

INTERDYSCYPLINARNE PISMO Z ZAKRESU NAUK SPOŁECZNYCH, ZAWIERAJĄCE ARTYKUŁY ODZWIERCIEDLAJĄCE PROCESY SPOŁECZNE, GOSPODARCZE I POLITYCZNE, ZACHODZĄCE W POLSCE, W EUROPIE I NA ŚWIECIE

STUDIA Społeczne

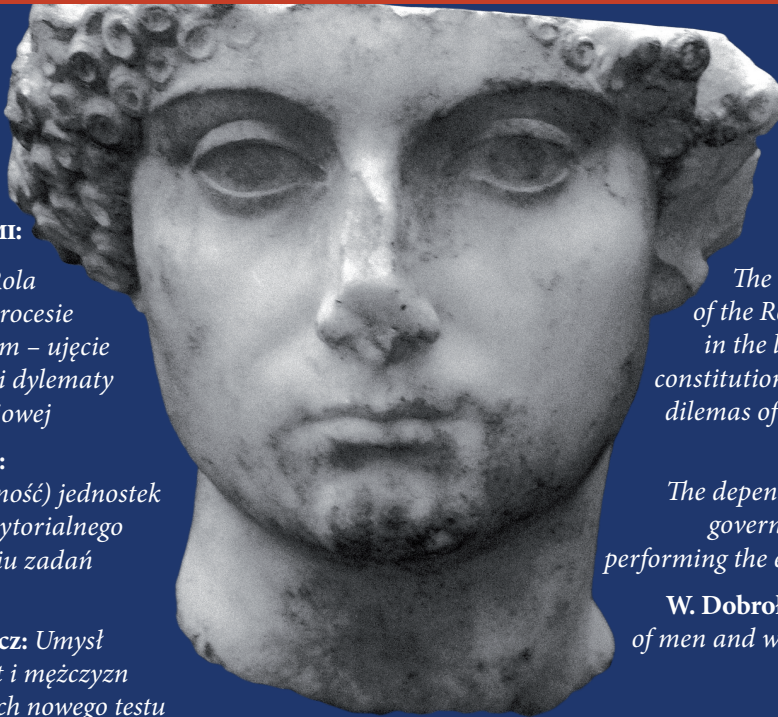
SOCIAL Studies

**W NUMERZE
MIĘDZY INNYMI:**

J. Jaskiernia: *Rola Senatu RP w procesie ustawodawczym – ujęcie konstytucyjne i dylematy praktyki ustrojowej*

E. Gozdowska: *Nie(samodzielność) jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań oświatowych*

W. Dobrołowicz: *Umysł młodych kobiet i mężczyzn w świetle danych nowego testu*



IN THIS ISSUE:

J. Jaskiernia: *The role of the Senate of the Republic of Poland in the legislative process constitutional approach and dilemmas of political practice*

E. Gozdowska: *The dependence of the local government units while performing the educational tasks*

W. Dobrołowicz: *The mind of men and women in the light of new test data*



STUDIA Społeczne

SOCIAL Studies

Wydawca: Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
Adres Redakcji i Wydawcy: Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
ul. Kawęczyńska 36, 03-772 Warszawa, wsm.warszawa.pl

Redaktor Naczelny / Editor-in-Chief:
prof. dr hab. Wojciech Pomykała

Sekretarz Redakcji / Managing Editor:
dr Maria Staworzyńska-Grządziel

**Redaktorzy tematyczni
/ Section Editors:**
prof. dr hab. Maria Szyszkowska,
prof. dr hab. Kazimierz Pospiszyl
dr Maria Staworzyńska-Grządziel

**Redaktor statystyczny
/ Statistical Editor:**
dr Tadeusz Miłośz

**Redaktorzy językowi / Language
Editors:**
język angielski / *English*: Marta Dawidziuk,
język rosyjski / *Russian*: Jadwiga Piłat,
język słowacki / *Slovak language*:
prof. dr hab. Jan Bajtoś

**Redaktor wydawniczy
/ Publishing Editor:** dr Aleksandra Chyc

Redaktor techniczny / Technical Editor:
Janusz Janiszewski

Skład i łamanie / DTP:
Wydawnictwo WSM.

**Grafiki oraz zdjęcia zgodne z /
All images in accordance with:**



Rada Naukowa / Editorial Board:

Przewodniczący / Chairman:
prof. dr hab. Henryk Stańczyk /WSM/ (Polska / Poland)

Członkowie / Members:

prof. PhDr. Viera Bacova, PhD., DrSc. (Słowacja / Slovakia),
prof. dr hab. inż. Ján Bajtoś /WSM/ (Słowacja / Slovakia),
prof. dr hab. Valery Bebyk /University of Ukraine/ (Ukraina / Ukraina),
prof. dr hab. Ewgenii Bobosow (Białoruś / Belarus),
prof. dr hab. Stanisław Dawidziuk /WSM/ (Polska / Poland),
prof. PhDr. Rudolf Dupkala, CSc. (Słowacja / Slovakia),
prof. Dan Durning, PhD (USA),
senior lecturer Natalia Gajdamaschko, PhD (Kanada / Canada),
prof. dr Otar Gerzmava /Georgia Grigol Robakidze University/ (Gruzja / Georgia),
prof. dr hab. Ding Gianwey (Chiny / China),
prof. Devin Fore, PhD. /Princeton University USA/ (USA),
prof. dr hab. Marek Furmanek /UZ/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Wojciech Hübner /Vistula/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Bohdan Jałowiecki /UW/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Maria Kobayashi /IPiN/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Jerzy Kunikowski /UPH/ (Polska / Poland),
prof. MUDr. Vladimír Krčmery, PhD, DrSc., dr h.c. Mult. (Słowacja / Slovakia),
prof. dr Otwin Marenin (USA),
prof. dr hab. Kaz Mazurek (Kanada / Kanada),
prof. dr hab. John McGraw (Kanada / Kanada),
prof. dr hab. Nella Nyczkało (Ukraina / Ukraine),
prof. dr hab. Stefan Opara /INP/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Kazimierz Pospiszyl /WSM/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Karol Poznański /APS/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Józef Pułturzycki /UW/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Zdzisław Sirojć /WSM/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Zbigniew Starowicz /UW/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Franciszek Szlosek /APS/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Władysław Szymański /SAN/ (Polska / Poland),
prof. dr hab. Peter Vojcik (Słowacja / Slovakia),
prof. dr hab. Minoru Yokoyama (Japonia / Japan).

„STUDIA SPOŁECZNE” – KWARTALNIK Z ZAKRESU NAUK SPOŁECZNYCH, ZAWIERAJĄ RECENZOWANE ARTYKUŁY ODZWIERCIEDLAJĄCE PROCESY SPOŁECZNE, GOSPODARCZE I POLITYCZNE, ZACHODZĄCE W POLSCE, W EUROPIE I NA ŚWIECIE / “SOCIAL STUDIES” – QUARTERLY SCIENTIFIC MAGAZINE PUBLISHING ARTICLES ON SOCIAL, ECONOMIC, AND POLITICAL PROCESSES IN POLAND, EUROPE AND THE WHOLE WORLD

Wszystkie nadsyłane artykuły naukowe są recenzowane. Procedura recenzowania artykułów, zaporą ghostwriting oraz zasady przygotowywania tekstów i instrukcje dla autorów znajdują się na stronie internetowej czasopisma / *All articles are peer reviewed. The procedure for reviewing articles, and the Guide for Authors can be found on the website of the journal* Wersja pierwotna (referencyjna) czasopisma to wersja drukowana / *The original (reference) version of the journal is printed.*

Drukowane w Polsce / *Printed in Poland* – Nakład / *Circulation*: 50

© Copyright by Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
(Warsaw Management University)

Żaden fragment tej publikacji nie może być reprodukowany, umieszczony w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie – elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji – bez zgody posiadacza praw autorskich. / *All rights reserved by Warsaw Management University. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.*

SPIS TREŚCI / CONTENTS

Jerzy Jaskiernia	Rola Senatu RP w procesie ustawodawczym – ujęcie konstytucyjne i dylematy praktyki ustrojowej / The role of the Senate of the Republic of Poland in the legislative process constitutional approach and dilemmas of political practice	3
Elżbieta Gozdowska	Nie(samodzielność) jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań oświatowych / The dependence of the local government units while performing the educational tasks	23
Witold Dobrołowicz	Umysł młodych kobiet i mężczyzn w świetle danych nowego testu / The mind of men and women in the light of new test data	45
Jan Czerniakiewicz	O etyce policji II i III RP / About the ethics of the police in the II and III Republic of Poland	63
Yevhenii Taran	State policy of providing information security for the leading world countries / Polityka państwa dostarczania bezpieczeństwa informacji dla wiodących krajów świata	73

SPIS TREŚCI (CD.) / *Contents (cont.)*

Kamil Spryszak

**Konstytucyjne przesłanki prawa
inicjatywy ustawodawczej oraz ich
interpretacja w praktyce ustrojowej RP**
/ Constitutional premises of the
right of legislative initiative and their
interpretation in the systemic practice
of the Republic of Poland

81

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia
Uniwersytet im. Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Studia Społeczne 28 (1) /2020
ISSN 2081-0008
e-ISSN: 2449-9714
str. 3–21

ROLA SENATU RP W PROCESIE USTAWODAWCZYM – UJĘCIE KONSTYTUCYJNE I DYLEMATY PRAKTYKI USTROJOWEJ */ THE ROLE OF THE SENATE OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE LEGISLATIVE PROCESS CONSTITUTIONAL APPROACH AND DILEMAS OF POLITICAL PRACTICE*

STRESZCZENIE

Nowa sytuacja w Polskim Parlamencie po wyborach z 2019 roku po raz pierwszy oznacza, że Prawo i Sprawiedliwość, mając większość w Sejmie, nie kontroluje Senatu. Ta sytuacja zwiększyła zainteresowanie dla roli, jaką Senat odgrywa w polskim systemie politycznym. Autor poddał analizie rolę Senatu w procesie ustawodawczym w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja nie przewidziała silnej pozycji Senatu w procesie tworzenia ustaw. Ponadto interpretacja dokonana przez Trybunał Konstytucyjny ograniczyła zakres poprawek, jakie może zgłosić Senat. W tej sytuacji posiadanie większości w Senacie nie daje silnego instrumentu oddziaływania na proces ustawodawczy. Jednakże Senat może wykorzystać 30 dni, jakie pozostają do jego dyspozycji, by opóźnić procedurę i zapewnić pogłębioną analizę ustawy uchwalonej przez Sejm. Może to wzmocnić rolę Senatu jako „izby refleksji”, co było głównym argumentem dla przywrócenia Senatu do polskiego systemu konstytucyjnego, a co nie było w pełni realizowane, gdy obie izby były kontrolowane przez tę samą partię lub tę samą koalicję.

SŁOWA KLUCZOWE: SENAT, DWUIZBOWOŚĆ, USTAWODAWSTWO.

ABSTRACT

The new situation in the Polish Parliament after the 2019 elections for the first time since 1989 means that Law and Justice Party which has a majority in the Sejm do not control the Senate. This situation rise an interest about the role which the Senate play in the Polish political system. The author analyses the role of the second chamber in legislative process in the light of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 and its interpretation by the Constitutional Tribunal. The Constitution did not

provide a strong position of the Senate in the process of creating a law. Additionally an interpretation by the Constitutional Tribunal limited a scope of amendments which the Senate may offer. In such a situation the opposition, having majority in the Senate, did not have a strong instrument of an influence on legislative process. However the Senate may use a 30 day period, which the Senate posses in the legislative process, to postpone the procedure and make a deeper analysis of the law voted by the Sejm. It may strengthen the role of the Senate as a “chamber of reflection”, which was a main argument to reestablished a Senate in the Polish constitutional system, but was not fully realized in the time when both chambers has been controlled by the same party or by that same coalition.

KEY WORDS: SENATE, BICAMERALISM, LEGISLATION.

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Ukształtowanie się nowej sytuacji politycznej w polskim parlamencie po wyborach z 2019 r., gdy – po raz pierwszy od 1989 r. – nie ma dominacji ugrupowania rządzącego w obu izbach parlamentarnych, wzbudziło zrozumiałe zainteresowanie opinii publicznej dla roli Senatu. Fakt, że opozycja uzyskała kontrolę nad tą izbą zrodził pytanie, jakie mogą być tego konsekwencje dla funkcjonowania systemu politycznego RP. Zyskało w ten sposób na znaczeniu pytanie o faktyczne znaczenie Senatu w procesie ustawodawczym.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej stał się przedmiotem licznych analiz, które ukierunkowane były na ukazanie jego genezy¹, przesłanek istnienia, konstrukcji prawnej², organizacji wewnętrznej³ i ewolucji ustrojowej⁴. Przedmiotem opracowań była izba *in gremium*, jak i poszczególne jej organy⁵.

Istnienie drugiej izby w parlamencie, zaangażowanej w proces ustawodawczy, powoduje, że musi być określona rola tej izby w procedurze ustawodawczej. Rola ta jest ściśle powiązana ze znaczeniem drugiej izby w danym systemie ustrojowym⁶. Może być ona silna, a wówczas musi dojść do porozumienia pomiędzy izbami w kwestii ostatecznego kształtu ustawy, gdy obie izby uchwaliły je w różnym brzmieniu (np. Stany Zjednoczone), bądź obowiązuje system „nawetkowy” oznaczający krążenie

1 Zob. J. Pietrzak, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Tradycja i współczesność XV-XXI w.*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002, s. 67; *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej*, oprac. M. Narożna, R. Stawicki, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013, s. 14.

2 Zob. J. Okrzesik, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, s. 22.

3 Zob. P.B. Zientarski, *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawno-ustrojowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 24.

4 Zob. K. Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, UMCS, Lublin 2015, s. 27.

5 Zob. G. Maroń, *Instytucja Marszałka Seniora Senatu w polskim porządku prawnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2014, nr 15, s. 119.

6 Zob. E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, w: *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Temida 2, Białystok 1996, s. 12.

uchwalonej ustawy między izbami, celem poszukiwania jej ostatecznego kształtu (np. we Francji V Republiki). Gdy pozycja drugiej izby jest słaba, może ona jedynie proponować zmiany w uchwalonych ustawach, a ostateczna decyzja należy do izby niższej (np. w Polsce pod rządami Konstytucji RP).

Klasyk prawa konstytucyjnego wskazywał, że „podział ciała prawodawczego na dwie izby zapobiega uniesieniom i błędom, z którym z taką łatwością ulega zgromadzenie obradujące”⁷.

Charakterystyczna ewolucja dokonała się w postrzeganiu zasadności istnienia drugiej izby w polskiej tradycji ustrojowej⁸.

