

GUBERNACULUM ET ADMINISTRATIO

1(21)/2020

RADA NAUKOWA

Przewodnicząca Rady Naukowej:

prof. zw. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC – Uniwersytet Śląski

Zastępca Przewodniczącej Rady Naukowej:

dr hab. prof. UŁ Tadeusz SZULC – Uniwersytet Łódzki

prof. zw. dr hab. Sławomir CIEŚLAK – Uniwersytet Łódzki

prof. zw. dr hab. Witold STANKOWSKI – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu

dr Nora CHRONOWSKI – Hungarian Academy of Sciences

prof. Vaidotas VAICAITIS – University of Vilnius

doc. dr Oksana SZCZERBANIUK – Yurily Fedkovich Cherniviti National University

dr hab. Tomasz MILEJ – University of Köln

dr Vera JIRASKOVA – Charles University Prague

dr Stephen SWANN – Friedrich-Schiller-Universität Jena

LISTA RECENZENTÓW NA ROK 2020

dr hab. Maciej BORSKI, prof. – Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

dr hab. Michał BOŻEK, prof. – Uniwersytet Śląski w Katowicach

dr hab. Bolesław M. ĆWIERTNIAK, prof. – Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

dr hab. Adam HABUDA, prof. – Polska Akademia Nauk w Warszawie

dr hab. Anna KALISZ, prof. UP – Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

dr hab. Jerzy ROTKO – Polska Akademia Nauk w Warszawie

dr hab. Tadeusz SZULC – prof., Uniwersytet Łódzki w Łodzi

Nadesłane do redakcji artykuły są oceniane anonimowo
przez dwóch Recenzentów

UNIwersytet HUMANISTYCZNO-PRZYRODNICZY IM. JANA DŁUGOSZA
W CZĘSTOCHOWIE

**GUBERNACULUM
ET ADMINISTRATIO**

1(21)/2020



Częstochowa 2020

Redaktor Naczelny
dr hab. prof. UJD Paweł WOLNICKI

Zastępca Redaktora Naczelnego
dr Ewa WÓJCICKA

Redaktor tematyczny
dr Monika BARTNIK

Sekretarz
dr Adam WRÓBEL

Korekta
zespół

Redakcja techniczna
Piotr GOSPODAREK

Projekt okładki
Damian RUDZIŃSKI

PISMO RECENZOWANE

Podstawową wersją periodyku jest publikacja książkowa

© Copyright by Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie
Częstochowa 2020

ISSN 1730-2889

Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego
im. Jana Długosza w Częstochowie
42-200 Częstochowa, ul. Waszyngtona 4/8
tel. (34) 378-43-29, faks (34) 378-43-19
www.ujd.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@ujd.edu.pl

SPIS TREŚCI

Marian GRZYBOWSKI	
Konstytucyjna pozycja premiera na Węgrzech, w Rumunii i w Rzeczypospolitej Polskiej (analiza prawno-porównawcza)	7
Olgiert KUCHARSKI	
Nagrody pieniężne dla pracownika	27
Grzegorz KUŹNIK	
Podstawy ustroju państwowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej	37
Dominik MAJCZAK	
Zastępstwo prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej – teoria i praktyka	53
Teresa MUCHA-POPIEL	
Uwarunkowania prawne i zarządzanie organizacjami pozarządowymi w Polsce	71
Malwina A. TKACZ	
Prawo i moralność w <i>Filozofii prawa</i> Gustava Radbrucha z nawiązaniem do myśli Immanuela Kanta	91

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.01.01>

Marian GRZYBOWSKI

<https://orcid.org/0000-0001-7915-2653>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: m.grzybowski@ujd.edu.pl

Konstytucyjna pozycja premiera na Węgrzech, w Rumunii i w Rzeczypospolitej Polskiej (analiza prawnoporównawcza)

Streszczenie

Institucja premiera, ukształtowana w państwach monarchicznych, uzyskała nowe otoczenie ustrojowe w republikach, zwłaszcza w odniesieniu do statusu i charakteru funkcji premiera. Pozycja ta w znacznej mierze uzależniona jest od konstytucyjnego usytuowania i ukształtowania statusu obieralnego prezydenta republiki. Konstrukcje ustrojowe stosowane w tym zakresie, mieściły się – co do zasady – pomiędzy dwoma granicznymi modelami: pełnego uzależnienia premiera od politycznej (partyjnej) większości w parlamencie, po uzależnienie premiera od profilu politycznego i osobistych preferencji prezydenta republiki. Pomędzy wskazanymi tu rozwiązaniami mieściło się wiele pośrednich rozwiązań zastosowanych w poszczególnych państwach.

Przemiany polityczne na przełomie lat 1989/1990 w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej sprzyjały ukształtowaniu modelu pozycji premiera nawiązującego do założeń systemu rządów parlamentarnych (tj. opartego na uzależnieniu od zaufania większości parlamentarnej i od relacji pomiędzy reprezentacjami partii w parlamencie), przy pewnym oddziaływaniu prezydenta (zwłaszcza w przypadkach obsady tego urzędu dokonywanej w wyborach powszechnych i bezpośrednich).

Słowa kluczowe: członek rządu (gabinetu), konstruktywne wotum nieufności, minister, minister bez teki, nominacja premiera, nominowanie członków rządu, odpowiedzialność indywidualna członków rządu, odpowiedzialność parlamentarna (polityczna) rządu, parlament, premier, prezydent państwa, rząd, większość bezwzględna, większość zwykła, wotum nieufności, wotum zaufania, zmiany w składzie rządu.

Uwagi wprowadzające

Na Węgrzech w następstwie pluralizacji systemu partyjnego i reformy konstytucyjnej z 1989 r. wzrosła rola parlamentu. Nowa konstytucja węgierska ustanowiona w 2011 r. (po przeprowadzeniu ogólnonarodowej ankiety) zachowała założenia trójpodziału władzy i zasadnicze elementy systemu rządów parlamentarnych, uformowanego w 1989 r. Parlament węgierski (Zgromadzenie Krajowe) pomniejszony o połowę (do 199 deputowanych) zachował atrybuty organu przedstawicielskiego i ustawodawczego. Natomiast podstawową rolę Prezydenta Republiki (o dość skromnych kompetencjach) było uosabianie „jedności narodu węgierskiego”.

Prezydent Węgier nie uzyskał w szczególności istotnych uprawnień w sferze władzy wykonawczej ani też szeregu typowych prerogatyw głowy państwa. Węgierska ustawa zasadnicza wyeksponowała natomiast w tym obszarze pozycję oraz kompetencje rządu oraz premiera. Ustanowiła na rzecz rządu domniemanie właściwości w sferze władzy wykonawczej. W zakresie tym rząd zarówno przedmiotowo (w odniesieniu do sfer działalności) jak i kompetencyjnie (tj. w odniesieniu do uprawnień władczych) uzyskał pozycję newralgiczną.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 rząd jest „najwyższym organem administracji państwowej”. Może on, na podstawie ustaw, „tworzyć organy administracji państwowej”. Silna pozycja ustrojowa premiera w obrębie rządu zdeterminowana została przez okoliczność, że premier jest jedynym członkiem rządu, który wybierany jest przez parlament. Inni członkowie rządu są natomiast mianowani przez Prezydenta Republiki, przy czym premier ma wyłączne prawo przedkładania propozycji osobowych Prezydentowi Republiki. Dodatkowo, premier – poprzez wydanie odpowiednich rozporządzeń – powołuje na jedno lub kilka stanowisk zastępców premiera osoby z grona ministrów. Mianuje też ministrów bez teki. Nadto, na podstawie art. 18 ust. 1 konstytucji z 2011 r. „określa główne kierunki polityki rządu”. Wotum zaufania wobec rządu jako takiego może być poddane głosowaniu w parlamencie tylko jednocześnie z wnioskiem o wybór nowego premiera. Wymaga ono poparcia przez co najmniej połowę deputowanych Zgromadzenia Krajowego.

W Rumunii po przemianach 1989 r. pozycja ustrojowa premiera ewoluowała zgodnie ze zmianami regulacji prawnych, konstytucyjnych i ustawowych, oraz stosownie do rozwoju uwarunkowań politycznych. Zgodnie z dekretem nr 10 z 31 grudnia 1989 r. rząd uzyskał status „najwyższego organu administracji państwowej” oraz wykonawcy dekretów Rady Frontu Ocalenia Narodowego, wobec której rząd ponosił odpowiedzialność polityczną. W realiach okresu przejściowego lat 1989–1990 rząd premiera Petru Romana – pozostawał – co do zasady – organem politycznie samodzielnym. Po utworzeniu – dekretem nr 81/1990 – Tymczasowej Rady Jedności Narodowej (z uprawnieniami zbliżonymi do parlamentarnych) rząd rumuński, kierowany przez premiera, został podporządkowany

wspomnianej Radzie Jedności, zaś po utworzeniu (i wyborze) Zgromadzenia Narodowego jako regularnego parlamentu – obu jego izbom: Izbie Deputowanych oraz Senatowi.

W tym samym czasie pozycja ustrojowa rządu w Rumunii uległa upodobnieniu do rozwiązań charakterystycznych dla systemu semi-prezydenckiego (według modelu wzorowanego na V Republice Francuskiej). Kandydat na urząd Premiera mianowany był przez Prezydenta Republiki spośród przedstawicieli partii z największą liczbą miejsc w parlamencie, po konsultacjach z wszystkimi partiami reprezentowanymi w Zgromadzeniu Narodowym. Ustawa nr 37 z 7 grudnia 1990 r. o rządzie ustanowiła zasadę, że premier mianowany jest przez Prezydenta, podczas gdy w gestii premiera spoczywa mianowanie pozostałych członków rządu. Warunkiem funkcjonowania rządu w ten sposób ukształtowanego było uzyskanie wotum zaufania w obu izbach rumuńskiego parlamentu.

Rozwiązanie to podtrzymane zostało przez pierwszą post-transformacyjną konstytucję Rumunii z 21 listopada 1991 r. Utrwaliła ona wiodącą rolę premiera w formowaniu składu rządu oraz w koordynowaniu działalności jego członków. Nowa ustawa o organizacji i kompetencjach rządu z 26 lutego 2001 r. poszerzyła zakres właściwości rządu, włączając doń m.in. sprawy relacji z Unią Europejską. Wobec trwającego rozczłonkowania reprezentacji partii politycznych w parlamencie Rumuni oraz trudności w pozyskiwaniu większości parlamentarnej w obu izbach parlamentu przez kolejne rządy ustawa ta upoważniła Prezydenta Republiki do czasowego powierzenia funkcji premiera jednemu z wicepremierów, a nawet – ministrów aktualnie działającego rządu. Zasada ta została utrwalona przez nowelizację konstytucji Rumunii, dokonaną w październiku 2003 r.

W Polsce, w przeciwieństwie do regulacji konstytucyjnych i ustawowych na Węgrzech i w Rumunii, ukształtowanie pozycji ustrojowej premiera (Prezesa Rady Ministrów) pozostało najbliższe klasycznemu modelowi parlamentarno-gabinetowemu, z umocnioną rolą premiera. W granicach porozumień koalicyjnych premier dysponuje znaczącym wpływem na skład i strukturę rządu i na powierzenie konkretnym osobom kierownictwa ustawowo wyodrębnionych działów administracji rządowej. On (ona) przedkłada Prezydentowi propozycje osobowej obsady konkretnych stanowisk w składzie rządu, mając na uwadze perspektywę rychłego ubiegania się o zaufanie większości w Sejmie (większości bezwzględnej, a ostatecznie – zwykłej). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza przy tym zastąpienie w toku kadencji Sejmu aktualnego rządu rządem nowym poprzez przegłosowanie konstruktywnego wotum nieufności, tj. przy równoczesnym wyborze nowego premiera bezwzględną większością głosów (to zaś oznacza automatyczne poparcie jego osoby i profilu politycznego).

Ponadto Konstytucja RP upoważnia premiera do zwracania się do Prezydenta o dokonanie zmian osobowych na poszczególnych stanowiskach w składzie rządu, jakkolwiek nie przyznaje premierowi prawa do samodzielnych ich dymisjonowania i powoływania na te stanowiska. Zapewnia jednak premierowi, z dru-

giej strony, prawo określania kierunków bieżącej polityki rządu oraz ukierunkowywania działań członków gabinetu w celu pełnego wdrażania tejże polityki, zgodnie z wytycznymi formułowanymi samodzielnie przez premiera.

1. Instytucja premiera w europejskich systemach ustrojowych

Instytucja premiera sięga swymi europejskimi korzeniami XIX-wiecznych monarchii parlamentarnych, w których władca rezygnując z bezpośredniego kierowania pracami przyboycznego zespołu (rady) ministrów powierzał tę funkcję osobie szczególnego zaufania zdolnej zarazem pośredniczyć w kontaktach między monarchą a parlamentem, przy szczególnym uwzględnieniu kształtującej się tam większości parlamentarnej. Przyjęcie przez szereg państw – głównie w drugiej połowie XIX i pierwszej XX stulecia – formy republiki postawiło na porządku dziennym kwestię relacji między obieralną „głową państwa”, parlamentem oraz rządem jako organem bieżącego prowadzenia polityki i zarządzania sprawami państwa¹.

O ile w monarchiach parlamentarnych przeważającą tendencją było przejmowanie uprawnień wycofującego się z czynnego kształtowania polityki dziedzicznego monarchy przez osobę funkcjonującą w ścisłym kręgu jego pomocników i doradców, cieszącą się jednocześnie zaufaniem (lub – co najmniej – tolerancją) aktualnej większości parlamentarnej, to w republikach geneza i ewolucja instytucji premiera zachowała – w znacznym zakresie – cechy specyficzne, wynikające – przede wszystkim – z ukształtowania instytucji szefa państwa, jego funkcji i kompetencji oraz relacji z parlamentem.

W obszarze wyznaczonym przez dwa rozwiązania graniczne: pełne uzależnienie obsady stanowiska premiera od układu sił politycznych (partyjnych) w parlamencie (jego pierwszej izbie) oraz związanie obsady stanowiska szefa rządu z profilem politycznym i preferencjami osobowymi prezydenta mieści się szereg rozwiązań pośrednich, kojarzących uzależnienie doboru szefa rządu od sytuacji politycznej w parlamencie z wyborem osobowym, uwzględniającym wolę piastuna funkcji głowy państwa. W tej przestrzeni lokują się zróżnicowane rozwiązania szczegółowe, w ramach których współlistnieją i krzyżują się mechanizmy uzależnienia doboru osoby kierującej pracami rządu od układu sił politycznych reprezentowanych na niwie parlamentarnej z mechanizmami wpływu i oddziaływania wybieralnego prezydenta państwa (zwłaszcza, gdy ten uzyskuje swe pełnomocnictwa drogą wyborów powszechnych i bezpośrednich)².

¹ H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 35–38.

² J. Wojnicki, *Parlamentaryzm czy semiprezycjonalizm: spór o wybór formy ustroju*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 90–94.

Systemy konstytucyjno-ustrojowe, ukształtowane w wyniku demokratycznej transformacji ustrojowej przełomu lat 1980. i 1990. w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej sytuowały pozycję premiera-szefa rządu w obszarze tu wskazanym, tj. na linii łączącej wątki parlamentarne (z wyraźnym uzależnieniem obsady urzędu premiera od układu partyjnego w parlamencie) z wątkami semi-prezydencjalizmu, eksponującego podmiotowy wpływ prezydenta, silnie legitymowanego uzyskaniem urzędu z woli większości wyborców, głosujących w ogólnokrajowych wyborach powszechnych i bezpośrednich³.

2. Pozycja ustrojowa premiera Węgier w ujęciu ustawy zasadniczej z 2011 r. – uwarunkowania prawne oraz polityczne

Przeobrażenia polityczne, uzgodnione pomiędzy zjednoczoną opozycją demokratyczną a rządzącą dotychczas Węgierską Socjalistyczną Partią Robotniczą doprowadziły do znaczącej nowelizacji konstytucji z 1949 r., dokonanej w 1989 r. Nowelizacja wprowadziła zasadę demokratycznego państwa prawa, utrwaliła trójpodział władz oraz system parlamentarny. Po przeprowadzeniu w maju 1990 r. pierwszych wolnych wyborów do parlamentu przyjęte zostały dalsze poprawki do konstytucji podnoszące rangę parlamentu⁴.

Nowa, całościowa ustawa zasadnicza Węgier, przyjęta w 2011 r., po przeprowadzeniu ogólnonarodowej ankiety konstytucyjnej (na którą odpowiedziało 11% uprawnionych politycznie obywateli) zachowała parlamentarny system rządów oraz założenie trójpodziału władzy, przyjęte w nowelizacji poprzedniej konstytucji z 1989 r.

Parlament (jednoizbowy), którego liczebność zmniejszono z 386 do 199 deputowanych, zachował status „organu władzy przedstawicielskiej narodu”, stanowiącego ustawy organiczne (większością kwalifikowaną) oraz ustawy zwykłe.

³ M. Grzybowski, *System rządów w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski, M. Grzybowski, K. Sobolewska-Myślik, *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, Kraków 1999, s. 147–149; J. Szymanek, *Dylematy wyboru prezydenta Republiki Mołdawy: casus postkomunistycznego sporu o system rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Parlament. Prezydent. Rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, Warszawa 2008, s. 112.

⁴ W okresie przejściowym, obejmującym lata 1990–1993, węgierski Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do zasad wyprowadzonych z koncepcji demokratycznego państwa prawa, doprowadził do uchylecia wielu aktów normatywnych z okresu sprzed przełomu demokratycznego (z lat 1989–1990), posługując się kontrowersyjną konstrukcją „konstytucji niewidzialnej”. Aktywizm Sądu Konstytucyjnego był przedmiotem krytyki ze strony polityków prawicowej partii Fidesz (po jej dojściu do władzy w 2010 r.). Por. szerzej A. Arato, Z. Miklósi, *Constitution Making and Transitional Politics in Hungary*, [w:] L.E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition*, Washington 2010.

Prezydent Węgier potraktowany został jako organ wyrażający „jedność narodu”. Ponadto miał stać na straży „demokratycznego funkcjonowania organizmu państwowego”. Odmienne niż w większości państw Europy Centralnej, które przeszły transformację systemową na przełomie 1989 i 1990 r., prezydent Węgier – zgodnie z tradycją powojenną – nie pochodził z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Wyboru na urząd prezydenta dokonywał parlament na okres pięciu lat; ten sam kandydat mógł pełnić urząd prezydenta nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

Prezydent węgierski nie uzyskał szerokich i zarazem istotnych kompetencji w sferze określanej mianem władzy wykonawczej. Najistotniejszym uprawnieniem prezydenta pozostaje prawo rozwiązania parlamentu, gdy ten nie uchwali ustawy budżetowej do 31 marca rozpoczętego roku budżetowego. Słabiej natomiast ujęte zostało prezydenckie prawo weta ustawodawczego. Prezydent może wprawdzie odmówić podpisania uchwalonej przez parlament ustawy i zwrócić ją z uwagami parlamentowi. Parlament natomiast może ponownie uchwalić ustawę w dotychczasowym brzmieniu większością wymaganą do uchwalenia danego typu ustawy. Do odrzucenia (nieuwzględnienia) prezydenckiego weta nie jest zatem wymagana wyższa (kwalifikowana) większość głosów w parlamencie, co osłabia znaczenie prezydenckiego weta ustawodawczego⁵.

Prezydent Węgier nie uzyskał w ustawie zasadniczej z 2011 r. znaczących prerogatyw, tj. uprawnień osobistych. Jego akty (czynności) urzędowe opatrzone zostały konstytucyjnym wymogiem kontrasygnaty ze strony premiera oraz właściwego ministra. Kontrasygnujący przejmują wprawdzie polityczną (parlamentarną) odpowiedzialność za treść (i konsekwencje) aktów prezydenta; tym niemniej – bez kontrasygnaty (a więc: zgody premiera i ministra) prezydent nie może dokonać skutecznej prawnie czynności urzędowej.

Ustawa zasadnicza Węgier eksponuje pozycję rządu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 (w części „Państwo”) „rząd jest głównym organem władzy wykonawczej, którego zakres odpowiedzialności i kompetencji obejmuje wszystkie obszary działania, z wyłączeniem tych, które wprost zostały przekazane ustawą pozostałym organom władzy”. Unormowanie to mieści generalnie ujętą presumpcję właściwości na rzecz rządu. Tym samym – w sferze władzy wykonawczej – rząd jest właściwy we wszystkich sprawach i w pełnym wymiarze kompetencji władczych, o ile ustawa zasadnicza lub inne obowiązujące akty normatywne nie ustanowiły kompetencji innego organu władzy. Zarówno przedmiotowo (w odniesieniu do sfer działania) jak i kompetencyjnie (w zakresie uzyskanych uprawnień władczych) rząd ma zagwarantowaną konstytucyjnie newralgiczną pozycję władczą. Tak korzystne unormowanie sfery właściwości oraz uprawnień rządu zapewnia temu organowi uprzywilejowany status w systemie organów państwa węgierskiego.

⁵ Prezydent może nadto – alternatywnie – zwrócić się do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy (organicznej lub zwykłej). Por. A. Sadecki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Węgier*, Warszawa 2015, s. 23.

Statusowi temu sprzyja także klauzula zawarta w art. 15 ust. 2 węgierskiej ustawy zasadniczej z 2011 r. Wedle wskazanego tu unormowania „rząd jest naczelnym organem administracji publicznej i zgodnie z ustawą może tworzyć organy administracji państwowej”. Lektura przytoczonego uregulowania nasuwa wprawdzie pewne wątpliwości⁶, tym niemniej pozostawia rządowi znaczną przestrzeń „władzy organizacyjnej” w postaci uprawnienia do tworzenia organów administracji państwowej (a więc struktury organów podporządkowanych rządowi i kierowanych przez rząd). Wprawdzie wymóg, by działanie to przebiegało „zgodnie z ustawą” powoduje, iż ustrojodawca węgierski dopuścił w tym obszarze możliwość regulacji ustawowej, a zatem – pochodzącej od parlamentu (Zgromadzenia Krajowego), tym niemniej – nie wyznaczył minimalnych parametrów treści i zakresu takiej regulacji; nie wykluczył też prawdopodobieństwa, iż stosowne ustawy uchwalane będą przez parlament (Zgromadzenie Krajowe) z inicjatywy (ustawodawczej) rządu i w oparciu o przedłożenia rządowe.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 węgierskiej ustawy zasadniczej członkami rządu są: premier i ministrowie. Analiza dalszych segmentów art. 16 prowadzi do konstatacji, iż pozycja premiera jest niezwykle silna, wręcz – newralgiczna w strukturze i funkcjonowaniu rządu i odpowiada socjologicznej kategorii „spersonalizowanego przywództwa”.

Premier rządu Węgier jest jedynym członkiem składu osobowego rządu, który jest – zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy zasadniczej – wybierany przez parlament. Wskazany przepis stanowi, że „Premier jest wybierany przez Zgromadzenie Krajowe na wniosek Prezydenta Republiki”⁷.

O silnej pozycji premiera rozstrzyga też – w płaszczyźnie prawnej – unormowanie, iż ministrowie (będący obligatoryjnie członkami Rządu) mianowani są przez Prezydenta Republiki, ale – w każdym przypadku – na wniosek premiera. Tym samym do premiera należy – i to na zasadzie wyłączności – prawo zgłaszania kandydatów na stanowiska ministrów. Co więcej, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej z 2011 r. Premier – w drodze rozporządzenia – wyznacza spośród ministrów jednego bądź kilku wicepremierów. Jakkolwiek liczbę mini-

⁶ Nie do końca wiadomo, jakie intencje przyświecały ustrojodawcy węgierskiemu w tym, że najpierw traktuje rząd jako naczelną organ administracji publicznej (które to pojęcie obejmuje zarówno administrację państwową jak i samorządową), by następnie – przyznając rządowi kompetencje tworzenia organów administracji „zgodnie z ustawą” ograniczyć zakres tej kompetencji do organów „administracji państwowej”. Można jedynie przypuszczać, że intencją ustrojodawcy było pozostawienie – w ramach ustawy zasadniczej oraz innych ustaw (głównie: organicznych) prawa tworzenia organów samorządowych wspólnotom samorządowym. Niezbyt precyzyjne jest też określenie wymogu, iż tworzenie organów administracji państwowej ma być dokonywane przez rząd „zgodnie z ustawą”.

⁷ Stosownie do unormowań art. 16 ust. 5 Prezydent Republiki składa wniosek w tej sprawie: a) na inauguracyjnym posiedzeniu nowo wybranego Zgromadzenia Krajowego; b) w ciągu 15 dni od wygaśnięcia mandatu Premiera, jeśli nastąpiło to wskutek jego rezygnacji, śmierci, stwierdzenia konfliktu interesów z pełnionymi przez Premiera funkcjami publicznymi, niespełnienia warunków koniecznych do wyboru na urząd lub wyrażenia przez Zgromadzenie Krajowe wotum nieufności dla Premiera.

strów – stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej – określa ustawa (a zatem akt uchwalany przez Zgromadzenie Krajowe), to „w celu wykonania wyznaczanych przez Rząd (nie zaś: parlament) zadań może być powołany minister bez teki. Inicjatywa powołania takiego ministra (a nawet: ministrów) należy do premiera. Jednocześnie art. 17 ust. 4 zastrzega, że „przepisy ustawy organicznej określające ministerstwa, ministrów bądź organy administracji publicznej mogą być zmieniane ustawą”⁸.

Węgierska ustawa zasadnicza z 2011 r. w istotnym wymiarze wzmocniła rolę premiera w wytyczaniu polityki rządu. Zgodnie z unormowaniem art. 18 ust. 1 to premier „określa główne kierunki polityki Rządu”. Tym samym, inaczej niż – przykładowo – w ujęciu art. 148 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – linie kierunkowe polityki rządu ustalane są jednoosobowo, nie zaś – kolegialnie (z udziałem całego składu rządu). Poszczególni ministrowie kierują działalnością podległych im działów administracji publicznej „w ramach głównych kierunków polityki Rządu”, określanych jednoosobowo przez Premiera Węgier.

Konsekwencją wskazanych tu unormowań art. 18 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej jest podwójna odpowiedzialność ministrów w Rządzie Węgier. Zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 4 członkowie Rządu za swą działalność są odpowiedzialni przed Zgromadzeniem Krajowym (parlamentem Węgier); paralelnie z tą odpowiedzialnością ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed Premierem⁹.

Ustawa zasadnicza Węgier przyjmuje też – obecnie stanowiące swoisty standard – rozwiązanie ustrojowe, łączące byt konkretnego rządu z pozostawieniem na urzędzie osoby pełniącej funkcję premiera. Unormowanie art. 20 ust. 1 ujęte zostało w sposób jednoznaczny. Stanowi ono, że „wraz z wygaśnięciem mandatu Premiera kończy się misja jego Rządu.” Tym samym *ex lege fundamentale* zmiana na stanowisku premiera (jego ustąpienie) oznacza automatycznie i bezwarunkowo kres misji rządu¹⁰. Wraz z wygaśnięciem mandatu Premiera wygasają mandaty wszystkich ministrów-członków składu Rządu¹¹.

⁸ Przytoczony przepis jest argumentem na rzecz stwierdzenia, iż w sferze struktury (składu) rządu występuje swoiste „kondominium kompetencyjne”. Parlament może uregulować pewne kwestie strukturalne w drodze ustawy organicznej. Może zmieniać tę regulację ustawą zwykłą. W pozostałym zakresie władza organizacyjna przypada w udziale Premierowi.

⁹ Analiza sformułowań art. 18 ust. 4 węgierskiej ustawy zasadniczej nasuwa sugestię, że odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Krajowym dotyczy głównie Premiera oraz – w przypadku ich powołania – wicepremierów. Natomiast zasadniczą dla ministrów jest ich odpowiedzialność przed Premierem, tym bardziej iż to Premier sprawuje bieżący nadzór (i kierownictwo) w odniesieniu do ministrów kierowanego przez siebie Rządu.

¹⁰ Węgierska ustawa zasadnicza z 2011 r. enumeratywnie wyczerpa (w art. 20 ust. 2) przesłanki wygaśnięcia mandatu Premiera. Należą do nich: a) ukonstytuowanie się nowo wybranego Zgromadzenia Krajowego (wobec którego Premier obligatoryjnie składa dymisję Rządu); b) uchwalenie wobec Premiera wotum nieufności (bezwzględną większością głosów w Zgromadzeniu Krajowym); c) odmowa udzielenia Premierowi wotum zaufania; d) rezygnacja Premiera z zajmowanego urzędu; e) śmierć Premiera; f) zaistnienie konfliktu interesów pomiędzy funkcją Premiera a innymi pełnionymi przezeń funkcjami publicznymi.

¹¹ Wynika to z jednoznacznego unormowania art. 20 ust. 3 lit. a węgierskiej ustawy zasadniczej. Por. A. Czyż, S. Kubas, *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Janosa Kádara do Viktora Orbána*, Katowice 2012, s. 112–113.

Węgierska ustawa zasadnicza, ustanowiona w 2011 r., podąża tropem uregulowań stabilizujących obsadę urzędu premiera. Czyni to, w pierwszym rzędzie, przez ustanowienie wymogu, iż votum nieufności zgłaszane pod adresem szefa rządu, musi być konstruktywnym votum nieufności, tj. wnioskiem zawierającym obowiązkowo kandydaturę nowego premiera. Wniosek o votum nieufności jest głosowany integralnie z propozycją nowej obsady urzędu premiera, co wynika jednoznacznie z unormowań art. 21 ust. 2 węgierskiej ustawy zasadniczej. Nadto wniosek ten musi uzyskać pewien (konstytucyjnie wymagany) „ciężar gatunkowy”; zgodnie z wymogiem art. 21 ust. 1 *in fine* może on być skutecznie zgłoszony przy poparciu (co najmniej) $\frac{1}{5}$ ogółu (199) deputowanych do Zgromadzenia Krajowego (tj. przez minimum 40 deputowanych).

Jednocześnie należy podkreślić, iż obsada stanowiska premiera wymaga zaufania co najmniej połowy deputowanych Zgromadzenia Narodowego. Premier może wystąpić z wnioskiem o wyrażenie mu votum zaufania zarówno przy powoływaniu nowego rządu jak i w trakcie jego funkcjonowania. Może też połączyć wniosek o votum zaufania z głosowaniem nad wniesioną do parlamentu merytoryczną (głównie: legislacyjną) propozycją rządową¹².

Jak w większości przypadków stosowania tej instytucji (w ujęciu porównawczym) jest to jednak instrument cechujący się występowaniem skutków obosiecznych. W przypadku sytuacji korzystnej dla polityki rządu (w tym: konkretnej propozycji rządowej) sięgnięcie po instytucję kwestii zaufania, uregulowaną w art. 21 ust. 4 ustawy zasadniczej, przynosi efekty korzystne dla Rządu (i Premiera): potwierdzenie zaufania większości parlamentarnej i akceptację poddanego głosowaniu przedłożenia rządowego. Brak większości sprzyjającej rządowi (i konkretnej propozycji poddanej pod głosowanie) przynosi efekt odwrotny, wybitnie niekorzystny. Oznacza bowiem „nie wyrażenie w głosowaniu poparcia dla wniosku Premiera o votum zaufania”¹³. To zaś stanowi jedną z obligatoryjnych (zobowiązujących) przesłanek wygaśnięcia mandatu Premiera, co jest równoznaczne z powinnością ustąpienia Rządu (podania się do dymisji).

Ustrojodawca węgierski zadbał też o ciągłość sprawowania władzy na stanowisku Premiera¹⁴. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy zasadniczej, jeśli mandat Premiera wygasł wskutek rezygnacji lub w konsekwencji ukonstytuowania się nowo

¹² Jest to węgierski odpowiednik klasycznej „kwestii zaufania”. Por. G. Gulyás, *Proces konstytucyjny na Węgrzech*, [w:] *Węgry. Co tam się dzieje*, Warszawa 2013, s. 131–144 (wyd. Ambasada Węgier w Warszawie).

¹³ Zgodnie z werbalizacją art. 20 ust. 2 lit. c węgierskiej ustawy zasadniczej. Tym samym wygaśnięciu ulega domniemanie „trwania” zaufania wyrażonego w głosowaniu towarzyszącym wyborowi Premiera przez Zgromadzenie Krajowe oraz formowaniu przez niego Rządu Węgier.

¹⁴ Przyjęte rozwiązanie wpisuje się w system wyeksponowanej ustrojowo egzekutywy, a w jej obrębie – pozycji szefa rządu. Por. M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers to a Government without Checks Hungary's. Old and New Constitutions*, [w:] *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, G.A. Tóth (ed.), Budapest – New York 2011, s. 255–256.

wybranego Zgromadzenia Krajowego, Premier do dnia wyboru nowego Premiera pozostaje na stanowisku jako „Premier pełniący obowiązki”. Nie może on jednak występować z wnioskiem o odwołanie ministra bądź o powołanie nowego ministra. Rozporządzenia może wydawać jedynie w sytuacjach wyższej konieczności i w ramach ustawowego upoważnienia¹⁵.

