają tę procedurę od instytucji *recall*.

Funkcje kubańskiego parlamentu można tradycyjnie podzielić na prawodawcze, kontrolne i kreacyjne. Zgromadzenie Narodowe jako jedyny organ posiada kompetencje do uchwalania zmian konstytucji i uchwalania ustaw. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje podmiotom enumeratywnie wymienionym w art. 88 Konstytucji, a katalog ten obejmuje deputowanych, komisje Zgromadzenia Narodowego, Radę Państwa, Radę Ministrów, Komitet Krajowy Centrali Pracujących Kuby (*el Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba*) i krajowe dyrekcje innych organizacji masowych i społecznych (*las Direcciones Nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales*), Najwyższy Trybunał Ludowy³⁰ (w sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości), Prokuraturę Generalną Republiki³¹ (w sprawach należących do jej kompetencji) oraz grupę co najmniej 10 tys. obywateli posiadających prawa wyborcze. Do kreacyjnych uprawnień Zgromadzenia Narodowego należą z kolei przede wszystkim: wybór i odwoływanie członków Rady Państwa, powoływanie i odwoływanie – na wniosek Przewodniczącego Rady Państwa

²⁷ Więcej informacji na temat wyborów i składu parlamentu wszystkich kadencji na stronie Unii Międzyparlamentarnej dostępnej pod adresem http://www.ipu.org/parline-e/reports/2079_A.htm [dostęp 31.12.2018].

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Konstytucja PRL w art. 2 ust. 2 także przewidywała możliwość odwoływania posłów, jednakże pod jej rządami nigdy nie przyjęto ustaw, które – poprzez określenie trybu takiego odwołania – konkretyzowałyby jej postanowienia w tym przedmiocie.

³⁰ Konstytucja precyzuje w art. 121, że Najwyższy Trybunał Ludowy wykonuje inicjatywę ustawodawczą za pomocą swojej Rady Zarządzającej (*el Consejo de Gobierno*).

³¹ Co istotne, Konstytucja stanowi o inicjatywie ustawodawczej Prokuratury Generalnej (*la Fiscalía General de la República*), a nie Prokuratora Generalnego (*el Fiscal General de la República*). Odmienne A. Ławniczak, *op. cit.*, s. 179.

– członków Rady Ministrów, wybór i odwoływanie sędziów Najwyższego Trybunału Ludowego³², a także wybór i odwoływanie Prokuratora Generalnego Republiki oraz jego zastępców.

Rada Ministrów (*el Consejo de Ministros*), określana przez kubańską Konstytucję jako „najwyższy organ wykonawczy i administracyjny”, stanowi „Rząd Republiki” (*el Gobierno de la República*). Konstytucja przewiduje w art. 97 istnienie w ramach Rady Ministrów Komitetu Wykonawczego³³ (*el Comité Ejecutivo*) – wewnętrznego gremium kierowniczego – któremu powierza możliwość wykonywania kompetencji rządu pomiędzy jego posiedzeniami³⁴. Rada Ministrów, zgodnie z art. 99 Konstytucji, odpowiada przed parlamentem i „zdaje mu okresowo sprawę z całej swej działalności”³⁵.

W myśl art. 120 Konstytucji Kuby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości „wywodzi się z woli ludu i w jego imieniu jest realizowane”³⁶ przez Najwyższy Trybunał Ludowy (*el Tribunal Supremo Popular*) i pozostałe sądy powołane ustawowo. Najwyższy Trybunał Ludowy sprawuje „najwyższą władzę sądowniczą”, a jego orzeczenia są ostateczne. Sędziowie w zakresie orzecznictwa są niezawisli i podlegają tylko ustawom. Niezawisłości sędziowskiej nie wzmacnia jednak brak zasady nieusuwalności sędziów. Konstytucja przewiduje w art. 126 możliwość odwoływania sędziów przez organ, który dokonał ich wyboru. Tym samym zarówno prawo wybierania, jak i odwoływania sędziów posiada Zgromadzenie Narodowe w odniesieniu do sędziów Najwyższego Trybunału Ludowego³⁷, Rada Państwa wobec sędziów sądów wojskowych³⁸, a w stosunku do sędziów pozostałych sądów uprawnienia takie przysługują właściwym lokalnym Zgromadzeniom

³² Ustawa z dnia 11 lipca 1997 r. o sądach ludowych (*Ley de los Tribunales Populares*) konkretyzuje w art. 45, że Zgromadzenie Narodowe wybiera Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących Najwyższego Trybunału Ludowego na wniosek Przewodniczącego Rady Państwa, przewodniczącego i sędziów wydziału wojskowego tego sądu na wspólny wniosek Ministra Rewolucyjnych Sił Zbrojnych i Przewodniczącego Najwyższego Trybunału Ludowego, a przewodniczących i sędziów pozostałych wydziałów na wniosek Przewodniczącego Najwyższego Trybunału Ludowego. Zgodnie z art. 67 ust. 2 wskazanej ustawy odwołanie sędziego następuje z własnej inicjatywy organu, który dokonał jego wyboru, bądź na wniosek Przewodniczącego Najwyższego Trybunału Ludowego. W odniesieniu do sędziów wydziału wojskowego Najwyższego Trybunału Ludowego wniosek o odwołanie składany jest wspólnie przez Ministra Rewolucyjnych Sił Zbrojnych i Przewodniczącego Najwyższego Trybunału Ludowego, co wynika z wykładni art. 67 ust. 2, mającego charakter *lex generalis*, w związku z pierwszym przepisem szczególnym tej ustawy.

³³ Odpowiednik Prezydium Rządu, o którym stanowił art. 39 ust. 2 Konstytucji PRL.

³⁴ Przed nowelizacją Konstytucji z 1992 r. Komitet Wykonawczy mógł podejmować decyzje w sprawach należących do kompetencji Rady Ministrów tylko w pilnych przypadkach.

³⁵ Tłumaczenie za: T. Mołdawa, *Konstytucja Republiki...*, s. 66. Zob. przepis art. 97, który przed nowelizacją Konstytucji z 1992 r. wyrażał treść normatywną zawartą obecnie w art. 99.

³⁶ Tłumaczenie za: J. Czajowski, *Konstytucja Republiki...*, s. 78.

³⁷ Zob. szerzej przypis 32.

³⁸ Z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2002 r. o sądach wojskowych (*Ley de los Tribunales Militares*) wynika uprawnienie Rady Państwa do wybierania sędziów sądów wojskowych, przy czym wybór następuje na wspólny wniosek Ministra Rewolucyjnych Sił Zbrojnych i Przewodniczącego Najwyższego Trybunału Ludowego. Odwołanie sędziego sądu wojskowego, stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy, może nastąpić z własnej inicjatywy Rady bądź na wspólny wniosek wskazanych powyżej podmiotów.

Władzy Ludowej. Niemniej odwołanie sędziego nie jest dyskrejonanym aktem uprawnionego organu, a ustawy wyraźnie wskazują przesłanki uzasadniające taką możliwość³⁹. Najwyższy Trybunał Ludowy wydaje – podobnie jak polski Sąd Najwyższy do 1989 r.⁴⁰ – wiążące prawnie wytyczne w celu ujednoczenia praktyki orzeczniczej w zakresie wykładni i stosowania prawa, co dodatkowo osłabia niezawisłość sędziowską. Kompetencję do uchwalania ogólnych wytycznych dla sądów posiada ponadto, o czym będzie jeszcze mowa, kubańska Rada Państwa.

Odnotowania wymaga również fakt, że w kubańskiej Konstytucji znajdują się przepisy regulujące pozycję i zadania prokuratury. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴¹ brak jest z kolei takich przepisów, co od wielu lat jest przedmiotem dyskusji. W szczególności środowisko prokuratorskie domaga się konstytucjonalizacji prokuratury, co miałyby ugruntować i podkreślić jej znaczenie.

3. Rada Państwa w systemie organów państwowych

Organem, którego swoista pozycja ustrojowa nie pozwala na jednoznaczne zakwalifikowanie do żadnej z władz, jest Rada Państwa (*el Consejo de Estado*), będąca naczelnym organem prezydialnym charakterystycznym dla systemu prawa państw socjalistycznych. W doktrynie prawa państwowego do opisu organów tego typu powszechnie posługiwano się pojęciami „kolegialna głowa państwa” czy „kolegialny prezydent”, a wskazuje się, że bodźcem dla tej koncepcji była wypowiedź samego Józefa Stalina⁴².

Zgodnie z art. 74 Konstytucji Rada Państwa jest organem kolegialnym, którego członkowie wybierani są przez Zgromadzenie Narodowe spośród deputowanych. Mandat powierzony Radzie Państwa przez parlament wygasa z chwilą wyboru nowej Rady, przy

³⁹ Zob. szerzej art. 67 ust. 1 ustawy powołanej w przypisie 32 oraz art. 27 ust. 1 ustawy powołanej w przypisie poprzedzającym.

⁴⁰ Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz. U. z 1989 r. Nr 73, poz. 436) Sąd Najwyższy podejmował uchwały zawierające wytyczne w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej w celu ujednoczenia orzecznictwa wszystkich sądów oraz innych organów, których orzecznictwo było poddane nadzorowi Sądu Najwyższego.

⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴² K. Działocha, *Naczelne organy prezydialne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław 1967, s. 51. Autor przedstawia jednak argumenty przeciwko koncepcji pojmowania naczelných organów prezydialnych jako głowy państwa, podnosząc, że kompetencje typowe dla głowy państwa nie tylko nie są jedynymi kompetencjami tego typu organów, lecz nie stanowią nawet najważniejszej ich części. Tym samym, wskazując na przykład Czechosłowacji, gdzie istniał jednocześnie urząd prezydenta i instytucja naczelnego organu prezydialnego w postaci Prezydium Zgromadzenia Narodowego, uważa za uzasadniony pogląd o dopuszczalności przekazania w państwie socjalistycznym kompetencji właściwych głowie państwa organowi jednoosobowemu. Zob. szerzej *ibidem*, s. 51–53.

czym Konstytucja w pierwotnej wersji przewidywała wygaśnięcie mandatu wraz z ukonstytuowaniem się nowo wybranego Zgromadzenia Narodowego⁴³. Organ ten podejmuje wszystkie decyzje zwykłą większością głosów.

Rada Państwa składa się z 31 członków: Przewodniczącego (*el Presidente*), Pierwszego Wiceprzewodniczącego (*el Primer Vicepresidente*), 5 Wiceprzewodniczących (*los Vicepresidentes*), Sekretarza (*el Secretario*) oraz 23 członków. Konstytucja nie ustanawia zasady *incompatibilis*, zakazującej łączenia innych funkcji z członkostwem w Radzie, w związku z czym możliwe jest między innymi jednoczesne zasiadanie w Radzie Ministrów i Radzie Państwa⁴⁴. Wykluczone jest natomiast, by członkiem Rady Państwa był prokurator lub sędzia. O ile bowiem sędziowie i prokuratorzy mogą zasiadać w Zgromadzeniach Władzy Ludowej, o tyle właściwe przepisy wykluczają jednocześnie możliwość zajmowania jakichkolwiek innych stanowisk, z którymi wiąże się „władza, władza administracyjna lub funkcja wykonawcza” (*autoridad, potestad administrativa o función ejecutiva*)⁴⁵. W przypadku sędziów dodatkowo zakazano pełnienia przez nich stanowisk z władzą wykonawczą (*con facultad ejecutiva*) w tychże Zgromadzeniach⁴⁶.

Rada Państwa, w myśl art. 89 Konstytucji Kuby, jest organem Zgromadzenia Narodowego reprezentującym je w okresach pomiędzy sesjami, wykonującym jego uchwały i pełniącym inne funkcje powierzone przez Konstytucję, a stanowi przy tym najwyższą reprezentację państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. Rada posiada szeroki zakres kompetencji, wśród których znajdują się między innymi uprawnienia – zarówno w sferze stosunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych – tradycyjnie zastrzeżone w innych państwach dla głowy państwa, o czym jeszcze będzie mowa. Natomiast spośród kompetencji Rady Państwa, które wykonywane są przez ten organ niejako w zastępstwie Zgromadzenia Narodowego w okresie między jego sesjami, wyróżnić należy przede wszystkim uprawnienia do wydawania dekretów z mocą ustawy, dokonywania na wniosek Przewodniczącego Rady Państwa zmian w składzie Rady Ministrów, a także ogłaszania stanu

⁴³ Por. art. 92 Konstytucji z art. 90 Konstytucji w jej pierwotnym brzmieniu.

⁴⁴ Sama Konstytucja sytuje – o czym dalej – Przewodniczącego Rady Państwa w roli Szefa Rządu. Artykuł 4 dekretu z mocą ustawy z dnia 16 lipca 2010 r. o organizacji i funkcjonowaniu Rady Ministrów (*Decreto-Ley de la Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros*) wskazuje z kolei, że Pierwszym Wiceprzewodniczącym Rady Ministrów jest Pierwszy Wiceprzewodniczący Rady Państwa.

⁴⁵ Artykuł 62 ustawy powołanej w przypisie 32 oraz art. 33 ustawy z dnia 11 lipca 1997 r. o Prokuraturze Generalnej Republiki (*Ley de la Fiscalía General de la República*). Przepisy te stosuje się również do sędziów sądów wojskowych i prokuratorów prokuratury wojskowej.

⁴⁶ Artykuł 62 ust. 2 ustawy powołanej w przypisie 32. Co zastanawiające, nieobowiązująca już ustawa z dnia 10 sierpnia 1977 r. o organizacji systemu sądowiczego (*Ley de Organización del Sistema Judicial*) przewidywała odpowiednio w art. 71 i 125 zakaz pełnienia stanowisk wykonawczych (*cargos ejecutivos*) w Zgromadzeniach Władzy Ludowej zarówno dla sędziów, jak i prokuratorów. Wydaje się, że brak takiego zastrzeżenia w obowiązującym stanie prawnym nie uprawnia do twierdzenia o dopuszczalności zasiadania prokuratora w Radzie Państwa, skoro i tak obowiązuje go ogólny zakaz pełnienia stanowisk, z którymi wiąże się funkcja wykonawcza. Pogląd ten może jednak budzić wątpliwości.

wojny oraz zawierania pokoju⁴⁷. W okresie między sesjami parlamentu Rada Państwa może więc wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego, które w hierarchii aktów normatywnych występują na równi z uchwalanymi przez parlament ustawami. W piśmiennictwie z początkowego okresu funkcjonowania Konstytucji Kuby można spotkać się z poglądem, jakoby dekrety z mocą ustawy wydawane przez Radę nie mogły zmieniać ustaw uchwalonych przez parlament już pod rządami Konstytucji, a wyłącznie zaś te sprzed ukonstytuowania się pierwszego Zgromadzenia Narodowego⁴⁸. Analiza prawotwórczej działalności Rady Państwa prowadzi do wniosku zgola odmiennego – wśród wydanych przez nią dekretów z mocą ustawy są takie, które dokonują zmian w przyjętym ustawodawstwie. Co interesujące, Konstytucja nie ustanawia wymogu przedstawiania Zgromadzeniu Narodowemu na najbliższej sesji dekretów do zatwierdzenia, inaczej aniżeli w innych państwach socjalistycznych, w których organ prezydialny posiadał kompetencję do stanowienia prawa w zastępstwie parlamentu. Niemniej Zgromadzenie Narodowe może uchylić w całości lub części wydawane przez Radę Państwa dekrety z mocą ustawy sprzeczne z Konstytucją lub ustawami. Z przepisów Konstytucji nie wynika także obowiązek zatwierdzania przez Zgromadzenie Narodowe na najbliższej sesji zmian w składzie Rady Ministrów dokonanych przez Radę Państwa. Poza tym Radzie Państwa przyznano kompetencje do udzielania bądź odmowy udzielenia *agrément* (w oryg. *el beneplácito*) przedstawicielom innych państw, ustalania – w koniecznych przypadkach – powszechnie obowiązującej wykładni ustaw oraz uchwalania ogólnych wytycznych dla sądów i wytycznych dla Prokuratury Generalnej Republiki. Z przepisów rangi ustawowej wynika natomiast uprawnienie Rady do wybierania i odwoływania sędziów sądów wojskowych⁴⁹. Jak zostało już wspomniane, Rada Państwa posiada ponadto uprawnienia tradycyjnie zastrzeżone w innych państwach dla głowy państwa – między innymi nadaje ordery i tytuły honorowe, stosuje prawo łaski, ratyfikuje oraz wypowiedza umowy międzynarodowe, a na wniosek Przewodniczącego Rady Państwa mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych.

Kubańska Konstytucja część z uprawnień charakterystycznych dla głowy państwa przyznaje również Przewodniczącemu Rady Państwa. Co ważne, Przewodniczący Rady jest wprost nazywany przez Konstytucję „Głową Państwa i Szefem Rządu”⁵⁰ (jest bowiem równocześnie z urzędu Przewodniczącym Rady Ministrów). Do jego samodzielnych

⁴⁷ W stosunku do tych kompetencji Konstytucja dodatkowo zaostrza wymóg ich wykonywania przez Radę Państwa w zastępstwie parlamentu, stanowiąc, że jest to możliwe, gdy parlament nie obraduje i nie może zostać zwołany z zachowaniem „koniecznego bezpieczeństwa i pilności” (*la seguridad y urgencia necesarias*).

⁴⁸ T. Mołdawa, *Ustrój polityczny...*, s. 195–196.

⁴⁹ Zob. szerzej przypis 38.

⁵⁰ Konstytucja niekonsekwentnie posługuje się określeniami Przewodniczącego Rady Państwa – w art. 74 mowa jest o „Głowie Państwa i Szefie Rządu” (*jefe de Estado y jefe de Gobierno*), w art. 93 o „Przewodniczącym Rady Państwa i Szefie Rządu” (*el Presidente del Consejo de Estado y Jefe de Gobierno*), a w art. 96 o „Szefie Państwa i Rządu” (*el Jefe de Estado y de Gobierno*). Zachowano pisownię oryginalną.

kompetencji należy reprezentowanie państwa i rządu oraz kierowanie jego ogólną polityką, sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych czy przyjmowanie listów uwierzytelniających od szefów misji dyplomatycznych. Oprócz uprawnień typowych dla głowy państwa Przewodniczącemu Rady przysługują kompetencje organizacyjne w stosunku do Rady Państwa i Rady Ministrów. Przez szczególne ukształtowanie pozycji prawnej Przewodniczącego Rady Państwa zasada kolegalizmu ulega wyraźnemu ograniczeniu, Konstytucja bowiem nie sprowadza jego funkcji tylko do takich, które ma realizować kolegalnie w ramach uprawnień Rady Państwa⁵¹. Wydaje się, że przyznanie Przewodniczącemu Rady Państwa indywidualnych kompetencji mogłoby przemawiać za traktowaniem go w charakterze odrębnego, samodzielnego organu, a nie tylko jako *primus inter pares* w ramach Rady. W piśmiennictwie można również spotkać się z zapatrywaniem o występowaniu na Kubie instytucji jednoosobowej głowy państwa⁵². O ile Konstytucja określa Przewodniczącego Rady Państwa mianem „głowy państwa”, o tyle nie zawiera ona postanowień, które formalnie sytuowałyby go w roli samodzielnego organu. Redakcja art. 74 Konstytucji sugeruje zaś, że przypisane mu określenie „głowa państwa” wiąże się raczej nierozdzielnie z samym urzędem Przewodniczącego Rady⁵³. Wypada poza tym zauważyć, że co prawda sama koncepcja istnienia w systemie ustrojowym państwa naczelnego organu prezydialnego nie jest zaprzeczeniem instytucji jednoosobowej głowy państwa⁵⁴, to jednak kubańska Konstytucja nie powierza Przewodniczącemu Rady Państwa wszystkich funkcji typowych dla głowy państwa, wyposażając w nie także Radę, o czym była już poprzednio mowa.

Odnotować ponadto należy, że uregulowania kubańskiej Konstytucji, na podstawie których pojedyncza jednostka uzyskuje tak silną pozycję w systemie ustrojowym, nie znajdowały odpowiedników w prawie konstytucyjnym państw socjalistycznych⁵⁵. Wskazuje się, że tak silna pozycja Głowy Państwa i Szefa Rządu w systemie organów państwowych, umożliwiającą mu oddziaływanie na funkcjonowanie państwa w licznych sferach życia społecznego, odpowiada „tradycji ustrojowej, kulturze politycznej i kształtowanym pod ich wpływem rozwiązaniom konstytucyjnym w republikach Ameryki

⁵¹ J. Czajowski, *Nowa konstytucja Kuby: Konstytucja państwa i społeczeństwa socjalistycznego w Ameryce Łacińskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12, s. 16.

⁵² T. Mołdawa, *Pierwsza socjalistyczna...*, s. 55.

⁵³ Przepis ten stanowi między innymi, że „Przewodniczący Rady Państwa jest Głową Państwa i Szefem Rządu”. Tłumaczenie za: J. Czajowski, *Konstytucja Republiki...*, s. 59.

⁵⁴ Zob. szerzej przypis 42.

⁵⁵ J. Czajowski, *Nowa konstytucja...*, s. 18. Nie oznacza to bynajmniej, że w państwach socjalistycznych pojedyncza jednostka nie odgrywała decydującej roli w sprawowaniu władzy. Wynikało to jednak *per se* z silnej, omnipotentnej pozycji I sekretarza (sekretarza generalnego) komitetu centralnego partii aniżeli z norm prawnych rangi konstytucyjnej.

Łacińskiej”⁵⁶. To iż wpływy tradycji i kultury latynoamerykańskiej znalazły wyraźne odbicie i nadały specyficzny charakter zasadzie jedności władzy w kubańskim systemie ustrojowym, wynika z faktu, że odpowiadały one w tej mierze realiom politycznym rewolucyjnej Kuby – ustrojodawca wiedział, że wprowadzana Konstytucja musi zagwarantować, na gruncie struktury organów państwowych, odpowiednią pozycję Fidelowi Castro⁵⁷.

4. Rada Państwa a Zgromadzenie Narodowe

Kubańska Konstytucja *expressis verbis* przewiduje w art. 89, że Rada Państwa jest organem Zgromadzenia Narodowego reprezentującym je w okresach pomiędzy sesjami, wykonującym jego uchwały i pełniącym inne funkcje powierzone przez Konstytucję. To rozwiązanie ustrojowe bezpośrednio nawiązuje do wzorców radzieckich, gdzie Rada Najwyższa ZSRR⁵⁸ (Верховный Совет СССР) wybierała ze swojego grona Prezydium Rady Najwyższej ZSRR (Президиум Верховного Совета СССР), przy czym w nauce panowały sprzeczne poglądy co do charakteru tego organu aż do 1977 r., kiedy to nazwano go wprost organem Rady Najwyższej ZSRR⁵⁹. Podobnie w Niemieckiej Republice Demokratycznej Rada Państwa (*der Staatsrat*) była organem parlamentu⁶⁰, choć wybieranym niekoniecznie spośród jego składu⁶¹. W PRL zaś Rada Państwa była organizacyjnie i kompetencyjnie usamodzielniona, przeto nie mogła być traktowana jako

⁵⁶ *Ibidem*, s. 17.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Radziecki bikameralny parlament.

⁵⁹ Odnotować w tym miejscu należy swoistą ewolucję radzieckiego naczelnego organu prezydzialnego i brak jednoznacznych poglądów doktrynalnych co do jego charakteru. Artykuł 119 Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 7 października 1977 r. *explicite* określał, że Prezydium Rady Najwyższej ZSRR jest stale działającym organem radzieckiego parlamentu. Natomiast pod rządami Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 5 grudnia 1936 r. – z racji, iż ta takiego postanowienia nie zawierała – funkcjonowały sprzeczne opinie o samodzielności Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Zob. szerzej K. Działocha, *Naczelne organy...*, s. 57–59; J. Stembrowicz, *Prezydium Rady Najwyższej ZSRR w systemie organów radzieckich*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 9, s. 298–301 oraz W. Sokolewicz, *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 110 i przedstawione w przypisie 24 poglądy. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na specyfikę, istniejącego na mocy Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 31 stycznia 1924 r., Prezydium Wszechzwiązkowego Centralnego Komitetu Wykonawczego wykonującego zarówno funkcje wewnętrznego organu kierowniczego, jak i posiadającego wiele innych kompetencji. Zob. szerzej K. Działocha, *Ewolucja prawna organów prezydzialnych w państwach socjalistycznych*, Wrocław 1974, s. 15–17. Można się spotkać z poglądem mówiącym, że był to organ „mieszany” – na pół samodzielny, na pół wewnętrzny. Zob. szerzej J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 292. Nie można jednak zgodzić się z Autorem, jakoby Prezydium było organem Wszechzwiązkowego Centralnego Komitetu Wykonawczego. Z przywołanego na poparcie tej tezy art. 37 konstytucji to nie wynikało, a przepis ten odnosił się do pozycji Rady Komisarzy Ludowych, którą to określał mianem „organu Wszechzwiązkowego Centralnego Komitetu Wykonawczego”.

⁶⁰ Artykuł 66 ust. 1 Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej z dnia 6 kwietnia 1968 r.

⁶¹ K. Działocha, *Ewolucja prawna...*, s. 78.

organ Sejmu, lecz jako organizacyjnie wyodrębniony i wyposażony we własne kompetencje organ państwa⁶². Rada Państwa pomimo personalnego powiązania z Sejmem – jej członków Sejm wybierał ze swojego grona – była więc odrębnym organem władzy państwowej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Rada Państwa w PRL (również Rada Prezydialna w Węgierskiej Republice Ludowej) należała do typu naczelnego organu prezydialnego charakteryzującego się wyraźnym oddzieleniem organizacyjnym i funkcjonalnym od parlamentu, w odróżnieniu od obowiązującego w innych państwach socjalistycznych modelu zakładającego ściślejsze związki z parlamentem⁶³.

Kubańska Rada Państwa jest zatem, jak stanowi *explicite* Konstytucja, organem Zgromadzenia Narodowego. Wobec jednoznacznego brzmienia Konstytucji nie sposób zgodzić się z zaprezentowanym w piśmiennictwie poglądem, że można traktować Radę jako „samodzielny, odrębny od Zgromadzenia Narodowego, chociaż ściśle z nim związany, stale działający naczelnny organ państwowy wyposażony zarówno w kompetencje własne, jak i wykonywane w zastępstwie Zgromadzenia w okresie między jego sesjami”⁶⁴. Niemniej należy mieć na uwadze, że na rzecz koncepcji ujmowania Rady Państwa jako organu samodzielnego i odrębnego od parlamentu przemawia wiele istotnych czynników, a zwłaszcza wyposażenie Rady we własne kompetencje. Wydaje się natomiast, że o wiele trafniej charakter Rady oddaje teoria głosząca, iż jest ona organem Zgromadzenia Narodowego, ale organem szczególnym, działającym również samodzielnie⁶⁵.

Zastanawiające jest, że Konstytucja przyznaje Radzie Państwa oraz jej Przewodniczącemu szereg ważkich, samodzielnych uprawnień – o czym była już uprzednio mowa – a jednocześnie statuuje Radę w roli organu parlamentu (art. 89) i zastrzega, że Rada ponosi przed nim odpowiedzialność i „zdaje mu sprawę z całej swej działalności”⁶⁶ (art. 74). Z drugiej jednak strony w literaturze przedmiotu podnosi się, że możliwość przejmowania niektórych funkcji Zgromadzenia Narodowego przez Radę Państwa, jej całokształt uprawnień, szczególna pozycja prawna Przewodniczącego oraz skład polityczny są czynnikami, które w praktyce mogą oddziaływać na rzecz Rady jako podstawowego organu w systemie kierownictwa państwowego⁶⁷.

⁶² W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 110–111.

⁶³ Zob. szerzej K. Działocha, *Ewolucja prawna...*, s. 102.

⁶⁴ T. Mołdawa, *Ustrój polityczny...*, s. 186.

⁶⁵ A. Ławniczak, *op. cit.*, s. 181.

⁶⁶ Tłumaczenie za: T. Mołdawa, *Konstytucja Republiki...*, s. 56. Zob. przepis art. 72, który przed nowelizacją Konstytucji z 1992 r. wyrażał treść normatywną zawartą obecnie w art. 74. Kubańska Konstytucja posługuje się także niemal identycznym sformułowaniem na określenie podległości parlamentowi Rady Ministrów.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 25–26.

5. Podsumowanie

Koncepcja naczelnego organu prezydialnego, pomimo że dziś praktycznie już niewystępująca w systemach ustrojowych państw, wydaje się nadal zagadnieniem ciekawym i przy tym w pewien sposób nietypowym. Organy te, utożsamiane powszechnie z głową państwa, posiadały wiele różnorodnych kompetencji, w tym również takich, które gwarantowały im udział w pracach parlamentu czy wręcz przejmowanie jego zadań. Kubańska Rada Państwa jawi się na tym tle jako organ niezwykle interesujący – przede wszystkim z komparatystycznego punktu widzenia – gdyż oryginalne rozwiązania ustrojowe kubańskiej Konstytucji czynią z niej instytucję niemającą właściwie odpowiednika w innych państwach socjalistycznych. Szeroki zakres uprawnień Rady w połączeniu z bardzo silną pozycją Przewodniczącego sprawiają, że jest to organ, którego idea uległa znacznej modyfikacji w odniesieniu do europejskich odpowiedników, w tym jej radzieckiego pierwowzoru.

Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia zagadnienia związane z funkcjonowaniem Rady Państwa w systemie ustrojowym Republiki Kuby. Rada Państwa jest organem nader specyficznym – z jednej strony Konstytucja sytuuje ją w roli organu parlamentu, z drugiej zaś wyposaża Radę w wiele samodzielnych kompetencji, w tym typowych dla głowy państwa. Jednoznaczne określenie charakteru Rady utrudnia ponadto fakt, że jej Przewodniczący, tytułowany przez Konstytucję „Szefem Państwa i Rządu”, również posiada część uprawnień przynależnych tradycyjnie głowie państwa. Wszystkie te elementy czynią z Rady instytucję niemającą właściwie odpowiednika w innych państwach socjalistycznych.

Słowa kluczowe

Rada Państwa, Republika Kuby, organ prezydialny, głowa państwa

Abstract

This article presents issues related to the functioning of the Council of State in the political system of the Republic of Cuba. The Council of State is a very specific body – on the one hand, the Constitution places it in the role of a parliamentary body, on the other hand, it provides the Council with a number of independent competences, including those typical of the head of state. The unambiguous definition of the Council's character is also hindered by the fact that its President, entitled the “Head of State and Government” by the Constitution, also possesses some of the rights that traditionally belong to the head of state. All these elements make the Council an institution that does not have a proper equivalent in other socialist countries.

Keywords

Council of State, Republic of Cuba, presidential body, head of state

Milena Bazak

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Pozycja ustrojowa księcia Liechtensteinu

1. Wstęp

Księstwo Liechtenstein jest szóstym, obok Andory, Monako, Malty, San Marino i Watykanu, europejskim mikropaństwem. Mimo że powierzchnia kraju to zaledwie 160 km², a liczba mieszkańców wynosi około 37 810¹, na uwagę zasługują jego bardzo długa historia oraz ciekawy model ustroju. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie pozycji głowy państwa w systemie prawnym księstwa, od uchwalenia pierwszej konstytucji do czasów współczesnych. Mimo upływu lat kompetencje księcia pozostają w dalszym ciągu rozległe, a zaufanie obywateli Liechtensteinu do monarchii nie maleje.

2. Krótka historia rodu Liechtensteinów

Nazwa państwa pochodzi od nazwiska panującego w nim austriackiego rodu Liechtensteinów. Pierwsze wzmianki o tej rodzinie pochodzą z pierwszej połowy XII wieku. Według najstarszych znanych źródeł założycielem klanu miał być niejaki Hugo von Liechtenstein. Najstarszy znany przekaz, w którym pojawia się wzmianka o prawdopodobnym prekursorze rodu, pochodzi z 1136 r., aczkolwiek wcześniejsze losy rodziny nie są jasne. Słowo „Liechtenstein” oznacza dosłownie „jasna skała” (*licht* – jasny, *der Stein* – skała, kamień). Ród wziął nazwę od zamku Liechtenstein, ten zaś został wybudowany właśnie na wapiennych skałach².

Tytuł książęcy rodzina uzyskała w roku 1608, ale wówczas był on właściwie bezwartościowy. Liechtensteinowie nie władali bowiem jakimkolwiek ziemią znajdującą się pod bezpośrednim zwierzchnictwem Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego, na którego tronie zasiadali wówczas Habsburgowie. Nie mogli więc zasiadać w Reichstagu i korzystać z przywilejów, jakie daje tytuł książęcy. Możliwość

¹ Dane statystyczne na 31 grudnia 2016 r. ze strony <http://www.llv.li/#/1124?scrollto=true> [dostęp 30.07.2017].

² Zob. K. Koźbiał, *System polityczny Księstwa Liechtensteinu*, Kraków 2013, s. 88–89.

zakupu takich terenów pojawiła się na przełomie XVII i XVIII wieku. Z oferty skorzystał książę Jan Adam, który nabył Schellberg i Vaduz. Terytoria zjednoczył w roku 1719 cesarz Karol VI i nadał im nazwę Liechtenstein³.

Przez wieki Liechtensteinowie nie byli związani z terytorium, na którym znajduje się współcześnie księstwo. Pierwotnie władali wspomnianym zamkiem Liechtenstein oraz należącymi do niego ziemiami, ulokowanymi na południe od Wiednia. Stąd ich późniejsze ścisłe powiązania z Austrią oraz Habsburgami. Pierwszym z książąt, który postanowił osobiście przybyć do Vaduz, był Alojzy II. Uczynił to dopiero w roku 1842, po 70 latach od nabycia tych ziem przez Liechtensteinów⁴.

3. Konstytucyjne uprawnienia i obowiązki głowy państwa w latach 1818–1921

Pierwszą konstytucję księstwa okrojował w 1818 r. książę Jan I. Jej wprowadzenie poprzedzały liczne zmiany wewnętrzne, przeprowadzone w duchu absolutyzmu oświeconego⁵. Konstytucja stanowiła zwieńczenie wieloletnich starań Jana I. Książę brał udział w wojnach napoleońskich jako generał armii Habsburgów. Po przegranej bitwie pod Austerlitz pełnił funkcję pełnomocnika cesarza Franciszka II podczas pertraktacji z Napoleonem. Udział w negocjacjach okazał się lukratywny dla Liechtensteinu, który stał się członkiem utworzonego przez Bonapartego Związku Reńskiego. Datę wstąpienia do Związku, czyli 12 lipca 1806 r., uznaje się za oficjalną datę uzyskania przez kraj suwerenności⁶.

Po klęsce Napoleona o losach Liechtensteinu rozstrzygnął kongres wiedeński. W 1815 r. księstwo zostało włączone do Związku Niemieckiego, a europejskie mocarstwa uznały jego suwerenność. Dnia 9 listopada 1818 r. Liechtenstein stał się monarchią konstytucyjną. Konstytucję tworzyło zaledwie 17 artykułów. Ustawa zasadnicza jako suwerena ustanowiła księcia, natomiast władzę ustawodawczą sprawował Landtag, czyli parlament. W skład Landtagu wchodziła przedstawiciele dwóch stanów – duchowieństwa i szlachty. Obrady parlamentu odbywały się co najmniej raz do roku i przewodniczył im komisarz książęcy. Uprawnienia Landtagu były mocno ograniczone, między innymi poprzez wyłączenie z obrad spraw dotyczących polityki zagranicznej, osoby księcia oraz

³ Zob. S. Para, *Liechtenstein – raj nie tylko podatkowy*, [w:] D. Popławski (red.), *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej. Austria, Liechtenstein, Szwajcaria*, Warszawa 2011, s. 151.

⁴ Zob. szerzej A. Jureczko, E. Wac, *Historia Liechtensteinu*, [w:] J. Łaptoś (red.), *Historia małych krajów Europy. Andora, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Monako, San Marino*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2007, s. 80–83.

⁵ Zob. szerzej M. Śmigasiewicz, *System polityczny Księstwa Liechtenstein*, Warszawa 1999, s. 24–27.

⁶ *Ibidem*, s. 23.

jego majątku. Ponadto książę nie był związany wynikiem posiedzeń parlamentu, a uchwały dla wejścia w życie wymagały jego akceptacji – mógł je zablokować bez podania przyczyny⁷. Posiadał również uprawnienia do wydawania ustaw i zarządzeń. Landtag pełnił bardziej rolę doradczą niż ustawodawczą, która zasadniczo pozostała w rękach monarchy. Wpływ na ukształtowanie w ten sposób pozycji głowy państwa miał absolutyzm, który po wojnach napoleońskich był nadal popularną formą ustroju państw europejskich. Pomimo uznania suwerenności księstwa siedziba książąt znajdowała się wówczas nadal w Wiedniu. Urząd sprawowali za pośrednictwem Oberamtu i Landvogta (zarządcy) w Vaduz oraz książęcej kancelarii w Wiedniu. Do jej obowiązków należało przekazywanie księciu raportów oraz powierzanie Oberamtowi zadań wyznaczonych mu przez głowę państwa. Monarcha zachował faktyczne uprawnienia do kształtowania sytuacji w państwie, pełnił funkcje reprezentacyjne, był dowódcą sił zbrojnych⁸.

Księstwa nie ominęły nastroje związane z Wiosną Ludów. Pod wpływem nacisków ludności 7 marca 1849 r. książę Alojzy II wydał nową konstytucję zwaną również postanowieniami przejściowymi. W tym akcie pierwszy raz nazwano Liechtenstein monarchią konstytucyjną, której suwerenem są książę i naród. Pozycja księcia nie uległa znacznym zmianom: miał prawo mianowania i odwoływania członków parlamentu i rządu, mógł powoływać sędziów oraz przysługiwało mu prawo absolutnego weta⁹.

Przejściowa konstytucja przetrwała 13 lat. Za panowania Jana II w 1862 r. została nadana księstwu kolejna ustawa zasadnicza, zastąpiona w 1921 r. obecną Konstytucją. Liechtenstein pozostał dziedziczną monarchią konstytucyjną. Książę, jako głowa państwa, łączył w sobie wszystkie uprawnienia władzy państwowej. Jego obowiązkiem było wykonywanie tych praw zgodnie z konstytucją. Władza książęca nie była już absolutna – ograniczały ją postanowienia konstytucji. Odstąpiono w nich od nazywania władcy jako księcia „z Bożej łaski”. Aby zapewnić przestrzeganie prawa, każdy monarcha wstępujący na tron składał pisemną przysięgę, w której zobowiązywał się do sprawowania rządów zgodnych z konstytucją¹⁰. Osoba księcia została określona jako „święta i nienaruszalna”¹¹. Pojawia się tutaj pewna niekonsekwencja oraz niespójność wprowadzonych zmian. Z jednej strony zaprzestano określania monarchy jako władcy „z Bożej łaski”, z drugiej natomiast w dalszym ciągu miał być osobą „świętą i nienaruszalną”. Tron dziedziczyli członkowie rodu w linii męskiej, stosownie do postanowień odrębnej ustawy (*das Hausgesetz*)¹². Książę reprezentował państwo w stosunkach zagranicznych. Władza ustawodawcza

⁷ Zob. P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, s. 10.

⁸ Zob. K. Koźbiał, *op. cit.*, s. 30.

⁹ *Ibidem*, s. 33.

¹⁰ Zob. A. Jureczko, E. Wac, *op. cit.*, s. 94.

¹¹ Zob. K. Koźbiał, *op. cit.*, s. 37.

¹² Art. 2 Konstytucji Księstwa Liechtenstein z 26 września 1862. Tłumaczenie własne.

została powierzona Landtagowi, jednak bez jego zgody książę mógł wydawać przepisy niezbędne do wykonywania praw oraz podejmować czynności zapewniające bezpieczeństwo i dobrobyt kraju¹³. Artykuł 28 przyznawał głowie państwa możliwość organizacji władzy państwowej w drodze rozporządzenia. Przepis ograniczał księcia jedynie tym, aby osoby piastujące urzędy były obywatelami Liechtensteinu¹⁴. Książę był zwierzchnikiem sił zbrojnych, posiadał też kompetencje kreacyjne – mógł mianować trzech parlamentarzystów oraz członków rządu. Uprawnienia głowy państwa dotyczyły również władzy sądowniczej. Co prawda ustawa zasadnicza gwarantowała niezawisłość sądów, ale „tylko książę udzielał prawa sądenia sędziom”¹⁵. Zgodnie z art. 41 prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało zarówno księciu, jak i Landtagowi. Monarcha mógł zwoływać, przekładać i zamykać zwyczajne oraz nadzwyczajne posiedzenia parlamentu¹⁶. Aby uchwały parlamentu mogły wejść w życie, wymagane było uzyskanie kontrasygnaty głowy państwa.

4. Pozycja ustrojowa księcia według obecnej Konstytucji

Liechtensteinowie, zasiadający od wielu wieków na tronie tego małego kraju, są jednym z najstarszych rodów Europy. Obecnie Księstwo Liechtenstein pozostaje nadal monarchią konstytucyjną i jest demokratycznym państwem prawa. Podstawę ustroju stanowi Konstytucja Liechtensteinu z 5 października 1921 r.¹⁷, złożona ze 115 artykułów i 12 rozdziałów. Ostatnie zmiany ustawy zasadniczej wprowadzono w 2003 r. z inicjatywy księcia Hansa Adama II. Wskutek nowelizacji doszło do rozszerzenia kompetencji głowy państwa. Decyzja o ich przyjęciu zapadła w referendum, w którym za zmianami opowiedziało się 17,8 tys. osób, co stanowi około 64% wszystkich głosujących¹⁸.

Układ rodzinny (tzw. *Hausgesetz*) wyróżnia trzy funkcje, które pełni książę:

- głowy państwa,
- rządzącego Domem Książęcym,
- wykonującego zadania związane z przewodniczeniem fundacjom oraz zarządzaniem rodzinnymi dobrami¹⁹.

¹³ Art. 24 Konstytucji Księstwa Liechtenstein z 26 września 1862. Tłumaczenie własne.

¹⁴ Art. 28 Konstytucji Księstwa Liechtenstein z 26 września 1862. Tłumaczenie własne. Dosłownie, aby „władza administracyjna pozostała w księstwie”.

¹⁵ Zob. A. Jureczko, E. Wac, *op. cit.*, s. 93.

¹⁶ Art. 90 Konstytucji Księstwa Liechtenstein z 26 września 1862. Tłumaczenie własne.

¹⁷ Za panowania księcia Jana II zwanego „Dobrym” nadano Księstwu Liechtenstein dwie konstytucje: w 1862 r. oraz w 1921 r. Jan Dobry zasiadał na tronie aż 71 lat i był najdłużej panującym księciem w historii Liechtensteinu.

¹⁸ Zob. A. Jureczko, E. Wac, *op. cit.*, s. 134.

¹⁹ Zob. K. Koźbiał, *op. cit.*, s. 94-95.

Przed 2003 r. Konstytucja określała monarchę jako „świętego i nietykalnego”²⁰. Księciu jako głowie państwa przysługuje immunitet – „nie podlega władzy sądowniczej oraz nie ponosi odpowiedzialności prawnej”²¹. Uprawnienie to dotyczy również regenta. We współpracy z rządem książę pełni też funkcje reprezentacyjne. Daje mu to możliwość nawiązywania stosunków z innymi państwami m.in. poprzez zawieranie bilateralnych porozumień oraz działania dyplomatyczne. Nie są to jednak niczym nieskrępowane uprawnienia. Poza obowiązkiem współdziałania z rządem monarcha, w przypadku zawierania umów międzynarodowych dotyczących spraw z katalogu, który określa art. 8 Konstytucji²², musi również uzyskać zgodę Landtagu.

Ustawa zasadnicza powierza władzę państwową księciu oraz narodowi, ustanawiając tym samym dwóch suwerenów²³. Przejawem dualizmu jest konstytucyjna konstrukcja zniesienia monarchii w drodze referendum, wprowadzona do art. 113 ustawą konstytucyjną z 2003 r. Warto podkreślić, że z inicjatywą umieszczenia tego przepisu w Konstytucji wyszedł sam książę Jan Adam II. Jak stwierdził w swoim przemówieniu do Landtagu: „Dom Książęcy powinien pełnić funkcję głowy państwa tylko, dopóki pragną tego poddani”²⁴. Minimum 1500 obywateli może wystąpić z taką inicjatywą. Parlament jest nią związany i musi zarządzić w tym przedmiocie głosowanie. Pozytywny wynik nie powoduje natychmiastowej likwidacji monarchii. Jeżeli wniosek o zniesienie monarchii zostałby przyjęty w referendum, w terminie dwóch lat, nie wcześniej jednak niż przed upływem roku, parlament przedstawia projekt nowej, republikańskiej konstytucji. Prawo do opracowania projektu konstytucji przysługuje również księciu. Przed uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej konieczne byłoby przeprowadzenie kolejnego referendum, w celu akceptacji lub wyboru konstytucji, jeżeli przedłożono obok projektu rządowego również książęcy²⁵.

W drodze wspomnianej wyżej nowelizacji wprowadzono do Konstytucji również art. 13 ter, przewidujący możliwość wniesienia obywatelskiego wotum nieufności wobec księcia przez grupę co najmniej 1500 obywateli. W literaturze określa się tę instytucję mianem „specyficznej formy ponoszenia odpowiedzialności przez księcia”²⁶. Wniesienie wotum nieufności nie jest równoznaczne z jego podjęciem. Wniosek podlega zatwierdzeniu, podobnie jak w przypadku inicjatywy zniesienia monarchii, w ogólnokrajowym

²⁰ Zob. *ibidem*, s. 96.

²¹ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu*, Warszawa 2013, art. 7.

²² Są to umowy w przedmiocie: przekazania terytorium państwowego, zbycia własności państwowej, przeniesienia władzy zwierzchniej lub przywilejów państwowych, nałożenia nowych ciężarów na księstwo lub jego obywateli, podjęcia zobowiązań z uszczerbkiem dla praw obywateli.

²³ Zob. K. Koźbiał, *op. cit.*, s. 88.

²⁴ Zob. M. Śmigasiewicz, *op. cit.*, s. 65.

²⁵ Zob. A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 70.

²⁶ Zob. P. Osóbka, *op. cit.*, s. 62.

referendum. Przyjęty w tym trybie wniosek zostaje przekazany księciu, który po jego rozpatrzeniu kieruje swoją decyzją do parlamentu. Panujący musi spełnić ten obowiązek w terminie sześciu miesięcy. Częste odwoływanie się przez prawodawcę do instytucji referendum, będące elementem demokracji bezpośredniej, daje obywatelom możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie stanowienia i stosowania prawa. Równoważy to w pewien sposób pozycję suwerena-narodu z szeroką władzą przyznaną suwerenowi-monarsze.

Przepisy szczególne Konstytucji Domu Książęcego Liechtensteinów z 1993 roku przewidują trzeci rodzaj odpowiedzialności władcy, którą ponosi wobec Rady Rodziny. Przesłanką do jej zastosowania jest działanie monarchy, które wywiera zły wpływ na reputację monarchii lub kraju. Przybiera postać nagany lub (w skrajnych przypadkach) złożenia z tronu. Decyzję w tym przedmiocie podejmuje się większością 2/3 głosów członków Rady Rodzinnej²⁷.

Ustrój Liechtensteinu, podobnie jak pozostałych państw demokratycznych, cechuje trójpodział władzy. Aby jednak w pełni zrozumieć rolę, jaką w systemie ustrojowym Księstwa Liechtenstein pełni monarcha, należy przyrzeć się poszczególnym funkcjom innych organów i instytucji, które pozostają z nim w określonych zależnościach. Wyłącznie głowie państwa poświęcono rozdział II Konstytucji. Pomimo odejścia od absolutyzmu książę zachował szeroki wachlarz uprawnień zarówno w obrębie władzy wykonawczej, ustawodawczej, jak i sędowniczej.