Konstytucja 3 Maja 1791 r. stanowiła: „Izby senatorskiej, złożonej z biskupów, wojewodów, kasztelanów i ministrów pod prezydencją króla, mającego prawo raz dać votum swoje, drugi raz *paritatem* rozwiązywać osobiście lub nadesłaniem zdania swego do tejże izby, obowiązkiem jest: 1-o każde prawo, które po przejściu formalnym w izbie poselskiej do senatu natychmiast przesłane być powinno, przyjąć lub wstrzymać do dalszej narodu deliberacji i opisana w prawie większością głosów. Przyjęcie moc i świętość prawa nadawać będzie. Wstrzymanie zaś zawiesi tylko prawo do przyszłego ordynaryjnego sejmku, na którym gdy powtórna nastąpi zgoda, prawo zawieszone od senatu przyjętym być musi; 2-o każdą uchwałę sejmową w materjach wyżej wyliczonych, która izba poselska senatowi przysłać natychmiast powinna, wraz z tąż izbą poselską większością głosów decydować, a złączona izb obydwóch większością, podług prawa opisana, będzie wyrokiem i wolą stanów”.

W art. 35 Konstytucji marcowej z 1921 r. czytamy: „Každy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. Jeśli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni. Jeśli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanymi zmianami. Jeśli Sejm zmiany przez Senat proponowane, uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością 11/20 głosujących – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu ustalonym proponowaną ponowną uchwałą Sejmu”⁹.

7 A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1921, s. 98.

8 Zob. J.M. Majchrowski, *Senat w polskim systemie ustrojowym 1922–1997*, w: *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. 3, *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 65.

9 Por. M. Drozdowski, *Uprawnienia Senatu w procedurze ustawodawczej w II Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, red. M. Lipińska, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002, s. 51; *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*. Materiały konferencyjne. Referaty, dyskusja. Red. Małgorzata Lipińska. Wstęp Teresa Liszcz. Warszawa 2002 Kancelaria Senatu.

W Konstytucji kwietniowej z 1935 r. art. 53 brzmiał: „1. Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. 2. Uchwałę Senatu, odrzucająca projekt lub wprowadzającą w nim zmiany, uważa się za przyjętą, jeśli Sejm nie odrzuci jej większością 3/5 głosów”.

Art. 121 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ stanowi:

1. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.
2. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.
3. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W opracowaniu tym podjęta zostanie próba rekonstrukcji roli Senatu w procesie ustawodawczym zarówno w oparciu o brzmienie normy konstytucyjnej, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jej dotyczącej¹¹. Uwzględnione zostaną też stanowiska wyrażane w doktrynie prawa konstytucyjnego.

2. GENEZA PRZYWRÓCENIA SENATU DO POLSKIEGO SYSTEMU USTROJOWEGO

Wśród formułowanych uzasadnień dwuizbowości parlamentów najbardziej reprezentatywne są te, w których akcentuje się, iż złożona struktura parlamentu w dzisiejszych czasach jest rezultatem dążenia do takiego ukształtowania aparatu państwowego, aby zasady budowy (formy organizacyjne) stwarzały przesłanki dla jego prawidłowego funkcjonowania. Rozbicie parlamentu na dwie izby ma być więc instrumentem powodującym właściwą jego pracę oraz wprowadzającym element samokontroli w działalności organu. Rozpatrywanie każdego zagadnienia przez obie izby pozwala bowiem ocenić przez każdą z nich słuszność rozstrzygnięć drugiej izby. W wyniku tego decyzje dwuizbowego parlamentu mają być efektem doskonalszego, bardziej wnikliwego działania niż w przypadku ciała jednoizbowego¹².

Szczegółne uzasadnienie uzyskuje druga izba w warunkach państwa federalnego. Reprezentuje ona bowiem wówczas człony państwa federalnego (np. stany w Stanach Zjednoczonych Ameryki, kantony w Radzie Kantonów w Szwajcarii, landy w Bundesracie w Niemczech, republiki autonomiczne w Radzie Federacji w Rosji)

10 Dz. U. Nr 78, poz. 483.

11 Por. M. Chrzanowski, *Kompetencje ustawodawcze Senatu - zakres poprawek w praktyce ustrojowej i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5, s. 61.

12 Zob. A. Preisner, *Udział Senatu w procesie stanowienia ustawy*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 227.

i tworzy przeciwwagę dla izby pierwszej, wyłonionej w oparciu o kryterium ludnościowe.

Istotne są okoliczności, w jakich w trakcie przełomu ustrojowego doszło do restytucji Senatu¹³. Przywrócenie Senatu w ustroju polskim w 1989 r.¹⁴ i ukształtowanie jego pozycji ustrojowej nie odzwierciedlało – jak wskazywał Wojciech Sokolewicz – głęboko motywowanych dążeń ustrojowych, a miało raczej charakter pragmatyczny i związane było z określonymi rachubami i kalkulacjami wyborczymi stron – sygnatariuszy porozumień Okrągłego Stołu¹⁵. W Polsce, nie będącej państwem federalnym, utworzenie drugiej izby nie było konieczne. Powstaje więc pytanie, z jakiej motywacji zdecydowano się na przywrócenie drugiej izby¹⁶. Problem zasadności utworzenia drugiej izby stawiany był na różnych etapach ewolucji systemu ustrojowego RP¹⁷. Przeważały jednak względy historyczne, a zwłaszcza teza, że ilekroć Polska była wolnym państwem, tylekroć miała dwuizbowy parlament. Brano też pod uwagę wkład, jaki może wnieść Senat, postrzegany jako „izba refleksji”, do procesu ustawodawczego¹⁸. Ta przesłanka była podnoszona jako najważniejsza merytoryczna przyczyna restytucji Senatu w 1989 r. Leży ona w chwili obecnej u podstaw funkcjonowania i istnienia drugiej izby w zdecydowanej większości z ponad 30 państw unitarnych, w których występuje parlament dwuizbowy. Kore-sponduje ona przy tym z ukształtowanym w początkowym okresie państwa liberalno-demokratycznego modelem izby refleksji. Do jej zadań należy udział w procesie ustawodawczym poprzez zatwierdzanie ustaw uchwalonych przez pierwszą izbę, a w większości krajów ma ona również prawo inicjatywy ustawodawczej oraz może proponować wnoszenie poprawek do ustaw uchwalonych przez pierwszą izbę i odrzucać te ustawy¹⁹. Ponadto Senat przyczyniał się do umocnienia systemu opartego na zasadzie podziału władzy²⁰. Funkcje Senatu nawiązywały do aksjologii bikameralizmu, reprezentowanej przez Radę Europy²¹.

13 Zob. P. Krzyżanowski, *Restytucja Senatu - analiza prawno-historyczna*, w: *Praworządność w dobie XXI wieku*, red. J. Zimny, KUL, Stalowa Wola 2016, s. 187.

14 Zob. W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-1991. Geneza instytucji*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 16.

15 Zob. W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 6, s. 4–5.

16 Zob. M.K. Maciejczuk, *Kształt ustrojowy Senatu w kontekście zasadności jego istnienia*, w: *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, red. S. Bożyk, A. Olechno, Temida 2, Białystok 2018, s. 159.

17 Zob. A. Ciżyńska, *Czy Senat jest potrzebny polskiemu parlamentaryzmowi?*, w: *Dwadzieścia 20 lat funkcjonowania Konstytucji RP*, red. A. Ciżyńska, Wydawnictwo Kasper, Kraków 2017, s. 198.

18 Zob. J. Jaskiernia, *Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 1991, nr 1, s. 72.

19 Zob. B. Banaszak, *Przesłanki istnienia Senatu w Polsce*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 18.

20 Zob. R.M. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza formalna*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 102.

21 Zob. J. Jaskiernia, *Senat RP a bikameralizm w systemie aksjologicznym Rady Europy*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej...*, op.cit., s. 199.

Problem dwuizbowości miał się jednak okazać kwestią sporną w pracach nad ukształtowaniem ustroju III RP²². Wskazywano, że przyjęty model kompetencji Senatu oznacza ich „skrajne ograniczenie”²³. Sugerowano, że model Senatu jest „nieprzemyślany”²⁴. Zwracano też uwagę na mankamenty regulacji konstytucyjnej Senatu²⁵ i postulowano zwiększenie podmiotowości Senatu²⁶.

W postanowieniach art. 2 ust. 2 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., po nowelizacji w kwietniu 1989 r.²⁷, Senat potraktowany został jako jeden z organów przedstawicielskich, poprzez który suwerenny naród wykonuje swoją władzę. Pozycja ustrojowa Senatu, mimo pewnych podobieństw w ukształtowaniu niektórych elementów konstytucyjnych, różniła się jednak zdecydowanie od pozycji Sejmu uznanego za najwyższy organ władzy państwowej. Konsekwencją tego było zarówno określenie sfer jego aktywności, znacznie ograniczonej w porównaniu z zakresem odpowiedzialności izby poselskiej, jak i drugorzędna rola, jaką Senat miał odgrywać w dziedzinie stanowienia prawa, gdzie znaczenie konstytutywne miały zawsze uchwały Sejmu. W art. 20 ust. 4 przewidziano dla Senatu prawo inicjatywy ustawodawczej, natomiast art. 27 ust. 1 stanowił, że ustawy uchwalane przez Sejm mają być przekazane do rozpatrzenia, a Senat w ciągu miesiąca od dnia otrzymania ustawy zgłosić propozycje dokonania w niej zmian lub jej odrzucenia. Konkretnie propozycje Senatu nie były jednak dla Sejmu bezpośrednio wiążące, gdyż mógł on ich nie przyjąć, jeśli przeciwko nim wypowiedziało się 2/3 posłów w obecności co najmniej połowy ich ustawowej liczby. Senat mógł więc wywierać wpływ na treść ustawodawstwa, lecz wpływ ten mógł być skuteczny tylko w przypadku, gdy Sejm podzielił stanowisko Senatu lub gdy nie można było znaleźć większości głosów, potrzebnej do odrzucenia propozycji Senatu²⁸.

3. KONSTYTUCYJNA ROLA SENATU W PROCESIE USTAWODAWCZYM

Generalizacja kompetencji Senatu otwiera podstawę do określenia jego funkcji²⁹. Jedną z zasadniczych funkcji Senatu jest partycypacja w postępowaniu

22 Zob. Z. Jarosz, *Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 10.

23 Zob. L. Jamróz, *Status ustrojowy Senatu RP - nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej...*, op.cit., s. 109.

24 Zob. K. Skotnicki, *Senat III RP - nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, w: *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 203.

25 Zob. L. Jamróz, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej - refleksje nad zasadniczymi mankamentami regulacji konstytucyjnej*, w: *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 556.

26 Zob. A. Bisztyga, *O upodmiotowieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej...*, s. 5.

27 Dz. U. Nr 19, poz. 101.

28 Zob. M. Kudej, *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 2, s. 25.

29 Zob. T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 23.

ustawodawczym³⁰. Obok tej funkcji ustawodawczej, Senat pełni też funkcję ustrojodawczą i kreacyjną³¹. W ograniczonym zakresie, w porównaniu z Sejmem, pełni też funkcję kontrolną³². Można też wyróżnić funkcję Senatu współpracy z Polonią i Polakami za granicą³³. Funkcje te nabrały nowych treści wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej³⁴, co prowadzi niektórych do wyodrębnienia funkcji europejskiej Senatu³⁵.

Senat w postępowaniu ustawodawczym odnosi się do ustaw uchwalonych przez Sejm, które przekazał mu Marszałek Sejmu. Na podjęcie decyzji ma 30 dni od przekazania mu ustawy. Jeśli w tym czasie nie zajmie stanowiska, uznaje się, że przyjął ustawę w brzemieniu uchwalonym przez Sejm (art. 121 ust. 2 zd. 2). Senat może jednak podjąć uchwałę (art. 121 ust. 2 zd. 2 w związku z art. 124) o odrzuceniu ustawy w całości albo uchwalić do niej poprawki (art. 121 ust. 2)³⁶.

Czas pracy nad projektem ustawy w Sejmie nie jest reglamentowany, natomiast Konstytucja wyznacza termin 30 dni dla Senatu, liczony od dnia przekazania przez Marszałka Sejmu ustawy.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „Przedmiotem prac senackich może być wyłącznie **ustawa uchwalona przez Sejm**. Zakres, materia i koncepcja tych prac jest więc wyznaczona wyłącznie **zakresem, materia i koncepcją** tej ustawy. Pominięte w ustawie sejmowej zagadnienia objęte postępowaniem legislacyjnym – zawarte w projekcie ustawy, albo w uchwale komisji sejmowej bądź we wnioskach mniejszości lub poprawkach wnoszonych w czasie rozpatrywania projektu przez Sejm

30 Zob. A. Bisztyga, *Funkcje Senatu czy partycypacja Senatu w funkcjach parlamentu na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Minikomentarz dla maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. Marek Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 459.

31 Zob. S.L. Stadniczeńko, *Funkcja kreacyjna obydwu izb Parlamentu RP jako przedstawiciela narodu*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. 14, z. 3, s. 131; W. Sokolewicz, *Funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu*, w: *Parlament: model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 148.

32 Zob. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9.

33 Zob. E. Czerniawska, R. Łanczkowski, K. Orzechowska (opr.), *25 lat pracy odrodzonego Senatu na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Zarys problematyki*, Kancelaria Senatu, Wyd. 2, Warszawa 2015, s. 12. Por. D. Górecki, *Finansowy aspekt opieki Senatu RP nad Polonią i Polakami za granicą*, w: *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, red. D. Szpoper, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 27, s. 108.

34 Zob. R. Mojak, A. Trubalski, *Rola ustrojowa i zadania Senatu w procesie integracji RP z Unią Europejską*, w: *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31, s. 921. Por. J. Szymanek, *Współdziałanie Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich w UE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8, s. 32.

35 Zob. J. Szymanek, *„Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Zakamycze, Kraków 2005, s. 349.

36 Por. J. Ciapała, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej...*, op.cit., s. 95.

– mogą być podjęte tylko w drodze **inicjatywy ustawodawczej**. Nie mogą jej zastąpić poprawki Senatu do ustawy sejmowej, choćby nawiązywały do propozycji czy rozwiązań rozważanych w trakcie sejmowych prac nad projektem ustawy. Postępowanie przed Senatem nie może być traktowane jako **kontynuacja postępowania przed komisją sejmową**. Dla określenia zakresu przedmiotu postępowania w sprawie ustawy sejmowej przed Senatem nie ma więc znaczenia **zakres przedmiotu postępowania** nad projektem ustawy przed komisją sejmową³⁷.

Art. 121 Konstytucji rozstrzyga tryb postępowania w związku z odniesieniem się przez Senat do uchwalonej przez Sejm ustawy. Konstrukcja tej normy oparta jest na **dwu domniemaniach**.