3. Premier w systemie ustrojowym Rumunii

Po okresie prowizorium ustrojowego, jaki nastąpił po upadku, a następnie osądzeniu i rozstrzelaniu Nicolae Ceaușescu, tymczasowa pozycja rządu oraz jego premiera (którym został Petre Roman) została uregulowana dekretem nr 10 (*decret-lege*) Rady Frontu Ocalenia Narodowego (*Consiliulm Frontului Salvării Naționale* – CFSN) z 31 grudnia 1989 r. Rząd został tam określony jako „najwyższy organ administracji państwa”. Zarazem został on zobowiązany do realizacji programu Rady Frontu Ocalenia Narodowego „zapewniając wykonanie przedsięwzięć sprecyzowanych w wydanych przez nią dekreтах”¹⁶.

Jak trafnie podkreśla A. Burakowski¹⁷, sformułowania dekretu rozmięły się z rzeczywistością, gdyż w istocie rzeczy rząd, na czele którego stanął Petre Roman został już ukształtowany decyzjami politycznymi CFSN, zaś postanowienia dekretu jedynie utrwaliły zastany skład (na ukształtowanie którego premier Petre Roman miał wpływ wysoce ograniczony). Zgodnie z art. 5 wspomnianego dekretu rząd *in corpore*, a także – poszczególni członkowie rządu odpowiadali politycznie przed Radą Frontu Ocalenia Narodowego. Rada (będąca organem quasi-rewolucyjnym, powstałym poza strukturami formalnymi państwa) mogła anulować akty rządu, o ile pozostawały one w sprzeczności z ustawami, z dekretemi Rady bądź też godziły w interes narodu¹⁸.

W okresie przejściowym (do 1991 r.) rząd Rumunii nie był organem ustrojowo (prawnie i politycznie) samodzielnym. Wykonywał ustalenia Rady Frontu Ocalenia Narodowego. Dowodem na to było ustanowienie szeregu dekrétów Rady z początków 1990 r., przy użyciu których Rada tworzyła i przekształcała

¹⁵ W przypadkach śmierci Premiera, utraty prawa wyborczego lub przegłosowania przez Zgromadzenie Krajowe wotum nieufności dla Premiera, do czasu wyboru nowej osoby na to stanowisko, obowiązki Premiera przejmuje dotychczasowy wicepremier bądź – w przypadku działania kilku wicepremierów – pierwszy wicepremier. Rozwiązanie to zapewnia ciągłość w pełnieniu funkcji Premiera, a zatem – respektuje swoistość tego urzędu wyrażającą się osobnym głosowaniem w Zgromadzeniu Krajowym jako wyłącznym trybem obsady personalnej wspomnianego urzędu.

¹⁶ *Decret-lege nr. 10 din 31 decembrie 1989 privind constituirea organizarea și funcționarea Guvernului României*, <http://www.monitoruljuri.dic.ro>; por. również A. Burakowski, *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa – Kraków 2014, s. 176–177.

¹⁷ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 176.

¹⁸ Ostatnia z wymienionych przesłanek dopuszczalnego uchylania aktów rządu cechowała się szerokim zakresem politycznej uznaniowości.

ministerstwa, określała ich zakres działania, a nadto – powoływała poszczególnych ministrów (z pominięciem inicjatywy premiera).

Sytuacja uległa pewnej zmianie po tym, jak Front Ocalenia Narodowego – w lutym 1990 r. – przekształcił się w partię polityczną. Wówczas to – 9 lutego 1990 r. – na mocy dekretu z mocą ustawy nr 81/1990 utworzona została Tymczasowa Rada Jedności Narodowej (*Consiliul Provizoriu de Unine Națională* – CPUN) z kompetencjami analogicznymi do uprawnień parlamentu. W tym też momencie rząd premiera Petre Romana został podporządkowany Radzie Jedności Narodowej. W kolejnym akcie normatywnym – ustawie CPUN nr 92/1990 z 14 marca 1990 r. sformułowano zasadę, że po ustanowieniu nowej konstytucji, osoba premiera oraz skład rządu winien zostać zatwierdzony przez obie izby przyszłego parlamentu, tj. Izbę Reprezentantów oraz Senat¹⁹.

W art. 82 lit. a (rozdz. VII) dekretu określona została – po raz pierwszy z udziałem prezydenta Rumunii – procedura obsady stanowiska premiera. Odpowiadała ona, co najmniej – po części, wzorom zaczerpniętym z systemu semi-prezydenckiego V Republiki Francuskiej²⁰. Zgodnie z przyjętym tam rozwiązaniem, prezydent Republiki Rumunii miał wyznaczać kandydata na premiera w osobie przedstawiciela „partii lub formacji politycznej”, która uzyskała większość mandatów w parlamencie. W przypadku braku klarownej większości parlamentarnej, prezydent winien wyznaczyć jako kandydata posła lub senatora, po przeprowadzeniu konsultacji z wszystkimi partiami oraz formacjami politycznymi reprezentowanymi w aktualnym składzie (dwuizbowego) parlamentu²¹.

Uprawnienia rządu jako „najwyższego organu administracji państwowej” zostały następnie doprecyzowane w dekreście z mocą ustawy (wydanym przez Radę Jedności Narodowej) 30 marca 1990 r. W szczególności dekret ten wprowadził zasadę, iż rząd wydaje rozporządzenia wykonawcze wobec ustaw i dekretów Rady oraz zawartych przez Rumunię i ratyfikowanych umów i traktatów międzynarodowych.

Po wyborach prezydenckich i parlamentarnych, odbytych 20 maja 1990 r., zwycięski kandydat, prezydent Ion Iliescu (który pokonał Radu Câmpeanu oraz Iona Rațiu) zaproponował Petre Romana, dotychczasowego szefa rządu na stanowisko premiera. Kandydatura ta uzyskiwała aprobatę Zgromadzenia Narodowego. Parlament uchwalił też nową ustawę normującą uprawnienia i zasady dzia-

¹⁹ Por. M. Enache, M. Constantinescu, *Renașterea parlamentarismului in Romania*, Iași 2001, s. 226 i n.

²⁰ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 155–158; E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 133–136, 148–187; M. Stempak, *Ustrój Francji w perspektywie reform konstytucyjnych i zmian pozakonstytucyjnych*, [w:] J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, Warszawa 2013, s. 61–64; K. Kubuj, *Zmiana konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018, s. 287–288.

²¹ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 178.

łania rządu Rumunii. Wyznaczała ona, w sposób bardziej szczegółowy (w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami) pozycję ustrojową oraz kompetencje premiera²².

Ustawa nr 37 z 1990 r. (wdrożona 7 grudnia 1990 r.) wyznaczyła zasadnicze kontury pozycji ustrojowej rządu oraz premiera Rumunii. Zgodnie z art. 1 ustawy rząd jako centralny organ władzy państwowej miał sprawować administrację (zarząd) na całym terytorium kraju. Na czele rządu stał premier. Zgodnie z art. 2 ustawy na urząd premiera powoływał prezydent Rumunii. Do uprawnień tak powołanego premiera należało natomiast powołanie składu osobowego rządu. Tym samym kompetencje premiera, w porównaniu z klasycznym systemem parlamentarno-gabinetowym, uległy istotnemu poszerzeniu, a jego rola kreacyjna – wzmocnieniu²³.

Konstytucyjne unormowanie pozycji ustrojowej oraz uprawnień rządu, a także – premiera, zawarte w pierwszej „posttransformacyjnej” konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r. podążyło śladem modelu przyjętego w ustawie nr 37 z 1990 r. Zgodnie z art. 101 ust. 1 konstytucji z 1991 r. rząd miał „stosownie do swego programu rządzenia przyjętego przez Parlament zapewniać realizację polityki wewnętrznej i zagranicznej”. Miał przy tym realizować funkcję „kierowania administracją publiczną”²⁴. Stający na czele rządu premier uzyskał kompetencje uprawniające go do „kierowania rządem” oraz do „koordynowania działalności członków rządu”. Działalność rządu, a także – premiera pozostawała pod kontrolą parlamentu. Przejawem tego była powinność rządu, a w szczególności – premiera, przedstawiania Izbie Deputowanych oraz Senatowi oświadczeń oraz sprawozdań z działalności rządu. Miały być one rozpatrywane przez Izbę oraz Senat poza kolejnością wynikającą z porządku dziennego każdej z izb parlamentu rumuńskiego. Rząd odpowiadał tylko przed parlamentem za całokształt swej działalności²⁵.

Przywilejem rządu (w praktyce dość często, a nawet z nadatkiem wykorzystywanym) było korzystanie z możliwości stanowienia tzw. ustawodawstwa delegowanego (*delegarea legislatura*)²⁶.

Ustrojodawca rumuński kształtując postanowienia konstytucji z 21 listopada 1991 r. i traktując (co może być przedmiotem wątpliwości²⁷) zarówno Prezydenta

²² Lege nr. 37 (z 7 grudnia 1990 r.) pentru organizarea și functionarea Guvernului (<http://www.cdep.ro/pls/legis>), [dostęp: 30.11.2019].

²³ Szerzej por. W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006, s. 13, 45–46.

²⁴ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 181.

²⁵ Zgodnie z art. 110 ust. 1 konstytucji Rumunii z 1991 r. rząd oraz pozostałe organy administracji publicznej były „zobowiązane w ramach kontroli parlamentarnej nad ich działalnością do przedkładania informacji oraz dokumentów na żądanie Izby Deputowanych, Senatu bądź komisji parlamentarnych.

²⁶ Zgodnie z art. 141 ust. 1 konstytucji z 1991 r. parlament mógł uchwalić ustawę upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń w dziedzinach niestanowiących przedmiotu ustaw organicznych (tj. ustaw stanowiących w szczególnym trybie, kwalifikowaną większością głosów).

²⁷ Por. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r. (w kręgu zwątpień natury semantycznej)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 9, s. 3–21.

Rumunii jak i Rząd jako organy władzy wykonawczej ustanawiał swoisty duopol egzekutywy. Gwarantował piastunowi urzędu Prezydenta istotne funkcje reprezentowania Rumunii jako państwa oraz funkcje arbitra-mediatora między pozostałymi władzami (organami) państwa oraz – co istotne w ówczesnych realiach Rumunii – pomiędzy państwem a społeczeństwem²⁸. Pozycję prezydenta wzmocniła procedura obsady tego urzędu. Zgodnie z art. 83 konstytucji z 1991 r. prezydent był wybierany na kadencję czteroletnią (z możliwością jednokrotnego powtórzenia kadencji) w wyborach ogólnokrajowych: powszechnych i bezpośrednich (przy wymogu uzyskania bezwzględnej większości w pierwszej turze głosowania bądź największej liczby głosów w drugiej turze, z udziałem dwóch najsilniej popartych kandydatów w ramach pierwszej tury)²⁹. Pozycję prezydenta wzmocniła ponadto prerogatywa rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji oraz zarządzenia przedterminowych (nadzwyczajnych) wyborów parlamentarnych³⁰.

Konstytucja z 1991 r. zagwarantowała nadto Prezydentowi prawo uczestnictwa w posiedzeniach Rządu, w trakcie których omawiane są sprawy powiązane merytorycznie z funkcjami prezydenta (polityka zagraniczna, obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny). Na wniosek premiera prezydent mógł także uczestniczyć w innych posiedzeniach rządu. Posiedzeniom rządu odnoszącym się do wcześniej wymienionych kategorii spraw przewodniczyć miał prezydent (aczkolwiek samo zwołanie posiedzenia należało do kompetencji premiera). Posiedzeniem dotyczącym innych spraw przewodniczył premier; prezydent korzystał z przywileju uczestnictwa, z możliwością zabrania głosu (i przedstawienia stanowiska).

Zasadą konstytucyjną było ubieganie się nowoutworzonego rządu o votum zaufania w obu izbach parlamentu. Votum to wymagało poparcia bezwzględną większością głosów³¹. W praktyce zasada ta podlegała ewolucyjnej interpretacji; jej rezultatem było osłabienie kategoryczności wymogu takiej większości.

Nowa ustawa o organizacji i kompetencji rządu oraz ministerstw przyjęta przez rumuński parlament 26 lutego 2001 r. poszerzyła zakres właściwości rządu

²⁸ W okresie przejściowym oraz w pierwszej połowie lat 1990-tych prezydent Rumunii (zwłaszcza Ion Iliescu) wielokrotnie podejmował rolę arbitra-rozjemcy w relacjach rząd a spontaniczne ruchy społeczne (np. w postaci tzw. mineriad – protestów społeczności górniczej).

²⁹ Podobnie jak w odniesieniu do innych cech prezydentury rumuńskiej, widoczne było odwzorowanie francuskiego trybu wyboru prezydenta w ujęciu konstytucji V Republiki Francuskiej, po jej nowelizacji z 1962 r. Por. W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii*, „Przeгляд Сеймowy” 1996, nr 3, s. 47–48.

³⁰ W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii...*, s. 37.

³¹ Wykładnia odpowiednich uregulowań konstytucji z 1991 r. optowała za tezę, iż prezydent winien bezwzględnie respektować wolę większości parlamentu. Z czasem interpretacja ta uległa pewnej erozji (gdy chodzi o jej stanowczość). W 2009 r., już na gruncie nowej konstytucji (uchwalonej w 2003 r.) prezydent Traian Băsescu – i to dwukrotnie – powołał jako kandydata na premiera osobą, która nie uzyskała poparcia większości w parlamencie. Por. A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 183.

m.in. o sprawy relacji z Unią Europejską. Usankcjonował ona rozwiązanie, przyjęte w 1999 r., że po ustąpieniu premiera i braku możliwości powołania nowego za poparciem (w odniesieniu do wniosku o votum zaufania) bezwzględnej większości parlamentarnej prezydent może powierzyć czasowe pełnienie funkcji premiera jednemu z wicepremierów lub – w ostateczności – jednemu z ministrów dotychczasowego rządu. Nastąpiło domniemanie „rozciągnięcia” votum zaufania udzielonego uprzednio rządowi przez parlament na skład rządu pod nowym, czasowym kierownictwem³².

Kompleksowa nowelizacja konstytucji Rumunii przeprowadzona (w warunkach starań o przynależność do Unii Europejskiej) w październiku 2003 r., zaaprobowana w referendum ogólnokrajowym, nie dokonała poważniejszych zmian zarówno w odniesieniu do pozycji rządu, jak i roli ustrojowej oraz kompetencji premiera. Jedyna istotna korekta dotyczyła ujęcia art. 106, który w tekście znowelizowanym został oznaczony jako art. 107. W wyniku nowelizacji konstytucyjnemu utrwaleniu – ze względów ustrojowo-pragmatycznych – uległa możliwość powołania przez Prezydenta Rumunii premiera *pro tempore*, tj. członka dotychczasowego składu rządu, który ma zastąpić dotychczasowego premiera, gdy ten utraci swe stanowisko ze względu na wystąpienie przesłanek uniemożliwiających pełnienie funkcji premiera, innych niż odwołanie będące wynikiem odmowy udzielenia zaufania lub poparcia wniosku o votum nieufności przez bezwzględną większość parlamentarną.

Przyjęte rozwiązanie miało zapobiegać zwiększeniu wpływu prezydenta na obsadę stanowiska szefa rządu wbrew konstytucyjnemu zakazowi odwoływania premiera przez prezydenta. W sensie politycznym stanowiło reakcję ustrojodawcy na przypadek odwołania premiera Iona Vasile przez prezydenta Emila Constantinescu (mimo, iż parlament nie cofnął premierowi Vasile uprzednio udzielonego zaufania)³³.

4. Pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów RP – porównanie ze statusem premierów Węgier i Rumunii.

Kilka uwag końcowych

W swej erudycyjnej monografii „Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów” Sławomir Patyra stwierdził, iż „procedura tworzenia rządu charakteryzuje się typową dla systemu rządów parlamentarnych wymiennością kompetencji głowy państwa i parlamentu”. Podkreślił zarazem, że w układzie tym istotne

³² Rozwiązanie to miało zapobiegać kryzysom rządowym, wynikającym z ustąpienia dotychczasowego premiera przy jednoczesnym braku możliwości powołania nowego, przy uzyskaniu przez niego zaufania bezwzględnej większości parlamentarnej.

³³ Por. P. Blokker, *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study on the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, London – New York 2013.

miejsce zajmuje również „trzeci podmiot, którym jest Prezes Rady Ministrów”. Jego uprawnienia określone są w doktrynie jako „władza organizacyjna”. W ocenie S. Patyry „pozwalają one postrzegać go w tym zakresie jako partnera prezydenta i Sejmu”³⁴.

Cytowany autor wskazuje na trzy rodzaje działań, które charakteryzują udział kandydata na premiera w procesie formowania rządu. Są to: prowadzenie rozmów koalicyjnych, opracowanie programu rządu (celem przedstawienia go Sejmowi) oraz skompletowanie składu gabinetu.

Należy podkreślić, że w każdej z trzech możliwych procedur tworzenia rządu w RP (tj. w procedurze zasadniczej i w ramach obu procedur rezerwowych: pierwszej i drugiej) Prezes Rady Ministrów (powołany przez Prezydenta RP bądź wybrany przez Sejm i powołany przez Prezydenta) przedstawia Prezydentowi – jako jedynie uprawniony – propozycje osobowe składu „swego” rządu. Jako potencjalny kierownik i reprezentant tego organu (wobec innych organów oraz wobec opinii publicznej) podejmuje odpowiedzialność za koherencję i sprawność działania formowanego rządu³⁵. Istotne jest wszakże to, iż w odróżnieniu od unormowań węgierskiej ustawy zasadniczej z 2011 r. (zaś analogicznie jak w Rumunii) uprawnieniem desygnowanego premiera jest jedynie przedłożenie propozycji składu rządu, nie zaś powołanie wicepremierów i ministrów stanowiących osobowy substrat rządu.

W kategoriach formalno-prawnych otwiera to przestrzeń do rozważań, na ile propozycje osobowe desygnowanego premiera są zobowiązujące dla Prezydenta RP. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznacznie zdeterminowana. W płaszczyźnie formalno-kompetencyjnej możliwe jest przyjęcie stanowiska, iż Prezydent RP może nie skorzystać z kompetencji powołania określonych osób proponowanych na określone funkcje (stanowiska) w składzie rządu. Brak bowiem sankcji konstytucyjnych (prawnych) za nieskorzystanie z przypisanych Prezydentowi uprawnień kreacyjnych. Z kolei wykładnia celowościowa i funkcjonalna przemawia na rzecz interpretacji, że Prezydent nie powinien odmawiać akceptacji dla przedłożeń premiera. Można wskazać, co najmniej, na trojaki uzasadnienie dla wyrażonego tu poglądu. Po pierwsze, sięgnąć można po ideę współdziałania organów państwa dla realizacji „dobra wspólnego”, którego elementem pozostaje wykreowanie – możliwie sprawne – spójnego rządu. Po wtóre, wskazać można na rozstrzygające o losach formowanego rządu rychłe głosowanie nad przedstawionym w Sejmie programem formowanego rządu (w prekluzyjnym terminie 14 dni od powołania rządu). Po trzecie, w kategoriach funkcjonalnych wskazać należy na potrzebę uszanowania przez Prezydenta ustaleń w negocjacjach koalicyjnych (toczących się bez udziału „głowy państwa”), a także – na racjonalność po-

³⁴ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 73.

³⁵ J. Ciemiński, *Niektóre zagadnienia struktury rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 8, s. 49–50.

zostawienia premierowi pewnego zakresu swobody decyzyjnej w formowaniu składu rządu, którym ma kierować i za którego funkcjonowanie ponosi pełną odpowiedzialność polityczną przed parlamentem i przed opinią publiczną³⁶.

Nieco paradoksalnie, można konkludować, że w Rzeczypospolitej Polskiej desygnowany premier – w wyższym stopniu niż w Rumunii (gdzie zaznacza się wpływ prezydenta oraz odbywanych przez niego konsultacji z partiami) – odpowiada za dobór personalny na poszczególne stanowiska w rządzie. Zbliża to unormowania polskie do aktualnego modelu węgierskiego (gdzie mianowany już premier obsadza – jednoosobowo, decyzjami własnymi – poszczególne stanowiska w rządzie), jakkolwiek – jednocześnie – nie pozwala na ich utożsamienie. W ujęciu polskim bowiem poszczególne nominacje pozostają aktami urzędowymi (postanowieniami) Prezydenta RP (który – wydaje się – mógłby formalnie nie skorzystać z kompetencji ich wydania, mimo przedłożenia ich we właściwym czasie oraz formie przez osobę desygnowaną na stanowisko premiera).

W zestawieniu z rozwiązaniami obowiązującej od 2011 r. węgierskiej ustawy zasadniczej oraz z unormowaniami rumuńskimi warto zwrócić uwagę na trzy dalsze odmienności unormowań rozdz. VI Konstytucji RP z 1997 r.

Pierwsza z nich, zakotwiczona w art. 18 ust. 1 węgierskiej ustawy zasadniczej, polega na upoważnieniu węgierskiego premiera do określania (ustalania) „głównych kierunków polityki Rządu”. Jest to upoważnienie daleko idące i służące „wypiętrzeniu” roli Premiera w Rządzie Węgier i w systemie ustrojowym państwa. Ujęcie polskie angażuje w ustalenie „polityki Rady Ministrów” szerszy krąg podmiotów: Radę Ministrów jako podmiot tej polityki, jej Prezesa jako głównego autora i „ekspONENTA” programu uformowanej Rady Ministrów przedstawianego w exposé Sejmowi, wreszcie – Sejm jako organ aprobujący przedstawiony program poprzez uchwalenie tworzonemu rządowi votum zaufania. Zgodnie bowiem z art. 148 pkt. 4 Konstytucji RP rola Prezesa Rady Ministrów sprowadza się do: a) zapewnienia wykonywania – tak ustalonej – polityki Rady Ministrów; b) określania sposobów jej wykonywania. Ujmując rzecz w kategoriach temporalnych, czynności premiera mają charakter przesunięty na okres po ustaleniu polityki rządu (w którym premier twórczo współuczestniczy). Dotyczą wdrażania tej polityki poprzez kierowanie jej wdrażaniem, wskazywanie instrumentów oraz koordynowanie i harmonizowanie działań wykonawczych.

Po drugie, cechą unormowań (i praktyki) pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej Węgier, jest wyraźne zróżnicowanie trybu obsady stanowiska pre-

³⁶ Podkreślić należy, że konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje ani obowiązku uwzględnienia preferencji partii lub formacji politycznej dominującej w parlamencie przy desygnowaniu osoby premiera (jak w przypadku konstytucji rumuńskiej z 1991 r., przed i po nowelizacji z 2003 r., a także wcześniejszej ustawy o rządzie z 1990 r.) ani też prawnego obowiązku odbycia konsultacji z władzami partii reprezentowanych w parlamencie. Tym samym Prezydent RP nie jest zobligowany powinnością odbycia konsultacji ani – tym bardziej – ich wynikiem (które mogły odnosić się także do obsady stanowisk w rządzie).

mera w porównaniu z trybem obsady pozostałych stanowisk rządowych. Tylko premier powoływany jest – większością bezwzględną – w głosowaniu parlamentarnym (przy – raczej formalnym – zgłoszeniu kandydatury przez prezydenta). Pozostali członkowie składu rządu (w tym: wicepremierzy) powoływani są aktami urzędowymi Premiera (czego „naturalną” konsekwencją jest „paralelna” do parlamentarnej odpowiedzialność ministrów przed premierem).

Zarówno w Polsce jak i w Rumunii rozwiązania nominacyjne są odmienne. Tak stanowisko premiera jak i pozostałe w składzie rządu: wicepremierów oraz ministrów obsadzone są aktami prezydenta państwa. Votum zaufania parlamentu (w Polsce – tylko Sejm) umożliwia kontynuowanie misji rządu w składzie uformowanym aktami nominacyjnymi głowy państwa (przy wyraźniej zaznaczonej roli kreacyjnej prezydenta w unormowaniach rumuńskich).

Po trzecie, rumuńskie ustawy dotyczące struktury i kompetencji rządu, a także – unormowania konstytucyjne z lat 1991–2003 eksponują rolę prezydenta Rumunii tak w procesie formowania rządu (w postaci powinności przeprowadzenia konsultacji z partiami reprezentowanymi w obu izbach parlamentu, wyłączność kompetencji do desygnowania premiera oraz – od 2003 r. – do wyznaczania „premiera *pro tempore*”) jak i „prowadzeniu obrad” (w sprawach korespondujących z obszarami właściwości prezydenta, takimi jak polityka zagraniczna i obronna oraz bezpieczeństwo państwa). Wyraziście eksponują też mediacyjną funkcję „głowy państwa” w relacjach pomiędzy organami państwa a społeczeństwem (i jego formacjami). Na przeciwnym biegunie sytuuje się pozycja prezydenta Węgier; proceduralny charakter większości uprawnień oraz pełnienie funkcji z wyboru Zgromadzenia Krajowego osłabiają rolę ustrojową tego organu.

Niezależnie od wyznaczników konstytucyjno-prawnych realna rola premiera uzależniona jest od uwarunkowań politycznych, odmiennych dla każdego z trzech porównywanych państw i dla różnych etapów ich „post-transformacyjnej” ewolucji.

Niekwestionowana pozycja polityczna premiera Węgier w latach 1998–2002 i ponownie (trwale) od 2010 r. jako lidera Związku Obywatelskiego – FIDESZ została „spetryfikowana” w unormowaniach ustawy zasadniczej z 2011 r.³⁷ Z kolei niestabilność reprezentacji parlamentarnych poszczególnych partii w Rumunii (z których żadna nie zbliżyła się – po 1990 r. – do progu bezwzględnej większości, zmienność koalicji partyjnych i częste zmiany przywództwa) przy silniej ukształtowanej pozycji prezydenta pochodzącego z bezpośrednich i powszechnych wyborów (o kadencji – od 2003 r. – o rok dłuższej niż kadencja parlamentu) oraz silnej osobowości piastunów tego urzędu (Iliescu, Constantinescu, Băsescu, a także – przy ponownej elekcji Klausa Jahannisa) osłabiają pozycję premiera,

³⁷ B. Góralczyk, *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, Warszawa 2003, s. 125–127, 156, 215–216, 252–253; por. nadto tegoż autora, *Węgierski pakt*, Warszawa 2000, s. 216–221, 245–247; Z. Kiszelly, *Laboratorium demokracji (polityka na Węgrzech)*, [w:] *Węgry. Co tam się dzieje...*, s. 53–69.

mimo aspiracji – politycznych i osobowych oraz podejmowanych okresowo – niekiedy kontrowersyjnych – prób jej umocnienia (Petre Roman, Theodor Stolojan, Victor Ciorbea, Radu Vasile, Adrian Năstase, Calin Popescu-Tăriceanu, Emil Boe, Victor Ponta)³⁸ nie sprzyjała konsolidacji ustrojowej instytucji premiera.

Praktykę polską – przy „pośrednim” usytuowaniu instytucji szefa rządu – w porównaniu z unormowaniami, z jednej strony: Węgier, z drugiej: Rumunii – cechuje ambiwalencja rozwiązań politycznych. Przy wzmocnionej prawnie pozycji premiera i konstytucyjnym utrwaleniu jego podstawowych uprawnień (w art. 148 Konstytucji) na dwanaście gabinetów tworzonych od momentu wdrożenia obowiązującej ustawy zasadniczej tylko czterokrotnie przewodnictwo rządu powierzono osobie przewodzącej najsilniejszej partii parlamentarnej (L. Miller, 2001–2004; J. Kaczyński, 2006–2007; D. Tusk, 2007–2011, 2011–2015)³⁹. W pozostałych przypadkach funkcja premiera powierzana była osobom spoza ścisłego kierownictwa głównej partii koalicyjnej. Powodowało to funkcjonowanie duopolu: rządowego i pozarządowego ośrodka kształtowania zasadniczych dyspozycji politycznych. Kwestia ta wymaga wszak osobnych studiów, natury – przede wszystkim – politologicznej.

Bibliografia

Literatura

- Arato A., Miklosi Z., *Constitution -Making and Transitional Politics in Hungary*, [w:] L.E. Miller (ed.), *Framing the State in Time of Transition*, Washington 2010.
- Bánkuti M., Halmai G., Scheppele K.L., *From Separation of Powers to a Government without Checks. Hungary's Old and New Constitutions*, [w:] G.A. Tóth (ed.), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest – New York 2011.
- Blokker P., *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study on the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, London – New York 2013.
- Brodziński W., *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006.
- Burakowski A., *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa – Kraków 2014.
- Ciemniewski J., *Niektóre zagadnienia struktury rządu*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 8.

³⁸ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 126–150; O. Aron, *Zmiany na scenie politycznej post-komunistycznej Rumunii*, [w:] K.P. Marczuk (red.), *Dwie dekady zmian: Rumunia 1989–2009*, Warszawa 2009, s. 46–53.

³⁹ G. Rydlewski, *Rządy i rządzenie koalicyjne w Polsce, 1918–2018*, Warszawa 2018, s. 307–376.

- Czyż A., Kubas S., *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Janosa Kadara do Viktora Orbána*, Katowice 2011.
- Enache M., Constantinescu M., *Renasterea parlamentarismului in Romania*, Iasi 2001.
- Góralczyk B., *Węgierski pakt*, Warszawa 2000.
- Góralczyk B., *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, Warszawa 2003.
- Grzybowski M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowska, M. Grzybowski, K. Sobolewska-Myślik, *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, Kraków 1999.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r (w kręgu zwątpień natury semantycznej)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 9.
- Gylyás G., *Proces konstytucyjny na Węgrzech*, [w:] *Węgry. Co tam się dzieje?*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.
- Kiszelly Z., *Laboratorium demokracji (polityka na Węgrzech)*, [w:] *Węgry. Co tam się dzieje?*, Warszawa 2013.
- Kubuj K., *Zmiana konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
- Sadecki A., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Węgier*, Warszawa 2015.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Sokolewicz W., *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3.
- Stempak M., *Ustrój Francji w perspektywie reform konstytucyjnych i zmian pozakonstytucyjnych*, [w:] J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Dylematy wyboru prezydenta Republiki Mołdowy: casus post-komunistycznego sporu o system rządów*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek (red.), *Parlament. Prezydent. Rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, Warszawa 2008.
- Wojnicki J., *Parlamentaryzm czy semiprezydenccjalizm: spór o wybór formy ustroju*, [w:] T. Mołdowa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.

Akty normatywne

Decret-lege nr 10/1989 privind constructiva organizarea si functionarea Guvernului (<http://www.cedep.ro/plus/legis>, [dostęp: 20.11.2019]).

Lege nr 37/1990 petru organizarea si functionarea Guvernului (<http://www.cdep.ro/plus/legis>, [dostęp: 17.12.2019]).

Prime Minister's Constitutional Position in Hungary, Romania and Poland (a Comparative Analysis)

Summary

The institution of the prime-minister, formed in monarchical states, has gained a new political environment in the republic affecting the position and nature of the p[ri]me-minister's office. This position depended ,to a large extent, on the systemic location and the shape of the function and competences of the elected president of the republic. The systemic solution adopted in this respect were, as a rule, between two border models; the prime-minister's full dependence on the political (party) and majority forces in the parliament and the political connection of the castoff the prime-minister's position to the political profile and personal preferences of the president. Among the solutions indicated here were a number of intermediary solutions used in the systemic practice of individual countries.

The political changes at the turn of the Year 1989/1990 in Central and South-Eastern Europe favoured shaping the position of the prime-minister in connections of the model of parliamentary government (i.e. depending on the party structure and majority confidence in parliament) ,but with influence of the president (especially in case of the cast of this office in general and direct election).

Keywords: an absolute majority, appointment of the ministers, appointment of the prime-minister, change of government's membership, constructive no-confidence vote, government, individual ministerial responsibility, member of government (cabinet), minister, minister without portfolio, no-confidence vote, ordinary majority, parliament, parliamentary (political) responsibility of the government, president of the republic, prime-minister, vote of confidence.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.01.02>

Olgierd KUCHARSKI

<http://orcid.org/0000-0002-9633-9281>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: o.kucharski@ujd.edu.pl

Nagrody pieniężne dla pracownika

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza genezy i konstrukcji nagrody pieniężnej w prawie pracy. W szczególności scharakteryzowano przesłanki nagrody: nieroszczeniowość i uznaniowość. W artykule wykazano, że od strony dogmatyczno-prawnej konstrukcja „premií uznaniowych” została opracowana w latach 70 tych XX wieku, natomiast praktyka stosowania prawa w latach następnych. Pewnym nowym elementem, który pojawi się w praktyce orzeczniczej jest odwołanie się do zakazu dyskryminacji.