5. Uprawnienia i obowiązki księcia w zakresie władzy ustawodawczej

Panujący książę jest trzecim obok Landtagu oraz obywateli podmiotem, któremu ustawa zasadnicza przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej. Władca może wykonywać je za pośrednictwem rządu („w formie rządowych projektów ustaw”²⁸), natomiast rząd ma obowiązek przedstawienia takiego projektu Landtagowi²⁹. Konstytucja dodatkowo uzależnia wejście w życie innych aktów prawnych od uzyskania kontrasygnaty księcia. „Każda ustawa wymaga, dla swojej ważności, sankcji Panującego Księcia”³⁰. Zgodnie z art. 65 Konstytucji, jeżeli w ciągu 6 miesięcy monarcha nie zatwierdzi przedłożonej mu ustawy, uznaje się ją za odrzuconą. W przypadku poddania aktu pod referendum, przedkłada się go księciu dopiero po jego przeprowadzeniu. Monarcha nie jest związany

²⁷ Zob. M. Wiszowaty, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Gdańsk 2015, s. 162.

²⁸ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *op. cit.*, art. 64.

²⁹ Zob. P. Osóbka, *op. cit.*, s. 62.

³⁰ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *op. cit.*, art. 10.

decyzją zapadłą w ramach referendum, a opisywana prerogatywa dotyczy zarówno zwykłych ustaw, jak i ustaw konstytucyjnych. Jest to właściwie niczym nieskrępowana kompetencja książąt, którzy jednak rzadko z niej korzystają. Zastosowano ją bowiem tylko raz, w roku 1961, kiedy monarcha nie wyraził zgody na nowelizację art. 22 Konstytucji, mającą umożliwić zmiany w prawie łowieckim³¹. W 2012 r. przeprowadzono referendum w sprawie zniesienia prawa monarchy do odmowy udzielenia sankcji ustawie, która uzyskała poparcie w głosowaniu ludowym. Za zniesieniem tej możliwości opowiedziało się zaledwie 24% obywateli³².

Poza uprzednio wymienionymi prerogatywami ustawa zasadnicza przyznaje głowie państwa możliwość wydawania własnych aktów w formie rozporządzeń (*Verordnungen*). Podobnie jak w przypadku inicjatywy ustawodawczej, wykonuje to uprawnienie za pośrednictwem rządu, ale bez udziału parlamentu. Książęce rozporządzenia są wydawane w celu zapewnienia prawidłowego wykonania oraz realizacji ustaw i wymagają kontrasygnaty premiera. Szczególną formą tych aktów są rozporządzenia nadzwyczajne (*Notverordnungen*). Nie mogą obowiązywać dłużej niż 6 miesięcy od ich wydania. Ustawa zasadnicza wprowadza także ograniczenia co do przedmiotu tych rozporządzeń. Omawiane akty nie mogą dotyczyć: uchylecia konstytucji lub jej postanowień (dopuszczalne jest jedynie ograniczanie zastosowania poszczególnych przepisów), ograniczenia prawa do życia, zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania, zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej, a także zasady *nullum crimen sine lege*. Ponadto wyłączona jest również możliwość ograniczania obowiązywania art. 3, 10, 13 ter i 113 Konstytucji oraz ustawy sukcesyjnej. Poza tymi przypadkami prawodawca nie precyzuje sytuacji, w których książę może z uprawnienia skorzystać. Ponadto głowa państwa „w sprawach pilnych podejmuje kroki niezbędne dla bezpieczeństwa i dobra państwa”³³. Możliwość wydawania trzeciego rodzaju aktów (tzw. *Notigen*) jest właściwie nieograniczona. Mimo to władca tylko trzy razy zastosował w praktyce prawo, jakie daje mu art. 10. Po raz pierwszy w 1943 r., gdy przedłużył na czas nieokreślony kadencję Landtagu z uwagi na sytuację związaną z toczącą się wówczas II wojną światową i obawą obsadzenia stanowisk w parlamencie nazistami; drugi raz w 1982 r., nakazując w tym trybie zastosować szwajcarską ustawę o handlu narkotykami, a po raz ostatni w 1990 r., wydając rozporządzenie, gdy na Irak nałożono sankcje ekonomiczne oraz podjęto decyzje mające na celu ochronę Kuwejtu (było to związane z ubieganiem się przez Liechtenstein o członkostwo w Organizacji Narodów Zjednoczonych³⁴).

³¹ Zob. M. Śmigasiewicz, *op. cit.*, s. 68.

³² Zob. M. Łukaszewski, *Współczesny system polityczny Liechtensteinu*, Poznań 2016, s. 70–71.

³³ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *op. cit.*, art. 10.

³⁴ Zob. K. Koźbiał, *op. cit.*, s. 100–101.

Wyłączenia na korzyść głowy państwa można dostrzec, dokonując analizy kompetencji kontrolnych Landtagu. Parlament może nadzorować działania administracji państwowej, aczkolwiek nie ma takiej możliwości co do uprawnień księcia. Jeżeli w wyniku działania Landtagu zostaną wykryte nieprawidłowości w pracy organów, może poinformować o tym władcę lub rząd³⁵.

Księżę w stosunku do Landtagu ma również uprawnienia organizacyjne. Do przywilejów głowy państwa należy otwieranie i zamykanie posiedzeń parlamentu. Może również z istotnych powodów odroczyć lub rozwiązać Landtag³⁶. Dzięki zastosowaniu klauzuli generalnej księżę posiada w tym zakresie szerokie możliwości działania. Ustawa nie precyzuje przesłanek, które muszą zaistnieć, i nie wprowadza żadnych ograniczeń poza trzymiesięcznym terminem. Parlament zbiera się na posiedzeniu zwyczajnym na początku każdego roku. Księżę w drodze zarządzenia określa miejsce, dzień i godzinę posiedzenia. Jeżeli upłynie termin, na który posiedzenie Landtagu zostało odroczone, ponowne zwołanie parlamentu również wymaga wydania zarządzenia³⁷.

Konstytucja zachowuje funkcje honorowe księcia w stosunku do legislatywy. Otwarcie Landtagu ma ceremonialny charakter. Uroczyste dokonuje tego głowa państwa osobiście lub przez pełnomocnika. Przyszli parlamentarzyści składają na ręce władcy uroczyste ślubowanie, przysięgając przestrzeganie prawa oraz działanie dla dobra państwa³⁸. Podczas sesji księżę ma również możliwość wygłoszenia mowy tronowej³⁹.

6. Związki głowy państwa z władzą wykonawczą

Władzę wykonawczą w księstwie sprawuje rząd składający się z pięciu osób – premiera oraz czterech tzw. radców rządowych. W stosunku do rządu księżę posiada przede wszystkim kompetencje kreacyjne oraz kontrolne. Procedurę mianowania członków rządu określa art. 79 Konstytucji. Głowa państwa, na wniosek parlamentu i w porozumieniu z nim, powołuje członków rządu oraz ich zastępców. Ustawa zasadnicza przewiduje również możliwość mianowania wicepremiera, jeżeli Landtag wystąpi z takim wnioskiem. Kadencja rządu trwa cztery lata⁴⁰.

Rząd odpowiada za swoje działania przed księciem oraz parlamentem. Aby mógł pełnić swoje funkcje, musi mieć zaufanie głowy państwa i Landtagu, czego Konstytucja nie precyzuje. „Jeżeli rząd utraci zaufanie Panującego Księcia lub Landtagu, wygasają

³⁵ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *op. cit.*, art. 63.

³⁶ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 48.

³⁷ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 49.

³⁸ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 54.

³⁹ Zob. P. Osóbka, *op. cit.*, s. 62.

⁴⁰ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *op. cit.*, art. 79.

jego pełnomocnictwa do sprawowania urzędu”⁴¹. Żaden przepis nie określa, w jaki sposób następuje uzewnętrznienie utraty zaufania wobec rządu. Jak słusznie zauważył M. Łukaszewski, „wydaje się, że w przypadku Landtagu byłoby to uchwalone wotum nieufności, natomiast w przypadku monarchy, publiczne ogłoszenie swojej decyzji”⁴². Do czasu wyboru nowego rządu książe mianuje członków rządu tymczasowego. Konstytucja wprost umożliwia, by do rządu tymczasowego należeli członkowie poprzedniego rządu. Wybór nowego rządu następuje zgodnie z procedurą art. 79. Rząd tymczasowy może również przed upływem czterech miesięcy wystąpić do Landtagu z wnioskiem o wyrażenie wotum zaufania, ale tylko wówczas, gdy do tego czasu nie zostanie powołany nowy rząd. Podobna konstrukcja ma zastosowanie w stosunku do jednego z członków rządu. „Jeżeli jeden z członków rządu utraci zaufanie Panującego Księcia lub Landtagu, Panujący Książę i Landtag podejmują wspólną decyzję o utracie prawa do sprawowania urzędu przez tego członka”⁴³. Nie ma tu potrzeby wyboru osoby tymczasowo piastującej stanowisko, ponieważ funkcje odwołanej osoby przejmuje jej zastępca, oczywiście do czasu mianowania nowego członka rządu.

Książę może wydawać rządowi polecenia, którymi ten jest związany. Organ wykonawczy nie ma możliwości odmowy ich wykonania. Konstytucja wprowadza jedno ograniczenie – polecenia muszą być zgodne z prawem i tylko wówczas są dla rządu wiążące.

Szefem rządu Księstwa Liechtenstein jest premier. Ze wszystkich członków rządu jedynie premier jest zaprzysięgany przez księcia lub regenta. Jego zakres kompetencji jest w dużej mierze uzależniony od decyzji księcia: „Pełni on funkcje powierzone mu bezpośrednio przez Panującego Księcia lub regenta, [...] a w czasie oficjalnych uroczystości korzysta z przywilejów przysługujących mu zgodnie z prawem jako przedstawicielowi Panującego Księcia”⁴⁴. Obowiązkiem szefa rządu wobec księcia jest przedstawianie mu sprawozdań ze spraw należących do kompetencji władcy państwa. Funkcje premiera to nie tylko obowiązki wobec głowy państwa. Dekrety, rozporządzenia oraz decyzje księcia do ich wejścia w życie wymagają kontrasygnaty szefa rządu.

7. Prerogatywy księcia związane z wymiarem sprawiedliwości

Wymiar sprawiedliwości w księstwie sprawują w imieniu księcia i narodu niezależne sądy⁴⁵. Sądy dzielą się na powszechne i administracyjne. W strukturze sądów

⁴¹ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 80.

⁴² Zob. M. Łukaszewski, *op. cit.*, s. 80.

⁴³ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *op. cit.*, art. 80.

⁴⁴ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 85.

⁴⁵ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 95.

powszechnych można wyróżnić ich trzy rodzaje: książęcy Sąd Krajowy, Sąd Wyższy oraz Sąd Najwyższy⁴⁶.

Zgodnie z art. 11 Ustawy Zasadniczej mianowanie sędziów należy do prerogatyw księcia. Ma spełniać ten obowiązek „z poszanowaniem postanowień Konstytucji”⁴⁷. Dokładną procedurę określa art. 96 Konstytucji. Wyboru sędziów dokonuje komisja złożona z członków Landtagu oraz księcia. Przewodniczącym komisji jest monarcha. Komisja obraduje na tajnych posiedzeniach. Kandydaci na sędziów są rekomendowani Landtagowi tylko za zgodą udzieloną przez księcia. Landtag może przyjąć lub odrzucić kandydaturę. W pierwszej sytuacji władca jest związany decyzją parlamentu – mianuje danego kandydata. W przypadku odrzucenia kandydatury, Landtag i komisja mają 4 tygodnie na osiągnięcie porozumienia w tej sprawie. Jeżeli nie uda im się osiągnąć konsensusu, parlament wyznacza nowego kandydata i ogłasza referendum. Co ciekawe, podczas głosowania obywatele mogą zgłaszać swoich kandydatów w trybie art. 64. Na urząd sędziego zostaje mianowany ten kandydat, który otrzyma bezwzględną większość głosów.

Poza uprawnieniami w zakresie wyboru sędziów władca może dokonywać modyfikacji rozstrzygnięć sądów w sprawach z zakresu prawa karnego. „Panującemu Księciu przysługuje prawo łaski, złagodzenia lub zamiany prawomocnie orzeczonej kary, jak również umorzenia wszczętych postępowań”⁴⁸. Jeżeli prawo łaski ma dotyczyć czynów członka rządu popełnionych w trakcie pełnienia funkcji, można je zastosować tylko na wniosek zgłoszony przez parlament.

8. Zasady obejmowania władzy

Artykuł 2 Ustawy Zasadniczej określa ustrój Księstwa Liechtenstein jako dziedziczną monarchię konstytucyjną. Artykuł 3 stanowi, iż „sukcesja tronu, pełnoletniość Panującego Księcia oraz następcy tronu, a także możliwość ustanowienia opieki prawnej podlegają uregulowaniu przez Dom Książęcy w formie ustawy sukcesyjnej”⁴⁹. Konstytucja nie określa zatem trybu obejmowania tronu przez następcę, odsyłając do odrębnego aktu prawnego. Aktem tym jest *Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26 Oktober 1993*. Pełny tytuł głowy państwa to „Książę z Liechtensteinu i na Liechtensteinie, książę Opawy i Karniowa, hrabia na Rietbergu, rządzący Domem z Liechtensteinu i na Liechtensteinie”. Następca tronu nie może być obywatelem innego państwa. Jeżeli takowe posiada, musi się go zrzec przed przejęciem władzy. Dla objęcia tronu konieczne jest

⁴⁶ Zob. P. Osóbka, *op. cit.*, s. 106.

⁴⁷ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *op. cit.*, art. 11.

⁴⁸ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 40.

⁴⁹ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 3.

również uzyskanie przez następcę pełnoletności⁵⁰. Wymóg ten nie jest bezwzględny, ponieważ z ważnych przyczyn dopuszczalne jest uznanie za pełnoletniego przed ukończeniem osiemnastego roku życia. Trybem obejmowania władzy rządu zasada primogenitury – prawo do przejścia tronu księstwa ma najstarszy potomek płci męskiej. W pierwszej kolejności są to synowie lub wnuki poprzednio panującego, dalej jego bracia również według zasady starszeństwa. Ustawa przewiduje również możliwość rezygnacji ze sprawowania władzy, chociaż z reguły książe pełni swoje funkcje do końca życia⁵¹. Możliwość wcześniejszego zakończenia sprawowania władzy daje także Konstytucja w omawianym wcześniej art. 113. System, w którym przy ustalaniu kolejności kandydatów na następcę tronu pomija się kobiety, nosi nazwę systemu salickiego. Wziął ją od zwyczajów Franków salickich. Liechtenstein jest aktualnie jedynym europejskim państwem, w którym system nadal obowiązuje⁵².

System prawny księstwa reguluje także kwestię dziedziczenia tronu przez dziecko adoptowane. Co do zasady przysposobiony (podobnie jak książe małżonek) nie ma praw do tronu. Jeżeli jednak zachodzi obawa, że z powodu braku męskiego potomka wygaśnie linia książęca, władca może adoptować dziecko, które będzie posiadało prawo do tronu. Jest to więc dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach. Możliwe jest także wstąpienie na tron nieślubnego potomka. Konieczna jest jego legitymizacja w drodze zawarcia związku małżeńskiego przez rodziców. Następnie panujący musi zatwierdzić decyzją, iż dziecko należy do domu książęcego. Wówczas uzyskuje prawo do dziedziczenia władzy⁵³.

W sytuacji wystąpienia przejściowych trudności w sprawowaniu władzy przez panującego, może on wyznaczyć regenta, by ten zastępował księcia w pełnieniu obowiązków. Zastępca do objęcia tej funkcji musi spełniać dwie przesłanki: być członkiem Domu Książęcego oraz osiągnąć pełnoletność. Regent może być powołany także „w celu przygotowania go do objęcia tronu”⁵⁴. Od 1989 roku głową państwa jest książę Jan Adam II. W roku 2004 regentem został jego syn Alojzy.

Zaprzyśiężenie nowego władcy jest wielowiekową tradycją, obrzędem bardzo ważnym dla obywateli tego państwa. W celu odebrania ślubowania od księcia zwoływane jest specjalne posiedzenie Landtagu. Zanim następca złoży przysięgę, jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia, „iż będzie rządził Księstwem Liechtensteinu zgodnie z Konstytucją i innymi ustawami, zachowywał jego integralność oraz niepodzielnie

⁵⁰ Uzyskanie pełnoletności następuje z ukończeniem osiemnastego roku życia.

⁵¹ Zob. K. Koźbiał, *op. cit.*, s. 92 i 94.

⁵² Zob. M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 96.

⁵³ *Ibidem*, s. 100.

⁵⁴ Tłumaczenie za: R. Grabowski, *op. cit.*, art. 13 bis.

i jednolicie przestrzegał jego suwerennych praw”⁵⁵. Nie jest to typowa przysięga, ale deklaracja sprawowania rządów w zgodzie z prawem i z poszanowaniem suwerenności księstwa. Deklarację składa także ustnie przed parlamentem, podczas zwoływanego na 30 dni od objęcia tronu posiedzenia nadzwyczajnego izby. Złożenie oświadczenia nie jest warunkiem koniecznym dla nabycia statusu monarchy (co jest bezpośrednim skutkiem śmierci lub abdykacji poprzednika), ale dla objęcia władzy książęcej już tak. W sytuacji odmowy złożenia deklaracji obowiązki głowy państwa przechodzą na rodzinę panującą lub zastępcę⁵⁶.

Osoba posiadająca prawa do tronu może się ich również zrzec. Dokonuje tego wyłącznie osoba pełnoletnia i w formie pisemnej, bez znaczenia jak odległe zajmuje miejsce w linii sukcesyjnej. Pisemne oświadczenie kierowane jest do głowy państwa oraz Rady Rodzinnej. Akt zrzeczenia się praw do tronu nie wywiera skutku wobec dzieci zrzekającego się – nie tracą uprawnień, ale jedynie przesuwają na dalsze miejsce⁵⁷.

9. Zakończenie

Mogłoby się wydawać, że we współczesnym świecie monarcha to relikwyt przeszłości, bardziej tytuł honorowy niż realne sprawowanie władzy. Zupełnie inaczej jest w przypadku Liechtensteinu. Tutaj książę ma wpływ na sytuację w państwie oraz obsadę i działanie organów władzy zarówno ustawodawczej, wykonawczej, jak i sądowniczej. Warto podkreślić również ogromne zaufanie mieszkańców państwa do rodziny panującej, która włada krajem od setek lat. Władcy zapewnili sobie poważanie wśród ludu rządami zapewniającymi spokój oraz dobrobyt państwa, a także umiarem w korzystaniu ze swoich rozległych praw. Mimo że książę może powstrzymać lub zmienić działania legislacyjny, egzekutywy oraz wymiaru sprawiedliwości, czyni to sporadycznie. Zapewne dzięki temu zmiana Konstytucji, która dodatkowo zwiększyła rolę głowy państwa, spotkała się z powszechną akceptacją w referendum, a wszelkie próby ograniczenia uprawnień księcia kończą się fiaskiem. Było to również przejawem tego, jak bardzo mieszkańcy tego małego księstwa są przywiązani do tradycji i monarchii. Pozycja księcia jest zdecydowanie wyższa niż w innych krajach o ustroju monarchicznym. Przemysłane wykorzystywanie prerogatyw pomogło w stworzeniu stabilnego ustroju zapewniającego obywatelom życie w bezpiecznym, bogatym, wysoko rozwiniętym pod względem ekonomicznym i gospodarczym państwie.

⁵⁵ Tłumaczenie za: *ibidem*, art. 13.

⁵⁶ Zob. M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 133-134.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 146-147.

Tabela 1. Książęta Liechtensteinu od roku 1699.

Jan Adam Andrzej	1699–1712
Józef Wincenty	1712–1718, 1748–1772
Antoni Florian	1718–1721
Józef Jan Adam	1721–1732
Jan Nepomucen Karol	1732–1748
Franciszek Józef I	1772–1781
Alojzy I	1781–1805
Jan I	1805–1836
Alojzy II	1836–1858
Jan II Dobry	1858–1929
Franciszek I	1929–1938
Franciszek Józef II	1938–1989
Jan Adam II	od 1989

Źródło: A. Jureczko, E. Wac, *Historia Liechtensteinu*, [w:] J. Łaptoś (red.), *Historia małych krajów Europy. Andora, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Monako, San Marino*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2007, s. 156.

Streszczenie

Artykuł przedstawia pozycję ustrojową księcia w Księstwie Liechtensteinu. Monarcha ma szeroki zakres uprawnień, który pozwala mu realnie wpływać na władzę w państwie. Autor miał na celu ukazanie silnej pozycji głowy państwa i jego związków z władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Słowa kluczowe

Liechtenstein, książę, monarchia, księstwo

Abstract

The article presents the political position of the prince in the Principality of Liechtenstein. The monarch has a wide scope of powers that allows him to have a real influence on the dominion in the state. The author aimed to show the strong position of the head of state and his connections with the legislative, executive and judiciary.

Keywords

Liechtenstein, prince, monarchy, principality

Rola Lorda Kanclerza jako stróża praworządności w brytyjskim systemie ustrojowym

1. Wprowadzenie

W większości europejskich państw konstytucja jako skodyfikowany akt o najwyższej mocy prawnej stanowi podstawę ustroju. Zjednoczone Królestwo¹ jest jedynym spośród krajów kontynentu europejskiego, które nie ma konstytucji w znaczeniu formalno-prawnym. Kolebka *common law* dysponuje jednak czymś, co w nauce prawa konstytucyjnego nazywamy konstytucją materialną. Ustawa zasadnicza o charakterze materialnym określana również bywa w literaturze przedmiotu mianem konstytucji faktycznej, jako ta, która odzwierciedla rzeczywistą sytuację polityczną, panującą w danym społeczeństwie. Jak trafnie wskazuje A. Zięba, pojęciem konstytucji materialnej w kontekście Zjednoczonego Królestwa musimy jednak posługiwać się z pewną dozą ostrożności. Definicja ta kształtowała się bowiem w świetle ustrojów państw niemieckojęzycznych, a co za tym idzie w innej kulturze prawnej².

Fundamentem brytyjskiego ustroju są nie tylko akty prawne uchwalane przez parlament. Większość naczelných zasad konstytucyjnych Zjednoczonego Królestwa wywodzi się z jego bogatej historii ustrojowej. Normy konstytucyjne w nim obowiązujące można wywodzić również z rozbudowanego prawa precedensowego, konwenansów konstytucyjnych czy prac konstytucjonalistów, cieszących się znaczącym autorytetem. Brak połączenia norm konstytucyjnych w jednym skodyfikowanym akcie o najwyższej mocy wiążącej powoduje, że zmiana konstytucji nie musi wiązać się z żadną specjalną procedurą polegającą na innym sposobie głosowania nad zmianą lub na konieczności przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Modyfikacja ustawy zasadniczej nie różni się niczym od zmian wprowadzanych w ustawodawstwie zwykłym. Jak trafnie

¹ Pełna nazwa Zjednoczonego Królestwa to Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii, jednak dla celów niniejszego opracowania będę posługiwać się skróconą nazwą interesującego nas państwa.

² A. Zięba, *Normy prawa stanowionego jako źródło Konstytucji Zjednoczonego Królestwa*, [w:] A. Zięba (red.), *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Kraków 2013, s. 230.

wskazano w literaturze przedmiotu, oznacza to, że „brytyjskie prawo konstytucyjne cechuje brak instytucjonalnych i proceduralnych gwarancji jego nadrzędnego charakteru względem innych źródeł prawa, w szczególności dotyczy to braku skoncentrowanego lub rozproszonego sądownictwa konstytucyjnego”³. Nie sposób nie zgodzić się z wieloma brytyjskimi konstytucjonalistami, którzy niejednokrotnie podkreślają pozytywne aspekty konstytucji niepisanej. Jedną z największych zalet ustawy zasadniczej o charakterze materialnym jest jej adekwatność, możliwość niemal natychmiastowej adaptacji do zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Znaczenie brytyjskiej konstytucji potęguje również fakt, że wiele norm konstytucyjnych znajduje swoje korzenie w prawie precedensowym, a więc w zagadnieniach podnoszonych przez jednostkę przed sądem⁴. Oznacza to, że ustawa zasadnicza nie staje się z góry narzuconym prawem, ale wywodzi się od samego społeczeństwa. Nie sposób jednak oceniać konstytucje niepisane w sposób bezkrytyczny. Brak utrudnionej procedury, prowadzącej do modyfikacji ustawy zasadniczej, znacząco osłabia jej pozycję. Otwiera to drogę do politycznej manipulacji nad treścią norm konstytucyjnych, dając możliwość dostosowania obowiązującej struktury państwowej do rządzącej opcji politycznej.

2. Zasada rządów prawa

Urząd Lorda Wielkiego Kanclerza Wielkiej Brytanii⁵ wykazuje immanentny związek z konstytucyjną zasadą rządów prawa. Analiza tej instytucji w oderwaniu od kluczowego filaru brytyjskiego ustroju uniemożliwiłaby pełne zrozumienie omawianego zagadnienia. Problematyka związana z zasadą rządów prawa po dzień dzisiejszy stanowi przedmiot wielu debat, zarówno wśród prawników, jak i polityków. Proponowane przez doktrynę definicje tej fundamentalnej zasady dalekie są od jednolitości. W praktyce orzeczniczej równie często spotykamy się z przypadkami powoływania się na ducha praworządności, jednak bez wyjaśniania jego znaczenia lub wartości w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa. Ian Loveland wskazuje na brak możliwości stworzenia pełnej, kompleksowej definicji praworządności, argumentując, że zasada ta nie stanowi normy prawnej, a regułę moralną, co uzależnia ocenę rządów prawa od indywidualnej moralności definiującego⁶. Lord Bingham of Cornhill dostrzega kilka kluczowych norm zawartych w zasadzie rządów prawa. Nawiązując do publikacji wspomnianego autora,

³ R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 383.

⁴ J. Alder, *Constitutional & Administrative Law*, Basingstoke 2013, s. 9.

⁵ Dalej jako Lord Kanclerz.

⁶ I. Loveland, *Constitutional law, administrative law and human rights. A critical introduction*, Oxford 2012, s. 51.

nieodzownym ogniwem tej naczelnej imperatywy jest dostępność, zrozumiałość, przejrzystość prawa. Pożądaną cechą obowiązującego porządku prawnego jest jego przewidywalność. Innymi słowy, ustawodawstwo powinno ujmować problemy społeczne w sposób perspektywiczny, skupiać się nad tym, co nadejdzie, a w imię zasady *lex retro non agit* nigdy nie spoglądać wstecz. Tom Bingham podkreśla również, że wszelkie zagadnienia prawne powinny być rozwiązywane przez zastosowanie obowiązującego prawa, a nie pozostawiane swobodnej decyzji orzekającego. Autor wskazuje także na potrzebę zapewnienia adekwatnej ochrony dla fundamentalnych praw człowieka, sprawiedliwego procesu oraz obowiązku pogodzenia zobowiązań międzynarodowych z interesem państwowym. Dalsza analiza omawianej zasady ustrojowej znacząco przekracza ramy niniejszego opracowania, należy więc odesłać w tej kwestii do ustaleń poczynionych w literaturze przedmiotu⁷.

3. Rys historyczny

Pierwszy Lord Kanclerz objął urząd w XI wieku, chociaż niektórzy autorzy uważają, że stanowisko to było piastowane już od siódmego stulecia⁸. Diana Woodhouse identyfikuje pierwszych Lordów Kanclerzy jako „wykształconych duchownych, posiadających umiejętności pisania oraz czytania, będących ochroną Kościoła”⁹. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez wspomnianego wyżej autora przejęli oni stanowisko starszego kapelana królewskiego, a także zaczęli sprawować nadzór nad sekretarzami i administracją królewskimi dochodami¹⁰. Należy pamiętać, że Lord Kanclerz był nie tylko królewskim doradcą z zakresu spraw duchowych oraz świeckich, jego najważniejszą funkcją skupiała się na opiece nad Wielką Pieczęcią Królestwa (*The Great Seal of the Realm*)¹¹. Warty odnotowania jest również fakt, iż funkcja ta jest po dzień dzisiejszy uznawana za jeden z kluczowych obowiązków Lorda Kanclerza. Ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. potwierdza, że Lord Kanclerz pozostaje strażnikiem Wielkiej Pieczęci Królestwa¹². W okresie panowania króla Edwarda I Lord Kanclerz zaczyna odgrywać trzy role, które pozostaną dla niego znamienne przez następne stulecia. Staje się on nie tylko wielkim urzędnikiem politycznym, głową referatu wydającego ryty (nakazy sądowe), ale również osobą sprawującą pieczę nad dokumentami, które dotyczą

⁷ Zob.: T.H. Bingham, *The rule of law*, Londyn 2010.

⁸ D. Woodhouse, *The office of Lord Chancellor*, Oxford 2001, s. 2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *The Great Seal of the Realm* (czasami nazywana również *The Great Seal of United Kingdom*) jest to pieczęć, której używa się, by potwierdzić zatwierdzenie przez monarchę najbardziej istotnych dokumentów państwowych.

¹² Art. 1 załącznika nr 7 do ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

panującego, jako administratora łaski króla¹³. Omawiany urząd rósł w siłę z każdym rokiem, aż do momentu, gdy kardynał Wolsey, pełniący rolę Lorda Kanclerza u boku Henryka VII, stał się drugą najważniejszą osobą w państwie, zaraz obok króla. Należy jednak podkreślić, jak trafnie zauważa Diana Woodhouse, „faktycznie rzecz ujmując, siła ta stała się oczywista na długo zanim Wolsey objął urząd Lorda Kanclerza, gdy Tomas Langley zarządzał państwem pod nieobecność Henryka V”¹⁴. Podsumowując, jest to jeden z najstarszych i najbardziej prestiżowych urzędów w Wielkiej Brytanii, na co jednoznacznie wskazuje usytuowanie Lorda Kanclerza w hierarchii urzędników państwowych, zarówno nad premierem, jak i nad arcybiskupem Yorku. Tylko arcybiskup Canterbury, zaraz po rodzinie królewskiej, ma pierwszeństwo nad Lordem Kanclerzem. Warto odnotować, że instytucja ta przechodziła istotne zmiany zarówno w dziewiętnastym, jak i dwudziestym stuleciu, jednak największa reforma nastąpiła dopiero w latach 2003–2005.

Przed gruntowną reformą konstytucyjną urząd Lorda Kanclerza łączył w ręku jednej osoby wiele funkcji, odgrywających kluczowe role w sposobie funkcjonowania państwa. Oprócz kompetencji przewodniczącego wyższej izby parlamentu Lord Kanclerz piastował również urząd prezesa Sądu Najwyższego Anglii i Walii, szefa Komitetu Apelacyjnego Izby Lordów, członka Komitetu Sądowego Tajnej Rady oraz pełnił funkcję ministra, wchodzącego w skład gabinetu, odpowiedzialnego za sprawy wymiaru sprawiedliwości¹⁵. Ponadto do 3 kwietnia 2006 r. Lord Kanclerz stał na czele judykatury, jednocześnie odgrywając istotną rolę jako aktywny sędzia Izby Lordów w zakresie, w jakim izba ta pełniła funkcje sądownicze. Warto również wspomnieć, że przed reformą ustrojową Lord Kanclerz odgrywał kluczową rolę w procesie wyboru sędziów, w momencie pojawienia się wakatu. Wyposażenie jednego urzędu w tak wiele uprawnień budziło liczne zastrzeżenia z punktu widzenia podziału władzy jako naczelnej zasady ustrojowej, wspólnej dla tradycji konstytucyjnej państw europejskich. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uznało funkcjonowanie omawianej instytucji za zagrażające niezawisłości i bezstronności sądownictwa, gwarantowanej na mocy art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁶, której Wielka Brytania zobowiązała się przestrzegać¹⁷. Zgromadzenie wielokrotnie podkreślało w rezolucji oczywisty konflikt interesów

¹³ W.R. Anson, *Law and Custom of the Constitution Part II The Crown*, Oxford 1892, s. 146.

¹⁴ D. Woodhouse, *op. cit.*, s. 3.

¹⁵ P. Mikuli, *Reformy ustrojowe w Zjednoczonym Królestwie w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 266.

¹⁶ Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

¹⁷ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 8 września 2003 r. w sprawie urzędu Lorda Kanclerza w systemie konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa, nr 1342 (2003).

w działaniach Lorda Kanclerza oraz brak poszanowania zasady niezależnego sądownictwa, którą paradoksalnie urząd ten miał chronić¹⁸.

Odpowiedzią na wspomniane zarzuty oraz na nasilające się debaty wśród polityków nad potrzebą zniesienia omawianego urzędu była ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. Ówczesny urząd Lorda Kanclerza, mimo swojej renomy, prestiżu i bogatej historii, nie był w stanie obronić się przed krytyką. Przywołana ustawa znacząco ograniczyła zakres kompetencji Lorda Kanclerza. Jedną z największych zmian, spowodowanych omawianą ustawą, było przekazanie wielu uprawnień Lordowi Naczelnemu Sędziemu. To właśnie on zgodnie z art. 7 wspomnianej ustawy stoi na czele judykatury w Anglii i Walii. Przed wejściem w życie przywołanego przepisu funkcję tę sprawował Lord Kanclerz. Dodatkowo uprawnienia do przewodniczenia obrodom Izby Lordów oddano nowo utworzonemu urzędowi Lorda Speakera¹⁹. W chwili obecnej Lord Kanclerz pozostaje przede wszystkim członkiem rządu, w którym odgrywa rolę Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości. Zachował on również pewien wpływ na obsadę najbardziej prestiżowych stanowisk sędziowskich. Należy ponownie podkreślić, że ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. nie pozbawiła Lorda Kanclerza jego dwóch kluczowych funkcji, nadal bowiem sprawuje on opiekę nad Wielką Pieczęcią Królestwa oraz pozostaje jedną z osób biorących udział w procesie uznawania braku zdolności monarchy do pełnienia funkcji ze względu na stan zdrowia.

4. Na straży niezawisłości sędziowskiej

Niezawisłość sędziowska, jako immamentny element rządów prawa, stanowi nie tylko jeden z podstawowych filarów brytyjskiej konstytucji, ale również tworzy fundament demokracji. Nie sposób wyobrazić sobie kraju Europy Zachodniej, w którym sądy wydają wyroki pod dyktando partii sprawującej władzę. Jest to niesamowicie istotne, aby każdy sędzia miał nieskrępowaną możliwość wyrokowania tylko na podstawie dowodów przedstawionych mu podczas procesu oraz w zgodzie z obowiązującym prawem, bez jakiegokolwiek wpływu i nacisku ze strony zarówno innych sędziów, jak i rządu. Właśnie ze względu na przytoczone argumenty ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. wprowadziła obowiązek dla Lorda Kanclerza, pozostałych ministrów Korony oraz

¹⁸ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy zwraca również uwagę na kontrowersyjne połączenie funkcji ustawodawczej oraz sądowniczej w ramach wyższej izby parlamentu. Jako odpowiedź na te zarzuty ustawa konstytucyjna z 2005 r. powołała do życia Najwyższy Sąd Zjednoczonego Królestwa, przekazując mu uprawnienia Izby Lordów z zakresu sądownictwa.

¹⁹ Zob. szerzej: R. Kelly, M. Korris, *Lord Speaker*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/3999, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03999#fullreport> [dostęp 30.07.2017].

wszystkich osób odpowiedzialnych za sprawy związane z sądami, stania na straży trwałej niezawisłości sędziowskiej²⁰. Pełniąc swoje funkcje, związane z ochroną niezależnego sądownictwa, zgodnie z przywołaną ustawą, Lord Kanclerz ma obowiązek brać pod uwagę potrzeby obrony niezawisłości, właściwego reprezentowania interesu publicznego oraz zapewnienia sędziom wsparcia, niezbędnego do wykonywania ich kompetencji²¹. Obrona ta obejmuje zapobieganie niewłaściwemu wpływowi rządu na orzecznictwo, w szczególności ochronę sądownictwa przed nadmierną krytyką orzeczeń sądowych ze strony członków gabinetu²². Należy pamiętać, że niezawisłość sędziowska to nie tylko postulat braku ingerencji w orzeczenia sędziów, ale również ich respektowanie oraz podejmowanie czynności w celu ich realizacji. To także dopuszczalność ewentualnego ich kwestionowania jedynie w drodze przewidzianej prawem, przez podmioty do tego uprawnione.

Dla zapewnienia jak najlepszej realizacji swojej kluczowej roli, jaką jest ochrona niezawisłości sędziowskiej, Lord Kanclerz, pełniący również funkcję ministra odpowiedzialnego za sądownictwo, wyposażony jest w złożony system uprawnień i obowiązków. Funkcje te uregulowane są w wielu aktach prawnych, jednak do najbardziej istotnych uprawnień dotyczących władzy sądowniczej możemy zaliczyć:

1. Odpowiedzialność za świadczenie pomocy prawnej, a także regulowanie zawodów prawniczych poprzez nominacje²³ oraz dostarczanie środków dla Komisji Służb Prawnych (*Legal Services Board*). Lord Kanclerz wybiera zarówno przewodniczącego, jak i zwykłych członków Komisji Służb Prawnych. Jednak przed dokonaniem wyboru na stanowisko zwykłego członka Kanclerz musi skonsultować się z Lordem Naczelnym Sędzią, uzgadniając tryb wyboru oraz kandydata na dane stanowisko²⁴.
2. Lord Kanclerz obarczony jest odpowiedzialnością za sądy i trybunały. Zgodnie z ustawą z 2003 r. o ustroju sądów (*The Courts Act 2003*) ma on obowiązek zagwarantowania sprawnego i efektywnego systemu sądowniczego²⁵.
3. Mimo że Lord Kanclerz nie stoi już na czele sądownictwa, pozostaje on ministrem odpowiedzialnym za wynagrodzenie oraz warunki pracy sędziów. Lord Kanclerz uczestniczy również w nominacjach sędziowskich i postępowaniach dyscyplinarnych, posiadając prawo weta przy nominacjach na tzw. eksponowane stanowiska

²⁰ Art. 3(1) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

²¹ Art. 3(6) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

²² Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor* z dnia 11 grudnia 2014 r., s. 13.

²³ Art. 1 załącznika nr 1 do *Legal Services Act 2007*.

²⁴ Art. 1(3) załącznika nr 1 do *Legal Services Act 2007*.

²⁵ Art. 1(1) *The Courts Act 2003*.

sędziowskie oraz działając jako konsygnatariusz decyzji dyscyplinarnych²⁶. Przykładowo, sędziowie okręgowi i dystryktowi w sądach hrabstw oraz sędziowie dystryktowi w sądach magistrackich w Anglii i Walii mogą być zdymisjonowani przez Lorda Kanclerza za zgodą Lorda Naczelnego Sędziego, w przypadku niezdolności do wykonywania zawodu lub za przewinienie²⁷.

4. Osoba piastująca urząd Lorda Kanclerza pełni również funkcję Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości. Oznacza to, że osoba pełniąca rolę Lorda Kanclerza jest również odpowiedzialna za funkcjonowanie zakładów karnych oraz systemu środków dozoru. Sekretarz Stanu ds. Sprawiedliwości zajmuje się również zagadnieniami związanymi z polityką orzekania kar, przestrzeganiem praw człowieka, ochroną danych osobowych oraz prawem dostępu do informacji.

5. Zamiany w procesie wyboru sędziów

Jak już wcześniej wspomniano, ustawa konstytucyjna z 2005 r. znacząco uszczupliła zakres kompetencji Lorda Kanclerza. Znaczną część funkcji związanych z wymiarem sprawiedliwości przekazano Lordowi Naczelnemu Sędziemu Anglii i Walii (*Lord Chief of Justice of England and Wales*), który od 6 kwietnia 2006 r. stoi na czele judykatury. Omawiana ustawa ograniczyła również w znacznej mierze rolę Lorda Kanclerza w obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Proces wyboru sędziów usprawniono poprzez utworzenie Komisji Nominacyjnej dla Anglii i Walii (*Judicial Appointments Commission*; dalej jako Komisja Nominacyjna) jako niezależnego ciała, powołanego do wyboru odpowiednich kandydatów²⁸. W skład Komisji Nominacyjnej wchodzi prezes oraz czternastu członków mianowanych przez monarchę na wniosek Lorda Kanclerza, przy czym trzech spośród nich rekomenduje Rada Sędziowska dla Anglii i Walii²⁹. Zgodnie z przywołanym aktem członkowie Komisji Nominacyjnej obowiązani są wyłaniać przyszłych sędziów wyłącznie na podstawie posiadanych kompetencji, po uznaniu przez komisję, że osoba ubiegająca się o stanowisko spełnia kryterium „dobrej reputacji”³⁰. Wiadomość o nowo utworzonej Komisji Nominacyjnej przyjęto w środowisku prawniczym z dużym entuzjazmem. Powołanie niezależnego ciała, odpowiedzialnego za selekcje kandydatów, usprawniło system wyłaniania nowych sędziów, uwalniając cały proces od wewnętrznych wpływów oraz dostosowując go do wymogów naczelnej zasady niezawisłości sędziowskiej.

²⁶ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 7.

²⁷ P. Mikuli, *op. cit.*, s. 268.

²⁸ Art. 61 ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

²⁹ P. Mikuli, *op. cit.*, s. 267.

³⁰ Art. 63(2) oraz (3) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

Głównym zadaniem Komisji Nominacyjnej jest zapewnienie różnorodności wśród kandydatów ubiegających się o urząd. Ze swojej aktywności w zakresie zapewniania równouprawnienia Komisja Nominacyjna sporządza coroczny raport³¹, w którym uwzględnia takie kryteria jak płeć, pochodzenie, wiek, orientacja seksualna oraz wyznawana religia. Komisja Nominacyjna analizuje również częstotliwość wyłaniania kandydatów deklarujących się jako osoby niepełnosprawne. Po dokonaniu wyboru przedstawia ona wyłonionych kandydatów Lordowi Kanclerzowi, Lordowi Naczelnemu Sędziemu lub Prezesowi Trybunałów Administracyjnych (*Senior President of Tribunals*) w zależności od rodzaju stanowiska sędziowskiego, na którym pojawił się wakat. Wymienione osoby po zapoznaniu się z proponowaną kandydaturą mogą zaakceptować rekomendację Komisji Nominacyjnej, odrzucić ją lub wnieść o ponowne rozpoznanie sprawy.

Od 2005 r. proces wyboru sędziów był kilkakrotnie reformowany. Zmiany wprowadzono przez ustawę z 2007 r. o trybunałach, sądach i środkach egzekucyjnych (*Tribunals, Court and Enforcement Act 2007*) oraz na mocy ustawy z 2013 r. o przestępczości i ustroju sądów (*The Crime and Courts Act 2013*). Na podstawie ostatniej z przywołanych ustaw kompetencje Lorda Kanclerza, dotyczące akceptacji, odrzucenia lub zwrócenia do ponownego rozważenia rekomendacji na stanowisko sędziowskie do sądów usytuowanych poniżej Wysokiego Sądu (*High Court of Justice*), przekazano Lordowi Naczelnemu Sędziemu lub Prezesowi Trybunałów Administracyjnych. Wyjątkiem od wprowadzonej zmiany pozostały kompetencje związane z wyborem sędziów do sądów znajdujących się poza strukturą Trybunału Pierwszej Instancji (*First-Tier Tribunal*) oraz Trybunału Wyższego (*Upper Tribunal*). Jako taki sąd przykładowo możemy podać Sąd Pracy (*Employment Tribunal*). Uprawnienia te nadal pozostały w ręku Lorda Kanclerza³². Kolejną zmianą wprowadzoną przez *Crime and Courts Act 2013*, która wymaga odnotowania, jest rozszerzenie obowiązku zapewnienia „sędziowskiej równości”. Na mocy omawianej ustawy już nie tylko Komisja Nominacyjna, ale również Lord Kanclerz, pełniąc swoją funkcję, ma obowiązek podejmowania odpowiednich kroków, dążących do zagwarantowania jak największej „różnorodności” wśród przyszłych sędziów³³.

³¹ Zob. szerzej: Judicial Appointments Commission, *Judicial Selection and Recommendations For Appointment. Official Statistics 1 April 2016 to 31 March 2017*, opublikowane 1 czerwca 2017 r. w Judicial Appointments Commission Statistics Bulletin.

³² <https://jac.judiciary.gov.uk/news/changes-under-crime-and-courts-act-2013-start-take-effect> [dostęp 30.07.2017].

³³ Art. 11 załącznika nr 13 do ustawy *Crime and Courts Act 2013*.

6. Kwalifikacje wymagane do objęcia urzędu Lorda Kanclerza

Ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. sprecyzowała kwalifikacje wymagane do objęcia urzędu Lorda Kanclerza. Zgodnie z jej przepisami rekomendowana do mianowania na to stanowisko może być osoba, którą premier uzna za odpowiednią na podstawie doświadczenia³⁴. Dokonując wyboru, szef gabinetu może wziąć pod uwagę:

- 1) doświadczenie nabyte podczas sprawowania funkcji ministra Korony;
- 2) doświadczenie nabyte podczas sprawowania funkcji członka izby parlamentu;
- 3) doświadczenie nabyte podczas sprawowania funkcji wykwalifikowanego prawnika (*qualifying practitioner*);
- 4) doświadczenie nabyte podczas sprawowania funkcji wykładowcy prawa na uniwersytecie;
- 5) inne doświadczenie, jakie premier uzna za właściwe³⁵.

Analizując wyżej przytoczoną część przepisu, wątpliwości interpretacyjne może rodzić pojęcie „doświadzonego prawnika”. Jednak wszelką niepewność rozwiewa sama ustawa o reformie konstytucyjnej, stwierdzając, że omawiany termin oznacza zarówno osobę mającą kwalifikacje do zajmowania stanowisk w sądach wyższych instancji w rozumieniu art. 71 ustawy o sądach i usługach prawniczych z 1990 r., jak i adwokata w Szkocji lub prawnika uprawnionego do występowania przed Najwyższym Sądem Cywilnym oraz Najwyższym Sądem Karnym³⁶. Za „doświadzonego prawnika” uznawany jest również członek adwokatury Irlandii Północnej oraz prawnik uprawniony do występowania przed Sądem Orzecznictwem Irlandii Północnej³⁷.