Pierwsze domniemanie polega na uznaniu ustawy za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm w przypadku, gdy Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania mu ustawy nie podejmie stosownej uchwały (art. 121 ust. 2). Mamy tu bowiem wówczas do czynienia z brakiem reakcji Senatu, określanym „milczeniem ustawodawcy”³⁸.

Drugie domniemanie, przewidziane w art. 121 ust. 3, wiąże się z głosowaniem jedynie za odrzuceniem uchwały Senatu odrzucającej ustawę w całości lub proponującej wprowadzenie poprawki i uznaniu tej uchwały za przyjętą, jeśli w tym głosowaniu Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Taka procedura eliminuje możliwość powstania bezruchu w postaci tzw. „pata legislacyjnego”, a więc sytuacji, gdy wskutek braku porozumienia pomiędzy izbami, poprawek Senatu nie można było ani przyjąć, ani odrzucić. Do takich sytuacji dochodziło na gruncie znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji, a doświadczenia wyniesione z tego okresu stały się przesłanką do przyjęcia rozwiązania, gdzie głosuje się za odrzuceniem propozycji Senatu, co eliminuje w praktyce możliwość wystąpienia pata legislacyjnego.

4. OGRANICZENIE PRAWA WNOŠZENIA POPRAWEK PRZEZ SENAT

Prawo do wnoszenia poprawek do ustawy przez Senat podlega **ograniczeniom**. Senat nie może wnosić poprawek do innych ustaw, niż ustawa przekazana mu przez Marszałka Sejmu. Senat nie może uchwalać poprawek do uchwały nowelizowanej, a jedynie do nowelizującej. Przedmiotem poprawek mogą być przy tym jedynie te zmiany, które znalazły się w ustawie nowelizującej.

Rozumienie treści kompetencji Senatu w postępowaniu ustawodawczym uzależnione jest w wysokim stopniu od ich „odczytania” przez Trybunał. W związku z pojawiającymi się głosami krytycznymi Trybunał stwierdził, że „nie są uprawnione zarzuty wskazujące na niepożądaną i pozbawioną podstaw ingerencję Trybunału Konstytucyjnego w **autonomię obu izb parlamentu**. Opierają się one na założeniu, że skoro Konstytucja nie formułuje **definicji poprawki**, to tym samym

37 Postanowienie z 20 V 2009, K 25/98, OTK-A ZU Nr 5, poz. 77 – podkr. moje J.J.

38 Zob. J. Repel, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia, Wrocław 1998, s. 202.

brak jest normy konstytucyjnej, która mogłaby stanowić adekwatny wzorzec dla oceny zarzutu przekroczenia przez Senat granic poprawki³⁹. TK uznał bowiem, że w intencji ustawodawcy konstytucyjnego normami dającymi podstawę dla takiego rodzaju ograniczenia są właśnie w szczególności art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji³⁹.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „Nie zgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje przy uchybieniu w stosunku do **określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego** polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w **niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym** lub w **niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego**. Praktyka taka musi budzić zasadnicze zastrzeżenia zwłaszcza wtedy, gdy zastosowanie konstytucyjnie niewłaściwego do wprowadzenia danej regulacji trybu wiąże się z **zastrzeżonym dla innych sytuacji legislacyjnych** uproszczeniem lub przyspieszeniem rozpatrzenia danej materii przez uczestników postępowania legislacyjnego⁴⁰.

Trybunał podkreślił, że „W przeciwieństwie do wniesionego w trybie inicjatywy ustawodawczej projektu ustawy, poprawki Senatu mają **wyraźnie ograniczony zakres**. Mogą mieć charakter **formalno-legislacyjny** jak i **merytoryczny**; dotyczyć jednak muszą **wprost materii**, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi. Przy czym jedynym wyznacznikiem zachowania przez Senat formy poprawki nie może być sam **tytuł ustawy**, czy też **ogólnie określony cel**⁴¹.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „Ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do konkretnej ustawy”. Problemu z ustaleniem zakresu poprawek nie ma, „gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie, bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowania tej samej materii. W takim wypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest **praktycznie nieograniczony**. Dotyczyć mogą wszystkich przepisów ustawy, również mogą zawierać **zupełnie odmienne uregulowania** od przyjętych przez Sejm. Problem powstaje natomiast wówczas, gdy ustawa dokonuje jedynie **nowelizacji obowiązującej ustawy**, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki. W takim przypadku niezbędne jest, by Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek **tylko do ustawy nowelizującej**, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia przez Sejm. Dotyczyć może bowiem spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm. Wyjątkiem od tej zasady będzie

39 Wyrok z 19 VI 2002 r., K 11/02, OTK-A ZU 2002, nr 4, poz. 43 – podkr. moje J.J.

40 Orzeczenie z 9 I 1996 r., K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 1 – podkr. moje J.J.

41 Orzeczenie K 5/93, OTK 1993 – podkr. moje J.J. Por. K. Szeweluk, *Zakres przedmiotowy poprawki senackiej do ustawy (zarys problemu, potrzeba zmian konstytucyjnych)*, w: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Temida 2, Białystok 2013, s. 151.

sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej **logicznie i merytorycznie** wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizującej³⁴².

Trybunał Konstytucyjny, rozwijając tezę, że w przypadku nowej ustawy zakres merytoryczny poprawek jest praktycznie nieograniczony zaznaczył, że stwierdzenie to nie uchyla „owego generalnego ograniczenia wszelkich poprawek Senatu materią (przedmiotem) zawartą w ustawie uchwalonej przez Sejm. W trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, która jest ustawą >nową< w powyższym znaczeniu, Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to **obejście przepisów** o inicjatywie ustawodawczej Senatu”, a także o „trybie czytań projektu ustawy w Sejmie”. Zastrzeżenie zawarte w orzeczeniu K 5/93, że poprawka nie może dotyczyć spraw, które „w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm” i nie może prowadzić do „omijania wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego” dotyczy bowiem nie tylko poprawek do ustawy nowelizującej, na co wskazywał TK w orzeczeniu K 5/93, ale poprawek do każdej ustawy. Trybunał zauważył jednak, że „nie można mówić o tym, że poprawki dotyczą spraw, które nie były rozpatrywane przez Senat wówczas, gdy Senat proponuje **alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne)** w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii”³⁴³.

Trybunał Konstytucyjny za niedopuszczalny uznał pogląd, zgodnie z którym „uchwalona w Sejmie ustawa nowelizująca stanowi w dalszej procedurze legislacyjnej **całość** z ustawą nowelizowaną, zaś granicę dla dopuszczalnych poprawek Senatu wyznacza treść obydwu aktów normatywnych”. TK podkreślił, że „Nieprzekraczalne granice dla ingerencji Senatu realizowanej w formie poprawek wyznacza tylko i wyłącznie treść uchwalonej w Sejmie ustawy nowelizującej. Przyjęcie poglądu przeciwnego oznaczałoby w skrajnym przypadku, że dokonanie jakiegokolwiek zamiany w treści ustawy nowelizowanej **>otwiera< całą zawartość merytoryczną tego aktu** dla korekcyjnej działalności Senatu wyrażonej w formie poprawek”³⁴⁴.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że Senatowi jako uczestnikowi postępowania ustawodawczego przysługują trzy możliwości działania: **prawo inicjatywy ustawodawczej**, **prawo wnoszenia poprawek** do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm oraz **prawo odrzucenia uchwalonej przez Sejm ustawy**. Każde z nich ma „swoją **własny, odrębny cel**, a skorzystanie z niego rodzi określone skutki prawne. Realizowane są też one w różnych stadiach procesu ustawodawczego **wg ściśle określonej kolejności**”³⁴⁵.

42 Orzeczenie z 23 XI 1993 r., K 5/93, OTK 1993, cz. II, poz. 39 – podkr. moje J.J.

43 Wyrok z 22 IX 1997, K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3-4, s. poz. 35 – podkr. moje J.J. Por. W. Maciejko, *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, w: *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2006, s. 288.

44 Wyrok K 11/02 – podkr. moje J.J.

45 Orzeczenie K 5/93 – podkr. moje J.J.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „prawo wnoszenia przez Senat poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, jak również jej odrzucenie, wykonywane jest w jednej z końcowych faz procesu ustawodawczego, przedzielonej od realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej stadium rozpatrzenia projektu w tzw. czytaniach i jego przyjęciem (uchwaleniem) przez Sejm. Jakikolwiek ominięcie któregoś z tych stadiów stanowiłoby naruszenie Konstytucji”. TK podkreślił, że jakkolwiek argumentacja *a maiori ad minus* wychodząca z przesłanki, że skoro Senatowi wolno więcej (prawo do wniesienia projektu ustawy), to tym bardziej wolno mu mniej (formułowanie w poprawkach nowych propozycji) jest, przy uwzględnieniu konstytucyjnych założeń, chybiona, gdyż są to dwie różne kompetencje, a „Senat powinien je realizować w **odpowiednich formach i właściwych dla nich fazach** procesu ustawodawczego”⁴⁶.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że nie można wykluczyć możliwości pewnego wyjścia przez Senat poza zakres ustawy, zwłaszcza, gdy chodzi „o jej **udoskonalenie** czy **modyfikacje** w granicach zasadniczo wyznaczonych **celem i przedmiotem ustawy**”. TK zaznaczył jednak, że jeśli owo wyjście „przybierze **wymiar znaczący**, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które **nie łączą się bezpośrednio** z celem i przedmiotem ustawy, to uznać trzeba, że poprawki te wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakter **samoistnych przedłożeń legislacyjnych**. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale może to robić tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie może tego robić w formie poprawki”⁴⁷.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „Jeżeli Sejm nadaje ustawie nowelizującej **wąskie ramy legislacyjne**, to wyraża przez to decyzję by nie wprowadzić w tym postępowaniu legislacyjnym zmian wykraczających poza te ramy. Senat może oczywiście nie zgadzać się z taką koncepcją zakresu ustawy, ale może to znaleźć wyraz w zaproponowaniu **odrzucenia ustawy** i wykonaniu własnej, szerokiej treściowo **inicjatywy ustawodawczej**. Konstytucja nie daje natomiast możliwości, by zmiana koncepcji regulacyjnej nastąpiła w formie poprawek”. TK nie podziela też stanowiska, że „w trybie poprawek senackich można zmienić nie tylko ustawę nowelizującą, ale i nowelizowaną w zakresie **wykraczającym znacząco** poza zakres przedmiotu regulacji ustawy nowelizującej”⁴⁸.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „Sejm ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek oceny, czy podejmowane przez niego działania w obrębie procesu ustawodawczego są zgodne z Konstytucją”. Gdyby więc Sejm „głosował nad poprawką Senatu, która wykracza poza kompetencje tej izby, dopuściłby się naruszenia Konstytucji polegającego w szczególności na pominięciu wcześniejszych faz postępowania ustawodawczego”. TK zwrócił przy tym uwagę, że ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego „nie zwolniło organów prawotwórczych, a przede wszystkim Sejmu, od obowiązku kontroli zgodności z Konstytucją tworzonego przez nie prawa”⁴⁹.

46 Orzeczenie K 5/93 – podkr. moje J.J.

47 Postanowienie K 25/98 – podkr. moje J.J.

48 Postanowienie K 25/98 – podkr. moje J.J..

49 Orzeczenie K 5/93 – podkr. moje J.J.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że **niepoddanie poprawek Senatu pod głosowanie** rozpatrywać należy w „kategorii uprawnienia Sejmu, uzasadnionego **dogłębną oceną treści** poprawek Senatu”. Skorzystanie zatem przez Sejm „z takiego uprawnienia powinno być **wystarczająco uzasadnione**, tj. uwarunkowane charakterem treści poprawek Senatu do ustawy”. TK zaznaczył, że by uznać je za „wykraczające poza poprawki”, a zatem „niedopuszczalne konstytucyjnie”, muszą one „uchylać temu przepisowi **w sposób niewątpliwy**. Wymaga to po stronie Sejmu **oceny wniosków Senatu a casu ad casum**”⁵⁰.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego trudno jest jednoznacznie ustalić, kiedy poprawki zawierające propozycje nowych rozwiązań stają się już projektem nowej ustawy, a kiedy to mogą być traktowane jeszcze jako poprawki. Pozostawienie tego swobodnego uznania TK nie jest – jak wskazywał Bogusław Banaszak – najlepszym rozwiązaniem. Skoro nie można zakazywać Senatowi wprowadzania w poprawkach rozwiązań nowych, niewystępujących w tekście przekazanych mu przez Senat, to poprawek takich nie należy traktować jako faktycznej inicjatywy ustawodawczej i odmawiać wobec tego ich rozpatrzenia w trybie właściwym dla rozpatrywania poprawek Senatu. Nie chodzi tu o próbę ominięcia stadiów postępowania ustawodawczego dokonujących się w Sejmie, gdyż Senat zajmuje się sprawą, która podjął Sejm i to Sejm stymuluje aktywność Senatu. Ponieważ Sejm uznał daną sprawę za na tyle istotną społecznie, że dostrzegł konieczność jej ustawowego uregulowania, Senatowi nie pozostaje nic innego, jak tylko zapoznać się ze stanowiskiem Sejmu i samodzielnie się do niego ustosunkować, przyjmując ustawę uchwaloną przez Sejm, odrzucając ją lub proponując do niej poprawki. Gdyby ustrojodawca chciał inaczej określić rolę Senatu, a zwłaszcza ograniczyć zakres rozpatrywania przez niego ustawy uchwalonej przez Sejm wyłącznie do zmian częściowych, ulepszania rozwiązań proponowanych przez Sejm, bez zmieniania jednak ich istoty, to wówczas nie przyznałby Senatowi prawa do odrzucania ustawy⁵¹.

5. UWARUNKOWANIA ROLI SENATU W POSTĘPOWANIU USTAWODAWCZYM

Trybunał Konstytucyjny nawiązał do generalnego ograniczenia roli Senatu w procesie ustawodawczym i zauważył, że „w tych szczególnych przypadkach, w których zamierzeniem ustrojodawcy istotnie było **wzmocnienie** (w stosunku do modelu wyznaczonego przez tzw. zwykły tryb ustawodawczy) pozycji tego organu, znalazło to jednoznaczny wyraz w treści stosowanych przepisów konstytucyjnych. Przejawem takiego podejścia jest unormowanie art. 90 ust. 2 oraz art. 235 ust. 2 Konstytucji”. TK zauważył, że w zestawieniu z tymi przepisami art. 121 ust. 2 Konstytucji „w żadnym stopniu nie daje podstawy do takiego wzmocnienia”. TK podkreślił, że „Legitymacji Senatu dla szerszej – niż wynikająca z treści art. 121 ust. 2 Konstytucji - kompetencji do uchwalania poprawek nie można również opierać na **argumentach teleologicznych**, nawiązujących do potrzeby udoskonalenia prawa i czuwania

50 Orzeczenie K 5/93 – podkr. moje J.J.

51 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2 wyd., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 700.

nad jego jakością. Realizacja funkcji „strażnika praw” nie daje upoważnienia do wykroczenia przez Senat poza konstytucyjnie wyznaczone ramy postępowania ustawodawczego. Dbałość o prawidłowy kształt uchwalonych ustaw przejawiać się musi z zachowaniem **konstytucyjnych granic dopuszczalnej ingerencji** tej izby w treść uchwalanej ustawy, zaś argumenty funkcjonalne nie mogą uzasadniać ewentualnego ich przekroczenia”⁵².

Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że w żadnym przepisie „ustrojodawca nie zawarł przepisu precyzującego czy ograniczającego zakres dopuszczalnych poprawek Senatu, zatem – *lege non distigente* – interpretator nie może **arbitralnie** posunąć się w ograniczeniach dalej w stosunku do tych ograniczeń, które z przepisów normujących proces ustawodawczy wywiódł Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 5/93. Nie można bowiem **zawężająco interpretować** przepisów o uprawnieniach, jakie przysługują w procesie ustawodawczym organowi, który na mocy Konstytucji stanowi – wprawdzie **nierównorzędnie** z Sejmem, ale **integralnie** – ogniwo władzy ustawodawczej”⁵³.

Sejm, głosząc **nad odrzuceniem** uchwały Senatu albo poprawek uchwalonych przez Senat, odnosi się do nich oddzielnie. Możliwe jest tu jednak łączne głosowanie, gdy przemawia za tym logika procesu decyzyjnego, a zwłaszcza to, że zastosowanie głosowania oddzielnego mogłoby w odniesieniu do niektórych poprawek, przy założeniu różnego ich potraktowania, doprowadzić do niespójności ostatecznego tekstu ustawy.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że udział Senatu w postępowaniu ustawodawczym jest **nieobligatoryjny**, jeśli jednak Senat w określonym terminie nie podejmie uchwały w przedmiocie uchwały uchwalonej przez Sejm, uważa się ją za przyjętą. Natomiast do przyjęcia poprawek proponowanych przez Senat potrzebne jest zawsze rozpatrzenie ich przez Sejm, którego finałem jest głosowanie posłów nad poszczególnymi poprawkami. Za takim wnioskiem przemawia przepis art. 121 ust. 3 Konstytucji wskazujący, że przyjęcie poprawki Senatu „wiąże się z niepodjęciem uchwały przez Sejm, lecz z **nieodrzućciem przez Sejm** poprawki senackiej bezwzględną większością głosów”. O tym, „czy Sejm odrzucił poprawkę bezwzględną większością głosów, czy też nie odrzucił wobec braku takiej większości, można mówić **dopiero po poddaniu poprawki senackiej pod głosowanie**, będące finałem jej rozpatrzenia przez Sejm”⁵⁴.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, iż „Mimo że na Sejmie spoczywa **konstytucyjny obowiązek rozpatrzenia prawidłowo uchwalonych poprawek Senatu**, nie można przyjąć, że w razie uchylecia się Sejmu od tego obowiązku poprawki te zostały **automatycznie przyjęte** z mocy normy konstytucyjnej. Oznacza on natomiast, że został pominięty **obligatoryjny etap** postępowania ustawodawczego”. W takiej

52 Wyrok K 11/02 - podkr. moje J.J.

53 Wyrok K 25/97 – podkr. moje J.J.

54 Wyrok K 25/97 – podkr. moje J.J.

sytuacji przedstawiona przez Marszałka Sejmu Prezydentowi do podpisu ustawa „nie jest ustawą przyjętą **przez obie izby parlamentu**”⁵⁵.

Faza postępowania nad propozycjami zgłoszonymi przez Senat nie jest – po stronie Sejmu – postępowaniem kreatywnym, gdyż posłowie nie mogą już dokonywać skorygowania ustawy ponad aprobatę tych propozycji, które wypracowała druga izba. Nawet więc wówczas, gdy potrzeba takie twórczego skorygowania jest ewidentna, posłowie nie mogą z niej skorzystać. Wynika to z przyjęcia określonego systemu wpływania na kształt prawa przez drugą izbę. Postępowanie dotyczące propozycji Senatowi nie ma charakteru wyłącznie techniczno-legislacyjnego korygowania tekstu ustawy, choć zmiany o takim właśnie charakterze stanowią znaczącą część propozycji Senatowi. W istocie może ono oznaczać powrót do dyskusji nad kluczowymi rozwiązaniami zawartymi w ustawie. W istniejącej procedurze nie ma jednak możliwości wznowienia debaty w postaci swoistego „czwartego czytania”, nawet jeśli głosowanie nad poprawkami Senatowi może zasadnie tak być określone⁵⁶.

Jeśli Sejm nie odrzuci uchwały Senatowi o odrzuceniu ustawy, postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu, a ustawa nie jest przedkładana Prezydentowi do podpisu, nie jest ogłaszana i nie wchodzi w życie.

Poprawki Senatowi, które nie zostaną odrzucone, wprowadzane są do tekstu ustawy i zmieniają jej treść. Ustawa, w zmienionym kształcie, jest przedkładana Prezydentowi do podpisu.

Sejm nie może uchylić się od zajęcia stanowiska wobec uchwały Senatowi o odrzuceniu ustawy i do uchwalonych przez Senat poprawek, choć Konstytucja nie precyzuje, w jakim to powinno nastąpić terminie.

Sejm nie może dokonać zmian w uchwalonej ustawie po ustosunkowaniu się do propozycji Senatowi. Ewentualne nowelizacje możliwe są dopiero po opublikowaniu ustawy w Dzienniku Ustaw.

Zmiana treści ustawy przed jej wejściem w życie możliwa jest jedynie w sytuacji przewidzianej w art. 122 ust. 4, gdy Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one związane nierozzerwalnie z całą ustawą.

Pewną odmienność proceduralną niesie postępowanie z ustawą budżetową. Senat nie może bowiem, jak stanowi art. 223, podjąć uchwały o jej odrzuceniu. Ponadto termin zgłaszania przez Senat poprawek do takiej ustawy uległ skróceniu do 20 dni (wobec 30 dni w odniesieniu do pozostałych ustaw).

55 Wyrok K 25/97 – podkr moje J.J.

56 Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 204–206.

6. ROZWÓJ FUNKCJI SENATU

W 2005 roku, w wyniku wypowiedzi ówczesnego prezesa Trybunału Konstytucyjnego, prof. Marka Safjana, podjęto dyskusję mającą na celu rozważenie, czy Senat mógłby zostać odpowiedzialny za inicjatywę składania projektów ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału konstytucyjnego. W wyniku publicznej dyskusji w 2005 r. dokonano nowelizacji Regulaminu Senatu, na mocy której zobowiązano komisję ustawodawczą do monitorowania orzeczeń Trybunału oraz podejmowania działań ustawodawczych niezbędnych do ich wykonania. Kluczowe znaczenie dla usankcjonowania nowej roli Senatu miała nowelizacja Regulaminu Senatu z dnia 9 listopada 2007 r.⁵⁷ Wynikiem tych prac było dodanie do Regulaminu Senatu Rozdziału IX a, zgodnie z którym – jak stanowi art. 85a - marszałek Senatu kieruje orzeczenia Trybunału konstytucyjnego o: 1) niezgodności ustawy lub jej części, 2) zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie, 3) sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej do komisji ustawodawczej, która w razie potrzeby powinna podjąć czynności ustawodawcze. Z założenia projekt komisji, w myśl postanowień art. 88c, powinien zawierać zmiany zmierzające wyłącznie do wykonania orzeczenia Trybunału konstytucyjnego. Realizacja tej nowej kompetencji stworzyła istotne pole aktywności Senatu⁵⁸.

Formułowane są jednak w odniesieniu do Senatu propozycje *de lege ferenda*. Idą one w kierunku poszukiwania sposobów wzmocnienia jego pozycji⁵⁹. Po pierwsze, zmiany wymaga zagadnienie legitymizacji i formuły artykulacji interesów. Zasady kreacji Senatu wymagać powinny odstąpienia od „przywiązanej” do kadencji Sejmu kadencji Senatu na rzecz kadencyjności senatorów, wybieranych na 8-letnią kadencję, z wymogiem zmiany 1/2 składu co 4 lata. wybory 1/2 składu Senatu – w dotychczasowych okręgach jednomandatowych, jednak z przyjęciem większości bezwzględnej – odbywałyby się jednocześnie z wyborami samorządowymi, co miałyby swoje konsekwencje polityczne w aspekcie percepcji społecznej, w tym dla postrzegania izby jako „prosamorządowej”. Alternatywny postulat, którego realizacja nie wymagałaby zmiany konstytucji, sprowadza się do przyjęcia wyłącznej kompetencji radnych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich) do skutecznego zgłaszania kandydatów na senatorów. Uznano za nader pożądane, aby Senat uzyskiwał stopniowo status „promotora” problematyki samorządowej. Nawiązałyby zatem do tradycji z początku lat 90. i zaczął przewyżczać krytykę parlamentu jako areny gry

57 Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 – tekst jednolity.

58 Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w działalności ustawodawczej Senatu RP*, w: *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 132.

59 Zob. S. Zwolak, *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3, s. 76.

interesów partii politycznych. Na wzmocnienie autorytetu izby wpływałaby też ewentualnie obecność tak zwanego czynnika fachowego, tj. wśród senatorów osób niepochozących z wyboru: byłych prezydentów, byłych prezesów TK, SN i NSA. Po drugie, co się tyczy stanowienia ustaw, konieczne byłoby wyodrębnienie ustaw mających za przedmiot zadania, kompetencje i środki finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Ewentualne spory kwalifikacyjne rozwiązywałaby wspólna komisja Sejmu i Senatu, zaś definitywny brak konsensu doprowadzałby do sporu kompetencyjnego przed TK. W przypadku ustaw „samorządowych” konieczne byłoby zwiększenie roli Senatu, tak aby sprowadzała się ona do faktycznego współdecydowania, a nie do ustosunkowywania się względem aktów już uchwalonych. Wskazywano, że za takimi rozwiązaniami przemawiają zasady decentralizacji władzy publicznej i samorządności (art. 15 i art. 16 konstytucji) oraz idea społeczeństwa obywatelskiego⁶⁰.

7. UWAGI KOŃCOWE

W świetle przeprowadzonej analizy wyraźnie widać, że ustrojodawca, przesądając o roli Senatu w procesie ustawodawczym, wybrał model „słabej drugiej izby”, co kontrastuje zwłaszcza z rolą drugiej izby w pracach ustawodawczych w państwach federalnych. Możliwości Senatu zostały przy tym dodatkowo ograniczane drogą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który opowiedział się za wąską interpretacją poprawek Senatu, chcąc zapobiec, by drogą przyjmowanych poprawek Senat nie dokonywał *de facto* inicjatywy ustawodawczej. Ta kontrowersyjna interpretacja, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny, w istotny sposób ograniczyła oddziaływanie Senatu na kształt ustaw uchwalonych przez Sejm. W związku z tym nowa sytuacja, ukształtowana po wyborach parlamentarnych z 1989 r., gdy partia mająca większość w Sejmie nie kontroluje Senatu, nie będzie miała szczególnego znaczenia. Senat będzie mógł, wykorzystując 30-dniowy okres, jaki w świetle Konstytucji przysługuje przy odnoszeniu się do ustaw, przeciwdziałać praktyce przyjmowania ustaw w trybie nagłym, co zdarzało się w latach 2015–2019. Będzie mógł też przeprowadzić dodatkowe konsultacje, celem zapoznania się z opinią zainteresowanych środowisk. W tej sytuacji może być bardziej niż dotychczas uwypuklona rola Senatu jako „izby refleksji”, która była jedną z głównych motywacji przywrócenia Senatu do polskiego systemu konstytucyjnego w 1989 roku, a która nie zawsze była należycie zrealizowana w sytuacji, gdy obie izby kontrolowała ta sama partia bądź ta sama koalicja parlamentarna.

60 Zob. J. Ciapała, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, w: *Kierunki zmian politycznych...*, op.cit., s. 105–106.

BIBLIOGRAFIA

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2 wyd., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
2. Banaszak B., *Przesłanki istnienia Senatu w Polsce*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
3. Bisztyga A., *Funkcje Senatu czy partycypacja Senatu w funkcjach parlamentu na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Minikomentarz dla maksiprofesa. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. Marek Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
4. Bisztyga A., *O upodmiotowieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
5. Chrzanowski M., *Kompetencje ustawodawcze Senatu - zakres poprawek w praktyce ustrojowej i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5.
6. Ciapała J., *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
7. Ciżyńska A., *Czy Senat jest potrzebny polskiemu parlamentaryzmowi?*, w: *20 lat funkcjonowania Konstytucji RP*, red. A. Ciżyńska, Wydawnictwo Kasper, Kraków 2017.
8. Czerniawska E., Łanczkowski R., Orzechowska K., *25 lat pracy odrodzonego Senatu na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Zarys problematyki*, Kancelaria Senatu, Wyd. 2, Warszawa 2015.
9. Drozdowski M., *Uprawnienia Senatu w procedurze ustawodawczej w II Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Stanowienie prawa - kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, red. M. Lipińska, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002.
10. Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1921.
11. Górecki D., *Finansowy aspekt opieki Senatu RP nad Polonią i Polakami za granicą*, w: *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, red. D. Szpoper, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 27.
12. Jamróz L., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej - refleksje nad zasadniczymi mankamentami regulacji konstytucyjnej*, w: *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
13. Jamróz L., *Status ustrojowy Senatu RP - nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014. Jarosz Z., *Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1.