Słowa kluczowe: nagrody pieniężne, premie uznaniowe, premie regulaminowe.

Wstęp

Tematyka nagród wypłacanych pracownikom budzi nadal pewne kontrowersje prawne w praktyce stosowania prawa. Jest to o tyle zdumiewające, że od strony teoretycznej to zagadnienie zostało zasadniczo opracowane wiele lat temu¹. Z pewnym zaskoczeniem można stwierdzić, że ustalenia teoretyczne dokonane w tamtych czasach są powtarzane w orzeczeniach Sądu Najwyższego wydawanych po 2010 r., których tezy mają za zadanie zapobiegać negatywnym zjawiskom występujące w obrocie prawnym, a które to stwierdzenia judykatury są

¹ M. Świącicki, *Prawo wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1968; H. Szurgacz, *Nagrody z zakładowego funduszu nagród*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1979, LXXXI; M. Seweryński, *Wynagrodzenie za pracę. Pojęcie, regulacja i ustalenie*, Warszawa 1981; W. Piotrowski, *Pojęcie premii i mechanizm prawny powstania prawa do premii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, z. 4.

traktowane jako pewna nowość, czy wręcz rewolucja w praktyce stosowania prawa². Pewien wpływ na występowanie nieprawidłowości w praktyce stosowania prawa mogło mieć orzeczenie Sądu Najwyższego z 2000 r. stwierdzające, że premie uznaniowe nie są elementem wynagrodzenia za pracę i wynikające stąd konsekwencje dla wyliczania wynagrodzeń urlopowych, odpraw i odszkodowań spowodowały, że pracodawcy nagminnie zaczęli nadużywać konstrukcji nagrody do zaniżania wymienionych świadczeń³. Dynamika zmian praktyki stosowania prawa w okresie 1990-2010, powoduje, że tym bardziej należy docenić fakt, że pomimo zmiany ustroju, dynamiki przekształceń społecznych i gospodarczych na przestrzeni tak wielu lat, dobrze przemyślane i napisane prace teoretyczne nadal dostarczają argumentów i rozwiązań aktualnych i dzisiaj.

Istniejąca regulacja dotycząca tego zagadnienia tj. art. 105 Kodeksu pracy wskazuje, że pracownikowi, który wzorowo wypełnia swoje obowiązki, przejawia inicjatywę w pracy i podnosi jej wydajność oraz jakość przyczyniając się szczególnie do wykonywania zadań zakładu może być przyznana nagroda, a zawiadomienie o tym fakcie składa się do akt osobowych⁴. Należy zauważyć, że nawet bez takiego przepisu pracodawca mógłby docenić w każdej chwili zasługującego na wyróżnienie pracownika i przyznać mu nagrodę finansową i wynika to z zasady swobody umów łączącej strony, a także faktu, że przyznanie takiego świadczenie jest na korzyść pracownika, co jest zgodne z zasadą *semimperatyzmu* prawa pracy. Skąd się biorą zatem wątpliwości przy stosowaniu przepisu. Wydaje się, że ma to związek z dwiema cechami nagrody – nieroszczeniowością i uznaniowością, które z jednej strony mają charakter oczywisty, ale z drugiej strony skutek rosnącej złożoności stosunków zatrudnienia znajdującej odbicie w orzecznictwie już takimi niekontrowersyjnymi nie są.

Celem artykułu jest wykazanie aktualnej przydatności ustaleń teoretycznych dokonanych w ubiegłym wieku dla określenia ram prawnych aktualnych zasad przyznawania nagród pieniężnych w stosunkach pracy. Przedstawione zostaną również nowe tendencje pojawiające się w praktyce stosowania prawa, a wynikające z ogólnych kierunków rozwoju regulacji i praktyki prawa pracy jakimi są przykładanie coraz większej wagi do zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu.

1. Nieroszczeniowość

Cechą konstytutywną dla nagród pieniężnych w stosunkach pracy odróżniających ją od premii jest brak roszczeniowości tego świadczenia, w przeciwień-

² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2016 r. III PK 30/16, OSNP 2018/2/15 oraz wyrok z dnia 28 stycznia 2015 r., I PK 163/14, OSNP 2016/9, poz. 116.

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2000 r., I PK 17/00, OSNP 2002/3/77.

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.

stwie do wynagrodzeń za pracę⁵. Ten element podkreśla, że pracownikowi generalnie nie przysługuje droga sądowa o ustalenie prawa do nagrody lub ustalenia jej wysokości. Wynika to z faktu, że pracownik nigdy nie ma pewności, czy ją uzyska nawet, gdy się bardzo stara, ponieważ jej przyznawanie ma charakter jednostronny, co oznacza, że jest to świadczenie nie roszczeniowe i nie musi być, w przeciwieństwie do wynagrodzenia, ekwiwalentne do ilości i jakości wykonanej pracy⁶.

Natomiast warto wskazać, że pracownik może w pewnych sytuacjach wnieść do Sądu Pracy pozew o wypłacenie nagrody i ten mu wypłatę takiej nagrody zasądzi. Pomijając w tym miejscu sytuacje, kiedy pracodawca używa nazwy nagroda na roszczeniową premię regulaminową, pierwszym takim przypadkiem będzie stan faktyczny w którym pracodawca przyznał konkretnemu pracownikowi nagrodę (ją zatwierdził) w określonej wysokości, ale wypłata nie nastąpiła. Inaczej rzecz ujmując istnieje dokumentacja (albo inne dowody) potwierdzające, że pracownikowi przyznano nagrodę (np. listy płac), ale nastąpił brak wypłaty. Z chwila zatem podjęcia decyzji o przyznaniu pracownikowi nagrody staje się ona zwykłym (roszczeniowym) elementem wynagrodzenia⁷.

Drugi wyjątek od zasady nieroszczeniowości typowej nagrody łączy się jednocześnie z drugą cechą nagrody jaka jest jej uznaniowość dlatego zostaną opisane łącznie poniżej.

2. Uznaniowość

Nagrada ma charakter uznaniowy to znaczy że pracodawca w jej przyznawaniu ma znaczną swobodę, która przejawia się w prawie do określenia, kto ma dostać nagrodę oraz w indywidualnym kształtowaniu jej wysokości. W szczególności decyzja pracodawcy nie jest oparta na „sparametryzowanych” i „weryfikowalnych” warunkach, ponieważ wtedy mielibyśmy do czynienia z premią regulaminową. Zasady przyznawania nagrody mogą być określone w źródłach prawa pracy: powszechnych lub wewnątrzzakładowych. W szczególności, większość regulaminów pracy lub wynagradzania przewiduje w sposób ogólnikowy, że taki składnik wynagrodzenia może być wypłacony pracownikowi i że ma charakter

⁵ M. Seweryński, op. cit., s. 122.

⁶ Ibidem, s. 123.

⁷ M. Seweryński, op. cit., s. 124; M. Świącicki, op. cit., s. 221–222; H. Szurgacz, op. cit., s. 73–99 i 152–156; W. Piotrowski, op. cit., s. 101; Komentarz do art. 105, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX/el. 2018; K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, Warszawa 2019, s. 713; M.T. Romer, *Prawo pracy. Komentarz*, LEX/el. 2012; L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2016, s. 196; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2014 s. 288; J. Stelina, *Prawo pracy*, Warszawa 2016, s. 314; A.M. Świątkowski, *Polskie prawo pracy*, Warszawa 2013, s. 231.

uznaniowy, ewentualnie wskazanie kto podejmuje decyzje w tym zakresie. Taki zapis mimo, że umieszczony w regulaminie nie będzie automatycznie powodował, że nagroda staje się składnikiem roszczeniowym.

Te uwagi na temat uznaniowości mogłyby wskazywać, że to świadczenie ma charakter arbitralny, dowolny zależny tylko od dobrej woli pracodawcy i w tym zakresie nie podlegający całkowicie żadnej kontroli. Tak jednak nie jest ponieważ mimo bardzo dużej swobody pracodawcy w przyznawaniu nagród pieniężnych są w przepisach prawa pewne granice, których naruszyć pracodawcy nie wolno. W tym zakresie pracodawca nie ma całkowitej swobody, ponieważ jego decyzje podlegają kontroli sądowej. Takie granice wynikają w szczególności ze spoczywającego na pracodawcy obowiązku stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników i wyników pracy (art. 94 pkt 9 Kodeksu pracy), zasad współżycia społecznego, a w świetle aktualnego orzecznictwa z zakazu dyskryminacji pracownika. W tym zakresie bardzo istotnym jest wyrok Sądu Najwyższego z 21.01.2011 r. o sygn. II PK 169/10⁸. Sąd jednoznacznie podkreślił, że jakakolwiek dyskryminacja w prawie pracy jest zabroniona i dotyczy to również przyznawania nagród. Tezy wyroku zostały oparte na spójnej argumentacji wynikającej z zastosowania przepisów kodeksu pracy:

- art. 94 pkt. 9, który wskazuje, że obowiązkiem pracodawcy „jest stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników oraz wyników ich pracy”;
- art. 11² „Pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków; dotyczy to w szczególności równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu”;
- art. 11³ „Jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna”

oraz szczegółowych zasad określonych w art. 18^{3a-3c}, które wskazuje jakie zachowania są niedozwolone, a zwłaszcza z art. 18^{3c}, który w § 1 stanowi, że: „Pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości”.

Przytoczono, te przepisy, aby wskazać, że ta kwestia jest dostatecznie uregulowana, by odrzucać argumenty pracodawców, że swoboda umów pozwala na w pełni arbitralne zachowywanie się względem swoich pracowników i zupełnie dowolne, a przede wszystkim przez nikogo nie kontrolowane ich nagradzanie.

Warto jeszcze wskazać, że sąd we wskazanym wyżej wyroku w sposób jednoznaczny określił, że pracownik, który zarzuca pracodawcy naruszenie przepi-

⁸ OSNP 2012/7-8/86.

sów dotyczących zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu, powinien wskazać przyczynę, ze względu na którą dopuszczono się względem niego aktu dyskryminacji i wykazać jej istnienie. Ta teza wyroku powinna powstrzymać pracowników przed pozwami o charakterze „pieniackim” i z drugiej strony wskazuje, że pracodawca, który stosuje obiektywne przesłanki oceny pracowników nie powinien obawiać się nagradzania pracowników.

Zagadnieniem, które należy również poruszyć przy okazji opisywania nagród jest tematyka tzw. „premił uznaniowych”. Jest to o tyle istotne, że pojęcie premii z reguły dotyczy świadczenia przysługującego pracownikowi, którego przesłanki przyznania zostały określone w przepisach wewnątrzzakładowych, czyli tzw. „premił regulaminowych”. Takie świadczenie ma charakter roszczeniowy w przypadku, gdy pracownik spełniłby przesłanki jej przyznania, ale pracodawca by tego nie zrobił. Istnieje wiele rodzajów tego typu premii, ponieważ ustawodawca tego nie reguluje pozostawiając swobodę określania zasad przyznawania pracodawcom.

Jednak od bardzo wielu lat w licznych podmiotach pojawiła się inna kategoria premii tzw. „premił uznaniowe”. W praktyce pracodawcom chodziło o zachowanie pełnej swobody w ich przyznawaniu. Zatem, tego rodzaju świadczenie jest przyznawane w przypadkach, gdy nie ma wskazanych przesłanek wskazujących zasady nabycia prawa i określenia jej wysokości, albo gdy przesłanki są bardzo ogólne, lub gdy w formie klauzuli pracodawca zastrzega do swojej wyłącznej kompetencji prawo do podjęcia decyzji o przyznaniu lub nie świadczenia. W obrocie prawnym tego rodzaju świadczenie w znacznej mierze wyparły premie regulaminowe, ponieważ stanowiły bardzo wygodne narzędzie dla pracodawcy, bo nie miały charakteru roszczeniowego, a więc pracownik nie mógł dochodzić przyznania premii uznaniowej przed sądem, a jednocześnie w razie problemów gospodarczych pracodawca nie musiał zmieniać treści umów (lub przepisów wewnątrzzakładowych), czy w inny sposób tłumaczyć się pracownikom, że nie wypłaci im tego świadczenia.

Dlatego, w praktyce stosowania prawa uznano, że „premił uznaniowa” ma charakter nagrody i jako taki nie jest wynagrodzeniem, ponieważ nie ma charakteru roszczeniowego.⁹ Tylko takie stwierdzenie pozwalało na zidentyfikowanie, czym są premie uznaniowe przy zachowaniu ich istotnych cech w obrocie prawnym. Konsekwencją w zrównaniu „premił uznaniowych” z „nagrodami” stało się np. to, że pracodawca nie miał obowiązku wliczania „premił uznaniowych” do podstawy wypłacanych wynagrodzeń urlopowych, ekwiwalentów za urlop wypoczynkowy, odpraw, odszkodowań należnych pracownikom, co zaakceptowało orzecznictwo¹⁰.

⁹ K. Walczak, *Wynagrodzenia za pracę*, [w:] K. W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, s. 362–367.

¹⁰ Np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2000 r., I PKN 17/00, OSNAPiUS 2002, nr 3, poz. 77 oraz w wyroku Sądu Najwyższego dnia 21 maja 2015 r., II PK 56/14, LEX 1656489.

Problemy jakie pojawiły się w praktyce obrotu prawnego były związane z faktem nadużywania konstrukcji „premií uznaniowych” przez pracodawców, którzy zaczęli nazywać tak i wypłacać świadczenia, które absolutnie nie miały nic wspólnego z nagrodami.

W tym miejscu należy wskazać, że praktyka stosowania prawa odrzuciła ustalenia dokonane przez dogmatyków w latach 70. i 80. XX wieku. W pracach z tego okresu jednoznacznie określono, że pomimo faktu, że nagroda pieniężna posiada wiele cech wspólnych z wynagrodzeniem za prace, ponieważ jest świadczeniem ze stosunku pracy wypłacanym na rzecz pracownika i stanowi dla niego przysporzenie majątkowe, to jednak wynagrodzeniem nie jest¹¹. Jest to związane z brakiem rozszereńcowości tego świadczenia wynikającej z uznaniowości opartej na fakcie, że przyznawanie nagrody jest jednostronną swobodną decyzją pracodawcy i wysokość nie musi być ekwiwalentna do ilości i jakości wykonanej pracy. Typowa nagroda nie ma charakteru świadczenia wypłacanego stale i w regularnych odstępach czasu, a wręcz przeciwnie cechują ją nieperiodyczność¹². Jeśli zatem takie świadczenie zostało nazwane „premią uznaniową” to faktycznie w świetle prawa ma charakter nagrody pieniężnej. Jednak często zdarzało się, że premie „uznaniowe” są faktycznie premiami regulaminowymi, a nie nagrodami, ponieważ ich przyznawanie jest uwarunkowane uprzednio ustalonymi konkretnymi przesłankami. W szczególności nazywanie premii – „uznaniowymi” jest pewnym skróttem myślowym wskazującym, że ich przyznanie jest oparte na okolicznościach podlegających ocenie pracodawcy – zachowania pracownika nie podającego się określeniu za pomocą mierników obiektywnych takich jak staranność, sumienność, inicjatywa¹³. Nawet jednak pomimo takich nieostrych kryteriów, taka premia nie ma dowolnego charakteru, a jej nabycie i wysokość daje się ocenić przez sąd¹⁴. W tego rodzaju sprawach wydaje się, że największym problemem są trudności dowodowe, ponieważ w praktyce, gdy chodzi o większy zespół pracowników wykonujących podobną pracę daje się porównać ich zaangażowanie w prace, a przez to i w sposób wymierny i weryfikowalny określić wysokość należnej premii.

Celem zapobiegania nadużyciom związanym ze zbyt dowolnym stosowaniem konstrukcji premii uznaniowych (szczególnie w XXI wieku), nastąpiła interwencja orzecznictwa (ponieważ ustawodawca w ogóle nie zajmował się tym problemem). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 5.12.2016 o sygn. III PK 30/16¹⁵ podkreślił, że nagrody (a zatem i premie uznaniowe) zgodnie z art. 105 Kodeksu pracy mogą być przyznawane pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej

¹¹ M. Seweryński, op. cit., s. 123.

¹² Ibidem, s. 124.

¹³ Ibidem, s. 125.

¹⁴ Ibidem, s. 126 i literatura tam zawarta.

¹⁵ OSNP 2018/2/15.

wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu, co powoduje, że nagrody są świadczeniami wyjątkowymi, które mogą być przyznawane tylko za to, co wykracza poza katalog zwykłych czynności (określonych w art. 100 Kodeksu pracy), co do których pracownik zobowiązał się nawiązując stosunek pracy. Inaczej rzecz ujmując nagrody powinny być przyznawane za ponadprzeciętne wykonywanie obowiązków służbowych. Ze swej istoty zatem, co podkreślił Sąd Najwyższy, nie mogą dotyczyć wszystkich pracowników zatrudnionych u pracodawcy. Praktyka polegająca na szerokim stosowaniu nagród, premii uznaniowych nie powinna być aprobowana, ponieważ stanowi odstępstwo od zasady, że wynagrodzenie należy się za pracę wykonaną i nie może być w tym zakresie pozostawione swobodnemu uznaniu pracodawcy. Prowadzi to do nieusprawiedliwionego rozszerzenia „władztwa dystrybucyjnego” pracodawcy, co prowadzi do uzależnienia świadczenia mającego odwzajemnić pracę pracownika do swobodnego uznania pracodawcy i w tym zakresie podania pracownika jego arbitralnej woli. Ta teoretyczna podbudowa posłużyła do sformułowania tezy przez sąd, że „dychotomiczny podział na nagrody i premie regulaminowe – ze względu na stale rosnący stopień skomplikowania stosunków społecznych – nie jest miarodajny i dlatego niemożność zaliczenia określonego świadczenia do kategorii premii regulaminowych wcale nie uprawnia do zakwalifikowania jako nagrody. Konkretnie świadczenie wypłacane przez pracodawcę może być innym niż premia (regulaminowa), składnikiem wynagrodzenia związanym z pracą. W rezultacie ustalenie, że element „wynagrodzeniowy” świadczenia zwanego „nagrodą” ma charakter dominujący może powodować, że pracownik nabędzie prawo do tego świadczenia”, ponieważ pracodawca w tym przypadku wychodzi poza zakres normatywny art. 105 Kodeksu pracy.

Konsekwencją takiego stwierdzenia było przyjęcie, że świadczenie pieniężne (nazywane przez pracodawcę w umowach o pracę, albo przepisach wewnątrzzakładowych) „premią uznaniową”, wypłacane systematycznie, w regularnych odstępach czasu, za zwyczajne wykonywanie obowiązków służbowych, a więc w szczególności za sumienne i staranne wykonywanie pracy zgodnie z art. 100 Kodeksu pracy w oderwaniu od przesłanek nagrody określonych w art. 105 kodeksu pracy jest składnikiem wynagrodzenia za pracę, co powoduje, że pracownikowi przysługuje roszczenie o ich wypłatę. To powoduje również to, że oczywiście taki składnik wynagrodzenia wlicza się również do wynagrodzenia urlopowego, ekwiwalentu za urlop, odpraw i odszkodowań.

Brak jednoznacznych regulacji prawnych powoduje, że w wypadkach spornych to sąd będzie rozstrzygał indywidualne sprawy, ale w świetle już ustabilizowanych poglądów judykatury wydaje się, że pracodawcy nie powinni nadużywać konstrukcji premii uznaniowych, ponieważ może to się dla nich niekorzystnie skończyć.

Również pojęcie uznaniowości nie powoduje, że postępowanie pracodawcy w zakresie przyznawania nagród pieniężnych może być arbitralne i dowolne. Ta-

kimi granicami są obowiązek pracodawcy stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników i wyników pracy, zasady współżycia społecznego, ale przede wszystkim zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu.

3. Podsumowanie

Celem tego artykułu była analiza konstrukcji nagrody pieniężnej w prawie pracy, opartej na art. 105 Kodeksu pracy. W szczególności scharakteryzowano przesłanki nagrody: nieroszczeniowość i uznaniowość. Jest to o tyle istotne, że tylko spełnienie tych przesłanek łącznie powoduje, że mamy do czynienia z nagrodą, a nie premią. Jest to ważne, ponieważ w obrocie prawnym rozpowszechniły się świadczenia pracownicze o nazwie „premia uznaniowa”, których nadużywano, po to by nie podwyższać wypłacanych wynagrodzeń urlopowych, ekwiwalentów za urlop, odpraw i odszkodowań, a ponadto dawały dużą swobodę w przyznawaniu ich przez pracodawców. W praktyce jednak zdecydowana większość miała charakter premii regulaminowych, a przez to roszczeniowych. W artykule starano się podkreślić, że od strony dogmatycznie prawnej konstrukcja „premi uznaniowych” została opracowana w latach 70. XX wieku, natomiast praktyka stosowania prawa w latach następnych, szczególnie po przemianach ustrojowych te ustalenia zbagatelizowała. Dopiero nadużycia na rynku pracy, spowodowały odświeżenie twierdzeń od dawna znanych. Pewnym nowym elementem, który pojawi się w praktyce orzecniczej jest odwołanie się do zakazu dyskryminacji, ale nawet on daje się zrekonstruować ze wskazanych wydanych wcześniej prac.

Bibliografia

Literatura

- Baran K.W. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX/el. 2018.
- Florek L., *Prawo pracy*, Warszawa 2016.
- Jaśkowski K., Maniewska E., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, Warszawa 2019.
- Liszczyński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2014.
- Piotrowski W., *Pojęcie premii i mechanizm prawny powstania prawa do premii*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, z. 4.
- Romer M. T., *Prawo pracy. Komentarz*, LEX/el. 2012.
- Seweryński M., *Wynagrodzenie za pracę. Pojęcie, regulacja i ustalenie*, Warszawa 1981.
- Stelina J., *Prawo pracy*, Warszawa 2016.

Szurgacz H., *Nagrody z zakładowego funduszu nagród*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1979, LXXXI.

Świątkowski A. M., *Polskie prawo pracy*, Warszawa 2013.

Święcicki M., *Prawo wynagrodzenia za pracę*, Warszawa 1968.

Walczak K., *Wynagrodzenia za pracę* [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo Pracy*, Warszawa 2013.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2000 r., I PK 17/00, OSNP 2002/3/77.
Wyrok Sądu najwyższego z dnia 28 stycznia 2015 r., I PK 163/14, OSNP 2016/9, poz. 116.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2015 r. o sygn. II PK 56/14, LEX 1656489.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2016, III PK 30/16, OSNP 2018/2/15.

Cash Prizes for the Employee

Summary

The aim of the article was to analyze the genesis and construction of the prize money in labour law. In particular, the rationale of the prize was characterized: non-spam and discretionary. The article shows that from the legal dogmatic point of view, the construction of “discretionary bonuses” was developed in the 1970s, while the practice of applying the law in the following years. One new element that will appear in the jurisprudence practice is the reference to the prohibition of discrimination.

Keywords: cash prizes, discretionary bonuses, statutory bonuses.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.01.03>

Grzegorz KUŹNIK

<https://orcid.org/0000-0001-5572-8208>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: jgw.kuznik@poczta.onet.pl

Podstawy ustroju państwowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstaw ustroju w Niemieckiej Republice Demokratycznej obowiązujących w latach 1949–1990, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prawa stanów nadzwyczajnych. W artykule dokonano charakterystyki obu konstytucji z 1949 oraz 1968 roku oraz utworzonych na ich mocy organów państwowych, w tym między innymi Izby Ludowej NRD, Rady Ministrów, Rady Państwa NRD czy Narodowej Rady Obrony. Dokonano także omówienia konstytucyjnych rozwiązań w zakresie prawa stanów nadzwyczajnych. Uwzględniono także zagadnienie podstaw prawnych ochrony granicy dzielącej oba ówczesne państwa niemieckie.

W artykule wykorzystano obie wschodnioniemieckie Konstytucje, pozostałe akty prawne oraz wypowiedzi doktryny wschodnioniemieckiej i polskiej.

Słowa kluczowe: Niemiecka Republika Demokratyczna, konstytucjonalizm, stany nadzwyczajne.

Wstęp

W wyniku zakończenia II wojny światowej doszło do podziału ziem niemieckich. Radziecka część okupacyjna została odłączona od zachodnich stref okupacyjnych. W strefie tej utworzono Niemiecką Republikę Demokratyczną (*Deutsche Demokratische Republik*), będącą państwem satelickim wobec ZSRR. Było to państwo o charakterze niedemokratycznym i totalitarnym. Byt tego państwa został zakończony w wyniku Zjednoczenia Niemiec dokonany w dniu 3 października 1990 roku.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstaw ustroju Niemieckiej Republiki Demokratycznej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki

prawa stanów nadzwyczajnych. Uzasadnieniem wyboru tematu jest stworzenie płaszczyzny porównawczej dla prowadzonych badań nad równoległe obowiązującymi rozwiązaniami ustrojowymi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Stąd też w artykule przywołano szereg aktów prawnych, umożliwiających dokonanie analiz porównawczych. Wskazane akty prawne stanowią bowiem genezę i podstawę obowiązywania wschodnioniemieckiego państwa. W ocenie autora zaprezentowane w niniejszym artykule rozwiązania oraz przywołane akty prawne powinny być pomocne w dalszych badaniach konstytucjonalistów oraz historyków prawa nad okresem Polski Ludowej.

1. Konstytucje z 1949 oraz 1968 roku

W okresie funkcjonowania NRD uchwalone zostały dwie konstytucje, odpowiednio z 1949 roku¹ oraz 1968 roku². Wskazać także należy jeszcze na rewizję Konstytucji z 1974 roku³, która służyła utrwaleniu obowiązującego porządku prawnego. Pierwsza z nich została uchwalona w reakcji na powstanie Republiki Federalnej Niemiec. Wraz z uchwaleniem Konstytucji proklamowano powstanie samej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Sama Konstytucja została uchwalona przez Niemiecką Radę Ludową (*Deutscher Volksrat*), która następnie przekształciła się w Prowizoryczną Izbę Ludową Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Provisorische Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik*). Izba ta powołała także Prowizoryczną Izbę Krajów Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Provisorische Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik*)⁴ oraz Prowizoryczny Rząd Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Provisorische Regierung der Deutschen Demokratischen Republik*)⁵. Kolejnym krokiem był wybór w trybie art. 101 Konstytucji z 1949 roku Wilhelma Piecka na urząd Prezydenta Niemieckiej Republiki Demokratycznej w dniu 11.10.1949 roku na połączonym posiedzeniu Izby Ludowej oraz Izby Krajów⁶.

Zgodnie z ówczesną doktryną, Konstytucja z 1949 roku była przewidziana dla ewentualnych potrzeb zjednoczeniowych obu państw niemieckich. Stąd też w strukturze organów państwowych pojawiły się elementy federacyjne, wynika-

¹ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949, GBl. s. 4.

² Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968, GBl. s. 199.

³ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974, GBl. s. 432.

⁴ Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Bildung der Provisorischen Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 3.

⁵ Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Provisorische Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 2.

⁶ L. Janicki, *Ewolucja ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Wrocław 1974, s. 164–165.

jące z niemieckiej tradycji ustrojowej, wyrażonej w konstytucjach z 1871 roku⁷ oraz 1919 roku⁸, których najbardziej dobitnym przykładem było powołanie Izby Krajów NRD. Zgodnie z dotychczasową tradycją ustrojową pozostawiono także jednoosobową głowę państwa, zamiast, zgodnie ze wzorcami pochodzącymi z państw komunistycznych, zastąpić ją organem kolegialnym. W wyniku wyklarowania się sytuacji międzynarodowej, cechującej się trwałością podziału ziem niemieckich, podjęte zostały prace mające na celu przekształcenie ustroju państwa na wzór całkowicie odpowiadający wzorcom pochodzącym z krajów komunistycznych. Zgodnie z tą tendencją w dniu 8 grudnia 1958 roku zlikwidowano Izbę Krajów NRD⁹. Urząd Prezydenta NRD został natomiast zastąpiony dwa lata później organem kolegialnym – Radą Państwa Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik*)¹⁰.

Powojenny podział Europy spowodował także konieczność utworzenia sił zbrojnych. Siły zbrojne zostały powołane na mocy ustawy o powołaniu Narodowej Armii Ludowej (*Nationale Volksarmee*) oraz ministerstwa obrony z 18 stycznia 1956 roku¹¹. Podstawowym zadaniem sił zbrojnych była obrona terytorium lądowego, powietrznego i morskiego NRD. Dowództwo nad powyższymi rodzajami sił zbrojnych sprawowało ministerstwo obrony, powołane tą samą ustawą. Zadania ministerstwa obrony, zgodnie z zasadą centralnego planowania, były ustalane przez Radę Ministrów. Kolejnym organem sprawującym nadzór nad armią, była obradująca w latach 1960–1989, Narodowa Rada Obrony (*Nationaler Verteidigungsrat der Deutschen Demokratischen Republik*)¹². Składała się ona z przewodniczącego i dwunastu członków. Przewodniczącego powoływał na wniosek Izby Ludowej Prezydent, a od momentu likwidacji tegoż urzędu, Rada Państwa. Członków powoływano bez ingerencji parlamentu. Narodowa Rada Obrony była odpowiedzialna przed Prezydium Izby Ludowej, natomiast podstawę prawną jej działania stanowił statut. Przewodniczący był odpowiedzialny za realizację prac oraz sprawozdawczość wobec jednoizbowego parlamentu.

W wyniku dokonanych powyżej zmian o charakterze ustrojowym oraz zaakceptowania dokonanego podziału ziem niemieckich w dniu 6 czerwca 1968 roku nastąpiło uchwalenie nowej Konstytucji¹³. Do najważniejszych organów państwowych zaliczają się kolejno: Izba Ludowa, Rada Państwa, Rada Ministrów,

⁷ Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (RGBl. s. 63).

⁸ Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl. s. 1383).

⁹ Gesetz vom 8. Dezember 1958 über die Auflösung der Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 867.

¹⁰ Gesetz vom 12. September 1960 über die Bildung des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 505.

¹¹ Gesetz vom 18. Januar 1956 über die Schaffung der Nationalen Volksarmee und des Ministeriums für Nationale Verteidigung, GBl. s. 81.

¹² Gesetz vom 10. Februar 1960 über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 89.

¹³ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968, GBl. s. 199.

Narodowa Rada Obrony oraz terenowe organy władzy państwowej. Osobny punkt rozważań stanowi szeroko pojęty wymiar sprawiedliwości.

2. Organy państwowe z Konstytucji z 1968 roku

Należy zatem omówić kolejno poszczególne organy państwowe NRD. Formalnie najważniejszym organem państwowym była Izba Ludowa. Początkowo składała się z 400 deputowanych (*Abgeordnete*). Następnie została powiększona, ostatecznie osiągając liczbę 434 deputowanych. Oprócz wskazanych wyżej deputowanych, do Izby Ludowej wybierano także przedstawicieli Berlina (*Berliner Vertreter*) w liczbie 66, z zastrzeżeniem, iż przysługiwał im tylko głos doradczy z uwagi na status okupacyjny miasta. Oznacza to, iż od 1968 roku liczba deputowanych wynosiła 500.

Izba Ludowa wybierana była w wyborach teoretycznie określanych jako powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Poczynić należy w tym miejscu dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, w rozumieniu doktryny wschodnioniemieckiej zasada tajności głosowania nie miała charakteru bezwzględnego, lecz podczas głosowania powinny zostać stworzone jedynie warunki umożliwiające takie głosowanie. Po drugie, w praktyce politycznej przed wyborami powoływane były wspólne listy wyborcze rządzącej Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*) wraz z pozostałymi, zależnymi od niej ugrupowaniami. W praktyce oznaczało to brak możliwości jakiegokolwiek wyboru dla głosujących¹⁴.

Tytułem przykładu wskazać należy ugrupowania występujące w Izbie Ludowej w kadencji w latach 1981–1986: Socjalistyczna Partia Jedności Niemiec, Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (*Christlich-Demokratische Union*), Liberalno-Demokratyczna Partia Niemiec (*Liberal-Demokratische Partei Deutschlands*), Demokratyczna Niemiecka Partia Chłopska (*Demokratische Bauernpartei Deutschlands*), Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec (*National-DEMOKRATISCHE Partei Deutschlands*), Wolne Niemieckie Związki Zawodowe (*Freier Deutscher Gewerkschaftsbund*), Wolna Młodzież Niemiecka (*Freie Deutsche Jugend*), Demokratyczny Związek Kobiet Niemieckich (*Demokratischer Frauenbund Deutschlands*) oraz Związek Kultury (*Kulturbund*). W wyborach na wskazaną kadencję oficjalnie podana frekwencja wyniosła 99,21 procent, natomiast za wskazanymi powyżej partiami głosy oddało 99,86 procent, liczba nieważnych głosów wyniosła 0,14 procent.