W 2014 r. specjalna Komisja do Spraw Konstytucyjnych (*Select Committee on the Constitution*; dalej jako Komisja), utworzona przy wyższej izbie parlamentu, poddała głębokiej analizie rolę Lorda Kanclerza w brytyjskim systemie ustrojowym. Istotna część dyskusji poświęcona była rozważaniom nad dodatkowymi kryteriami, jakie powinna spełniać osoba, ubiegająca się o urząd Lorda Kanclerza, w przeciwieństwie do osoby piastującej „standardowy” urząd ministerialny. Poglądy wyrażone podczas debaty dalekie były od jednolitości. Zgodnie z wypowiedzią Charlesa Falconera, Lorda Kanclerza w latach 2003–2007, parlament postrzega rolę tego urzędu jako ministra obciążonego pewnymi dodatkowymi obowiązkami. Oznacza to, że specjalne zobowiązania nałożone na osobę piastującą urząd wymagają spełniania dodatkowych kryteriów przez potencjalnych kandydatów. „Po pierwsze, wymaga to zrozumienia, czym są rządy prawa w sposób szerszy niż to, jak wszyscy pojmują praworządność, co oznacza po prostu przestrzeganie

³⁴ Art. 2(1) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

³⁵ Art. 2(2) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

³⁶ Art. 2(3) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

³⁷ *Ibidem*.

prawa. Po drugie, znaczy to posiadanie przymiotów, które pozwolą rzeczywiście stanąć w obronie praworządności. Po trzecie to pojmowanie, że zaistnieją sytuacje, w których obowiązek będzie wymagał uczynienia czegoś więcej niż zwyczajowe przestrzeganie prawa zgodnego ze zbiorową odpowiedzialnością³⁸. W dalszych wypowiedziach Falconer podkreślał, że dodatkowe obowiązki, którymi obciążona jest osoba piastująca urząd Lorda Kanclerza, wielokrotnie będą zmuszać go do występowania przeciwko innym członkom gabinetu. Za każdym razem, gdy będzie tego wymagać zasada rządów prawa, będzie on zmuszony kontestować zarówno stanowisko premiera, jak i pozostałych członków rządu. Jak podkreśla autor cytowanego wyżej stanowiska, premier powinien wyłonić kandydata, który dzięki swoim indywidualnym właściwościom będzie stał na straży rządów prawa, nie bojąc się negatywnych konsekwencji, jakie rola ta może przynieść jego karierze politycznej³⁹. Część z osób uczestniczących w debacie nie podzieliła poglądu Charlesa Falconera co do dodatkowych kwalifikacji, jakie powinny mieć osoby ubiegające o urząd Lorda Kanclerza. Niektórzy podważali tezę swojego przedmówcy, uznając, że sugeruje ona brak zrozumienia zasady rządów prawa wśród pozostałych członków gabinetu, uderzając tym samym w ich podstawowe kompetencje. Nawiązując do wypowiedzi Grahama Gee, „wszyscy ministrowie powinni być inteligentni i pracowici, posiadać umiejętność wzbudzania zaufania swoich ministerialnych i parlamentarnych kolegów oraz interesariuszy w dowolnych systemach i organizacjach, w które muszą się angażować”⁴⁰. Podsumowując swoją wypowiedź, autor przytoczonego stwierdzenia uznał, iż nie dostrzega żadnych dodatkowych kryteriów wymaganych od potencjalnych kandydatów na urząd Lorda Kanclerza.

Kolejną poruszaną przez debatujących kwestią było doświadczenie prawnicze osób ubiegających się o urząd Lorda Kanclerza. Uczestnicy zgodnie stwierdzili, że niezbędną i najbardziej pożądaną cechą wśród kandydatów jest dogłębne zrozumienie istoty praworządności. Część uczestników podkreślała również, że najwięcej korzyści dla omawianego urzędu przysporzyłaby osoba będąca prawnikiem lub nauczycielem akademickim, specjalizującym się w prawie konstytucyjnym. Należy przychylić się do stwierdzenia zawartego w stanowisku zajętym przez jedną z przewodniczących londyńskich kancelarii, *Bindmans LLP*, zgodnie z którym „system prawny jest najlepiej broniony przez kogoś, kto posiada pogłębioną wiedzę o tym systemie. Mimo iż taka wiedza nie jest wyłączną domeną prawników, to jednak bardziej prawdopodobne jest, że znajdziemy

³⁸ Select Committee on the Constitution, *The office of Lord Chancellor; Written and Oral Evidence, Evidence Session No. 5*, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/constitution/lord-chancellor-inquiry/OfficeofLordChancellorevidence.pdf>, s. 55 [dostęp 30.07.2017].

³⁹ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁰ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 33.

ją właśnie u nich niż gdziekolwiek indziej”⁴¹. W przytoczonym oświadczeniu *Bindmans LLP* proponuje również, by urząd Lorda Kanclerza piastowany był przez osoby zbliżające się do zakończenia swojej kariery, co pozwoli zmniejszyć prawdopodobieństwo potencjalnego „konfliktu interesów”. Niektórzy z debatujących pokusili się nawet o stwierdzenie, że doświadczenie prawnicze powinno być podstawowym kryterium oceny kandydatów na urząd Lorda Kanclerza. Większość uczestników była jednak zdania, iż wiedza prawnicza jest pomocna i w wielu przypadkach może być niezbędną, jednak posiadanie kwalifikacji prawniczych nie powinno stać się obowiązkową przesłanką. Hayden Phillips argumentował, że „nie trzeba być prawnikiem, aby zrozumieć powagę praworządności, niezawisłości sądów lub innych zagadnień o randze konstytucyjnej czy też posiadać silną motywację, aby je chronić”⁴².

Obecnie zarówno osoba piastująca urząd Lorda Kanclerza, jak i wspierający go Stały Sekretarz (*Permanent Secretary*) nie muszą legitymować się kwalifikacjami prawniczymi. Komisja do Spraw Konstytucyjnych uznała taki stan rzeczy za wysoce niepożądany. Komisja zaleca, aby „rząd zagwarantował, ażeby Stały Sekretarz, wspierający Lorda Kanclerza w Ministerstwie Sprawiedliwości, dysponował kwalifikacjami prawniczymi lub alternatywnie zaleca się powołanie wykwalifikowanego doradcy prawnego na szczeblu sekretarza”⁴³. Pierwszą osobą od przeszło pięćset lat, która objęła omawiane stanowisko, nie mając doświadczenia prawniczego, był Chris Grayling.

Jak już wcześniej wspomniano, osoba ubiegająca się o urząd Lorda Kanclerza, poza dogłębnym zrozumieniem zasady rządów prawa, powinna cechować się niemal niepodważalnym autorytetem. To właśnie indywidualne cechy Lorda Kanclerza mają umożliwić mu odpowiednie wykonywanie powierzonych mu funkcji. W raporcie Komisji do Spraw Konstytucyjnych, dotyczącym relacji między egzekutywą, judykaturą a parlamentem, czytamy, że „rola Lorda Kanclerza ma kluczowe znaczenie w utrzymaniu niezawisłości sądów i praworządności”⁴⁴. Właśnie dlatego premier, wybierając odpowiednią osobę do sprawowania omawianego stanowiska, powinien wskazać na osobę cieszącą się autorytetem niezbędnym do wypełniania swoich obowiązków.

Kandydat na urząd Lorda Kanclerza, spełniający w opinii premiera wszystkie wyżej wymienione wymogi, po uzyskaniu jego rekomendacji zostaje mianowany przez

⁴¹ Bindmans LLP – Written evidence (OLC0023) <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/11976.html> [dostęp 30.07.2017].

⁴² Sir Hayden Phillips GCB DL – Supplementary Written Evidence (OLC0029) <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/15185.html> [dostęp 30.07.2017].

⁴³ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 35.

⁴⁴ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2006–2007. Relations between the executive, the judiciary and Parliament*, opublikowany 26 lipca 2007 r., s. 23.

monarchę. Po fali gruntownych zmian, którą spowodowała ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r., urząd Lorda Kanclerza był piastowany przez: Lorda Falconera of Thorton (2003–2007), Jacka Strawa (2007–2010), Kennetha Clarke’a (2010–2012), Chrisa Graylinga (2012–2015), Michaela Gove’a (2015–2016) oraz Elizabeth Truss⁴⁵ (2016–2017). Obecnie, od 11 czerwca 2017 r., rolę Lorda Kanclerza pełni David Lidington.

7. Kumulacja ról

Największe kontrowersje wokół urzędu Lorda Kanclerza budzi zmiana wprowadzona w 2007 r., gdy utworzono nowy urząd Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości (*The Secretary of State for Justice*)⁴⁶, który zastąpił dotychczas istniejący urząd Sekretarza Stanu ds. Konstytucji (*Secretary of State for Constitutional Affairs*). Przejął on także część funkcji należących uprzednio do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Home Office*). Od daty utworzenia urząd ten połączony jest z rolą Lorda Kanclerza. Zagadnieniem tym zajęła się w 2013 r. połączona Komisja do Spraw Praw Człowieka (*Joint Committee on Human Rights*; dalej jako Komisja). Część uczestników Komisji krytykowała kumulację funkcji należących do dwóch urzędów w ręku jednej osoby jako niedający się pogodzić „konflikt interesów”. Z jednej strony należy zauważyć, że „Sekretarz Stanu ds. Sprawiedliwości jest ministrem upolitycznionym w gabinecie, gdzie obowiązuje odpowiedzialność zbiorowa za poglądy polityczne rządu”⁴⁷. Urząd Lorda Kanclerza cechuje się jednak znacząco odmienną, historyczną rolą, która skupia się na „stawianiu czoła rządowi w obronie interesów wymiaru sprawiedliwości”⁴⁸. Ponownie zagadnieniem kumulacji ról zajęła się Komisja do Spraw Konstytucyjnych w wielokrotnie cytowanym już raporcie *The office of Lord Chancellor*. Po raz kolejny przytaczane były argumenty, krytykujące obecny stan ustrojowy, łączący dwie omawiane funkcje. Jedną z przewodnich tez, argumentujących za rozłączeniem tych dwóch urzędów, znajdziemy w oświadczeniu *Bindmans LLP*, wskazującym na możliwość wystąpienia sytuacji, w której wykonywanie funkcji Lorda Kanclerza będzie nie do pogodzenia z politycznymi zobowiązaniami, jakimi obarczony jest Sekretarz Stanu ds. Sprawiedliwości⁴⁹. Jako przykładowy konflikt

⁴⁵ Na marginesie, warty odnotowania jest również fakt, że Elizabeth Truss była pierwszą kobietą wybraną na stanowisko Lorda Kanclerza w całej historii tego urzędu. Niestety podczas pełnienia swojej funkcji była wielokrotnie krytykowana za nieodpowiednie wywiązywanie się ze swoich obowiązków.

⁴⁶ Funkcje pomiędzy dwoma wymienionymi urzędami przekazano na mocy *The Secretary of State for Justice Order 2007*.

⁴⁷ Joint Committee on Human Rights, *7th Report of Session 2013–2014. The implications for the access to justice of the Government’s proposals to reform legal aid*, opublikowany 13 grudnia 2013 r.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Bindmans LLP – Written evidence (OLC0023) http://data.parliament.uk/writtenevidence/committee_evidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/11976.html [dostęp 30.07.2017].

interesów debatujący często przytaczali problem związany z podejmowaniem trudnych decyzji finansowych, dotyczących sądownictwa. Zgodnie z pisemnym oświadczeniem *The Howard League for Penal Reform*, niezależnej, pozarządowej organizacji, skupiającej się na reformie prawa karnego w Anglii i Walii, cięcia budżetowe, wpływające na zapewnienie pomocy prawnej oraz zmiany w opłatach sądowych, będą miały ogromny wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Podjęcie takiej decyzji będzie stanowiło realny problem dla Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości, który obejmuje również stanowisko Lorda Kanclerza⁵⁰. Część członków debaty nie podzieliła jednak tego poglądu, argumentując, że „pewne obszary, które wzbudzają zaniepokojenie, takie jak pomoc prawna, zawsze były obowiązkiem Lorda Kanclerza, a nie Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości”⁵¹. Spoglądając na korzyści, jakie przynosi fuzja dwóch omawianych funkcji w ręku jednej osoby, trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż urząd Lorda Kanclerza zawsze sprawuje członek rządu posiadający dostateczny staż pracy oraz cieszący się wystarczającym autorytetem. Rozdzielenie tych dwóch stanowisk zagraża pozycji Lorda Kanclerza w systemie ustrojowym Zjednoczonego Królestwa. Jeśli Lord Kanclerz zostałby pozbawiony odpowiedzialności za pomoc prawną oraz inne kwestie związane z sądownictwem i stałby się zwyczajnie czołowym strażnikiem konstytucji, w praktyce oznaczałoby to, że stałby się młodszym ministrem, którego znaczenie w rządzie zostałoby odpowiednio umniejszone⁵². Osłabienie pozycji Lorda Kanclerza mogłoby spowodować realne zagrożenie dla jego naczelnej roli, jaką jest stanie na straży praworządności oraz niezawisłości sędziowskiej. Należy w pełni przychylić się do poglądu stwierdzającego, że w praktyce omawiany urząd otrzymuje dodatkową władzę poprzez połączenie z istotnym departamentem stanu⁵³ oraz opowiedzieć się za utrzymaniem obecnego podziału ról pomiędzy członkami gabinetu.

8. Zakończenie

Rola Lorda Kanclerza w brytyjskim systemie ustrojowym to znacznie więcej niż funkcje określone w ustawie o reformie konstytucyjnej z 2005 r. Nie sposób wymienić

⁵⁰ The Howard League for Penal Reform – Written evidence (OLC0019) <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/11960.html> [dostęp 30.07.2017].

⁵¹ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 38.

⁵² The Bar Council – Written Evidence (OLC0026) http://data.parliament.uk/writtenevidence/committee_evidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/12635.html [dostęp 30.07.2017].

⁵³ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 39.

wszystkich, rozrzuconych po przeszło 340 aktach prawnych, obowiązków i uprawnień Lorda Kanclerza. Nie wszystkie jego uprawnienia układają się w logiczną całość, część z nich dotyka przeciętnego obywatela, a część pozostaje czysto symboliczna. Mimo pierwotnej chęci całkowitego zniesienia omawianego urzędu ustawa o reformie konstytucyjnej zapewniła minimalną ochronę podstawowym uprawnieniom Lorda Kanclerza. Przytoczony akt wprowadził istotne zmiany w ustawie o ministrach Korony z 1975 r. (*The Ministers of the Crown Act 1975*). Zgodnie z dodanym artykułem uprawnienie do przeniesienia rozporządzeniem królewskim (tzw. *Order in Council*) czynności służbowych/funkcji ustawowych ministrów nie znajdują zastosowania do funkcji Lorda Kanclerza, wymienionych w załączniku nr 7 do ustawy o reformie konstytucyjnej⁵⁴. Izba Lordów, postulując utrzymanie urzędu Lorda Kanclerza, nie chciała, aby urząd ten i jego istotne funkcje podlegały władzy premiera na mocy ustawy o ministrach Korony z 1975 r., albowiem mogłoby to doprowadzić do istotnego umniejszenia pozycji Lorda Kanclerza poprzez przekazanie jego kompetencji pozostałym członkom rządu. Artykuł 20 ustawy o reformie konstytucyjnej, wprowadzając wspomniane wyżej zmiany, ma na celu ochronę ustawowych czynności służbowych Lorda Kanclerza wymienionych w załączniku nr 7 wspomnianej ustawy⁵⁵.

Mimo iż w doktrynie często można usłyszeć głosy przemawiające za całkowitym zniesieniem omawianego urzędu, należy podkreślić, że Lord Kanclerz stale odgrywa kluczową rolę w ochronie rządów prawa oraz niezawisłości sędziowskiej. To właśnie on jako jedyny z członków gabinetu zobowiązany jest przez prawo do złożenia przysięgi, w której przyrzeka i przyjmuje odpowiedzialność za przestrzeganie zasady rządów prawa, ochronę niezawisłości sędziowskiej oraz czynienie wszystkiego, co w jego mocy, by sprawnie i skutecznie wspierać sądy⁵⁶. To właśnie sądownictwo, jako najslabsze ogniwo trójpodziału władzy, pozbawione instrumentów prawnych chroniących je przed nadmierną ingerencją ze strony władzy, potrzebuje Lorda Kanclerza.

Streszczenie

Artykuł przedstawia jeden z bardziej znanych i prestiżowych brytyjskich urzędów, jakim jest instytucja Lorda Kanclerza. Autor poświęca znaczącą część rozważań nad zagadnieniem zmian ustrojowych, jakie dotknęły omawiany urząd w ostatnich dwóch dekadach, skupiając się głównie na tematyce wyboru kandydatów na urząd Lorda Kanclerza. Opracowanie porusza również zagadnienie dotyczące zasady rządów prawa jako naczelnej imperatywy brytyjskiego ustroju.

⁵⁴ Art. 1(6) *The Ministers of the Crown Act 1975*.

⁵⁵ Select Committee on the Constitution, *5th Report of Session 2005–06. Constitutional Reform Act*, opublikowany 13 grudnia 2005 r., s. 9.

⁵⁶ Art. 17 ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

Słowa kluczowe

Lord Kanclerz, Wielcy Urzędnicy Państwowi, Ustawa o reformie konstytucyjnej, zasada praworządności, zasady naczelne ustroju, Gabinet, Izba Lordów

Abstract

The article presents one of the most iconic and prestigious offices in Great Britain – The Office of Lord Chancellor. The majority of the author's analysis is centred around the radical constitutional reform which had affected the office of Lord Chancellor throughout the last two decades. Author's primary focus is on the topic of appointing the candidates for the office of Lord Chancellor. Finally, there is an examination of the subject of the rule of law, which seems to be the most important constitutional principle in Great Britain.

Keywords

Lord Chancellor, Great Offices of State, Constitutional Reform Act, rule of law, constitutional principles, Cabinet, House of Lords

Marta Bazan

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Oficjalna Opozycja Jej Królewskiej Mości w Wielkiej Brytanii

1. Wprowadzenie

Wielka Brytania to państwo będące monarchią parlamentarną o ustroju parlamentarno-gabinetowym, ukształtowanym w wyniku wielowiekowych przeobrażeń. Cechą charakterystyczną tego typu monarchii jest zasada suwerenności narodu, który wykonuje władzę ustawodawczą, a monarcha sprawuje jedynie funkcje reprezentacyjne. System parlamentarno-gabinetowy oznacza zaś, że rząd jest umocowany do działania przez parlament oraz ponosi przed nim odpowiedzialność polityczną¹.

Parlamentaryzm brytyjski zaczął się kształtować już w wieku XII. Wówczas na dworze królewskim działało zgromadzenie dygnitarzy pod nazwą Kuria Królewska, którego funkcją było doradzanie królowi. Z czasem zgromadzenie to uległo podziałowi na kilka mniejszych wyspecjalizowanych organów, w wyniku czego powstała zajmująca się prawodawstwem Wielka Rada. Za symboliczną datę powstania parlamentu można uznać 1265 r., kiedy Wielka Rada zmieniła swój skład i zaczęła obradować w gronie wszystkich uprzywilejowanych stanów: baronów, rycerstwa i mieszczan². Od 1341 r. przedstawiciele hrabstw i miast obradowali oddzielnie od możnych i króla, w wyniku czego powstała Izba Gmin, a tym samym zarysował się trwający obecnie podział parlamentu na: Izbę Gmin, Izbę Lordów i Króla. W kolejnych stuleciach władza monarchy zaczyna ustępować na rzecz coraz szerszych uprawnień parlamentu³. Przełom nastąpił w czasie panowania dynastii Stuartów (1603–1714), gdy w 1628 r. uchwalono petycję o prawach (*Petition of Right*), wprowadzającą szereg zakazów dla króla, m.in. ustanawiania sądów wojennych w czasie pokoju lub wprowadzania podatków bez zgody

¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 24–25.

² A. Dańda, B. Kosowska-Gąstoł (red.), *System partyjny Wielkiej Brytanii*, Kraków 2010, s. 361.

³ K. Urbaniak, *Zasady podziału władzy w Wielkiej Brytanii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Rzeszów 2016, s. 88.

parlamentu⁴. Ostatecznie w wyniku chwalebnej rewolucji (1688–1689) samowola królewska ustąpiła na rzecz współpracy z parlamentem, który zyskał przewagę nad monarchią. Obecny kształt systemu parlamentarno-gabinetowego wywodzi się z XVIII w. z okresu panowania dynastii hanowerskiej. Gabinet rozpoczął swoją pracę bez króla, a pod przewodnictwem premiera. Wówczas wykształciła się zasada odpowiedzialności członków gabinetu przed parlamentem. Duży wpływ na dzisiejszą postać parlamentu miała reforma prawa wyborczego z 1832 r., która wzmocniła pozycję Izby Gmin w stosunku do Izby Lordów oraz wprowadziła jasne zasady prawa wyborczego⁵.

Specyfikę ustroju Wielkiej Brytanii podkreśla złożoność jej regulacji konstytucyjnej. Jest to bowiem jedno z niewielu państw demokratycznych posiadających konstytucję niepisaną. W odróżnieniu od konstytucji pisanej, która oznacza jeden akt prawny o szczególnej nazwie i najwyższej randze w systemie prawnym, konstytucja niepisana cechuje się brakiem aktu o takiej nazwie. Nie oznacza to jednak braku konstytucji w ogóle. Rolę tę spełnia wiele aktów prawnych i źródeł prawa niepisanego, regulujących podstawowe zasady ustrojowe państwa⁶. Konstytucję brytyjską tworzą przede wszystkim konwenanse konstytucyjne, czyli powszechnie uznane sposoby działania w określonej sytuacji, które są obowiązującym prawem. Ponadto składnikami konstytucji są orzecznictwo sądowe, ustawy, prawo zwyczajowe. Wiele aktów ma głębokie zakorzenienie historyczne, np. nadal obowiązuje *Habeas Corpus Act* z 1679 r. czy ustawa o następstwie tronu z 1701 r.⁷

Naczelną zasadą funkcjonowania parlamentu jest zasada suwerenności, oznaczająca, że posiada on wyłączne kompetencje stanowienia prawa, które nie podlegają żadnym ograniczeniom⁸. Parlament brytyjski składa się z: monarchy, Izby Lordów i Izby Gmin⁹. Największą rolę w tej trójczłonowej strukturze odgrywa Izba Gmin, w której zasiada 659 parlamentarzystów, pochodzących z wyborów powszechnych. To w niej koncentruje się większość uprawnień przyznanych parlamentowi¹⁰. Natomiast Izba Lordów, tradycyjnie ujmowana jako izba wyższa, po historycznych przeobrażeniach obecnie odgrywa drugorzędną rolę. W jej kompetencjach leży m.in. wnoszenie poprawek do ustaw uchwalonych przez Izbę Gmin, z wyjątkiem ustaw finansowych oraz tych, które stanowią

⁴ E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002, s. 11.

⁵ A. Zięba, T. Wicciech, *Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2014, s. 5, 8.

⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 46–48.

⁷ E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Skrzydło (red.), *op. cit.*, s. 14–16.

⁸ A. Zięba, T. Wicciech, *op. cit.*, s. 11.

⁹ <https://www.parliament.uk/about/how/role/reasons-with-other-institutions/parliament-crown> [dostęp 30.07.2017].

¹⁰ R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 26; K. Urbaniak, *Zasady...*, s. 90.

realizację planu wyborczego rządu¹¹. Monarcha pełni zasadniczo funkcję reprezentacyjną, poza nielicznymi prerogatywami, takimi jak prawo zwoływania i rozwiązywania parlamentu oraz mianowania premiera¹². W parlamencie brytyjskim istotną funkcję pełnią tworzące frakcje parlamentarne partie polityczne. Szczególnie ich znaczenie jest widoczne w Izbie Gmin, gdzie wpływają na strukturę izby i jej organizację oraz tworzą instytucje parlamentarne¹³.

2. System dwupartyjny jako przesłanka istnienia Opozycji Jej Królewskiej Mości

Punktem wyjścia do rozważań nad statusem prawno-ustrojowym Opozycji Jej Królewskiej Mości jest obowiązująca w parlamencie brytyjskim zasada dwupartyjności, która stanowi obecnie uznany konwenans konstytucyjny. Na tym tle Wielka Brytania odróżnia się od innych krajów europejskich, w których dominujący jest system wielopartyjny. System dwupartyjny polega na walce dwóch największych partii o sprawowanie władzy w państwie¹⁴. Tymi partiami od zakończenia drugiej wojny światowej są: Partia Konserwatywna (*Conservative Party*) i Partia Pracy (*Labour Party*). Nie wyklucza to istnienia innych partii politycznych w brytyjskim parlamencie, jednak nie mają one znaczenia w rywalizacji o głosy wyborców. We współczesnym układzie miejsc w Izbie Gmin Partia Konserwatywna dysponuje 317 miejscami, Partia Pracy – 262. Trzecią największą partią polityczną jest Szkocka Partia Narodowa (SNP), która ma 35 miejsc, po niej plasują się Liberalni Demokraci z 12 miejscami oraz inne mniejsze partie¹⁵.

System dwupartyjny jest utrwalany przez strukturę systemu wyborczego, który dyskryminuje partie mniejsze, faworyzując dwie największe partie polityczne. Zasada większości względnej powoduje, że możliwa jest sytuacja, gdy kandydat uzyskuje poparcie mniejsze niż 50 procent głosujących. Połączenie tej zasady z jednomandatowymi okręgami wyborczymi natomiast skutkuje powstawaniem tzw. głosów straconych – wyborcy mimo zainteresowania programami wyborczymi partii mniejszych głosują na wiodące partie polityczne z obawy przed utratą wpływu na wynik wyborów¹⁶. Czynnikiem

¹¹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 42.

¹² *Ibidem*, s. 57; szerzej na temat roli i pozycji monarchy w parlamencie zob. <https://www.parliament.uk/about/how/role/relations-with-other-institutions/parliament-crown> [dostęp 30.07.2017].

¹³ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 33.

¹⁴ S. Gebethner, *Rząd i Opozycja Jej Królewskiej Mości*, Warszawa 1967, s. 9.

¹⁵ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7979> [dostęp 30.07.2017].

¹⁶ W. Kręcisz, *Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, s. 54–57; K. Urbaniak, *Hung parliament. Konstytucyjne zasady tworzenia rządu przy braku jednopartyjnej większości parlamentarnej w brytyjskiej Izbie Gmin*, [w:] A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja – wybory – partie*, Warszawa 2013, s. 169.

blokującym udział mniejszych partii w wyborach jest także obowiązek zapłaty kaucji w wysokości 500 funtów, która jest zwracana tylko w przypadku uzyskania 5 procent wszystkich głosów¹⁷.

Warto zaznaczyć, że całe prawo konstytucyjne Wielkiej Brytanii jest podporządkowane istnieniu dwóch głównych partii politycznych. Zasada dwupartyjności nie została wyrażona wprost w ustawach, ale większość instytucji prawa konstytucyjnego petryfikuje walkę o władzę w państwie między dwoma przeciwnikami¹⁸.

Cechą charakterystyczną stronnictw politycznych w Wielkiej Brytanii jest ich instytucjonalizacja. Wygląda ona jednak nieco inaczej niż w porządkach prawnych państw kontynentalnych. Z uwagi na specyfikę regulacji prawnej w Wielkiej Brytanii status partii politycznych jest w głównej mierze regulowany przez konwenanse konstytucyjne i praktykę ustrojową, a tylko w uzupełniającym zakresie – przez normy prawne. Andrzej Zięba nazwał ten sposób uregulowania instytucjonalizacją materialną mieszaną (konwenansowo-prawną). Zasady działania partii politycznych były tworzone wraz z zasadami praktyki parlamentarnej i wrosły w konstytucję brytyjską. Dlatego wewnętrzne zasady organizacji partii politycznych są tak samo ważnymi elementami konstytucji brytyjskiej jak np. zasady powoływania gabinetu Rządu JKM¹⁹.

Dwie dominujące partie w Izbie Gmin tworzą Rząd Jej Królewskiej Mości i Opozycję Jej Królewskiej Mości²⁰. Lider jednej z dwóch największych partii jest albo premierem, gdy jego partia wygra wybory, albo Liderem Opozycji Jej Królewskiej Mości, jeśli jego partia jest w opozycji²¹. Partia wygrywająca wybory, która w przyszłości utworzy rząd, zazwyczaj uzyskuje absolutną większość miejsc w Izbie Gmin²², co pozornie stwarza jej możliwość nieograniczonej władzy. Nie wykorzystuje jednak swej przewagi do ograniczania praw opozycji, ponieważ w przyszłości również może stanowić opozycję. Jest to zatem tzw. uczciwa gra, która jest jedną z charakterystycznych cech debaty politycznej brytyjskiego parlamentu²³.

¹⁷ A. Zięba, T. Wiecech, *op. cit.*, s. 23.

¹⁸ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 32.

¹⁹ A. Zięba, *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9, s. 69–70.

²⁰ W dalszej części nazywane: Rząd JKM i Opozycja JKM.

²¹ K. Urbaniak, *Formowanie rządu w Wielkiej Brytanii: wybrane problemy teorii i praktyki*, [w:] *Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), Warszawa 2008, s. 175.

²² Wyjątkiem w parlamencie brytyjskim jest sytuacja, gdy rząd nie ma absolutnej większości. W brytyjskiej literaturze mówi się wówczas o „zawieszonym parlamencie” – *hung parliament*. (K. Urbaniak, *Hung parliament...*, s. 164) Taka sytuacja występuje obecnie, ponieważ w wyniku wyborów w dniu 8 czerwca 2017 r. Partia Konserwatywna utraciła absolutną większość.

²³ P. Silk, R. Walters, *Jak działa Parlament brytyjski*, tłum. J.M. Zaremba, Warszawa 1994, s. 51.

Istotę zasady dwupartyjności doskonale obrazuje układ miejsc w parlamencie. Po prawej stronie od Spikera²⁴ usytuowane są ławy rządowe (*Treasury Bench*), naprzeciwko nich znajdują się ławy opozycyjne (*Front Opposition Bench*). W przednich ławach po obu stronach odpowiednio zasiadają ministrowie oraz rzecznicy Opozycji JKM, a naprzeciwko premiera Lider Opozycji JKM. Tylnie ławy zajmują szeregowi posłowie (tzw. posłowie z ław tylnych, *backbenchers*)²⁵.

3. Pojęcie Opozycji Jej Królewskiej Mości

Opozycja Jej Królewskiej Mości to druga największa partia polityczna w Izbie Gmin, a Liderem Opozycji JKM jest lider tej partii. We współczesnej Izbie Gmin Opozycję stanowi Partia Pracy, natomiast jej liderem jest Jeremy Corbyn²⁶. Pod pojęciem Opozycji JKM nie należy jednak rozumieć wszelkich stanowisk wyrażanych przez członków Izby Gmin wobec polityki rządu. „Opozycja JKM to instytucja prawno-ustrojowa, której istota w Wielkiej Brytanii polega na tym, że partia mniejszości parlamentarnej posiada określone prawa i obowiązki, a podstawowym jej zadaniem jest krytykowanie aktualnego Rządu JKM”²⁷. Początki opozycji datuje się na połowę XVIII wieku, gdy monarcha zaczął tracić swoje uprawnienia na rzecz parlamentu. Zorganizowana opozycja pojawiła się natomiast po reformie prawa wyborczego w 1832 r. Wówczas Izba Gmin zdecydowanie zyskała na znaczeniu i zaszła konieczność uformowania stabilnej większości rządowej. Pojęcie „Opozycja Jej Królewskiej Mości” pierwszy raz pojawiło się w 1826 r. podczas przemówienia posła Hobhouse’a, który posłużył się zwrotem „Lojalnej Opozycji Jej Królewskiej Mości”, a następnie było utrwalane przez wypowiedzi innych posłów. Przez długi czas oficjalne uznanie Opozycji jako instytucji prawnej wyrażało się w używaniu przez posłów tegoż określenia. W 1937 r. ustawa o ministrach Korony (*Ministers of the Crown Act*) potwierdziła to stanowisko, uznając Lidera Opozycji Jej Królewskiej Mości za lidera drugiej największej partii w Izbie Gmin oraz przyznając mu stałą pensję²⁸. Współczesna definicja lidera Opozycji JKM oraz samej Opozycji JKM znajduje się w ustawie *Ministerial and Other Salaries Act* z 1975 r., w której można przeczytać: Lider Opozycji oznacza w stosunku do każdej z izb parlamentu tego

²⁴ Spiker w Izbie Gmin przewodniczy obradom oraz dba o porządek i dyscyplinę w czasie obrad.

²⁵ Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001, s. 92.

²⁶ <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition1/opposition-holding> [dostęp 30.07.2017].

²⁷ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 329.

²⁸ *Ibidem*, s. 329–330.

członka Izby, który jest liderem partii będącej w opozycji do Rządu Jej Królewskiej Mości, dysponującej największą liczbą miejsc w Izbie Gmin²⁹.

Podstawowym zadaniem dzisiejszej Opozycji JKM jest krytyka Rządu JKM. W obecnych czasach Opozycja JKM zazwyczaj nie jest w stanie odsunąć od władzy partii rządzącej, dlatego poprzez przedstawianie własnych alternatywnych rozwiązań i podkreślanie błędów rządu dąży do uzyskania jak największego elektoratu³⁰. Opozycja nazywana jest również „lojalną”, co współcześnie oznacza, że krytyka rządu nie może prowadzić do podważenia racji stanu i podstawowych zasad ustrojowych³¹.

4. Skład Opozycji JKM i gabinet cieni

Skład Opozycji JKM jest odzwierciedleniem składu Rządu JKM. Na jej czele stoi Lider Opozycji JKM, który jest jednocześnie liderem partii. Lider partii opozycyjnej tworzy gabinet cieni, którego skład podaje się do oficjalnej wiadomości. W obu głównych partiach tworzenie tego ciała doradczego odbywa się w inny sposób. W Partii Konserwatywnej to lider partii wybiera jego członków. Natomiast w Partii Pracy gabinet cieni tworzony jest z urzędu i w jego skład wchodzi: lider partii, jego zastępca, przewodniczący frakcji parlamentarnej, główni whipowie z obydwu izb oraz lider labourzystowskich parów. Pozostałych członków wybierają deputowani labourzystowscy (18) i parowie (1). Gabinet cieni stanowi ciało doradcze Lidera Opozycji. Składa się z rzeczników zajmujących się odpowiednimi działami gospodarki, administracji, sądownictwa, którzy są „cieniami” (odpowiednikami) właściwych resortowo ministrów³². Jest nazywany „oczekującym gabinetem”, ponieważ w razie wygranych wyborów z jego członków zostanie utworzony gabinet Rządu JKM. Istnienie gabinetu cieni umożliwia walkę na forum Izby Gmin dwóch odpowiadających sobie rzeczników danego resortu i proponowanie przez obie strony alternatywnych rozwiązań, które podlegają ocenie wyborców. Stanowi też nieocenione pole do praktyki dla rzeczników opozycji, którzy w przyszłości mogą zostać ministrami³³.

W skład Opozycji Jej Królewskiej Mości wchodzi również whipowie³⁴, czyli rzecznicy dyscypliny partyjnej. W obu głównych partiach liczba whipów wynosi 14. Whipowie opozycyjni nie mają oficjalnego charakteru w przeciwieństwie do whipów rządowych, natomiast podobnie do nich trzech whipów opozycyjnych otrzymuje

²⁹ *Ministerial and Other Salaries Act 1975*, chapter 27, section 2. Tłum. własne.

³⁰ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 189.

³¹ T. Wicciech, *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011, s. 180.

³² A. Zięba, *op. cit.*, s. 75.

³³ T. Wicciech, *op. cit.*, s. 184.

³⁴ Termin „whip” oznacza w terminologii łowieckiej naganiacza sfory psów myśliwskich.

specjalne wynagrodzenie. Jest to Główny Whip Opozycyjny, który stanowi odpowiednik Głównego Whipa Rządowego, oraz dwóch asystentów whipa opozycji³⁵. Whipowie nie uczestniczą aktywnie w toku prac parlamentarnych, co pozbawia ich możliwości zabiegania o głosy wyborców. Mimo to ich pozycja jest bardzo wysoka, a stanowisko jest początkiem dalszej kariery politycznej. Strzegą porządku prac parlamentarnych oraz dyscypliny partyjnej, a ich podstawowym zadaniem jest organizacja pracy Izby Gmin, w tym ustalanie dziennego i tygodniowego porządku obrad Izby Gmin. Takie ustalenia dokonywane przez whipów nazywane są „uzgodnieniami za fotelem Spikera” (*arrangements behind Speaker’s Chair*)³⁶. Ponadto główni whipowie obu partii współpracują ze sobą w drodze tzw. zwykłych kanałów (*usual channels*), czyli codziennych, roboczych konsultacji, dotyczących szczegółowego programu prac izby³⁷. Zadaniem whipów opozycyjnych jest także badanie nastrojów panujących w partii i przekazywanie niepokojących zachowań do kierownictwa partii w celu załagodzenia konfliktu. Do ich funkcji należy również wysyłanie do posłów swojej partii wezwań (*the whip*), w których informują o najbliższej tematyce obrad Izby Gmin i jednocześnie określają, czy obecność posła na obradach jest oczekiwana, konieczna lub niezbędna. Poszczególne punkty porządku obrad mogą być podkreślone jedno-, dwu- lub trzykrotnie w zależności od ich wagi dla polityki partii. Niezastosowanie się do wezwania podkreślonego trzykrotnie może oznaczać dla posła wszczęcie postępowania dyscyplinarnego³⁸. Whipowie są najbliższymi współpracownikami liderów partii oraz pośrednikami w przekazywaniu informacji między kierownictwem partii a szeregowymi posłami. Ich status jest wysoki, o czym chociażby świadczy przyznanie im specjalnego wynagrodzenia oraz szerokie kompetencje w zakresie ustalenia porządku prac izby³⁹.

Największą liczebnie grupę w szeregach Oficjalnej Opozycji JKM stanowią posłowie z ław tylnych (*backbenchers*). Nie pełnią żadnej funkcji we frakcji parlamentarnej, a ich głównym celem jest awans w strukturze partii. Status posłów z ław tylnych definiowany jest przez podporządkowanie frakcji parlamentarnej i określonej przez kierownictwo partii polityce. Konieczność dostosowania się do założeń frakcji parlamentarnej sprowadza posła do roli „trybu w wielkiej maszynie zdyscyplinowanej partii masowej”⁴⁰. A zatem w tej koncepcji do minimum zostaje ograniczona zasada mandatu wolnego. Jedynie w sprawach dotyczących kwestii moralnych, jak np. kara śmierci czy aborcja,

³⁵ W. Kręcisz, *op. cit.*, s. 203–204.

³⁶ M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, Kraków 1996, s. 34.

³⁷ P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 56; M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *op. cit.*, s. 34.

³⁸ A. Zięba, *op. cit.*, s. 74.

³⁹ W. Kręcisz, *op. cit.*, s. 206.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 186.

możliwe jest odstępstwo od respektowania woli kierownictwa partii i głosowanie zgodnie z własnym sumieniem⁴¹.

5. Finansowanie opozycji

Istotnym aspektem w zakresie instytucjonalizacji opozycji w brytyjskim porządku prawnym jest jej finansowanie. Jak już wspomniano, w 1937 r. na mocy ustawy o ministrach Korony liderowi Oficjalnej Opozycji Jej Królewskiej Mości, zostało przyznane specjalne wynagrodzenie, które zapoczątkowało proces instytucjonalizacji Lidera oraz całej Opozycji JKM. Obecnie wynagrodzenie Lidera Opozycji JKM, Głównego Whipa Opozycji i jego dwóch zastępców przyznawane jest na podstawie ustawy *Ministerial and Other Salaries Act* i jest ono corocznie aktualizowane. Od dnia 1 kwietnia 2016 r. wynagrodzenie Lidera Opozycji JKM wynosi 63 762 funtów szterlingów, wynagrodzenie Głównego Whipa Opozycji JKM – 33 350 funtów szterlingów, a jego asystentów – 19 441 funtów szterlingów⁴². Należy zaznaczyć, że wynagrodzenie to jest przyznawane obok wynagrodzenia przysługującego każdemu posłowi.

Interesującym zagadnieniem jest finansowanie opozycji za pomocą tzw. *Short Money*. Są to środki przeznaczone na wspieranie działalności partii opozycyjnych. Nazwa pochodzi od posła Edwarda Shorta, który jako pierwszy zaproponował wprowadzenie tego typu funduszu. Środki te przyznawane są na podstawie Rezolucji Izby Gmin z dnia 26 maja 1999 r., zmienionej przez rezolucję z dnia 23 marca 2016 r.⁴³ *Short money* są wypłacane wszystkim partiom opozycyjnym, pod warunkiem że dysponują one przynajmniej dwoma miejscami w Izbie Gmin albo jednym miejscem, przy czym w tym ostatnim wypadku wymagane jest dodatkowo, by liczba głosów oddanych w wyborach na wszystkich kandydatów partii wyniosła co najmniej 150 000. Fundusze przeznaczone są na wsparcie działalności opozycyjnej oraz na wydatki związane z podróżami służbowymi. Z tych środków finansowane są również bieżące koszty związane z prowadzeniem biura Lidera Oficjalnej Opozycji JKM⁴⁴.

⁴¹ A. Zięba, *op. cit.*, s. 72.

⁴² R. Kelly, *Members' pay and expenses and ministerial salaries 2016/2017*, House of Commons Library, briefing paper, number 00762, 10 November 2016 (corrected 13 June 2017), s. 44.

⁴³ Tekst Rezolucji Izby Gmin z dnia 23 marca 2016 r. dostępny na <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160323/debtext/160323-0004.htm#16032347000008> [dostęp 30.07.2017].

⁴⁴ R. Kelly, *Short Money*, House of Commons Library, briefing paper, number 01663, 19 December 2016, s. 4.

6. Uprawnienia Opozycji JKM

Oficjalną Opozycję Jej Królewskiej Mości jako instytucję prawno-ustrojową definiują jej uprawnienia parlamentarne, przyznane w większości na mocy konwenansów konstytucyjnych. Punktem wyjścia dla tych uprawnień jest wsparcie opozycji w krytykowaniu Rządu JKM oraz zasada kooperacji Lidera Opozycji i Lidera Rządu.

Tematyka rządowa zajmuje 3/4 całego czasu pracy Izby Gmin. Jednak na mocy postanowień regulaminowych (*Standing Orders nr 13*), Opozycji Jej Królewskiej Mości przyznano 17 dni, w czasie których proponuje tematykę będącą przedmiotem obrad. Inne partie opozycyjne mają do dyspozycji 3 dni. Wówczas gabinet cieni dokonuje wyboru tematyki, a Główny Whip Opozycyjny informuje o niej Głównego Whipa Rządowego⁴⁵. Ponadto opozycja swe kontrolne uprawnienia może realizować poprzez system ustnych i pisemnych zapytań poselskich. Najbardziej znane wśród nich są pytania poselskie do premiera (*Prime Minister's Question Time*). W każdą środę w trakcie sesji parlamentu w godz. 12–14.30 premier odpowiada na pytania zadawane przez opozycję bez możliwości uchylenia się od odpowiedzi. Najważniejszym elementem tej debaty jest wymiana zdań między premierem a liderem opozycji⁴⁶.

Upewnienia Opozycji JKM przejawiają się także w zasadzie kooperacji między kierownictwem partii rządzącej i opozycyjnej. Ilustruje ją m.in. praktyka „łączenia się posłów w pary” (*pairing*). W przypadku planowanej nieobecności posła na głosowaniu whipowie obu partii dobierają mu parę, czyli wyznaczają posła ze strony przeciwnej, który również będzie nieobecny na głosowaniu. Pozwala to wyeliminować nierówność szans oraz wpływ przypadkowych zdarzeń na głosowanie w Izbie Gmin. Ta praktyka parlamentarna nie została ustanowiona na mocy żadnych postanowień regulaminowych, a jest wynikiem niepisanego porozumienia między największymi partiami w Izbie Gmin⁴⁷. Również w myśl zasady kooperacji Lider Opozycji JKM wraz z premierem ustala długofalowy program prac izby oraz ogłasza tygodniowy porządek obrad, którego to szczegółowe opracowanie pozostawione jest głównym whipom obu frakcji parlamentarnych⁴⁸.

Omawiając uprawnienia Opozycji JKM, nie można pominąć konwenansu konstytucyjnego, zgodnie z którym „komisje parlamentarne są miniaturami Izby Gmin”, co zapewnia opozycji niezależne prawo do uczestniczenia w ich pracach. Ponadto członkowie Opozycji JKM mogą pełnić w nich rolę kierowników. Tak jest przykładowo w Komisji Rachunków Publicznych, która zajmuje się kontrolą następczą wydatków państwa. Komisja ta rozpoczyna swoją pracę po zamknięciu roku budżetowego i w zasadzie nie

⁴⁵ Z. Machelski, *op. cit.*, s. 105.

⁴⁶ K. Urbaniak, *Zasady...*, s. 93.

⁴⁷ Z. Machelski, *op. cit.*, s. 100; A. Zięba, *op. cit.*, s. 76.

⁴⁸ M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *op. cit.*, s. 33–34.

ma wpływu na decyzje rządu. Drugą komisją, której kierownikiem jest członek Opozycji JKM jest Komisja Wspólna ds. Ustawodawstwa Delegowanego⁴⁹. W kompetencjach tej komisji leży badanie aktów ustawodawstwa delegowanego pod kątem technicznym. Nie są zaś prowadzone w jej ramach polityczne rozważania na temat zalet i wad danego aktu, dlatego też komisja ta nie ma znaczącego wpływu na decyzje polityczne rządu⁵⁰.

Oprócz wspomnianych już *opposition days* Opozycja JKM dysponuje prawem wszczynania dyskusji nad działaniami rządu w wybranych przez siebie zagadnieniach. Prawo to jest realizowane przez składanie wniosków, pozornie formalnych, a prowadzących do merytorycznej debaty. Dyskusja między Rządem JKM a Opozycją JKM stanowi okazję dla krytyki rządu oraz przedstawienia alternatywnych rozwiązań, które zostają poddane ocenie elektoratu. W każdej sesji okazją do takiej dyskusji jest debata nad mową tronową monarchy, czyli programem działalności rządu, przygotowanym przez gabinet⁵¹. Opozycja JKM przedstawia swoje poprawki oraz krytyczne uwagi w formie Adresu Dziękczynnego, w którym zawarte jest sformułowanie „pokorny żal, że w Miłościwej Mowie Jego (Jej) Majestatu Opuszczono” konkretne zagadnienie. Jest to zatem okazja dla opozycji zwrócenia uwagi na interesujące ją problemy polityczne. W praktyce poprawki te są zazwyczaj odrzucane przez większość rządową, dlatego też nie jest istotny ich los, a ważna jest sama dyskusja i możliwość przedstawienia przez opozycję swoich postulatów na wybrane przez siebie tematy⁵².

Kolejnym wnioskiem wszczynającym dyskusję nad polityką rządu jest wniosek o wotum nieufności wobec rządu. Zgłasza go Lider Opozycji JKM i stanowi wstęp do sformułowania krytycznych postulatów wobec partii rządzącej. Wniosek ten zawsze zostaje poddany pod głosowanie, jednak zazwyczaj jest odrzucany przez większość rządową. Dlatego też nie jest ważny skutek jego złożenia, a sama możliwość wszczęcia debaty⁵³. Należy również w tym miejscu wspomnieć o wniosku o odroczenie obrad, który w rzeczywistości nie prowadzi do odroczenia obrad, a tylko stanowi kolejną okazję dla opozycji do przedyskutowania określonych zagadnień. Jego geneza wywodzi się z dawnej zasady obowiązującej w parlamencie, że nie można odroczyć obrad parlamentu bez przedyskutowania krzywd, jakich doznali obywatele ze strony urzędników Korony⁵⁴. Można wyróżnić wniosek o odroczenie zgłaszany na zakończenie posiedzenia, wniosek zgłaszany przed przerwami świątecznymi i feriami oraz nadzwyczajny wniosek o odroczenie. Prawem do wniesienia każdego wniosku dysponują wszyscy posłowie,

⁴⁹ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 227; A. Zięba, *op. cit.*, s. 76.

⁵⁰ P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 163.

⁵¹ K. Urbaniak, *Zasady...*, s. 93.

⁵² S. Gebethner, *op. cit.*, s. 230–235; Z. Machelski, *op. cit.*, s. 100.

⁵³ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 239–240.