14. Jarosz-Żukowska S., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w działalności ustawodawczej Senatu RP*, w: *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
15. Jaskiernia J., *Senat RP a bikameralizm w systemie aksjologicznym Rady Europy*, w: *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
16. Jaskiernia J., *Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 1991, nr 1.
17. Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
18. Krzyżanowski P., *Restytucja Senatu - analiza prawno-historyczna*, w: *Praworządność w dobie XXI wieku*, red. J. Zimny, KUL, Stalowa Wola 2016.
19. Kudej M., *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 2.
20. Leszczyńska K., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-2011*, UMCS, Lublin 2015.
21. Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
22. Maciejczuk M.K., *Kształt ustrojowy Senatu w kontekście zasadności jego istnienia*, w: *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, red. S. Bożyk, A. Olechno, Temida 2, Białystok 2018.
23. Maciejko W., *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, w: *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2006.
24. Majchrowski J.M., *Senat w polskim systemie ustrojowym 1922–1997*, w: *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. 3, *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. M. Czarny, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
25. Małajny R.M., *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza formalna*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6.
26. Maroń G., *Instytucja Marszałka Seniora Senatu w polskim porządku prawnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2014, nr 15.
27. Mojak R., Trubalski A., *Rola ustrojowa i zadania Senatu w procesie integracji RP z Unią Europejską*, w: *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31.
28. Okrzesik J., *Polski Senat. Studium politologiczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007.
29. Orłowski W., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-1991. Geneza instytucji*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009.
30. Preisner A., *Udział Senatu w procesie stanowienia ustawy*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

31. Repel J., w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia, Wrocław 1998.
32. Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
33. *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej*, oprac. M. Narożna, R. Stawicki, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013.
34. Skotnicki K., *Senat III RP - nieprzemysłany czy niepotrzebny?* w: *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
35. Sokolewicz W., *Funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu*, w: *Parlament: model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
36. Sokolewicz W., *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 6.
37. Stadniczeńko S.L., *Funkcja kreacyjna obydwu izb Parlamentu RP jako przedstawiciela narodu*, „Opolskie Studia.Administracyjno-Prawne” 2016, t. 14, z. 3.
38. Szeweluk K., *Zakres przedmiotowy poprawki senackiej do ustawy (zarys problemu, potrzeba zmian konstytucyjnych)*, w: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Temida 2, Białystok 2013.
39. Szymanek J., „*Funkcja europejska*” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, w: *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Zakamycze, Kraków 2005.
40. Szymanek J., *Współdziałanie Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich w UE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8.
41. Zientarski P.B., *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawno-ustrojowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
42. Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, w: *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Temida 2, Białystok 1996.
43. Zwołak S., *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3.

AKTY PRAWNE

1. Konstytucja z dnia 3 Maja 1791 r.
2. Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. Nr 44, poz. 267.
3. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.
5. Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 - tekst jednolity.

ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Orzeczenie z 23 XI 1993 r., K 5/93, OTK 1993, cz. II, poz. 39.
2. Orzeczenie z 9 I 1996 r., K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 1.
3. Wyrok z 22 IX 1997, K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3-4, s. poz. 35.
4. Wyrok z 19 VI 2002 r., K 11/02, OTK-A ZU 2002, nr 4, poz. 43.
5. Postanowienie z 20 V 2009, K 25/98, OTK-A ZU Nr 5, poz. 77

Dr Elżbieta Gozdowska
Akademia Pedagogiki Specjalnej
w Warszawie

Studia Społeczne 28 (1) /2020
ISSN 2081-0008
e-ISSN: 2449-9714
str. 23–44

NIE(SAMODZIELNOŚĆ) JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WYKONYWANIU ZADAŃ OŚWIATOWYCH / *THE DEPENDENCE OF THE LOCAL GOVERNMENT UNITS WHILE PERFORMING THE EDUCATIONAL TASKS*

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiłam zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego po nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 19 marca 2009 roku, czyli w okresie, kiedy na przestrzeni trzydziestu lat funkcjonowania oświaty samorządowej samodzielność tych jednostek była relatywnie największa. Następnie omówiłam wprowadzone w latach 2015 – 2016 zmiany w ustawie o systemie oświaty wzmacniające kompetencje kuratora, zwracając przy tym uwagę na kwestię ograniczenia samodzielności jednostek samorządu w wykonywaniu zadań oświatowych.

SŁOWA KLUCZOWE: SYSTEM OŚWIATY, SAMORZĄD TERYTORIALNY, ZADANIA OŚWIATOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

ABSTRACT

In the article I presented the educational tasks of the local government units after amendment of the Act of the Education System, done on 19th of March 2009, that means the time of the highest independence of the local government units, during the thirty years of functioning of the local governments. Afterwards, I discussed the changes in the education system that were introduced in 2015–2016. Those changes were strengthening the competence of a superintendent of school underlining simultaneously the matter of restricting the independence of the local government units while performing the educational tasks.

KEY WORDS: EDUCATION SYSTEM, THE LOCAL GOVERNMENT UNITS, EDUCATIONAL TASKS OF THE LOCAL GOVERNMENT UNITS.

WPROWADZENIE

W świetle art. 70 Konstytucji RP oświata publiczna stanowi jedno z kluczowych zadań państwa. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia większość zadań oświatowych przekazano – w wyniku reformy administracji publicznej – samorządowi terytorialnemu¹. W konsekwencji głównymi podmiotami, które zarządzają publicznymi szkołami i placówkami oświatowymi oraz odpowiadają za ich finansowanie są jednostki samorządu terytorialnego, a podejmowane przez nie decyzje w sposób bezpośredni wpływają na funkcjonowanie samorządowych instytucji oświatowych. Stąd też w literaturze przedmiotu wyraźnie eksponowana jest teza, że funkcjonujący w Polsce system zarządzania oświatą jest zdecentralizowany (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009:17).

Na przestrzeni ostatnich trzech dekad w polskiej oświacie występują na przemian tendencje decentralizacyjne i centralizacyjne. W okresach kiedy oświata jest decentralizowana, jednostki samorządu mają większą samodzielność, a kompetencje kuratora są ograniczane. Obecnie mamy do czynienia z okresem centralizacji, a zatem wpływy kuratora oświaty rosną kosztem samodzielności samorządu. Zmiany są wynikiem dążenia następujących po sobie ekip rządzących do wdrażania „samorządowego” bądź „państwowego” modelu zarządzania. W tekście przedstawiłam zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego po nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 19 marca 2009 roku (Dz.U. z 2009 r. nr 56 poz. 458), kiedy na przestrzeni trzydziestu lat funkcjonowania oświaty samorządowej samodzielność tych jednostek była relatywnie największa. Następnie omówiłam wprowadzone pod koniec 2015 (Dz.U. z 2016 r., poz. 35) i w 2016 roku (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010) zmiany w ustawie o systemie oświaty wzmacniające kompetencje kuratora, zwracając przy tym uwagę na kwestię ograniczenia samodzielności jednostek samorządu w wykonywaniu zadań oświatowych.

Zadania oświatowe są uznawane na podstawie Konstytucji RP i ustaw ustrojowych za zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.). Zadania własne charakteryzują się tym, że są wykonywane przez poszczególne jednostki samorządu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków. Można zatem powiedzieć, że zakres autonomii jednostek samorządu podczas ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w przypadku zadań zleconych (Pilich, 2015: 83). Celem realizacji zadań własnych jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.: art. 7 ust. 1). Wśród zadań własnych ustawodawca wyróżnia zadania obligatoryjne i fakultatywne, a podział na nie regulują szczegółowe przepisy prawa. Jednostki samorządu

1 Wyjątek stanowiły nieliczne placówki, wymienione w art. 5 ust. 3a – 3e ustawy (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.), które pozostały w gestii ministrów. Po zmianie prawa oświatowego są to placówki wymienione w art. 8 ust. 4 – 14 ustawy (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.).

terytorialnego nie mogą uchylić się od wykonywania obligatoryjnych zadań własnych, natomiast w przypadku zadań fakultatywnych wolno im odstąpić od ich realizacji na przykład z powodu braku środków finansowych, bądź odpowiedniej infrastruktury (Dobosz, 2013: 107).

Przystępując do omówienia zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, należy najpierw wyjaśnić pojęcie „zadań oświatowych”. Pojęcie to zostało zdefiniowane w ustawie o systemie oświaty oraz w ustawie Prawo oświatowe w sposób następujący: „przez zadania oświatowe należy rozumieć zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej” (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.: art. 3 pkt 14)². Powyższą definicję doprecyzowuje inny zapis ustawy (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.: art. 5a ust. 2)³ mówiący o tym, że zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów, samorządów województw – w szkołach i placówkach oświatowych, dla których te jednostki są organem prowadzącym.

Poniżej omówiłam zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego po nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 2009 roku, kiedy ich samodzielność była relatywnie największa w całym dotychczasowym okresie funkcjonowania oświaty samorządowej. Zadania te zostały szczegółowo określone w przepisach Ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.)⁴ oraz Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 97, poz. 674 ze zm.)⁵.

ZADANIA WYNIKAJĄCE Z USTAWY O SYSTEMIE OŚWIATY

Analiza zapisów ustawy o systemie oświaty pozwala na wyróżnienie podstawowych zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego⁶. Są to zadania o charakterze organizacyjno-zarządczym, dotyczące przede wszystkim zakładania i prowadzenia publicznych szkół i placówek oświatowych, kształtowania sieci szkolnej oraz zarządzania samorządowymi instytucjami oświatowymi. Ich katalog przedstawia się następująco.

• ZAKŁADANIE I PROWADZENIE PUBLICZNYCH SZKÓŁ I PLACÓWEK OŚWIATOWYCH

W świetle *uso* jednostki samorządu terytorialnego mogły zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Podział zadań pomiędzy poszczególnymi

2 Po zmianie prawa oświatowego art. 4 pkt 28 ustawy (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.).

3 Po zmianie prawa oświatowego art. 11 ust. 2 ustawy (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.).

4 W skrócie: *uso*.

5 W skrócie: KN.

6 Polskie prawo oświatowe doświadczyło niedawno bardzo poważnej zmiany. 14.12. 2016 r. został uchwalony pakiet dwóch ustaw: Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Termin wejścia w życie większości przepisów wyznaczono na 1.09. 2017 r.

rodzajami jednostek samorządu terytorialnego określały regulacje zawarte w art. 5 *uso*. W ramach tego podziału, dokonanego według kryterium powszechności korzystania z usług szkół i placówek różnych typów i rodzajów oraz ich znaczenia dla zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności, **gminom** przypadło w udziale zakładanie i prowadzenie (art. 5 ust. 5 *uso*):

- a) publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, oraz przedszkoli specjalnych;
- b) innych form wychowania przedszkolnego (tzw. małych przedszkoli), tj. jednostek organizacyjnych upowszechniających opiekę przedszkolną, zwłaszcza na terenach wiejskich, choć prowadzących działalność w zakresie ograniczonym w stosunku do „prawdziwych” przedszkoli;
- c) szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Obowiązkowym zadaniem własnym **powiatów** stało się zakładanie i prowadzenie publicznych (art. 5 ust. 5a *uso*):

- a) szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych,
- b) szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi,
- c) szkół sportowych i mistrzostwa sportowego,

oraz

- d) placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-5 i 7 *uso*, tzn.:
 - placówek oświatowo-wychowawczych, w tym szkolnych schronisk młodzieżowych, umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;
 - placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego oraz ośrodków doksztalcania i doskonalenia zawodowego umożliwiających uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych, a także placówek artystycznych, czyli ognisk artystycznych umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;
 - poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz innych, w tym poradni specjalistycznych udzielających dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także doradzających uczniom przy wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
 - specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim oraz obciążonych niepełnosprawnościami realizację

odpowiednio obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym;

- placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, tzn. internatów i burs szkolnych.

Do zadań własnych samorządu **województwa** należało zakładanie i prowadzenie publicznych (art. 5 ust. 6 uso):

- a) zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli,
- b) bibliotek pedagogicznych,
- c) szkół i placówek, których zakładanie i prowadzenie należało do zadań powiatów, jeżeli te ostatnie miały znaczenie regionalne lub ponadregionalne⁷,

oraz

- d) kolegów pracowników służb społecznych (art. 5 ust. 6d uso).

Ustawa – w art. 5 ust. 6a – dopuszczała rozszerzenie zakresu zadań oświatowych gmin oraz powiatów o możliwość prowadzenia przez te jednostki publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych, z zastrzeżeniem kompetencji ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określonej w art. 5 ust. 3c uso⁸. Zadanie to miało charakter fakultatywny, uzupełniający względem obowiązkowych zadań realizowanych przez powiat i gminę.

W świetle art. 5 ust. 5b uso jednostki samorządu terytorialnego mogły ponadto zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należało do ich zadań własnych. Wcześniej musiały zawrzeć stosowne porozumienie z jednostką samorządu, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki było zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Jednostka przyjmująca (np. gmina przyjmowała na siebie zadanie założenia i prowadzenia szkoły ponadgimnazjalnej) realizowała wówczas zadanie, które nie stawało się przez to jej zadaniem własnym, natomiast jednostka przekazująca mogła w ten sposób wykazać,

7 Ustawa nie określa wprost, jakie szkoły i placówki mają znaczenie regionalne lub ponadregionalne i odsyła w tym zakresie do strategii rozwoju województwa, nakładając w ten sposób na samorząd województwa prawny obowiązek opisanie w strategii rozwoju planu sieci publicznych szkół i placówek, dla których jest organem prowadzącym. Tym samym samorząd województwa został upoważniony do swobodnego określenia, które szkoły i placówki, jako mające znaczenie regionalne i ponadregionalne, powinny być prowadzone przez niego w ramach jego zadań własnych.

8 Oznacza to, że gminy i powiaty nie mogły zakładać ani prowadzić, w ramach zadań własnych, zakładów kształcenia oraz placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych, gdyż zadanie to na zasadzie wyłączności ustawodawca powierzył ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

że wykonuje zadanie oświatowe w zakresie przewidzianym ustawą (Pilich, 2015: 87).

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia publicznych szkół i placówek oświatowych zostały przedstawione szczegółowo w art. 5 ust. 7 *uso*. Zgodnie z nim organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiadał za jej działalność. Do jego zadań należało:

- a) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- b) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- c) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz podejmowanie decyzji o inwestycjach w tym zakresie;
- d) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;
- e) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

W celu wykonywania ww. zadań organy prowadzące szkoły i placówki mogły tworzyć jednostki do ich wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej. Wdrożenie tego rozwiązania nie oznaczało ograniczenia organizacyjnej samodzielności szkół i placówek, a jedynie przydzielenie wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej zadań innych jednostek. Miało to na celu obniżenie kosztów działalności i zapewnienie sprawniejszej realizacji zadań, które nie mieściły się bezpośrednio w ramach działalności statutowej szkół i placówek.

Organy prowadzące szkoły i placówki, zarówno w ramach zadań własnych, jak i na podstawie porozumienia, miały obowiązek zapewnić im odpowiednie warunki do działania. Przynajmniej w pierwszym stopniu ponosiły odpowiedzialność za sprawy materialno-organizacyjne, w związku z czym przysługiwały im stosowne uprawnienia nadzorcze. Organy te odpowiadały natomiast w mniejszym stopniu za bezpośrednią realizację zadań statutowych, co nie znaczy, że w ogóle nie miały na nie wpływu. Do nich bowiem należało powoływanie i odwoływanie dyrektorów szkół, mogły też i powinny współdziałać z organem sprawującym nadzór pedagogiczny (Pilich, 2015:116 – 117).

• USTALANIE SIECI PRZEDSZKOLI I SZKÓŁ

Organami prowadzącymi, na których spoczywał obowiązek ustalenia sieci przedszkoli i szkół, a w wypadku szkół podstawowych i gimnazjów – także ich obwodów – były jednostki samorządu terytorialnego.