W Izbie Ludowej tworzone były organy wewnętrzne: Prezydium Izby Ludowej (*Präsidium der Volkskammer*), Rada Seniorów (*Ältestenrat*) oraz komisje. Prezydium Izby Ludowej zgodnie z art. 55 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku skła-

¹⁴ L. Janicki, op. cit., s. 113–114 oraz 128–130.

dało się z prezydenta Izby Ludowej, zastępcy prezydenta oraz członków. Na gruncie nowej Konstytucji zrezygnowano z uprzedniej reguły, iż w Prezydium reprezentowane były frakcje liczące ponad 40 deputowanych. Stąd też sama liczba członków Prezydium nie została w przepisach Konstytucji oraz regulaminu Izby Ludowej¹⁵ określona. Do jego głównych zadań należało kierowanie przebiegiem posiedzeń parlamentu w zakresie określonym regulaminem (art. 55 ust. 2 Konstytucji z 1968 roku). Prezydium na mocy wskazanego wyżej regulaminu posiadało także prawo inicjatywy ustawodawczej.

Rada Seniorów pełniła z kolei swoje funkcje przed wejściem w życie Konstytucji z 1968 roku. Zadaniem Rady Seniorów było wspieranie Prezydium w sprawach związanych z przebiegiem obrad. Rada Seniorów składała się łącznie z osiemnastu deputowanych, z których dziewięciu było członkami Prezydium, a kolejnych dziewięciu było przedstawicielami poszczególnych frakcji. Jak zostało wskazane wyżej organ ten został zlikwidowany wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1968 roku.

Ostatnią grupę organów wewnętrznych Izby Ludowej stanowiły komisje parlamentarne. Ich liczba ewoluowała w zależności od bieżących zadań politycznych. Ich podstawowym zadaniem był udział w procedurze legislacyjnej (art. 61 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). Posiadały one ponadto uprawnienie do występowania z wnioskami do Izby Ludowej, Rady Państwa i rządu oraz wyrażania swych zaleceń i opinii. Teoretycznie przysługiwały im także kompetencje kontrolne i śledcze w organach państwowych, przedsiębiorstwach oraz instytucjach gospodarczych.

Podstawowym zadaniem Izby Ludowej było stanowienie prawa. Co do zasady uchwały dla swojej ważności wymagały bezwzględnej większości głosów przy obecności więcej niż połowy ustawowej liczby deputowanych. Większość kwalifikowana dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych była wymagana w przypadku ustawy zmieniającej Konstytucję, samorozwiązania Izby Ludowej oraz wyłączenia jawności obrad (art. 63 ust. 2, art. 64 ust. 1–2 oraz 108 Konstytucji z 1968 roku).

Nawet komunistyczna doktryna przyznawała, iż uchwały Izby Ludowej były podejmowane jednomyślnie z uwagi na fakt wyboru deputowanych ze wspólnej listy, przez co zajmowali oni „wspólne stanowisko w sprawach polityki i działalności państwa”¹⁶, Zazwyczaj posiedzenia Izby Ludowej nie przekraczały jednego dnia, a „praktyka życia politycznego w NRD sprawia[ła] po prostu, że nie zachodzi[ła] potrzeba korzystania przez Izbę w pełni z zakreślonych przez Konstytucję i regulamin wewnętrzny uprawnień proceduralnych”¹⁷.

¹⁵ Geschäftsordnung vom 12. Mai 1969 der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 21.

¹⁶ L. Janicki, op. cit., s. 155.

¹⁷ Ibidem, s. 155; por. także s. 140–155. Por. także doktrynę zachodnioniemiecką: D. Feddersen, *Die Rolle der Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik*, „Veröffentlichun-

Kolejnym organem państwowym wskazanym w Konstytucji z 1968 roku jest Rada Państwa, która w strukturze organów państwowych zastąpiła urząd Prezydenta. Tytułem doprecyzowania wyjaśnić należy, iż zgodnie z Konstytucją z 1949 roku Prezydent posiadał prawo łaski, nadawał odznaczenia państwowe, reprezentował państwo w stosunkach zewnętrznych, zawierał i podpisywał umowy międzynarodowe, przyjmował oraz wysyłał ambasadorów i posłów (por. art. 105 Konstytucji z 1949 roku).

Głowa państwa była wybierana na czteroletnią kadencję przez Izbę Ludową i mogła zostać w każdym czasie przez nią odwołana (art. 103 Konstytucji z 1949 roku). Jedynym Prezydentem NRD był Wilhelm Pieck, a Rada Państwa została powołana po jego śmierci w dniu 7 września 1960 roku.

Zgodnie z wprowadzonymi zmianami Radę Państwa wybierała Izba Ludowa na okres swojej kadencji, a więc także na okres czteroletni. Początkowo składała się z dwudziestu czterech członków, natomiast od 1969 roku powoływano dwadzieścia pięć osób. W tej liczbie ujęto przewodniczącego, sześciu zastępców, sekretarza oraz pozostałych członków. Ponadto w pracach Rady uczestniczył z głosem doradczym prokurator generalny. Izba Ludowa posiadała ponadto uprawnienie do odwołania każdego członka Rady Państwa w każdym czasie. Przewodniczącym pierwszej Rady Państwa został wybrany Walter Ulbricht.

Rada Państwa przejęła kompetencje zlikwidowanego urzędu Prezydenta, a ponadto przyznano jej dalsze, istotne kompetencje. Po pierwsze, posiadała uprawnienia w zakresie powoływania na najważniejsze stanowiska państwowe (między innymi członków Prezydium Sądu Najwyższego, sędziów wojskowych, członków Narodowej Rady Obrony). Ponadto Rada Państwa przedstawiała Izbie Ludowej kandydatury na inne istotne stanowiska państwowe (między innymi sędziów Sądu Najwyższego czy prokuratora generalnego). Po drugie, Rada Państwa zarządzała wybory do Izby Ludowej oraz zapewniała ich przeprowadzenie. Po trzecie, Rada Państwa posiadała prawo do wydawania dekretów i podejmowania uchwał, które wynikały z ustaw i uchwał Izby Ludowej (art. 71 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). Czwarta grupa uprawnień dotyczyła kwestii prawa stanów nadzwyczajnych. Rada Państwa była uprawniona do zastąpienia Izby Ludowej w zakresie wprowadzenia stanu obrony w przypadku „pilnym” (*Dringlichkeits-falle*) oraz powoływała członków Narodowej Rady Obrony, co już zostało wskazane wyżej. Ostatnią grupę kompetencji stanowiły uprawnienia nadzorcze. Tytułem przykładu, Rada Państwa pełniła nadzór nad Sądem Najwyższym i prokuratorem generalnym (art. 104 ust. 2 Konstytucji z 1968 roku), czy terenowymi organami władzy państwowej (art. 89 Konstytucji z 1968 roku).

Rada Państwa posiadała ponadto uprawnienia w stosunkach zewnętrznych. Oprócz przejęcia wskazanych wyżej uprawnień prezydenckich, uzyskała ponadto

gen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel” 1965, nr 52, s. 119 oraz wypowiedzi obecnej doktryny: W.J. Patzelt, R. Schirmer, *Die Volkskammer der DDR. Sozialistischer Parlamentarismus in Theorie und Praxis*, Wiesbaden 2002, s. 206–214.

prawo do zawierania układów państwowych (w odróżnieniu od umów rządowych – kompetencja Rady Ministrów oraz porozumień międzynarodowych – centralne organy państwowe), z zastrzeżeniem, iż część z nich musiała następnie uzyskać aprobatę Izby Ludowej¹⁸.

W tym miejscu wskazać należy, iż część uprawnień Rady Państwa została przekazana jej przewodniczącemu. Tytułem przykładu jednoosobowo nadawał on wskazane w upoważnieniu odnaczenia,¹⁹ mianował na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawicieli dyplomatycznych, czy posiadał uprawnienie do samodzielnego ratyfikowania umów państwowych, do których został uprzednio upoważniony²⁰.

Kolejnym organem państwowym, który należy omówić jest Rada Ministrów. Zaznaczyć należy, iż w pierwszych aktach prawnych zamiast o Radzie Ministrów była mowa o Prowizorycznym Rządzie Niemieckiej Republiki Demokratycznej, a następnie o Rządzie Niemieckiej Republiki Demokratycznej (*Regierung der Deutschen Demokratischen Republik*)²¹. W 1954 roku nastąpiła kolejna zmiana terminologiczna poprzez przemianowanie Rządu NRD na Radę Ministrów NRD (*Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik*)²².

Rolą Rady Ministrów było wykonywanie aktów prawnych Izby Ludowej oraz Rady Państwa oraz pełnienie funkcji zarządzającej przede wszystkim w sprawach gospodarczych. Rada Ministrów była odpowiedzialna przed Izłą Ludową oraz Radą Państwa za wykonywanie oraz zarządzenia państwem. Rada Ministrów była ponadto najważniejszym organem w zakresie struktury organizacyjnej administracji w państwie.

Stan osobowy Rządu NRD, a następnie Rady Ministrów podlegał stopniowym zmianom. Tytułem przykładu, Prowizoryczny Rząd NRD składał się z prezydenta ministrów (*Ministerpräsident*), 3 zastępców prezydenta oraz 14 ministrów. Z kolei przywołana wyżej ustawa z 1958 roku o Radzie Ministrów prze-

¹⁸ Por. Erlass des Staatsrates der DDR vom 30. Januar 1961 über den Abschluss und die Kündigung von internationalen Verträgen der DDR, GBl. s. 5 oraz Erlass des Staatsrates der DDR vom 30. Januar 1961 über die Festlegung, die Verleihung und die Aberkennung von Rängen im Auswärtigen Dienst, GBl. s. 6.

¹⁹ Vierte Verordnung vom 31. Januar 1961 über staatliche Auszeichnungen, GBl. s. 45.

²⁰ H. Roggemann, *Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. Grundlagen und neuere Entwicklung*, Berlin 1989, s. 239–243; por. także: L. Janicki, op. cit., s. 188–191.

²¹ Por. odpowiednio: Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Provisorische Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 2; Gesetz vom 8. November 1950 über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 1135 oraz Gesetz vom 23. Mai 1952 über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 407.

²² Por. odpowiednio: Gesetz vom 16. November 1954 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 915; Gesetz vom 8. Dezember 1958 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 865 oraz kolejne zmiany ustawowe: Gesetz vom 6. Juli 1961 zur Änderung des Gesetzes über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 152, następnie: Gesetz vom 16. Oktober 1972 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 253.

widywała, iż oprócz szefa rządu, określonego już jako przewodniczący Rady Ministrów (*Vorsitzender des Ministerrates*), w skład rządu wchodził ponadto: pierwszy zastępca, dalsi zastępcy przewodniczącego, przewodniczący i zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Planu, 15 ministrów, sekretarz stanu oraz przewodniczący Centralnej Komisji Kontroli Państwowej.

W Konstytucji z 1968 roku powołanie przewodniczącego Rady Ministrów dokonywała Izba Ludowa, powierzając mu jednocześnie misję tworzenia rządu (art. 80 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). Przewodniczący przedstawiał kandydatury, które następnie były zatwierdzane ponownie przez Izbę Ludową (art. 50 Konstytucji z 1968 roku). Izba Ludowa posiadała ponadto prawo odwołania przewodniczącego Rady Ministrów oraz także jej członka.

Najważniejszą kompetencją Rady Ministrów stanowiło prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 65 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). W praktyce państwowej większość projektów ustaw Rada Ministrów kierowała do Rady Państwa, która następnie ponownie je weryfikowała i przedstawiała Izbie Ludowej, względnie zwracała Radzie Ministrów w celu dokonania korekt. Projekty dotyczyły przeważnie spraw o charakterze gospodarczym czy w zakresie centralnego planowania. Ponadto Rada Ministrów wydawała w ramach ustaw i dekretów rozporządzenia (*Verordnungen*) oraz uchwały (*Beschlüsse*). Co istotne dopuszczalne było wydawanie także rozporządzeń w materiałach nieuregulowanych w ustawach lub dekretach oraz nie zastrzeżonych konstytucyjnie do uregulowania w formie ustawy (art. 79 ust. 1 Konstytucji z 1968 roku). Oznaczało to przyznanie bardzo szerokich kompetencji prawodawczych Radzie Ministrów.

Kolejną kompetencją Rady Ministrów było nadawanie obywatelstwa, odwołanie nadania, zwolnieniu z niego, względnie odebranie go. Były to rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym²³. Rada Ministrów posiadała także kompetencje kontrolne w zakresie działalności jednostek terytorialnych. Przykładowo dopuszczalne było uchylenie uchwały rady okręgu sprzecznej z prawem (par. 8 ust. 4 ustawy o Radzie Ministrów z 1972 roku).

Wewnątrz Rady Ministrów funkcjonowało Prezydium Rady Ministrów (*Präsidioms des Ministerrates*), które sprawowało jej kompetencje, gdy rząd nie obradował. Organ ten posiadał zatem pełnię kompetencji samej Rady Ministrów, w tym także prawodawcze. Prezydium składało się z przewodniczącego Rady Ministrów, zastępców przewodniczącego, ministrów najważniejszych resortów oraz pozostałych członków. Tytułem przykładu w roku 1962 roku do Prezydium weszli także przewodniczący Państwowej Komisji Planu i Narodowej Rady Gospodarczej, dwóch ministrów bez teki oraz przewodniczący Rady do Spraw Produkcji Rolnej i Gospodarki Środkami Wyżywienia NRD. Działalność Rady Ministrów oraz Prezydium wspierało Biuro Rady Ministrów (*Büro des Ministerrates*), na czele którego stał sekretarz stanu. Jego nazwa również ewoluowała

²³ Gesetz vom 20. Februar 1967 über die Staatsbürgerschaft der DDR, GBl. s. 3.

w pierwszych latach NRD: od Wydziału Kontroli przy Prezydium Rady Ministrów (*Kontrollabteilung beim Präsidium des Ministerrates*), po Kancelarię Rządu (*Regierungskanzlei*), aż po utworzenie Biura Rady Ministrów²⁴.

Kolejnym organem wymagającym analizy jest Narodowa Rada Obrony, funkcjonująca w latach 1960–1989. Składała się ona z przewodniczącego oraz dwunastu członków. Przewodniczącego powoływała Izba Ludowa (art. 50 Konstytucji z 1968 roku), natomiast pozostałych członków Rada Państwa (art. 73 ust. 2 Konstytucji z 1968 roku). Do momentu wejścia w życie Konstytucji z 1968 roku przewodniczący oraz członkowie Narodowej Rady Obrony powoływani byli przez Prezydenta, po jego śmierci przez Radę Państwa z zastrzeżeniem, iż kandydaturę przewodniczącego przedstawiała Izba Ludowa. Początkowo przewodniczącym Narodowej Rady Obrony był Walter Ulbricht, następnie w roku 1971 zastąpiony przez Ericha Honeckera. Skład osobowy formalnie był potwierdzany w zakresie swoich kompetencji przez Izbę Ludową oraz Radę Państwa na początku swoich kadencji²⁵.

Podstawowym zadaniem Narodowej Rady Obrony była organizacja obrony państwa. W tym celu organ ten wydawał przeważnie zarządzenia (*Anordnungen*), wykonując w ten sposób przepisy wskazane przede wszystkim w ustawie o obronie NRD²⁶ czy o obronie cywilnej²⁷.

W tym miejscu wskazać należy podstawowe akty prawne normujące szczególne kwestie obronnych oraz prawa stanów nadzwyczajnych. Tematyka ta została uregulowana w następujących aktach prawnych: ustawie o obronie Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 20 września 1961 roku,²⁸ uchylonej ustawą o obronie krajowej Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 13 października 1978 roku.²⁹ Niezależnie od powyższego w porządku prawnym funkcjonowała ustawa o powszechnym obowiązku obrony z 24 stycznia 1962 roku³⁰, zastąpiona następnie ustawą o służbie wojskowej w Niemieckiej Republice Demokratycznej z 25 marca 1982 roku³¹. Ponadto w porządku prawnym funkcjonowały między in-

²⁴ H. Roggemann, *Die DDR-Verfassungen...*, s. 243–245 oraz H. Roggemann, *Die sozialistische Verfassung der DDR*, Berlin 1970, s. 186–193; L. Janicki, op. cit., s. 195–197; por. także s. 195–225.

²⁵ H. Roggemann, *Die sozialistische...*, s. 193–195.

²⁶ Gesetz vom 20. September 1961 zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 175.

²⁷ Gesetz vom 16. September 1970 über die Zivilverteidigung in der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 289.

²⁸ Gesetz vom 20. September 1961 zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz), GBl. s. 175.

²⁹ Gesetz vom 13. Oktober 1978 über die Landesverteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz), GBl. s. 377.

³⁰ Gesetz vom 24. Januar 1962 über die allgemeine Wehrpflicht (Wehrpflichtgesetz), GBl. s. 2.

³¹ Gesetz vom 25. März 1982 über den Wehrdienst in der Deutschen Demokratischen Republik (Wehrdienstgesetz), GBl. s. 221.

nymi: ustawa o obronie cywilnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 16 września 1960 roku³², czy przykładowo zarządzenie o zadaniach, właściwości oraz organizacji sądów wojskowych z 27 września 1974 roku³³.

Na marginesie omówić należy jeszcze organizację terenowych organów władzy w NRD. Na terenowe organa władzy składały się przedstawicielstwa ludowe (*Volksvertretungen*). W zależności od jednostki administracyjnej, którą zarządzały nosiły one następujące nazwy: okręgowe przedstawicielstwa ludowe (*Bezirkstag*), powiatowe (*Kreistag*), miejskie dla miast na prawach powiatu oraz miast niewydziałonych (*Stadtverordnetenversammlung*), dzielnicowe (*Stadtbezirksversammlung*), gminne (*Gemeindevertretung*) oraz w związkach gmin (*Gemeindeverbände*). Berlin Wschodni stanowił w strukturze NRD osobny okręg, stąd też tamtejsze miejskie przedstawicielstwo ludowe posiadało status okręgowego. Z kolei przedstawicielstwa dzielnicowe w stolicy NRD miały rangę miasta na prawach powiatu. Przedstawicielstwa ludowe dzielnic występowały w Magdeburgu, Dreźnie, Halle, Erfurcie, Karl-Marx-Stadt (obecnie Chemnitz) oraz w Lipsku.

Z kolei terenowe organa wykonawcze i zarządzające nosiły nazwę rad (*Räte*). Występowały zatem odpowiednio: rady okręgów (*Rat des Bezirkes*), rady powiatowe (*Rat des Kreises*), rady miast (*Rat der Stadt*), rady dzielnic miejskich dla miast na prawach powiatu oraz miast niewydziałonych (*Rat des Stadtbezirks*) oraz rady gminne (*Rat der Gemeinde*)³⁴.

Ostatni punkt rozważań stanowi organizacja wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 92 Konstytucji z 1968 roku wymiar sprawiedliwości sprawowały odpowiednio: Sąd Najwyższy w Berlinie (*Oberstes Gericht*), sądy okręgowe (*Bezirksgerichte*) oraz sądy powiatowe (*Kreisgerichte*). Istniały ponadto sądy społeczne (*gesellschaftliche Gerichte*). W sprawach wojskowych wymiar sprawiedliwości sprawowały odpowiednio: Sąd Najwyższy w Berlinie, wyższe sądy wojskowe (*Militärobergerichte*) i sądy wojskowe (*Militärgerichte*). Cechą sądownictwa było jego włączenie do tzw. jednolitego systemu organów władzy państwowej. Tytułem przykładu, Sąd Najwyższy podlegał Izbie Ludowej, a w czasie, gdy Izba Ludowa nie obradowała – Radzie Państwa. Składał się on z prezydenta, wiceprezydenta, wyższych sędziów i sędziów. Wszyscy jego członkowie byli wybierani przez Izbę Ludową po zawnioskowaniu przez Radę Państwa na czteroletnią kadencję. Zgodnie natomiast z art. 95 Konstytucji z 1968 roku wszyscy sędziowie, ławnicy i członkowie sądów społecznych byli z kolei wybierani przez przedstawicielstwa ludowe lub bezpośrednio przez obywateli. Wybór na stanowisko sędziowskie następował również na pojedynczą kadencję.

³² Gesetz vom 16. September 1970 über die Zivilverteidigung in der Deutschen Demokratischen Republik (Zivilverteidigungsgesetz), GBl. s. 289. Ustawa ta obowiązywała do 1978 roku, zastąpiona przez wskazaną wyżej ustawę o obronie krajowej z 1978 roku.

³³ Anordnung vom 27. September 1974 über die Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation der Militärgerichte (Militärgerichtsordnung), GBl. s. 481.

³⁴ H. Roggemann *Die sozialistische...*, s. 195–198; por. także: L. Janicki, op. cit., s. 273–275.

Również prokuratura została podporządkowana Izbie Ludowej i Radzie Państwa. Zgodnie z art. 98 ust. 1 oraz art. 50 Konstytucji z 1968 roku kierownictwo nad prokuraturą sprawował prokurator generalny (*Generalstaatsanwalt der DDR*), wybierany przez Izbę Ludową na wniosek Rady Państwa. Prokurator generalny NRD był zwierzchnikiem służbowym wszystkich pozostałych prokuratorów, których powoływał i odwoływał (art. 98 Konstytucji z 1968 roku). Każdy prokurator był związany jego poleceniami i przed nim odpowiedzialny. Zastępców prokuratora generalnego powoływała Rada Państwa. Jednym z zastępców był nadprokurator wojskowy (*Militäroberstaatsanwalt*). Jednostki prokuratury podzielono odpowiednio na wskazaną wyżej Prokuraturę Generalną, prokuratury okręgowe, prokuratury powiatowe oraz prokuratury wojskowe. W odróżnieniu od struktury sądów, prokuratura nie podlegała terenowym przedstawicielstwom ludowym, lecz była kierowana centralnie³⁵.

3. Regulacja stanów nadzwyczajnych

Konstytucja z 1949 roku nie zawierała szczegółowych postanowień dotyczących prawa stanów nadzwyczajnych. W Konstytucji z 1968 roku w artykule 52 wprowadzono natomiast stan obrony (*Verteidigungszustand*). Zgodnie z rozwiązaniami wschodnioniemieckimi formalnoprawne stwierdzenie stanu obrony leżało w gestii Izby Ludowej, jednakże w przypadku pilnym (*Dringlichkeitsfalle*) o stanie obrony decydowała Rada Państwa, natomiast jej przewodniczący ogłaszał jego powstanie. Ogłoszenie przewodniczącego Rady Państwa odnosiło skutek prawnomiędzynarodowy.

Wskazać należy jeszcze na dwa aspekty. Po pierwsze, Konstytucja z 1968 roku nie przewidywała jakichkolwiek przesłanek wprowadzenia stanu obrony, pozostawiając nadmierną swobodę decyzyjną Izbie Ludowej lub Radzie Państwa. Po drugie, Konstytucja z 1968 roku nie przewidywała mechanizmów kontrolnych w zakresie stwierdzenia prawidłowości stwierdzenia stanu obrony. Z uwagi na powyższe autor wyraża negatywną ocenę unormowań wschodnioniemieckich.

Ostatnią kwestią wymagającą omówienia są nadzwyczajne regulacje prawne, chroniące dawną zachodnią granicę NRD, będącą również granicą bloku wschodniego państw komunistycznych. Zaprezentowane niżej regulacje prawne zostały wprowadzone z uwagi na szereg ucieczek obywateli NRD na teren RFN.

Podstawowym zadaniem jednostek chroniących granicę było uniemożliwienie opuszczenia terytorium NRD przez wschodnioniemieckich obywateli. W tym celu utworzono nadzwyczajny reżim graniczny, którego pokonanie było niezmiernie trudne. Zgodnie z rozporządzeniem o porządku na terenach granicznych oraz wodach terytorialnych NRD³⁶, strefa ochronna ciągnęła się od pasa granicz-

³⁵ L. Janicki, op. cit., s. 332–333 oraz 364–366.

³⁶ Anordnung vom 26. November 1975 über die Ordnung in der Grenzgebieten und den Territorialgewässern der DDR, GBl. s. 722.

nego do pięciu kilometrów wewnątrz NRD. Do tej strefy wstęp miały wyłącznie uprawnione osoby, za okazaniem przepustki, paszportu lub innego dokumentu upoważniającego do pobytu w strefie. Na tym obszarze dopuszczalne były regularne kontrole wykonywane przez funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa oraz granicznych. Ponadto, obywatele zamieszkujący w strefie mieli prawny obowiązek powiadomienia służb państwowych w przypadku powzięcia informacji lub podejrzeń, iż w strefie znajdują się osoby nieuprawnione.

W odległości pięciuset metrów od granicy znajdowała się strefa zamknięta, całodobowo patrolowana przez wojska graniczne. Była ona wzmocniona wszelkiego rodzaju blokadami, urządzeniami alarmowymi czy wieżami obserwacyjnymi. Teren powinien zostać oczyszczony z roślinności i w miarę możliwości być płaski. Linie graniczną chroniły płoty metalowe, często połączone z minami piechotnymi i kierunkowymi, które reagowały na ruch. Granicą o szczególnym znaczeniu był pas graniczny z Berlinem Zachodnim, gdzie umieszczono także białe betonowe bloki o wysokości około pięciu metrów (tzw. „mur berliński”). Bloki były oświetlone i monitorowane całodobowo.

Strażnicy, aby sami nie podjęli ucieczki, co do zasady patrolowali granicę w składzie co najmniej dwóch funkcjonariuszy. Składy osobowe patroli były nieustannie rotowane, by funkcjonariusze nie znali się zbyt dobrze. Od roku 1961 do ochrony granicy kierowano około dwóch tysięcy żołnierzy. W szczytowym okresie umocnień granicznych, szanse powodzenia ucieczki szacowano na około pięć procent³⁷. Osobną kwestią były ofiary śmiertelne, albowiem patrol, który nie był w stanie ująć uciekiniera, upoważniony był do otwarcia ognia ostrą amunicją³⁸.

Na marginesie odnotować należy na działalność Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego (*Ministerium für Staatssicherheit*, pot. *Stasi*), którego celem była permanentna kontrola obywateli. Szersze omówienie działalności tej służby wykracza jednakże poza ramy opracowania.

Podsumowanie

W wyniku Zjednoczenia Niemiec dokonanego w dniu 3 października 1990 roku Niemiecka Republika Demokratyczna oraz przedstawione powyżej regula-

³⁷ J. Nawrocki, *Bewaffnete Organe in der DDR. Nationale Volksarmee und andere militärische sowie paramilitärische Verbände*, Berlin 1979, s. 98–99.

³⁸ Wykonanie takiego rozkazu (*Schießbefehl*) było sformalizowane. W odległości do stu metrów do granicy patrol miał wezwać ustnie uciekającego, po czym mógł otworzyć ogień. W bliższej odległości ogień otwierano bez ostrzeżenia. W przypadku, gdy uciekinier był na stronie zachodniemieckiej, dopuszczalne było otwarcie ognia bez szkody dla osób postronnych. Jeżeli uciekającym był strażnik, możliwe było w każdym momencie otwarcie ognia bez ostrzeżenia; por. J. Nawrocki, op. cit., s. 101–103.

cje przestały istnieć.³⁹ Podsumowując rozwiązania prawne stosowane w Niemieckiej Republice Demokratycznej wskazać należy, iż rola prawa konstytucyjnego pojmowana była w sposób wyłącznie instrumentalny i służyła przede wszystkim utrzymaniu systemu komunistycznego w państwie. Z uwagi na powyższe wschodnioniemieckie rozwiązania prawne przedstawione powyżej należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

Odnosząc te rozwiązania do równoległe obowiązujących unormowań prawnych z okresu Polski Ludowej uznać należy, iż wschodnioniemiecki ustroj państwowy wpisuje się w krąg rozwiązań charakterystycznych dla państw leżących po wschodniej stronie tzw. żelaznej kurtyny. Stąd też przedstawione powyżej rozwiązania prawne stanowią istotne tło porównawcze dla prowadzonych obecnie badań historyków prawa nad prawem Polski Ludowej.

Bibliografia

Literatura

- Arlt R., Stiller G., *Entwicklung der sozialistischen Rechtsordnung in der DDR*, Berlin 1973.
- Feddersen D., *Die Rolle der Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik*, „Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel” 1965, nr 52.
- Janicki L., *Ewolucja ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Wrocław 1974.
- Nawrocki J., *Bewaffnete Organe in der DDR. Nationale Volksarmee und andere militärische sowie paramilitärische Verbände*, Berlin 1979.
- Patzelt W. J., Schirmer R., *Die Volkskammer der DDR. Sozialistischer Parlamentarismus in Theorie und Praxis*, Wiesbaden 2002.
- Roggemann H., *Die DDR-Verfassungen. Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. Grundlagen und neuere Entwicklung*, Berlin 1989.
- Roggemann H., *Die sozialistische Verfassung der DDR*, Berlin 1970.

Akty normatywne

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, RGBl. s. 63.

Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, RGBl. s. 1383.

Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949, GBl. s. 4.

Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968, GBl. s. 199.

³⁹ Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), BGBl. II s. 889 oraz GBl. s. 1988.

- Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974, GBl. s. 432.
- Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), BGBl. II s. 889 oraz GBl. s. 1988.
- Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Provisorische Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 2.
- Gesetz vom 7. Oktober 1949 über die Bildung der Provisorischen Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 3.
- Gesetz vom 8. November 1950 über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 1135.
- Gesetz vom 23. Mai 1952 über die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 407.
- Gesetz vom 16. November 1954 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 915.
- Gesetz vom 18. Januar 1956 über die Schaffung der Nationalen Volksarmee und des Ministeriums für Nationale Verteidigung, GBl. s. 81.
- Gesetz vom 8. Dezember 1958 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 865.
- Gesetz vom 8. Dezember 1958 über die Auflösung der Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 867.
- Gesetz vom 10. Februar 1960 über die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 89.
- Gesetz vom 12. September 1960 über die Bildung des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 505.
- Gesetz vom 6. Juli 1961 zur Änderung des Gesetzes über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 152.
- Gesetz vom 20. September 1961 zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 175.
- Gesetz vom 24. Januar 1962 über die allgemeine Wehrpflicht (Wehrpflichtgesetz), GBl. s. 2.
- Gesetz vom 20. Februar 1967 über die Staatsbürgerschaft der DDR, GBl. s. 3.
- Gesetz vom 16. September 1970 über die Zivilverteidigung in der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 289.
- Gesetz vom 16. Oktober 1972 über den Ministerrat der DDR, GBl. s. 253.
- Gesetz vom 13. Oktober 1978 über die Landesverteidigung der Deutschen Demokratischen Republik (Verteidigungsgesetz), GBl. s. 377.
- Gesetz vom 25. März 1982 über den Wehrdienst in der Deutschen Demokratischen Republik (Wehrdienstgesetz), GBl. s. 221.
- Erllass des Staatsrates der DDR vom 30. Januar 1961 über den Abschluss und die Kündigung von internationalen Verträgen der DDR, GBl. s. 5.
- Erllass des Staatsrates der DDR vom 30. Januar 1961 über die Festlegung, die Verleihung und die Aberkennung von Rängen im Auswärtigen Dienst, GBl. s. 6.

Vierte Verordnung vom 31. Januar 1961 über staatliche Auszeichnungen, GBl. s. 45.

Geschäftsordnung vom 12. Mai 1969 der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. s. 21.

Anordnung vom 27. September 1974 über die Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation der Militärgerichte (Militärgerichtsordnung), GBl. s. 481.

Anordnung vom 26. November 1975 über die Ordnung in der Grenzgebieten und den Territorialgewässern der DDR, GBl. s. 722.

The Principles of State Governance of the German Democratic Republic

Summary

The aim of this article is to present the principles underlying the political system in force in the German Democratic Republic between 1949 and 1990, with a particular emphasis on the issue of the state of emergency law. The article describes the two Constitutions from 1949 and 1968 and the state institutions established under them, including the GDR People's Chamber, the Council of Ministers, the GDR State Council and the National Defence Council. It also discusses the constitutional solutions within the scope of the emergency law. The legal basis for the protection of the border between the two then existing German states was also considered.

This article is based on the two East German Constitutions, other legal acts and on the principles of East German and Polish doctrine.

The article consists of an introduction, three parts and a summary.

Keywords: German Democratic Republic, constitutionalism, state of emergency.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.01.04>

Dominik MAJCZAK

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: dominikmajczak@wp.pl

Zastępstwo prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej – teoria i praktyka

Streszczenie

Autor artykułu skupia się na postaci Macieja Rataja – posła Polskiego Stronnictwa Ludowego i wieloletniego Marszałka Sejmu, który jako jedyny w okresie Drugiej Rzeczypospolitej wykonywał z mocy konstytucji prezydenckie obowiązki. Zasadniczą częścią pracy jest przedstawienie funkcji, roli i zadań Marszałka Sejmu, jako zastępującego Prezydenta Rzeczypospolitej w chwili opróżnienia urzędu.