⁵⁴ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 46.

jednak zwyczajowo najczęściej korzysta z niego Opozycja JKM. Inicjatywa szeregowych posłów jest w tym względzie bardzo ograniczona, ponieważ wniosek taki musi uzyskać pozwolenie Izby Gmin na przedłożenie go pod obrady, co bez poparcia Opozycji lub Rządu JKM jest praktycznie niemożliwe⁵⁵. W sprawach budżetowych należy wskazać na debatę toczącą się po wygłoszeniu *exposè* budżetowego, czyli przeglądu gospodarki budżetowej państwa w ubiegłym roku i planowanych wydatków. Debatą po wygłoszeniu *exposè* w zasadzie nie ma wpływu na budżet państwa, ponieważ najważniejsza rezolucja dotycząca wysokości podatku dochodowego (który ustalany jest w każdym roku) jest zatwierdzana przed jego wygłoszeniem, bez wiedzy posłów. Pozostałe ważne rezolucje, dotyczące zmiany innych podatków Kanclerz Skarbu przedstawia Izbie Gmin. Muszą być one uchwalone bez żadnej debaty w tym samym dniu. Dyskusja ta nie ma wpływu na podjęte decyzje dotyczące budżetu, a jej tematyka często nie ma nic wspólnego z wygłoszonym *exposè*. Zwyczajowo dyskusję rozpoczyna Lider Opozycji i trwa ona w praktyce około 5 dni⁵⁶.

Posłowie z ław tylnych oraz niezależni posłowie również dysponują prawem wszczęcia takich dyskusji. Jednak w praktyce korzysta z nich tylko Opozycja JKM. Jeśli zgłoszony wniosek nie jest popierany przez jedną z głównych partii, w zasadzie nie budzi zainteresowania żadnej ze stron. Praktyka ta dobitnie unaocznia zasadę dwupartyjności i zjawisko tłumienia inicjatywy szeregowych posłów. Wnioski, o których była mowa, zgłaszane przez Opozycję JKM nie wywołują żadnego formalnego skutku, a tylko dają jej możliwość do zwrócenia uwagi elektoratowi na ważne kwestie, pominięte przez rząd. W większości przypadków prowadzone dyskusje nie mają nic wspólnego ze zgłoszonym wnioskiem. Jest to tylko element procedury, umożliwiającej rozpoczęcie debaty na dowolny temat.

7. Podsumowanie

Zinstytucjonalizowana opozycja w Wielkiej Brytanii stanowi element konieczny demokracji brytyjskiej. Walka na forum Izby Gmin między Rządem JKM i Opozycją JKM jest dla wyborcy dużym polem do obserwacji i lokowania swoich politycznych upodobań. Opozycja dzięki zapewnionym szerokim uprawnieniom jest bez wątpienia także gwarantem praw i wolności obywatelskich. Mimo że jedyną formą działalności opozycji jest krytyka, to rząd, zagrożony utratą poparcia, skłonny jest do kompromisów i współpracy. Zasada dwupartyjności silnie zakorzeniła się w świadomości Brytyjczyków, co pokazują przy okazji kolejnych wyborów. Mniejsze partie polityczne nie mają

⁵⁵ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 239–244; P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 215–218.

⁵⁶ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 206.

większego wpływu na pracę Izby Gmin, a dojście przez nie do władzy jest praktycznie niemożliwe. Od pokoleń zasada ta dominuje w brytyjskim parlamencie i stwarza możliwość funkcjonowania stabilnego Rządu i stabilnej Opozycji. Obie partie polityczne zdają sobie sprawę z tego, że po następnych wyborach mogą zamienić się miejscami, dlatego ich walka opiera się na zasadach „uczciwej gry”.

Streszczenie

Artykuł przedstawia rolę Oficjalnej Opozycji Jej Królewskiej Mości w brytyjskim systemie dwupartyjnym. Oficjalna Opozycja jest partią polityczną z drugą największą liczbą miejsc w Izbie Gmin. Autor skupia się na specyficznych uprawnieniach opozycji w brytyjskim parlamencie, które są zagwarantowane przez niepisaną konstytucję i które umożliwiają krytykę polityki rządu.

Słowa kluczowe

Oficjalna Opozycja Jej Królewskiej Mości, system dwupartyjny, konstytucja niepisana, rząd

Abstract

The article presents the role of Her Majesty's Official Opposition in the British two-party system. The Official Opposition is the political party with the second-largest number of seats in the House of Commons. Author focused on the opposition's specific rights in the British parliament, which are guaranteed by the unwritten constitution and which enable to criticize policy of the government.

Keywords

Her Majesty's Official Opposition, two-party system, unwritten constitution, government

Sądy specjalnej jurysdykcji w Stanach Zjednoczonych Ameryki

1. Specyfika amerykańskiego systemu władzy sądowniczej

Konstytucja Stanów Zjednoczonych¹ przewiduje w art. III, że władzę sądowniczą sprawuje Sąd Najwyższy i sądy niższej instancji², których utworzenie powierzyła Kongresowi Stanów Zjednoczonych. Artykuł I sekcja 8 klauzula 9 Konstytucji USA przyznaje Kongresowi kompetencję do tworzenia sądów federalnych³ niższej instancji. Ustawą *An Act to Establish the Judicial Courts of the United States* (zwaną potocznie *Judiciary Act*) z 24 września 1789 r. Kongres powołał do życia sądy I i II instancji. Ustanowiono nią trzynaście sądów dystryktowych (*district courts*) oraz trzy sądy okręgowe (*circuit courts*; później ich nazwę zmieniono na *courts of appeals*). Ekspansja terytorialna oraz znaczący przyrost ludności Stanów Zjednoczonych naturalnie wymusiły zmiany w prawie, zwiększające liczbę sądów I i II instancji. Aktualnie istnieją⁴ dziewięćdziesiąt cztery sądy dystryktowe oraz trzynaście sądów apelacyjnych⁵. Z art. I sekcji 8 klauzuli 9 wywiedziono, na podstawie klauzuli uprawnień koniecznych i właściwych⁶, również prawo do ustanawiania przez Kongres tzw. sądów specjalnych, potocznie nazywanych sądami artykułu pierwszego⁷ lub sądami legislatywy. Sądy te możemy podzielić na dwie zasadnicze kategorie: sądy terytorialne i sądy o wyspecjalizowanej jurysdykcji. Sądy terytorialne były tworzone na terenach podległych bezpośredniej władzy rządu federalnego⁸. Wraz z rozwojem tych terenów i przekształcaniem się ich w pełnoprawne stany sądy terytorialne

¹ Dalej jako Konstytucja lub Konstytucja USA.

² Zob. szerzej D. Meador, G. Mitchell, *American Courts*, 2009 West Academic.

³ W systemie prawnym USA władza sądownicza jest podzielona na dwie gałęzie: federalną i stanową. Sądy stanowe opierają się na prawie stanowym i rozstrzygają sprawy niezastrzeżone dla sądownictwa federalnego.

⁴ *Judiciary Act of 1789* wraz z poprawkami z 1801, 1802, 1866, 1867, 1869, 1891, 1925 r.

⁵ <http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure> [dostęp 30.07.2017].

⁶ R. Małajny, *Amerykański prezydenccjalizm*, Warszawa 2012, s. 268.

⁷ P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2007, s. 52.

⁸ L. Garlicki, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 1982, s. 16.

zamienianie były w federalne sądy dystryktowe i apelacyjne, ale już na zasadach wynikających z artykułu III Konstytucji. Do dziś funkcjonuje kilka takich sądów: wysp Guam⁹, Wysp Dziewiczych¹⁰ i Marianów Północnych^{11,12}. Druga kategoria sądów rozpatruje określone kategorie spraw, przede wszystkim dotyczące roszczeń wynikających z działalności władz federalnych. Początkowo wszystkie sprawy, w których jedną ze stron były Stany Zjednoczone Ameryki, były rozpatrywane przez Kongres¹³. Powodowało to duże utrudnienia w dochodzeniu praw przez obywateli oraz utrudniało pracę samego Kongresu. Dlatego w 1855 r. Kongres uchwalił ustawę, w której przyznał obywatelom prawo do występowania z określonymi roszczeniami wobec państwa oraz powołał do życia *United States Court of Claims*¹⁴. Od tamtej pory powstało kilkanaście sądów wyspecjalizowanych, takich jak: Sąd Apelacyjny dla Cel i Patentów (*United States Court of Customs and Patent Appeals*), Sąd Celny (*United States Customs Court*¹⁵), Sąd Podatkowy (*United States Tax Court*¹⁶), sądy upadłościowe (*bankruptcy courts*), Rada Procesowa i Odwoławcza do spraw Patentów (*Patent Trial and Appeal Board*¹⁷), Sąd Apelacyjny do spraw Sił Zbrojnych (*United States Court of Appeals for the Armed Forces*¹⁸), Sąd Apelacyjny do spraw Weteranów (*United States Court of Appeals for Veterans Claims*¹⁹). Z czasem część tych sądów połączono, a ich status zmieniono i aktualnie sądy specjalne zaliczane są do sądownictwa federalnego. Podział ten wydaje się mieć charakter historyczny²⁰, jednakże do dnia dzisiejszego istnieje kilka sądów legislatywy, a Kongres sporadycznie korzysta z uprawnienia do ich tworzenia, czego przykładem może być powołany stosunkowo niedawno (w 2012 r.) *Patent Trial and Appeal Board*.

2. Sędziowie sądów legislatywy

Ze względu na charakter sądów legislatywy oraz fakt tworzenia ich na podstawie odrębnych przepisów konstytucyjnych sędziowie orzekający w nich nie posiadają takich

⁹ *The Guam Organic Act of 1950* (48 U.S.C. § 1421).

¹⁰ *Organic Act of 1936* oraz *Revised Organic Act of 1954*.

¹¹ 48 U.S.C. § 1821.

¹² A. Ludwikowska, R. Ludwikowski, *Sądy w Stanach Zjednoczonych. Struktura i jurysdykcja*, Toruń 2008, s. 28.

¹³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 16.

¹⁴ http://www.uscfc.uscourts.gov/sites/default/files/court_info/Court_History_Brochure.pdf [dostęp 30.07.2017].

¹⁵ W 1980 r. przeszedł reorganizację i od tamtej pory nazywa się Sąd Handlu Międzynarodowego (*United States Court of International Trade*).

¹⁶ <https://www.ustaxcourt.gov> [dostęp 30.07.2017].

¹⁷ <https://www.uspto.gov> [dostęp 30.07.2017].

¹⁸ <http://www.armfor.uscourts.gov> [dostęp 30.07.2017].

¹⁹ <https://www.uscourts.cavc.gov> [dostęp 30.07.2017].

²⁰ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 17.

samych praw jak sędziowie pozostałych sądów federalnych. W celu zapewnienia niezależności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej sędziowie zasiadający w tzw. sądach artykułu III są nieusuwalni ze swoich stanowisk (oprócz przypadków przewidzianych przez prawo²¹), swoje stanowisko sprawują dożywotnio (oczywiście uwzględniając możliwość rezygnacji ze stanowiska lub jego zmiany) oraz posiadają gwarancję, że ich pensja nie zostanie zmniejszona²². Sędziowie sądów legislatywy nie posiadają takich gwarancji ani uprawnień. Wybierani są na określony czas, który zazwyczaj wynosi 15 lat (choć nic nie stoi na przeszkodzie, aby powołanie było dożywotnie). Ponadto wysokość ich pensji regulowana jest przez Kongres. Sprawę niezależności sędziów od władz politycznych podniesiono w latach 80. XX wieku. Sąd Najwyższy uznał, że ze względu na wagę spraw rozpatrywanych przez sądy wyspecjalizowane sędziowie powinni posiadać takie same prawa jak pozostali sędziowie²³. Aktualnie pozycja oraz uprawnień sędziów sądów legislatywy praktycznie zrównały się ze zwykłymi sędziami²⁴.

3. Sąd Najwyższy a sądy legislatywy

Sąd Najwyższy wielokrotnie rozpatrywał sprawy dotyczące funkcjonowania sądów legislatywy oraz ich konstytucyjność, ale nigdy jej nie zakwestionował²⁵. Już w 1828 r. po raz pierwszy podjął się on próby zdefiniowania sądów legislatywy oraz pozycji ich sędziów względem zwykłych sądów. W tym okresie prezesem Sądu Najwyższego był wybitny prawnik John Marshall²⁶, który dążył do wzmocnienia pozycji Sądu Najwyższego. W sprawie *American Ins. Co. v. 356 Bales of Cotton*²⁷ (znanej też jako sprawa *Canter*) rozstrzygano w przedmiocie orzeczenia wydanego przez sąd legislatywy utworzony dla ówczesnego Terytorium Florydy. Sąd ten zajął się sprawą rozdysponowania beli bawełny wyłowionych z zatopionego statku u wybrzeży Florydy. Bez wątpienia sprawa znajdowała się w zakresie prawa admiralicji, które zgodnie z artykułem III

²¹ *The Judicial Conduct and Disability Act of 1980* (28 U.S.C. § 351–364) wprowadził możliwość wniesienia przez obywatela skargi, w której można żądać usunięcia sędziego, twierdząc, że sędzia federalny zaangażował się w „postępowanie szkodliwe dla skutecznego i sprawnego administrowania działalności sądów” lub stał się, z powodu niepełnosprawności psychicznej lub fizycznej, „niezdolny do wykonywania wszystkich obowiązków urzędu sądowego”.

Szerzej na temat możliwości usuwania sędziów federalnych zob. R. Małajny, *Pozycja ustrojowa Kongresu USA*, t. II, Katowice 1992, s. 169–172.

²² R.A. Carp, R. Stidham, *Federal Courts*, Waszyngton 2001, s. 29.

²³ *Ibidem*.

²⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 17.

²⁵ A. Ludwikowska, R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 25.

²⁶ Jeśli chcesz dowiedzieć się więcej o tej postaci i roli, jaką odegrał w kształtowaniu się amerykańskiego systemu prawa, sięgnij po Charles F. Hobson, *The Great Chief Justice: John Marshall and the Rule of Law*.

²⁷ *American Insurance Company v. Canter*, 26 U.S. 1 Pet. 511 511 (1828).

Konstytucji USA podlegało wyłącznej jurysdykcji federalnej władzy sądowniczej. Sędziów tego sądu wybierano na czteroletnią kadencję, co powodowało, że zgodnie z przepisami art. III nie mogli być uznani za sędziów federalnych. Rozwiązaniem Marshalla było stwierdzenie, że sądy terytorialne ustanowiono na mocy art. I Konstytucji. Jako takie nie mogły sprawować federalnej władzy sądowniczej, a zatem prawo, które sprawiło, że sprawy admiralicji były w ich jurysdykcji, były niezgodne z konstytucją. Dopiero w latach 80. XX wieku, wskutek powołania tzw. *bankruptcy courts* na mocy *Bankruptcy Reform Act* z 1978 r., Sąd Najwyższy podjął się sprecyzowania różnic pomiędzy sędziami sądów legislatywy a sędziami zwykłych sądów. W sprawie *Northern Pipeline Co. v. Marathon Pipe Line Co.*²⁸ zauważył, że twórcy Konstytucji opracowali system rozdziału kompetencji władzy, który wyraźnie wymagał, aby sądownictwo było niezależne od pozostałych dwóch gałęzi władzy (legislatywy i egzekutywy) poprzez mechanizm dożywotniego powoływania sędziów. Pogląd ten zweryfikowano i potwierdzono w sprawie *Stern v. Marshall*²⁹. Jednakże Sąd Najwyższy wyróżnił trzy sytuacje w których Kongres może powierzać władzę sądowniczą sądom I artykułu³⁰:

- 1) utworzenie sądu dla terytorium niebędącego stanem, w którym Kongres działa jako rząd lokalny i krajowy,
- 2) utworzenie sądów wojskowych,
- 3) utworzenie sądów legislatywy na podstawie założenia, że skoro Kongres może przekazać organowi wykonawczemu uprawnienia do podjęcia decyzji, może je powierzyć również sądom (uprawnienie to ogranicza się do rozstrzygania spraw publicznych, takich jak rozstrzyganie sporów między obywatelami a rządem).

Sąd Najwyższy stwierdził również, że Kongres ma prawo na mocy art. I tworzyć trybunały pomocnicze, jeżeli „zasadnicze atrybuty władzy sądowniczej” pozostają w sądach utworzonych zgodnie z art. III. Uprawnienie to pochodzi z dwóch źródeł. Po pierwsze, jeżeli Kongres ustanowi prawo, może ono być dochodzone w sądach legislatywy. Po drugie, Kongres może tworzyć trybunały „spoza artykułu III”, aby pomagać sądom w zakresie ich obciążenia pracą, ale tylko wtedy, gdy sądy artykułu I będą pod kontrolą sądów wymienionych w artykule III. Sądy upadłościowe, które ulokowane są w sądach dystryktowych, należą do tej kategorii trybunałów „pomocniczych”. Wszelkie sprawy rozpatrzone w sądzie legislatywy podlegają kontroli zwykłego sądu, który zachowuje wyłączną władzę do wydawania i wykonywania wyroków ostatecznych.

Sąd Najwyższy w sprawie *Commodity Futures Trading Commission (CFTC) v. Schor*³¹ stanął przed zadaniem rozważenia dobrowolnego wyłączenia jurysdykcji sądu

²⁸ 458 U.S. 50 (1982).

²⁹ 564 U.S. 462 (2011).

³⁰ *Northern Pipeline Construction Co. v. Marathon Pipe Line Co.*, 458 U.S. 50 (1982).

³¹ 478 U.S. 833 (1986).

konstytucyjnego na rzecz sądu legislatywy. Sprawa dotyczyła ustawy o giełdach towarowych, która zabraniała nieuczciwych praktyk w obrocie kontraktami terminowymi. W roku 1974 Kongres rozpoczął zmiany legislacyjne, chcąc stworzyć kompleksowe regulacje dla handlu kontraktami typu *future*³². Na mocy ustawy Kongres utworzył agencję administracyjną *Commodity Futures Trading Commission*. Miała ona uprawnienie do prowadzenia *quasi*-sądowych procesów o odszkodowania dla klientów brokerów towarowych, jeżeli ci naruszyliby przepisy *CFTC*, jeden z nich przywydywał uprawnienie agencji do rozstrzygania roszczeń wzajemnych wynikających z tej samej transakcji lub serii transakcji wskazanych w skardze. W sprawie *Commodity Futures Trading Commission v. Schor* powód pierwotnie skierował swoje roszczenia do *CFTC*, lecz gdy otrzymał niekorzystne dla siebie rozstrzygnięcie, zwrócił się do sądu federalnego, który uznał się za właściwy, by rozstrzygnąć tę sprawę. Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności zajął się kwestią interpretacji ustawy przez sąd federalny. Stwierdził, że sąd federalny dokonał błędnej interpretacji, tworząc fałszywe rozróżnienie między jurysdykcją *CFTC* w zakresie odwołań od prawa federalnego a roszczeniami wzajemnymi wynikającymi z *Commodity Exchange Act*³³ po to, aby uniknąć problemu konstytucyjnego. Sąd Najwyższy orzekł, że w ten sposób doszło do zignorowania zamiaru legislacyjnego Kongresu. W tej sprawie zaistniałe zdarzenia prawne wpisywały się w ramy jurysdykcji statutowej *CFTC*. Sąd Najwyższy uznał, że intencją Kongresu było stworzenie skuteczniejszego sposobu rozstrzygania sporów o roszczenia i roszczenia wzajemne, które wynikały z tej samej transakcji. Następnie Sąd Najwyższy zdecydował się liberalnie zinterpretować artykuł III, rozpatrując podstawowe cele rozstrzygania spraw przez niezależny sąd. Prawo do bycia wysłuchanym przez sąd artykułu III nie jest bezwzględne i podlega możliwości zrzeczenia się przez strony. W tej sprawie powód zrezygnował ze swojego prawa do rozprawy przed sądem konstytucyjnym, decydując się na rozwiązanie całego sporu przed *CFTC*. Dopiero po tym, jak *CFTC* orzekł niekorzystnie dla niego, zakwestionował jurysdykcję agencji. Dla Sądu Najwyższego działania powoda stanowiły wyraźne zrzeczenie się jego prawa do procesu cywilnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że w sprawie *Stern v. Marshall* Sąd Najwyższy stwierdził, że prawo strony do zrzeczenia się jurysdykcji sądu artykułu III nie zawsze może być dobrowolnie uchylone w ramach pozwu z *common law*.

³² *Futures* – instrument finansowy typu transakcja pochodna. Jest to umowa zawarta pomiędzy sprzedającym (kupującym) a giełdą lub izbą rozliczeniową, w której sprzedający (kupujący) zobowiązuje się sprzedać (kupić) określony instrument bazowy za ściśle określoną cenę w ściśle określonym terminie. <https://www.nbportal.pl/slownik/pozycje-slownika/futures> [dostęp 30.07.2017].

³³ 7 U.S.C. § 1.

4. Sądy specjalne

4.1. *United States Court of Appeals for the Armed Forces (USCAAF)*

Sąd Apelacyjny do spraw Sił Zbrojnych jest sądem z art. I, który sprawuje jurysdykcję odwoławczą na całym świecie wobec członków Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych pozostających w czynnej służbie oraz innych osób objętych Kodeksem sprawiedliwości w sprawach wojskowych. Sąd ten w obecnej formie funkcjonuje od 1968 r., jednakże już od 1775 r. istniały sądy zajmujące się sprawami personelu wojskowego³⁴. Sąd składa się z pięciu sędziów cywilnych wybieranych na okres 15 lat przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych za radą i zgodą Senatu Stanów Zjednoczonych³⁵. Od 1992 r. Prezes Sądu jest wybierany przez prezydenta. Organ ten jest sądem „cywilnym”, dlatego ustanowiono przepis, który pozwala byłym wojskowym zostać sędzią dopiero po upływie siedmiu lat od ustania stosunku zatrudnienia w Siłach Zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Rozpatruje on odwołania od wyroków sądów apelacyjnych: *Army Court of Criminal Appeals*, *Navy-Marine Corps Court of Criminal Appeals*, *Coast Guard Court of Criminal Appeals* oraz *Air Force Court of Criminal Appeals*. Do 1983 r. sąd ten był ostatnią instancją odwoławczą do spraw wojskowych, od tego roku odwołanie można wnieść jeszcze do Sądu Najwyższego³⁶, który również nadzoruje działalność tego sądu.

4.2. *United States Court of Federal Claims*

Sąd do Spraw Odszkodowań Federalnych rozpatruje sprawy o roszczenia pieniężne wobec rządu federalnego Stanów Zjednoczonych. Utworzony w 1982 r. jest następcą prawnym powołanego w 1885 r. *United States Court of Claims*. Składa się z 16 sędziów wybieranych na okres 15 lat z możliwością reelekcji. Tak jak w przypadku wcześniej opisanego sądu jego sędziowie są mianowani przez prezydenta za radą i zgodą senatu. Mogą oni być odwołani przez *U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit* ze względu na niekompetencję, niewłaściwe zachowanie, zaniedbanie obowiązków, angażowanie się w praktykowanie prawa wykraczające poza sprawowane stanowisko, niepełnosprawność fizyczną lub umysłową³⁷. Sąd ten jest właściwy do rozpatrywania odwołań od swoich wyroków³⁸. Przyznano mu na mocy tzw. ustawy Tuckera³⁹ jurysdykcję specjalną, wymienioną w 28 U.S.C. § 1491, na podstawie której rozpatruje on roszczenia o odszkodowania

³⁴ <http://www.armfor.uscourts.gov/newcaaf/about.htm> [dostęp 30.07.2017].

³⁵ 10 U.S.C. § 942.

³⁶ I. Kraśnicka, A. Ludwikowska, *Wprowadzenie do systemu prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 2012, s. 214.

³⁷ 28 U.S.C. § 176(a).

³⁸ I. Kraśnicka, A. Ludwikowska, *op. cit.*, s. 212.

³⁹ *The Tucker Act of 1887* (28 U.S.C. § 1346(a); 28 U.S.C. § 1491) jest ustawą federalną, w której rząd Stanów Zjednoczonych zrzekł się swojego immunitetu w odniesieniu do niektórych powództw.

pieniężne wynikające z Konstytucji Stanów Zjednoczonych, federalnych ustaw, przepisów wykonawczych bądź wyraźnych lub dorozumianych umów ze Stanami Zjednoczonymi. Właściwość rzeczowa tego sądu obejmuje m.in. sprawy zawłaszczenia mienia prywatnego na cel publiczny i powództwa kontraktorów rządowych o naruszenie warunków umowy⁴⁰. Zgodnie z postanowieniami 28 U.S.C. § 1346(a) w sprawach dotyczących roszczeń odszkodowawczych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 000 USD, jurysdykcję o charakterze konkurencyjnym w stosunku do omawianego sądu mają również sądy dystryktowe. Roszczenia przedawniają się po upływie sześciu lat od momentu powstania roszczenia. Sąd posiada też kompetencje do wydawania opinii dotyczących spraw referowanych w Kongresie, a czyni to na jego wnioski⁴¹. W przeciwieństwie do sądów dystryktowych, które posiadają jurysdykcję do rozstrzygania sporów we własnych dystryktach, Sąd do Spraw Odszkodowań Federalnych posiada jurysdykcję krajową, jeżeli sprawa dotyczy sporu, który wystąpił na terytorium kraju. W celu ułatwienia dostępu stronom do procesu sędziowie mogą procedować w miejscowych sądach⁴². Co ważne, sprawy przed tym sądem są rozpatrywane bez udziału ławy przysięgłych, a pozwaną stroną zawsze jest rząd federalny⁴³.

4.3. United States Court of Appeals for Veterans Claims⁴⁴

Utworzony przez Kongres 18 listopada 1988 r. Sąd Apelacyjny do spraw Weteranów ma wyłączną jurysdykcję krajową w zakresie zapewnienia niezależnego, federalnego, sądowego nadzoru i rewizji ostatecznych decyzji *Board of Veterans Appeals*. Przedmiotem tych decyzji jest odmowa przyznania świadczeń byłym członkom armii i ich rodzinom. Sąd składa się z siedmiu sędziów nominowanych przez prezydenta za zgodą i radą senatu na okres 15 lat. Został powołany wskutek walki organizacji zrzeszających weteranów o prawo do odwołań od decyzji komisji przyznającej świadczenia. Po wojnie w Korei oraz w Wietnamie liczba weteranów diametralnie wzrosła. Wiązało się to ze wzrostem świadczeń na ich rzecz, co negatywnie wpływało na budżet federalny. Z racji tego komisja zajmująca się przyznawaniem świadczeń weteranom bardzo niechętnie rozpatrywała pozytywnie ich wnioski. Utworzenie sądu miało zapewnić rzetelność postępowań prowadzonych w tych sprawach.

⁴⁰ I. Kraśnicka, A. Ludwikowska, *op. cit.*, s. 212.

⁴¹ 28 U.S.C. § 1492; 28 U.S.C. § 2509.

⁴² 28 U.S.C. § 2505.

⁴³ 28 U.S.C. § 1491.

⁴⁴ Do 1999 r. nazwa sądu brzmiała *U.S. Court of Veterans Appeals*.

4.4. *United States Tax Court*⁴⁵

Sąd Podatkowy⁴⁶ powołał Kongres w 1924 r. Sąd ten specjalizuje się w rozstrzyganiu sporów dotyczących federalnego podatku dochodowego, na ogół zanim *Internal Revenue Service*⁴⁷ dokona formalnej oceny podatkowej. Warto zaznaczyć, że zgodnie z amerykańskim prawem podatnicy mogą skorzystać z różnorodnych procedur w celu rozstrzygnięcia sporów podatkowych. Strony, które kwestionują nakładanie podatków, mogą wnieść skargę do dowolnego sądu dystryktowego lub do Sądu do spraw Roszczeń Federalnych, jednakże wymaga się wówczas wpłacenia wysokości kwestionowanego podatku. W takim przypadku pozew dotyczy odzyskania spornej kwoty wpłaconej na rzecz państwa. Tymczasem postępowanie przed Sądem Podatkowym jest jedyną dostępną drogą dochodzenia swoich praw, która nie wymaga od podatnika uprzedniego zapłacenia spornego podatku.

Sąd Podatkowy składa się z 19 sędziów wybieranych przez prezydenta na okres 15 lat⁴⁸.

4.5. *Bankruptcy courts*⁴⁹

Sądy upadłościowe zostały utworzone na podstawie *Bankruptcy Reform Act of 1978*. Ze względu na przytoczoną wyżej problematykę tych sądów i ich sprzeczny z konstytucją charakter, sądy te wcielono do sądów dystryktowych, stając się ich wyspecjalizowanymi wydziałami. Pomimo zmiany sędziowie ci dalej powoływani są na 14-letnią kadencję przez sąd apelacyjny właściwy dla okręgu, w którym znajduje się dany dystrykt⁵⁰. Wyroki wydziałów upadłościowych podlegają kontroli federalnych sądów dystryktowych.

5. Podsumowanie

W dzisiejszych czasach odrębność sądów legislatywy w stosunku do sądów konstytucyjnych uległa znacznemu zatarciu. Obecnie pozycja, gwarancje i uprawnienia sędziów

⁴⁵ Nazwa sądu na przestrzeni lat zmieniała się dwukrotnie. W latach 1924–1942 brzmiała *U.S. Board of Tax Appeals*, a w latach 1942–1969 *Tax Court of the United States*.

⁴⁶ Jeżeli chcesz dowiedzieć się więcej na temat funkcjonowania oraz historycznego procesu kształtowania się tego sądu, zob. H. Dubroff, B.J. Hellwig, *The United States Tax Court. An Historical Analysis*, https://www.ustaxcourt.gov/book/Dubroff_Hellwig.pdf [dostęp 30.07.2017].

⁴⁷ 26 U.S.C. § 7441.

⁴⁸ A. Ludwikowska, R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 26.

⁴⁹ Jeżeli chcesz zdobyć więcej informacji na temat *bankruptcy courts* oraz związanych z nimi zagadnień, zob. R. Spencer Clift III, D.S. Kennedy, *An Historical Analysis of Insolvency Laws and their Impact on the Role, Power, and Jurisdiction of Today's United States Bankruptcy Court and its Judicial Officers*, „Journal of Bankruptcy Law and Practice” 2000.

⁵⁰ A. Ludwikowska, R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 27.

obu rodzajów sądów zostały zrównane, jedyną różnicą pozostaje określona w latach kadencja w niektórych sądach legislatywy. Jednakże należy podkreślić wysoki poziom wyspecjalizowania sądów legislatywy, który wynika z ograniczenia ich właściwości rzeczowej; niewątpliwie służy to wysokiej efektywności orzekania wspomnianych sądów. W dzisiejszych czasach można zauważyć tendencję do przekształcania sądów legislatywy w sądy konstytucyjne, co związane jest z równaniem ich pozycji. Niewątpliwie Kongres dalej będzie tworzył sądy wyspecjalizowane ze względu na dynamiczny wzrost stosunków prawnych między rządem federalnym i obywatelami, a także aby sprostać nowym wyzwaniom prawnym, które niesie ze sobą rozwój gospodarczy i technologiczny.

Streszczenie

Niniejszy artykuł porusza zagadnienia związane z historycznym podziałem sądów federalnych w Stanach Zjednoczonych na sądy konstytucyjne i sądy legislatywy. Autor w swojej pracy stara się przedstawić proces tworzenia sądów legislatywy oraz ich zrównania z sądami konstytucyjnymi. W artykule przedstawiono stosunek Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych do pozycji sądów legislatywy i ich sędziów.

Słowa kluczowe

sądy specjalne, system sądowniczy Stanów Zjednoczonych, sądy artykułu III, sądy federalne

Abstract

The article deals with issues related to the historical division of federal courts in the United States into constitutional courts and courts of the legislature. In his work, the author tries to present the process of creating judgments of laws and they are equating with constitutional courts. The article presents the attitude of the US Supreme Court to the position of the legislative courts and their judges.

Keywords

special courts, USA judicial system, Article III courts, federal courts

Instytucja sędziów pokoju na przykładzie USA

1. Wstęp

Instytucja sędziego pokoju (ang. *justice of the peace*) występuje obecnie w kilkunastu państwach świata, np. w Stanach Zjednoczonych, Belgii, Nowej Zelandii, Kanadzie i Anglii. W zależności od kraju pełnią oni różnorakie funkcje, związane jednak przede wszystkim ze sprawami mniejszej wagi, funkcjonując na samym dole hierarchii sądownictwa. Przykładowo w Teksasie do kompetencji sędziów pokoju należy prowadzenie ceremonii ślubnych¹ lub rozpatrywanie spraw o występki (ang. *misdemeanor*) zagrożone karą grzywny². Teksas nie jest przy tym jedynym amerykańskim stanem, w którym istnieje instytucja sędziów pokoju, gdyż funkcjonują oni także w Arizonie, Minnesocie czy New Hampshire. Na samym początku należy zaznaczyć, że instytucja sędziów pokoju nie jest obowiązkowym elementem systemu sądowniczego, a w wielu stanach nie funkcjonuje ona w ogóle. Zakres spraw rozpoznawanych przez sędziów pokoju w poszczególnych stanach różni się od siebie, choć można wskazać tu wiele podobieństw. Jest to niewątpliwie instytucja lokalna, która w wielu miejscach już zanikła. Zasadniczo występuje ona obecnie wyłącznie poza terenami miejskimi. Wspomniane różnice dotyczą również między innymi wymagań do objęcia stanowiska sędziego pokoju, takich jak wymagane kwalifikacje czy cechy osobiste kandydata. Odmienności mogą występować nie tylko na szczeblu stanowym, ale także pośród poszczególnych hrabstw danego stanu.

Celem niniejszej pracy jest analiza funkcjonowania instytucji sędziów pokoju w obecnym systemie prawnym Stanów Zjednoczonych Ameryki na przykładzie rozwiązań występujących w poszczególnych stanach. W ramach pracy nastąpi odniesienie do historii tej instytucji, a także próba oceny jej skuteczności, która była kwestionowana już ponad 80 lat temu³.

¹ Texas Family Code, Section 2.202.

² Konstytucja Stanu Teksas, Article 5, Section 19.

³ Ch.H. Smith, *The Justice of The Peace System in the United States*, s. 19–23, <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3925&context=californialawreview> [dostęp 30.07.2017].

2. Rys historyczny

Aby móc lepiej poznać i zrozumieć ideę instytucji sędziów pokoju, należy odwołać się do jej historii i roli w czasach przeszłych. Pierwszy raz nazwy tej użyto w Anglii w wydanym przez Edwarda III akcie *Justices of the Peace Act* z 1361 r. Niemniej jednak w tamtym czasie funkcjonariusze ci pełnili inne zadania niż obecnie. Według przywołanego aktu na każde hrabstwo wyznaczany był przedstawiciel monarchy, który miał za zadanie strzec porządku. Jego zadania sprowadzały się do zapobiegania nieprawemu działaniu przeciwko innym osobom lub państwu, ze wskazaniem na moralizowanie i niedopuszczanie do ponownego wystąpienia takiego stanu rzeczy⁴. Akt ten wskazywał wprost na powinności sędziego, mówiąc m.in. o ściganiu, aresztowaniu, a w końcu wymierzeniu sprawiedliwej sankcji dla osób „niedobrej sławy” (ang. *not of good fame*), adekwatnej do popełnionego czynu.

Początków instytucji sędziów pokoju należy jednakże poszukiwać znacznie wcześniej. W 1195 r. w czasie panowania Ryszarda I Lwie Serce Hubert Walker, arcybiskup oraz prawnik, powołał rycerzy zwanych *keepers of the peace*. Ich głównym zadaniem było stanie na straży porządku w niespokojnych rejonach oraz sprawowanie pieczy nad przestrzeganiem prawa królewskiego⁵. Z czasem przekształcili się oni w *conservators of the peace*, których kompetencje stopniowo rozszerzano. Należy jednak zaznaczyć, że proces ten nie był jednolity dla całego kraju, a lokalne zmiany zachodziły niezależnie od siebie. W ogólnym założeniu mieli oni stanowić organ podległy administracji centralnej, który byłby niezależny od korupcji i wpływów na poziomie lokalnym, przez co bardziej sprawiedliwy w swoich działaniach. Początkowo rycerze byli zobowiązani jedynie do doprowadzenia podejrzanych lub winnych do szeryfa, będąc też częściowo od nich zależnymi. Dopiero z czasem zaczęli działać ramię w ramię aż do przeobrażenia w niezależną instytucję w 1361 r.⁶ Sugerowano nawet, w czasie późniejszego panowania Edwarda III, aby każdy szeryf wybrał „dobrego człowieka”, który miał mu pomagać w sprawowaniu obowiązków. Byli oni bezpośrednio odpowiedzialni nie tylko za porządek, ale też za stopień bezpieczeństwa na traktach⁷. Genezy rozwoju tej instytucji można doszukiwać się w niespokojnej sytuacji w kraju spowodowanej wojną stuletnią

⁴ Ch.A. Beard, *The Office of Justice of the Peace in England in Its Origin and Development*, Nowy Jork 1967, s. 38-40.

⁵ Zob. *ibidem*, s. 11-16 oraz L.M. Boyer, *The Justice of the Peace in England and America from 1506 to 1776. A Bibliographic History*, „The Quarterly Journal of the Library of Congress” 1977, Vol. 34, No. 4, s. 315-326.

⁶ G. Candace, *Sixteenth-Century Justices of the Peace: Tudor Despotism on the County Level*, <http://www.loyno.edu/~history/journal/1990-1/gregory.htm> [dostęp 30.07.2017].

⁷ Ch.A. Beard, *op. cit.*, s. 15-25.

z Francją, która odbijała się na sytuacji wewnętrznej państwa. Żołnierze, maruderzy oraz rabusie wykorzystywali fakt słabości organów państwa, przez co rósł poziom bezprawia⁸.

Pewne zmiany instytucja sędziów pokoju przeszła w czasie panowania dynastii Tudorów w XVI w., gdy znalazła się w centrum zainteresowania rosnącej w siłę warstwy *gentry*, która chciała wykorzystać instytucję sędziów do rozszerzenia swojej władzy⁹. W tym czasie zwiększył się zakres kompetencji sędziów pokoju w sprawach kryminalnych oraz ekonomicznych. Wzrosła także ich liczba do nawet kilkudziesięciu w hrabstwie. Powoływanie sędziów pokoju spośród osób z góry wybranych przez lokalną elitę, pomimo stale rosnącej ich liczby, powodowało stopniową utratę zaufania do tej instytucji wśród niższych warstw (wszak najczęściej zostawali nimi właśnie przedstawiciele *gentry*). Osoby te rzadko posiadały wykształcenie prawnicze, w związku z czym zaczęły ukazywać się *quasi*-poradniki, będące swoistymi instrukcjami postępowania. W XVI w. pojawiło się ponad pięćdziesiąt edycji czterech różnych pozycji, z czego pierwszą z nich była *The Boke of Justices of Peas* z 1506 r.¹⁰ Niestety, żadna z nich, wraz z kolejnymi wydaniem, nie była nowelizowana, co powodowało, iż bardzo szybko stawały się anachroniczne¹¹. Dopiero wydane w 1581 r. dzieło Wiliama Lamberta, sędziego pokoju Kentu, pt. *Eirenarcha* poprawiło ten stan rzeczy. Jego rewizja z 1590 r. stała się podwaliną do reformy, która wprowadziła m.in. wynagrodzenie dla pełniących urząd sędziego pokoju. Dotychczas był to bowiem urząd bezpłatny, co miało bezpośredni wpływ na skuteczność działań *justices of the peace* z uwagi na możliwość przekupstwa oraz niski stopień zaangażowania w wykonywanie obowiązków.

Z początkiem wieku siedemnastego sędziowie pokoju stali się najważniejszymi osobami w hrabstwie. Wszyscy sędziowie z danego hrabstwa zasiadali w *General Sessions of the Peace* (z ang. Generalne Sesje Pokoju), odbywających się cztery razy do roku. Na posiedzeniach decydowano o większości spraw administracyjnych w hrabstwie, przez co zyskali oni wpływ nie tylko na sprawy wynikające wprost z ich obowiązków. Natomiast w zakresie ich zadań mieściło się wówczas m.in. karanie chłostą zbiegłej służby, odsyłanie do ostatniego stałego miejsca pobytu włóczęgów oraz kontrola nad budową mostów i dróg publicznych¹². Rozwijała się również literatura poświęcona przedmiotowi. Publikowano kolejne pozycje, takie jak anonimowa *The Complete Justice, A Sure Guide for his Majesties Justice of Peace* Williama Shepparda czy też *The Countrey Justice* Michaela Daltona¹³.

⁸ L.M. Boyer, *op. cit.*, s. 315–326.

⁹ G. Candace, *op. cit.*

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ L.M. Boyer, *op. cit.*, s. 315–326.

¹² Ch.A. Beard, *op. cit.*, s. 78–84.

¹³ L.M. Boyer, *op. cit.*, s. 315–326.

Pozostawiając rozważania na temat genezy instytucji sędziów pokoju w Anglii, należałoby przejść do historii *justices of the peace* na Nowym Kontynencie. W 1634 r. w hrabstwach zaczęli funkcjonować komisarze, którzy pełnili niemalże takie same funkcje jak sędziowie pokoju w swoim kraju macierzystym, a właściwą im nazwę otrzymali w 1661 r. Do końca XVII w. stali się właściwi we wszystkich sprawach karnych, oprócz tych zagrożonych karą śmierci¹⁴. Dla przykładu można wskazać Massachusetts, gdzie byli odpowiedzialni także za utrzymanie mostów czy karanie heretyków. W Wirginii zajmowali się natomiast utrzymaniem dróg publicznych, mostów, a także wsparciem dla biednych dzieci¹⁵. Można tu zauważyć pewną analogię do zadań sędziów pokoju sprzed przeszło 350 lat. Pod koniec XVII w. sędziowie pokoju otrzymali również uprawnienia do ustanawiania lokalnych podatków i osiedlania nowych osadników¹⁶. W przeciwieństwie jednak do swoich odpowiedników z Anglii kolonialnym sędziom często brakowało odpowiedniej pomocy w postaci literatury poświęconej wykonywaniu obowiązków sędziego. Popularne stało się więc korzystanie z istniejącego już dorobku zza oceanu. Dzieła te były sprowadzane, a następnie rozprowadzane w poszczególnych stanach, zwłaszcza że już od drugiej połowy XVII w. w części stanów wydano zarządzenia, aby każdy sędzia pokoju był zaopatrzony w odpowiednie instruktaże – np. w Maryland takimi pozycjami były *Collection of the Statues* oraz *The Countrey Justice*¹⁷.

Na „prawdziwie amerykańską” pozycję trzeba było czekać do 1736 r., gdy George Webb, sędzia pokoju w jednym z hrabstw Virginii, wydał *The Office and Authority of a Justice of Peace*¹⁸. W tym czasie widoczne stały się już różnice pomiędzy poszczególnymi stanami w zakresie obowiązków i praw sędziów. Należy też wskazać, że trzy największe instruktaże dla sędziów pokoju wydano w południowych stanach, gdzie w XVIII w. rosła liczba zadań, jakie im przydzielano, w odróżnieniu od ich odpowiedników z północy, którym bliżej było pod względem zakresu kognicji do systemu angielskiego¹⁹. W XIX w. nastąpił powolny spadek znaczenia sędziów pokoju, a trend ten

¹⁴ S.M. Ames, *County Court Records of Accomack-Northampton, Virginia 1632-1640*, Washington 1954, s. 20-41.

¹⁵ J.H. Smith, *Colonial Justice in Western Massachusetts (1639-1702). The Pynchon Court Record, An Original Judges' Diary of the Administration of Justice in the Springfield Courts in the Massachusetts Bay Colony*, Cambridge 1961, s. 69.

¹⁶ W.H. Loyd, *The Early Courts of Pennsylvania*, Boston 1910, s. 47.

¹⁷ J.H. Smith, P.A. Crowl, *Court Records of Prince Georges County, Maryland 1696-1699*, Washington 1964, s. 27.

¹⁸ Właśc. G. Webb, *The Office and Authority of a Justice of Peace. And Also the Duty of Sheriffs, Coroners, Church-wardens, Surveiors of Highways, Constables, and Officers of Militia. Together with Precedents of Warrants, Judgments, Executions, and Other Legal Process, Issuable by Magistrates Within Their Respective Jurisdictions, in Cases Civil Or Criminal. And the Method of Judicial Proceedings, Before Justices of Peace, in Matters Within Their Cognisance Out of Sessions. Collected from the Common and Statute Laws of England, and Acts of Assembly, Now in Force; And Adapted to the Constitution and Practice of Virginia*, Williamsburg 1773.

¹⁹ L.M. Boyer, *op. cit.*, s. 315-326.

zapoczątkowano na terenach miejskich. Odtąd sędziowie pokoju stopniowo tracili swoje szerokie uprawnienia w każdym zakresie na rzecz pomniejszych spraw cywilnych, karnych lub porządkowych.

3. Współczesny model funkcjonowania sędziów pokoju

Obecnie występuje wyraźna tendencja do ograniczania zakresu właściwości sędziów pokoju i jednoczesnego przekazywania im do rozpoznawania spraw mniejszej wagi, co ma na celu odciążenie pozostałych instytucji sądowych. Jak już wspomniano, regulacja instytucji sędziów pokoju odbywa się na szczeblu stanowym, przez to występują znaczne różnice w jej funkcjonowaniu²⁰. Należy wskazać, że istnieją stany, w których formalnie taka instytucja istnieje, jednakże w praktyce sędziowie pokoju nie występują – np. Alabama²¹ (spadek znaczenia nastąpił ze względu na wąski zakres jurysdykcji pokrywający się jednocześnie z właściwością innych organów).

Sędziowie pokoju wybierani są na różnej długości kadencji. Ich jurysdykcja w sprawach cywilnych jest najczęściej ograniczana wartością przedmiotu sporu. W sprawach karnych uprawnienia sędziów pokoju, w stosunku do dawnych regulacji, są niewielkie i dotyczą najczęściej wystawiania nakazów zatrzymania, rozstrzygania spraw o wykroczenia drogowe lub ogólnie pojęte naruszenia spokoju. Nie jest to jednak regułą i sędziowie pokoju mogą być zupełnie wyłączeni z uczestnictwa w rozpoznawaniu spraw cywilnych oraz karnych. Sędziowie pokoju posiadają natomiast stosunkowo szerokie kompetencje, które można by określić zbiorczym mianem „notarialnych”.

W każdym stanie, w którym instytucja ta realnie funkcjonuje, działają również organizacje zrzeszające sędziów pokoju, mające na celu ochronę ich interesów, prowadzenie działalności edukacyjnej oraz ułatwienie obywatelom kontaktu z sędziami.

W dalszej części niniejszej pracy zostanie dokładniej scharakteryzowana instytucja sędziów pokoju w stanach: Arizona, Teksas, New Hampshire i Massachusetts.

3.1. Arizona

Podstawa prawna funkcjonowania *justices of the peace* wynika wprost z konstytucji stanu, która w ogólny sposób określa zakres ich jurysdykcji, powierzając szczegółową regulację aktom prawnym niższego rzędu²². Konstytucja pozostawia także do regulacji ustawowej określenie liczby sędziów przypadających na każdy okręg (ang. *precinct*),

²⁰ Justice of the Peace definition, <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/justice+of+the+peace> [dostęp 30.07.2017].

²¹ Konstytucja Stanu Alabama, Section 168.

²² Konstytucja Stanu Arizona, Article 6, Section 32.

długość ich kadencji oraz uprawnienia i obowiązki²³. Sędziowie pokoju wybierani są w Arizonie w wyborach powszechnych na czteroletnie kadencje²⁴. Aby zostać sędzią, należy spełnić określone prawem wymagania, takie jak: posiadanie statusu zarejestrowanego wyborcy (ang. *registered voter*) w Arizonie, zamieszkiwanie na terenie danego okręgu czy opanowanie umiejętności czytania i pisania w języku angielskim²⁵. Do obowiązków sędziów należy natomiast:

- I. orzekanie w sprawach cywilnych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 000 \$²⁶, dotyczących niedotrzymania warunków umowy, skarg konsumenckich lub kwestii eksmisji²⁷; w hrabstwach zamieszkanym przez więcej niż 2 mln mieszkańców sędziowie pokoju orzekają również w *small claims cases*²⁸, czyli w sprawach o drobne roszczenia, które odbywają się bez udziału pełnomocników i w których nie przysługują środki zaskarżenia – tutaj kwotą graniczną jest 3500 \$²⁹,
- II. orzekanie w sprawach karnych, przy czym są to sprawy o występki³⁰, takie jak spożywanie alkoholu przez nieletnich, naruszenie sądowych zakazów nękania, wystawianie fałszywych czeków, napaść czy też prowadzenie pojazdu pod wpływem środków odurzających³¹,
- III. rozpatrywanie zarówno cywilnych, jak i karnych spraw dotyczących wszelakich rodzajów naruszeń drogowych³².