USTALENIE SIECI PRZEDSZKOLI

Rada gminy została zobligowana do ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych (zerowych) w szkołach podstawowych (art. 14a ust. 1 *uso*). W przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada mogła uzupełnić tę sieć o inne formy wychowania przedszkolnego organizowane dla dzieci w miejscu zamieszkania lub w innym możliwie najbliższym miejscu (art. 14a ust.1a). Rozmieszczenie placówek ustalano na podstawie uchwały rady gminy, uwzględniając przy tym długość drogi z domu do najbliższego publicznego przedszkola lub oddziału przedszkolnego.

ZAPEWNIENIE WARUNKÓW DO REALIZACJI OBOWIĄZKU ROCZNEGO PRZYGOTOWANIA PRZEDSZKOLNEGO

Zadaniem własnym gminy było zapewnienie każdemu dziecku mieszkającemu na jej terenie warunków do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego (art. 14 ust. 4 *uso*). Podstawowym warunkiem wykonania tego zadania było ustalenie sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (Pilich, 2015: 281).

ZAPEWNIENIE BEZPŁATNEGO TRANSPORTU I OPIEKI PODCZAS PRZEWOZU LUB ZWROTU KOSZTÓW PRZEJAZDU DO PRZEDSZKOLA

Jeżeli droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej albo innej formy wychowania przedszkolnego przekraczała 3 km, obowiązkiem gminy było zapewnienie dziecku bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, w przypadku gdy dowożenie zapewniali rodzice (art. 14a ust. 3 *uso*).

W myśl art. 14a ust. 4 *uso* obowiązkiem gminy było także zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 14 ust. 1a *uso*⁹ bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka umożliwiającego dzieciom upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Jeżeli natomiast dowożenie zapewniali rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni dziecka, gmina miała

9 Zgodnie z którym, w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko w wieku powyżej 6 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 8 lat. Obowiązek szkolny tych dzieci może być odroczone do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 8 lat.

obowiązek zwrócić koszty przejazdu ucznia i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i wyżej wymienionymi opiekunami.

USTALENIE SIECI SZKÓŁ PUBLICZNYCH

Rada gminy była zobligowana do ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem placówek specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy (art. 17 ust. 4 uso). Ww. sieć należało zorganizować w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, powinna ona też uwzględniać ustawowe wskaźniki długości drogi do szkoły (art. 17 ust. 1-2 uso).

Obowiązkiem rady powiatu było ustalenie planu sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych, z uwzględnieniem szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na obszarze powiatu prowadzonych przez inne organy prowadzące, tak aby dzieci i młodzież zamieszkujące na obszarze powiatu lub przebywające w szkołach lub oddziałach zorganizowanych w podmiocie leczniczym oraz w jednostce pomocy społecznej, mogły realizować obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (art. 17 ust. 5 uso).

Przy ustalaniu planu sieci szkolnej organ prowadzący miał obowiązek zasięgnąć opinii kuratora oświaty. Opinia ta nie była jednak dla niego wiążąca (Pilich, 2015: 340). Ustawą nowelizującą z 2009 r. uchylony został bowiem zapis (art. 17 ust. 6 uso) przewidujący swoistą „prewencyjną kontrolę legalności” wykonywaną przez kuratora w ramach procedury stanowienia uchwały rady gminy lub powiatu. Tym samym obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora został zniesiony.

ZAPEWNIENIE BEZPŁATNEGO TRANSPORTU I OPIEKI PODCZAS PRZEWOZU LUB ZWROTU KOSZTÓW PRZEJAZDU DO SZKOŁY

Jeżeli droga dziecka z domu do najbliższej w danym obwodzie szkoły przekraczała (art. 17 ust. 3 uso):

- a) 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych;
- b) 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów,

obowiązkiem gminy było zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów jego przejazdu środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniali rodzice. Do ukończenia przez dziecko 7 lat koszty przejazdu zwracano również opiekunowi.

Obowiązkiem gminy było także (art. 17 ust. 3a uso):

- zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, objętym kształceniem specjalnym, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową,

- upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym transportu do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 roku życia;
- zapewnienie dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim, lub z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego im realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia;
 - zwrot kosztów przejazdu ww. uczniów oraz ich opiekunów do ww. szkół lub ośrodków, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi ucznia, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniali rodzice, opiekunowie lub opiekunowi prawni.

Jednym z najważniejszych uprawnień jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących była możliwość kształtowania sieci szkół i placówek oświatowych na swoim terenie. W tym celu ustawa dała tym jednostkom prawo: a) przekazania prowadzenia szkoły lub placówki; b) likwidacji szkoły lub placówki; c) przekształcenia szkoły lub placówki; d) utworzenia zespołu.

Zgodnie z art. 5 ust. 5g–5r *uso* jednostka samorządu terytorialnego będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, mogła przekazać (bez wcześniejszej likwidacji) jej prowadzenie w drodze umowy – na podstawie uchwały organu stanowiącego (odpowiednio rady gminy, rady powiatu, bądź sejmiku województwa) oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny – osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej. Umożliwiła to ustawa nowelizująca z 19 marca 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 56 poz. 458). Opinia organu sprawującego nadzór pedagogiczny miała w tym wypadku charakter bezwzględnie wiążący, tzn. bez uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty nie można było sfinalizować procesu przekazania szkoły.

Kwestię likwidacji szkoły publicznej regulował art. 59 *uso*. Zgodnie z nim organ prowadzący mógł zlikwidować szkołę (z końcem roku szkolnego), po zapewnieniu uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Decyzję o likwidacji szkoły podejmował organ stanowiący jednostki samorządu, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. W tym miejscu warto przypomnieć, że początkowo samorządy mogły likwidować szkoły jedynie w porozumieniu z kuratorem oświaty¹⁰. Następnie nowelizacja ustawy o systemie oświaty z roku 1995 uzależniła likwidację od uzyskania „zgody kuratora” (Dz.U. z 1995 r., nr 101 poz. 504), zaś nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 1998 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 117 poz. 759) wprowadziła instytucję „pozytywnej opinii

10 Pierwotny tekst ustawy, w brzmieniu z 1991 r., stanowił, w art. 59 o możliwości zlikwidowania szkoły publicznej „w porozumieniu z kuratorem” (Dz.U. z 1991 r., nr 95 poz. 425).

kuratora”. W 2009 roku (Dz.U. z 2009 r., nr 56, poz. 458) rolę kuratora ograniczono do opiniowania decyzji o zmianach w sieci szkolnej. Opinia ta nie była jednak dla organu prowadzącego wiążąca.

Likwidacja szkoły samorządowej oznaczała konieczność wykreślenia jej z sieci szkół, a w przypadku szkoły podstawowej lub gimnazjum także zmiany obwodów innych placówek oświatowych. W związku z tym rada gminy musiała podjąć nową uchwałę w sprawie ustalenia sieci i obwodów szkół lub zmienić uchwałę dotychczas obowiązującą. Opisane regulacje prawne dotyczyły także przekształcenia takiej szkoły lub placówki (art. 59 ust. 6 uso).

Połączenie w zespół różnych typów szkół lub placówek nie musiało naruszać odrębności funkcjonujących w nich rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek oraz samorządów uczniowskich, o ile statut zespołu nie stanowił inaczej (art. 62 ust. 1 uso). Decyzję w sprawie utworzenia zespołu podejmował organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku gdy połączenie dotyczyło szkoły podstawowej i gimnazjum, wymagana była jednak pozytywna opinia kuratora oświaty (art. 62 ust. 5b uso). Prawo do tworzenia zespołów szkół bez zgody kuratora, z wyjątkiem zespołu obejmującego szkołę podstawową i gimnazjum, określiła ustawa nowelizująca z 19 marca 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 56, poz. 458).

• ZARZĄDZANIE SZKOŁAMI I PLACÓWKAMI OŚWIATOWYMI

Jednostki samorządu terytorialnego zarządzające szkołami i placówkami oświatowymi miały obowiązek zapewnić im określone warunki działania. Do zadań tych jednostek należało: powoływanie dyrektorów, zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych oraz ocena prawidłowości funkcjonowania podległych im szkół i placówek (czynności o charakterze nadzorczym).

POWIERZENIE STANOWISKA DYREKTORA SZKOŁY LUB PLACÓWKI

Zgodnie z art. 36a uso stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierzał organ prowadzący szkołę lub placówkę. Wyłaniał on kandydata w drodze konkursu. W kompetencjach organu prowadzącego leżało także powołanie komisji konkursowej, ustalenie składu takiej komisji w przypadku szkół i placówek nowo zakładanych, przedłużenie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub jego odwołanie. Jeżeli nie było chętnych do udziału w konkursie, bądź nie został on rozstrzygnięty, organ prowadzący powierzał stanowisko dyrektora wybranemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej (art. 36a ust.4 uso).

W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący powoływał komisję konkursową¹¹. Skład tej komisji, uregulowany w ustawie o systemie oświaty, był od

11 Na podstawie art. 36 ust. 6 uso organ prowadzący powoływał komisję konkursową w następującym składzie: 1) trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę; 2) dwóch przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny; 3) po jednym przedstawicielu: a) rady pedagogicznej, b) rady rodziców, c) zakładowych organizacji

roku 1991 wielokrotnie zmieniany (Barański, 2012: 192 – 240). Po nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 2009 roku (Dz.U. z 2009 r., nr 56, poz. 458) najliczniejszą grupę stanowili w komisji przedstawiciele samorządu (obsadzali trzy z ośmiu miejsc) – art. 36a ust.6 uso. Dzięki temu mieli duży wpływ na wybór dyrektora szkoły (Pilich, 2015: 663).

Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierzano na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach na okres krótszy, ale nie krótszy niż jeden rok. Po skończeniu 5-letniej kadencji organ prowadzący szkołę, w uzgodnieniu z kuratorem oraz po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, mógł przedłużać powierzenie stanowiska dyrektora na kolejne okresy 5-letnie, już bez konkursu (art. 36a ust. 14 uso). Dopuszczalność przedłużenia została więc obstrzona dwoma warunkami: 1) zasięgnięciem opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, 2) uzgodnieniem tej decyzji z kuratorem. Przy czym zapis o „uzgodnieniu” oznaczał w istocie konieczność uzyskania zgody kuratora na przedłużenie powierzenia stanowiska dyrektora.

ZATWIERDZENIE ARKUSZA ORGANIZACYJNEGO SZKOŁY LUB PLACÓWKI

Arkusze organizacyjny szkoły lub placówki to zasadniczy dokument zarządcy określający plan pracy na kolejny rok szkolny i stanowiący podstawę do przyjęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego planu finansowego szkoły lub placówki na przyszły rok budżetowy. W dokumencie tym dyrektor szkoły lub placówki określał szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki, z uwzględnieniem szkolnego planu nauczania. Po zaopiniowaniu przez radę pedagogiczną projektu arkusza organizacyjnego (art. 41 ust.2 pkt 1 uso), przedkładał go do zatwierdzenia organowi prowadzącemu w terminie do 30 kwietnia poprzedniego roku szkolnego. W tym miejscu należy przypomnieć, że przez szereg lat przyjęcie arkusza wymagało akceptacji zarówno organu prowadzącego (ze względu na budżet samorządu), jak i kuratora oświaty (zgodność dokumentu z prawem oświatowym i zapewnienie realizacji obowiązkowego planu nauczania) – na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 6a uso (Pilich, 2008: 305). Nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 2003 roku (Dz.U. z 2003 r., nr 137 poz. 1304) ograniczyła prawo kuratorów do wydawania niewiążących opinii, zaś nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 2009 roku (Dz.U. z 2009 r., nr 56, poz. 458) uchyliła zapis przewidujący opinowanie przez kuratora oświaty arkuszy organizacyjnych szkół i placówek.

SPRAWOWANIE NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SZKÓŁ I PLACÓWEK

Organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawował nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów (art. 34a ust. 1uso). Nadzór ten obejmował (art. 34a ust. 2 uso):

związkowych (przedstawiciel związku zawodowego nie mógł być zatrudniony w szkole lub placówce, której konkurs dotyczył). Zgodnie z art. 36 ust. 7 uso łączna liczba przedstawicieli organów, o których mowa w ust. 6 pkt 1 i 2, nie mogła być mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 6 pkt 3.

- prawidłowość gospodarowania mieniem oraz dysponowania środkami budżetowymi przyznanymi szkole lub placówce oraz pozyskanymi przez nie z innych źródeł;
- przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów;
- przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Nadzór organu prowadzącego nad działalnością finansowo-administracyjną szkoły lub placówki miał inny charakter niż sprawowany nad nimi nadzór pedagogiczny. Nie był on bowiem nadzorem zewnętrznym, lecz odbywał się wewnątrz pewnej struktury organizacyjnej (Pilich, 2015: 615). Jego zakres ograniczał też art. 5 ust. 7 uso, według którego „organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność”. Oznaczało to, że organ prowadzący mógł sprawować nadzór administracyjno-finansowy jedynie w takim zakresie, w jakim szkoła lub placówka realizowała obowiązki pozamerytoryczne samodzielnie i niejako na „własną odpowiedzialność” (Pilich, 2015: 615 – 616).

• ZADANIA WYNIKAJĄCE Z KARTY NAUCZYCIELA

Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 97, poz. 674 ze zm.) nakłada na jednostki samorządu terytorialnego konieczność realizacji określonych zadań oświatowych. Zadania te dotyczą przede wszystkim tzw. spraw finansowo-płacowych (związanych ze świadczeniami płacowymi i okołopłacowymi dokonywanymi przez jednostki samorządu na rzecz nauczycieli), a także systemu awansu zawodowego i oceny pracy dyrektora szkoły. Oto katalog tych zadań.

OCENA PRACY DYREKTORA SZKOŁY

Zgodnie z art. 6a ust 6 KN oceny pracy dyrektora szkoły lub nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie tej funkcji, dokonywał organ prowadzący szkołę w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny. Przy czym organ prowadzący sporządzał ocenę pracy dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii rady szkoły i działających w niej zakładowych organizacji związkowych (6a ust 7 KN). Zapis o ustaleniu oceny „w porozumieniu” zakładał ścisłe współdziałanie obu organów: prowadzącego i nadzoru pedagogicznego. Miało ono polegać na sporządzaniu przez każdy z nich oceny częściowej, a następnie wydaniu na ich podstawie oceny końcowej (Barański, Szymańska i Rozwadowska-Skrzeczyńska, 2016: 58-59). Przyjęcie tej zasady oznaczało jednak, że w przypadku rozbieżnych stanowisk obu organów nie można było skutecznie przeprowadzić oceny pracy dyrektora.

POWOŁANIE KOMISJI EGZAMINACYJNEJ DLA NAUCZYCIELI UBIEGAJĄCYCH SIĘ O STOPIEŃ NAUCZYCIELA MIANOWANEGO

Komisję egzaminacyjną dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela mianowanego powoływał organ prowadzący szkołę – na podstawie art.