Główny akcent został w nich położony na przedstawienie sposobu i metod realizacji funkcji pełniącego obowiązki Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu w grudniu 1922 r. i maju 1926 r. Analizie poddano tu decyzje podejmowane przez Macieja Rataja w okresie pomiędzy opróżnieniem urzędu prezydenckiego, a wyborem kolejnej Głowy Państwa. Dokonano też ich bilansu, badając ich zgodność z prawem, znaczenie, celowość, a przede wszystkim wpływ na jak najszybszą normalizację życia politycznego i społecznego kraju. Sprawdzano również czy Marszałek Sejmu w żaden sposób nie przekroczył swoich kompetencji.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita, Konstytucja marcowa, Marszałek Sejmu, Prezydent, wybory prezydenckie, Maciej Rataj.

Wstęp

Temat artykułu został podjęty przez autora ze względu na duże zainteresowanie autora polskim życiem politycznym okresu 1918–1939, życiorysami pierwszych polskich prezydentów oraz praktycznym zastosowaniem zapisów Konstytucji Marcowej. Kwestie te w ogólnodostępnej literaturze – np. różnego rodzaju kompendiach wiedzy, leksykonach, podręcznikach szkolnych, a niekiedy nawet akademickich są ograniczone do ogólników i skrótowego podania informacji.

Autor niniejszej pracy dokonał analizy kilkunastu źródeł wśród których można wymienić Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., stenogramy z posiedzeń Sejmu, stenogramy i protokoły z obrad Zgromadzenia Narodowego, różne ustawy, przemówienia, a także ówczesne materiały prasowe (np. gazety codzienne). Sygnalizowane dokumenty występują w artykule jako podstawowe materiały badawcze. Autor skorzystał również z kilkunastu opracowań omawiających zarysowany w pracy problem. Nieocenione są tu „Pamiętniki” samego Macieja Rataja, a także wspomnienia innych znanych polityków danego okresu – Józefa Piłsudskiego, Wincentego Witosa, Stanisława Wojciechowskiego, Jerzego Zdziechowskiego, Stanisława Thugutta, Stanisława Kijeńskiego, Aleksandry Piłsudskiej, generałów Władysława Sikorskiego, czy Stanisława Hallera.

Niewątpliwie pozycjami najpełniej mieszczącymi się w ramach pracy są publikacje Arkadiusza Kołodziejczyka, bezpośrednio dotyczące życia i działalności samego Macieja Rataja. Do opisu tła opisywanych wydarzeń użyto publikacji Witolda Pronobisa, Wojciecha Roszkowskiego, Antoniego Czubińskiego i Jerzego Topolskiego, Włodzimierza Sulei, Janusza Ciska i Wacława Jędrzejewicza, Andrzeja Garlickiego. Dodatkowo skorzystano również z książek Juliusza Bardacha, Bogusława Leśnodorskiego i Michała Pietrzaka, Andrzeja Ajnenkiela, Władysława Bartoszewskiego, Marka Białokura, Marka Ruszyca, Adama Próchnika, Stanisława Lato i Patryka Pleskota, a także wiele innych.

Tekst nie został oparty jedynie o źródła i opracowania, albowiem autor wykorzystał także artykuły zamieszczone w miesięczniku „Mówią Wieki i „Dzieje.pl”. W trakcie powstawania pracy skorzystano także ze źródeł internetowych jak: Internetowy Słownik Biograficzny, Internetowy System Aktów Prawnych, Biblioteka Sejmu RP, Monitor Polski, Dziennik Ustaw, czy oficjalne witryny internetowe Kancelarii Sejmu i Kancelarii Premiera. Spełniały one rolę uzupełniającą względem pozostałych materiałów.

Autor podejmując się opisanie podawanych zagadnień, szukał odpowiedzi na następujące pytania i problemy badawcze: jakie funkcje, rola i zadania miał Marszałek Sejmu w dobie początków drugiej Rzeczypospolitej i rozdrobnienia parlamentu na wiele frakcji?, w jakich przypadkach z mocy Konstytucji Marszałek Sejmu mógł przejąć obowiązki Prezydenta?, co należało do najważniejszych zadań podejmowanych w tym nadzwyczajnym okresie przez pełniącego obowiązki Prezydenta i jakie było ich znaczenie dla państwa?, w jaki sposób Marszałek Sejmu realizował funkcji pełniącego obowiązki Prezydenta?, jak działalność Marszałka Sejmu na tym polu była postrzegana i oceniana przez polityków i opinię społeczną?

W zakończeniu zaś, autor przedstawił najważniejsze wnioski badawcze pochodzące z pracy, będące pochodną dogłębnego przeanalizowania materiału źródłowego. Wnioski stanowią odpowiedź na postawione przez autora pytania badawcze. Autor w końcowej części dokonał podsumowania całości swoich rozważań, zapisując kilka postulatów i konkluzji.

1. Konstrukcja zastępstwa prezydenta RP w świetle Konstytucji z 17 marca 1921 r.

Stworzenie nowego ustroju politycznego wynikało z odbudowy państwowości polskiej. Już we wrześniu 1917 r. doszło do utworzenia Rady Regencyjnej co sprawiło, iż z formalnego punktu widzenia Polska przyjęła monarchiczną formę rządów, a na jej czele stali członkowie Rady i powoływane przez nią rządy. Zmiany w koncepcjach ustrojowych nastąpiły w listopadzie 1918 r. kiedy to, po przyjeździe Józefa Piłsudskiego do Warszawy Rada przekazała mu pełnię władzy i rozwiązała się¹. Pierwszym aktem prawnym, który regulował ustrój Państwa Polskiego był Dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej². Dokument ten miał charakter tymczasowy i zawierał konieczność zaakceptowania przyjętych na jego podstawie rozwiązań przez przyszły Sejm Ustawodawczy.

Kolejnym krokiem w zakresie ułożenia ustroju RP było zwołanie Sejmu Ustawodawczego, przed którym postawiono zadanie uchwalenie konstytucji. Konstytuanta została wyłoniona w wyborach zarządzonych na dzień 26 stycznia 1919 r., zgodnie z ordynacją wyborczą, której treść zawierał dekret z dnia 28 listopada 1918 r.³ Sejm Ustawodawczy miał się składać z 513 posłów⁴. 241 z nich miało pochodzić z byłego Królestwa Polskiego, 112 z obszaru byłego zaboru pruskiego i 161 ze Śląska Cieszyńskiego oraz terytorium Galicji⁵. Pierwsze posiedzenie miało miejsce w dniu 10 lutego 1919 r. Otworzył je Naczelnik Państwa Józef Piłsudski. Kadencja Sejmu Ustawodawczego upłynęła w roku 1922.

Zasadniczym owocem prac omawianego gremium stała się Ustawa Zasadnicza z dnia 17 marca 1921 r. – zwana konstytucją marcową. Konstytucja została przyjęta przez aklamację, w atmosferze wielkiego, narodowego święta. Uchwalenie tego dokumentu, stanowiło niezwykle ważny element w procesie budowania niepodległego bytu państwowego, co podkreśla również preambuła⁶. Warto

¹ Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu, Dz.U. 1918, nr 17, poz. 38.

² Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz.U. 1918, nr 17, poz. 41.

³ Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. 1918, nr 18, poz. 46.

⁴ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, cz. II: *II Rzeczypospolita*, Warszawa 1989, s. 17.

⁵ *Ibidem*, s. 120–124.

⁶ Brzmi ona następująco: „My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja — dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku, a pragnąc Jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wieki wieków w zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich Jej sił moralnych i materialnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa

nadmienić, że po wejściu w życie ustawy zasadniczej, czasowo obowiązywała także ustawa przechodnia o konstytucji, której głównym zadaniem było regulowanie właściwości i organizacja władzy państwowej na każdym szczeblu w okresie przejściowym⁷.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. stanowiła pierwszą w Polsce, nowoczesną ustawę zasadniczą. Wprowadzała egalitarny ustrój republiki demokratycznej o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów. Władzę zwierzchnią przyznawała Narodowi, który sprawował ją za pośrednictwem organów, opartych na monteskiuszowskiej koncepcji trójpodziału władz. Organami władzy w zakresie legislatywy były Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe Sądy. Przyjęta w polskiej Konstytucji z 1921 r. koncepcja jednoosobowej głowy państwa generowała liczne problemy, z którymi musiał zmierzyć się ówczesny prawodawca. Jednym z nich była konieczność określenia instytucji zastępstwa prezydenta w okresie tymczasowej niemożności sprawowania lub wakowania urzędu. Trafnie podkreśla Grzegorz Pastuszko, że: „konieczność ukształtowania w tej mierze stosownych rozwiązań prawnych wynikała z uzasadnionego założenia, iż niewykonywanie funkcji prezydenta mogłoby wywołać zakłócenia, a nawet paraliż, działania mechanizmu władzy państwowej”⁸.

W trakcie prac Konstytuanty rozważano katalog podmiotów, które mogłyby otrzymać prawo do zastępowania prezydenta, w sytuacji gdy głowa państwa nie będzie mogła trwale lub przejściowo sprawować swojego urzędu. Dyskusja zasadniczo opierała się na tym, kto ma otrzymać takie kompetencje. W trakcie debaty zgłaszane były różne stanowiska⁹. W jednej z propozycji sugerowano aby zastępowanie prezydenta złożyć w rzecz szczególnej instytucji – tzw. Rady Trzech, składającej się z Marszałka Sejmu, prezesa Rady Ministrów i pierwszego prezesa Sądu Najwyższego¹⁰. Inna propozycja postulowała powołanie urzędu wiceprezydenta, obieranego w ten sam sposób co głowa państwa.

Pod uwagę brano również zastępowanie prezydenta przez Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu (przy ewentualnej dwuizbowości), Marszałków Seniorów, Premiera lub Prezesa Sądu Najwyższego. Ostateczna rozgrywka toczyła się pomiędzy marszałkami, a Prezesem SN¹¹. Finałnie zdecydowano się nie łączyć władzy

i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć — tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy”.

⁷ Por. art. 1 i 2 Ustawy przechodniej z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 268. Por. art. 1 i 2 tej Ustawy.

⁸ G. Pastuszko, *Instytucja zastępstwa Prezydenta RP w tradycji konstytucyjnej Polski międzywojennej i powojennej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 253.

⁹ S. Starzyński, *Konstytucja państwa polskiego*, Lwów 1921, s. 38–39.

¹⁰ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987, s. 50.

¹¹ *Stenogram z 56. posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Sejmu R.P.* dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 21.04.2019].

wykonawczej i sądowniczej, jako zbyt niebezpiecznego precedensu. Ostatecznie, kompromisowym rozwiązaniem przyjęto, aby głowę państwa zastępował przewodniczący izby niższej¹². Należy nadmienić, że przyjęte na gruncie konstytucji marcowej rozwiązanie miało charakter swoisty. Nie nawiązywało bowiem do wzorców francuskich (tam prezydenta zastępowała Rada Ministrów), na których, w głównej mierze, wzorowano się w trakcie prac nad ustawą zasadniczą¹³.

Ostatecznie, kwestie związane z zastępowaniem prezydenta zostały zawarte w art. 40–42 Konstytucji z 1921 r.¹⁴ Jak wspomniano powyżej kompetencje do zastępowania głowy państwa zostały przekazane na rzecz Marszałka Sejmu. Analizując treść normatywną zawartą w przepisach konstytucji można stwierdzić, że zastępstwo mogło mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach, do których zaliczono: niemożność sprawowania urzędu przez prezydenta RP i opróżnienie urzędu w skutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny.

Pierwszy przypadek określony w konstytucji jako niemożność sprawowania urzędu był pojęciem o charakterze nieostrym, w ramach którego mieścić się mogły różne okoliczności. Należy zaznaczyć, że niemożność sprawowania urzędu musiała wynikać z zaistnienia przeszkód mających charakter obiektywny, niezależny od woli prezydenta. Niemożność sprawowania urzędu mogła zatem zachodzić np. w sytuacji wystąpienia przyczyn o charakterze zdrowotnym¹⁵ (długotrwała choroba uniemożliwiająca pełnienie urzędu, choroba umysłowa). Ponadto mogła wynikać np. z czasowej nieobecności związanej z wyjazdem za granicę, czy popadnięcia w niewolę. Temporalny charakter okoliczności uniemożliwiających sprawowanie urzędu oznaczał, że w sytuacji ich ustania następowało przywrócenie głowy państwa do wykonywania konstytucyjnych obowiązków, jednakże tylko w sytuacji, gdy nie trwało dłużej niż trzy miesiące (o czym poniżej).

Druga okoliczność odnosiła się do opróżnienia urzędu prezydenckiego w przypadku zrzeczenia się urzędu, śmierci oraz z innej przyczyny (po raz kolejny prawodawca skorzystał z przesłanki wyrażonej przy użyciu zwrotu nieostrego). Należy zwrócić uwagę, że okoliczności te miały mieć charakter trwały, jednoznacznie wskazując na opróżnienie urzędu. Zostały one określone w sposób klarowny i niebudzący wątpliwości.

Artykuł 41 Konstytucji stanowił, że „w razie opróżnienia urzędu prezydenta, Marszałek Sejmu niezwłocznie zwoływał i przewodniczył Zgromadzeniu Narodowemu, którego celem było dokonanie wyboru prezydenta”. W razie gdy,

¹² W pełnym brzmieniu zapis ten brzmi: „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować urzędu, oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny — zastępuje go Marszałek Sejmu”.

¹³ T. Ciświcki, *O naczelniku państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej: studjum prawnopolityczne*, Poznań 1922, s. 62–63.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

¹⁵ P. Bielarczyk, *Skutki opróżnienia urzędu Prezydenta w polskich konstytucjach XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, z. 3, s. 64.

w chwili opróżnienia urzędu prezydenta Sejm i Senat były rozwiązane, Marszałek miał za zadanie zwołać nowe wybory do obu Izb parlamentu. Jednak, podobnie zresztą jak wicemarszałkowie, zachowywał on swój mandat do chwili ukonstytuowania się nowego parlamentu (art. 28 Konstytucji)¹⁶.

Na mocy Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, w dniu zaprzysiężenia głowy Państwa to Marszałek Sejmu swoją osobą reprezentował powagę parlamentu i jako przewodniczący Zgromadzenia Narodowego przewodniczył jego posiedzeniu, prowadząc je oraz odbierając od elekta przewidzianą konstytucją przysięgę¹⁷. Artykuł ten stanowił, że: „w dniu i czasie przez siebie oznaczonym, Marszałek Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałek Senatu ponownie zwoła Zgromadzenie Narodowe dla odebrania przysięgi od nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej według artykułu 54. Konstytucji”.

Należy zaznaczyć, że Marszałek Sejmu jako zastępca prezydenta dysponował pełnią konstytucyjnych kompetencji przysługujących głowie państwa¹⁸. Mógł on zatem czynić wszystko, co należało do właściwości prezydenta, a więc na przykład korzystać z prawa łaski. Intencją ustawodawcy konstytucyjnego było umożliwienie marszałkowi sejmu zastępowania prezydenta we wszystkich obowiązkach – w przeciwnym razie przepis mówiący o zastępowaniu prezydenta, niemożącego sprawować urzędu przez Marszałka Sejmu, pozbawiony byłby sensu¹⁹. Najważniejsze jednak, że konstytucja przewidywała taką możliwość prawną. Zupełnie inaczej mogła ułożyć się sytuacja, gdyby ta kwestia nie została uregulowana. Z przeanalizowanych zapisów wynika, że urząd Marszałka Sejmu miał być instytucją ponadpartyjną, która miała zapewnić ciągłość organom państwa w sytuacji nadzwyczajnej lub krytycznej, a on sam (Marszałek) swego rodzaju mężem zaufania.

W trakcie obowiązywania Konstytucji Marcowej, przepis dotyczący zastępstwa prezydenta przez Marszałka Sejmu był zastosowany dwukrotnie. Po raz pierwszy miało to miejsce w grudniu 1922 r., ponownie zaś – w maju 1926 r.

2. Pełnienie obowiązków prezydenckich przez Macieja Rataja w grudniu 1922 r.

Pierwszym Prezydentem RP został wybrany dotychczasowy minister spraw zagranicznych Gabriel Narutowicz²⁰. Uroczystość zaprzysiężenia elekta odbyła

¹⁶ Zapis ten brzmi: „Mandaty Marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu”.

¹⁷ Por. Art. 22 Ustawa o Regulaminie Zgromadzenia Narodowego z dnia 27 lipca 1922 r., Dz.U. 1922, nr 66, poz. 596).

¹⁸ G. Pastuszko, op. cit., s. 84.

¹⁹ P. Bielarczyk, op. cit., s. 65.

²⁰ Jego kandydatura na urząd prezydenta została zgłoszona przez PSL „Piast”.

się 11 grudnia w samo południe. Wtedy też złożył on przysięgę i objął swój urząd²¹. Wyboru głowy państwa dokonano na mocy art. 39 Konstytucji w związku z art. 28. Regulaminu Zgromadzenia Narodowego z dnia 27 lipca 1922 r. Na podstawie powyższych norm prawnych Marszałek Sejmu na dzień wyborów prezydenckich wyznaczył dzień 9 grudnia 1922 r.²² Prawo stanowiło bowiem, że: „Niezwłocznie, niepóźniej jednak niż 7 dni od ukonstytuowania się Sejmu i Senatu, na zaproszenie Marszałka nowego Sejmu zbierze się Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej”²³.

Dnia 16 grudnia 1922 r., a więc zaledwie po 5 dniach od zaprzysiężenia prezydent został zamordowany. Marszałek Sejmu otrzymał informację o tym wydarzeniu i śmierci G. Narutowicza będąc w budynku parlamentu. Natychmiast udał się do Prezydium Rady Ministrów, a zaraz potem na miejsce zbrodni. Kiedy upewnił się, że informacje są prawdziwe, z mocy prawa – na mocy art. 40 Konstytucji stał się pełniącym obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej i wydał w tej sprawie odpowiednie postanowienie²⁴. Stwierdził w nim m.in. że: „po zbrodni, w której zginął p. Prezydent Rzeczypospolitej przejmuje na mocy art. 40. ustawy konstytucyjnej, zgodnie z prawem obowiązki p. Prezydenta i będę je sprawował do czasu wyboru nowego Prezydenta. Moim celem najważniejszym jest zapewnienie ciągłości działania państwa i temu od tej chwili będą podporządkowane wszystkie moje działania”. Zaś w kolejnym artykule zapowiada, że: „wybory prezydenckie odbędą się tak szybko, jak pozwolą na to okoliczności i dobro państwa”²⁵.

Warto zasygnalizować, że zastana sytuacja była nadzwyczajna z dwóch powodów – poza zamordowaniem urzędującego prezydenta, a więc wakatem na tym stanowisku, także Rada Ministrów od dwóch dni pozostawała w stanie dymisji, bowiem 14 grudnia 1922 r. dymisję gabinetu złożył premier Julian Nowak.

²¹ Zgodnie z art. 54 Konstytucji przysięga ta ma następującą rotę: „Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, i ślubuję Tobie, Narodzie Polski, na urządzie Prezydenta Rzeczypospolitej, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przede wszystkim Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzec niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę; obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen”.

²² Stanowi on, że: „Pierwsze Zgromadzenie Narodowe dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej zwoła nowoobрани Marszałek Sejmu imiennymi zaproszeniami, obwieszczeniem w gazecie rządowej, natychmiast po ukonstytuowaniu się nowego Sejmu i Senatu w terminie siedmiodniowym”.

²³ Zob. art. 4. Ustawy przechodniej z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej.

²⁴ Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 16 grudnia 1922 roku o przejściu obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dostępne na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 25.04.2019].

²⁵ *Ibidem*, art. 2.

Państwo polskie w tamtej chwili było więc pozbawione właściwie dwóch elementów składowych władzy wykonawczej.

Specjalną naradę zwołano w związku z tym w Pałacu Radziwiłłowskim. Byli na niej obecni poza Ratajem, premier Julian Nowak, wszyscy ministrowie z wyjątkiem Antoniego Darowskiego, który eskortował zwłoki prezydenckie, a także Wojciech Trąpczyński – Marszałek Senatu, Marszałek Józef Piłsudski oraz Szef Sztabu Generalnego, gen. Władysław Sikorski²⁶. Józef Piłsudski domagał się dla siebie stanowiska premiera, ale po rozmowie z Ratajem ustąpił na rzecz W. Sikorskiego, za cenę objęcia po nim stanowiska Szefa Sztabu²⁷.

Jak pisze sam M. Rataj w swoim pamiętniku, że decyzję o nominacji dla byłego dowódcy V Armii podjął samodzielnie, bez niczyich nacisków, ścierając się na tym polu nawet z Komendantem²⁸.

Generał Sikorski objął w swoim gabinecie także tekę ministra spraw wewnętrznych. Nominacja dla nowego Prezesa Rady Ministrów oraz członków gabinetu została podpisana przez M. Rataja 16 grudnia 1922 r. około 22.00. W ten sposób uporządkowano chaos, uspokojono sytuację i przygotowano grunt do pracy w tej niespotykanej chwili.

Pierwszym pełnym dniem sprawowania przez Macieja Rataja był 17 grudnia 1922 r. Z uwagi na to, że w nocy zaczęły wzmagać się wystąpienia robotnicze, od samego rana prowadził on rozmowy z przedstawicielami PPS i PSL „Wyzwolenie”, którzy mieli wpływ w tym środowisku, aby postarali się uspokoić sytuację. Wieczorem złożył podpis pod rozporządzeniem wprowadzającym na terenie Warszawy stan wyjątkowy²⁹.

Tego samego dnia na wniosek M. Rataja odbyło się posiedzenie Konwentu Seniorów. Jego zadaniem było dążenie do nieprzedłużania sytuacji nadzwyczajnej dla kraju. Marszałek miał bowiem na uwadze porządek konstytucyjny i fakt jak najkrótszego pozostawiania Polski właściwie w „zawieszeniu”, pozbawionej władzy zwierzchniej. Ustalono na nim na 20 grudnia termin zwołania Zgromadzenia Narodowego w związku z art. 41 Konstytucji (aby wybrać nowego prezydenta). Podczas posiedzenia Maciej Rataj podnosił kwestię tego, aby elekt zyskał maksimum głosów polskich³⁰. Przede wszystkim chodziło w o to, aby uniknąć kolejnych niebezpiecznych sytuacji, mogących przybrać nieobliczalne skutki i rozmiary. Plan ten miał także za zadanie uspokoić prawicę, dla której liczyła się nade wszystko narodowość prezydenta.

²⁶ J. Pajewski, W. Łazuga, *Gabriel Narutowicz. Pierwszy Prezydent Rzeczypospolitej*, Warszawa 1993, s. 172.

²⁷ A. Garlicki, *Józef Piłsudski (1867–1935)*, Warszawa 2007, s. 469.

²⁸ M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 229.

²⁹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy*, Dz.U. 1922, nr 110, poz. 1010, dostępne na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 25.04.2019].

³⁰ A. Kołodziejczyk, op. cit., s. 120.

Część obecnych na posiedzeniu posłów prosiła o przeniesienie obrad Zgromadzenia do Krakowa, z powodu niepewnej sytuacji w stolicy³¹. Parlamentarzyści obawiali się ponownych wystąpień ulicznych, w trakcie, bądź zaraz po dokonaniu wyboru³². Słyszac te obiekcje M. Rataj oświadczył, iż tego dnia bierze całkowitą odpowiedzialność za bezpieczeństwo budynku Sejmu oraz posłów i senatorów³³. Ręczył za to swoim autorytetem, a nawet stanowiskiem. M. Rataj zdecydował się mimo wszystko na posiedzenie w Warszawie. Uzasadnił decyzję o pozostaniu na miejscu mówiąc, że w przeciwnym wypadku dałby społeczeństwu dowód na słabość i brak powagi państwa w tak ciężkiej chwili³⁴. Za wszelką cenę nie chciał dopuścić, aby parlamentarzyści ugięli się pod presją wydarzeń, skutkiem czego poza urzędem prezydenta, także parlament pozostałby sparaliżowany.

Posiedzenie Zgromadzenia Narodowego zostało zwołane w południe 20 grudnia 1922 roku. Wśród ewentualnych kandydatów, jako najbardziej prawdopodobnych i możliwych do zaakceptowania wymieniano samego Marszałka Sejmu, generała Władysława Sikorskiego oraz mającego ponownie poparcie Józefa Piłsudskiego – Stanisława Wojciechowskiego, byłego ministra spraw wewnętrznych w rządzie Ignacego Jana Paderewskiego. Jednak po wycofaniu się generała, „na placu boju” pozostał sam S. Wojciechowski.

Jego kontrkandydatem został zgłoszony przez pravicę prof. Kazimierz Morawski, będący filologiem klasycznym oraz rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego i prezesem Polskiej Akademii Umiejętności. W takiej sytuacji dla dokonania wiążącego wyboru potrzebne było wyłącznie jedno głosowanie. Stanisław Wojciechowski uzyskał w nim 298 głosów, zaś prof. Kazimierz Morawski - 221³⁵. Tym razem wyniku wyborów nie oprotestowano. Powiadomiony o wyniku S. Wojciechowski przybył do Sejmu i złożył wymaganą konstytucją przysięgę³⁶. Chwilę potem Marszałek Sejmu przekazał mu swoje obowiązki i od tego momentu przestał być osobą zastępującą głowę Państwa.

Warto nadmienić, że 21 grudnia 1922 r. zebrało się żałobne posiedzenie Sejmu i Senatu poświęcone pamięci zamordowanego Gabriela Narutowicza³⁷.

³¹ Stenogram z posiedzenia Konwentu Seniorów Sejmu RP z dnia 17 grudnia 1922 r. dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.04.2019].

³² Ibidem.

³³ W. Giełżyński, *Trzy momenty zwrotne w życiu Marszałka Rataja*, „Gazeta Ludowa” 1946, nr 146.

³⁴ M. Rataj, op. cit., s. 234–236.

³⁵ Protokół Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 20 grudnia 1922 r., sygn. 21, k. 3, dostępny na stronie Archiwum Akt Nowych w Warszawie, www.aan.gov.pl [dostęp: 25.04.2019].

³⁶ Stenogram z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 20 grudnia 1922 r., dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 25.04.2019].

³⁷ Podkreślił w nim, że choć historia Polski obfitowała w niejedno przewinienie jej obywateli, to jednak – mimo kilku prób nigdy nie doszło do królobójstwa. Stwierdził wówczas: „Czyn szał-

Przewodniczący posiedzeniu Maciej Rataj wygłosił godne i właściwe sytuacji przemówienie. Marszałek Sejmu wziął również udział w oficjalnych uroczystościach pogrzebowych zmarłego prezydenta zorganizowanych 22 grudnia 1922 r. – reprezentując na nich Sejm.

3. Sprawowanie obowiązków prezydenckich przez Macieja Rataja w maju 1926 r.

Marszałek Rataj nie popierał powierzenia misji utworzenia rządu Wincentemu Witosowi. Mając informacje o zamiarach prezydenta i słysząc pogłoski o ewentualnej akcji Piłsudskiego oraz przewidując zaognienie sytuacji po nominacji nowego premiera jakim miał być już po raz trzeci prezes PSL-u w trakcie rozmów z prezydentem stanowczo odradzał tę kandydaturę, wiedząc, że nie cieszy się on społecznym zaufaniem, a wielu pamięta mu jeszcze zachowanie z grudnia 1922 r. Rataj był zwolennikiem powołania gabinetu pozaparlamentarnego, choć raczej na nie było to szansy.

Marszałek Sejmu wyraził najwyższą dezaprobatę wywiadem Witosy w „Nowym Kurierze Polskim”, w którym to ewidentnie atakował i prowokował on Marszałka Piłsudskiego. Wezwanemu na rozmowę prezesowi PSL-u, uczynił szereg wymówek, które zapisał w swoim Pamiętniku, mówił: „Zrywa pan z przeszłością i parlamentaryzmem, daje pan przykład z którego inni korzystają. Czy „Piast” zrewidował swój program?”³⁸ W dalszej części zapisków można odnieść wrażenie, że oceniał on posunięcia Witosy, jako dążenie do przewrotu faszystowskiego, przez siły skupione wokół koalicji Chjeno-Piasta.

Wbrew stanowisku Kancelarii Prezydenta a przede wszystkim usiłował zmusić stronę rządową do wysłuchania argumentów Piłsudskiego, z którym chciał negocjować, aby uniknąć rozlewu krwi. Rataj do ostatniej chwili pragnął merytorycznych negocjacji licząc na ustępstwa z obu stron. Niejednokrotnie był gotów użyć swojego autorytetu wraz z piastowanym stanowiskiem. Nie posłuchano go i postawiono na rozwiązanie siłowe. Skutki tej decyzji łatwo było przewidzieć.

W dniach od 12 do 15 maja 1926 r. Józef Piłsudski, na czele oddanych sobie żołnierzy dokonał zbrojnego zamachu stanu, stanął przeciwko legalnym władzom – premierowi Wincentemu Witosowi oraz prezydentowi Stanisławowi Wojciechowskiemu i po złożeniu przez nich dymisji przejął władzę w kraju.

leńca wyrósł na tle nadmiernie wybujałych walk politycznych, co jest prośbę Państwa, tym tragiczniejsze, że Narutowicz za swój najważniejszy cel uznał łagodzenie tych walk i wprężenie wszystkich obywateli dobrej woli do pracy dla Państwa”. Cytat za: Uczczenie pamięci prezydenta Narutowicza przez Sejm i Senat dnia 21 grudnia 1922 r. Stenogram dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 25.04.2019 r.].

³⁸ M. Rataj, op. cit., s. 303.

Powiadomiony o poddaniu się sił rządowych Marszałek Sejmu, w towarzystwie ppłk. Józefa Becka udał się najpierw do Józefa Piłsudskiego, który urzędował w Komendzie Miasta, a zaraz potem do pałacu w Wilanowie, gdzie przebywali prezydent i premier. Tam też przyjął rezygnację Stanisława Wojciechowskiego z urzędu oraz prośbę Wincentego Witosa o dymisję jego gabinetu. Były one datowane na dzień 14 maja, ale zostały zaakceptowane przez Macieja Rataja już po północy i wówczas nabrały mocy obowiązującej.

W krótkim przemówieniu stwierdził wówczas: „Obejmując tymczasowo obowiązki uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym zwierzchnią władzę nad wojskiem po porozumieniu z Marszałkiem Piłsudskim nakazuje zawieszenie broni walczącym stronom. Wszelkie działania wojenne mają zostać przerwane”³⁹. Pierwszą decyzją po objęciu stanowiska pełniącego obowiązki Prezydenta RP, było wydanie rozkazu o zawieszeniu broni, co miało bardzo znamienne wymowę. Starał się on bowiem za wszelką cenę nie dopuścić do wyjścia działań wojskowych poza obręb miasta stołecznego, co groziło nieobliczalnością skutków. Jego starania prowadziły do jak najszybszej naturalnej pacyfikacji napięcia.

Marszałek Sejmu chciał rozpocząć urzędowanie od spotkania z Józefem Piłsudskim i w tym celu pojechał do Komendy Miasta, gdzie ten zorganizował swoją kwaterę. Do rozmowy jednak nie doszło, ponieważ Komendant już spał. Wobec tego M. Rataj powrócił do budynku Sejmu i tam samodzielnie przygotowywał koncepcję oraz skład nowego rządu. Nad ranem w jego osobistym gabinecie doszło do spotkania z przedstawicielami tych klubów parlamentarnych, którym bliska była idea powołania gabinetu jedności narodowej. W zamyśle M. Rataja kandydatem na premiera miał być Jan Dębski – poseł PSL „Piast”⁴⁰. Według innych, ale niepewnych informacji jeszcze 15 maja miał się on spotkać z Kazimierzem Bartlem i w osobistej rozmowie powiedzieć mu, że mimo łączącej ich przyjaźni nie dopuści do utworzenia przez niego rządu.

We wczesnych godzinach rannych 15 maja, Marszałek Sejmu wydał oświadczenie prasowe, w którym stwierdził: „Zdecydowałem się dymisję rządu przyjąć. W najbliższych godzinach zostanie zmontowany nowy rząd. Teraz czekam na przybycie marszałka Piłsudskiego”⁴¹. Około 8:30 Józef Piłsudski przybył do gmachu sejmowego. Po rozmowie z Komendantem Maciej Rataj został zmuszony do wycofania się z pomysłu rządu pozaparlamentarnego. Zgodnie z ustaleniami, nowym premierem miał zostać mianowany profesor Kazimierz Bartel. Gabinet miał pełnić swoją funkcję do czasu zwołania Zgromadzenia Narodowego.