Przypomnieć należy, że w Arizonie nie wymaga się od sędziów pokoju znajomości prawa.

3.2. Teksas

Funkcjonowanie instytucji sędziów pokoju wynika ze stanowej konstytucji, która określa nie tylko zakres ich jurysdykcji oraz długość kadencji, lecz także szczegółowe zasady ustalania liczby sędziów dla poszczególnych hrabstw. Oryginalnym rozwiązaniem przewidzianym przez teksańskie prawodawstwo jest obowiązek ukończenia 80-godzinnego specjalnego szkolenia w pierwszym roku sprawowania urzędu sędziego oraz

²³ *Ibidem*.

²⁴ Arizona Revised Statutes, Section 22-111.

²⁵ Justice Courts, <https://www.azcourts.gov/AZ-Courts/Justice-Courts> [dostęp 30.07.2017].

²⁶ Arizona Revised Statutes, Section 22-201.

²⁷ <https://www.azcourts.gov/AZ-Courts/Justice-Courts> [dostęp 30.07.2017].

²⁸ Arizona Revised Statutes, Section 22-201.

²⁹ Arizona Revised Statutes, Section 22-503, Arizona Revised Statutes, Section 22-512 oraz Arizona Revised Statutes, Section 22-519.

³⁰ Arizona Revised Statutes, Section 22-301.

³¹ <https://www.azcourts.gov/AZ-Courts/Justice-Courts> [dostęp 30.07.2017].

³² *Ibidem*.

20-godzinnych kursów uzupełniających w każdym kolejnym roku czteroletniej kadencji³³. W tym celu powołano nawet Tekszańskie Centrum Treningowe Sędziów Pokoju (ang. *Texas Justice Court Training Center*)³⁴. Tak jak w Arizonie, sędziowie wybierani są tu w drodze wyborów powszechnych³⁵. W zakresie kompetencji sędziów pokoju mieszczą się:

- I. sprawy karne dotyczące wykroczeń karalnych tylko grzywną³⁶ (przez teksański kodeks karny takie wykroczenia są określone jako Klasa C (ang. *Class C*); w kategorii tej mieszczą się przestępstwa drogowe lub spożywanie alkoholu w miejscu publicznym; jednakże, jeśli oskarżenie o wykroczenie drogowe zostanie wytoczone przez miasto, to właściwy do rozpoznania sprawy będzie sąd miejski, natomiast gdy oskarżenie zostanie wytoczone przez stan albo hrabstwo, to rozpoznanie sprawy będzie należało do sędziego pokoju,
- II. wyłączna jurysdykcja (ang. *exclusive jurisdiction*) w sprawach cywilnych, w których wartość przedmiotu sporu wynosi 200 \$ lub mniej³⁷,
- III. „oraz jurysdykcja nad innymi sprawami przewidzianymi przez prawo”³⁸, co oznacza m.in. sprawy cywilne, w których wartość sporu wynosi do 10 000 \$³⁹,
- IV. prowadzenie ceremonii ślubnych⁴⁰.

Należy w tym miejscu wskazać na różnicę w liczbie sędziów pokoju w poszczególnych hrabstwach, która jest wprost uzależniona od populacji danego hrabstwa. Dla przykładu: dla hrabstwa zamieszkiwanego przez mniej niż 18 tys. mieszkańców tworzony jest jeden okręg (ang. *precinct*), w którym urzęduje jeden sędzia pokoju; w razie potrzeby liczbę okręgów w hrabstwie można zwiększyć do 4⁴¹. W hrabstwie, które liczy ponad 50 tys. mieszkańców, liczba okręgów wynosi minimalnie 4, a maksymalnie 8⁴². Natomiast w okręgach hrabstwa o populacji większej niż 150 tys. może być wybierany więcej niż jeden sędzia pokoju⁴³. Interesujące jest przy tym, że te stosunkowo szczegółowe zasady, odnoszące się do liczby sędziów dla poszczególnych okręgów, wynikają bezpośrednio z samej konstytucji stanowej.

³³ Texas Government Code, Section 27.005.

³⁴ <http://www.tjctc.org> [dostęp 30.07.2017].

³⁵ Texas Election Code, Section 52.092.

³⁶ Konstytucja Stanu Teksas, Article 5, Section 19.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Texas Government Code, Section 27.031.

⁴⁰ Texas Family Code, Section 2.202.

⁴¹ Konstytucja Stanu Teksas, Article 5, Section 18.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

3.3. New Hampshire

Już postanowienia Konstytucji stanu z 1784 r. zawierają częściową regulację instytucji *justices of the peace*, dotyczącą m.in. pięcioletniej kadencji sędziów⁴⁴. Również wtedy wprowadzono możliwość usunięcia sędziego ze stanowiska z uzasadnionej przyczyny, przy czym poprawką z 1966 r. doprecyzowano przepis w zakresie procedury pozbawienia urzędu⁴⁵. Sędziowie pokoju wybierani są przez gubernatora przy pomocy (ang. *with the advice and consent*) rady wykonawczej⁴⁶. Aby zostać sędzią, należy od co najmniej 3 lat być zarejestrowanym wyborcą w stanie New Hampshire, a ponadto złożyć pisemne oświadczenie o dotychczasowej karalności (nie dotyczy wykroczeń drogowych)⁴⁷. Zakres kompetencji sędziów obejmuje:

- I. prowadzenie ceremonii ślubnych⁴⁸,
- II. przyjmowanie zeznań pod przysięgą (ang. *depositions*)⁴⁹,
- III. przyjmowanie szeroko pojętej przysięgi (ang. *administer the oath*)⁵⁰,
- IV. przyjmowanie poświadczeń określonych dokumentów i czynności (ang. *taking an acknowledgment*)⁵¹,
- V. wystawianie nakazów aresztowania⁵²,
- VI. wystawianie nakazów przeszukania⁵³.

Co ciekawe, konstytucja zawiera delegację przewidującą, że parlament stanowy może powierzyć sędziom pokoju rozpoznawanie spraw cywilnych o odszkodowania, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza kwoty 100 \$⁵⁴.

3.4. Massachusetts

W stanie Massachusetts instytucja sędziów pokoju jest rozwiązaniem powszechnie funkcjonującym w praktyce, a przepisy regulujące zakres ich działalności zawarto w konstytucji oraz ustawodawstwie stanowym. *Justices of the peace* są powoływani przez gubernatora przy udziale (ang. *with the advice and consent*) rady wykonawczej⁵⁵.

⁴⁴ Konstytucja Stanu New Hampshire, Article 75.

⁴⁵ Konstytucja Stanu New Hampshire, Article 73.

⁴⁶ New Hampshire Revised Statutes, Section 455-A:1.

⁴⁷ New Hampshire Revised Statutes, Section 455-A:2.

⁴⁸ New Hampshire Revised Statutes, Section 455-A:3.

⁴⁹ New Hampshire Revised Statutes, Section 517:2.

⁵⁰ New Hampshire Revised Statutes, Section 455-A:3; New Hampshire Revised Statutes, Section 21:25 oraz New Hampshire Revised Statutes, Section 42:2.

⁵¹ New Hampshire Revised Statutes, Section 455-A:3 oraz New Hampshire Revised Statutes, Section 455-B:2.

⁵² New Hampshire Revised Statutes, Section 592-A:5 oraz New Hampshire Revised Statutes, Section 592-A:8.

⁵³ New Hampshire Revised Statutes, Section 595-A:1.

⁵⁴ Konstytucja Stanu New Hampshire, Article 77.

⁵⁵ Konstytucja Stanu Massachusetts, Chapter II, Section I, Article IX.

Warto zauważyć, że sędziowie pokoju mogą być odwołani przez tę samą instytucję, która ich powołała, czyli gubernatora stanu działającego w porozumieniu z radą⁵⁶. Kadencja sędziów trwa siedem lat⁵⁷, a do ich obowiązków należy:

- I. prowadzenie ceremonii ślubnych⁵⁸, dopełnianie formalności związanych z zawarciem małżeństwa⁵⁹,
- II. przyjmowanie poświadczeń określonych dokumentów i czynności (ang. *take acknowledgment of a deed*)⁶⁰,
- III. przyjmowanie szeroko pojętej przysięgi (ang. *administer oaths or affirmations*)⁶¹,
- IV. przyjmowanie zeznań pod przysięgą⁶²,
- V. zwoływanie zebrań (posiedzeń) określonych grup (organów wewnętrznych), np. korporacji⁶³, organizacji religijnych (ang. *religious societies*)⁶⁴.

Na marginesie warto wspomnieć, że w Massachusetts istnieje możliwość ubiegania się przez każdą osobę o udzielenie specjalnego zezwolenia do poprowadzenia konkretnej uroczystości ślubnej w danym dniu i miejscu (ang. *one-day marriage designation*)⁶⁵.

4. Zalety i wady instytucji sędziów pokoju

Z funkcjonowaniem w praktyce instytucji sędziów pokoju wiążą się pewne wątpliwości. Jest to instytucja występująca na lokalnym szczeblu, mająca pomagać obywatelowi i stanowić próbę zbliżenia administracji państwowej do interesanta w celu usprawnienia jego codziennego życia. Ponadto, o czym nie można zapominać, zapewnia ona też przede wszystkim odciążenie sądów. Jednakże z lokalnego charakteru tej instytucji wynikają również jej pewne wady. Główną z nich jest potencjalna możliwość zajmowania tego urzędu przez osoby nieodpowiednie do pełnienia takiej roli, to znaczy nieposiadające stosownych predyspozycji osobistych oraz bez odpowiedniego przygotowania z zakresu wiedzy prawniczej potrzebnej do zajmowania stanowiska. W Teksasie wprowadzono w tym celu specjalne szkolenia, z drugiej strony w Arizonie brak jest właściwie

⁵⁶ Poprawki do Konstytucji Stanu Massachusetts, Article XXXVII.

⁵⁷ Konstytucja Stanu Massachusetts, Chapter III, Article III.

⁵⁸ General Laws of the Massachusetts, Chapter 207, Section 38.

⁵⁹ General Laws of the Massachusetts, Chapter 207, Section 40.

⁶⁰ General Laws of the Massachusetts, Chapter 222, Section 1A.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² General Laws of the Massachusetts, Chapter 233, Section 26 oraz General Laws of the Massachusetts, Chapter 233, Section 42.

⁶³ General Laws of the Massachusetts, Chapter 155, Section 15.

⁶⁴ General Laws of the Massachusetts, Chapter 67, Section 29.

⁶⁵ General Laws of the Massachusetts, Chapter 207, Section 39.

jakichkolwiek wymagań co do przygotowania merytorycznego, co może mieć negatywny wpływ na jakość sprawowania urzędu⁶⁶.

Kolejną kwestią wartą odnotowania jest forma wybierania sędziów pokoju, którzy co do zasady nie są powoływani przez organ apolityczny, oceniający ich merytoryczne przygotowanie. W części stanów urzędy sędziów, w tym sędziów pokoju, obsadzone są nawet w drodze wyborów o charakterze partyjnym (ang. *partisan election*). Zauważyć wreszcie trzeba, że problematyczne może być zachowanie bezstronności przez sędziego w sytuacji, gdy zna strony sporu lub ma z nimi styczność na polu gospodarczym. Wystąpienie takiej sytuacji jest wysoce prawdopodobne, gdyż sędzia pokoju funkcjonuje na szczeblu hrabstwa bądź mniejszej jednostki podziału terytorialnego, w określonej społeczności lokalnej, przez co ferowane przez niego wyroki mogą być w efekcie kwestionowane. Niemniej sędziów pokoju, z racji małej wagi rozstrzyganych przez nich spraw, nie dotyczy instytucja wyłączenia ze względu na znajomość stron (w przeciwnym wypadku funkcjonowanie sędziów chociażby w małej, wiejskiej społeczności byłoby mocno utrudnione). Potencjalna znajomość sędziego i stron sporu może wpływać także na występowanie zjawiska korupcji, które dotykało sędziów pokoju w przeszłości⁶⁷, a i dzisiaj istnieje takie ryzyko⁶⁸. Między innymi dlatego z biegiem czasu ograniczono zakres kompetencji sędziów pokoju do pomniejszych spraw, aby zminimalizować ewentualne skutki niesprawiedliwego traktowania. Mniejszy zakres jurysdykcji może mieć również wpływ na pobudki kierujące osobami kandydującymi na to stanowisko.

5. Odniesienia do polskiego wymiaru sprawiedliwości

Na ziemiach polskich istniała w przeszłości instytucja sędziów pokoju, powołana do życia postanowieniami Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r.⁶⁹ Szczegółową organizację sądów pokoju uregulował zaś dekret króla Fryderyka Augusta z dnia 26 lipca 1810 r. Sędzia pokoju wybierany był co dwa lata. W postępowaniu cywilnym rozstrzygał sprawy pojednawcze lub gdy wartość sporu wynosiła od 30 do 160 zł, a w sprawach karnych do wysokości grzywny 30 zł lub trzech tygodni aresztu. Do jego kompetencji należały ponadto sprawy o pobicia i obelgi. Instytucja ta przetrwała w niezmiennym kształcie do 1876 r. W II Rzeczypospolitej sędziowie pokoju byli wybierani na pięcioletnie kadencje. Kandydaci musieli spełnić wiele wymagań, m.in. mieć ukończone 30 lat, umieć czytać i pisać w języku polskim, mieć przynajmniej wykształcenie średnie,

⁶⁶ Ch.H. Smith, *op. cit.*, s. 3–10.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 5.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 3–10.

⁶⁹ Konstytucja Księstwa Warszawskiego, Tytuł IX, Artykuł 73.

posiadać pełnię praw obywatelskich i nieskazitelną opinię oraz zamieszkiwać w danym okręgu. Do ich kognicji należały sprawy mniejszej wagi, w których rozpoznawaniu wyřeczali sądy grodzkie⁷⁰.

W 2016 r. pojawił się pomysł restauracji instytucji sędziów pokoju w Polsce w celu odciążenia sądów rejonowych od rozpoznawania spraw mniejszej wagi. Jednak w przypadku realiów III Rzeczypospolitej takie rozwiązanie byłoby ryzykowne ze względu na między innymi: słabość lokalnych społeczności, częsty brak autorytetów oraz silne podziały polityczne, co łącznie powodowałoby brak szacunku i respektu dla sędziego pokoju, którego skuteczne funkcjonowanie bez tych przymiotów nie jest możliwe. Ponadto powstaje problematyczne zagadnienie, czy możliwe byłoby wprowadzenie tej instytucji bez uprzedniej zmiany konstytucji, co w obecnej sytuacji wydaje się mało prawdopodobne. Artykuł 175 Konstytucji RP⁷¹ wszak enumeratywnie wymienia rodzaje sądów, które sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Podsumowanie

Funkcjonująca w USA instytucja sędziów pokoju stanowi bez wątpienia interesujący przykład rozwiązania kwestii spraw sądowych mniejszej wagi, poprzez zaangażowanie w ich rozpoznawanie osób nieposiadających wykwalifikowanej wiedzy prawniczej. Warto tutaj wskazać na najważniejsze podobieństwa i różnice pomiędzy poszczególnymi stanami, a mianowicie: podstawa prawna dla funkcjonowania *justices of the peace* wynika z odpowiednich przepisów konstytucji stanowych; zagadnienia odnośnie do długości kadencji, metody powoływania sędziów, liczby sędziów przypadających na dany obszar czy sposobu odwołania mogą być regulowane zarówno przez konstytucje, jak i ustawodawstwa stanowe; występują znaczące różnice w kwestii obsadzania urzędów sędziów pokoju (np. w Arizonie w drodze wyborów powszechnych; w Massachusetts powoływanie przez gubernatora); przed kandydatami stawiane są zróżnicowane wymagania (np. w stanie Arizona od kandydata do urzędu nie wymaga się wykształcenia prawniczego, natomiast w Teksasie wymagana jest znajomość prawa, co realizuje się poprzez system specjalnych szkoleń przez cały okres kadencji sędziego); w każdym ze stanów sędziowie pokoju posiadają odmienne kompetencje (między niektórymi stanami można jednak dostrzec wyraźne podobieństwa przejawiające się przede wszystkim

⁷⁰ Art. 189–208 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 1932 r. Nr 102, poz. 863 z późn. zm.).

⁷¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

w przekazaniu do właściwości sędziów pokoju pomniejszych spraw karnych i cywilnych czy czynności o charakterze notarialnym).

Z pewnością instytucję sędziów pokoju uznać trzeba za jedną z form odciążenia sądów powszechnych. Jednak moim zdaniem główną zaletą tej instytucji jest możliwości zbliżenia sformalizowanej oraz skomplikowanej struktury sędowniczej do obywatela, który często oczekuje przejrzystości i prostoty w dokonywaniu różnych czynności prawnych. Mieszkańcy Stanów Zjednoczonych, od początku istnienia swojego państwa, przyzwyczajeni są bowiem do ich dokonywania w prostej formule, w mało sformalizowany sposób. Dzisiejsza rzeczywistość nie pozwala na daleko idące uproszczenia, jednak chociażby możliwość notarialnego poświadczenia zgodności dokumentów przez osobę powszechnie znaną i szanowaną (bo właśnie taka osoba powinna być sędzią pokoju) jest pozytywniej odbierana przez obywatela aniżeli dokonywanie tych samych czynności przed nieznanym szerzej urzędnikiem. Oczywiście z sędziami pokoju wiąże się również wiele kontrowersji, a stopniowe wymieranie tej instytucji w dużych aglomeracjach miejskich wskazuje na niewielkie zainteresowanie nią ze strony obywateli. Niemniej na terenach średnio i nisko zurbanizowanych, gdzie więzi pomiędzy ludźmi są dużo silniejsze, instytucja ta nadal działa. Tam też *justices of the peace* pełnią swoje funkcje z dużo większą skutecznością. Można zaryzykować twierdzenie, że próba wprowadzenia tej instytucji w obecnych czasach w krajach, gdzie wcześniej nie było nigdy takiego rozwiązania i gdzie nie darzy się szacunkiem przedstawicieli władzy sędowniczej, może być bardzo ryzykowna i spowodować negatywne konsekwencje. W wielu krajach potencjalnym problemem mogłoby być także znalezienie odpowiedniej podstawy prawnej dla funkcjonowania sędziów pokoju i powierzenia im do rozstrzygania określonej kategorii spraw. W większości przypadków konieczna byłaby zmiana nie tylko przepisów ustawowych, ale także konstytucyjnych.

Podsumowując, należy przyznać, że instytucja *justices of the peace* stanowi ciekawy przykład ewolucji organu administracyjno-kontrolnego na szczeblu lokalnym w organ sędowniczo-administracyjny, przy jednoczesnej zmianie zakresu obowiązków i praw osób piastujących urząd oraz formy jego funkcjonowania w celu dostosowania do nowych warunków.

Streszczenie

Niniejsza praca opisuje instytucję sędziów pokoju (ang. *justices of the peace*) w Stanach Zjednoczonych Ameryki na przestrzeni lat, od ich genezy w średniowiecznej Anglii, poprzez jej rozwój, następnie ekspansję do USA oraz funkcjonowanie po dzień dzisiejszy. Ukazuje jej przemiany na przestrzeni lat oraz opisuje jej działanie we współczesnych częściach składowych USA, łącznie z pozytywnymi i pejoratywnymi cechami. Zawiera również odniesienia do polskiego systemu prawnego w tym aspekcie.

Słowa kluczowe

sędziowie pokoju, wymiar sprawiedliwości, historia sądownictwa

Abstract

This work describes the institution of justices of the peace in the United States of America over the years, from their origins in medieval England, through its development, then expanding to the United States and the existing of the today's. Shows her transformation over the years and describes its operation in modern states, including the positive and negative features. It also contains a reference to the Polish legal system in this respect.

Keywords

justices of the peace, justice system, history of the judiciary

Dominik Kossak

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Sąd Podatkowy Stanów Zjednoczonych

1. Wprowadzenie

To, co obecnie stanowi ważną i emocjonującą część dysputy społecznej, to kwestia podatków. Jest to kwestia, która dotyka tego, jak powinno wyglądać sprawiedliwe społeczeństwo. Zdaniem libertarian z Robertem Nozickiem na czele podatki stanowią formę kradzieży przyrównywanej do nakładania prac przymusowych¹. Z drugiej strony Holmes i Sunstein udowadniają, że realizacja naszych praw i wolności odbywa się pod osłoną państwa, którego funkcjonowanie jest uwarunkowane przychodami pochodzącymi z podatków². W świetle tych rozważań należy mieć na uwadze, jak ważne są wszelkie instytucje dotyczące podatków. W Stanach Zjednoczonych spośród sądów specjalnego przeznaczenia, określanych też „sądami artykułu pierwszego” (*Article I courts*), sądami legislacyjnymi lub ustawowymi³, opisanych w rozdziale wcześniejszym, możemy odnaleźć także sąd specjalny dotyczący niektórych kwestii podatkowych.

Sąd Podatkowy Stanów Zjednoczonych (*United States Tax Court*), jak czytamy na jego oficjalnej stronie⁴, za swoją misję uznaje zapewnienie na forum krajowym szybkiego rozwiązywania sporów między płatnikami podatków a urzędem podatkowym USA (*Internal Revenue Service*) przy jednoczesnym rozważeniu meritum każdego przypadku i zapewnieniu jednolitej interpretacji *Internal Revenue Code*⁵. I mimo że sądowi nie podlegają wszystkie sprawy podatkowe z terenu Stanów Zjednoczonych, to jego charakter i możliwość występowania przeciw rządowi do sądu jak równy z równym sprawia, że jest to jedno z ważniejszych forów sądowych w systemie federalnym.

¹ Więcej w M. Sandel, *Sprawiedliwość, jak postępować słusznie?*, Warszawa 2013, rozdział 3.

² Więcej w S. Holmes, C. Sunstein, *Koszt praw, dlaczego wolność zależy od podatków*, Warszawa 2003.

³ A. Ludwikowska, R. Ludwikowski, *Sądy w Stanach Zjednoczonych. Struktura i jurysdykcja*, Toruń 2008, s. 25.

⁴ Z oficjalnej strony Sądu Podatkowego (dalej też jako Sąd Podatkowy), <https://www.ustaxcourt.gov/about.htm> [dostęp 30.07.2017].

⁵ Zbiór większości norm prawa podatkowego liczący wiele tysięcy stron. Więcej o amerykańskim systemie prawa podatkowego zob. R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2011, s. 208–218.

2. Historia

Sąd został utworzony przez Kongres zgodnie z art. I § 8 Konstytucji który stwarza podstawy prawne dla istnienia federalnego prawodawstwa podatkowego⁶. Mówi on o prawach Kongresu do nakładania i pobierania podatków, a w dalszej części wspomina o tworzeniu sądów niższej instancji niż Sąd Najwyższy⁷. Podstawą funkcjonowania Sądu Podatkowego był *Revenue Act* zaaprobowany przez Kongres dnia 2 czerwca 1924 r.⁸ Początkowo jednak organ ten nosił inne miano. Wspomniany akt ustanawiał *Board of Tax Appeals*, który z czasem przemianowano na *United States Tax Court*. Akt prawny, którym utworzono Sąd Podatkowy, związany był z planem Mellona dotyczącym cięcia podatków, co miało spowodować wzrost gospodarczy i doprowadzić do zmniejszania długu publicznego⁹. XVI poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych ratyfikowana w 1913 r.¹⁰ dała Kongresowi prawo do nakładania i ściągania podatków niezależnie od „proporcjonalności rozkładu liczby mieszkańców pomiędzy poszczególnymi stanami ani też jakichkolwiek spisów lub przeliczeń ludności”¹¹. I wojna światowa wymogła następnie zwiększenie opodatkowania, co miało na celu doprowadzenie do zwiększenia dochodów państwa. Państwo zaczęło odnotowywać rekordowe dochody. Liczba wniosków o zwrot podatku osób fizycznych i korporacji zwiększyła się z 674 507 w 1913 r. do 7 714 184 w 1924 r., a liczba pracowników Urzędu Podatkowego Stanów Zjednoczonych (*Bureau of Internal Revenue*) w ciągu zaledwie 6 lat zwiększyła się prawie czterokrotnie¹². Wraz ze zwiększoną liczbą spraw zwiększyła się też liczba błędów i wątpliwości, co wskutek niesatysfakcjonującej drogi administracyjnej spowodowało utworzenie omawianego *Board of Tax Appeals* jako niezależnego od rządu trybunału czuwającego nad administracją podatkową i będącego częścią egzekutywy. Już w 1926 r. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych wypowiedział się na temat charakteru Sądu Podatkowego w sprawie *Goldsmith v. United States Board of Tax Appeals*¹³. H. Ely Goldsmith, mieszkaniec Nowego Yorku, certyfikowany publiczny księgowy ubiegał się o możliwość reprezentowania podatników przed

⁶ *Ibidem*, s. 208.

⁷ Art. I § 8 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

⁸ § 900(a) *Revenue Act of 1924*.

⁹ Więcej o planie Mellona w A.L. Alstott, *War, Taxes, and Income Redistribution in the Twenties: The 1924 Veterans' Bonus and the Defeat of the Mellon Plan*, „Tax Law Review” 59, 2006, s. 373–438, http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4000&context=fss_papers [dostęp 30.07.2017].

¹⁰ Red. M. Neely, *O Ameryce, konstytucja Stanów Zjednoczonych z objaśnieniami*, 2004, s. 82, http://photos.state.gov/libraries/adana/30145/publications-other-lang/The_US_Constitution_Polish.pdf [dostęp 30.07.2017].

¹¹ *Ibidem*.

¹² D. Latham, *Jurisdiction of the United States Board of Tax Appeals under the Revenue Act of 1926*, „California Law Review” 15, 1927, nr 3, s. 200, <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3922&context=californialawreview> [dostęp 30.07.2017].

¹³ *Goldsmith v. United States Board of Tax Appeals*, 270 U.S. 117 (1926).

Board of Tax Appeals. Jego podanie zostało jednak przez trybunał odrzucone, w związku z tym wystąpił na drogę sądową. Sąd Najwyższy przyznał, że z uwagi na swój charakter *Board of Tax Appeals* miał do tego prawo. W uzasadnieniu określił, że sprawy przed nim rozpatrywane mają charakter *quasi-sądowy*, a *the Board* nie jest sądem a trybunałem egzekutywy.

Z czasem jednak ten podkreślony też przez Sąd Najwyższy charakter zaczął się zmieniać. Pierwsze większe zmiany zaszły już dwa lata po utworzeniu instytucji, kiedy Kongres uchwalił nowy *Revenue Act*. Jednak najbardziej widoczna zmiana zaszła przy okazji wprowadzenia *Revenue Act* z 1942 r. Wtedy to trybunał stał się sądem, co zostało oficjalnie potwierdzone poprzez zmianę jego oficjalnej nazwy na *Tax Court of the United States*. Jednak w praktyce nadal pozostawał on niezależną agencją stanowiącą część egzekutywy. Ostatecznie dopiero w 1969 r. ustanowiono go zgodnie z art. I Konstytucji USA sądem legislatywy (*legislative court*) i otrzymał nazwę *United States Tax Court*, którą nosi do dziś¹⁴. Zmianę charakteru potwierdził także Sąd Najwyższy w wyroku *Freytag v. Commissioner* z 1991 r.¹⁵

3. Jurysdykcja

Jak możemy przeczytać w § 7442 *United States Code*¹⁶, jurysdykcja sądu została określona w odpowiednich przepisach *Internal Revenue Code* z 1939 r. i *Revenue Act* z 1926 r. Należą więc do niej kwestie związane z podatkami dochodowymi (*income taxes*), od majątków i od posiadłości (*estate tax*) oraz od darowizn (*gift tax*)¹⁷. Jak przytoczono we wprowadzeniu, główną misją Sądu Podatkowego od samego początku było jednolite i jak najszybsze rozwiązywanie spraw podatkowych. Z biegiem czasu jednak zmieniał się zakres spraw, które mogły trafić do rozpatrzenia. Na początku mógł on jedynie rozstrzygać sprawy dotyczące podatku dochodowego, a także sprawy wystawiania przez urząd podatkowy informacji o zagrożeniu niewpłacenia niedopłaty, zanim płatnik miał możliwość zakwestionować obowiązującą należność, a także sprawy dotyczące podatku od majątków i posiadłości, w których rząd stwierdził, że podatnik otrzymał większą ilość pieniędzy niż pierwotnie zadeklarowaną¹⁸. Wraz z kolejnymi reformami Kongres

¹⁴ H. Dubroff, B. J. Hellwig, *The United States Tax Court. An Historical Analysis*, Washington, D.C. 2014, s. 175, https://www.ustaxcourt.gov/book/Dubroff_Hellwig.pdf [dostęp 30.07.2017].

¹⁵ *Freytag v. Commissioner*, 501 U.S. 868 (1991).

¹⁶ 26 U.S. Code § 7442.

¹⁷ Są one omówione kolejno w podtytule „A” *Revenue Act of 1939* zatytułowanym „podatki będące przedmiotem jurysdykcji *Board of Tax Appeals*” (tłum. własne).

¹⁸ K. Fogg, *The United States Tax Court: A Court for All Parties*, “Bulletin for International Taxation” 70, 2016, nr 1/2, s. 75, https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/PPV1%20-%20bit_2016_01_us_1.pdf [dostęp 30.07.2017].

rozszerzał zakres spraw, które mogły stać się przedmiotem prac sądu i obecnie jest on właściwy do rozpatrzenia spraw, w których naczelnik urzędu podatkowego (*Commissioner of Internal Revenue*) określi niedopłatę podatku. Wówczas płatnik przed zapłaceniem jakiegokolwiek części wątpliwej kwoty może ją zakwestionować w Sądzie Podatkowym. Do jurysdykcji Sądu Podatkowego należy także „władza do powtórznego określenia przejęcia zobowiązania podatkowego oraz wydawania określonych typów orzeczeń deklaracyjnych, dostosowywania pozycji spółki, nakazywania obniżenia oprocentowania, grzywien administracyjnych i kosztów postępowania sądowego, zredefiniowanie zaklasyfikowania pracownika, określenie zwolnienia z odpowiedzialności solidarnej na łączonej deklaracji małżonków, przegląd pewnych zestawów akcji i przegląd nagród dla donosicieli, którzy dostarczyli informacje naczelnikowi urzędu podatkowego 20 grudnia 2016 r. lub po tej dacie”¹⁹.

4. Skład

Procedura wyboru sędziów w Stanach Zjednoczonych jest kwestią niezwykle ciekawą i złożoną²⁰. Zgodnie z obecną regulacją § 7443 *United States Code*²¹ Sąd Podatkowy ma 19 członków powoływanych przez prezydenta za radą i zgodą Senatu na 15-letnią kadencję. Jest to pośredni tryb podobny do wyboru sędziów Sądu Najwyższego²². O ile tryb wyboru pozostaje taki sam od dnia ustanowienia instytucji, o tyle zmianie uległ okres kadencji i liczba członków. *Revenue Act* z 1924 r. mówił o 7 członkach powoływanych na 10-letnią kadencję. Wprowadzał także dwuletni okres przejściowy, w którym prezydent mógł, jeśli uznał to za potrzebne, powołać większą liczbę kandydatów, których kadencja wygasłaby po dwóch latach, jednak nie więcej niż 28. Co zaś się tyczy wygaszania kadencji 7 członków („podstawowych”), to kadencja dwóch miałaby zakończyć się po 4. roku urzędowania, kolejnych dwóch po 6, następnych po 8, a ostatniego po 10. Kolejność wygaszania poszczególnych kadencji miał określić prezydent²³. Urzędujący wówczas Calvin Coolidge zdecydował się – za wskazaniem sekretarza Mellona²⁴ – na 12-osobowy pierwszy skład organu z wyraźną przewagą republikanów. Do

¹⁹ Z oficjalnej strony Sądu Podatkowego, <https://www.ustaxcourt.gov/about.htm> [dostęp 30.07.2017] (tłum. własne).

²⁰ Więcej w M. Abu Gholeh, P. Bury, *Bezpośredni wybór sędziów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki*, s. 212 i n., http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79492/04_01_M_Abu_Gholeh_P_Bury_Bezposredni_wybor_sedziow.pdf [dostęp 30.07.2017].

²¹ 26 U.S. Code § 7443.

²² A. Turczyn, *USA. Kandydatów do Sądu Najwyższego mianuje prezydent*, <http://trybun.org.pl/2017/07/17/usa-kandydatow-do-sadu-najwyzszego-mianuje-prezydent> [dostęp 30.07.2017].

²³ § 900(b) *Revenue Act of 1924*.

²⁴ H. Dubroff, B.J. Hellwig, *op. cit.*, s. 89.

ich pierwszego spotkania doszło 16 lipca 1924 r. w gabinecie podsekretarza Winstona²⁵. Pierwszym przewodniczącym (*Chairman*) został Charles D. Hamel. W marcu 1925 r. prezydent wskazał 4 kolejnych członków sądu²⁶. Okazało się szybko, że 7-osobowy skład był zbyt mały, a co za tym idzie, nieskuteczny, a więc reforma z 1926 r. zwiększyła liczbę członków sądu do 16, a ostatecznie w 1980 r. Kongres zwiększył ich liczbę do obecnych 19²⁷. W tym czasie zmieniała się też nomenklatura w obrębie organizacji samego sądu. *Revenue Act* z 1942 r., który uczynił omawianą instytucję sądem, zmienił wtedy także określenie „członkowie” (*members*) na „sędziowie” (*judges*), a *Chairman* został przekształcony w *presiding judge*. Ostatnia zmiana nie zachowała się długo, bo już 6 lat później w ustawie przewodniczący sądu nazwany został *chief judge*²⁸. Ciekawe rozwiązanie następuje w momencie zakończenia kadencji wskutek jej upływu. Kiedy kadencja sędziego ulegnie wygaśnięciu, może on być ponownie wybrany na nową kadencję, której okres będzie zależny od wieku. Jeśli z tego nie skorzysta, może przejść na emeryturę. Jeśli natomiast skorzysta, *chief judge* może powtórnie go wezwać na prowadzenie spraw w pełnym lub częściowym wymiarze godzin. Pozwala to tym sędziom na dalszą pracę i w ten sposób rozszerza to podstawową liczbę 19 sędziów o nawet 14 (25 sierpnia 2017 r. – 11) co sprawia że odgrywają oni znaczącą rolę w funkcjonowaniu sądu²⁹. Jednocześnie sprawia to, że faktyczna służba sędziów znacznie się wydłuża. 15 czerwca 2016 r. zmarł Howard A. Dawson Jr., mianowany w 1962 r. przez prezydenta Kennedy’ego sędzią Sądu Podatkowego, który po ukończeniu swojej kadencji w 1985 r. wspomagał podstawowy skład sądu jeszcze przez 31 lat, aż do swojej śmierci³⁰.

Jako że nie wymaga się konkretnego wykształcenia od powoływanych sędziów, na te stanowiska powoływani są ludzie o różnych zawodach i z różnorodnym doświadczeniem. Z dwóch powołanych 3 sierpnia 2017 r. przez prezydenta Donalda Trumpa sędziów jeden jest partnerem renomowanej firmy prawniczej, a drugi pracował w departamencie podatkowym Stanów Zjednoczonych³¹. Stanowisko Sędziego Sądu Podatkowego stanowi więc niejako zwieńczenie kariery w sektorze prawa podatkowego.

Prezydent ma także możliwość odwołania sędziego ze stanowiska, ale tylko jeśli zostanie spełniona jedna z ustawowo wskazanych przesłanek. Ich katalog jest zamknięty i jako powody odwołania podaje: nieefektywność, zaniedbywanie obowiązków lub

²⁵ *Ibidem*, s. 86.

²⁶ *Ibidem*, s. 88.

²⁷ *Ibidem*, s. 143–144.

²⁸ *Ibidem*, s. 172.

²⁹ K. Fogg, *op. cit.*, s. 75.

³⁰ *The Honorable Howard A. Dawson, Jr., 1922–2016*, <https://www.ustaxcourt.gov/press/071816.pdf> [dostęp 30.07.2017].

³¹ A. Roberson, K. Spencer, J. Glassman, *President Trump Nominates Copeland and Urda to US Tax Court*, <http://www.taxcontroversy360.com/2017/08/president-trump-nominates-copeland-and-urda-to-us-tax-court> [dostęp 30.07.2017].

malwersacje na urzędzie. Odwołanie może nastąpić dopiero po uprzednim notyfikowaniu tego zainteresowanego sędziemu i po jego wysłuchaniu. Odwołany sędzia nie może już praktykować w ramach sądu³². W ramach Sądu Podatkowego działają także specjaliści sędziowie procesowi (*special trial judges*), którzy są powoływani od czasu do czasu przez *chief judge* i działają zgodnie z zasadami określonymi przez Sąd Podatkowy³³. Ich zadaniem jest podejmowanie decyzji jedynie w sprawach o wartości przedmiotu sporu nieprzekraczającej 50 000 \$ (*small tax cases*) oraz tych dotyczących zastawu, poboru, informacyjnych oraz orzeczeń deklaryacyjnych³⁴.

5. Procedura

Sprawy, które rozpatruje Sąd Podatkowy, dotyczą niedoboru podatku i wysokości zobowiązań podatkowych³⁵. Podatnik dowiaduje się o nich od naczelnika urzędu podatkowego (*Commissioner*) za pośrednictwem rejestrowanego lub certyfikowanego maila³⁶. Gdy podatnik nie zgadza się z decyzją naczelnika, jego podstawowym wyborem jest odwołanie się od niej do Sądu Podatkowego.

Jak informuje podatników oficjalna strona sądu, aby wszcząć przed nim postępowanie, należy wypełnić we właściwym terminie odpowiednią petycję i uiścić kwotę 60 dolarów przy jej złożeniu. Petycja powinna czynić zadość pewnym wymogom, m.in. określać wnoszącego podanie, datę kwestionowanej decyzji, wysokość kwestionowanej należności, jasne i zwięzłe przedstawienie wszystkich błędów naczelnika podnoszonych przez wnoszącego podanie oraz faktów, na których opiera on swoje roszczenia, żądanie oraz podpis petenta. Do wniosku należy dołączyć także kopie zaskarżonej decyzji³⁷. Złożenia dokumentów poprzez ich przedłożenie, podpisanie lub weryfikację można też za pomocą narzędzi elektronicznych³⁸. Na wniesienie wniosku podatnik ma 90 dni. Jeśli nie uczyni tego w tym okresie, oznacza to, że zgadza się z decyzją *Internal Revenue Service*³⁹.

Podatnicy są reprezentowani przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, dopuszczone do tego zgodnie z zasadami i procedurami określonymi przez Sąd

³² 26 U.S. Code § 7443.

³³ 26 U.S. Code § 7443A.

³⁴ *Rules of Practice and Procedure. United States Tax Court*, 2012, s. 113, <https://www.ustaxcourt.gov/rules/rules.pdf> [dostęp 30.07.2017].

³⁵ Zgodnie z 26 U.S. Code § 6211A za niedopłaty uważa się przekroczenie sumy należności podatkowych i zwolnień podatkowych i wcześniej oszacowane niedopłaty.

³⁶ H. Dubroff, B.J. Hellwig, *op. cit.*, s. 541.

³⁷ Więcej w *Rules of Practice...*, *op. cit.*, s. 24.

³⁸ *Ibidem*, s. 17.

³⁹ J. Murray, *How Does Tax Court Work?*, <https://www.thebalance.com/how-tax-court-works-397664> [dostęp 30.07.2017].

Podatkowy⁴⁰. Procedura ta, uwieńczona egzaminami, jest dość trudna, a jak podaje Sąd Podatkowy, zaledwie kilkanaście procent osób podchodzących do egzaminów, mających umożliwić im praktykowanie przed sądem, zdaje je pomyślnie⁴¹. Jednak zdecydowana większość podatników (68% w 2012 r.)⁴² nie decyduje się na skorzystanie z przywileju reprezentacji. Rząd jest natomiast reprezentowany we wszystkich sprawach przez biuro szefa rady (*The Office of Chief Counsel*) *Internal Revenue Service*. To właśnie *Internal Revenue Service* w osobie naczelnika odpowiada w imieniu rządu⁴³.

Po otrzymaniu petycji naczelnik wydaje odpowiedź, w której zajmuje swoje stanowisko⁴⁴. W przypadku decyzji stanowiącej negację petycji sprawa trafia do rozpatrzenia przez Sąd Podatkowy. Administracja amerykańska stara się w jak największym stopniu ułatwić podatnikowi dostęp do składu orzekającego. Mogą oni wybrać miejsce, w którym miałyby dojść do rozprawy, a sędziowie podróżują do 74 miast, by wysłuchiwać spraw podatkowych⁴⁵. W ramach czynności procesowych prowadzone jest także postępowanie dowodowe. Podatnik musi udowodnić, przedstawiając odpowiednie dokumenty, że podatek został źle naliczony. Urząd podatkowy może je zaakceptować lub ewentualnie udowodnić, że są one fałszywe lub błędne⁴⁶.

Na zakończenie sprawy sporządzany jest przez sędziego krótki raport, który z czasem stanie się opinią stwierdzającą, czy petycja podatnika była zasadna. W ciągu 30 dni musi on być przekazany przewodniczącemu sądu, który przekazuje go do wglądu 19 powołanym przez prezydenta sędziom. Na wcześniejszym etapie doradcy sędziów rekomendują niektóre raporty do rozpatrzenia przez pełny skład sądu. Są one publikowane jako opinie Sądu Podatkowego. Większość niemających precedensowego charakteru decyzji Sądu Podatkowego można podzielić zgodnie z praktyką na dwie kategorie: „Memo” (*Memorandum*) i „S” (*Summary*). Pierwsze opierają się mocno na prawie stanowionym i bywają niekiedy powoływane przez strony postępowań, a drugie dotyczą spraw o niskiej wartości przedmiotu sporu, co do których dąży się do jak najszybszego załatwienia i nie są one nigdy cytowane przy okazji innych spraw⁴⁷. Rozprawy rozstrzygnięte są głównie na korzyść *Internal Revenue Service*, który już przecież wcześniej rozpoznał w ramach wydawania decyzji sytuację podatnika, jednak znacząca większość

⁴⁰ 26 U.S. Code § 7452.

⁴¹ https://www.ustaxcourt.gov/NonAttorney_Exam_Statistics.pdf [dostęp 30.07.2017].

⁴² H. Dubroff, B.J. Hellwig, *op. cit.*, s. 883.

⁴³ K. Fogg, *op. cit.*, s. 76.

⁴⁴ H. Dubroff, B.J. Hellwig, *op. cit.*, s. 565.

⁴⁵ K. Fogg, *op. cit.*, s. 79.

⁴⁶ J. Murray, *op. cit.*

⁴⁷ A. Grewal, *The Un-Precedented Tax Court*, “Iowa Law Review” 101, 2016, nr 5, <https://ilr.law.uiowa.edu/print/volume-101-issue-5/the-un-precedented-tax-court> [dostęp 30.07.2017].

spraw rozgrywa się poza rozprawą, gdzie podatnik dochodzi do porozumienia z urzędem podatkowym przy wsparciu sądu⁴⁸.

Od decyzji Sądu Podatkowego przysługuje odwołanie. Zgodnie z jego statutem sądem właściwym jest sąd miejsca zamieszkania podatnika lub siedziby osoby prawnej wchodzących w spór⁴⁹.

6. *Small tax case*

W Sądzie Podatkowym wprowadzono także uproszczoną procedurę dotyczącą spraw, w których kwota dla jednego roku podatkowego będąca przedmiotem sporu jest mniejsza niż 50 000 \$. Procedurę tę wprowadzono w 1969 r. i stopniowo zwiększano kwotę sporu, poniżej której można z niej było skorzystać, aż w 1998 r. zapisano w prawie obecną kwotę⁵⁰. Procedura ta jest mniej sformalizowana. Na potrzeby wprowadzenia tego trybu sąd określił pięć krótkich zasad, które strona sądu prezentuje podatnikom chcącym skorzystać z uproszczonej procedury. Podatnik ma prawo skorzystać z tej procedury, a sąd zachowuje prawo do odmowy wszczęcia procedury. Petent może skorzystać z profesjonalnego reprezentanta dopuszczonego do praktyki przed sądem lub działać samodzielnie. W przypadku tej procedury nie jest wymagana odpowiedź urzędu podatkowego z wyjątkiem przypadków, gdy spoczywa na nim cały ciężar dowodu. Co zaś się tyczy samego procesu, to dąży się do tego, aby odbył się jak najbliżej miejsca dogodnego dla podatnika, wszystkie fakty o wartości dowodowej zostają dopuszczone, a ustne dowody nie są konieczne, ale dopuszcza się je na żądanie sądu⁵¹. W ostatnich latach *small tax cases* stanowiły ok. połowy wszystkich spraw, które trafiały do Sądu Podatkowego⁵².

Od tych spraw nie przysługuje jednak apelacja.

7. Zakończenie

Pomimo upływu lat Sąd Podatkowy Stanów Zjednoczonych nie tylko pozostaje ważną instytucją amerykańskiego systemu sądowego, lecz można nawet zaobserwować ciągły wzrost jego znaczenia. Zwiększający się zakres jurysdykcji i ciągłe

⁴⁸ J. Murray, *op. cit.*

⁴⁹ M.A. Cohen, *How to Read Tax Court Opinions*, "Houston Business and Tax Law Journal" 1, 2001, s. 6, http://www.hbtj.org/v01/v01_cohen.pdf [dostęp 30.07.2017].

⁵⁰ H. Dubroff, B.J. Hellwig, *op. cit.*, s. 883–885.

⁵¹ B.P. Trauman, J.R. Malo, *A Practical Guide To Small Tax Cases In The United States Tax Court*, "The Practical Tax Lawyer" 21, 2006, nr 1, http://files.ali-cle.org/thumbs/datastorage/lacidoirep/articles/PTL_PTXL0611-MALO-TRAUMAN_thumb.pdf [dostęp 30.07.2017].

⁵² H. Dubroff, B.J. Hellwig, *op. cit.*, s. 887.

poszerzanie składu sędziowskiego oraz pozostawianie do pomocy odchodzących sędziów mogą zwiastować pogłębienie tego trendu i przekazanie większej liczby spraw pod jego jurysdykcję, a co za tym idzie zapewne dalsze zwiększenie liczby sędziów. Zwiększenie jurysdykcji może pociągnąć za sobą także już wzrastającą liczbę rozpatrywanych *small tax cases*, co może spowodować, że z procedury niejako pomocniczej stanie się procedurą główną. Specyficzną cechą Sądu Podatkowego jest jego wysoki poziom wyspecjalizowania w kwestiach z zakresu prawa podatkowego, który wynika z jego ograniczonej właściwości rzeczowej, co służy bez wątpienia większej dokładności, szybkości i gwarantuje podatnikom rozpatrzenie sprawy przez ukierunkowanych jedynie na rozpatrywanie spraw podobnego typu specjalistów mających za sobą wieloletnie doświadczenie w sprawach podatkowych. Zatem mimo że znacząca większość spraw rozpatrywana jest na korzyść urzędu podatkowego, to liczba rozpatrywanych spraw świadczy, że podatnikom to forum rozwiązywania spraw jest potrzebne, by czuć się bezpiecznie i mieć prostą drogę wyrażenia niezadowolenia z decyzji organu podatkowego.

Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy funkcjonowania Sądu Podatkowego Stanów Zjednoczonych (*United States Tax Court*) – sądu legislacyjnego (*legislative court*) rozstrzygającego o niektórych sprawach podatkowych. Na przestrzeni prawie 100 lat jego istnienia rozszerzał się stopniowo jego skład osobowy, zwiększał się zakres kompetencji, a także zmieniał się charakter prawny. Wszystko to czyni z niego interesującą instytucję funkcjonującą w ramach systemu podatkowego Stanów Zjednoczonych.

Słowa kluczowe

Sąd Podatkowy Stanów Zjednoczonych, sąd legislacyjny, system podatkowy

Abstract

This article is about functioning of the United States Tax Court, a legislative court which has the jurisdiction on taxation cases. In the span of almost 100 years of its existence the personal composition has grown, its competition range has gotten larger, and its legal character has changed. All this summed up make this court a very interesting institution in the US tax system.

Keywords

United States Tax Court, legislative court, taxation system

Małgorzata Kwella

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Michalina Marcia

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Kontroler Państwa Izrael

1. Wprowadzenie

Cechą charakterystyczną ustroju politycznego Izraela¹, który – z nielicznymi wyjątkami² – stanowi ewenement na skalę światową, jest brak konstytucji spisanej³ w formie odrębnego aktu prawnego. Przyczyną rezygnacji z opracowywania jednego aktu konstytucyjnego były trudności w wypracowaniu jednolitego stanowiska godzącego poglądy i wyobrażenia na temat przyszłego systemu rządów różnych ugrupowań politycznych po uzyskaniu niepodległości w 1948 r. Ostatecznie, 13 czerwca 1950 r. została przyjęta przez Kneset⁴ tzw. uchwała Harariego⁵ wprowadzająca zasadę, w myśl której przyszła konstytucja Izraela będzie powstawała etapowo poprzez uchwalanie kolejno jej poszczególnych rozdziałów. Każdy z nich miał mieć formę odrębnej ustawy, zwanej ustawą zasadniczą⁶. Jedną z obecnie istniejących 11 ustaw zasadniczych, regulujących właściwie wszystkie główne zasady oraz instytucję ustroju politycznego

¹ Oficjalna nazwa to Państwo Izrael.

² Wśród znanych państw, które również nie uchwaliły konstytucji w formie jednego aktu pisemnego, warto wymienić Wielką Brytanię, Szwecję oraz Nową Zelandię.

³ M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, *Demokratyczne państwo prawa: zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 257.

⁴ Właściwa nazwa „Knesset” pochodzi od starożytnego „Knesset HaGdola” lub „Wielkiego Zgromadzenia”. Według tradycji żydowskiej było to zgromadzenie 120 skrybów, mędrców i proroków panujące w okresie od końca władztwa biblijnych proroków do wczesnego okresu hellenistycznego – zob. <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-great-synagogue> [dostęp 30.07.2017]. Na mocy ustawy z dnia 16 lutego 1949 r. Zgromadzenie Konstytucyjne zmieniło nazwę na Kneset – zob. T. Fedorszczak, *Kneset – parlament państwa Izrael*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24608/016.pdf> [dostęp 30.07.2017].

⁵ Nazwa uchwały pochodzi od nazwiska członka Knesetu Yizhara Harariego – zob. *ibidem*.

⁶ J. Bieluk, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, A. Doliwa, *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, Białystok 2012, s. 34.

i społeczno-gospodarczego państwa⁷ jest ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwa z 15 lutego 1988 r. Ustawa ta określa główne „kompetencje najwyższego organu kontroli państwowej, zajmującego się zarówno kontrolą administracji publicznej i gospodarki finansowej państwa jak też ochroną podstawowych praw i wolności obywateli”⁸.

2. Wybór i podstawowe kompetencje Kontrolera Państwa

Zgodnie art. 1 ustawy zasadniczej o Kontrolerze Państwa z 1988 r. kontrola państwowa Izraela należy do zakresu działania Kontrolera Państwa⁹. Organ ten wybierany jest przez Kneset w głosowaniu tajnym na siedmioletnią kadencję z brakiem możliwości reelekcji¹⁰. W zakresie wykonywania swoich zadań Kontroler Państwa odpowiada wyłącznie przed parlamentem¹¹. Całkowitą niezależność od rządu, w tym także Ministerstwa Finansów, gwarantuje mu odrębny budżet zatwierdzany na wniosek Kontrolera Państwa przez Komisję Finansów Knesetu i publikowany wraz z budżetem państwa¹². Do zakresu jego działalności należy również obowiązek rozpatrywania skarg przeciwko organom, które zgodnie z ustawą podlegają audytowi Kontrolera Państwa. Te uprawnienia organ realizuje za pośrednictwem Komisji do Spraw Skarg Publicznych¹³, działając jako Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁴. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w związku z dualistycznym charakterem urzędu Kontrolera Państwa, konieczne stało się podzielenie jednostek wchodzących w skład podlegającego mu aparatu urzędniczego na dwa odrębne oddziały: Państwową Inspekcję¹⁵ odpowiedzialną za kontrolę, oraz Komisję do Spraw Skarg Publicznych związaną z wnoszeniem skarg bezpośrednio przez obywateli¹⁶.

Już na wstępie, w rozdziale pierwszym ustawy o Kontrolerze Państwa¹⁷, szczegółowo opisana jest procedura wyłaniania kandydatów oraz wyboru właściwego Kontrolera przez parlament. Sekcja 2 tejże ustawy wskazuje, że finalny wybór Kontrolera

⁷ *Ibidem*, s. 35.

⁸ S. Bożyk, M. Grzybowski, *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 251–252.

⁹ Dalej też jako Kontroler.

¹⁰ http://www.met-rab.pl/page/Kontroler_Pa%C5%84stwa_Izrael.HTML [dostęp 30.07.2017].

¹¹ *The relationship with the Knesset*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/KnessetContact.aspx> [dostęp 30.07.2017].

¹² Ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwa, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/izrael-10.html> [dostęp 30.07.2017].

¹³ Dalej też jako Komisja.

¹⁴ Ang. *Ombudsman*. Ustawa zasadnicza wskazuje, że Kontroler działa wówczas jako Komisarz do Spraw Skarg Publicznych. Zob. ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwa, art. 4.

¹⁵ Ang. *The State Audit*.

¹⁶ *The structure of the Office*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/officeStructure.aspx> [dostęp 30.07.2017].

¹⁷ *State Comptroller Law*, <http://www.mevaker.gov.il/En/Laws/Documents/Laws-Comptroller-law.pdf> [dostęp 30.07.2017].

odbywa się „nie wcześniej niż dziewięćdziesiąt dni i nie później niż trzydzieści dni przed upływem kadencji przysługującej Kontrolerowi Państwa”. Jeśli urząd zostanie opróżniony przed upływem siedmiu lat, nowy wybór następuje w ciągu czterdziestu pięciu dni od dnia zwolnienia stanowiska. Dokładną datę wyborów wyznacza w porozumieniu ze swoimi zastępcami przewodniczący Knesetu. Co także warto wspomnieć, przewodniczący zobowiązany jest także do zawiadomienia o dacie wyborów na piśmie wszystkich członków Knesetu co najmniej trzy tygodnie przed wyborami. Wyłonienie kandydatów można podzielić na dwa etapy. W pierwszym każdy członek Knesetu niejako wskazuje osobę pożądaną przez siebie na stanowisko Kontrolera Państwa. Nominację taką składa się na piśmie przewodniczącemu Knesetu, wraz z pisemną zgodą kandydata, na czternasty dzień przed datą wyborów. Każdy może wyznaczyć tylko jednego pretendenta na Kontrolera. Złamanie tej zasady skutkuje usunięciem wszystkich nominacji danego członka parlamentu. Jeżeli w wyniku złamania ww. zasady kandydat pozostanie z mniej niż dziesięcioma nominacjami członków Knesetu, osoba taka, zgodnie z sekcją 3(a)(2), nie zostanie zdyskwalifikowana jako kandydat. W przedstawionej sytuacji inny parlamentarzysta, który nie wskazał swojej nominacji, może dodać swoje nazwisko do wspomnianego kandydata nie później niż na osiem dni przed datą wyborów. Jak już wcześniej była mowa, „osoba nominowana przez co najmniej dziesięciu członków Knesetu będzie kandydatem na Kontrolera Państwa”¹⁸. Drugi etap rozpoczyna się od ogłoszenia nazwisk kandydatów na otwartej sesji wyborczej oraz powiadomienia przez Przewodniczącego Knesetu wszystkich parlamentarzystów, nie później niż na siedem dni przed terminem wyborów, o każdym nominowanym, wraz z poinformowaniem o członkach Knesetu, którzy go powołali. Wyboru Kontrolera zgodnie z sekcją 1 ustawy o Kontrolerze dokonuje Kneset „w głosowaniu tajnym podczas sesji zwołanej wyłącznie w tym celu”. W sytuacji gdy wyłoniono dwóch lub więcej kandydatów, wyboru dokonuje zwykła większość¹⁹. Drugie głosowanie, pomiędzy dwoma pretendenciami, który otrzymali najwięcej głosów podczas pierwszej tury wyborów, przeprowadza się tylko w przypadku, gdy żaden kandydat nie zdobędzie większości głosów. Otrzymanie takiej samej liczny głosów przez obydwu kandydatów skutkuje ponownym przeprowadzeniem wyborów. Obecnie, od 2012 r., funkcję Kontrolera Państwa sprawuje Yosef Shapira²⁰. Jego siedziba mieści się w Jerozolimie²¹.

¹⁸ *Ibidem*, section 3(a)(2).

¹⁹ *Ibidem*, section 1(c).

²⁰ *Joseph Chaim Shapira*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/mevakrim/Pages/Shapira.aspx> [dostęp 30.07.2017].

²¹ <https://www.emporis.com/buildings/1297136/state-comptroller-and-ombudsman-of-israel-building-jerusalem-israel> [dostęp 30.07.2017].

Ustawa o Kontrolerze w sekcji 29 upoważnia Komisję Kontroli Państwowej Knesetu, w razie tymczasowej niemożności pełnienia swoich funkcji przez Kontrolera Państwa, do mianowania pełnomocnika na okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Termin ten nie jest jednak ostateczny, gdyż Komisja Kontroli Knesetu może go przedłużyć o kolejne okresy z zastrzeżeniem, iż suma czasu, w którym funkcję Kontrolera realizuje pełnomocnik, nie może przekroczyć sześciu miesięcy. Dopiero, gdy owa suma okresów niedyspozycji Kontrolera Państwa wynosi więcej niż pół roku, uznany on zostaje za niezdolnego do piastowania swojego stanowiska i traktuje się jakby złożył rezygnację. Ponadto Kneset na podstawie opinii lekarskiej może większością dwóch trzecich głosów członków parlamentu odwołać Kontrolera Państwa z urzędu z powodów zdrowotnych. Pozostałe sytuacje, od których uzależnione jest zakończenie kadencji Kontrolera Państwa, wymienione są enumeratywnie w sekcji 8 ustawy. Należą do nich: upływ siedmioletniej kadencji, rezygnacja, śmierć albo odwołanie go z pełnionej funkcji. Odwołanie uregulowano w sekcji 8A(a) i następuje ono w razie niezgodnego z prawem zachowania Kontrolera Państwa „na żądanie co najmniej 20 członków Knesetu przedłożone w formie pisemnej do Komitetu Konstytucji, Prawa i Sprawiedliwości Knesetu”. Za wnioskiem musi zagłosować co najmniej trzy czwarte członków Knesetu.

Warto również wspomnieć, że osoba, która pełniła urząd Kontrolera Państwa, nie może przez trzy lata od zakończenia piastowania swojego stanowiska pełnić kierowniczych stanowisk wobec osób, które prowadzą działalność gospodarczą w celach zarobkowych. To zastrzeżenie, ujęte w sekcji 7 Ustawy o Kontrolerze, dobitnie wskazuje na istotną pozycję, jaką zajmuje osoba sprawująca funkcję Kontrolera Państwa, oraz szerokie spektrum oddziaływania na kontrolowane podmioty, leżące w zasięgu interwencji tego organu. Dlatego niezbędne jest zapewnienie właściwej niezależności urzędu Kontrolera Państwa od innych organów władzy publicznej. Żaden wybrany do tej pory Kontroler Państwa nie był związany z jakąkolwiek partią polityczną przed rozpoczęciem piastowania stanowiska. Co więcej, istnieje prawny zakaz prowadzenia działalności politycznej przez Kontrolera Państwa w czasie trwania kadencji. Warto również wspomnieć, że nie jest możliwe wniesienie pozwu o zniesławienie na publikacje dokonane przez lub w imieniu Kontrolera, które są wydane w zakresie wykonywanych przez niego obowiązków służbowych²².

²² S. Mizrahi, *The Office of the State Comptroller of Israel: A Case Study in Independent Government Auditing*, http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_535/c2018813-6062-4d92-9384-0811f8c7178a/A_Case_Study_in_Independent_Government_Auditing.pdf [dostęp 30.07.2017].

3. Rzecznik Praw Obywatelskich

Obowiązki Kontrolera Państwa dotyczące realizacji przez niego funkcji ombudsmana określono w rozdziale siódmym ustawy o Kontrolerze Państwa²³. Został on powołany w 1971 r. przez Kneset w związku z rozwojem biurokracji, a tym samym powstawania konfliktów między jednostką a władzą państwową²⁴. Funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich pełni Kontroler Państwa przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Dyrektor Biura RPO powoływany jest na wniosek Kontrolera przez Komisję Kontroli Państwowej i jest przed nim bezpośrednio odpowiedzialny²⁵. Sekcja 32(b) ustawy o Kontrolerze Państwa mówi o możliwości powierzenia stanowiska Dyrektora Biura RPO, w przypadku zwolnienia lub gdy z jakichkolwiek powodów jest on niezdolny do wykonywania swoich obowiązków, innej osobie na okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Komisja do Spraw Skarg Publicznych zajmuje się rozpatrywaniem skarg przeciwko organom, które zgodnie z ustawą o Kontrolerze podlegają audytowi Kontrolera Państwa. Komisja składa się z dziewięciu departamentów, których zadaniem jest przyjmowanie, przetwarzanie i rozpatrywanie skarg²⁶.

Obecnie Komisja obsługuje biura skarg publicznych położone w sześciu miastach: Jerozolimie, Tel Awiwie, Hajfie, Nazarecie, Beershebie i Lodie²⁷. Rozlokowanie biur na terytorium całego państwa umożliwia członkom społeczeństwa łatwiejszy dostęp do ochrony swoich praw. Dotyczy to zwłaszcza grup ludności zamieszkujących tereny znacznie oddalone od głównej siedziby Rzecznika Praw Obywatelskich. Można powiedzieć, że stworzenie swoistej sieci oddziałów, dokonujących transkrypcji skarg złożonych ustnie²⁸, rozprzestrzenionej na obszarze całego państwa, przyczyniło się do zwiększenia skuteczności w prowadzeniu skarg, przede wszystkim przeciwko władzom, które mają swoją siedzibę w danym rejonie.

Komisja do Spraw Skarg Publicznych rozpatruje nie tylko skargi przeciwko władzom publicznym, takim jak ministerstwa, władze lokalne, ale również przeciwko innym organom samorządowym, np. związkom miast czy organizacjom wodno-kanalizacyjnym

²³ *Chapter Seven: Investigation of Complaints From the Public.*

²⁴ *The foundations of the State Audit*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/yesodot.aspx> [dostęp 30.07.2017].

²⁵ *State Comptroller Law*, section 32(a).

²⁶ *The structure of the Office*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/officeStructure.aspx> [dostęp 30.07.2017].

²⁷ *Addresses and Telephone*, <http://www.mevaker.gov.il/En/UsefulInformation/Pages/addressesPhones.aspx> [dostęp 30.07.2017].

²⁸ B. Geist, *State Audit: Developments in Public Accountability*, s. 107, https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=oCOvCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=State+Audit+Developments+in+Public+Accountability&ots=g-JNPd4LRg&sig=dF20HxW1_6t-BTCiYAJcVVT-uQk&redir_esc=y#v=onepage&q=State%20Audit%20Developments%20in%20Public%20Accountability&f=false [dostęp 30.07.2017].

lub przedsiębiorstwom państwowym. Badane są również skargi na pracowników tych placówek. Do obowiązków Komisji nie należy rozpatrywanie skarg złożonych przez żołnierzy, policjantów lub strażaków w odniesieniu do warunków służby lub dyscypliny. Wykluczono również skargi składane przez urzędników służby cywilnej i pracowników innych kontrolowanych organów dotyczących warunków zatrudnienia, chyba że przedmiot skargi dotyczy działania tych podmiotów podjętych z naruszeniem prawa pracy czy kodeksu służb cywilnych. Ustawa o Kontrolerze Państwa przewiduje, że skargi skierowane przeciwko Prezydentowi Państwa Izrael, Knesetowi, rządowi, ich komitetom lub członkom i ministrom w zakresie działalności jako członka rządu także nie będą badane. Wyjątkiem będzie ich działalność jako osoby odpowiedzialnej za ministerstwo lub tę sferę działalności. Dalej regulacja ustawowa wymienia, że przedmiotem skargi nie może być także „działanie Gubernatora Banku Izraela, z wyjątkiem jego działalności jako osoby odpowiedzialnej za bank”, „akt sądowy lub quasi-sądowy”, „sprawa prowadzona przed sądem lub trybunałem, w której podjęto decyzję w odniesieniu do istoty skargi”, warunki świadczenia usług i warunków służby lub dyscypliny w Policji Izraela lub Służbie Więziennej, złożonej przez funkcjonariusza policji lub funkcjonariusza więziennego oraz pracownika państwa w sprawie dotyczącej jego pracy jako pracownika. Akt taki zostanie natomiast zbadany jako akt sprzeczny z przepisami ustaw, regulaminami pracy, układami zbiorowymi lub ogólnymi ustaleniami wydanymi w imieniu komisarza służby cywilnej.

W przypadku gdy Komisja nie jest kompetentna w sprawie skargi na dany podmiot, informuje o tym skarżącego oraz – w miarę możliwości – wskazuje organ, który mógłby udzielić pomocy. Skarga powinna dotyczyć konkretnego aktu władzy publicznej – w tym zaniechania lub opóźnienia w działaniu – który został podjęty niezgodnie z prawem, bez odpowiedniego upoważnienia czy z pominięciem lub naruszeniem prawem nakazanych procedur. Ponadto skarżący musi udowodnić, że działanie władzy publicznej zaszkodziło jego interesowi lub bezpośrednio uniemożliwiło uzyskanie korzyści. Dodatkowo, jeśli skarżącym jest członek Knesetu, w świetle sekcji 32(2) ustawy o Kontrolerze, przedmiotem skargi może być czyn bezpośrednio szkodzący innej osobie, który jako taki jest niezgodny z prawem, wydany przez nieuprawniony organ, sprzeczny z dobrym zarządzaniem, nadmiernie nieelastyczny lub rażąco niesprawiedliwy.

Do wniesienia skargi uprawniony jest każdy. Jej powszechny charakter przejawia się również w tym, iż skarżący nie ponosi żadnych opłat w związku z jej złożeniem. Istnieje możliwość złożenia skargi w cudzym imieniu, pod warunkiem jednak, iż osoba ta wyraża na to zgodę, a zgoda ta została podana do wiadomości Rzecznika Praw Obywatelskich. Szeroki dostęp do ochrony obywateli w Państwie Izrael podkreśla fakt, że złożenie skargi nie wymaga żadnej wiedzy prawniczej, może być spisana ręcznie lub

sporządzona w formie ustnego oświadczenia²⁹ przed właściwym pracownikiem biura³⁰, również w języku obcym (w razie potrzeby przesyłane są tłumaczenia pisemne na język hebrajski). Ponadto w sekcji 35 wskazano, że skarga może być wniesiona także przez więźnia. Wówczas należy ją umieścić w zamkniętej kopercie, a Komisarz Więziennictwa lub osoba upoważniona przez niego i w jego imieniu przekazuje ją nieotwartą Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Konieczne jest podanie nazwiska i adresu, gdyż Komisja nie podejmuje anonimowych skarg. Komisja może odnieść się do tematu skargi w dowolnym zakresie, a zatem procedurze kontrolnej nie są przypisane żadne normy postępowania cywilnego i zasady dowodowe. W celu zbadania przedmiotu skargi Komisja jest upoważniona do przeprowadzenia wywiadu z osobami, których zeznania mogą okazać się przydatne dla sprawy oraz żądania odpowiedzi na pytania, a także przedłożenia dokumentów i informacji mogących pomóc w wyjaśnieniu naruszenia. Badanie skargi może być przerwane, jeżeli skarżący odwołał wniesioną skargę lub nie odpowiedział na pytania dotyczące skargi zadane przez Komisję. Przyczyną zatrzymania biegu procedury może być także skorygowanie nieprawidłowego działania, na które złożono skargę.

Jeżeli Komisja uzna, że złożenie skargi jest uzasadnione, informuje o tym skarżącego oraz przekazuje mu ustalenia dotyczące jej przebiegu. Podmiot, którego dotyczy skarga, jest poinformowany o sprawie oraz wzywa się go do skorygowania nieprawidłowości ujawnionych w toku sprawy. Jednocześnie załącza się harmonogram wskazujący terminy, w jakich organ musi poinformować Komisję o środkach podjętych w celu naprawienia naruszenia. W przypadku gdy skarga po zakończeniu dochodzenia zostanie uznana za nieuzasadnioną, informuje się skarżącego i pozwanego o ustaleniach Komisji. W wyniku pozytywnego rozpatrzenia skargi przez Kontrolera Państwa nie można przyznać skarżącemu czy jakiegokolwiek innej osobie praw lub odszkodowań przed sądem albo trybunałem, które nie były mu należne przed złożeniem skargi.

Wyjątkowa sytuacja występuje wówczas, gdy dochodzenie w sprawie skargi nasywa podejrzenie, że popełniono przestępstwo. Przy zaistnieniu takich okoliczności Kontroler Państwa jest zobowiązany przekazać sprawę do wiadomości Prokuratora Generalnego. Żaden sąd ani trybunał nie posiada uprawnień do rozpatrywania skargi na decyzje lub ustalenia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie skargi.

Na zakończenie warto wspomnieć, że według raportów Rzecznika Praw Obywatelskich instytucja ta cieszy się coraz większym zainteresowaniem oraz zaufaniem społeczności Izraela. Już w 2009 r. przybliżona liczba wniesionych skarg wyniosła 13 tys., co stanowi o około 20% więcej w porównaniu z rokiem 2008 i dwa razy więcej niż

²⁹ *Ombudsman – Annual Report 36 (2009) – General Summary*, s. 21, http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_163/3845dfa9-b7af-4212-bd72-2451c2539112/6559.pdf [dostęp 30.07.2017].

³⁰ Skarga składana ustnie rejestrowana jest przez urzędnika Rzecznika Praw Obywatelskich i podpisywana przez skarżącego.

liczba skarg zgłoszonych w 2004 r.³¹ Te statystyki stanowią dobrą prognozę dla przyszłości Biura Rzecznika Praw Obywatelskich jako instytucji stanowiącej fundamentalny pomost między obywatelami a władzą publiczną.

4. Kontroler Państwa jako najwyższy organ kontroli

Kontrola państwowa, należąca do zakresu działania Kontrolera, stanowi podstawowy i pierwotny przedmiot jego działalności od momentu ustanowienia urzędu, czyli od 1949 r. Izrael reprezentowany jest przez Kontrolera w utworzonej w 1953 r. Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)³², będącą międzynarodową organizacją pozarządową o charakterze powszechnym, której celem jest wspieranie członków w realizacji kontroli sektora publicznego i zapewnienie ciągłego rozwoju w tej dziedzinie poprzez m.in. wymianę doświadczeń i regularne opracowywanie wytycznych³³. W 1965 r. Biuro Kontrolera w Jerozolimie było miejscem Kongresu INTOSAI, odbywającego się cyklicznie co trzy lata, którego tematy oscyływały wokół administracyjnych i finansowych zagadnień, m.in. dotyczących budżetu państwa³⁴.

Struktura aparatu kontroli państwowej skupionego przy Kontrolerze składa się z pięciu wydziałów, z których każdy odpowiada za kontrolę innego obszaru administracji publicznej. Obejmują one kolejno sprawy dotyczące gospodarki, ministrów i instytucji rządowych, pomocy społecznej, obrony narodowej oraz samorządu terytorialnego.

Analizując zakres kontroli i uprawnień przysługujących Kontrolerowi Państwa jako najwyższemu organowi kontroli, należy wziąć pod uwagę zarówno regulacje dotyczące podmiotów poddawanych kontroli, jak i jej przedmiotu.

Ustawowa regulacja obejmuje szeroki zakres kontrolowanych organów sektora publicznego, do których należą ministerstwa, instytucje państwowe, władze lokalne, statutowe korporacje, przedsiębiorstwa państwowe i inne organizacje oraz instytucje poddane kontroli przez ustawę. Kwestia podmiotów podległych kontroli Kontrolera stanowi przedmiot regulacji sekcji 9 ustawy o Kontrolerze Państwa, która zawiera ich szczegółową listę, a dokładniej specyficzne kryteria i charakterystykę, służące ich wyodrębnianiu. Podmioty te nie są jednak wymienione enumeratywnie, a poszczególne instytucje i ich liczba ulegają zmianie. Jednak przede wszystkim podmioty kontrolowane można podzielić na dwie

³¹ M. Lindenstrauss, *Ombudsman – Annual Report 36 (2009)*, Jerozolima 2010, http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_163/SummaryReport/summarypdf_2.pdf [dostęp 30.07.2017].

³² Polska jest w tej organizacji reprezentowana od 1959 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli.

³³ *International Organization of Supreme Audit Institutions*, <http://www.intosai.org/about-us.html> [dostęp 30.07.2017].

³⁴ *V INCOSAI*, <http://www.intosai.org/events/congresses-incosai/bibliography-of-congress-themes/v-incosai.html> [dostęp 30.07.2017].

zasadnicze grupy. W celu uruchomienia procedury kontroli wobec części z nich wystarczy, że podmioty te odpowiadają charakterystyce i wymaganiom przewidzianym przez ustawę. Dotyczy to m.in. wszelkich urzędów państwowych, władz lokalnych i przedsiębiorstw państwowych. Natomiast dla podjęcia takiego działania wobec pozostałych instytucji ustawa wymaga odpowiedniej decyzji Kontrolera Państwa lub Komisji Kontroli Państwowej. Jest tak np. w przypadku przedsiębiorstw wykorzystujących środki budżetowe. Ponadto niektóre instytucje, m.in. wszystkie organizacje, które są częściowo zarządzane przez organy państwowe, władze lokalne, przedsiębiorstwa państwowe (obecnie około 100) lub statutowe korporacje, mogą również zostać poddane kontroli na mocy decyzji Knesetu lub porozumienia z organami władzy państwowej. Doraźny charakter decyzji i porozumień tłumaczy zatem zmienny charakter zbiorczej listy podmiotów kontrolowanych. Kontroler może również kontrolować organizacje pracowników pod warunkiem, że przedmiot jego kontroli w tym wypadku nie obejmuje działalności związkowej i spełnia dodatkowo wymagania odpowiednich konwencji międzynarodowych. Łącznie działalność Kontrolera Państwa obejmuje ponad 1400 podmiotów.

Jeżeli chodzi o zakres przedmiotu kontroli, podstawę jego regulacji stanowi art. 2 ustawy zasadniczej o Kontrolerze Państwa. W pkt a tego przepisu ustawodawca określa przedmiot *sensu stricto*, do którego wlicza m.in. gospodarkę, finanse oraz działalność administracyjną, z kolei w pkt b przedstawia kryteria, na podstawie których kontrola ma być przeprowadzana. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyszczególnienie kryteriów dla działania Kontrolera Państwa różni się m.in. od regulacji przewidzianej w Konstytucji RP dla Najwyższej Izby Kontroli. Zasadniczą różnicą jest brak enumeratywnego wyliczenia kryteriów oraz zróżnicowania zakresu kontroli w zależności od klas podmiotów. Zgodnie z ustawą zasadniczą Kontroler Państwa bada działalność jednostek z punktu widzenia legalności, rzetelności, zasad dobrej administracji, wydajności oraz oszczędności, ale także wszystkich innych kryteriów, których zbadanie uzna za potrzebne. Podobne sformułowanie zawiera również ustawa o Kontrolerze Państwa. W sekcji 10 wyżej wymienionej ustawy określono szczegółowe obszary kontroli, obejmujące między innymi badanie wydatków, przychodów, efektywności księgowości i bezpieczeństwa przechowywania środków, natomiast podsekcja (a) ustęp 3 stanowi, że kontroler może zbadać „każdą inną sprawę, jaką uzna za potrzebną”. Regulacja ta wskazuje na dużą swobodę w zakresie prowadzonej działalności i szeroki obszar dla uznaniowości Kontrolera.

W ramach kontroli legalności działań podjętych przez jednostkę kontrolowaną Kontroler bierze pod uwagę nie tylko przepisy prawa, ale również odpowiednie orzeczenia sądowe³⁵.

³⁵ *The functions and powers of the State Comptroller*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/MevakerTafkid.aspx> [dostęp 30.07.2017].

Do zakresu działania Kontrolera należy również kontrola zarządzania finansami przez partie polityczne, także w wyborach samorządowych. Kontroler Państwa sprawdza bieżące oraz związane z wyborami wydatki i dochody frakcji i partii politycznych w Knesecie. Zgodnie z ustawą o partiach politycznych prowadzi przegląd sprawozdań kandydatów biorących udział w partyjnych prawyborach. Kontroler zajmuje się również kwestią oświadczeń majątkowych ministrów. Zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez rząd w 1977 r. ministrowie i wiceministrowie zobowiązani są do złożenia oświadczeń zawierających szczegóły dotyczące dochodu, majątku i wszelkich dodatkowych zajmowanych stanowisk corocznie od momentu objęcia urzędu. Obowiązkiem Kontrolera jest natomiast sprawdzenie, czy oświadczenia są zgodne z obowiązującymi regulacjami i spełniają wymagania przez nie przewidziane.

Kontroler jest instytucją wyjątkowo specyficzną, co wynika m.in. z całokształtu organizacji państwa, jakim jest Izrael, i jego aparatu. Przykładem odmienności urzędu Kontrolera od jego odpowiedników w różnorodnych systemach europejskich jest przenikanie się w jego działalności kontrolnej sfery religijnej. W związku z tym, że instytucje religijne stanowią część szeroko pojętego izraelskiego aparatu państwowego, kontrola obejmuje również te jednostki urzędnicze.

Dla przykładu – coroczny raport Kontrolera opublikowany 16 maja 2017 r. objął kwestię działalności urzędów zajmujących się przyznawaniem certyfikatów koszerności, zarzucając lokalnym radom religijnym i Naczelnemu Rabinowi Izraela, brak podejmowania odpowiednich kroków w celu wdrożenia reform i wykluczenia nieprawidłowości. Raport dotyczył problemów takich jak korupcja czy nepotyzm, braku odpowiedniego nadzoru oraz nieuzasadnionych wypłat³⁶.

Natomiast ustawa nie przewiduje żadnych uprawnień dla Kontrolera Państwa w kwestii nakładania sankcji i bezpośrednich środków przymusu. Pod tym względem efektywność kontroli opiera się na ścisłym współdziałaniu Kontrolera oraz Knesetu. Przede wszystkim Kontroler w swoich działaniach musi pozostawać we współpracy z Komisją Kontroli Państwowej Knesetu. Ponadto jest on zobowiązany do informowania o podejmowanych działaniach, ilekroć Komisja Kontroli Państwowej tego zażąda³⁷.

Praca sektora kontroli państwowej opiera się jednak głównie na rocznym planie zatwierdzanym przez Kontrolera. Szczegółowy plan audytu obejmuje cele pracy, harmonogramy oraz wytyczne dotyczące badania poszczególnych podmiotów. Przy dokonywaniu wyboru uwzględnienia w planie kontroli określonych organów brane są pod uwagę liczne kryteria, m.in. interes publiczny, ochrona praw człowieka, bezpieczeństwo

³⁶ J. Steinberg, *Comptroller slams corrupt kosher supervision process*, <http://www.timesofisrael.com/comptroller-report-sharply-criticizes-kosher-supervision-process> [dostęp 30.07.2017].

³⁷ *State Comptroller Law*, section 6.

narodowe, a także zgłaszane skargi czy w jakikolwiek inny sposób przekazywane do Biura Kontrolera informacje oraz możliwości czasowe i finansowe³⁸.

Kontrola przeprowadzana jest przez organy odpowiedzialne za nadzór poszczególnych jednostek kontrolowanych. Proces przewiduje możliwość wypowiedzenia się, przedstawienia określonych faktów i wyjaśnień podmiotom, których kontrola dotyczy, oraz ich pracownikom. Może do tego dojść zarówno w czasie kontroli, jak i po jej zakończeniu. Po ukończeniu każdego audytu przesyła się projekt sprawozdania do kontrolowanego organu wraz z wnioskiem o odpowiedź na przedstawione w niej fakty, ich interpretację oraz wnioski. Dialog z kontrolowanym organem często wpływa na ostateczną treść raportu. Pracownicy każdego stopnia sektora kontroli uczestniczą w przygotowywaniu sprawozdania z audytu. Zaangażowany jest również sam Kontroler Państwa, który decyduje o ostatecznej wersji sprawozdania i uwypukla wybrane przez siebie kwestie. Metoda uwzględniająca tak dużą liczbę pracowników (dyrektorów, koordynatorów itd.) ma na celu osiągnięcie rzetelności sprawozdania, jego dokładność oraz uzyskanie uzasadnionych wniosków uwzględniających pełen obraz sytuacji, opartych na szczegółowej analizie.

Zgodnie z ustawą zasadniczą Kontroler Państwa w ramach swoich obowiązków przedkłada raporty, opinie i sprawozdania z kontroli Knesetowi oraz podaje je do wiadomości publicznej. Każde sprawozdanie zawiera podsumowanie działań podjętych w trakcie kontroli oraz ocenę działań podjętych przez objęte nią organy w celu usunięcia nieprawidłowości, które zostały wykazane w poprzednich latach. W swoich sprawozdaniach Kontroler podkreśla wszelkie niezgodności lub naruszenia prawa oraz zasad uczciwości, gospodarki i efektywności, jakie uzna za stosowne i proponuje środki mające służyć ich korygowaniu oraz zapobiegać ich powtórnemu wystąpieniu.

Sprawozdanie Kontrolera dotyczące ministrów i instytucji państwowych musi być dodatkowo przedłożone premierowi oraz odpowiedniej komisji około dziesięciu tygodni przed przedstawieniem go Knesetowi, umożliwiając premierowi udzielenie odpowiedniego komentarza. Raport podawany jest następnie do opinii publicznej. Raporty Kontrolera Państwa są obecnie podzielone na trzy sekcje, których publikacja następuje w różnych terminach. Oprócz tego Kontroler publikuje roczne sprawozdanie z działalności samorządu terytorialnego i innych kontrolowanych podmiotów w państwie.

Knesetowi przedkładane są także specjalne raporty z doraźnych kontroli, które może przeprowadzać Kontroler wedle uznania lub ze względu na żądanie Knesetu. Mogą one dotyczyć szerokiego spektrum tematów, a także łączyć w sobie różne zagadnienia.

³⁸ *Work processes of the State Audit*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/WorkProcesses.aspx> [dostęp 30.07.2017].

Przykładem może być raport specjalny Josepha Shapiry z 22 września 2016 r. na temat edukacji i zapobiegania rasizmowi³⁹.

Zgodnie z ustawą o finansowaniu partii politycznych Kontroler przedstawia parlamentowi sprawozdanie z zarządzania finansami partii uczestniczących w wyborach powszechnych i lokalnych, w szczególności ich przychodów, wydatków i zarządu majątkiem.

Ustawa o Kontrolerze Państwa przewiduje konkretny schemat procedury pokontrolnej. Podmiot, wobec którego wszczęto procedurę kontroli i wykryto nieprawidłowości, zobowiązany jest do zrewidowania swojej działalności zgodnie ze sprawozdaniem Kontrolera. W szczególności jest on zobligowany do podjęcia działań mających na celu usunięcie stwierdzonych braków i wdrożenia zaleceń zawartych w raporcie. Po przekazaniu raportu lub opinii Knesetowi i podaniu do opinii publicznej ustawa o Kontrolerze zobowiązuje organ zwierzchni każdego kontrolowanego podmiotu do wyznaczenia zespołu, prowadzonego przez dyrektora generalnego lub jego odpowiednika, odpowiedzialnego za skorygowanie braków i wyznacza 60-dniowy termin na podjęcie odpowiednich decyzji. Termin ten liczony jest od daty przedłożenia raportu Kontrolera Knesetowi. Zespół w tym czasie musi zdecydować, w jaki sposób podmiot zamierza wyeliminować stwierdzone nieprawidłowości, w szczególności uwzględniając niezbędne środki, terminy, w ciągu których ma nastąpić usunięcie braków, a także informacje, co do których zdecydowano o odłożeniu działań wraz z podaniem przyczyn. Następnie, zgodnie z procedurą, zespół zobowiązany jest poinformować organ zwierzchni kontrolowanego podmiotu o treści podjętych postanowień w ciągu 15 dni od ich przyjęcia, które ten następnie w ciągu dalszych 30 dni przesyła Kontrolerowi Państwa. Kontroler może zażądać dodatkowych raportów w każdej chwili, jeśli uzna je za potrzebne, a otrzymane informacje za niewystarczające.

Jeśli chodzi o kontrolę wewnętrzną, to jest ona zasadniczo zjawiskiem odrębnym wobec kontroli ogólnokrajowej uregulowanej w ustawie o Kontrolerze Państwa. Jednak w niektórych kwestiach ustawa o audycie wewnętrznym wprowadza pewne powiązania między nią a wyżej omówioną kontrolą państwową. Ma to na celu zapewnienie odpowiedniej efektywności i odpowiedniego standardu działania administracji, wprowadzając element dodatkowej kontroli sprawowanej z zewnątrz przez niezależną instytucję, jaką jest Kontroler. Jednostka odpowiedzialna za kontrolę wewnętrzną jest m.in. zobowiązana zapewnić usunięcie wszelkich nieprawidłowości wykazanych w raporcie Kontrolera⁴⁰. Ponadto, w razie jakichkolwiek podejrzeń dotyczących działalności przestępczej, organ kontrolujący zobowiązany jest zgłosić sprawę Kontrolerowi Państwa. W literaturze,

³⁹ *Special Audit Report „Education for a Shared Society and Prevention of Racism”*, <http://www.mevaker.gov.il/En/publication/Articles/Pages/2016.09.22-Education.aspx> [dostęp 30.07.2017].

⁴⁰ *Internal Audit Law 5752-1992*, section 4(a)(5).

pomimo że nie jest on bezpośrednio związany z audytem wewnętrznym, wskazuje się na znaczącą rolę Kontrolera Państwa w rozwój tej formy kontroli na przestrzeni lat. Sama ustawa o kontroli wewnętrznej była wynikiem dyskusji zapoczątkowanych rocznymi sprawozdaniami Kontrolera w latach osiemdziesiątych XX w., dotyczących istniejących wówczas wad audytu wewnętrznego⁴¹.

5. Zakończenie

Podsumowując, Kontroler Państwa jest instytucją o specyficznej, podwójnej strukturze. Jego dualistyczna natura, stanowiąca ewenement w światowych systemach konstytucyjnych, przesądza o jego niezwykle rozległych możliwościach działania. Jako najwyższy państwowy organ kontroli przeprowadza audyt dotyczący szerokiego spektrum podmiotów, zarówno na szczeblu państwowym, jak i lokalnym, który opiera się na różnorodnych kryteriach przedmiotowych, nieunormowanych enumeratywnie. Natomiast głównym obszarem jego działania jako Rzecznika Praw Obywatelskich jest badanie skarg indywidualnych.

Kontroler, w związku ze swoim specyficznym charakterem, podczas przeprowadzanych kontroli bierze pod uwagę także szczególne znaczenie praw człowieka i podkreśla wpływ zgodności działalności jednostek kontrolowanych z obowiązującymi normami prawnymi na przestrzeganie przyjętych standardów zakresie ochrony tych praw. Pracownicy Biura Kontrolera w swoich wystąpieniach wielokrotnie zwracali na to uwagę, podkreślając znaczenie najwyższych organów kontroli w tym zakresie i ujmując to jako nową funkcję tych organów, która powinna zyskiwać na znaczeniu. Wskazywano, że organy kontroli państwowej mają często szersze – pod wieloma względami – możliwości działania niż sądy. Tym samym sądowy system ochrony praw człowieka powinien być uzupełniany przez środki zapewniane przez sektor kontroli państwowej⁴². Jednocześnie zaznaczano, że Kontroler w Państwie Izrael pełni kluczową funkcję w promowaniu i ochronie praw człowieka, a jego zadania jako organu kontroli i ombudsmana przenikają się wzajemnie⁴³.

Kontroler w związku ze swoimi szerokimi uprawnieniami i wielością podmiotów kontrolowanych, ma wyjątkową pozycję w państwie Izrael. Jako organ o tak wielkim

⁴¹ R. Schwartz, R. Sulitzeanu-Kenan, *The Politics of Accountability: Institutionalizing Internal Auditing in Israel*, „Studies in State Audit” 2004, nr 60, s. 139.

⁴² M. Mersel, M. Gutman, S. Mizrahi, *Rethinking the role of Supreme Audit Institutions in promoting and protecting socioeconomic human rights*, http://www.eurosai.org/handle404?export_uri=/export/sites/eurosai/.content/documents/magazines/Eurosai20_en.pdf [dostęp 30.07.2017].

⁴³ *The foundations of the State Audit*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/yesodot.aspx> [dostęp 30.07.2017].

znaczeniu i różnorodnych możliwościach działania powinien cechować się niezależnością, niezawisłością i brakiem wpływów ze strony innych organów lub osób. Rola niezależności i jej znaczenie wobec państwowych instytucji kontroli były wielokrotnie przedmiotem dyskusji na arenie międzynarodowej. Pracownicy Biura Kontrolera również zabierali głos w tej sprawie, m.in. zestawiając osiem podstawowych zasad przyjętych w Deklaracji z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli z 2007 r. z rozwiązaniami przyjętymi w izraelskim porządku prawnym, gwarantującymi ich przestrzeganie⁴⁴.

Niezależność Kontrolera jest zatem niezwykle istotnym czynnikiem, niezbędnym do zapewnienia obiektywizmu i efektywności kontroli oraz jego działań jako ombudsmiana, tym samym stanowiąc o właściwej ochronie zarówno praworządności, jak i partykularnych interesów obywateli oraz przestrzegania standardów współczesnego demokratycznego państwa prawa.

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie pozycji ustrojowej Kontrolera Państwa, do którego zakresu działania należy, w świetle ustawodawstwa Państwa Izrael, kontrola administracji publicznej, finansów publicznych oraz ochrona podstawowych praw i wolności obywateli. Tekst ma na celu zaprezentowanie dwojakiej roli, która umożliwi wskazanemu organowi pełnienie funkcji zbliżonej do znanych polskiemu systemowi ustrojowemu Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich oraz opisanie szerokich kompetencji, jakie przyznano wskazanemu organowi na mocy ustawy zasadniczej o Kontrolerze Państwa.

Słowa kluczowe

Kontroler Państwa, ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwa, kontrola państwowa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwo Izrael

Abstract

The article presents the political position of the State Comptroller, whose scope of activities includes, in the light of the legislation of the State of Israel, control of public administration, public finances and protection of basic rights and freedoms of citizens. The text aims to present a dual role that enables the indicated body to perform a function similar to that known to the Polish constitutional system of the Supreme Chamber of Control and the Ombudsman and to describe the broad competences granted by the Basic Law on the State Comptroller to the body.

Keywords

State Comptroller, Basic Law on the State Comptroller, State Control, Ombudsman, State of Israel

⁴⁴ S. Mizrahi, *op. cit.*

mgr Dominika Kuźnicka

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast¹ Indii

Indie są krajem wielokulturowym i wielowyznaniowym. Jedną z rzeczy, która najbardziej wyróżnia indyjskie społeczeństwo, jest tradycyjny podział kastowy. Pomimo że praktyka podziału społeczeństwa na określone kasty z uwagi na pochodzenie jednostki jest sprzeczna ze współczesnym rozumieniem równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, trudno wyobrazić sobie indyjskie społeczeństwo bez podziału na te podstawowe dla nich grupy społeczne. Przynależność do danej kasty jest wyrazem nie tylko statusu majątkowego, ale również wierzeń, pochodzenia, przekonań politycznych i społecznych. Kasta dla wielu Indusów jest synonimem rodziny, bezpieczeństwa i niezbędnego dla nich poczucia przynależności.

Jednocześnie bogatsze kasty cieszą się większymi przywilejami niż pozostałe. Członkowie najniższych kast często padają ofiarą prześladowań, stosuje się wobec nich przemoc psychiczną, ekonomiczną i fizyczną. Nie bez znaczenia jest również fakt, że zgodnie z powszechnym wśród Hindusów przekonaniem przejście za życia z niższej kasty do wyższej jest niemożliwe.

Już w trakcie prac nad obecnie obowiązującą Konstytucją Indii jej twórcy spostrzegli, że aby zapewnić ochronę praw i wolności wszystkich mieszkańców Indii, niezbędne jest zwrócenie szczególnej uwagi na członków najniższych kast². Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast jest organem konstytucyjnym Indii, którego głównym zadaniem jest stanie na straży równości w dostępie do dóbr publicznych wszystkich mieszkańców Indii oraz ochrona praw członków wyodrębnionych kast. Niniejszy artykuł poświęcono szczególnej pozycji konstytucyjnej Komisji oraz zadaniom, które przed nią stoją.

¹ W oryginale Konstytucja Indii posługuje się terminem *National Commission for Scheduled Castes*. Termin „wyodrębnione kasty” jest używany za przekładem J. Trzecińskiego (przekład z 1976 r.). J. Trzeciński w swoim przekładzie posłużył się również pojęciem „zacofanych kast”, jednak wydaje się, że termin ten nie jest dłużej adekwatny. W dalszej części wywodu Konstytucja Indii określana również jako Konstytucja, a Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast jako Komisja.

² <http://ncsc.nic.in/pages/display/9-genesis> [dostęp 17.07.2018].