9g ust. 2 KN. W skład komisji wchodził: przedstawiciel organu prowadzącego szkołę (jako jej przewodniczący), przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny, dyrektor szkoły, dwaj eksperci z listy ekspertów ustalonej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Oprócz ww. osób tworzących komisję z mocy ustawy, na wniosek nauczyciela, do jej składu włączano przedstawiciela związku zawodowego (art. 9g ust. 5 KN).

ZAPEWNIENIE SZKOLE WARUNKÓW DO REALIZACJI PRZEZ NAUCZYCIELI ZADAŃ DYDAKTYCZNYCH, WYCHOWAWCZYCH I OPIEKUŃCZYCH

Organ prowadzący szkołę miał obowiązek zapewnić jej nauczycielom podstawowe warunki do realizacji zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych (art. 29 ust. 1 KN). Zakres tych zadań określało w sposób szczegółowy rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2011 r., Nr 6, poz. 23). Zgodnie z nim nauczycielom przysługiwało nieodpłatnie wyposażenie w materiały niezbędne do wykonywania czynności wchodzących w zakres ich obowiązków, stosownie do specyfiki danej szkoły (pomoce dydaktyczne, różne przybory, odzież ochronna). Szczegółowy wykaz materiałów ustalał dyrektor szkoły, zaś organ prowadzący miał obowiązek je zapewnić.

USTALANIE REGULAMINU WYNAGRADZANIA NAUCZYCIELI

Organ prowadzący szkołę lub placówkę, będący jednostką samorządu terytorialnego, określał w drodze regulaminu (art. 30 ust. 6 KN):

- wysokość stawek dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy, a także szczegółowe warunki ich przyznawania;
- wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe warunki jego przyznawania i wypłacania;
- szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia zasadniczego za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw;
- wysokość i warunki wypłacania pozostałych składników wynagrodzenia, jeśli nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Przy czym średnie wynagrodzenia nauczycieli, złożone ze składników wskazanych w Karcie Nauczyciela, musiały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego odpowiadać co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli określonym ustawowo. Regulamin wynagradzania uzgadniano ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli (art. 30 ust. 6a KN).

PODWYŻSZENIE MINIMALNYCH STAWEK WYNAGRODZENIA ZASADNICZEGO

Wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli jest określana corocznie w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Wypłacenie podwyżek wynagrodzeń powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu ustawy budżetowej (art. 30 ust.

11 KN). Niezależnie od tego, organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, mógł w drodze regulaminu podwyższać minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli ponad poziom określony w przywołanym rozporządzeniu (art. 30 ust. 10-11 KN). Zakres i sposób realizacji tego upoważnienia ustawowego pozostawiono samodzielnej ocenie danej jednostki samorządu.

PRZEPROWADZENIE ANALIZ WYDATKÓW PONIESIONYCH NA WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELI – JEDNORAZOWY DODATEK UZUPEŁNIAJĄCY

KN nakładała na jednostki samorządu terytorialnego zadanie polegające na przeprowadzeniu analiz wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli, celem określenia dodatku uzupełniającego. Zgodnie z art. 30a ust. 1 KN organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, miał obowiązek (w terminie do dnia 20 stycznia każdego roku) przeprowadzić analizę poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Jeżeli analiza wydatków płacowych wykazała, że średnie wynagrodzenia nauczycieli określone w ustawie nie zostały osiągnięte, organ prowadzący obowiązany był wypłacić nauczycielom brakującą różnicę w formie jednorazowego dodatku uzupełniającego (art. 30a ust. 3 KN). Zapis ten został dodany wskutek nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2009 r., nr 1, poz. 1).

WYPŁATA JEDNORAZOWEJ GRATYFIKACJI NAUCZYCIELOWI DYPLOMOWANEMU, KTÓRY UZYSKAŁ TYTUŁ HONOROWY PROFESORA OŚWIATY

Tytuł honorowy profesora oświaty mógł otrzymać nauczyciel dyplomowany posiadający co najmniej 20-letni okres pracy w zawodzie nauczyciela, w tym co najmniej 10-letni okres pracy jako nauczyciel dyplomowany oraz znaczący i uznany dorobek zawodowy (art. 9i ust. 1). W świetle art. 31 KN obowiązek należnej z tego tytułu wypłaty gratyfikacji pieniężnej (w wysokości 6-miesięcznego ostatnio pobieranego wynagrodzenia zasadniczego)¹² spoczywał na organie prowadzącym.

OKREŚLENIE ZASAD ROZLICZANIA TYGODNIOWEGO OBOWIĄZKOWEGO WYMIARU GODZIN ZAJĘĆ NAUCZYCIELI

W myśl art. 42 ust. 7 KN organ prowadzący szkołę lub placówkę określał:

- a) zasady rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć był różny w poszczególnych okresach roku szkolnego;

12 Począwszy od 1 stycznia 2017 r. ta specjalna nagroda jest przyznawana w stałej kwocie 18 tys. zł.

- b) zasady udzielania i rozmiar obniżek oraz przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć w stosunku do: dyrektora i wicedyrektora szkoły, nauczyciela pełniącego inne stanowisko kierownicze w szkole oraz nauczyciela, który obowiązki kierownicze pełnił w zastępstwie ww. nauczyciela;
- c) tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3 omawianego artykułu, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a KN¹³, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.

OKREŚLENIE PRZYPADKÓW, W JAKICH NAUCZYCIELOWI ZATRUDNIONEMU W PEŁNYM WYMIARZE ZAJĘĆ MOŻNA OBNIŻYĆ TYGODNIOWY OBOWIĄZKOWY WYMIAR GODZIN

W zakresie uprawnień dotyczących regulacji czasu pracy organ prowadzący szkołę lub placówkę mógł określić przypadki, w jakich nauczycielowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze zajęć można obniżyć tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć oraz warunki i tryb tego obniżenia (art. 42a KN ust. 1). Przy czym obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nie mogło spowodować zmniejszenia wynagrodzenia oraz ograniczenia innych uprawnień nauczyciela (art. 42a ust. 2 KN).

UTWORZENIE SPECJALNEGO FUNDUSZU NA NAGRODY DLA NAUCZYCIELI ORAZ USTALENIE KRYTERIÓW I TRYBÓW PRZYZNAWANIA TYCH NAGRÓD

Organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe zostały zobligowane do utworzenia w swoich budżetach specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze (art. 49 ust.1 pkt 1 KN). Fundusz ten – w myśl cytowanego zapisu – winien mieć wysokość co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych i być przeznaczony na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół.

Organy prowadzące były ponadto obowiązane do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez

13 Zgodnie z którym, są to nauczyciele zatrudnieni w publicznych szkołach i szkolnych punktach konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej.

szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, ze środków ww. funduszu, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przeprowadzeniu w szkole co najmniej roku (art. 49 ust. 2 KN).

Decyzję w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania tych nagród podejmował organ stanowiący jednostki samorządu. Projekt decyzji przekazywany był do zaopiniowania odpowiednim instancjom związków zawodowych zrzeszających nauczycieli (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.: art. 19 ust. 2).

REALIZACJA UPRAWNIENIA NAUCZYCIELA DO LOKALU MIESZKALNEGO NA TERENIE GMINY, W KTÓREJ POŁOŻONA BYŁA SZKOŁA ORAZ DODATKI SOCJALNE (MIESZKANIOWY I WIEJSKI)

Na podstawie art. 54 ust.1 KN nauczyciel zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5 tysięcy mieszkańców posiadał prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona była szkoła. Obowiązek realizacji tego uprawnienia spoczywał na dyrektorze szkoły i organie prowadzącym szkołę. Obok prawa do lokalu mieszkalnego ustawa przewidywała także prawo do dodatku mieszkaniowego, którego wysokość uzależniano od stanu rodzinnego nauczyciela i od miejscowości, w której był on zatrudniony (art. 54 ust. 3KN).¹⁴ Wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania określał organ prowadzący szkołę w trybie regulaminowym.

Nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5 tysięcy mieszkańców przysługiwał ponadto – na podstawie art. 54 ust.5 KN – odrębny dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego, czyli tzw. dodatek wiejski. Przy czym organ prowadzący mógł podwyższyć ten dodatek nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim, na którym występował deficyt kadr.

WYODRĘBNIE ŹRODKÓW NA DOFINANSOWANIE DOSKONALENIA ZAWODOWEGO NAUCZYCIELI Z UWZGLĘDNIENIEM DORADZTWA METODYCZNEGO

Zgodnie z art. 70a ust. 1 KN organ prowadzący, będący jednostką samorządu terytorialnego, był zobligowany do wyodrębnienia w swoim budżecie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym na organizację doradztwa metodycznego – w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Ww. środki mogły być również przeznaczone, w wysokości nie większej niż 20% wyodrębnionych funduszy, na dofinansowanie kosztów obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom dyplomowanym, którym powierzono zadania doradcy metodycznego (art. 70a ust. 1a KN).

14 Prawo do nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego przysługiwało niezależnie od faktu otrzymywania dodatku mieszkaniowego (Dz.U. z 2001r. Nr 71, poz. 734 ze zm.).

PRZEZNACZENIE COROCZNIE W BUDŻECIE ŚRODKÓW FINANSOWYCH NA POMOC ZDROWOTNĄ DLA NAUCZYCIELI

Na podstawie art. 72 ust. 1 KN organ prowadzący został zobligowany do zagwarantowania w swoim budżecie odpowiednich środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej (i zabezpieczenie ich w formie uchwały budżetowej)¹⁵ oraz określenia rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy, a także warunków i sposobu ich przyznawania (podjęcie odrębnej uchwały). Ta forma pomocy dla nauczycieli była niezależna od świadczeń zapewnionych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

KONSEKWENCJE NOWELIZACJI USTAWY O SYSTEMIE OŚWIATY Z 19 MARCA 2009 ROKU

Analiza zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego określonych w ustawie o systemie oświaty i Karcie Nauczyciela pozwala na stwierdzenie, że w wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 19 marca 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 56 poz. 458) jednostki samorządu uzyskały znaczną część uprawnień, które wcześniej przysługiwały organowi nadzoru pedagogicznego. Tym samym wzmocniono pozycję samorządu kosztem pozycji kuratora oświaty. Po zmianach rola kuratora polegała głównie na opiniowaniu planów sieci publicznych szkół oraz planów likwidacji lub przekształcania szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Opinie te nie miały jednak charakteru wiążącego, a więc zakres swobody decyzyjnej władz samorządowych był w tym obszarze bardzo szeroki. Wyjątek stanowiła sytuacja, kiedy organ prowadzący zamierzał połączyć szkołę podstawową i gimnazjum. Opinia kuratora miała wówczas charakter bezwzględnie wiążący.

W świetle ówczesnych przepisów kurator nie zajmował się już arkuuszem organizacyjnym szkoły, nie miał też wpływu na odwołanie bądź wybór dyrektora, którym, po dokonanych zmianach, mogła zostać „osoba niebędąca nauczycielem”, powołana na to stanowisko przez organ prowadzący. W tym zakresie ustawa przyznawała większe kompetencje samorządom. Wyjątkiem było przedłużenie powierzenia stanowiska dyrektora na kolejne okresy 5-letnie bez konkursu. Organ prowadzący mógł dokonać tego jedynie w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, co w istocie oznaczało konieczność uzyskania jego zgody. Samorząd – jako organ prowadzący – dokonywał ponadto w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny oceny pracy dyrektora szkoły. Zadanie to wymagało współdziałania obu organów, jednak w przypadku zaistnienia rozbieżnych stanowisk, przeprowadzenie go było niemożliwe.

15 Podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tej uchwały wymagało zasięgnięcia opinii związków zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.: art. 19 ust. 1).

Od 2009 roku (Dz.U. z 2009 r., nr 56 poz. 458) samorządy uzyskały także prawo przekazywania osobom fizycznym lub fundacjom prowadzenia małych (liczących do 70 uczniów) szkół publicznych, bez konieczności ich wcześniejszej likwidacji. Opinia organu sprawującego nadzór pedagogiczny miała w tym wypadku charakter bezwzględnie wiążący, tzn. bez uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty proces przekazania szkoły nie mógł być sfinalizowany.

Możemy zatem powiedzieć, że za sprawą zmian dokonanych nowelizacją ustawy o systemie oświaty z 19 marca 2009 r. jednostki samorządu terytorialnego uzyskały relatywnie duży zakres swobody decyzyjnej podczas realizacji zadań o charakterze organizacyjno-zarządczym. Ich samodzielność była niekiedy nadmiernie krępowana przez przepisy, które ograniczały możliwość autonomicznego wykonywania zadań oświatowych.

ZMIANY WZMACNIAJĄCE KOMPETENCJE KURATORA OŚWIATY

Pod koniec 2015 i w 2016 r. uchwalone przez Sejm RP rozwiązania legislacyjne spowodowały odwrócenie tendencji decentralizacyjnych w zarządzaniu systemem oświaty. Zmienione ustawą nowelizującą z 29 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 35) przepisy uprawniają obecnie kuratora do wydawania pozytywnej opinii o zgodności planu sieci szkół publicznych, uchwalanej przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, z warunkami zapisanymi w art. 17 ust. 1, 2 i 5 *uso* (zapewnienie przewidzianej ustawą odległości do szkoły lub obowiązek zapewnienia dowozu uczniów do szkoły). W tym samym akcie ustawodawca ponownie wyposażył kuratora oświaty w prawo do wydawania pozytywnej opinii o likwidacji szkoły lub placówki oświatowej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Obecnie kurator wydaje tę opinię w drodze postanowienia, a organ prowadzący w razie sprzeciwu może złożyć zażalenie do Ministra Edukacji Narodowej.

Kolejnym krokiem prowadzącym do zwiększenia kompetencji kuratorów była nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 23 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz.1010). W wyniku wprowadzonych zmian z dniem 1 września 2016 r. kurator oświaty odzyskał prawo do opiniowania arkuszy organizacji szkół i placówek publicznych pod względem ich zgodności z przepisami. Arkusze te są mu przedstawiane przed zatwierdzeniem ich przez organ prowadzący (art. 31 ust.1 pkt 10b *uso*). Omawiana nowelizacja zmieniła również zasady przeprowadzania konkursu wyłaniającego kandydatów na stanowiska dyrektorów szkół i placówek. Ograniczono samorządną pozycję organów prowadzących. Jeżeli nie było chętnych do udziału w konkursie, bądź nie został on rozstrzygnięty, osoba na stanowisko dyrektora musiała być wyznaczona w porozumieniu z kuratorem oświaty. Zrównano ponadto moc decyzyjną w postępowaniu konkursowym przedstawicieli organu prowadzącego i organu sprawującego nadzór pedagogiczny, powiększając z dniem 1 września 2016 r. liczbę przedstawicieli kuratora oświaty w komisji konkursowej do 3 osób (art. 36a ust. 6 pkt 1 *uso*). Przywrócono także wiodącą rolę organu nadzoru pedagogicznego w procedurze ustalania oceny pracy dyrektorów szkół lub placówek.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 6a ust. 6 Karty Nauczyciela oceny tej dokonuje obecnie kurator oświaty w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.