Tego samego dnia, pełniący zastępczo obowiązki Prezydenta Marszałek Sejmu podpisał kontrasygnowane przez nowego premiera i Józefa Piłsudskiego zarządzenie, którego treść brzmi następująco: „Jako pełniący zastępczo władzę

³⁹ Ibidem, s. 321

⁴⁰ A. Kołodziejczyk, op. cit., s. 147.

⁴¹ A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983, s. 192–193.

Prezydenta RP 1) zarządzam utrzymanie zawieszenia wszelkich działań nieprzyjaznych wojsk 2) zakazuję wznowienia jakichkolwiek działań nieprzyjaznych wojskowych bez mojego zezwolenia 3) pozostawiam ministrowi spraw wojskowych dalsze zarządzenia dla zlikwidowania obecnego stanu rzeczy”⁴².

W drugim tego dnia oświadczeniu skierowanym do prasy Marszałek Sejmu oświadczył: „Znana jest Panom sytuacja, którą zastałem, obejmując dziś o godzinie 3 w nocy zastępczo funkcję Prezydenta Rzeczypospolitej. Uważam za swój obowiązek skierowanie, o ile możliwości jak najprędzej sytuacji na normalne prawne tory. Musiałem przytem liczyć się z odziedziczoną sytuacją. Mam głębokie przekonanie, że wszystkie czynniki dołożą starań, by pacyfikacja stosunków nastąpiła jak najprędzej Zgromadzenie Narodowe zwołam jak najszybciej”⁴³.

17 maja 1926 r. w warszawskim kościele garnizonowym odbyły się uroczystości pogrzebowe poległych w trakcie walk na ulicach miasta – zarówno wojskowych jak i cywilnych⁴⁴. Brał w nich udział także Marszałek Sejmu, jako przedstawiciel najwyższych władz państwowych, jednocześnie pełniący obowiązki zwierzchnika sił zbrojnych. Było to jego jedyne publiczne wystąpienie w czasie pełnienia zastępczo funkcji prezydenta. Nie wiadomo jednak dlaczego nie wygłosił wówczas okolicznościowego przemówienia. W mojej opinii możliwe są tu dwa powody – albo nie uzyskał zgody generała Gustawa Orlicz-Dreszera, albo sam postanowił uszanować powagę chwili i w związku z tym nie zabierać głosu. Zwłaszcza, że wypowiadając się publicznie, musiałby opowiedzieć się po którejś ze stron.

Ważną, aczkolwiek nadmiernie krytykowaną częścią okresu sprawowania przez Macieja Rataja funkcji prezydenckich, były konsultacje z samym Józefem Piłsudskim. W tym kontekście znów pojawia się zarzut o zbyt mocne i częste uleganie pozycji Komendanta, co może nawet po części być zgodne z prawdą, lecz wynikiłe wówczas realia polityczne wówczas nie dawały w tym zakresie zbyt dużego pola do manewru. Konsultacje i rozmowy z sanacją były niezbędne, a nawet konieczne.

21 maja 1926 r. Maciej Rataj podjął decyzję o zwołaniu na podstawie art. 40. konstytucji Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru kolejnego prezydenta. Zgodnie z zarządzeniem Marszałka Sejmu posiedzenie rozpoczęło się 31 maja o godzinie 10:00⁴⁵. Powszechnie spodziewano się, że wakujący urząd obejmie Józef Piłsudski. O oznaczonej porze Marszałek Sejmu, przewodniczący Zgroma-

⁴² Zarządzenie Marszałka Sejmu pełniącego zastępczo urząd Prezydenta RP z dnia 15 maja 1926 roku dostępne na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

⁴³ Cytat za *Gazetą Warszawską Poranną* z 15 maja 1926 r. (reprint w posiadaniu autora).

⁴⁴ Informacja pochodzi z *Kuriera Warszawskiego* z 18 maja 1926 r. (reprint w posiadaniu autora).

⁴⁵ Zarządzenie Marszałka Sejmu o terminie zwołania Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1926 r. dostępne na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

dzenia Narodowego, otworzył jego obrady. Odczytał rotę przysięgi, a w jego obecności posłowie i senatorowie złożyli wymagane prawem ślubowanie. Kolejnym punktem w porządku posiedzenia było zgłaszanie kandydatur na urząd prezydencki. Jako pierwszy na mównicę wkroczył poseł Polskiej Partii Socjalistycznej Zygmunt Marek zgłaszając na to stanowisko byłego Naczelnika Państwa⁴⁶. W odpowiedzi posłowie Stanisław Głąbiński i Edward Dubanowicz wnieśli pod głosowanie kandydaturę wojewody poznańskiego Adolfa Bnińskiego.

Rozstrzygnięcie przyniosło już pierwsze głosowanie. Wzięło w nim udział 546 członków Zgromadzenia Narodowego. Oddano 485 głosów ważnych, zaś nieważnych – 61⁴⁷. W tej sytuacji większość bezwzględna do uzyskania elekcji wynosiła 243 „kartki”. Komendant otrzymał 292 głosy elektorskie, zaś jego kontrkandydat – 193. Wobec powyższego, prezydentem został wybrany Józef Piłsudski. Elekt odmówił jednak przyjęcia godności, powołując się na słabe uprawnienia prezydenta i przewagę Sejmu w podejmowaniu najważniejszych decyzji w sprawach państwa. Szerzej swoje motywy wyłożył on w specjalnym liście adresowanym do Marszałka Sejmu⁴⁸. Wobec tego, Maciej Rataj podjął decyzję o ponownym posiedzeniu Zgromadzenia w dniu następnym o tej samej porze.

Wieczorem, na zaproszenie J. Piłsudskiego udał się na spotkanie z nim. Tam, jak sam wspomina w Pamiętnikach, otrzymał listę kandydatów, z którymi Marszałek jest gotów współpracować. Na kartce znajdowały się nazwiska księcia Zdzisława Lubomirskiego, profesora Mariana Zdziechowskiego, Artura Śliwińskiego, a także profesora Ignacego Mościckiego⁴⁹. 1 czerwca rano Kazimierz Bartel przedstawił Marszałkowi Sejmu kandydaturę byłego rektora Politechniki Lwowskiej, jako osobę popieraną przez Komendanta.

Zwołane posiedzenie rozpoczęło się z lekkim opóźnieniem. Po identycznych jak w dniu poprzednim czynnościach wstępnych przystąpiono do zgłaszania kandydatów. O urząd ubiegali się teraz Zygmunt Marek z PPS, ponownie Adolf Bniński, (tym razem zgłoszony przez Związek Ludowo-Narodowy), a także kandydat bezpartyjny Ignacy Mościcki, przedstawiony przez Klub Pracy⁵⁰. W pierw-

⁴⁶ Stenogram z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 31 maja 1926 roku dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

⁴⁷ Protokół Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 31 maja 1926 roku, dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

⁴⁸ J. Piłsudski napisał w nim m.in. „Nie mogę także nie stwierdzić, że nie potrafię żyć bez pracy bezpośredniej, gdy istniejąca Konstytucja od Prezydenta taką właśnie pracę odsuwa i oddala. Musiałbym się ustawicznie męczyć i łamać. Inny charakter jest do tego potrzebny”, za: S. Sierpowski (red.), *Źródła i materiały do nauczania historii*, wyd. I, Warszawa 1998, s. 228–229.

⁴⁹ M. Rataj, op. cit., s. 372.

⁵⁰ Stenogram z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego z dn. 1 czerwca 1926 roku zwołanego w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

szym głosowaniu uczestniczyło 545 członków Zgromadzenia Narodowego. Wobec 63 głosów nieważnych, aby zostać wybranym, należało zdobyć ich 242. Po podliczeniu głosów okazało się, że żaden z kandydatów nie zdobył wymaganej większości. I. Mościcki dostał ich 215, Z. Marek – 56, zaś A. Bniński – 211⁵¹. Po krótkiej przerwie zarządzono ponowne głosowanie, a z wyścigu wycofano posła Zygmunta Marka. Gdy podliczono głosy, okazało się, że Ignacy Mościcki otrzymał ich 281, a poseł Adolf Bniński – 200⁵². Wobec takiego rozstrzygnięcia, trzecim prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej został profesor Ignacy Mościcki.

Uzgodniono, iż zaprzysiężenie nowo wybranego prezydenta odbędzie się 4 czerwca 1926 r. W chwili stwierdzenia złożenia przysięgi prezydenckiej wymaganej na mocy konstytucji Marszałek Sejmu przestawał zastępczo pełnić obowiązki głowy państwa i tracił związane z tym stanowiskiem uprawnienia⁵³.

Podsumowanie

Podsumowując należy zauważyć, że po zaprzysiężeniu nowego prezydenta kończył się dla Macieja Rataja okres wytężonej pracy na rzecz zachowania ciągłości władzy państwowej. Jego rządu wynikały wprost z ustawy – z mocy samego prawa. Wobec nadzwyczajnej i wyjątkowej sytuacji (śmierć prezydenta i zamach stanu) należało zapewnić – na tyle na ile było to możliwe w miarę bezproblemowe funkcjonowanie najważniejszych urzędów i instytucji. Za każdym razem (w 1922 i 1926 roku) przejście obowiązków i kompetencji prezydenckich nastąpiło właściwie błyskawicznie. W ten sposób najważniejszy urząd w państwie pozostawał nieobsadzony przez bardzo krótki czas.

Przepisy konstytucji określające ustrój polityczny kraju, tworzyły ramy, w których toczył się proces kształtowania i wykonywania władzy w państwie przez uprawnione do tego podmioty⁵⁴. Nikt nie kwestionował sposobu przejścia władzy, choć właściwie, z powodu tego, że odbywało się to dość szybko było to możliwe. Ustawa zasadnicza w sposób jasny i klarowny określiła na jakich zasadach ma nastąpić przekazanie lub przejście obowiązków prezydenta. Jediną uprawnioną do tego osobą był właśnie Marszałek Sejmu. Jego najważniejszymi było zachowanie ciągłości władzy państwowej i zaprowadzenie w kraju spokoju.

⁵¹ Protokół Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 1 czerwca 1926 roku dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

⁵² Ibidem.

⁵³ Protokół Zgromadzenia Narodowego dla zaprzysiężenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 4 czerwca 1926 roku dostępny na stronie Biblioteki Sejmowej www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019 r.].

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1993, s. 487.

Musiał on przede wszystkim powołać rząd i przeprowadzić wybory prezydenckie, gdyż tego wymagała od niego litera konstytucji. Tak się złożyło, że wakujący urząd zgodnie z prawem objęła ponownie ta sama osoba. Był to już polityk sprawdzony w sytuacji nadzwyczajnej, a przede wszystkim osoba o niezaprzeczalnym autorytecie, o którym przekonane były wszystkie strony ówczesnego polskiego życia politycznego.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że Maciej Rataj nigdy ofiarowanych mu nadzwyczajnych uprawnień nie nadużył. Zawsze działał w interesie państwa jako dobra nadrzędnego wobec pozostałych. Wykonywał działania, które były konieczne dla normalnego trybu pracy państwa. Podsumowując, można stwierdzić, instytucja prezydenta pozostawała „zwornikiem”, który jednoczył skłócony naród oraz polityków. Jego wybór kończy okres przejściowy i wypełnia pustkę konstytucyjną, która zawsze bywa dla kraju niebezpieczna. W tych trudnych dniach okazało się, że drugie pod względem konstytucyjnego prymatu stanowisko w państwie sprawowała odpowiednia osoba.

W zakończeniu można więc sformułować na tej podstawie wnioski końcowe: Marszałek Sejmu w sytuacji opisanej w Konstytucji tymczasowo przejmował obowiązki prezydenta na mocy art. 40. Następowало to w momencie śmierci Głowy Państwa, zrzeczenia się przez niego urzędu czy niemożności jej sprawowania z jakichś powodów. Do najważniejszych zadań Marszałka Sejmu w tym czasie należało zapewnienie ciągłości władzy państwowej, swobody działania pozostałych organów władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, bieżąca praca administracyjna oraz jak najszybsze zorganizowanie kolejnych wyborów prezydenckich.

Rola Marszałka Sejmu w dobie rządów parlamentarnych w Polsce i rozdrobnienia Sejmu na wiele frakcji polegała przede wszystkim na umiejętności szukania konsensusu ze wszystkimi kołami czy klubami oraz na kierowaniu życiem Izby w sposób zdecydowany, pewny i niezależny. Nie mógł pozwolić sobie na anarchię w tym względzie, bo to on odpowiadał za Sejm w obrazie opinii społecznej, a także przed pozostałymi przedstawicielami władzy wykonawczej.

Marszałek Sejmu musiał być w tym znaczeniu i roli instytucją ponadpartyjną, swoistego rodzaju mężem zaufania, zdolnym rozstrzygać wszelkie pojawiające się konflikty czy nieporozumienia. Niezbędne były tu więc autorytet i umiejętność warzenia dóbr. Konieczne było również odpowiednie wykształcenie, pozycja i ogłada osobista. Funkcje Marszałka Sejmu miały charakter zarządczy i reprezentacyjny. Do jego zadań należało godne reprezentowanie Izby i sprawne prowadzenie jej obrad, a także niwelowanie negatywnej opinii o Sejmie w przestrzeni publicznej.

Maciej Rataj pełnił funkcję właściwie i bardzo poprawnie. Nie zauważyłem w jego postępowaniu żadnych poważniejszych uchybień. W tym czasie zależało mu na wewnętrznym spokoju i możliwości jak najkrótszym okresie trwania sytuacji nadzwyczajnej dla kraju. Jego działania w omawianym okresie w większo-

ści były pozytywnie odbierane przez ówczesne elity polityczne i opinie społeczną. Zdaniem wielu był idealną osobą na tym stanowisku.

Bibliografia

Literatura

- Ajnenkiel A., *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, cz. II: *II Rzeczypospolita*, Warszawa 1989.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1993.
- Bielarczyk P., *Skutki opróżnienia urzędu Prezydenta w polskich konstytucjach XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, z. 3.
- Car S., *Z zagadnień konstytucyjnych Polski. Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924.
- Ciświcki T., *O naczelniku państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej: studjum prawno-polityczne*, Poznań 1922.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski (1867–1935)*, Warszawa 2007.
- Giełżyński W., *Trzy momenty zwrotne w życiu Marszałka Rataja*, „Gazeta Ludowa” 1946, nr 146.
- Jaworski W.L., *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1920*, Kraków 1921.
- Kołodziejczyk A., *Maciej Rataj (1884–1940)*, Warszawa 1991.
- Lato S., *Maciej Rataj we wspomnieniach współczesnych*, Warszawa 1984.
- Malinowski L., *Politycy Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939 (służba i życie prywatne)*, Toruń – Warszawa 1995.
- Pajewski J., Łazuga W., *Gabriel Narutowicz. Pierwszy Prezydent Rzeczypospolitej*, Warszawa 1993.
- Pastuszko G., *Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki prezydenta RP – dylematy konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Pastuszko G., *Instytucja zastępstwa Prezydenta RP w tradycji konstytucyjnej Polski międzywojennej i powojennej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012 nr 2.
- Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983.
- Rataj M., *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965.
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2001*, Warszawa 2003.
- Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1957.
- Sierpowski S. (red.), *Źródła i materiały do nauczania historii*, wyd. I, Warszawa 1998.
- Starzyński S., *Konstytucja państwa polskiego*, Lwów 1921.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*.

Zieliński T., *Pogrzeb ofiar wypadków majowych*, „Kurier Warszawski” z 18 maja 1926 r. (reprint w posiadaniu autora).

Ziemiński K., *Rezygnacja Prezydenta Wojciechowskiego*, „Gazeta Warszawska Poranna” z 15 maja 1926 r. (reprint w posiadaniu autora).

Akty normatywne i inne źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu, Dz.U. 1918, nr 17, poz. 38.

Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz.U. 1918, nr 17, poz. 41.

Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. 1918, nr 18, poz. 46.

Ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 268.

Ustawa o Regulaminie Zgromadzenia Narodowego z dnia 27 lipca 1922 r., Dz.U. 1922, nr 66, poz. 596.

Stenogram z 56. posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Sejmu R.P., www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 21.04.2019].

Postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 16 grudnia 1922 roku o przejęciu obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 25.04.2019].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy, Dz.U. 1922, nr 110, poz. 1010.

Stenogram z posiedzenia Konwentu Seniorów Sejmu RP z dnia 17 grudnia 1922 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 24.04.2019].

Protokół Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 20 grudnia 1922 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl, [dostęp: 25.04.2019].

Stenogram z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego z dn. 20 grudnia 1922 r. zwołanego w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 25.04.2019].

Uczczenie pamięci prezydenta Narutowicza przez Sejm i Senat dnia 21 grudnia 1922 r., www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 25.04.2019].

Zarządzenie Marszałka Sejmu pełniącego zastępczo urząd Prezydenta RP z dnia 15 maja 1926 roku, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

Zarządzenie Marszałka Sejmu o terminie zwołania Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

Stenogram z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 31 maja 1926 roku, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

Protokół Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 31 maja 1926 roku, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

Stenogram z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego z dn. 1 czerwca 1926 roku zwołanego w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

Protokół Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 1 czerwca 1926 roku, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

Protokół Zgromadzenia Narodowego dla zaprzysiężenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 4 czerwca 1926 roku, www.biblioteka.sejm.gov.pl [dostęp: 26.04.2019].

Substitute the President of the Republic of Poland on the Basis of the March Constitution – Theory and Practice

Summary

In this thesis the author focuses on the figure of Maciej Rataj – the representative of the Polish People's Party and the long-term Marshal of the Sejm, who was the only person constitutionally performing duties of the President of Poland at the times of the Second Polish Republic. The main part of the thesis concentrates on showing the function, role and duties of the Sejm Marshal as a person who constitutionally acted as the President of Poland.

The author explains the necessity of constitutional existence of such a position and its essential importance for maintaining continuity of state power in the country's state of emergency. The biggest emphasis is put on indicating the manner and methods of performing the function of the Marshal of the Sejm who constitutionally acted as the President of Poland in December 1922 and in May 1926 r.

The decisions taken by Maciej Rataj are thoroughly analysed there. What is more, the author estimates their after-effects and examines their compliance with the law, their importance and purposefulness, and, primarily, their influence on the fastest possible normalisation of the country's political and social life. The author also checks whether the Marshal did not exceed his competences.

Keywords: Second Polish Republic, Constitution, Marshal of the Sejm, President, presidential elections, Maciej Rataj.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.01.05>

Teresa MUCHA-POPIEL

<https://orcid.org/0000-0003-1183-4337>

Fundacja „Warto Życ”, Zawiercie

e-mail: teresam.p@interia.pl

Uwarunkowania prawne i zarządzanie organizacjami pozarządowymi w Polsce

Streszczenie

Celem artykułu przeglądowego jest przedstawienie nowych wyzwań w obszarze współczesnego zarządzania organizacjami pozarządowymi w Polsce w świetle koncepcji nowego zarządzania pozarządowego. Na podstawie analizy dostępnej literatury przedmiotu przedstawiono definicje i klasyfikacje organizacji pozarządowych w Polsce, oraz cele, role i funkcje trzeciego sektora w Polsce. W artykule opisano uwarunkowania prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz specyfikę ich zarządzania w Polsce.

Słowa kluczowe: trzeci sektor, zarządzanie organizacjami pozarządowymi, współczesne wyzwania, koncepcje i metody zarządzania, prawne uwarunkowania.

Wprowadzenie

Gwałtowne przemiany społeczno-gospodarcze na świecie i w Polsce oraz problemy z tym związane sprawiły, że organizacje pozarządowe odgrywają coraz istotniejszą rolę. Przemiany w Polsce to rezultat trzech procesów: społecznych, transformacji ustrojowej, integracji europejskiej i globalizacji, przynoszący ambiwalentne konsekwencje. Negatywne konsekwencje tych procesów przynoszą zjawiska występujące wcześniej w niewielkiej skali. Naprzeciw tym zjawiskom wychodzą polskie organizacje pozarządowe realizując nowe zadania systemu polityki społecznej, tak przez świadczenie usług, aktywizację społeczną, jak również rzecznictwo potrzeb i praw obywatelskich. Chcąc je sprawnie realizować konieczne jest zdobywanie nowych zasobów, których wykorzystanie wymaga wysokich kompetencji głównie w dziedzinie profesjonalnego zarządzania¹. Roz-

¹ T. Kafel, *Metody profesjonalizacji organizacji pozarządowych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014, s. 7.

wój cywilizacyjny świata i jego wzrost złożoności wzmaga popyt na nauki o zarządzaniu, gdyż zarządzanie staje się jednym z najważniejszych czynników rozwoju każdej organizacji, w tym także organizacji pozarządowej².

W ostatnich latach organizacje pozarządowe w Polsce zwiększają swój obszar działania i stają się jedną z głównych sił społeczno-politycznych, stąd wyzwania związane ze skutecznym zarządzaniem stają się coraz bardziej aktualne.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy główne czynniki warunkujące rozwój tych organizacji.: uwarunkowania prawne, finansowe i społeczne.

Koncepcje związane z zarządzaniem organizacjami trzeciego sektora nie są jednolite, ze względu na metodologie zarządzania tymi organizacjami, ponieważ istnieją różnice w zarządzaniu organizacjami pozarządowymi a organizacjami należącymi do sektora prywatnego i sektora publicznego³.

Celem artykułu jest przegląd współczesnych problemów i wyzwań w zarządzaniu organizacjami pozarządowymi w Polsce w świetle prawnych uwarunkowań na podstawie dostępnej literatury przedmiotu.

1. Typy, misja, cele, rola i funkcje organizacje pozarządowych

Organizacje pozarządowe, nie mają uniwersalnej definicji. Istnieje stanowisko grupy badaczy, według opinii których, organizacja pozarządowa nie musi, chociaż może być nastawiona na zysk⁴. Kluczowym terminem związanym ze specyfiką działania organizacji pozarządowych, jest pojęcie organizacji niekomercyjnej (non-profit organization)⁵.

Organizacja niekomercyjna (non-profit) to podmiot prowadzący niezarobkową działalność służącą do realizacji celów społecznie użytecznych, gdzie ten niezarobkowy charakter oznacza rezygnację z motywacji ekonomicznej na rzecz humanitarnej⁶. Inna definicja mówi, że organizacja służy poprawie ogólnego poziomu życia społecznego⁷.

W krajach rozwiniętych stosowane są powszechnie określenia i ich skróty dla pojęcia organizacji pozarządowych, m.in.: organizacja pozarządowa – non-

² A. Frączkiewicz-Wronka, *Wstęp*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009, s. 12.

³ E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona (red.), *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.

⁴ Ch. Badelt, M. Meyer, R. Simsa (eds.), *Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management*, Schaffer-Poeschel, Stuttgart 2007, s. 674, [za:] K. Górniak, *W poszukiwaniu sprawnej i skutecznej organizacji non-profit*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 13, s. 105.

⁵ T. Kafel, op. cit., s. 22.

⁶ M. Krzyżanowska, *Marketing usług organizacji niekomercyjnej*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000, s. 11.

⁷ A. Sargeant, *Marketing w organizacjach non-profit*, tłum. W. Kisiel, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 17.

-governmental (NGO), organizacja non-profit – non for profit organization (NFP), organizacja nienastawiona na zysk – not for gain organization (NFGO), prywatna organizacja wolontariuszy – private voluntary organization (PVO), organizacja pozarządowa tworzona przez agendy rządowe – government organized non-governmental organization (GONGO), organizacja pozarządowa tworzona przez przedsiębiorstwa – business organized non-governmental organization (BONGO), organizacja pozarządowa tworzona przez fundatora – funder organized non-governmental organization (FONGO), polityczna organizacja pozarządowa – political non-governmental organization (PONGO)⁸.

W Polsce również stosowanych jest wiele określeń równoważnych pojęciu organizacje pozarządowe, takie jak: organizacje trzeciego sektora, organizacje niezależne, organizacje charytatywne, organizacje społeczne, organizacje pomocowe, organizacje użytku publicznego oraz bezpośrednio fundacje czy stowarzyszenia.

Głównym powodem tak dużej różnorodności nazewnictwa organizacji pozarządowych jest ich powoływanie i działanie, co stanowi przedmiot badań ekonomicznych, socjologicznych i politycznych⁹.

Organizacje pozarządowe definiowane są w różny sposób w zależności od potrzeb i celów praktycznych. Przypisuje się je do trzech głównych sektorów społeczno-gospodarczych, pierwszy to sektor organizacji publicznych, drugi łączony jest z biznesem czyli przedsiębiorstwami w różnych formach prawnych i nakierowany na zysk oraz trzeci sektor to obywatelski. Organizacje w kontekście tej definicji są jedną z wielu form podejmowania działań przez obywateli w celu realizacji wspólnych dążeń¹⁰. Obywatelskość oznacza, że inicjatywy zbudowane są na aktywności i potrzebach ludzi, których łączy wspólna idea i chęć działania oraz cechuje też dobrowolność tworzenia i działania, niedochodowość, niezależność od instytucji państwowych, działanie dla wspólnego dobra¹¹.

Organizacje pozarządowe można również opisać poprzez następujące główne cechy: mają celowość działania, działają w otoczeniu społecznym, mają stronę formalną oraz rolę ekonomiczną¹².

Z punktu widzenia socjologicznego organizacja pozarządowa to pewne formy samoorganizacji społecznej, posiadającą trwałą tożsamość społeczną, mającą prywatny charakter, angażującą do swych działań wolontariuszy, cechującą

⁸ A. Limański, I. Drabik, *Marketing w organizacjach non-profit*, Difin, Warszawa 2007, s. 14.

⁹ Zob. H.K. Anheier, J. Kendall: *Trust and voluntary organizations. Three theoretical approaches*, „Civil Society Working Paper” 2000, nr 5, Centre for Civil Society, London, s. 14 i dalsze.

¹⁰ G. Makowski, *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS” 2015, nr 4, s. 57–85.

¹¹ *Biała księga prawa dla organizacji pozarządowych, Analiza prawno-finansowa uwarunkowań działalności organizacji pozarządowych w Polsce*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2002, s. 5.

¹² E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona S. (red.), op. cit., s. 16.

się niezależnością, niekomercyjnością oraz powstającą na podstawie dobrowolnych decyzji¹³.

Te różnorodne podejścia w definiowaniu pojęć organizacji trzeciego sektora analizuje O. Corry, zwracając uwagę na podejście „ontologiczne” i „epistemologiczne”¹⁴.

Pod względem prawnym definicja organizacji pozarządowej zawarta jest w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵, w świetle której organizacjami pozarządowymi nie są podmioty, które są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które działają w celu osiągnięcia zysku oraz osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną.

Najważniejszym dokumentem dającym podstawy funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁶

W świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w Polsce organizacjami pozarządowymi są fundacje i stowarzyszenia. Do innych form zalicza się m.in. komitety społeczne, organizacje związane z kościołami, związki zawodowe czy organizacje i związki sportowe¹⁷.

Na świecie spotykamy różne typy organizacji pozarządowych. Niektórzy naukowcy uważają, że można stworzyć pewien ciąg organizacji, w zależności od zasięgu ich działania¹⁸. Według tej klasyfikacji wyróżnia się trzy rodzaje organizacji, tzn.:

- międzynarodowe organizacje pozarządowe (international NGOs, czyli INGOs);
- „pośrednie” organizacje pozarządowe (intermediate NGOs), które działają tylko na terenie jednego kraju lub regionu;
- lokalne organizacje pozarządowe (grassroots organizations (GROs), które zajmują najniższy poziom i działają na jakimś niewielkim obszarze.

Najpopularniejszym sposobem klasyfikacji organizacji trzeciego sektora jest międzynarodowa klasyfikacja organizacji pozarządowych (MKOP) zaproponowana przez Salomona i Anheiera, definicja organizacji pozarządowych: „Pod-

¹³ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, IFiS PAN, Warszawa 2006, s. 17.

¹⁴ O. Corry, *Defining and Theorizing the Third Sector*, [w:] *Third Sector Research*, ed. R. Taylor, Springer Science & Business Media, LLC 2010, s. 11, [za:] T. Kafel, *Metody profesjonalizacji organizacji pozarządowych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014, s. 26–29.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. z 2020, poz. 1057.

¹⁶ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁷ E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona (red.), op. cit. s. 17.

¹⁸ M. Turner, D. Hulme, *Governance, Administration and Development. Making The State Work*, MacMillan Press Ltd 1997, s. 200–219.

mioty trzeciego sektora są zorganizowane, prywatne, nie nastawione na zysk, samorządne, bazują na wolontariacie¹⁹.

Według międzynarodowej klasyfikacji organizacji pozarządowych można je podzielić na dwanaście następujących grup: kultura i rekreacja; edukacja i badania naukowe; zdrowie i jego ochrona; usługi społeczne, środowisko; rozwój społeczno-ekonomiczny i mieszkalnictwo; prawo, obrona prawa, polityka; organizacje pośredniczące, filantropijne i wspierające działalność wolontariuszy; działalność międzynarodowa; religia; działalność gospodarcza, związki zawodowe; pozostałe organizacje²⁰.

Wszystkie wyżej wymienione klasyfikacje można podsumować (podzielić) według stylu zarządzania i struktury oraz według zasięgu działania i stopnia profesjonalizacji²¹.

Organizacje trzeciego sektora różnią się nie tylko pod względem prowadzonej działalności, form własności, sposobu zarządzania ale również ze względu na źródła finansowania²².

W ostatnich latach rośnie znaczenie organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą, czyli tak zwane przedsiębiorstwa społeczne. Ich założycielem jest grupa obywateli, dla których istotna jest autonomia i przyjmują ekonomiczne ryzyko związane z prowadzoną działalnością społeczno-ekonomiczną²³.

Na czele każdej organizacji pozarządowej stoi jej lider dla którego priorytetem jest określenie misji i celu organizacji. Misja powinna określać kierunek działalności organizacji pozarządowej oraz oczekiwania jej interesariuszy. Cele każdej organizacji pozarządowej to główny powód ich istnienia i podstawowe znaczenie dla skuteczności ich działania.

Główny cel statutowy organizacji pozarządowej jest jej cel społeczny, ponieważ nie zakłada wypracowania zysku, lecz dążenie do zaspokajania ważnych społecznie potrzeb²⁴. Cele organizacji pozarządowej wiążą się z zaspokojeniem potrzeb: użytkowników, darczyńców oraz społeczeństwa²⁵. Organizacja pozarządowa odgrywa bardzo ważną rolę w społeczeństwie, pomagając w zaspokojeniu potrzeb i zapewnieniu dobrobytu społecznego²⁶. W krajach o rozwiniętej gospo-

¹⁹ T. Kafel, op. cit., s. 27.

²⁰ E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona (red.), op. cit., s. 28.

²¹ J. Domański, *Zarządzanie strategiczne organizacjami non-profit w Polsce*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 31.

²² A. Chodyński, M. Huczek, I. Socha, *Zarządzanie marketingiem w organizacjach niedochodowych*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Sosnowiec 2002, s. 21.

²³ K. Wygnański, *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, „Ekonomia Społeczna” 2006, nr 1, s. 19.

²⁴ M. Huczek, *Marketing organizacji non profit*, WSZiM w Sosnowcu, Sosnowiec 2003, s. 62.

²⁵ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006, s. 110.

²⁶ J. Domański, *Przedsiębiorstwo non-profit*, „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 5, s. 17.

darce sektor świadczeń społecznych stanie się najprężniej rozwijającym²⁷, dlatego bardzo ważnym jest właściwe określenie celu. Każdy z uczestników trzeciego sektora pełni określoną funkcję w środowisku lokalnym, co jest jedną z głównych determinant przy określeniu celów szczegółowych²⁸.

Ważnym jest też określenie właściwej strategii działania dla organizacji pozarządowej. Literatura przedmiotu podaje, że „główna strategia działania jest wypadkową strategii funkcjonalnych oraz pojawiających się w otoczeniu strategii okazjonalnych”²⁹. Wyróżnia się trzy rodzaje modeli strategii realizowanych przez polskie organizacje pozarządowe tj. strategię dywersyfikacji, współpracy i budowania kontaktów³⁰.

Analizując rolę jaką pełni trzeci sektor, należy uwzględnić określone perspektywy badawcze. Powstało wiele teorii wyjaśniających rolę organizacji pozarządowych, tak komplementarnych jak i konkurujących ze sobą³¹. Każda organizacja pełni określoną rolę i funkcje w społeczeństwie, w którym prowadzi swoją działalność.

Funkcje i zadania organizacji pozarządowych mogą mieć charakter: uświadamiony czyli organizacje pozarządowe reprezentują określone interesy pewnych grup społecznych, w sposób świadomy pełniąc określone funkcje oraz nie-uświadamiony, realizując swoje cele, organizacje pozarządowe odgrywają rolę w społeczeństwie, są postrzegane z perspektywy społeczeństwa, organizacji publicznych czy państwa³².

Cele organizacji pozarządowych, zgodnie z aktualną literaturą przedmiotu, można podzielić na trzy grupy: samopomoc, świadczenie usług oraz rzecznictwo³³.