1. System kastowy w Indiach – uregulowania konstytucyjne

System kastowy funkcjonuje w Indiach praktycznie od początku istnienia państwa. Jest szeroko zakorzeniony w indyjskiej kulturze i religii. W zamierzonych czasach system kastowy składał się z Braminów (księży), Kszatrijów (wojowników), Śudrów (robotników-rzemieślników) i Dalitów, którzy uznawani byli za skażonych i pozostawali poza systemem kastowym³. Tradycyjnie przynależność do danej kasty nabywana jest przez urodzenie i determinuje, kogo członek kasty będzie mógł poślubić i jaki zawód wykonywać⁴. System kastowy reguluje każdy aspekt życia mieszkańców Indii, wpływa na ich codzienne i najważniejsze życiowe wybory. Jednocześnie znawcy tematu od lat nie mogą dojść do porozumienia, w jaki sposób system powstał. Prawdopodobnie koncepcja podziału społeczeństwa na klasy po raz pierwszy pojawiła się w księgach wedyjskich, które zwizualizowały reguły porządku społecznego jako ciało Purusha. Bramini symbolizowali jego głowę, Kszatriji ramiona, Vaisys uda, a Śudrowie stopy. Wszystkie części ciała Purushy reprezentowały niezbędne do funkcjonowania społeczeństwa kasty. Nie do końca wiadomo, w jaki sposób obraz z ksiąg wedyjskich przeobraził się w reguły rządzące do dzisiaj indyjskim społeczeństwem, ani kiedy i dlaczego pojawili się w indyjskiej kulturze niedotykalni⁵. Do tej grupy społecznej należą członkowie najbiedniejszych warstw społecznych Indii. Tradycyjnie należą do nich osoby wykonujące „nieczyste” zawody związane z odbieraniem życia innym stworzeniom (rybacy, rzeźnicy), usuwaniem padłych krów, wykonywaniem czynności związanych z kontaktem ze śliną, moczem, krwią czy nawet potem człowieka, osoby wykonujące czynności pielęgnacyjne ludzkich zwłok i dokonujące ich pochówku, a nawet osoby, które spożywają mięso bydła, świń czy ptactwa. Członkowie wyodrębnionych kast od samego początku byli poniżani przez członków wyższych kast, spośród wielu dyskryminujących zachowań można by wskazać chociażby obowiązek obmycia się Bramina, na którego padł cień takiej osoby. Bramini nie mogli spożywać wody z tego samego zbiornika co członkowie najniższych kast. Gdy próbowali przeciwstawić się systemowi kastowemu, byli poddawani okrutnym karom, takim jak bicie, zmuszanie do paradowania nago przez wieś, gwałty, tortury, a ostatecznie byli zabijani przez powieszenie bądź spalenie.

Pomimo licznych regulacji ustawowych, które mają gwarantować osobom przynależącym do najniższych kast te same prawa co pozostałym obywatelom, członkowie wyodrębnionych kast wciąż padają ofiarami przemocy i dyskryminacji. „Nietykalni” często jadają w osobnych pomieszczeniach w restauracjach, uczęszczają na odrębne

³ Zob. G. Flood, *An Introduction to Hinduism*, CUP, Cambridge 1998, s. 11–12, 48–49, 58–61.

⁴ Zob. B.B. Hanchinamani, *Human rights abuses of Dalit in India*, Hum. Rts. Brief 1 (2000–2001) 8, s. 15.

⁵ *Ibidem*.

nabożeństwa religijne, dzieli ich kilkanaście kilometrów do najbliższego, przeznaczonego dla nich ujęcia wody, nie wspominając już o niehumanitarnych warunkach, w których muszą pracować⁶.

Ochronę ich praw utrudnia fakt, że przez społeczność międzynarodową nie są oni uznawani za mniejszość etniczną czy autochtoniczną, a ich szczególna pozycja w Konstytucji Indii zaznaczona jest poprzez wprowadzenie pojęcia *Scheduled Castes*⁷, czyli w wolnym tłumaczeniu „wyodrębnione kasty”. Ich lista znajduje się w załącznikach do konstytucji i jest podzielona na regiony⁸.

Indyjska konstytucja w art. 14–31 określa prawa fundamentalne, które przyznane są wszystkim obywatelom Indii. Zgodnie z art. 14 Konstytucji wszyscy są równi wobec prawa, a art. 15 zakazuje dyskryminacji w każdej formie ze względu na płeć, wyznanie, rasę, czy – co istotne w kontekście niniejszego artykułu – kastę. Ustęp 2 artykułu 15 precyzuje, że zakaz dyskryminacji ze względu na kastę obejmuje również dostępność miejsc publicznych, takich jak sklepy, restauracje, galerie, oraz znosi jakiegokolwiek zakazy korzystania ze studni, basenów, dróg i miejsc publicznych, które utrzymywane są w całości lub części ze środków publicznych lub przeznaczonych do użytku publicznego. Jednocześnie twórcy Konstytucji zastrzegli, że zakaz dyskryminacji nie dotyczy specjalnego traktowania członków wyodrębnionych kast w celu wyrównania ich pozycji społecznej (dyskryminacja pozytywna). Artykuł 17 Konstytucji Indii wprost zakazuje „praktyk nietykalności”. Dyskryminacja z uwagi na rzekomą nietykalność członków indyjskiego społeczeństwa powinna być karana zgodnie z obowiązującym prawem. Prawa społeczne i gospodarcze włączono do artykułów 39–51 jako „Zasady polityki państwa”, które musi stosować państwo. Artykuł 46 przyznaje szczególne prawa wyodrębnionym kastom, w celu promocji edukacji i ochrony członków tych kast przed wszelkimi formami niesprawiedliwości społecznej i wyzysku.

Twórcy Konstytucji przyznali członkom wyodrębnionych kast szereg praw, które mają na celu ułatwienie im uczestniczenia w życiu społeczeństwa. Zgodnie z art. 16 ust. 4a mają oni zagwarantowaną określoną w ustawie liczbę miejsc pracy w instytucjach administracji publicznej oraz ustanowione zostały parytety w wyborach do organów kolegialnych zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Zob. A. Waughray, *Caste Discrimination and Minority Rights: The Case of India's Dalits*, 17 Int'l J. on Minority & Group Rts. 327 (2010), s. 4; por. D-E. Berg, *Structural Mechanism, Law, and the Dalit Question in India*, 2 AsianJLS 21 (2015).

⁸ Pełna lista wyodrębnionych kast znajduje się na stronie indyjskiego Ministerstwa Sprawiedliwości Społecznej, <http://socialjustice.nic.in/UserView/index?mid=76750> [dostęp 7.05.2018].

Rozwinięciem regulacji konstytucyjnych jest ustawa z 11 września 1989 r. o zapobieganiu okrucieństwom⁹. Przepisy ustawy penalizują wiele zachowań wymierzonych przeciwko wyodrębnionym kastom. Zgodnie z jej brzmieniem karą od 6 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności oraz grzywną zagrożone są przestępstwa takie jak: zmuszanie członków wyodrębnionych kast do jedzenia niejadalnych lub nieprzyjemnych substancji, działanie z zamiarem zniewagi, obrazy lub dokuczenia członkom wyodrębnionych kast poprzez umieszczenie w ich sąsiedztwie nieprzyjemnych substancji, rozbieranie ich, zmuszanie do powstrzymania się od brania udziału w głosowaniach publicznych czy składanie fałszywych zeznań przeciwko nim. Karą śmierci zagrożona jest fabrykacja dowodów w sprawie, w której prawomocnym wyrokiem został skazany członek wyodrębnionej kasty. Niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy przez funkcjonariuszy publicznych zagrożone jest karą od 6 miesięcy do roku pozbawienia wolności. Na podstawie ustawy utworzono również specjalny sąd karny, który ma za zadanie rozpatrywanie spraw, których przedmiotem jest przemoc bądź dyskryminacja wymierzona przeciwko członkom wyodrębnionych kast. Sąd powoływany jest przez ministra sprawiedliwości oraz Sąd Najwyższy Indii dla jednego bądź więcej okręgów i jego wyłącznym uprawnieniem jest orzekanie o naruszeniu ustawy z 11 września 1989 r. oraz skazywanie za przestępstwa popełnione przeciwko członkom wyodrębnionych kast.

Zarówno w Indiach, jak i na całym świecie, aby zapewnić przepisom prawa materialnego ich skuteczną realizację, niezbędne jest stworzenie organów, które będą dysponowały narzędziami umożliwiającymi wdrożenie i kontrolę przestrzegania konkretnych przepisów. W przypadku praw przyznanych członkom najniższych kast indyjskich taką rolę pełni Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast.

2. Organizacja pracy Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast

Pozycja ekonomiczna i społeczna członków wyodrębnionych kast była przedmiotem rozważań twórców konstytucji indyjskiej już w 1949 r. Aby zapewnić bezpieczeństwo członków poszczególnych kast, w art. 338 Konstytucji zagwarantowano stworzenie specjalnej Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast i Plemion, która miała składać coroczne raporty na ręce prezydenta Indii, w których prezentowano stan przestrzegania praw i sytuację członków poszczególnych kast. W 1950 r. po raz pierwszy powołano specjalnego komisarza stojącego na czele Komisji. Już w 1965 r. Komisja miała 17 lokalnych przedstawicielstw¹⁰.

⁹ The Scheduled Castes And The Scheduled Tribes (Prevention Of Atrocities) Act, 1989, No. 33 of 1989.

¹⁰ Zob. *Genesis*, <http://ncsc.nic.in/pages/display/9-genesis> [dostęp 6.05.2018].

W 2003 r. 89. poprawką do Konstytucji Indii z Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast i Plemion utworzono dwa niezależne podmioty: Krajową Komisję Wyodrębnionych Kast oraz Krajową Komisję Wyodrębnionych Plemion¹¹.

Zgodnie z art. 388 Konstytucji Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i trzech innych członków. Parlament może zmienić skład Komisji w drodze ustawy. Prezydent w drodze postanowienia mianuje wszystkich członków Komisji oraz ustala czas trwania kadencji oraz warunki jej odbywania. W 2004 r. minister sprawiedliwości społecznej powołał pierwszą Krajową Komisję Kast na czele ze Shri Suraj Bhan jako jej przewodniczącym¹². W skład obecnej, piątek Komisji wchodzi: prof. Ram Shankar Katheria jako przewodniczący, Shri L. Murgan jako wiceprzewodniczący oraz Shri Keshapagula Ramulu, dr Yogenda Paswan i dr Swaraj Vidwaan jako jej członkowie¹³.

Działalność Komisji reguluje nota z 25 marca 2009 r.¹⁴ W biurze Komisji oprócz jej członków znajduje się sekretarz i jego zastępca. Przewodniczącemu Komisji w codziennych pracach pomaga dwóch asystentów, a pozostałym członkom – po jednym asystencie. Ponadto wyodrębniono komórki: administracyjno-koordynacyjną, prawną, publiczną, ekonomiczno-socjalną i hindi¹⁵. Przewodniczący Komisji podejmuje decyzje we wszystkich sprawach dotyczących jej organizacji i pracy, rozdziela obowiązki pomiędzy jej członków (ewentualne uwagi zgłaszane są przez sekretariat Komisji), przewodniczący zatwierdza plan urlopowy oraz wypłaca wynagrodzenia pracownikom Komisji oraz jej członkom, przewodniczy obradom Komisji, wyraża zgodę na podejmowanie ważnych decyzji dotyczących funkcjonowania Komisji, zatwierdza sprawozdania roczne oraz sprawozdania specjalne, a także wszelkie komunikaty skierowane do przedstawicieli administracji centralnej, podejmuje decyzje o przeprowadzaniu szczegółowych badań w obszarach gwarancji udzielanych w Konstytucji oraz zatwierdza i nadzoruje wykonanie budżetu niezbędnego do przeprowadzenia przedmiotowych zadań. Ponadto przewodniczący może żądać wszelkich dokumentów, które uzna za ważne, i może samodzielnie podjąć decyzję w sprawie umieszczenia określonej kwestii na posiedzeniu Komisji.

Wiceprzewodniczący przewodniczy posiedzeniom Komisji w przypadku nieobecności przewodniczącego oraz wykonuje wszelkie zadania, które przewodniczący mu zlecił. Wszelkie wnioski związane z awansami, zatrudnianiem i przenoszeniem pracowników

¹¹ Constitution (Eighty-Ninth Amendment) Act, 2003 vide Notification Regd No.D.L (N)04/0007/2003-05 z dnia 30.09.2003 r.

¹² Zob. National Commission for Scheduled Castes, Handbook – 2016, s. 3.

¹³ Zob. *Who is who?* <http://ncsc.nic.in/pages/display/12-whos-who> [dostęp 6.05.2018].

¹⁴ Notification Dated 25th March, 2009 Rules Of Procedure Of The National Commission For Scheduled Castes.

¹⁵ Zob. *Organisational Setup*, <http://ncsc.nic.in/pages/display/46> [dostęp 6.05.2018].

Komisji składane są przez wiceprzewodniczącego, który może przekazać rekomendacje przewodniczącemu Komisji.

Członkowie Komisji ponoszą zbiorową odpowiedzialność i wykonują swoje zadania poprzez obecność na posiedzeniach i spotkaniach Komisji, a także zajmują się zleconymi przez przewodniczącego Komisji sprawami. Członkowie Komisji mogą wnioskować o umieszczenie określonych kwestii w porządku obrad Komisji. Sprawują ogólny nadzór nad przydzielonymi im sprawami i pełnią funkcję doradców rządów stanowych podlegających ich jurysdykcji w sprawach planowania i rozwoju dobrobytu członków najniższych kast. Sekretariat Komisji i odpowiednie organy administracji publicznej powinny udzielać członkom Komisji wszelkich informacji o problemach i działaniach lokalnej administracji w okręgach, które im podlegają. Członkowie Komisji, działając indywidualnie bądź wspólnie, mogą przeprowadzać posiedzenia Komisji w celu przesłuchania bądź zebrania dowodów lub informacji dotyczącej każdej sprawy, która jest przedmiotem prac Komisji. W przypadku odbywania podróży służbowych członkowie Komisji są zobowiązani do przestrzegania zaleceń i norm określonych przez rządy stanowe dotyczących bezpieczeństwa, podróży oraz zakwaterowania. Po odbyciu podróży zobowiązani są do przedłożenia Komisji sprawozdania z wizyty.

Sekretarz Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast jest administracyjnym szefem sekretariatu i pomaga przewodniczącemu Komisji w wykonywaniu jego funkcji. Odpowiada on za wydawanie ogólnych zarządzeń i szczegółowych postanowień w sprawach administracyjnych wyłącznie za zgodą przewodniczącego Komisji. Jest on odpowiedzialny za przygotowywanie porządku obrad Komisji oraz przekazywanie protokołu z jej obrad za zgodą przewodniczącego. Sekretarz jest odpowiedzialny za pomoc i monitorowanie przygotowania sprawozdania rocznego, sprawozdań specjalnych i zapewnienia właściwej łączności z organami administracji centralnej i lokalnej. Sekretarz ponosi odpowiedzialność przed Komisją i jest odpowiedzialny za informowanie Komisji o wszelkich sprawach dotyczących gwarancji praw i wolności przewidzianych dla najniższych kast zgodnie z konstytucją i wszelkimi innymi przepisami obowiązującymi w danej chwili. Sekretarz może według własnego uznania przekazywać zlecone mu zadania innym pracownikom sekretariatu. Pełni on także funkcję Głównego Inspektora ds. Kontroli Wyższej Komisji i zgłasza przewodniczącemu wszelkie sprawy, które mogą wymagać jego szczególnej uwagi.

W Komisji oprócz tradycyjnej funkcji sekretarza wyodrębniono również funkcję wspólnego sekretarza. Jest on odpowiedzialny za monitorowanie pracy urzędników Komisji, w tym urzędów stanowych Komisji. Wszystkie ważne sprawy administracyjne należy składać przed wspólnym sekretarzem, który może wydać ogólne lub szczegółowe zarządzenia w tych sprawach za zgodą przewodniczącego Komisji lub jej sekretarza.

Wspólny sekretariat odpowiada za przygotowywanie porządku obrad na posiedzenia Komisji. Wspólny sekretarz jest uprawniony do udzielania urlopu wszystkim urzędnikom Komisji oprócz stanowisk dyrektorski i wyższych. Jest również odpowiedzialny za aktualizację strony internetowej Komisji i działa jako organ odwoławczy w sprawach związanych z ustawą o prawie do informacji.

Komisja zbiera się na comiesięcznych posiedzeniach¹⁶, które mogą być przeprowadzone w każdym miejscu w kraju, zarówno w biurze głównym, jak i oddziałach lokalnych. Zawiadomienie o posiedzeniu zwykle doręcza się z dwutygodniowym wyprzedzeniem. Posiedzenie może być również zwołane przez przewodniczącego z własnej inicjatywy lub na wniosek członka albo sekretarza w celu omówienia ważnych kwestii wymagających pilnego rozpatrzenia przez Komisję. Posiedzenie uważa się za ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej trzech członków Komisji, w tym jej przewodniczący bądź wiceprzewodniczący. Co najmniej na siedem dni przed posiedzeniem Komisji jej członkowie otrzymują plan obrad. Protokół z przeprowadzonego zebrania powinien być dostarczony członkom Komisji w najszybszym możliwym terminie. Na posiedzeniu Komisji muszą być rozpatrzone zmiany regulaminu pracy Komisji, sprawy podlegające badaniu przez Komisję, sprawozdania, które zgodnie z przepisami wymagają rozpatrzenia przez Komisję, ważne kwestie związane z planowaniem i opracowywaniem dobrobytu i rozwoju kast, a zwłaszcza referencje otrzymane na mocy art. 338 ust. 9 Konstytucji Indii oraz wszelkie inne sprawy, które przewodniczący Komisji bądź jej członek uzna za istotne i wymagające rozpatrzenia.

Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast bada sprawy znajdujące się w zakresie jej kompetencji z własnej inicjatywy, z rekomendacji zespołu badawczego, z inicjatywy biur lokalnych, zgłoszone przez agencje państwowe lub jakąkolwiek instytucję finansowaną przez rząd centralny lub jego organy statutowe. Może zwoływać posiedzenia w celu zbadania spraw związanych z zabezpieczeniami, ochroną, dobrobytem i rozwojem wyodrębnionych kast dla celów prowadzonego dochodzenia w sprawie konkretnych skarg, w odniesieniu do których Komisja postanowiła wszcząć dochodzenie. Posiedzenia takie mogą odbywać się w biurze głównym Komisji lub w dowolnym innym miejscu w kraju.

Komisja ma dwanaście lokalnych przedstawicielstw, ich zadaniem jest nadzorowanie wdrażania zaleceń Komisji oraz wydawanie wytycznych dotyczących sytuacji członków wyodrębnionych kast w danych regionach. Przedstawicielstwa mają obowiązek cyklicznego informowania centrali Komisji o sytuacji wyodrębnionych kast w regionie oraz o decyzjach podejmowanych przez rządy stanowe w odniesieniu do członków kast.

¹⁶ Analiza sprawozdań z posiedzeń Komisji znajdujących się na jej stronie internetowej (<http://ncsc.nic.in/pages/display/15>) pozwala na stwierdzenie, że posiedzenia Komisji odbywają się zdecydowanie rzadziej, wręcz sporadycznie. Komisja 4. kadencji zebrała się zaledwie 8 razy na posiedzenia, zaś obecnie urzędująca od 2016 r. Komisja – zaledwie dwa razy.

Przedstawiciele lokalnych biur Komisji są zobowiązani do współpracy ze stanową administracją oraz podejmowania odpowiednich działań w celu dokonania oceny rozwoju sytuacji członków wyodrębnionych kast oraz poprawy ich bytu społeczno-ekonomicznego. Lokalne oddziały monitorują również wydatki poczynione z funduszy celowych na rzecz poprawienia sytuacji wyodrębnionych kast. Regionalne biura przekazują Komisji kwartalne raporty na temat przestrzegania praw członków wyodrębnionych kast w danym okręgu. Wyniki dokonanej oceny są przekazywane rządowi stanowemu wraz z rekomendacjami naprawczymi, a główne uwagi są uwzględniane w corocznym raporcie Komisji.

3. Działalność Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast

Głównym zadaniem Krajowej Komisji Wyodrębnionych Kast jest badanie i monitorowanie przestrzegania praw przyznanych wyodrębnionym kastom w Ustawie zasadniczej i ustawach zwykłych oraz opracowywanie rozwiązań, które zwiększą świadomość praw wśród członków wyodrębnionych kast oraz ich bezpieczeństwo. Ponadto Komisja rozpatruje skargi i wnioski członków wyodrębnionych kast dotyczące przestrzegania ich praw, uczestnictwo w programach społeczno-ekonomicznych mających na celu poprawę sytuacji członków wyodrębnionych kast, przedstawianie prezydentowi corocznych raportów ze stanu przestrzegania praw członków wyodrębnionych kast, przedstawianie w swoich sprawozdaniach zaleceń i rekomendacji dotyczących środków, które powinny być wprowadzone przez odpowiednie organy w celu skutecznej realizacji praw i wolności wskazanych w konstytucji i zapewnienia dobrobytu i rozwoju społeczno-gospodarczego członków wyodrębnionych kast. Komisja powinna również podejmować inne działania związane z ochroną, dobrobytem, rozwojem i awansem członków kast, jakie prezydent może nałożyć na Komisję.

W przypadku badania skargi bądź wniosku złożonego przez przedstawiciela wyodrębnionej kasty Komisja ma uprawnienia sądu cywilnego, w szczególności może wezwać jakąkolwiek osobę na swoje posiedzenie i przesłuchać ją pod przysięgą, żądać przedstawienia i badać wszelkie dokumenty niezbędne do rozpatrzenia sprawy, przyjmować dowody i oświadczenia składane pod przysięgą, żądać przedstawienia kopii bądź oryginałów dokumentów pozostających w organach administracji publicznej, w tym w organach władzy wykonawczej i sądów, oraz podjąć jakiegokolwiek inne czynności, które przewodniczący Komisji uzna za stosowne. Złożona skarga powinna być skierowana do przewodniczącego bądź wiceprzewodniczącego Komisji, a ponadto powinna zawierać pełne dane i adres korespondencyjny skarżącego. Skargi powinny być napisane w sposób czytelny

bądź na maszynie oraz, w razie potrzeby, uwierzytelnione odpowiednimi dokumentami¹⁷. Skargi nie mogą dotyczyć spraw, które są już przedmiotem postępowania sądowego bądź co do których postępowanie sądowe zakończyło się już prawomocnym wyrokiem. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że dana sprawa powinna być przedmiotem postępowania skargowego, wówczas może zainicjować takie postępowanie. Komisja nie może z własnej inicjatywy rozpocząć postępowania w sprawie, w której stroną byłyby organy administracji rządowej¹⁸.

W przypadku gdy Komisja dowie się o akcie dyskryminacji bądź agresji wymierzonej przeciwko członkowi wyodrębnionej kasty, jest zobowiązana do skontaktowania się z odpowiednimi organami administracji lokalnej w celu zbadania, jakie kroki podjęto w celu ukarania sprawcy przestępstwa oraz zapobiegania takim sytuacjom w przyszłości. W przypadku gdy Komisja stwierdzi naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności bądź ustawy o zapobieganiu okrucieństwom może zlecić odpowiednim organom wszczęcie postępowania karnego przeciwko podejrzanemu.

Przed zleceniem przeprowadzenia odpowiedniego postępowania Komisja sprawdza przede wszystkim, czy miejsce popełnienia przestępstwa było natychmiastowo zbadane przez organy policji, czy zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa złożono we właściwym komisariacie policji oraz czy wszystkie osoby wskazane w zawiadomieniu były przesłuchane, czy dochodzenie przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o zapobieganiu okrucieństwom, czy sprawców natychmiast zatrzymano, czy wyznaczono prokuratorów publicznych do prowadzenia sprawy oraz czy sprawę skierowano do rozpatrzenia przez odpowiednie sądy¹⁹. Komisja bada również, czy ofercie udzielono odpowiedniej pomocy medycznej i psychologicznej, czy podjęto odpowiednie kroki prewencyjne, takie jak wzmożone patrole policji w okolicach przestępstwa oraz czy ofiara otrzymała adekwatne zadośćuczynienie²⁰.

Zarówno rząd centralny, rządy stanowe, jak i każdy inny organ administracji publicznej mają obowiązek przeprowadzenia konsultacji z Komisją w przypadku wszelkich działań, jakie podejmują, a które mogą mieć wpływ na sytuację wyodrębnionych kast. Komisja kontaktuje się z rządami stanowymi za pośrednictwem swoich członków, sekretariatu i urzędów państwowych, działa w sposób zapewniający regularne i skuteczne powiązanie między zainteresowanymi rządami lokalnymi a Komisją. W tym celu Komisja może przesłać do rządów lokalnych komunikaty sugerujące, że członkowie wyodrębnionych kast powinni być zatrudnieni w ważnych organach planowania, oceny i doradztwa, w tym w korporacjach zajmujących się dobrostanem, ochroną i rozwojem

¹⁷ National Commission for Scheduled Castes, Handbook – 2016, s. 11.

¹⁸ *Ibidem*, s. 11.

¹⁹ *Ibidem*, s. 12.

²⁰ *Ibidem*.

najniższych kast. Komisja może przeprowadzać badania w celu oceny wpływu programów rozwoju na rozwój społeczno-gospodarczy wyodrębnionych kast realizowanych na szczeblu centralnym bądź lokalnym. W tym celu Komisja może tworzyć zespoły badawcze w siedzibie głównej lub w biurach lokalnych. Zespoły badawcze mogą prowadzić badania, ankiety we współpracy z rządem centralnym lub rządem stanowym, a także samodzielnie. Komisja może powierzyć odpłatne przeprowadzenie badań specjalistycznym organom lub osobom uznanym za odpowiednie i kompetentne do ich zrealizowania. Wyniki badań mogą być włączone do corocznego raportu bądź raportów specjalnych i być przekazane zainteresowanym podmiotom, w tym rządowi federalnym i stanowym.

Przewodniczący przedstawia coroczne raporty Komisji wraz z memorandum wskazującym przyczyny podjętych działań obu izbom parlamentu. W wystąpieniu przewodniczący Komisji przedstawia również rekomendacje i zalecenia. Parlament akceptuje sprawozdanie Komisji, a w przypadku jej braku jest zobowiązany do wskazania powodów braku akceptacji przedstawionego sprawozdania. W przypadku gdy raport w całości bądź jego część odnosi się do jakiegokolwiek sprawy, którą rząd stanowy jest zaniepokojony, kopie sprawozdania przekazuje się gubernatorowi tego stanu, który jest zobowiązany przedłożyć raport władzy ustawodawczej stanu wraz z memorandum. Rząd stanowy jest zobowiązany konsultować z Komisją każdą sprawę związaną z pozycją społeczno-ekonomiczną członków wyodrębnionych kast, którą uzna za istotną.

4. Praktyka ustrojowa

Komisja może wskazywać tematy, dziedziny i obszary, które będzie monitorować w odniesieniu do zabezpieczeń i innych środków rozwoju społeczno-gospodarczego przewidzianych dla kast zgodnie z Konstytucją Indii lub przepisami ustawowymi. Komisja może wydawać instrukcje swoim oddziałom lokalnym w celu zbierania informacji i danych dotyczących określonego tematu lub sprawy od organów lokalnych i innych zainteresowanych podmiotów, które są odpowiedzialne za wdrożenie zabezpieczeń przewidzianych dla najniższych kast. Komisja ma prawo do skierowania przedstawicieli oddziałów lokalnych do przeprowadzenia kontroli w organach administracji lokalnej w celu wykrycia nieprawidłowości w zakresie działalności będącej w kompetencjach Komisji. Po zakończonej kontroli lokalne oddziały mają obowiązek przygotowania raportu i przekazania go do kontrolowanego organu. Aby zapewnić skuteczność i efektywność przeprowadzanych badań, Komisja może do właściwego organu wysyłać komunikaty opisujące zauważone niedociągnięcia i rekomendujące działania naprawcze. Decyzje o wysłaniu takiego komunikatu mogą być podejmowane na poziomie nie niższym niż poziom wspólnego sekretarza bądź sekretarza biura głównego. Dyrektorzy odpowiedzialni za urzędy stanowe mogą

podejmować decyzje w sprawach rutynowych, natomiast są zobowiązani do uzyskania zgody sekretarza i zainteresowanego członka na złożone i ważne kwestie mające wpływ na interesy kast. Komisja może uwzględnić w swoim sprawozdaniu rocznym lub każdym sprawozdaniu specjalnym ustalenia i wnioski uzyskane w trakcie procesu monitorowania zagadnień dotyczących zabezpieczeń i środków rozwoju społeczno-gospodarczego przewidzianych dla wyodrębnionych kast zgodnie z Konstytucją lub z jakimkolwiek innym obowiązującym aktem prawnym.

W latach 2006–2017 Komisja wydała dziewięć corocznych raportów oraz dziesięć raportów specjalnych²¹. W corocznych raportach Komisji powraca stale postulat uczynienia jej rekomendacji obligatoryjnymi, tak aby dotyczące ich instytucje były zobowiązane do wdrożenia jej zaleceń. W ostatnim raporcie przedstawionym przez Komisję przedstawiono podsumowanie wszystkich spotkań, które odbyła Komisja, w tym również wyszczególniono podjęte decyzje. W raporcie podkreślono, że w latach 2015–2016 do Komisji wpłynęło ponad 15 tysięcy spraw, w tym 12 483 do oddziałów lokalnych. Zdecydowana większość wpływających spraw dotyczyła aktów okrucieństwa oraz przemocy seksualnej skierowanych przeciwko członkom wyodrębnionych kast, wiele spraw dotyczyło również dyskryminacji w miejscach publicznych i w miejscach pracy, związanych z niższą pensją oferowaną członkom wyodrębnionych kast oraz uniemożliwianiem rozwoju zawodowego i awansów.

Z uwagi na ilość wpływających spraw Komisja podjęła decyzję o ograniczeniu przesłuchań do 2-3 w jednej sprawie, a także zawężeniu zakresu rekomendacji przesyłanych do odpowiedzialnych instytucji. W raporcie Komisja również wskazała, jakie działania podjęto w celu zapewnienia realizacji gwarancji konstytucyjnych oraz jak wygląda obecny stan faktyczny. Komisja zaobserwowała wzrost zgłaszanych przestępstw przeciwko członkom najniższych kast oraz wydała rekomendacje w stosunku do władz

²¹ Annual Report 2004–05, Annual Report 2005–06, Annual Report 2006–07, Annual Report May 2007–2010, Annual Report 2010–11 & 2011–12, Annual Report 2012–13, Annual Report 2013–14, Annual Report 2014–15 oraz Annual Report 2016–2017. Raporty specjalne: Report on the Problems of Migrant SC in obtaining Castes Certificates submitted to the President of India on 13.05.2015. Laid in Parliament on 03.03.2016, Report on the Effective Utilization of Funds under the Scheduled Castes Sub Plan (SCSP) submitted to the President of India on 16.08.2016, Report on Atrocities against Kuravan community in Tamil Nadu–2016 submitted to the President of India on 16.08.2016, Report on Problems faced by Scheduled Caste students in obtaining scholarships submitted to the President of India on 17.10.2016, Report on the Plight of Safai Karamcharis and the Recommendations/Proposals to improve their plight submitted to the President of India on 17.10.2016, Special Report on non-implementation of reservation policy in BHU, Varanasi submitted to the President of India on 24.9.2013. Laid in Parliament on 5.8.2014, Special Report on All India Institute of Medical Science (AIIMS) submitted to His Excellency the President of India on 19.5.2010. Laid in Parliament on 19.2.2014, Special Report on Reservation in Promotion submitted to the President of India on 21.2.2013. Laid in Parliament on 23.12.2014, Special Report in English on Reservation in Judiciary submitted to the President of India on 21.2.2013. Laid in Parliament on 11.12.2014, Special Report in Hindi on Reservation in Judiciary submitted to the President of India on 21.2.2013. Laid in Parliament on 11.12.2014.

poszczególnych stanów. W raporcie omówiono również sytuację członków najniższych kast w każdym dystrykcie Indii, ze wskazaniem najlepszych praktyk, które są w nich stosowane. Komisja zaproponowała też otwarcie siedmiu kolejnych oddziałów lokalnych.

Z ostatniego raportu opublikowanego przez Komisję wynika, że w latach 2015–2016 w rezultacie interwencji Komisji w 173 sprawach związanych z przemocą bądź dyskryminacją wobec członków wyodrębnionych kast aresztowano ponad 420 osób, a ofiary przemocy bądź ich rodziny otrzymały ponad 3 miliardy rupii (blisko 2 miliony złotych) odszkodowań. Komisja wzięła również udział w niemal 250 sprawach związanych z dyskryminacją w zatrudnieniu w administracji publicznej. W wyniku interwencji Komisji ponad 600 osób powołano do pełnienia służby, 42 osoby otrzymały długo wstrzymywane awanse, podwyższono świadczenia emerytalne 18 osobom oraz rozstrzygnięto 71 spraw związanych z molestowaniem w miejscu pracy.

Na szczególną uwagę zasługują działania Komisji związane z edukacją – Komisja doprowadziła do przyznania stypendiów 1710 studentom oraz przyjęcia na studia wyższe 35 osób, które wcześniej odrzucono w procedurze rekrutacyjnej. Zaangażowanie Komisji pozwoliło na przyznanie pożyczek studenckich 71 studentom, blisko 300 osób otrzymało odszkodowanie z tytułu dyskryminacji związanej z edukacją.

Komisja niemal codziennie przeprowadza kilkanaście przesłuchań w sprawach wniesionych skarg. Na stronie internetowej Komisji znajduje się specjalna zakładka, która umożliwia elektroniczne wniesienie skargi w sprawie naruszenia ustawy o zapobieganiu okrucieństwom. Jednocześnie skarg nie składa się poprzez wypełnienie formularza, nie stworzono bowiem w tym celu specjalnej aplikacji – są one wysyłane na adres mailowy Komisji. Biorąc pod uwagę wysoki stopień analfabetyzmu w Indiach (szacuje się, że ponad 25% mieszkańców nie potrafi czytać i pisać²²), wydaje się, że bardziej przystępnym rozwiązaniem byłaby możliwość wniesienia skargi ustnie bądź na prostych (nawet obrazkowych) formularzach. Okazją do wniesienia takiej skargi w formie ustnej mogą być zarówno odbywające się regularnie dyżury członków Komisji w jej siedzibie w Delhi, ale także okresowe wizyty członków Komisji w rejonach, w których liczba aktów przemocy i dyskryminacji jest najwyższa.

Z ostatniego raportu Komisji wynika, że rokrocznie notuje się wzrost liczby przestępstw przeciwko członkom wyodrębnionych kast. Jednocześnie zwiększa się liczba spraw, które zgłaszane są policji bądź oczekują na rozstrzygnięcie sądowe. Warto rozważyć, że na pierwszy rzut oka niepokojący wzrost liczby przestępstw nie zwiastuje pozytywnych zmian. Wszak możliwa jest sytuacja, że w ubiegłych latach dokonano podobnej bądź większej liczby aktów przemocy i dyskryminacji wobec członków najniższych kast, jednak dopiero od niedawna wzrosła świadomość społeczna ofiar

²² <http://strefaindie.blogspot.com/2014/10/troche-faktow-o-indiach.html> [dostęp 19.07.2018].

i świadków w zakresie odpowiedzialnych organów oraz przekonanie o konieczności potępienia takich działań. Odrębnym problemem związanym z liczbą wpływających spraw jest przewlekłość działania sądów i organów ścigania spowodowanych zbyt małą liczbą pracowników tych instytucji. Komisja zwraca również uwagę na fakt, że pomimo dużej liczby przyznanych odszkodowań za wyrządzone krzywdy, zarówno przyznanych od instytucji prywatnych, jak i publicznych, na ich wypłatę osoby poszkodowane czekają od kilkunastu miesięcy do kilku lat. Zdarzają się również sytuacje, że odszkodowania ostatecznie nie zostają wypłacone.

Komisja podkreśla również, że w wielu stanach fundusze, które w założeniu miały być przeznaczone na rozwój praw członków wyodrębnionych kast, wydawane były na inne cele. W raporcie z 2017 r. postulowano, aby zasady dysponowania tymi funduszami były uregulowane na szczeblu centralnym. Pomimo działań Komisji w dziedzinie edukacji członków wyodrębnionych kast wypłata stypendiów i pożyczek jest nadal w sposób znaczący opóźniana, co w praktyce uniemożliwia wielu osobom podjęcie nauki. Komisja zwraca również uwagę, że udział w kursach przygotowujących do wykonywania zawodu powinien być bezpłatny, a jeśli jest to niemożliwe, ewentualne opłaty powinny być przekazywane na rzecz członków wyodrębnionych kast.

Pomimo wysiłków, jakie podejmuje Komisja na rzecz członków wyodrębnionych kast, Indie nadal zmagają się z niską efektywnością stanowionego prawa. Problemem są nie tylko niewystarczające środki przekazywane na rzecz zapewnienia równości członków wszystkich kast, ale również społeczne przekonanie o słuszności aktualnego stanu rzeczy. Wydaje się, że zarówno organy centralne, jak i lokalne nie są do końca świadome skali problemu i co więcej, nie mają chęci oraz pomysłów, aby wprowadzić diametralne zmiany. Ewentualne stanowcze działania na rzecz równości członków wszystkich kast w Indiach mogłyby się bowiem zakończyć politycznym *harakiri* w niezwykle przywiązanym do tradycyjnego podziału kastowego społeczeństwie.

5. Podsumowanie

Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast jest szczególnym organem w systemie administracji publicznej Indii. Powołano ją w ściśle określonym celu i wyposażono w konkretne kompetencje. Biorąc pod uwagę jedynie postanowienia Konstytucji Indii, wydaje się, że pozycja Komisji jest bardzo silna. Z drugiej strony, analizując poszczególne raporty Komisji, można stwierdzić, że pozycja ta jest jedynie iluzoryczna. Jej zalecenia są ignorowane przez organy administracji publicznej, do których są kierowane. Wątpliwości budzi również niewielki budżet Komisji, a także fakt, że ma ona swoje

przedstawicielstwa jedynie w 12 stanach Indii, a same biura lokalne cierpią na braki personalne i lokalowe.

Komisja, chociaż z założenia powinna być organem doradczo-kontrolnym, jest ściśle zależna od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Pomimo formalnego obowiązku konsultowania z Komisją spraw pozostających w jej kompetencji brak skutecznych sankcji powoduje, że ani organy centralne, ani stanowe nie przykładają do tego obowiązku zbyt wielkiej wagi. Pomimo działań promocyjnych i rekomendacji czynionych przez Komisję nadal duża część członków wyodrębnionych kast pada ofiarą przemocy i dyskryminacji. W tej sytuacji dziwić może fakt, że Komisja sama ogranicza liczbę przesłuchań w zgłaszanych sprawach oraz zakres rekomendacji wydawanych po ich zakończeniu. Działania Komisji w tym zakresie mają jednak szczególną podstawę – liczba, zakres i powtarzalność zgłaszanych skarg oraz niewystarczające środki finansowe powodują, że Komisja, aby rozpatrzyć każdą zgłoszoną sprawę, musi w znacznym stopniu ograniczyć czas nad nią spędzony.

Sytuacja wyodrębnionych kast nie ulegnie poprawie, jeśli organy, które mają chronić ich prawa, nie zostaną wyposażone w odpowiednie środki i skuteczne narzędzia. Zwiększenie nakładów na rzecz Komisji oraz uczynienie jej zaleceń obligatoryjnymi wpłynie znacząco na rozwój społeczno-ekonomiczny tej grupy społecznej oraz przyczyni się do urzeczywistnienia standardów demokratycznych w Indiach. Jednocześnie wydaje się, że Komisja ma zbyt mały wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej, jej wnioski często są ignorowane bądź wskazuje się, że nie ma wystarczających środków na wprowadzenie proponowanych przez Komisję rozwiązań (choćby w najmniej kosztownych sprawach, takich jak np. przyznawanie certyfikatów pochodzenia kastowego dzieciom, których ojciec pozostaje nieznanym). Analizując sprawozdania ze spotkań Komisji, można również stwierdzić, że pomimo formalnego obowiązku konsultowania Komisji w określonych sprawach organy administracji publicznej podejmują działania sprzeczne z zaleceniami Komisji bądź wdrażają proponowane rozwiązania, zanim Komisja wyrazi co do nich swoją opinię. Wskazane działania oraz pewne obawy rządu Indii związane z kompleksowym rozwiązaniem kwestii dyskryminacji członków wyodrębnionych kast sprawiają, że rola Komisji jest marginalizowana, a jej pozycja ustrojowa stosunkowo niska. Pomimo formalnych gwarancji praw i wolności w Konstytucji Indii oraz w ustawie o zapobieganiu okrucieństwom efektywność przyjętych rozwiązań prawnych jest niska i wymaga poprawy. Niestety, na obecną chwilę nie są podejmowane stosowne działania w celu faktycznej poprawy sytuacji członków wyodrębnionych kast.

Streszczenie

Indie są krajem kastowym o zróżnicowanej strukturze społecznej i ogromnych nierównościach pomiędzy poszczególnymi członkami społeczeństwa. Pomimo że praktyka podziału społeczeństwa na określone kasty z uwagi na pochodzenie jednostki jest sprzeczna ze współczesnym rozumieniem równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji, trudno wyobrazić sobie indyjskie społeczeństwo bez podziału na te podstawowe dla nich grupy społeczne. Przynależność do danej kasty jest wyrazem nie tylko statusu majątkowego, ale również wierzeń, pochodzenia, przekonań politycznych i społecznych. Krajowa Komisja Wyodrębnionych Kast jest organem konstytucyjnym Indii, którego głównym zadaniem jest stanie na straży równości w dostępie do dóbr publicznych wszystkich mieszkańców Indii oraz ochrona praw członków wyodrębnionych kast. Artykuł poświęcono szczególnej pozycji konstytucyjnej Komisji oraz zadaniom, które przed nią stoją.

Słowa kluczowe

Indie, kasta, Krajowa Komisja Kast, dyskryminacja, prawa człowieka

Abstract

India is a caste country with a diverse social structure and huge inequalities between individual members of society. Although the practice of dividing society into certain castes due to the origin of an individual is contrary to the contemporary understanding of equality before the law and the prohibition of discrimination, it is difficult to imagine Indian society without dividing them into these basic social groups. Belonging to a given caste is an expression of not only financial status, but also beliefs, origins, political and social beliefs. The National Commission for Separated Castes is a constitutional body of India, whose main task is to uphold equality in access to public goods of all residents of India and to protect the rights of members of separate castes. The article is devoted to the special constitutional position of the Commission and the tasks that stand before it.

Keywords

India, National Commission for Scheduled Castes, discrimination, human rights, castes

Specyfika systemowych gwarancji niezależności funkcjonowania organów na przykładzie krajowego organu ochrony danych osobowych w Polsce

1. Słowo wstępne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku¹. Jej wejście w życie w dniu 17 października 1997 roku stanowiło w naturalny sposób zakończenia okresu tzw. prowizorium konstytucyjnego, które charakteryzowało się tym, że w polskim porządku prawnym nie było jednej całościowej regulacji konstytucyjnej. Jedną z cech konstytucji pełnej jest to, że w jej treści dochodzi m.in. do ustrojowego zdefiniowania systemu organów władzy publicznej, przede wszystkim zaś tych, których rola i znaczenie w istniejącym państwie są podstawowe dla zdefiniowania charakteru państwa i roli w nim jednostki. Nie budzi przy tym wątpliwości, że konstytucjonalizacja konkretnych organów państwowych jest istotnym elementem definiowania ich ustrojowej stabilności i trwałości funkcjonowania². W praktyce bowiem

¹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej też jako Konstytucja.

² Oczywiście w szerszym ujęciu chodzi o zdefiniowanie w państwie systemu organów. Odwołując się więc do tego, wiemy, że chodzi o kompleksowe przedstawienie organizacji władz publicznych, a więc legislatywy, egzekutywy, judykatury, a także pozostałych organów i instytucji, których działanie ma związek z organizacją państwa (w szerokim znaczeniu organy administrujące) – por. A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 48. W szerszym znaczeniu system ten może być identyfikowany z pojęciem aparatu państwowego. To drugie pojęcie należy utożsamiać z całością kształtem wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie sprawowania władzy. W takim ujęciu na jego podmiotową stronę tworzą się nie tylko organy państwowe, ale również inne podmioty, które na podstawie i w zgodzie z prawem powszechnie obowiązującym, realizowaną polityką, a także przede wszystkim zasadami konstytucyjnymi (np. zasada subsydiarności) uczestniczą w realizacji zadań państwa (strona przedmiotowa). Mając na względzie europejską koncepcję władzy publicznej (system Rady Europy i unijny), zgodnie z którą jest to „wszelka jednostka organizacyjna prawa publicznego każdego szczebla oraz wszelka osoba prywatna, jeśli wykonuje uprawnienia władzy publicznej”, pojęcie to jest coraz szerzej rozumiane – zob. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, *O potrzebie redefinicji terminu „organ państwa”*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu*, Warszawa 2012, s. 409, z powołaniem się na

dopiero zmiana obowiązującej konstytucji polegająca na ich wykreśleniu prowadzić może do formalnego zaprzestania ich działalności.

Oczywiście z punktu widzenia ustrojowego znaczenie ma również zakres konstytucyjnie skonkretyzowanych kompetencji organu oraz ewentualne gwarancje dotyczące jego działalności³. Szerszy i bardziej rozbudowany katalog kompetencji, konkretyzacja relacji z innymi konstytucyjnymi organami, czy wreszcie potwierdzenie niezależności działania organu (oraz jego piastunów) pozwala na definiowanie – w klasycznym ujęciu – jego silnej pozycji ustrojowej. Powszechnie się przy tym przyjmuje, że ochrona organów oraz instytucji, które nie zostały choćby wymienione w konstytucji, jest o wiele słabsza i generalnie uzależniona od woli ustawodawcy, który w zależności od realnych potrzeb będzie władny do ich konkretyzacji, jak również definiowania zakresu zadań oraz kompetencji w ramach tzw. władzy publicznej⁴. W praktyce jednak różni się od pozycji organów, które choć wymienione wprost w treści konstytucji nie zostają „wyposażone” w jakikolwiek potencjał kompetencyjny (np. Rzecznik Praw Dziecka w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.). W przypadku tych ostatnich zwykle wprost w konstytucji wskazuje się, że zakres ich kompetencji, jak również sposób powoływania, określi ustawa – co samo w sobie nakłada jednak na prawodawcę określonego rodzaju obowiązek, którego realizacja jest możliwa do zweryfikowania. Brak działania prawodawcy oznaczałby *de facto* istnienie jedynie pozornej (semantycznej) regulacji konstytucyjnej, co w istotny sposób osłabiałoby (lub wręcz negowałoby) możliwość twierdzenia, że mamy do czynienia z funkcjonowaniem państwa demokratycznego. O pozorności (braku wywiązania się z obowiązku działania ustawodawcy) takiej nie będziemy mogli mówić w przypadku organów w konstytucji niewymienionych.

Identyfikacja gwarancji ustrojowych postrzegana przez pryzmat regulacji konstytucyjnej musi się jednak zasadniczo zmienić, czego przykładem może być właśnie analiza pozycji systemowej krajowego organu ochrony danych osobowych. W Konstytucji

opracowanie E. Bagińskiej, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 236–241.

³ Np. choćby w odniesieniu do ustrojowych kompetencji prezesa TK-K 34/15, K 35/15, K 28/16 oraz K 39/16 K 47/15.

⁴ Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat władzy publicznej, wskazywał, że pojęcie to „obejmuje wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje «władzy publicznej» w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności”. Jednocześnie trzeba jednak wskazać, że pojęcie organu władzy nie może być identyfikowane z pojęciem władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „W pojęciu władzy publicznej mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe i samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy działalności” – z uzasadnienia wyroku TK z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03; por. też uchwałę TK z 14 maja 1997 r., W 7/96.

RP z 2 kwietnia 1997 roku organu takiego się nie wymienia. Treść art. 51 Konstytucji, definiując istotę i charakter prawa do ochrony danych osobowych, nie tylko nie wspomina o jakimkolwiek organie ochrony, ale wręcz nie determinuje konieczności jego tworzenia.

Utworzenie organu ochrony danych osobowych nastąpiło w Polsce w związku z uchwaleniem ustawy o ochronie danych osobowych⁵, a więc niejako równoległe do procesu ostatecznego uchwalenia Konstytucji RP⁶. W ciągu ostatnich dwudziestu lat organ ten wypracował należną mu pozycję w ramach struktury organów władzy publicznej w Polsce, ale do dziś nikt w zasadzie nie podnosił w ramach szerszej analizy postulatu umiejscowienia go w postanowieniach Konstytucji RP. Z tego też względu wydawać się może, że jego charakterystyka, szczególnie pod kątem relacji z klasycznymi organami władzy w Polsce (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), musi być nierównoważna w tym sensie, iż jego kompetencje oraz gwarancje niezależności mają charakter wyłącznie ustawowy, a więc definiowany w ramach tzw. swobody prawodawcy.

W praktyce okazuje się jednak, że gwarancje niezależności i stabilności kompetencyjnej muszą być identyfikowane nie tylko z punktu widzenia krajowej regulacji konstytucyjnej i/lub ustawowej, ale także z punktu widzenia wiążących Rzeczpospolitą Polską regulacji międzynarodowych.

Istotne w tym zakresie obok treści art. 9 Konstytucji RP staje się uwzględnienie jej art. 91. Z przepisu art. 91 ust. 1 Konstytucji wynika, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Postanowienie takie przesądza skutek transformacyjny aktu ratyfikacji, który wprowadza umowę do wewnętrznego porządku prawnego. W rezultacie umowa międzynarodowa uzyskuje podwójny charakter, tj. pozostaje źródłem prawa międzynarodowego, a zarazem normy tej umowy wchodzą do krajowego porządku prawnego i są stosowane jako prawo wewnętrzne. Po drugie, postanowienia umowy międzynarodowej po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stają się prawem bezpośrednio obowiązującym, co oznacza, że wynikają z nich prawa i obowiązki dla konkretnych adresatów w krajowym obrocie prawnym, które mogą stać się podstawą roszczeń i odpowiedzialności, a wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek ich stosowania. Dotyczy to przede wszystkim sądów, które mają obowiązek bezpośrednio stosować umowy międzynarodowe

⁵ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883), dalej też jako u.o.d.o.

⁶ Może to dodatkowo świadczyć o tym, że ustrojodawca nie widział potrzeby konstytucjonalizacji tego organu, choć z drugiej strony zasadne może być twierdzenie o braku identyfikacji roli i znaczenie organu nadzoru z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostki. Organ ten o wiele bardziej pasowałby do regulacji zawartej w rozdziale IX Konstytucji RP, aniżeli Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

i czynić je podstawą wydawanych orzeczeń. Obowiązek ten dotyczy jednak tylko tzw. umów samowykonalnych (*self-executing*), których postanowienia nadają się do bezpośredniego stosowania. W przeciwnym razie dla swojego stosowania wymagają uprzedniego wydania ustawy.

Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w drodze ustawy mają pierwszeństwo przed ustawą (art. 91 ust. 2 Konstytucji). Oznacza to, że w sytuacji, w której przepisów ustawy nie da się pogodzić z postanowieniami umowy, stosować będziemy regulację międzynarodową. Zasada pierwszeństwa nie skutkuje oczywiście generalnym uchyleniem obowiązującej ustawy, a jedynie konkretnym wyłączeniem stosowania jej przepisu (przepisów)⁷.

Przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji RP w założeniu ustrojodawcy dotyczy prawa stanowionego przez organizację międzynarodową. Prawo takie stosowane jest bezpośrednio, a ponadto ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Oznacza to, że każdy organ krajowy stosujący prawo będzie miał obowiązek traktowania go jako części krajowego porządku prawnego, a w razie kolizji z ustawą obowiązek zastosowania tych norm ze skutkiem uchylającym stosowanie norm ustawowych⁸. Treść tej regulacji jest wskazówką, która w pewien sposób uszczegóławia zakres przekazania kompetencji, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Regulacja ta odróżnia klasyczne źródła prawa międzynarodowego od innych, które mają charakter niejako pochodny, czyli są wynikiem prawotwórczej działalności organów takiej organizacji. Wynikiem takiego podejścia musi być stwierdzenie, iż przekazanie, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, tj. przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, należało identyfikować przede wszystkim z przeniesieniem kompetencji organów władzy ustawodawczej (co nie wykluczało oczywiście cedowania innych, należących do pozostałych organów władzy państwowej).

Na szeroki zakres przekazania zwracano uwagę jeszcze przed ostatecznym uchwaleniem Konstytucji, podkreślając jednocześnie, że właśnie ze względu na przeniesienie

⁷ R. Szafarz wskazywała na pewną niekonsekwencję, jaka powstawała przy zestawieniu treści przepisów art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji. W pierwszym z nich ustawa jako źródło prawa krajowego wymieniana była przed ratyfikowaną umową międzynarodową, co sugerowało, że ma moc prawną wyższą, natomiast w drugim z wymienionych przepisów potwierdzano zasadę pierwszeństwa stosowania umowy międzynarodowej przed ustawą. Uznawała jednak rozwiązanie zamieszczone w art. 91 ust. 2 jako *lex specialis* wobec treści art. 87 ust. 1, R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 5.

⁸ Jak się wskazuje w orzecznictwie: „Sądy mają świadomość ciężącego na nich obowiązku uwzględniania prawa międzynarodowego, konieczności przeprowadzania pronunijnej wykładni przepisów krajowych i honorowania związanej z tym zasady pierwszeństwa. Tożsamy obowiązek – **spoczywa na organach administracji**, w tym organach podatkowych, które wyposażone są w kompetencje do wydawania aktów administracyjnych lub podejmowania innych działań normowanych w całości lub części prawem europejskim – np.: obowiązek taki dotyczy Ministra Finansów” – wyrok NSA z 1 grudnia 2011 r., I FSK 1565/11.

kompetencji ustawodawczych – wykonywanych w Unii Europejskiej przez „organ składający się z przedstawicieli rządów państw członkowskich, decyzja ta [o przekazaniu – M.J.] musi mieć szeroką legitymację demokratyczną”⁹.

Mimo tych nowatorskich rozwiązań uwzględniających szczególną rolę i charakter prawa międzynarodowego nie było wątpliwości w zakresie ustalenia, które źródło prawa ma najwyższą moc. Wskazywała na to treść art. 8 ust. 1 Konstytucji: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, co pozwalało na wyraźne zasygnalizowanie ciągłości zasady prymatu Konstytucji w systemie źródeł prawa wewnętrznego, sytuując ratyfikowane umowy międzynarodowe jako akty podrzędne.

Nie jest jednak kwestionowaniem prymatu Konstytucji RP sytuacja, w której krajowy organ powołany „do życia” przez polskiego ustawodawcę – właśnie ze względu na członkostwo naszego kraju w takiej organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska – uzyskuje szczególnego rodzaju gwarancje ze względu na cel, charakter i zakres kompetencji, który wyznacza się mu w regulacji prawnej przyjętej w ramach organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Polska. W tym przypadku chodzi oczywiście o Unię Europejską i akt, jakim jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych; RODO)¹⁰.

2. Krajowy organ ochrony danych osobowych – systemowe ujęcie w RODO

Niezależności krajowego organu nadzoru w RODO poświęcono bardzo wiele miejsca. Nie budzi też wątpliwości, że przyjęta konstrukcja systemowa organu nadzoru ma na celu wzmocnienie jego pozycji, również przed ingerencją pozostałych organów krajowych (organów władzy publicznej), które mogłyby zostać zidentyfikowane jako działania nakierowane na ograniczenie niezależności tego pierwszego. W przeszłości konflikty takie już występowały i stały się przedmiotem orzekania przez Trybunał Sprawiedliwości UE¹¹. Najbardziej istotna wydaje się analiza sprawy dotyczącej Węgier,

⁹ J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 204.

¹⁰ Dz. U. UE L119 z 4.05.2016 r.; szerzej na temat postanowień tego aktu: E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 105 i n.

¹¹ M.in. sprawy Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej też jako Trybunał i TS UE): *Komisja/Niemcy*, C 125/2010; a także *Komisja/Austria*, C 631/2012; *Komisja/Węgry (Wielka Izba)* z dnia 8 kwietnia 2014 r., w sprawie C-288/12.

szczególnie, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że zmiany systemowe poczynione w ustawodawstwie tego państwa przybrały postać nowelizacji przepisów ustawy zasadniczej, a nie wyłącznie zmian regulacji ustawy (ustaw) zwykłej. Co warto w tym miejscu podkreślić to fakt, że ustalenia Trybunału dotyczyły gwarancji zawartych w treści dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych¹², a więc aktu o innym niż rozporządzenie unijne charakterze. W odróżnieniu do postanowień dyrektywy regulacje RODO mogą być stosowane bezpośrednio i nie muszą podlegać implementacji w porządku państwa członkowskiego. Ma to istotne znaczenie w praktyce działania nie tylko wszystkich sądów krajowych, które w zakresie stosowania tego aktu będą działały jako sąd unijny, ale każdego z uprawnionych, który wprost może powołać się na stosowne postanowienia rozporządzenia ogólnego w zakresie dochodzenia swoich praw. Wreszcie ma to fundamentalne znaczenie dla krajowego organu ochrony danych osobowych, którego kompetencje, zadania, a przede wszystkim gwarancje niezależności w RODO zostały w istotny sposób zdefiniowane w stopniu dalece szerszym niż miało to miejsce w dyrektywie 95/46 WE.

Trybunał Sprawiedliwości UE, rozstrzygając kwestie zakresu i charakteru ingerencji prawodawcy krajowego (i to na poziomie regulacji konstytucyjnej), stwierdził, że pojęcie niezależności, a jeszcze konkretniej: „działania w sposób całkowicie niezależny”, które zawarte było w treści art. 28 ust. 1 dyrektywy 95/46¹³, utożsamiono z działaniem organu charakteryzującym się pełną niezależnością „od bezpośrednich lub pośrednich wpływów” innych organów i instytucji, co w praktyce zapewnić miało takiemu organowi „możliwość w pełni swobodnego działania, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji czy nacisków, bez wpływu z zewnątrz i bez ryzyka, że tego rodzaju wpływ mógłby być wywierany”¹⁴.

Trybunał potwierdził wprawdzie, że państwa członkowskie i ich organy prawodawcze, działając w granicach swobodnego uznania do celów wykonania postanowień

¹² Dz. U. UE L 281, poz. 31 z późn. zm. z 23 października 1995 r.

¹³ Wymóg nadzoru przez niezależny organ przestrzegania przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych wynika również z prawa pierwotnego Unii, a w szczególności z art. 8 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i z art. 16 ust. 2 TFUE. Ustanowienie w państwach członkowskich organów nadzorczych stanowi istotny element ochrony osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych (wyroki: *Komisja/Niemcy*, C-518/07, EU:C:2010:125, pkt 23; *Komisja/Austria*, C-614/10, EU:C:2012:631, pkt 37).

¹⁴ Jak podkreśla to M. Kawecki: „Należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku TS C-518/07 *Komisja v. Niemcy*, że organy nadzorcze muszą być wolne od wszelkich zewnętrznych wpływów na ich proces decyzyjny. Niezależność organów właściwych do spraw ochrony danych osobowych jest istotna we wszystkich państwach członkowskich w celu stworzenia równego poziomu ochrony informacji, co tym samym przyczyni się do swobodnego przepływu danych, usprawniając funkcjonowanie rynku wewnętrznego”, M. Kawecki, *Współpraca administracyjna w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych*, Wolters Kluwer 2017, s. 275.

dyrektywy, są kompetentne do samodzielnego zdefiniowania modelu instytucjonalnego i określonej kadencji organu nadzorczego, ale jednocześnie zaznaczył, iż swoboda ta nie ma charakteru bezwzględnego. Prawodawca krajowy nie może bowiem z jednej strony przyjmować takich rozwiązań, które uniemożliwią krajowemu organowi nadzorczemu realizację zadań wynikających z obowiązujących rozwiązań prawa unijnego, z drugiej natomiast arbitralnie osłabiać gwarancji niezależności tego organu, choćby w drodze skracania jego kadencji. Skrócenie kadencji możliwe jest jedynie w sytuacji zaistnienia „poważnych, obiektywnie weryfikowalnych przyczyn”.

Trybunał podkreślił jednocześnie, że sama reforma (nawet na poziomie konstytucyjnym) organu nadzorczego nie może być uznana za wystarczające uzasadnienie skrócenia jego kadencji. Reforma, która może być oczywiście przeprowadzona w każdym czasie, musi bowiem wiązać się z poszanowaniem trwałości kadencji organu nadzoru, a więc dopiero ewentualna odmowa przez krajowego inspektora dalszego pełnienia dotychczasowej funkcji lub zaistnienie innej przesłanki ustawowej skonkretyzowanej na gruncie dotychczasowej regulacji ustawowej (konstytucyjnej) może być podstawą do zmian osobowych (piastuna organu).

Fundamentalnym elementem składowym stanowiska TS UE było odróżnienie niezależności funkcjonalnej, którą zidentyfikował jako niezależność pozwalającą organowi nadzorczemu na wykonywanie jego zadań „bez wpływu z zewnątrz” od niezależności w obszarze trwałości i ciągłości kadencji piastuna organu nadzoru. Istotne przy tym było podkreślenie przez Trybunał, że istota niezależności funkcjonalnej „wyklucza w szczególności jakiegokolwiek nakazy i jakikolwiek inny wpływ z zewnątrz – bez względu na jego formę oraz na to, czy jest bezpośredni, czy pośredni – który mógłby zaważyć na decyzjach tych organów i podważyć w ten sposób wykonywanie przez nie ich zadań polegających na ustaleniu słusznej równowagi pomiędzy ochroną prawa do poszanowania życia prywatnego a swobodą przepływu danych osobowych [...]. W związku z tym niezależność funkcjonalna organów nadzorczych, w tym znaczeniu, że ich członkowie nie są związani żadnymi instrukcjami w zakresie wykonywanych przez siebie funkcji, stanowi warunek konieczny, aby organy te mogły spełnić kryterium niezależności w rozumieniu art. 28 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/46”¹⁵.

Jak zauważył Trybunał, ochrona trwałości kadencji krajowego organu nadzoru ma na celu zabezpieczenie tej instytucji przed tzw. przewidywanym posłuszeństwem, tzn. sytuacją, w której zaistniałoby zagrożenie wpływem politycznym organów kontrolujących państwa na decyzje organów nadzorczych oraz przed zagrożeniem uznania jego działalności za działalność stronnictwą. Takie sytuacje miałyby miejsce właśnie wtedy, gdy „każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji

¹⁵ Wyrok TS UE (Wielka Izba) z 8 kwietnia 2014 r., C-288/12.

organu nadzorczego przed jej pierwotnie przewidzianym zakończeniem bez poszanowania zasad i gwarancji uprzednio ustanowionych w tym celu we właściwych przepisach, zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji ciążyące na owym organie podczas wykonywania jego funkcji mogłoby prowadzić do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego ze wskazanym wymogiem niezależności [...]. Ma to miejsce nawet wówczas, gdy skrócona kadencja wynika z przekształcenia lub ze zmiany modelu, które powinny być zorganizowane w sposób zapewniający poszanowanie wymogów niezależności ustanowionych we właściwych przepisach”¹⁶.

Ważne staje się tutaj zasygnalizowanie, że w ocenie Trybunału nie ma znaczenia to, że „stary” i „nowy” organ różni się zasadniczo sposobem ujęcia, strukturą czy organizacją. Decydujące znaczenie ma bowiem kwestia ustalenia tożsamości zadań, które przypisano krajowemu organowi nadzoru. Przypisanie „nowemu” organowi zadań krajowych organów nadzorczych na mocy aktu prawa unijnego (w tym przypadku była to oczywiście dyrektywa 95/46), „nie może [...] uzasadnić w sposób obiektywny zakończenia sprawowania funkcji osoby wykonującej funkcję inspektora bez ustanowienia przepisów przejściowych umożliwiających zapewnienie poszanowania jego kadencji”¹⁷.

Mając powyższe na uwadze, warto wskazać najważniejsze rozwiązania przyjęte w RODO, a następnie ocenić propozycje polskiego organu nadzoru zaproponowane w projekcie ustawy o ochronie danych osobowych.

Obowiązujące od ponad dwóch lat postanowienia RODO poświęcają krajowemu organowi ochrony (w tym przede wszystkim jego niezależności) wiele miejsca (motywy 117–123 oraz postanowienia Rozdziału VI, sekcji I – art. 51–54¹⁸) i są zdecydowanie bardziej rozbudowane, aniżeli miało to miejsce w dyrektywie.

Przede wszystkim jest to organ, którego działalność ma przyjmować postać rzeczywistą, bezpośrednią i efektywną. Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy organowi takiemu zapewni się odpowiednie gwarancje niezależności w zakresie realizacji zadań i kompetencji wskazanych w RODO, bez znaczenia natomiast jest to, czy państwo członkowskie zdecyduje się na utworzenie jednego, czy wielu takich organów (w tym zakresie konieczne jest bowiem uwzględnienie konstytucyjnych, organizacyjnych i administracyjnych rozwiązań istniejących w poszczególnych państwach członkowskich)¹⁹.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Wyrok TS UE (Wielka Izba) z 8 kwietnia 2014 r., C-288/12.

¹⁸ Oczywiście dla pełnego zidentyfikowania roli i znaczenia krajowego organu nadzoru konieczne jest uwzględnienie jego właściwości, zadań i uprawnień – art. 55–59 RODO, zob. szerzej: E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *op. cit.*, s. 923.

¹⁹ Wielość organów ma istotne znaczenie w zakresie sprecyzowania mechanizmów zapewniających skuteczny udział takich organów w stosowaniu mechanizmu spójności – zob. szerzej: motyw 119 RODO, Dz. U. UE L119 z 4 maja 2016 r.

Na państwie członkowskim ciąży obowiązek zagwarantowania organowi nadzoru środków finansowych (odrębny budżet, ujęty w budżecie państwa), majątkowych, kadrowych, jak również stworzenie odpowiedniej infrastruktury do skutecznego wykonywania zadań nie tylko na poziomie krajowym, ale zadań związanych z wzajemną pomocą i współpracą z innymi organami nadzorczymi z całej Unii.

RODO pozostawia zagadnienie określenia ogólnych warunków pełnienia funkcji piastuna (członka) organu nadzorczego prawu każdego z państw członkowskich. Jednocześnie jednak wskazuje bezpośrednio, że regulacje takie powinny charakteryzować się odpowiednimi cechami, tzn.:

- transparentnością procedury powoływania (art. 53 ust. 1 RODO);
- samodecydowaniem o organach krajowych kompetentnych do powołania – mogą to być organy władzy ustawodawczej lub organy władzy wykonawczej (prezydent, rząd), przy założeniu, że wskazanie kandydatury następuje na wniosek rządu, członka rządu, parlamentu lub izby parlamentu – lub inny niezależny organ, jeśli należeć to będzie do jego kompetencji, któremu zadanie to powierzono w prawie państwa członkowskiego (art. 53 ust. 1 RODO);
- zasadą *incompatibilitas* w odniesieniu do osoby (osób) pełniącej funkcję organu nadzoru (zob. art. 52 ust. 3 RODO);
- zagwarantowaniem niezależności organizacyjno-funkcjonalnej, kadrowej i budżetowej, co oznacza, że „Organ nadzorczy powinien dysponować własnym personelem, który jest dobierany przez ten organ nadzorczy lub niezależny organ utworzony na mocy prawa państwa członkowskiego i powinien działać pod wyłącznym kierownictwem członka lub członków tego organu nadzorczego” (motyw 122 preambuły RODO i art. 52 ust. 4 RODO);
- zapewnieniem odpowiednich prerogatyw, które umożliwią organowi krajowemu wykonywanie uprawnień i realizacji zadań powierzonych mu przez RODO.

Postanowienia RODO nie definiują szczegółowych wymogów, którymi ma charakteryzować się piastun (członek) organu nadzorującego. Wskazuje jedynie na to, że osoba taka „musi posiadać kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności – w szczególności w dziedzinie ochrony danych osobowych – potrzebne do wypełniania swoich obowiązków i wykonywania swoich uprawnień” (art. 53 ust. 2 RODO).

Jednocześnie w RODO podkreśla się, że przesłanką zakończenia pełnienia funkcji przez piastuna (członka) organu nadzorującego jest:

- upływ kadencji;
- rezygnacja;

- przymusowe pozbawienie funkcji członka (art. 53 ust 3 RODO), które może mieć miejsce tylko wtedy, gdy dopuści się on poważnego uchybienia lub przestanie spełniać warunki niezbędne do pełnienia obowiązków.

W RODO wprowadza się również wymóg zdefiniowania na poziomie przepisów prawa krajowego państwa członkowskiego zasad ustanawiania i funkcjonowania organu nadzorczego, tj.:

- konkretyzacja modelu – wybór monokratycznego lub kolegialnego charakteru organu;
- sprecyzowanie wymogów kwalifikacyjnych i warunków wyboru wymaganych do powołania na stanowisko członka każdego z organów nadzorczych;
- procedury powoływania członka lub członków każdego z organów nadzorczych;
- określenie okresu kadencji członka lub członków każdego z organów nadzorczych – nie krótszy niż cztery lata, z wyjątkiem pierwszej kadencji po dniu 24 maja 2016 r., która może częściowo trwać krócej, jeżeli jest to niezbędne, aby chronić niezależność organu nadzorczego w drodze procedury stopniowej wymiany członków;
- rozstrzygnięcia, czy członek lub członkowie każdego z organów nadzorczych mogą zostać powołani ponownie, a jeżeli tak, to na ile kadencji;
- pełnienia służby – regulujących obowiązki członka lub członków oraz personelu każdego z organów nadzorczych, zakaz podejmowania działań, zajęć i czerpania korzyści – w trakcie kadencji oraz po jej zakończeniu – sprzecznych z tymi zobowiązaniami, a także przepisy regulujące ustanie stosunku pracy;
- ochrony i poszanowania tajemnicy zawodowej (w polskim tłumaczeniu używa się pojęcia tajemnicy służbowej, co nie jest najlepszym rozwiązaniem ze względu na wyeliminowanie tego pojęcia z polskiego systemu prawnego).

Podsumowując, należy stwierdzić, że krajowy organ nadzorczy z punktu widzenia postanowień RODO ma być organem niezależnym, a przez to zdolnym do „efektywnego egzekwowania ochrony danych osobowych”²⁰, również w drodze nakładania administracyjnych kar pieniężnych. W sytuacji, w której kary takie będą mogły być nakładane na organy i inne podmioty publiczne, jakiegokolwiek rozwiązanie na poziomie ustawodawstwa krajowego, które definiowałoby – nawet pośrednio – mechanizmy zależności bądź inne ograniczenie niezależności tego organu (np. proceduralne), należałoby uznać za sprzeczne z RODO.

²⁰ M. Kawecki, *op. cit.*, s. 279.

3. Odziaływanie RODO na prawodawcę krajowego

3.1. Propozycje projektu ustawy o ochronie danych osobowych z 12 września 2017 roku

Potwierdzenie realnego kształtu gwarancji niezależności krajowego organu nadzoru możliwe staje się w ramach wskazania różnic między treścią postanowień projektu ustawy o ochronie danych osobowych z 12 września 2017 roku, które poddano procesowi konsultowania²¹, i ostatecznie uchwalonej ustawy z 10 maja 2018 roku²².

W projekcie z 12 września 2017 r. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych miał powoływać Sejm RP za zgodą Senatu RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów²³. Kandydat na to stanowisko miał spełniać następujące wymogi formalne:

- posiadać obywatelstwo polskie;
- legitymować się tytułem naukowym doktora;
- posiadać wiedzę z zakresu ochrony danych osobowych;
- przez okres co najmniej pięciu lat wykonywać czynności bezpośrednio związane z ochroną danych osobowych;
- korzystać z pełni praw publicznych;
- nie być skazanym prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 20 ust. 4 projektu ustawy).

Łatwo można zauważyć, że wymogi wskazane w projekcie w istotnym zakresie różniły się od przepisów wtedy jeszcze obowiązujących²⁴. Z jednej strony zliberalizowano wymagania stawiane kandydatowi, eliminując przesłankę stałego zamieszkiwania na terytorium Polski, a także zrezygnowano z konieczności legitymowania się przez niego wyższym wykształceniem prawniczym oraz wysokim autorytetem moralnym. Z drugiej strony dokonano uszczegółowienia ogólnikowo dotychczas definiowanego wymogu posiadania odpowiedniego doświadczenia zawodowego – wprowadzenie 5-letniej praktyki definiowanej jako „wykonywanie czynności bezpośrednio związanych z ochroną danych osobowych” (pytaniem zasadniczym pozostawało to, czy „czynności” te dałoby się utożsamić z nadzorowaniem procesów przetwarzania, czy zarządzaniem

²¹ Zob.: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12302950/katalog/12457658#12457658>; w okresie wcześniejszym przygotowane były dwie inne propozycje (projekt zamieszczony na stronie Ministerstwa Cyfryzacji z 28 marca 2017 r. oraz rozbudowana jego postać z dnia 19 maja 2017 roku). Dostępny na stronie: <https://mc.gov.pl/aktualnosci/projekt-ustawy-o-ochronie-danych-osobowych> [dostęp 20.09.2018].

²² Ustawa z 10 maja 2018 roku, Dz. U. z 2018 r., poz. 1000.

²³ Projekt ustawy z dnia 12 września 2017 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12302950/12457652/12457653/dokument308351.pdf> [dostęp 20.09.2018].

²⁴ Zgodnie bowiem z treścią art. 8 ust. 3 u.o.d.o. kandydat na stanowisko Generalnego Inspektora Danych Osobowych musi być obywatelem polskim, stale zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wyróżniać się wysokim autorytetem moralnym, mieć wyższe wykształcenie prawnicze oraz odpowiednie doświadczenie zawodowe; nie może też być karany za przestępstwo.

takimi procesami – na gruncie wykładni językowej czynności te wykonywałby każdy pracownik upoważniony do przetwarzania danych) oraz wprowadzono zupełnie nowy, jakim było legitymowanie się kandydata tytułem naukowym doktora.

Dodanie przesłanki korzystania z pełni praw publicznych i wyszczególnienie umyślnego przestępstwa (popelnienie i skazanie jako przesłanki negatywnej) dopełniło ową charakterystykę. Zastanawiające jest jednak to, że w projekcie nie wprowadzono wymogu (a jednocześnie niezbędnej gwarancji bezstronności i niezależności) w postaci zakazu łączenia stanowiska Prezesa Urzędu (jak i wiceprezesów) z przynależnością do partii politycznej oraz pełnieniem innych funkcji publicznych. Pominięcie to w kontekście zarówno kompetencji przyznanych w RODO krajowemu organowi nadzoru, jak i możliwości nakładania przez niego administracyjnych kar pieniężnych budzi daleko idące zastrzeżenia co do ich zgodności z postanowieniami RODO, kształtującymi istotę oraz gwarancje jego niezależności.

Jeszcze bardziej kontrowersyjnym rozwiązaniem był przyjęty w projekcie model powoływania zastępców Prezesa Urzędu. Zgodnie z treścią art. 22 projektu u.o.d.o. prezes miał wykonywać swoje zadania przy pomocy zastępców, których maksymalnie w liczbie trzech można było zgodnie z propozycją powołać. Procedura ich powołania była zdefiniowana w sposób specyficzny. Po pierwsze, Prezes Urzędu miał być pozbawiony kompetencji w zakresie podjęcia decyzji o konieczności powołania i liczbie potencjalnych zastępców. Kompetencja taka zarezerwowana była wyłącznie na rzecz organów władzy wykonawczej, tzn. ministra właściwego do spraw informatyzacji, który miał przedstawiać Prezesowi Rady Ministrów dwóch kandydatów na to stanowisko. Obok ministra właściwego do spraw informatyzacji kolejnym organem władzy wykonawczej uprawnionym do zgłoszenia kandydata na stanowisko zastępcy miał być minister spraw wewnętrznych (art. 22 ust. 3 projektu u.o.d.o.). W przypadku jednak kandydata zgłoszonego przez tego ministra Prezes Rady Ministrów miał powoływać zastępcę Prezesa Urzędu, po uprzednim opiniowaniu przez Ministra Sprawiedliwości, Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz Prokuratora Generalnego.

Skutkiem zaproponowanych rozwiązań to Prezes Rady Ministrów, a nie Prezes Urzędu Ochrony miał być uprawniony do samodzielnej weryfikacji przedstawionych kandydatur i dyskrecjonalnego rozstrzygnięcia o ich powołaniu na stanowisko wiceprezesów Urzędu.

Zaproponowany sposób i procedura powoływania zastępców Prezesa Urzędu rodziły wiele wątpliwości z punktu widzenia faktycznej niezależności krajowego organu nadzoru, jakim miał być Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W praktyce bowiem, zgodnie z postanowieniami projektu, „otrzymać” miał on z powołania – bez

jakiegokolwiek udziału własnego – trzech zastępców, których swoistego rodzaju dysponentem miał być bezpośrednio Prezes Rady Ministrów i wskazani wyżej ministrowie, w tym również Prokurator Generalny. Ważne staje się tu jednocześnie podkreślenie, że odwołanie zastępcy mogło przybrać postać czysto politycznej decyzji. W zasadzie mogłaby być następstwem negatywnej weryfikacji działania każdego z zastępców wyłącznie z punktu widzenia politycznego organu władzy wykonawczej. Miało to bowiem następować analogicznie do procedury powołania, a więc na wniosek właściwego ministra (w przypadku ministra spraw wewnętrznych po przeprowadzeniu wskazanego wyżej opiniowania) Prezes Rady Ministrów miał odwoływać konkretnego zastępcę (zastępców). W praktyce mielibyśmy do czynienia ze stworzeniem swoistego mechanizmu „przedłużenia administracji rządowej”, którego dysponentem nie byłby Prezes Urzędu, a Prezes Rady Ministrów. Tego typu rozwiązanie, mając na względzie istotę i charakter krajowego organu nadzorującego wyznaczoną przez treści RODO, nie mogło w żadnym razie spełniać standardów identyfikujących gwarancje niezależności działania krajowego organu nadzoru. Było w sposób oczywisty sprzeczne z gwarancjami niezależności organizacyjno-funkcjonalnej oraz kadrowej, o której mowa w motywie 122 preambuły RODO i art. 52 ust. 4 RODO. W zasadzie też rozwiązanie to byłoby negacją materialnego dysponowania przez Prezesa Urzędu prerogatywami, które umożliwiłyby mu jako organowi krajowemu wykonywanie uprawnień i realizacji zadań powierzonych przez rozporządzenie ogólne. Oczywiście za sprzeczne z postanowieniami RODO należało uznać te rozwiązania, których uchwalenie prowadziłyby do faktycznego wyeliminowania kompetencji Prezesa Urzędu nie tylko w zakresie wskazywania kandydatów na stanowisko zastępców, ale zdolności do rzeczywistego kierowania pracami Urzędu i wykonywania zadań i obowiązków wskazanych w RODO. Mając na względzie to, że zastępcy Prezesa powoływani na podstawie zaproponowanych w projekcie rozwiązań byłiby w rzeczywistości podlegli nie Prezesowi, a odpowiednim organom politycznym (organom rządowej władzy wykonawczej), gwarancje obiektywizmu organu nadzorującego w zakresie rozstrzygania nie tylko w sprawach nakładania administracyjnych kar pieniężnych, ale w ogóle w zakresie respektowania postanowień RODO byłyby w istotnym zakresie iluzoryczne.

Gdyby doszło do uchwalenia projektu w tej wersji nie można byłoby zakwalifikować Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych – krajowego organu nadzorującego w rozumieniu RODO – jako organu niezależnego, dysponującego odpowiednim zapleczem kadrowym w zakresie realizacji swoich obowiązków również względem administracji rządowej. Uwzględniając ponadto przedstawioną w projekcie procedurę powołania i odwołania zastępców Prezesa Urzędu, cały Urząd *de facto* bardziej przypominałby

odrębną agencję rządową niż niezależną instytucję powołaną do rzetelnego, niezależnego i bezstronnego nadzorowania ochrony danych osobowych.

Natomiast w odniesieniu do proponowanego modelu powoływania zastępców Prezesa zasadne było podniesienie także – z punktu widzenia krajowych standardów konstytucyjnych – zarzutów:

- naruszenia zasady uchwalania regulacji prawnych wolnych od zarzutu dowolności i arbitralności²⁵;
- upolitycznienia niezależnego organu ochrony i podporządkowania jego działalności realizacji interesów organów władzy wykonawczej, a co za tym idzie wprowadzenie zasady nadrzędności realizacji celów politycznych nad faktycznym wykonywaniem obowiązków wynikających z RODO.

Warto też podkreślić, że dość specyficzne było w kontekście zawartych w projekcie propozycji wskazanie, iż Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w zakresie swojej działalności (wykonywania zadań) podlega wyłącznie ustawie. Ustawa jako akt krajowy ma w przypadku jej relacji z rozporządzeniem unijnym charakter komplementarny, jedynie uzupełniający względem bezpośrednio stosowanej regulacji unijnej. Mając na względzie, że działalność Prezesa Urzędu wiąże się ze współpracą europejską²⁶, której efektem są postępowania prowadzone wprost na podstawie postanowień RODO, zastrzeżenie takie może być identyfikowane tylko w kontekście zastrzeżenia na poziomie krajowym niezależności organu nadzoru względem innych organów i działań przez nich podejmowanych i tylko w znaczeniu wąskim. Prezes Urzędu nie może być bowiem związany ustawą, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę treść art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Reguła tam wyrażona dotyczy bowiem nie tylko sądów, ale wszystkich organów państwa członkowskiego UE, co oznacza, że obowiązkiem Prezesa Urzędu jest odmowa stosowania przepisów ustawy w razie kolizji jej postanowień z prawem UE²⁷. Co więcej, nie można wykluczyć, że będzie on organem, który właśnie jako pierwszy wskazywać będzie na ewentualne sprzeczności postanowień ustaw z regulacjami przyjętymi w RODO²⁸. Traktowanie takiego postanowienia jako gwarancji w relacjach Prezes Urzędu – inne

²⁵ Wyrok TK z 19 grudnia 2008 r., K 19/07; a ponadto wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., SK 56/04; 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; 23 marca 2006 r., K 4/06 czy 23 października 2010 r., Kp 1/09.

²⁶ Zob. uwagi M. Kaweckiego, który analizując treść art. 57 RODO, zauważył: „Większość jeżeli nie wszystkie z [...], przyznanych normami ogólnego rozporządzenia kompetencji organów nadzorczych nie znajdują aktualnie swojego odpowiednika w przepisach prawa krajowego”, M. Kaweckie, *op. cit.*, s. 276.

²⁷ W postanowieniu z 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13, SN wskazał, iż stosowanie zasady pierwszeństwa oznacza, że każdy adresat normy prawnej w przypadku kolizji dyrektywy lub innego prawa stanowionego przez Unię Europejską z ustawą, winien jest podporządkować się temu pierwszemu prawu; por. wyrok SN z 23 stycznia 2014 r., II CSK 188/13.

²⁸ Por. rozważania A. Wyrozumskiej, *Stosowanie prawa wspólnotowego a art. 91, 188 ust. 2 i 193 Konstytucji RP – glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 19.12.2006 r. (P 37/05)*, „Europejski Przegląd Sądowy” marzec 2007, s. 39–43.

organy krajowe właśnie z punktu widzenia treści art. 91 ust. 3 Konstytucji RP jest niepotrzebne i nie tworzy gwarancji silniejszych niż te wynikające bezpośrednio z Ustawy Zasadniczej²⁹.

3.2. Status Prezesa Urzędu i jego zastępców w ustawie o ochronie danych osobowych z 10 maja 2018 roku

Jeszcze raz warto podkreślić, że uchwalenie ustawy o ochronie danych osobowych w kształcie zdefiniowanym w projekcie z 12 września 2017 r. w sposób oczywisty byłoby sprzeczne z gwarancjami niezależności jego działania określonymi w RODO, a także standardami prawidłowej legislacji ukształtowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zagrożenie to w istotny sposób dostrzeżone zostało przez ustawodawcę krajowego. W ostatecznie uchwalonej ustawie pozostawiono kompetencję Sejmu i Senatu RP jako organów uczestniczących w procedurze powoływania (i oczywiście odwoływania) Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Jednocześnie jednak w istotny sposób zmodyfikowano zarówno treść tych regulacji, które definiowały wymogi stawiane kandydatowi na ten urząd, jak i zasady dotyczące powoływania jego zastępców.

Oczywiście w ustawie wprost wskazano, że Prezes jest organem nadzoru, o którym mowa w aktach prawa unijnego³⁰. Na stanowisko Prezesa Urzędu może być powołana osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) posiada wyższe wykształcenie; 3) wyróżnia się wiedzą prawniczą i doświadczeniem z zakresu ochrony danych osobowych; 4) korzysta z pełni praw publicznych; 5) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; 6) posiada nieposzlakowaną opinię.

Kadencja Prezesa Urzędu trwa 4 lata, licząc od dnia złożenia ślubowania, przy czym po upływie kadencji Prezes wykonuje swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa Urzędu. Ustawa wprowadza ograniczenie uniemożliwiające pełnienie przez tę samą osobę Urzędu Prezesa przez więcej niż dwie kadencje. Przyjęte

²⁹ Por. stanowisko TS UE wyrażone w wyroku z 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Filipiak*, Zb. Orz. 2009, s. I-11049 – sędzia sądu krajowego, aby zapewnić prawu unijnemu pełną skuteczność, powinien odmówić zastosowania przepisu krajowego, który jest sprzeczny z tym prawem, nawet w przypadku, gdy krajowy sąd konstytucyjny uznał, iż przepis ten jest zgodny z konstytucją.

³⁰ Zgodnie z treścią art. 34 ust. 2 u.o.d.o.: „Prezes Urzędu jest organem nadzorczym w rozumieniu rozporządzenia 2016/679, w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającej decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 89) oraz w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującego i uchyłającego decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz. Urz. UE L 135 z 24.05.2016, str. 53)”.

rozwiązanie eliminuje też jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, czy chodzi tu o dwie następujące po sobie kadencje, czy w ogóle tylko dwie kadencje, niezależnie, czy następują po sobie. Czytelnie i jasno sprecyzowane są przesłanki wygaśnięcia urzędu jego odwołania, a także zastępstwa (art. 34 ust. 7–10 u.o.d.o.). Równie konkretnie i w sposób odpowiadający klasycznym standardom (także tym, które dotyczą konstytucyjnych organów) zdefiniowano immunitet i przywilej nietykalności, a także procedurę towarzyszącą ich ograniczeniu (art. 38, 41 i 42 u.o.d.o.).

Niewątpliwie istotne staje się też zdefiniowanie charakteru i zakresu tajemnicy funkcyjnej (art. 46). W zakresie dotyczącym Prezesa Urzędu, jego zastępców oraz pozostałych pracowników Urzędu obowiązek zachowania tajemnicy służy z jednej strony ochronie informacji, a w istocie poza zagwarantowaniem poufności w relacji Urząd – beneficjent chodzi tu nie tylko o ochronę poufności samego postępowania, ale o gwarancje poszanowania konstytucyjnych wolności i praw jednostki, w szczególności zaś o ochronę prywatności, danych osobowych, tajemnicy korespondencji osób, które konkretne dane udostępniły³¹.

Odstąpiono jednocześnie od wszystkich proponowanych rozwiązań dotyczących sposobu powoływania zastępców Prezesa Urzędu. W chwili obecnej powoływać ich może (w liczbie maksymalnie trzech) sam Prezes Urzędu spośród osób, które posiadają: obywatelstwo polskie, wyższe wykształcenie i nieposzlakowaną opinię, a jednocześnie wyróżniają się wiedzą prawniczą i doświadczeniem z zakresu ochrony danych osobowych, a także korzystają z pełni praw publicznych. Kandydaci nie mogą być wcześniej skazani prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. W pełnym zakresie wyeliminowano wszystkie te postanowienia, które umocowywały organy władzy wykonawczej w zakresie powoływania (i odwoływania) zastępców Prezesa Urzędu wraz z daleko idącym niedookreśleniem przesłanek procesu powoływania.

Jednocześnie w czytelny sposób skonkretyzowano treść zasady *incompatibilitas* w odniesieniu do osoby (osób) pełniącej funkcję organu nadzoru. W ustawie zawarto zwłaszcza zasady:

³¹ W takim ujęciu chodzi o potwierdzenie, iż na konkretnej osobie ciąży obowiązek ochrony przed nieuprawnionym dostępem przez osoby (podmioty) trzecie określonych przedmiotowo (indywidualnie, rodzajowo bądź kompleksowo) informacji pozyskanych lub wytworzonych w związku z wykonywaniem przez tę osobę służbą i czynnościami, które w jej ramach są podejmowane. Warto w tym miejscu podkreślić, że obowiązek ochrony prywatności ma charakter odrębny i niezależny od obowiązku ochrony tajemnic ustawowych zdefiniowanych przez ustawodawcę. Istota zdecydowanej większości tajemnic ustawowych może i w oczywisty sposób będzie wiązać się z ochroną tej sfery informacyjnej, która dotyczy prywatności konkretnej osoby, ale jest to tylko jeden z elementów strony przedmiotowej takiej tajemnicy. Z jednej strony tajemnica ustawowa służy bowiem ochronie jednostki będącej źródłem informacji, z drugiej natomiast ochronie samej informacji, wreszcie po trzecie służy ochronie zaufania do instytucji (organu), funkcjonariusza publicznego czy wreszcie osób wykonujących konkretny zawód, którzy informację taką posiadają.

- apolityczności Prezesa Urzędu i jego zastępców;
- unikania konfliktów między sprawowaną funkcją a innymi formami działalności zawodowej i publicznej³².

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych dysponuje kompetencjami w zakresie kształtowania niezależności organizacyjno-funkcjonalnej, kadrowej i budżetowej, choć w dalszym ciągu wskazuje się na jego podległość ustawie (art. 34 ust. 5 u.o.d.o.). W tym zakresie uwagi wcześniejsze w pełni pozostają aktualne.

4. Zakończenie

Rozwiązania obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych w odróżnieniu od jej projektu z 12 września 2017 roku definiują standardy zapewniające gwarancje niezależności funkcjonalnej oraz niezależności w obszarze trwałości i ciągłości kadencji organu nadzoru, jakim jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Z formalnego punktu widzenia regulacja ta zdaje się wykluczać możliwość władczego definiowania przez polityczne organy władzy wykonawczej nakazów podejmowania działania przez Prezesa Urzędu, jego zastępców, a także innych pracowników Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Rozwiązania dotyczące powoływania Prezesa i jego zastępców w obecnej postaci nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zagwarantowania niezależności ich działania. Co więcej, ustawa ta w żadnym zakresie nie prowadzi (bo zgodnie z treścią art. 91 ust. 3 Konstytucji RP nawet gdyby nawet miało to miejsce, nie mogłaby być stosowana, a Prezes z urzędu musiałby odwoływać się do tej reguły kolizyjnej) do uszczuplenia kompetencji Prezesa Urzędu.

Modyfikacja pierwotnych założeń, które ostatecznie zostały odrzucone, stanowi dowód tego, że oddziaływanie gwarancji definiowanych na poziomie ustawodawstwa unijnego jest nie mniej skuteczne aniżeli fundamentalnych gwarancji konstytucyjnych. Co więcej, można mieć wrażenie, że te pierwsze są w stopniu bardziej identyfikowalnym wyznacznikiem działania krajowego ustawodawcy, który – jak można jedynie przypuszczać – przyjmuje rozwiązania, które zdają się nawet modyfikować dotychczasowe konstytucyjne gwarancje niezależności i niezawisłości sądów (por. art. 97 u.o.d.o).

³² Art. 37. 1. Prezes Urzędu oraz jego zastępcy nie mogą zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska dydaktycznego, naukowo-dydaktycznego lub naukowego w szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym lub innej jednostce naukowej ani wykonywać innych zajęć zarobkowych lub niezarobkowych sprzecznych z obowiązkami Prezesa Urzędu. 2. Prezes Urzędu oraz jego zastępcy nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Streszczenie

W opracowaniu podjęty został temat niezależności krajowego organu nadzorczego w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Słowa kluczowe

niezależność, krajowy organ nadzorczy, ochrona danych osobowych, RODO, prawo unijne, konstytucja

Abstract

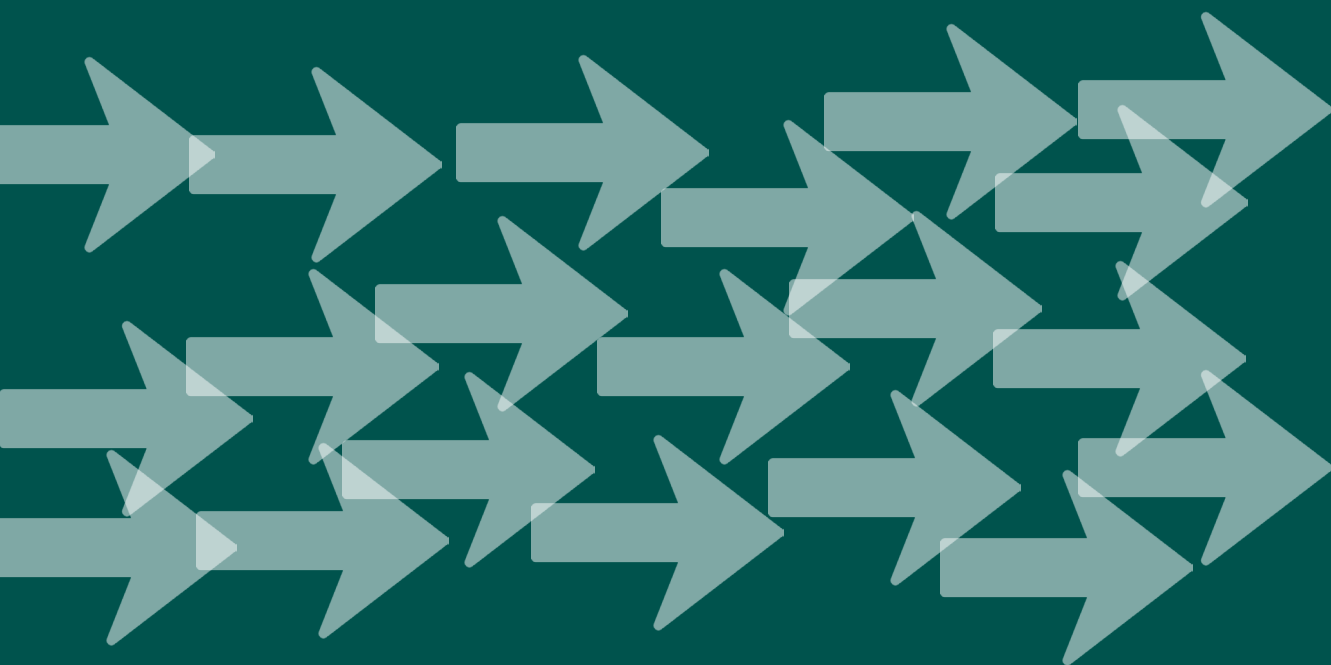
The article analyses the independence of the national supervisory authority within the meaning of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

Keywords

independence, the national supervisory authority, the protection of personal data, GDPR, EU law, the Constitution

Monografia [...] składa się z 10 tekstów poświęconych różnym instytucjom prawnym, występującym w państwach tak odległych od siebie z punktu widzenia geografii i kultury prawnej jak USA, Wielka Brytania, Izrael, Kuba i Indie. Można rzec, że przedmiotem dociekań stały się państwa tzw. starych demokracji, demokracji ludowej, jak i nowych demokracji. Podjęte w pracy wątki badawcze cechują się przede wszystkim oryginalnością wyborów tematów. Część z rozdziałów ma zupełnie nowatorski charakter.

Z recenzji dr. hab. prof. Uł Konrada Składowskiego



ISBN 978-83-66066-36-6 (druk)

ISBN 978-83-66066-37-3 (online)