Trzeci sektor jest ważny nie tylko ze względu na realizację celu rozwiązywania problemów ekonomicznych, problemów politycznych ale głównie rozwiązywania problemów społecznych gdzie jest obywatelskie zaangażowanie³⁴. Realizacja usług społecznych przez organizacje pozarządowe dotyczy m.in. ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, opieki nad zwierzętami, kultury i sztuki, sportu oraz inne działania innowacyjne na przykład w obszarze pieczy nad osobami chorymi na AIDS, opieki hospicyjnej czy pogotowia dla osób bezdom-

²⁷ P.F. Drucker, *Myśli przewodnie Druckera*, tłum. A. Doroba, MT Biznes, Warszawa 2002, s. 485.

²⁸ J. Fudaliński, *Perspektywy rozwoju zarządzania społecznego w sferze organizacji non profit w Polsce*, Difin, Warszawa 2013, s. 116.

²⁹ J. Domański, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 183.

³⁰ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi...*, s. 114–115.

³¹ H. Hansman, *Economic Theories of Nonprofit Organization*, [w:] W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, London 1987, s. 28.

³² E. Bogacz-Wojtanowska, Wrona S. (red.), op. cit., s. 21.

³³ C. Handy, *Types of Voluntary Organizations*, [w:] J. Batsleer, C. Cornforth, R. Payton (red.), *Issues in Voluntary and Non-profit Management*, Addison-Wesley Publishing Company 1992, s. 13–19.

³⁴ R. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions In Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1993, [za:] J. Fudaliński, op. cit., s. 20.

nych³⁵. Inną bardzo ważną funkcją organizacji pozarządowych, jest działanie w roli mecenasów czy promotorów ważnych społecznie spraw. Odrębną grupę stanowią organizacje pozarządowe typu watchdog, strażnicze, obserwujące działania sektora publicznego.

Inne funkcje organizacji pozarządowych to spojrzenie z perspektywy pracodawców³⁶, gdzie trzeci sektor niesie dodatkowe korzyści dla zatrudnionych, takie jak: dobra atmosfera w pracy czy bezpośredni kontakt z beneficjentami. Wolontariuszom organizacje pozarządowe umożliwiają³⁷ samorealizację poprzez niesienie pomocy innym, rozwój osobistych umiejętności i kompetencji, wzrost poczucia własnej wartości, umiejętność odnalezienia się w grupie, umożliwienie poradzenia sobie z wewnętrznymi problemami i konfliktami.

Organizacje pozarządowe pełnią też ważne role w sferze politycznej poszczególnych państw³⁸ jako wyraz stabilności porządku demokratycznego, umacniając demokrację i pluralizm polityczny oraz ucząc solidaryzmu społecznego.

Bardzo ważną rolą trzeciego sektora jest funkcja ekonomiczna, czyli angażowanie się organizacji pozarządowych w rynek poprzez prowadzenie działalności gospodarczej i tworzenie przedsiębiorstw. Rozwój przedsiębiorczości społecznej umożliwi uniezależnienie się od finansowania sektora publicznego oraz unikanie jego patologii³⁹. Podejście biznesowe może mieć jednak negatywny wpływ na organizacje, poprzez osłabienie funkcji społecznych⁴⁰. Może nastąpić spadek poparcia społecznego a tym samym ograniczenie dostępu do zasobów, utratę zaufania i osłabianie sieci społecznych⁴¹.

Rola trzeciego sektora w Polsce jest bardzo ważna. Należy podkreślić, że rozwija się bardzo dynamicznie i według obserwacji i wszelkiego prawdopodobieństwa będzie nadal się tak rozwijać i to w sposób coraz bardziej profesjonalny, w tym angażując w swoją działalność co czwartego Polaka o dużym potencjale intelektualnym (57,7% pracowników w tym sektorze to osoby z wyższym wykształceniem)⁴².

³⁵ L.M. Salamon, *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003.

³⁶ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie kadrami w organizacjach pozarządowych*, [w:] M. Rym-sza (red.), *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 81–95.

³⁷ E.G. Clary, M. Snyder, *The Motivations to Volunteer: Theoretical and Practical Considerations*, „Current Directions in Psychological Science” 1999, vol. 8, no. 5, s. 156–159.

³⁸ W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, UMCS, Lublin 2011.

³⁹ J. Hausner, *Ekonomia społeczna a państwo*, [w:] M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012, s. 111–123.

⁴⁰ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2013.

⁴¹ Eadem, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie...*, s. 61–68.

⁴² M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 27.

2. Uwarunkowania prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych

Dynamiczne zmiany społeczne, gospodarcze i polityczne powodują powstanie coraz bardziej skomplikowanych problemów społecznych, z którymi duża część społeczeństwa nie zawsze potrafi sobie radzić. Dlatego zmiany legislacyjne w obszarze trzeciego sektora oraz polityki społecznej w Polsce w ostatniej dekadzie zmierzają w kierunku współpracy i partnerstwa międzysektorowego oraz tworzenia możliwości oferowania pomocy takim osobom.

Początki tych procesów obserwowano już od dawna, ale szczególnie ważną rolę odgrywały organizacje społeczne w okresie zaborów, podtrzymując ducha narodowego⁴³.

Okres międzywojenny to początek odrodzenia się państwowości polskiej, dający podstawy do politycznej, społecznej oraz obywatelskiej aktywności dla organizacji społecznych, a same stowarzyszenia w latach 1919-33 działały na podstawie dekretu o stowarzyszeniach, natomiast od roku 1933 na podstawie prawa o stowarzyszeniach⁴⁴.

Po II wojnie światowej (w okresie komunizmu), państwo przejęło kontrolę nad organizacjami społecznymi, a do 1984 zakazano w ogóle ich działalności. Działalność stowarzyszeń ograniczono a istniejące były pod całkowitą kontrolą państwa, pomimo że wolność zrzeszania się była zadeklarowana w art. 22 konstytucji z 1952 roku, z zachowaniem prawa o stowarzyszeniach z 1933 roku. W roku 1989 powstała nowa ustawa o stowarzyszeniach⁴⁵, która umożliwiła powstanie wielu organizacji pozarządowych. Dzięki zapisom w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., o prawie obywatela do wolności zrzeszania się, istnieje możliwość dobrowolnego zakładania i prowadzenia organizacji⁴⁶, przy czym art. 12 gwarantuje również prawo do aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym, politycznym, kulturalnym i gospodarczym.

W ramach funkcjonowania trzeciego sektora można wyróżnić obecnie wiele form organizacji pozarządowych: „stowarzyszenia i ich związki, fundacje, organizacje kościelne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółki *non-profit*, kluby sportowe, organizacje, które powoływane są na podstawie odrębnych ustaw, na przykład: Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Polski Czerwony Krzyż, organizacje, powoływane aktami prawnymi, takie jak Komitety Społeczne, organizacje zorganizowane, nieposiadające osobowości praw-

⁴³ K.Z. Sowa, *Galicja jako fenomen historyczny i socjologiczny*, [w:] idem, *Socjologia, społeczeństwo, polityka*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Rzeszów 2000, s. 143–163.

⁴⁴ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie...*

⁴⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 713, ze zm.

⁴⁶ R. Skiba, *Moduł 1. Prawne warunki działania organizacji pozarządowych*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2006, s. 10.

nej”⁴⁷. Najpopularniejszymi spośród trzeciego sektora formami prowadzenia organizacji pozarządowej są stowarzyszenia i fundacje.

Stowarzyszenia powoływane są na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Zgodnie z nią „Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych”. Ustawa „Prawo o stowarzyszeniach” wyróżnia dwa główne rodzaje stowarzyszeń: stowarzyszenia zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej oraz stowarzyszenia zarejestrowane, posiadające osobowość prawną⁴⁸. Organami nadzorującymi pracę stowarzyszeń są: wojewoda lub starosta, właściwy danej lokalizacji stowarzyszenia.

Fundacja – zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach – „może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”. Fundacja powinna zostać wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego.

W dniu 24 kwietnia 2003 r. wprowadzono ustawę z o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według tej ustawy organizacjami pożytku publicznego są „osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4”, które nie działają w celu osiągnięcia zysku i nie są jednostkami sektora finansów publicznych „lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi”. Ustawa ta⁴⁹, a także jej znowelizowana wersja, która w większej części weszła w życie 9 września 2015 r. dotyczy i reguluje zasady działalności pożytku publicznego. Jest jednym z najważniejszych dokumentów prawnych dotyczących trzeciego sektora.

Inną ważną formą organizacji pozarządowej są podmioty kościelne⁵⁰. W polskim porządku prawnym, np.: na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej Kościół ma zagwarantowaną swobodę wykonywania zadań wynikających z jego misji, a więc prowadzenia działań „na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego i nauki katolickiej”.

Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą być tworzone przez gminy (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym)⁵¹, powiaty

⁴⁷ E. Bogacz-Wojtanowska, S. Wrona, op. cit., s. 33.

⁴⁸ A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 9–18.

⁴⁹ Od dnia 12 marca 2010 r. na mocy Ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 146, z późn. zm.) zwiększono sferę działań publicznych z 24 do 33.

⁵⁰ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo wyznaniowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 101–103, 158–202.

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713.

(ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym)⁵² oraz województwa (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa)⁵³. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, stowarzyszenia gmin powstają „w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów”⁵⁴.

Również spółki akcyjne oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mogą być uznane za podmioty trzeciego sektora, jeśli nie prowadzą działalności dla osiągnięcia zysku a jedynie służą zaspokajaniu potrzeb.

Kluby sportowe, oraz uczniowskie kluby sportowe mogą także przybierać formę stowarzyszeń (ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie), jeżeli ich działania są *non-profit*⁵⁵.

Za organizacje pozarządowe uznaje się również inne organizacje, które powoływane są na podstawie odrębnych ustaw, np.:

- Związek Ochotniczych Straży Pożarnych i Ochotnicza Straż Pożarna (ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej)⁵⁶,
- Polski Czerwony Krzyż (ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu⁵⁷ i Statutu Polskiego Czerwonego Krzyża zatwierdzonego przez Radę Ministrów z dnia 20 września 2011 r.)⁵⁸.

W ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, polskie prawo daje możliwość ubiegania się przez niektóre z tych form organizacji pozarządowych o status organizacji pożytku publicznego.

W ostatnich latach w Polsce trzeci sektor zainicjował wiele działań samoregulacyjnych, standaryzacyjnych i ewaluacyjnych w celu podniesienia jakości i oceny własnych działań. Rezultatem tych działań są karty zasad działania lub karty etyczne czyli uniwersalny zbiór zasad postępowania, zwany Kartą Zasad Działania Organizacji Pozarządowych z dnia 28 maja 2010 r., która została znowelizowana na podstawie już wcześniej istniejącego dokumentu⁵⁹.

Według ostatnich badań w Polsce zarejestrowanych jest 17 tys. fundacji i 86 tys. stowarzyszeń (nie uwzględniając Ochotniczych Straży Pożarnych) z czego 70 tys. z nich zakwalifikowano jako aktywne, przy czym 34% organizacji pozarządowych działa w zakresie sportu, rekreacji, hobby i turystyki, a 43% organizacji pozarządowych istnieje 11 lub więcej lat. Zarząd przeciętnej organizacji liczy 5 osób, w tym 47% to kobiety, 68% osób z wykształceniem wyższym, dla 6% praca w organizacji jest ich głównym zajęciem.

⁵² T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920.

⁵³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.

⁵⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 p. 17.

⁵⁵ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1468 ze zm.

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 961.

⁵⁷ T.j. Dz.U. 2019 poz. 179.

⁵⁸ Dz.U. 2011, nr 217, poz. 1284.

⁵⁹ *Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych*, <http://wim.ngo.pl/x/243036:sessionid=5F148A20FC1EEBAE7EF5A49E607682> [dostęp: 11.04.2010].

Co ważne 20% Polaków angażuje się w pracę społeczną w organizacjach pozarządowych, a 61% organizacji współpracuje z wolontariuszami i liczba ta stale wzrasta. Należy podkreślić, że 45% organizacji działa dzięki pracy społecznej, 35% zatrudnia pracowników na podstawie umów (przeciętnie 4 osoby, w niepełnym wymiarze pracy). W przeciętnej organizacji pracuje (zatrudnionych) 59% kobiet, 70% osób z wykształceniem wyższym, 66% to osoby w wieku 30–60 lat. Najwięcej przychodów, bo 60% pochodzi ze składek członkowskich oraz z funduszy pochodzących ze źródeł samorządowych i administracji centralnej, przeznaczonych na realizację zadań publicznych, 56% to darowizny finansowe i rzeczowe⁶⁰.

Istnieje bardzo duże rozwarstwienie finansowe trzeciego sektora, gdzie 5% najbogatszych organizacji pozarządowych dysponuje ponad 60% wszystkich środków jakie ma do dyspozycji trzeci sektor⁶¹.

Głównymi źródłami finansowania organizacji pozarządowych są składki członkowskie i darowizny. Ważnym źródłem z którego chcą korzystać organizacje pozarządowe to są środki publiczne, najczęściej mają postać grantów w trybie projektów lub dotacje w trybie konkursów. Coraz większym źródłem finansowania organizacji pozarządowych jest odpis 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. oraz rozpoczynanie przez nie działalności gospodarczej. Dzięki takim działaniom organizacje uniezależniają się od stałych źródeł finansowania⁶², pozwalających na uzyskanie niezależności.

3. Zarządzanie organizacjami pozarządowymi

Zarządzanie organizacjami pozarządowymi to kwestia poruszana tak przez teoretyków zajmujących się trzecim sektorem jak i praktyków zajmujących się zarządzaniem organizacjami pozarządowymi. Głównym dylematem dla badaczy tematu jest kwestia na ile specyficznym jest zarządzanie organizacjami pozarządowymi w odróżnieniu do instytucji publicznych czy przedsiębiorstw komercyjnych. Czy należy stosować dla nich odrębne koncepcje, modele czy metody zarządzania⁶³.

Wielu badaczy próbuje odnaleźć wspólne cechy dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstwa. Należy do nich J. Domański posługując się ekonomicznymi modelami przedsiębiorstwa, czyli model finansowy, produkcyjny, organi-

⁶⁰ P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Polskie organizacje pozarządowe 2015*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2015.

⁶¹ M. Gumkowska, J. Herbst, *Najważniejsze fakty – podstawowe pytania. Polski sektor pozarządowy 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 10.

⁶² M. Fic (red.), *Functioning Non-Profit Institutions Being Based on Norms and European Union Standards*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2002, s. 37.

⁶³ T. Kafel, op. cit., s. 85.

zacyjny, socjo-psychologiczny i prawny⁶⁴. Jednakże nie istnieje możliwość wykorzystania i przeniesienia narzędzi z biznesu do organizacji pozarządowych, gdyż są cechy specyficzne dla organizacji pozarządowych, które istnieją po to, by „czynić dobro”, są uzależnione od wielu „wyborców”, swą działalność opierają na budżecie a nie na wynagrodzeniu za wyniki⁶⁵. Inny opis specyficznych cech dla zarządzania organizacjami pozarządowymi, przedstawił M. Hudson wskazując m. in. na słabe powiązania między udostępniającymi fundusze i korzystającymi z usług, na cele które trudno precyzyjnie określić, na złożone struktury organizacyjne, na nacisk na wartości moralne⁶⁶.

Wielu badaczy uznaje, że patrząc na specyficzne cechy organizacji pozarządowych trudno jest przenieść na te organizacje rozwiązania stosowane w zarządzaniu przedsiębiorstwem⁶⁷. Konieczne jest więc uwzględnienie specyfiki i dostosowanie metod zarządzania pochodzących tak z przedsiębiorstw komercyjnych jak i instytucji publicznych. Takie próby były podejmowane przez Gomeza i Zimmermanna przez usystematyzowanie zagadnień, oraz zaproponowanie czterech następujących koncepcji zarządzania organizacjami pozarządowymi⁶⁸. Są to:

- koncepcja holistyczna kładąca nacisk na relacje pomiędzy organizacją a jej otoczeniem,
- koncepcja normatywna skupiająca się tak na ekonomicznych aspektach zarządzania oraz na rozwoju wartości,
- koncepcja strategiczno-rozwojowa, która traktuje organizacje jako ewoluujące systemy,
- koncepcja operacyjna, w której zarządzanie koncentruje się na codziennym działaniu organizacji.

P.C. Light przedstawił cztery modele zarządzania organizacjami pozarządowymi: zarządzanie naukowe, walka z marnotrawstwem, model „czujnego oka” oraz model „wyzwolonego zarządzania”⁶⁹. Wszystkie te modele uwzględniają

⁶⁴ D. Lakdawalla, T. Philipson, *The Nonprofit Sector and Industry Performance*, „Journal of Public Economics” 2006, nr 90, s. 1681–1698, [za:] J. Domański, *Przedsiębiorstwo non-profit...*, s. 18–20.

⁶⁵ P.F. Drucker, *Zarządzanie organizacją pozarządową: teoria i praktyka*, tłum. M. Wanat, Fundusz Współpracy, Warszawa 1995, s. 226.

⁶⁶ M. Hudson, *Bez zysków i strat. Sztuka kierowania organizacjami sektora pozarządowego*, tłum. M. Wanat, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 1997, s. 54.

⁶⁷ Por. S. Renshaw, G. Krishnaswamy, *Cristiquing the Knowledge Management Strategies of Nonprofit Organizations in Australia*, „Proceedings of World Academy of Science: Engineering & Technology” 2009, vol. 37, s. 456–465, [za:] T. Kafel, op. cit., s. 88.

⁶⁸ H.K. Anheier, *Managing Non-profit Organisations: Towards a New Approach*, „Civil Society Working Paper” 2000, nr 1, Centre for Civil Society, London, [za:] E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie...*, s. 97.

⁶⁹ P.C. Light, *Making Nonprofits Work: A Report on the Times of Nonprofits Management Reforms*, The Aspen Institute, Washington 2000, [za:] E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie...*, s. 99 i [za:] T. Kafel, op. cit., Kraków, s. 89.

specyfikę trzeciego sektora, pokazując na działania jakie mogą podjąć organizacje w celu osiągnięcia profesjonalizmu w obszarach swoich działalności. Niezależnie E. Bogacz-Wojtanowska również przeprowadziła badania profesjonalizmu polskich organizacji trzeciego sektora w ramach stosowania nowoczesnych technik i metod zarządzania⁷⁰.

Teoretyczne podstawy działania i rozwoju organizacji pozarządowych można przedstawić w oparciu o naukę ekonomii, socjologii i politologii⁷¹.

Z perspektywy ekonomii organizacje pozarządowe zajmują miejsce między państwem a rynkiem, z perspektywy socjologii podstawą formowania się organizacji pozarządowych są wolności i swobody obywatelskie zaś z perspektywy nauk politycznych problematyka organizacji pozarządowych ściśle wiąże się z kwestią społeczeństwa obywatelskiego.

Wymienione obszary badań naukowych nie są rozłączne. Idea powstawania i funkcjonowania organizacji *non profit* stała się również obszarem badań Anheiera i Kendalla⁷² w kierunkach hybrydowych. Powstały również nowe kierunki badań naukowych organizacji *non profit*, zajmujące się praktycznym ich funkcjonowaniem w zakresie realizacji ich funkcji usługowych, wyznaczają: ekonomia społeczna⁷³, zarządzanie publiczne⁷⁴ i marketing. W ramach tych obszarów identyfikowane są procesy zarządcze i przedsiębiorcze, które są warunkiem wypełniania ich zadań usługowych.

Należy w tym miejscu podkreślić, że żadne państwo nie jest w stanie w sposób optymalny zaspokoić wszystkich potrzeb obywateli, istnieje konieczność podejmowania przez organizacje pozarządowe działań zmierzających do zmniejszenia problemów społeczno-gospodarczych w ujęciu lokalnym, regionalnym i krajowym⁷⁵.

W zależności od tego skąd wywodzą się menedżerowie takie wnoszą wartości zarządcze, z sektora prywatnego wnoszą ze sobą znajomość ekonomicznej logiki rynku i dbałość o wartości uosabiane przez akcjonariuszy i klientów, natomiast z sektora publicznego wnoszą wyczucie kontekstu politycznego i wartości związane ze służbą publiczną. Nie jest regułą, że umiejętności zarządcze sprawdzające

⁷⁰ E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie...*, s. 14.

⁷¹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008, s. 82–89.

⁷² Zob. H.K. Anheier, J. Kendall, *Trust and voluntary organizations. Three theoretical approaches*, „Civil Society Working Paper” 2000, nr 5, Centre for Civil Society, London, s. 18 i dalsze oraz M. Dudkiewicz, G. Makowski, *Dyskusja redakcyjna o wizerunku trzeciego sektora*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 5, s. 78.

⁷³ A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner, *Wprowadzenie – ekonomia społeczna i rozwój*, [w:] J. Hauser (red.), *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, FISE, Warszawa 2008 s. 11 i nn.

⁷⁴ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 38 i nn.

⁷⁵ M. Huczek, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2014, nr 101, s. 2 i nn.

się w sektorze prywatnym czy publicznym, może przynieść sukces w trzecim sektorze. W sektorze prywatnym dostawcy oferują bowiem klientowi towary i usługi, w zamian za cenę rynkową. Natomiast w sektorze publicznym władze państwowe i lokalne, które zdobyły poparcie wyborcze, świadczą usługi publiczne, oferując jakościowo lepszą politykę społeczno-gospodarczą.

Coraz bardziej widoczna jest wspólna przestrzeń działania organizacji należących do różnych sektorów, ponieważ wiele problemów ma złożony charakter, do rozwiązania którego potrzebna jest wielosektorowa kooperacja. Współpraca między sektorem pozarządowym a sektorem prywatnym i sektorem publicznym jest wyraźnie widoczna w ich działalności na polu rozwoju regionalnego lub lokalnego⁷⁶.

Organizacje pozarządowe dzięki swojemu społecznemu charakterowi oraz autonomii wobec mechanizmów administracyjnych czy rynkowej maksymalizacji zysku uczestniczą w tworzeniu odpowiedniego środowiska przedsiębiorczości z uwzględnieniem społecznej odpowiedzialności biznesu CSR⁷⁷. „Jeśli organizacja chce być postrzegana jako wiarygodny partner biznesowy i szanowany członek sektora biznesowego, powinna wykazywać wysoki poziom instytucjonalizacji zasad i praktyk w zakresie etyki biznesowej i musi praktykować wybitne zachowania etyczne”⁷⁸. Organizacje pozarządowe działające w zakresie rozwoju przedsiębiorczości stanowią jeden z ważniejszych elementów środowiska przedsiębiorczości. Należy podkreślić, że w Polsce wciąż są bariery uniemożliwiające sprawne i profesjonalne zarządzanie organizacjami pozarządowymi, m.in. brak jest wystarczającej liczby krajowych i regionalnych ośrodków informacyjnych, instytucji wspierających i edukujących z zakresu stosowania nowoczesnych metod zarządzania. Profesjonalne zarządzanie powinno polegać na takim zarządzaniu organizacją pozarządową by pozostać wiernym misji organizacji a jednocześnie działać w sposób sprawny, skuteczny, innowacyjny, elastyczny i mając w organizacji ducha współpracy. Te wszystkie elementy mogą zadecydować o sukcesie organizacji pozarządowej.

⁷⁶ Idem, *Organizacje pozarządowe wspierające lokalną i regionalną przedsiębiorczość*, [w:] A. Iwaszewicz (red.), *Państwo i społeczeństwo*, Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego, Kraków 2011, s. 31–57.

⁷⁷ CSR (z ang. Corporate Social Responsibility) jest odpowiedzialnością firm za wpływ na społeczeństwo i środowisko naturalne podejmowanych przez nie decyzji i prowadzonej przez nie działalności biznesowej. CSR polega na przejrzystym i etycznym prowadzeniu działalności, tak aby przyczynić się do zrównoważonego rozwoju i uwzględniać oczekiwania interesariuszy. CSR to jednocześnie działania zgodne z prawem i międzynarodowymi normami zachowania, które są praktykowane we wszystkich przejawach aktywności przedsiębiorstwa, źródło: KPMG W POLSCE, *Spoleczna odpowiedzialność biznesu: fakty a opinie, CSR oczami dużych i średnich firm w Polsce*, www.kpmg.pl [dostęp: 17.07.2018].

⁷⁸ W. Sroka, R. Szanto, *Corporate Social Responsibility and Business Ethics in Controversial Sectors Analysis of Research Results*, „Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation” 2018, nr 3, s. 111–126.

Podsumowanie i uwagi końcowe

W sferze zarządzania polskimi organizacjami pozarządowymi jest wiele problemów i wyzwań, tak jak i wiele czynników kształtujących trzeci sektor, mających wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego w niniejszej pracy przeglądowej opisano wybrane formy i modele ich zarządzania oraz uwarunkowania prawne i finansowe zmieniającego się otoczenia tych organizacji w celu lepszego zrozumienia czynników kształtujących trzeci sektor mających bardzo istotny wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Analizę tę przeprowadzono na bazie dostępnej krajowej i międzynarodowej literatury przedmiotu. Umożliwiło to rozpoznać najważniejsze problemy w badaniach procesów zarządzania organizacjami pozarządowymi wobec współczesnych wyzwań wynikających z przemian społeczno-gospodarczych i zmieniających się uwarunkowań prawnych i finansowych.

Najważniejszym czynnikiem determinującym rozwój trzeciego sektora w obrębie systemu polityki społecznej jest działalność oparta na wiedzy. Wiedza osób kierujących organizacją przyczynia się do szukania takich rozwiązań w ramach zarządzania i stwarzania takich możliwości finansowych, które zabezpieczają ją przed uzależnieniem się od jednego źródła finansowania. Pozyskiwanie partnerów do współpracy umacnia pozycje organizacji, tak w środowisku lokalnym jak i międzynarodowym, przyczyniając się do promocji organizacji. Przedstawione problemy należy uzupełnić o ważny kontekst, czyli procesy integracyjne z Unią Europejską. Procesy te przedstawiają organizacje pozarządowe w nowej rzeczywistości, stwarzając nowe możliwości dla rozwoju, finansowania oraz współpracy i wymiany doświadczeń z organizacjami europejskimi w tym także profesjonalizacji i standaryzacji działań.

Podsumowując należy podkreślić, że organizacje pozarządowe we współczesnej rzeczywistości mają jasno określone role. Powinny realizować swoje działania tam, gdzie rynek, a także państwo nie spełnia oczekiwań społeczeństwa, gdyż rynek nie zaspokaja potrzeb słabszych konsumentów, zaś państwo – słabszych wyborców oraz rynek nie produkuje dóbr publicznych w ogóle, a państwo produkuje je nieefektywnie lub niezgodnie z preferencjami.

Bibliografia

Literatura

- Anheier H.K., *Managing Non-profit Organisations. Towards a New Approach*, „Civil Society Working Paper” 2000, nr 1, Centre for Civil Society, London.
- Anheier H.K., Kendall J., *Trust and voluntary organizations. Three theoretical approaches*, „Civil Society Working Paper” 2000, nr 5, Centre for Civil Society, London.

- Bach-Mortensen A.M., Montgomery P., *What are the barriers and facilitators for third sector organisations (non-profits) to evaluate their services?*, „Systematic Reviews” 2018, nr 7.
- Badelt, Ch., Meyer, M., Simsa, R., Schaffer-Poeschel, *Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management*, eds. Stuttgart 2007.
- Biała księga prawa dla organizacji pozarządowych, Analiza prawno-finansowa uwarunkowań działalności organizacji pozarządowych w Polsce*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2002.
- Bogacz-Wojtanowska E., Wrona S., *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, Monografie i studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Zarządzanie kadrami w organizacjach pozarządowych* [w:] Rymsza M. (red.), *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2013.
- Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Chodyński A., Huczek M., Socha I., *Zarządzanie marketingiem w organizacjach niedochodowych*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Sosnowiec 2002.
- Clary E.G., Snyder M., *The Motivations to Volunteer: Theoretical and Practical Considerations*, „Current Directions in Psychological Science” 1999, vol. 8, no. 5.
- Corry O., *Defining and Theorizing the Third Sector*, [w:] Taylor R. (ed.), *Third Sector Research*, Springer Science & Business Media, LLC 2010.
- Domański J., *Przedsiębiorstwo non-profit*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2008, nr 5.
- Domański J., *Zarządzanie strategiczne organizacjami non-profit w Polsce*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Domiter M., Marciszewska A., *Challenges for contemporary non-profit organizations – theoretical deliberations*, „Management Sciences” 2018, vol. 23, no. 1.
- Drucker P.F., *Myśli przewodnie Druckera*, tłum. A. Doroba, MT Biznes, Warszawa 2002.
- Drucker P.F., *Zarządzanie organizacją pozarządową: teoria i praktyka*, tłum. Wanat M., Fundusz Współpracy, Warszawa 1995.
- Frąckiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Kraków 2009.
- Fudaliński J., *Perspektywy rozwoju zarządzania społecznego w sferze organizacji non profit w Polsce*, Difin, Warszawa 2013.

- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, IFiS PAN, Warszawa 2006.
- Górniak K., *W poszukiwaniu sprawnej i skutecznej organizacji non-profit*, „Trzeci Sektor” 2008, nr 13.
- Handy C., *Types of Voluntary Organizations*, [w:] Batsleer J., Cornforth C., Payton R. (red.), *Issues in Voluntary and Non-profit Management*, Addison-Wesley Publishing Company 1992.
- Hansman H., *Economic Theories of Nonprofit Organization*, [w:] *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, ed. W.W. Powell, Yale University Press, London 1987.
- Hausner J., *Ekonomia społeczna a państwo*, [w:] Frączek M., Hausner J., Mazur S. (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012.
- Huczek M., *Marketing organizacji non profit*, WSZiM w Sosnowcu, Sosnowiec 2003.
- Huczek M., *Organizacje pozarządowe wspierające lokalną i regionalną przedsiębiorczość*, [w:] Iwaszewicz A. (red.), *Państwo i społeczeństwo*, Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego, Kraków 2011.
- Huczek M., *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2014, nr 101.
- Hudson M., *Bez zysków i strat. Sztuka kierowania organizacjami sektora pozarządowego*, tłum. Wanat M., Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 1997.
- Kafel T., *Metody profesjonalizacji organizacji pozarządowych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014.
- Krzyżanowska M., *Marketing usług organizacji niekomercyjnej*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000.
- Lakdawalla D., Philipson T., *The Nonprofit Sector and Industry Performance*, „Journal of Public Economics” 2006, nr 90.
- Light P.C., *Making Nonprofits Work. A Report on the Times of Nonprofits Management Reforms*, The Aspen Institute, Washington 2000.
- Limański A., Drabik I., *Marketing w organizacjach non-profit*, Difin, Warszawa 2007.
- Makowski G., *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS” 2015, nr 4.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Misztal W., *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, UMCS, Lublin 2011.
- Putnam R., *Making Democracy Work. Civic Traditions In Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1993.

- Renshaw S., Krishnaswamy. G., *Cristiquing the Knowledge Management Strategies of Nonprofit Organoizations in Australia*, „Proceedings of World Academy of Science: Engineering & Technology” 2009, vol. 37.
- Salamon L.M., *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*, D.C.: Brookings Institution Press, Washington 2003.
- Sargeant A., *Marketing w organizacjach non-profit*. tłum. W. Kisiel, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Wygnański. K., *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, „Ekonomia Społeczna, Teksty” 2006, nr 1.

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu t.j. Dz.U. 2019 poz. 179.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 713, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 961.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. z 2020, poz. 1057.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1468 ze zm.
- Statut Polskiego Czerwonego Krzyża, Załącznik do Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 r., Dz.U. 2011, nr 217, poz. 1284.

Źródła i strony internetowe

- Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych*, www.mzsa.pl/doc/karta.doc
- KPMG W POLSCE, *Społeczna odpowiedzialność biznesu: fakty a opinie, CSR oczami dużych i średnich firm w Polsce*, www.kpmg.pl.

Legal Conditions and Management of Non-governmental Organisations in Poland

Summary

The aim of this paper is to present the new challenges in the area of modern management of non-governmental organizations in Poland. On the base of detailed analysis of available literature the definition and classification of non-governmental organizations in Poland were presented, together with description of the aims, roles and functions of third sector in Poland. Moreover, a legal conditioning of functioning of non-governmental organizations were described, as well as the specifics of their management Poland.

Keywords: third sector, management of non-governmental organizations, modern challenges, conceptions and methods of management, legal conditioning.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.01.06>

Malwina A. TKACZ

<https://orcid.org/0000-0002-6955-2159>

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

e-mail: malwina.a.tkacz@gmail.com

Prawo i moralność w *Filozofii prawa* Gustava Radbrucha z nawiązaniem do myśli Immanuela Kanta

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie zależności między porządkiem prawnym a moralnością na podstawie filozofii prawa Gustava Radbrucha oraz myśli Immanuela Kanta. Zestawienie poglądów tych filozofów podyktowane jest specyfiką poruszanych przez nich problemów, a także podobieństwami przyjmowanego modelu etycznego. Konkluzją artykułu jest wykazanie, że nie można mówić o całkowitym i trwałym rozdziale moralności i prawa na gruncie teorii dyskutowanych myślicieli, gdyż moralność według nich jest głównym sposobem uprawomocnienia prawa.

Słowa kluczowe: moralność, prawo, filozofia prawa, Immanuel Kant, Gustav Radbruch, etyka, etyka prawnicza.

Prawa moralne zawsze cieszyły się przywilejem ulotności. Czemu to bowiem nigdy ich nie spisywano, nie drukowano ani nie wyryto w kamieniu na modłę praw boskich praw obywatelskich? Może dlatego, że solennie spisane prawo moralne musiałyby uwzględniać prawa ludzkie?

August Strindberg

Kategoryczny imperatyw jest więc tylko jeden i brzmi następująco: postępuj tylko według takiej maksymy, dzięki której możesz zarazem chcieć, żeby stała się powszechnym prawem.

Immanuel Kant

Wstęp

Prawo i moralność to dwa odrębne porządki. Jednak, zdaje się, że są one ze sobą w jakiś sposób związane¹. Badanie tej relacji i ustalenie zakresu kompetencji

¹ I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Warszawa 2009, s. 8.

prawa w stosunku do dziedziny moralności następuje wiele trudności. Na różnorodnych płaszczyznach prawo i moralność stykają się, jednak ze względu na to może dochodzić między nimi do kolizji.

Pojęcia te – mimo że powszechnie znane i obecne w dyskursie – nie mają do tej pory w pełni satysfakcjonujących, kompletnych definicji. Wynika to między innymi z tego, że dotyczą norm ludzkiego postępowania²; że nie zawsze wiadomo jakim wartościom mają służyć, jakie wartości chronić³. Problemem jest także pytanie, czy prawo stanowi wartość samoistną, niezależną, czy jest nieodzwrotnie związane i wychodzące z moralności. Przykładowo, według koncepcji Ronalda Dworkina nakreślonej w zbiorze artykułów pod tytułem *Biorąc prawa poważnie*, nie istnieje ścisły rozdział prawa i moralności. Dworkin zakładał, że sędziowie rozpatrując wyjątkowo trudne sprawy (*hard cases*), odwołują się nie tylko do reguł, ale i do standardów wyznaczających ogólne cele (*policies*) lub stanowiących wymogi wynikające z moralności (*principles*). Istnieją również teorie, które głoszą radykalną odrębność prawa i moralności. Wśród nich należy wspomnieć o koncepcji prawa w ujęciu H.L.A. Harta. Twierdził on, że system prawa składa się wyłącznie z reguł, a prawo i moralność nie są powiązane.

Prawo nie działa w próżni, więc nie można uznać że jest całkowicie oderwane od moralności. Jednak – trzeba pamiętać, że systemy te nie są tożsame i teoretycznie można wyobrazić sobie regulacje sprzeczne z moralnością. Zatem istnieje różnica między prawem a „normami innego rodzaju”⁴. Według Gustava Radbrucha pojęcie prawa jest związane z kulturą, pojęcie moralności natomiast z wartością (*Wertbegriff*): „nie zdajemy sobie sprawy z tego, że porównujemy ze sobą wielkości niewspółmierne”⁵.

Problematyka relacji prawa i moralności ma bardzo złożony charakter. Poświęcono mu wiele obszernych monografii i esejów. Nie mniej jednak w literaturze przedmiotu do tej pory brak pracy wskazującej na relacje pomiędzy koncepcją Radbrucha i Kanta. Przede wszystkim z tego powodu powstała ta praca. Postaram się w niej określić różnice oraz podobieństwa dotyczące wyżej wymienionych pojęć, a także ukazać je w świetle filozofii Immanuela Kanta i Gustava Radbrucha, analizując poglądy tych filozofów. Postaram się również wykazać, że teza o rozdziale prawa i moralności nie wyklucza ich powiązań i nie zaprzecza temu, że refleksja dotycząca moralności jest zawarta w idei prawa. Staram się także udowodnić, że dla Kanta i Radbrucha moralność jest celem prawa.

² Idem, *Metafizyczne podstawy nauki o cnocie*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Warszawa 2005, s. 57.

³ Ibidem, ss. 106–108.

⁴ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, PWN, Warszawa 2012, s. 44.

⁵ Ibidem.

1. Prawo

Pojęcie prawa, zależnie od przyjętych założeń filozoficznych i światopoglądowych, posiada cały szereg definicji. Zgodnie z definicją Ulpiana, prawo to „sztuka stosowania tego, co dobre i słuszne”⁶. Natomiast według definicji pozytywizmu prawniczego, prawo to ogół norm postępowania funkcjonujących w ramach państwa, tworzonych i sankcjonowanych przez państwo⁷. Według koncepcji prawnonaturalnej, prawo da się określić tylko i wyłącznie przez te normy prawa pozytywnego, które pozostają zgodne z ustanowionymi przez absolutny autorytet normami moralnymi. Istnieją jeszcze inne definicje normatywne, czy realistyczne. Wielość definicji prawa wynika z wieloznaczności tego pojęcia i problemów z określeniem, gdzie zaczyna i gdzie kończy się prawo, co może być normą prawną, w jakich sferach prawo obowiązuje.

Filozofia Immanuela Kanta, którą cechuje krytycyzm teoriopoznawczy, a także wizja idealizmu odmienna od platońskiej i berkeleyowskiej, nie koncentruje swej uwagi na istocie prawa, jednak skupia się na tym, co stanowi jego ideę⁸. Odnosząc się do filozofii moralności, Kant zastanawiał się jakie powinno być prawo, a jego celem było odkrycie prawa powszechnie obowiązującego, a także określenie imperatywu⁹, który może stać się podstawą systemów normatywnych. Poszukiwał zasady, wedle której każda ludzka wola byłaby wolą ustalającą przez swe maksymy ogólne prawodawstwo¹⁰. Ze względu na to, że zasada ta byłaby urzeczywistnieniem idei powszechnego prawodawstwa, a tym samym nie opierałaby się na żadnym interesie, mogłaby być kategorią imperatywu¹¹ – gdyż wśród wszystkich imperatywów jedynie wola powszechnego prawodawstwa może pozostać nieuwarunkowana¹². Dla Kanta prawo jest narzędziem przedstawienia specyfiki działania imperatywu. Jest rozumiane jako ogół warunków „w których samowola jednego da się równocześnie pogodzić z samowolą drugiego na podstawie ogólnego prawa wolności”¹³. Jego zdaniem każda rzecz w przyrodzie działa podług praw. Tylko istota rozumna posiada władzę działania według przedstawienia praw, tj. wg zasad, czyli posiada wolę. Ponieważ do wyprowadzenia czynów z praw potrzebny jest rozum, przeto wola nie jest niczym innym jak praktycznym rozumem. Jeżeli rozum skłania wolę nieodparcie, to

⁶ M. Zimmermann-Pepol, K. Gregorczyk, *Wymiary sprawiedliwości na gruncie filozofii prawa. Problematyka sprawiedliwości wczoraj – dziś – jutro*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 2.

⁷ J. Oniszczyk, *Koncepcje prawa*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 137.

⁸ I. Kant, *Uzasadnienie...*, ss. 13–14.

⁹ Idem, *Krytyka czystego rozumu*, t. 1 i 2, PWN, Warszawa 1986, s. 21.

¹⁰ Idem, *Uzasadnienie...*, op. cit., s. 29–31.

¹¹ Ibidem, s. 50–51.

¹² Ibidem, s. 37.

¹³ J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Beck, Warszawa 2012, s. 251.

czyny takiej istoty, poznane jako obiektywnie konieczne, są także konieczne subiektywnie¹⁴.

Gustav Radbruch jako filozof i teoretyk prawa (neokantysta) interesował się zagadnieniem związku prawa z moralnością. Był pozytywistą prawniczym, jednak jego poglądy uległy podczas jego życia ewolucji – od radykalnego pozytywizmu do nawiązania do koncepcji prawa natury. Dla Radbrucha problemem była nie tylko istota prawa, ale także jego wartość, cel, odniesienie do moralności. Radbruch w *Filozofii prawa* określił, czym jest pojęcie prawa, którym się zajmuje. Według filozofa, pojęcie to odnosi się do sfery kultury (*Kulturbegriff*). Jest ono konotacją rzeczywistości zorientowanej na wartość. Rzeczywistość ta ma sens o tyle, o ile służy określonej wartości. Także prawo jest rzeczywistością, która swój sens i znaczenie czerpie stąd, że służy swoistej wartości (dem Rechtswerte) bądź inaczej – ideałowi prawa (der Rechtsidee). Zatem pojęcie prawa jest bezpośrednio odniesione do idei prawa¹⁵.

Można tu zauważyć podobieństwa rozumienia prawa przez Radbrucha i Kanta – obaj odnoszą prawo do jego idei, choć Kant koncentruje się przede wszystkim na prawie moralnym¹⁶; u Radbrucha natomiast, prawo rozważane jest jako prawo stanowione. Kant wyróżnia dwa rodzaje prawa – *Gesetz*, czyli prawa obowiązku i prawa natury oraz *Recht* rozumiane jako uprawnienie¹⁷.

2. Moralność

Dla Kanta porządek moralny może być odkryty przez ludzi za pomocą rozumu¹⁸. Powinność norm moralnych może być definiowana jedynie w sposób racjonalny („jak powinno być”), nie empiryczny („jak jest”). Czym jest jednak porządek moralny? Jak zdefiniować moralność? Co tak naprawdę znaczy to intuicyjnie rozumiane przez nas pojęcie? Moralność można określić jako zbiór norm, system normatywny. W przeciwieństwie do etyki, moralność opiera się na nakazach i zakazach. Równocześnie może istnieć wiele różnych systemów moralnych (konkurencyjnych, częściowo się pokrywających).

Zazwyczaj systemy moralności opierają się na pojęciach dobra i zła – u Kanta jednak moralność opiera się na kulcie obowiązku¹⁹. Kant rozumie obowiązek jako bezpośredni przymus wywierany przez normę moralną²⁰. Według Kanta źródłem moralności jest autonomia woli – „idea i zasady możliwej czystej woli” (*die*

¹⁴ I. Kant, *Uzasadnienie...*, op. cit., s. 38.

¹⁵ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, op. cit., s. 36–37.

¹⁶ Por. I. Kant, *Krytyka czystego rozumu*, op. cit.

¹⁷ Idem, *Metafizyczne podstawy...*, op. cit., s. 51, 126.

¹⁸ Ibidem, s. 81.

¹⁹ Ibidem, s. 50–54.

²⁰ Ibidem.

Idee und die Principien eines möglichen reinen Willens), tym samym nie są nim „czynności i warunki woli człowieka zaczerpnięte po większej części z psychologii”²¹. Polega ona na spełnieniu obowiązku, czyli świadomym wskazanym przez rozum wyborze maksym. Wypełnienie bądź niewypełnienie danego obowiązku jest wyznacznikiem wartości moralnej czynu, a zatem stanowi podstawę oceny moralności. Zdaniem Kanta o ocenie moralnej decyduje nie wartość moralna czynów, ale stosowanie się do nakazów imperatywu²².

Radbruch rozumie moralność jako pojęcie związane z wartością (*Wertbe-griff*), jako realizację idei etycznej za pośrednictwem sumienia. Jego zdaniem, wartość moralna, w przeciwieństwie do wartości prawnej, przysługuje działaniu, które jest dobre samo przez się; wartość moralna jest miarą sama dla siebie. Nawiązując do scholastyków, Radbruch definiuje moralność jako sprawę działającej osoby (*ab agenti*), odmiennie niż prawo, które jest sprawą innego (*ad alterum*). Moralność – jak u Kanta – polega na wypełnieniu obowiązku (*Pflicht*)²³: „Na gruncie prawa należy więc mówić o «obowiązku i długu», tymczasem moralność nie zna pojęcia długu i wierzyciela, lecz tylko obowiązek jako taki”²⁴. Radbruch tym samym postuluje (podobnie do Kanta) rozdział moralności i prawa²⁵. W późniejszych jednak pismach (szczególnie w artykule *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*), radykalność jego teorii zdecydowanie słabnie, a moralność uzyskuje status swoistego „wskaźnika” obowiązywania prawa.

3. Relacje między prawem a moralnością

W filozofii Kanta prawo (a tym samym legalność) zostaje oddzielone od moralności.

Otóż na pierwszy rzut oka wydaje się wprawdzie, że [kultywowanie moralności] jest to obowiązek o wąskim przedziale zobowiązania, a pryncypium obowiązku zdaje się z dokładnością i ścisłością [znamienną dla] normy wymagać od każdego działania nie tylko legalności, lecz także moralności, tzn. odpowiedniej intencji. [...] człowiek nie jest w stanie tak głęboko wejrzeć we własne serce, by kiedykolwiek mógł być całkowicie pewien czystości swojego moralnego celu i szczerości swojej intencji bodaj w jednym jedynym działaniu, nawet jeśli nie wąpi o jego legalności²⁶.

Obowiązki natury prawnej związane są z obowiązywaniem prawa stanowionego, z faktem funkcjonowania w określonym porządku prawnym²⁷. Z kolei, ob-

²¹ Idem, *Uzasadnienie...*, op. cit., s. 8.

²² Idem, *Metafizyczne podstawy...*, op. cit., s. 142.

²³ Ibidem, s. 72, 132, 162.

²⁴ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, op. cit., s. 47.

²⁵ I. Kant, *Metafizyczne podstawy...*, op. cit., s. 61.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, s. 51.

owiązki natury moralnej mamy w stosunku do siebie samych oraz innych ludzi²⁸. Prawo to według Kanta czynnik organizujący życie społeczne, a zatem ma opierać się na przymusie. Przymus to co innego niż obowiązek, na którym oparty jest porządek moralny²⁹.

Radbruch w *Filozofii prawa* przyjmuje podobne stanowisko do Kanta. Także rozdziela prawo i moralność twierdząc, że to pojęcia nieporównywalne – prawo jako związane z kulturą, moralność jako związana z wartością. Prawo stanowi kulturową realizację idei sprawiedliwości, tymczasem moralność jest realizacją idei etycznej; dzieje się tak za sprawą psychologicznego faktu, jakim jest sumienie. Porównać dają się tylko dwie pary pojęć: *sprawiedliwość* z etycznością (ze względu na ich konotację aksjologiczną) i prawo z *moralnością* (jako pojęcia o wymiarze kulturowym)³⁰.

Zdaniem filozofa, zdawanie sobie sprawy z różnicy między prawem i moralnością przejawia się w przeciwstawieniu *zewnętrznego prawa* i *wewnętrznej moralności*. Zachowania zewnętrzne odnoszono od wieków do prawa, a wewnętrzne do moralności: „[...] *cogitationis poenam nemo patitur* [nikt nie będzie karany za swe przekonania]”³¹.

Moralność według Kanta odnosi się do woli człowieka³², bycie moralnym oznacza wypełnianie prawa moralnego, gotowość do zrobienia tego, co jest moralnie właściwe. Prawo moralne jest jedynym motywem determinującym czystą wolę. Ponieważ jednak jest ono jedynie formalne (mianowicie wymaga jedynie formy maksymy jako powszechnie prawodawczej), to abstrahuje ono jako motyw determinujący od wszelkiej materii, a tym samym od wszelkiego przedmiotu chcenia³³. Czyn moralny jest autonomiczny³⁴ wtedy, gdy jest wolny i racjonalny, gdy jest wypełnieniem nakazu imperatywu. Zatem etyka Kanta opiera się na autonomicznej woli³⁵. Radbruch używa teorii Kanta jako podstawy jego porównania prawa i moralności. Indywidualistyczne pojęcie moralności kształtuje to porównanie.

Radbruch twierdzi, że natura „wewnętrznej” moralności jest niejasna.

Jednakże doświadczenie prawnicze zna pewne rodzaje zachowań wewnętrznych, które mogą stać się prawnie relewantne, jeśli wnoszą cokolwiek do prawnej kwalifikacji zachowań wewnętrznych (w rozumieniu winy lub tzw. czynu dokonanego w dobrej wierze). Niekiedy też zachowanie wewnętrzne może wywołać skutek prawny, np. wówczas, gdy zagrożenie „duchowego dobra” (*geistigen Wohls*) dziecka prowadzi do przyznania mu opiekuna prawnego. Kwalifikacje prawne wykraczają więc zdecydowanie poza sferę

²⁸ Ibidem, s. 50.

²⁹ Ibidem, s. 63.

³⁰ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, op. cit., s. 44.

³¹ Ibidem, s. 44-45.

³² I. Kant, *Metafizyczne podstawy...*, s. 55.

³³ Idem, *Krytyka praktycznego rozumu*, PWN, Warszawa 1984, s. 178.

³⁴ Idem, *Metafizyczne podstawy...*, op. cit., s. 51.

³⁵ Ibidem, s. 55.

działań zewnętrznych, podobnie jak kwalifikacje moralne wykraczają poza sferę działań wewnętrznych. [...]. Utajone życie popędów i afektów nie ma dla moralności najmniejszego znaczenia; moralne znaczenie ma za to spoufalona z nimi wola, gdy skłania człowieka do czynu. Wolę od popędu różni więc tylko działanie: jej [...]. Zastosowanie moralności ogranicza się więc tylko do obszaru ludzkich czynów³⁶.

Podobnie Kant, porównując prawo z moralnością, zwraca uwagę na istotną różnicę dotyczącą ich norm: „Etyka nie podaje norm dotyczących postępowania (to bowiem czyni *ius*), lecz tylko normy dotyczące maksym postępowania”³⁷. Co to znaczy?

Moralność odnosi się do indywidualnej woli, natomiast prawo – do woli w ogóle. Jedyne pojęcie celu, który zarazem jest obowiązkiem, będące swoistą własnością etyki, uzasadnia normy odnoszące się do maksym postępowania, podporządkowując cel subiektywny (który każdy posiada) celowi obiektywnemu (który każdy powinien uczynić swym celem). Imperatyw: „Powinieneś uczynić swym celem to czy tamto (np. szczęśliwość innych ludzi)” odnosi się do materii wyboru (do pewnego przedmiotu). Skoro jednak niemożliwe jest wolne działanie, którego podmiot nie miałby na względzie zarazem pewnego celu (jako materii wyboru), więc jeśli istnieje cel będący zarazem obowiązkiem, wówczas maksyma czynów jako środków [wiodących] do celów musi zawierać jedynie warunek nadawania się na normę powszechną; natomiast cel będący zarazem obowiązkiem może uczynić obowiązującą normą posiadanie takiej maksymy, jakkolwiek dla samej maksymy wystarcza już sama tylko możliwość zgadzania się z powszechnie ważnymi normami. Albowiem maksymy czynów mogą być wybierane dowolnie i ogranicza je tylko warunek nadawania się na normy powszechne, jako formalne pryncypium czynów. Natomiast obowiązujące normy znoszą dowolność czynów i tym różnią się od wszelkiego rodzaju zaleceń (*Anpreisung*) (w których wymaga się jedynie znajomości najodpowiedniejszych środków do pewnego celu)³⁸.

Kolejną różnicą, którą wyznacza Kant między prawem i moralnością jest ich przedział: „Obowiązki etyczne są obowiązkami o szerokim, natomiast obowiązki prawne – o wąskim przedziale [czynów mieszczących się w granicach] zobowiązania”³⁹. Twierdzenie to jest konsekwencją twierdzenia poprzedniego:

Jeżeli bowiem normy [etyczne] mogą nakazywać jedynie maksymę czynów, a nie same czyny, to jest to oznaką, że pozostawiają one przestrzeganiu (stosowaniu się do nich) pewien przedział (*latitudo*) wolnego wyboru, tzn. Nie mogą jednoznacznie określić, co i jak wiele ma się uczynić zmierzając do celu, który zarazem jest obowiązkiem. – Przez obowiązek o szerokim przedziale [czynów, które go wypełniają] rozumie się jednak nie zezwolenie na to, aby wyjątkowych wypadkach odstępować od maksymy czynów, lecz [na to,] aby jedną maksymę obowiązku ograniczać przez inną (np. powszechną miłość bliźniego przez miłość rodziców), przez co pole do działania zgodnego z cnotą faktycznie zostaje poszerzone. – Im szerszy jest obowiązek, im bardziej zatem niedoskonałe [lub niezupełne] jest zobowiązanie człowieka do [określonego] działania [...]”⁴⁰.

³⁶ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, op. cit., s. 45.

³⁷ I. Kant, *Metafizyczne podstawy...*, op. cit., s. 57.

³⁸ Ibidem, s. 57–58.

³⁹ Ibidem, s. 58.

⁴⁰ Ibidem.

Kant uznaje obowiązki niedoskonałe (niezupełne) za obowiązki cnoty⁴¹ – stosowanie się do nich jest zasługą (*meritum*), a wykroczenie przeciwko nim jest działaniem pozbawionym moralnej wartości (jak podkreśla filozof, nie jest to przewinienie). Według Kanta w zgodności czynów z prawem nie ma żadnej zasługi, jednak „zgodność z prawem wykazywana przez maksymę takich czynów jako obowiązków, tzn. poważanie dla prawa, wiąże się z zasługą”⁴². W ten sposób człowiek wyznacza sobie za cel prawo ludzi, prawo człowieczeństwa, o którym mówi myśliciel; poszerza przez to swoje pojęcie obowiązku, wykracza poza *officium debiti* (pojęcie tego, co się komuś należy)⁴³.

W *Filozofii prawa* Radbruch zauważa, że zarówno działania wewnętrzne jak i zewnętrzne mogą podlegać kwalifikacji moralnej i prawnej. Może wydawać się to problematyczne, jednak filozof twierdzi, że różnica między materią moralną i prawną opiera się przede wszystkim na różnicy interesów (*Interessentrichtung*) i że nie występuje tu żadna sprzeczność: „zachowanie zewnętrzne jest przedmiotem zainteresowania moralności w tej mierze w jakiej uwiarygodnia postawę wewnętrzną (*das innere Verhalten*); ona z kolei staje się obiektem dochodzeń prawnych, jeśli stała się pobudką zachowań zewnętrznych”⁴⁴.

Kolejną płaszczyzną, na której Radbruch rozważa różnice i podobieństwa prawa i moralności jest płaszczyzna podmiotów, do których prawo i moralność są adresowane. Zdaniem filozofa, wartość prawna przysługuje działaniu, które jest dobre dla życia społecznego, natomiast wartość moralna – działaniu, które jest dobre samo przez się. Moralność, jak u Kanta, jest sprawą jednostki. Prawo – to sprawa innych: „Dlatego też naprzeciw człowieka mającego zobowiązania prawne zawsze stoi interesant, roszczeniodawca, wierzyciel i osoba uprawniona; tymczasem w zobowiązaniu moralnym taka relacja ma wymiar jedynie symboliczny; jest zobowiązaniem wobec Boga, wobec własnego sumienia, człowieczeństwa w naszej osobie, wobec naszego idealnego Ja, do którego poczuwamy się w głębi własnego serca”⁴⁵. Radbruch odwołuje się do stanowiska Leona Petrażyckiego, według którego różnica między prawem a moralnością opiera się przede wszystkim na odmienności ich natury – prawo ma bowiem naturę imperatywno-atrybutywną, a moralność – czysto imperatywną.

Radbruch wyróżnia także różnicę, którą wyznacza modus zobowiązania. Moralność opiera się (a wręcz wymaga) na spełnieniu obowiązku z samego poczucia obowiązku, prawo natomiast dopuszcza inne motywacje: „Moralność zadowala się postawą zgodną z jej normami, prawo zaś – dopiero zachowaniem zgodnym z przepisami, albo też – mówiąc językiem Kanta – bycie osobą moralną wymaga

⁴¹ Idem, *Metafizyczne podstawy...*, op. cit., s. 63–67.

⁴² Ibidem, s. 59.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, op. cit., s. 45–46.

⁴⁵ Ibidem, s. 47.

moralności, a bycie osobą prawną – *legalności*”⁴⁶. Radbruch uznaje to rozróżnienie za właściwe, jednak uważa, że niewłaściwe jest odnoszenie go do różnic dotyczących sposobu zobowiązania. Twierdzi, że nie ma czegoś takiego jak obowiązek spełniony w imię czystej legalności. Jest to pojęcie sprzeczne, jeżeli „przez obowiązek rozumie się podporządkowanie woli określonej regule”⁴⁷. Jego zdaniem,

Jeśli ktoś upiera się przy istnieniu obowiązku powodowanego czystą legalnością, to musi najpierw przyjąć, że człowieka można do czegokolwiek zobowiązać tylko w sensie fizycznym, nie wiążąc przy tym jego woli. Musi on przystać też na to, że o obowiązku można mówić wtedy, gdy jakiś normatywny substrat, czymkolwiek by był, poddaje się normie; tak samo należałoby mówić o posłusznym poddawaniu się myśli normie logiki, albo o tym, że marmur w poczuciu „estetycznego obowiązku” ochoczo ulega ciosom dłuta⁴⁸.

Dlatego też różnica między moralnością a legalnością nie powinien wyznaczać odmienny sposób zobowiązania – powinien ją wyznaczać raczej fakt, że jedynie norma moralna ma substrat swego zobowiązania w woli, ale w wypadku prawa, gdzie substratem tym jest ludzkie zachowanie, możliwość takiego zobowiązania jest z definicji wykluczona. Różnica odnosi się tu wyłącznie do substratu, przy czym moralność ma za takowy ludzkie indywiduum z całością pobudek kierujących jego zachowaniem, podczas gdy prawo ma za substrat całość ludzkiego współżycia, w którym widoczne są tylko zewnętrzne (i jedynie pośrednio niektóre wewnętrzne) zachowania jednostek: pobudki tych zachowań pozostają jednak głęboko ukryte. Jednakowoż rozumiana w ten sposób legalność przestaje być swoistością prawa i staje się cechą wspólną wszystkim wartościom, a więc także tym logicznym i estetycznym, które dotyczą indywiduów i ich pobudek⁴⁹.

Wniosek, który wysuwa Radbruch, ma istotne znaczenie. Zestawia legalność z wartością dzieła naukowego i dzieła sztuki, a porównanie to jest nie bez znaczenia: „Wartości [...] ludzkości nie umniejsza fakt, że jest ona w większości dziełem wybujałej ludzkiej ambicji (*Ehrgeiz*), i na odwrót: «kiepski muzykant» nigdy nie będzie wirtuozem przez to, że jest «dobrym człowiekiem»”⁵⁰.

Zdaniem Radbrucha normy prawne nie są wyrażane jedynie w formie nakazów i zakazów, ale przede wszystkim przybierają formę „norm wartościujących” – nie „determinujących” zachowanie. Normy prawne oceniają wartość ludzkich zachowań, ale nie jest to ich jedyny cel. Ich celem jest także: „[...] wyzwalenie i pomnażanie zachowań praworządnych i tłumienie tych, które z nimi kolidują”⁵¹. Radbruch twierdzi, że właśnie z tego powodu te mierniki ewoluowały w imperatywy – te z kolei nie są normami.

⁴⁶ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, op. cit., s. 47.

⁴⁷ Ibidem, s. 48.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, s. 49.

Za Kantem⁵², Radbruch przeciwstawia sobie autonomię i heteronomię. Filozof twierdzi, że prawo przypisano heteronomię, w kontrze do moralności, która jest autonomiczna (ponieważ jej zasady nakłada na osobę jej własna osobowość moralna). Jednak:

[...] zobowiązanie, które miałyby wypłynąć z cudzej woli i być natury heteronomicznej, to jawna sprzeczność wewnętrzna. Wola może wywierać przymus, jeśli jest dość silna i dysponuje środkiem nacisku; ale nigdy nie narzuca powinności, ani jako wola cudza, ani jako wola własna. Wyrażenie „autonomia” nabierze prawidłowego znaczenia dopiero wówczas, gdy przez jaźń, będącą źródłem samozobowiązania, przestaniemy rozumieć zwyczajny akt woli – obojętne, czy byłby to werdykt sumienia czy też inny fakt natury empiryczno-psychologicznej – i zaczniemy ją traktować jako idealny (a więc także irrealny) twór normatywny, czyli naszą osobowość moralną⁵³.

Radbruch dochodzi do wniosku, że tym, co czyni nas zobowiązanymi, nie jest sumienie – ale norma, która „przemawia jego głosem”⁵⁴. Z tego wynika kolejny dylemat:

[...] albo będziemy traktować prawo jako akt woli, rezygnując z uzasadniania jego obowiązywania, ważności i prawomocności, albo też przyjmujemy, że jest ono powinnością (*als gesollt*), która obowiązuje, lecz moc tego obowiązywania czerpie z autonomicznego nadania człowieka, który stanowi osobowość moralną i podlega prawu⁵⁵.

W oparciu o filozofię Kanta, Radbruch ukazał różnice między prawem a moralnością. Jednak musi istnieć między nimi też pewien związek. Zdaniem Radbrucha związek nie polega na tym, że prawo jest moralnym minimum lub maksimum⁵⁶. Zakres moralności i prawa pokrywa się przygodnie i częściowo – związek między nimi wynika przede wszystkim z tego, że moralność stanowi cel (*Zweck*) prawa oraz jest podstawą prawomocności jego obowiązywania.

Konkluzja

Z naszych rozważań wynika zatem, że mimo rozdziału prawa i moralności, o którym pisał Kant, moralność i prawo mają miejsca wspólne, moralność wpływa na prawo: „Tylko moralność może uprawomocnić obowiązywanie prawa”⁵⁷. Uprawomocnienie to nie jest jednak równoznaczne z podważeniem odrębności prawa i moralności. Tym samym, jak zostało wykazane, moralne sankcjonowanie prawa jest możliwe dlatego, że moralność jest jego celem.

⁵² I. Kant, *Metafizyczne podstawy...*, op. cit., s. 51, 159.

⁵³ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, op. cit., s. 50.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, op. cit., s. 51.

Pytaniem, które nasuwa związek prawa i moralności są: czy prawo może być moralne, a tym samym – właściwe? I jak sprawić, żeby takie było? Odpowiedzi jest wiele⁵⁸. Trudno znaleźć wyczerpującą.

Relacja między tymi dwoma porządkami nie jest wolna od tarć i napięć. Jednakże, trudno wyobrazić sobie dobrze funkcjonujące prawo bez jakiegokolwiek odniesienia do moralności.

Bibliografia

Literatura

- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, PWN, Warszawa 1998.
- Dybowski M., *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3.
- Kant I., *Krytyka czystego rozumu*, t. 1 i 2, PWN, Warszawa 1986.
- Kant I., *Krytyka praktycznego rozumu*, PWN, Warszawa, 1984.
- Kant I., *Metafizyczne podstawy nauki o cnocie*, Marek Derewiecki, Warszawa, 2005.
- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Marek Derewiecki, Warszawa 2009.
- Leiter B., *Beyond the Hart/Dworkin Debate: The Methodology Problem in Jurisprudence*, [w:] *Naturalizing Jurisprudence: Essays on American Legal Realism and Naturalism in Legal Philosophy*, Oxford, 2007.
- Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, Beck, Warszawa 2012.
- Oniszczyk J., *Koncepcje prawa*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- Radbruch G., *Filozofia prawa*, PWN, Warszawa 2012.
- Potter N. T., *Kant on Obligation and Motivation in Law and Ethics*, 1994.
- Taekema S., *The Concept of Ideals in Legal Theory*, 2002.
- Zajadło J., *Pięć minut antyfilozofii antyprawa. Glosa do uchwały SN z dnia 20 grudnia 2007 r.*, I KZP 37/07, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 161.
- Zimmermann-Pepol M., Gregorczyk K., *Wymiary sprawiedliwości na gruncie filozofii prawa. Problematyka sprawiedliwości wczoraj – dziś – jutro*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV.

⁵⁸ Por. J. Zajadło, *Pięć minut antyfilozofii antyprawa. Glosa do uchwały SN z dnia 20 grudnia 2007 r.*, I KZP 37/07, „Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 161.

Law and Morality in Gustav Radbruch's Legal Philosophy with Reference to the Thought of Immanuel Kant

Summary

The article's aim is to present a relation between law and morality based on the legal philosophy of Gustav Radbruch and the thought of Immanuel Kant. The juxtaposition of views of these philosophers is dictated by the specifics of the issues raised by them, and also by the similarities of their ethical model. The article's conclusion is to demonstrate that it is impossible to propound a total and permanent separation of morality and law on the grounds of the theories of the discussed thinkers, because morality according to them is the main method of validation of law.

Keywords: morality, law, legal philosophy, Immanuel Kant, Gustav Radbruch, ethics, legal ethics.