Możemy zatem powiedzieć, że wprowadzone w latach 2015 – 2016 regulacje prawne przywróciły kontrolną rolę kuratora oświaty nad działaniami zarządczymi samorządów. Przedstawiciele środowisk samorządowych widzą w tym ograniczenie swoich uprawnień jako organów prowadzących szkoły, mimo że z racji ustawowych zadań własnych, najlepiej orientują się w potrzebach swoich wspólnot terytorialnych (Mocni kuratorzy...).

Odmienne zdanie na ten temat prezentuje resort edukacji. W „Informacji Ministra Edukacji Narodowej o wzmocnieniu roli kuratorów oświaty” czytamy, że uzależnienie likwidacji szkoły od otrzymania pozytywnej opinii kuratora oświaty nie ingeruje w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, nie znosi ich odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych jako zadań własnych oraz nie utrudnia w żadnym stopniu realizacji oddolnych inicjatyw edukacyjnych społeczności lokalnych (Informacja...). W tym samym dokumencie podkreślono również, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania samodzielnie, jednakże na podstawie ustaw i w ich ramach, co oznacza, że ich samodzielność nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom ustanowionym przez ustawodawcę, na przykład uzależnieniu możliwości zlikwidowania szkoły od opinii kuratora oświaty (Informacja...).

ZASADA SAMODZIELNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ZADANIA OŚWIATOWE

W dyskursie o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie odgrywa zasada samodzielności wyznaczająca ramy działalności jednostek samorządu, a tym samym formy i sposoby realizacji przez nie zadań publicznych, w tym zadań oświatowych. Znaczenie tej zasady potwierdza zarówno powszechnie uznany pogląd głoszący, że istotą samorządu terytorialnego jest jego samodzielność¹⁶, jak również obowiązujące prawo. W art. 16 ust. 2 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.) jest mowa o tym, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. W podobny sposób zasadę samodzielności gminy określa ustawa o samorządzie gminnym¹⁷. Także Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 4 ust. 2 stanowi, że: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji

16 „W jakikolwiek sposób nie próbowalibyśmy definiować samorządu terytorialnego, to zawsze u podstaw tej definicji leży pogląd – utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – głoszący, że istotą samorządu terytorialnego jest jego samodzielność.” (Wiktorowska, 2002: 13).

17 Zgodnie z art. 2 gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ust. 1); Posiada osobowość prawną (ust. 2) i prawem zagwarantowaną samodzielność podlegającą ochronie sądowej (ust. 3). (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607). Podstawową cechą samorządu terytorialnego jest więc samodzielne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza, że organy poszczególnych jednostek samorządu podejmują decyzje swobodnie, we własnym zakresie, bez odgórnych poleceń, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej – na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.). Natomiast uprawnień władz państwowych, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), zostały w tym wypadku ograniczone do nadzoru legalności podejmowanych przedsięwzięć i ochrony praw obywatelskich mieszkańców.

Należy jednocześnie pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie ustaw i w ich ramach, co oznacza, że ich samodzielność nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom określonym przez ustawodawcę. Ustawowe ograniczenia samodzielności jednostek samorządu nie mogą być jednak dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w zapisach konstytucyjnych (Opinia...). W preambule Konstytucji RP zawarta została zasada pomocniczości będąca konstytucyjną dyrektywą w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle. Treść tej zasady (nazywanej też zasadą subsydiarności) została ujęta w art. 4 ust. 3 ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który stanowi, że „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.”

Mimo przeniesienia na samorządy finansowej i zarządczej odpowiedzialności za szkoły i placówki oświatowe, niezmiennym pozostaje fakt, że płace i warunki pracy nadal są ściśle regulowane na poziomie centralnym za pośrednictwem Karty Nauczyciela.¹⁸ Utrzymywanie ścisłych centralnych regulacji wynagrodzeń i warunków zatrudnienia nauczycieli sprawia, że samorządy mają ograniczony wpływ na wynagrodzenie nauczycieli, jak również na sposób ich zatrudniania i zwalniania. Ich rola sprowadza się wyłącznie do realizowania świadczeń płacowych i okołopłacowych na rzecz nauczycieli. Karta jest więc aktem o silnie regulacyjnym charakterze, ingerującym w swobodę finansową samorządów. Istnieje zatem ewidentna sprzeczność pomiędzy ustawową regulacją płac i warunków pracy nauczycieli a zasadą, że samorządy mogą swobodnie zarządzać oświatą (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009: 44).

18 Karta Nauczyciela była od 1982 r. wielokrotnie nowelizowana. W ostatnich latach ustawodawca uchylił określone w Kartie zapisy przewidujące dla nauczycieli zatrudnionych na terenie wiejskim i w małych miasteczkach prawo do lokalu mieszkaniowego, osobistego użytkowania działki gruntu oraz dodatku mieszkaniowego (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203).

PODSUMOWANIE

Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania wniosku, że chociaż w całym trzydziestoletnim okresie funkcjonowania oświaty samorządowej jednostki samorządu ponosiły w dużej mierze odpowiedzialność za system oświaty, nie towarzyszyła temu realna samodzielność w sferze zarządzania i finansów. Co prawda za sprawą zmian dokonanych nowelizacją ustawy o systemie oświaty z 19 marca 2009 r. jednostki samorządu zyskały relatywnie dużą swobodę decyzyjną w zakresie realizacji zadań o charakterze organizacyjno-zarządczym, niemniej jednak ich samodzielność była i jest nadal krępowana przez przepisy Karty Nauczyciela określające na poziomie centralnym płace i warunki pracy nauczycieli. W dodatku wprowadzone w latach 2015–2016 regulacje prawne przywróciły kontrolną rolę kuratora oświaty nad działaniami zarządczymi samorządów, ograniczając tym samym ich uprawnienia jako organów prowadzących szkoły. Ograniczenie samodzielności jednostek samorządu w wykonywaniu zadań oświatowych oznacza zaś osłabienie roli wspólnot terytorialnych i jest sprzeczne z zasadą subsydiarności.

BIBLIOGRAFIA

1. Barański, A. (2012), *Wybór dyrektora szkoły. Analiza uregulowań prawnych 1991-2012*, w: *Decentralizacja oświaty*, red. M. Herbst s. 192-240, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa.
2. Barański, A., Szymańska, M., Rozwadowska-Skrzeczyńska, J. (2016), *Karta Nauczyciela. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
3. Dobosz, P. (2013), *Komentarz do art. 7 usg*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki s. 66-236, Lexis Nexis, Warszawa.
4. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).
5. Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2009), *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
6. *Informacja Ministra Edukacji Narodowej o wzmocnieniu roli kuratorów oświaty* dostępne na <http://www.zmp.poznan.pl/edukacja/aktualnosci/mocni-kuratorzy-oslabiaja-samorzady> (otwarty 27 maja 2019).
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.)
8. *Opinia prawna* dostępna na http://www.zgwrp.pl/attachments/article/387/Oswiata_OpiniaPrawna.pdf (otwarty 27 maja 2019).
9. *Mocni kuratorzy osłabiają samorząd* dostępne na <http://www.zmp.poznan.pl/edukacja/aktualnosci/mocni-kuratorzy-oslabiaja-samorzady> (otwarty 27 maja 2019).
10. Pilich, M. (2008), *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
11. Pilich, M. (2015), *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.

12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie podstawowych warunków niezbędnych do realizacji przez szkoły i nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz programów nauczania (Dz.U. z 2011 r., Nr 6, poz. 23)
13. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 97, poz. 674 ze zm.)
14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)
15. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.)
16. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991r., nr 95, poz. 425)
17. Ustawa z 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.)
18. Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r., nr 101, poz. 504)
19. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.)
20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.)
21. Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 1998 r., nr 117, poz. 759)
22. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001r., nr 71, poz. 734 ze zm.)
23. Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., nr 137 poz. 1304)
24. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2009 r., nr 1, poz. 1)
25. Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 56, poz. 458)
26. Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 35)
27. Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010)
28. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.)
29. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 60 ze zm.)
30. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203).
31. Wiktorowska, A. (2002), *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjno-prawne*, Liber, Warszawa.

UMYSŁ MŁODYCH KOBIEC I MĘŻCZYŻN W ŚWIETLE DANYCZ NOWEGO TESTU / *THE MIND* *OF MEN AND WOMEN IN THE LIGHT OF NEW TEST DATA*

STRESZCZENIE

Zbadano 100 kobiet i 100 mężczyzn (wiek 16-22 lat) nowym testem, który wymaga rozwiązania trudnych zadań i umożliwia mierzenie nowych, oryginalnych wskaźników, a głównie poziomu i mocy umysłu. Na 10 wskaźników w 7 przypadkach mężczyźni osiągnęli nieco wyższe średnie arytmetyczne (różnica nieistotna). Natomiast badane kobiety górowały w 3 przypadkach, a w dwóch różnica była istotna (kobiety potrzebowały znacząco mniej czasu na rozwiązanie trudnych zadań oraz uzyskały mniejszy wskaźnik zgadywania). Wyniki mężczyzn prawie w 100% były bardziej rozproszone (SD większe niż u kobiet). Nie stwierdzono znaczących różnic we wskaźnikach logiki oraz intuicji. Wyniki te są traktowane jako wstępne.

SŁOWA KLUCZOWE: NOWE TESTY, POZIOM I MOC UMYSŁU, INTUICJA I LOGIKA, ZGADYWANIE.

ABSTRACT

A total of 100 women and 100 men (aged between 16 and 22) underwent a new test, which requires solving difficult tasks and enables the measurement of new, original indicators, mainly the level and power of the mind. From 10 indicators, in 7 cases men achieved slightly higher arithmetic averages (a negligible difference). However, the studied women tended to dominate in three cases, and in two of them the difference was significant (women needed considerably less time to solve difficult tasks and had a lower guess rate). Men's results were almost 100% more scattered (SD higher than for women). There were no significant differences in the logic and intuition indicators. These results are treated as preliminary.

KEY WORDS: NEW TESTS, LEVEL AND POWER OF THE MIND, INTUITION AND LOGIC, GUESSING.

UWAGI WSTĘPNE

Obecnie bardzo szybko i lawinowo przybywa nowych, ważkich problemów poznawczych i praktycznych, trudnych do rozwiązania. Stąd rosnące zainteresowanie umysłem, nie tylko ze strony naukowców różnych dziedzin, w tym psychologów. Można nawet twierdzić, że do niedawna naukowcy nie doceniali umysłu, natomiast koncentrowali wysiłki badawcze na pojęciu inteligencji, która z założenia miała być teorią umysłu. Mówiąc obrazowo, można nawet twierdzić, że z upływem czasu inteligencja zaczęła żyć własnym życiem, bez wyraźnej potrzeby odwoływania się do umysłu. Obecnie jesteśmy świadkami kryzysu nauki o inteligencji jako kategorii psychologicznej, co paradoksalnie jest wynikiem wzrostu zapotrzebowania na wiedzę o jej naturze, co się szczególnie ujawniło, gdy zrodziła się idea sztucznej inteligencji. Do realizacji tej idei niezbędna jest rzetelna wiedza o umyśle człowieka, a do spełnienia tego warunku jest jeszcze daleko. Jest rzeczą oczywistą, że nie tylko sztuczna inteligencją stymuluje do rozwoju wiedzy o umyśle ludzkim; bez przesady można stwierdzić, że jest to warunek postępu w unowocześnianiu większości dziedzin. Tak na przykład jest to bardzo ewidentne w naukach ekonomicznych, gdzie coraz większą wagę specjaliści przywiązują do zasobów umysłowych, w tym kompetencji intuicyjnych.

Umysłu nie poznamy na drodze spekulacji, natomiast niezbędne są naukowe badania empiryczne. Jedną z przyczyn dotychczasowego stanu rzeczy jest dotkliwy brak wiarygodnych, trafnych i rzetelnych narzędzi badawczych i diagnostycznych (Buśkiewicz 2011; Szustrowa 2011; Malewska 2018).

Jestem przekonany, że umysł człowieka dotąd kryje wiele tajemnic, stąd nie jest należycie obsłużony i wykorzystywany. Jest to ewidentne na przykładzie specyfiki umysłów kobiet i mężczyzn. Na temat różnic międzyplciowych dotąd nagromadzono wiele spekulacji i badań raczej przyczynkarskich. Proponowany artykuł traktuję jako wstępny, jedynie otwierający problem specyfiki umysłu kobiet i mężczyzn. Czytelnik znajdzie tu sporo nowych danych empirycznych, które pochodzą z badania młodych osób. Dalsze badania są w toku, stąd można oczekiwać nowych danych na temat umysłu kobiet i mężczyzn w starszych pokoleniach, czyli w średnich i starszych okresach dorosłości. Formalnie rzecz biorąc artykuł wymaga omówienia dotychczasowego stanu wiedzy na interesujący nas tu temat. Jednak wycofałem się z tego zamiaru, gdyż jak powszechnie wiadomo problematyka ta ma długą i nasiąkniętą kontrowersjami historię, a jej przybliżenie zajęłoby dużo miejsca kosztem głównej idei, jaką tu jest przybliżenie perspektyw badawczych wynikających z nowych testów. Jestem przekonany, że proponowane testy to klucz do postępu umożliwiającego dokonanie wglądu w specyfikę umysłowych możliwości człowieka. Uzyskamy nowe oryginalne dane, które na koniec podsumujemy w świetle dotychczasowej wiedzy o interesujących nas tu umysłach.

1. OGÓLNE PRZYBLIŻENIE ISTOTY NOWYCH TESTÓW

Potrzeba nowych testów wynika głównie stąd, że dotychczasowe testy inteligencji z reguły dają wynik jedynie ilościowy, czyli badają poziom umysłu, a nie specyfikę jego funkcjonowania. Pomysł nowego testu został zainspirowany przez badania podstawowe Malcolma Westcotta, przeprowadzone pół wieku temu (Westcott 1968). Cytowanego autora interesował problem jak ludzie radzą sobie, gdy mają rozwiązać zadanie, a jest zbyt mało niezbędnych informacji. W naszych czasach podobnych sytuacji jest coraz więcej, a jednocześnie badania zapoczątkowane przez Westcotta nie znalazły kontynuatorów, stąd podjąłem próbę opracowania nowego rodzaju oryginalnych testów psychologicznych, których pewne zalety przybliżę w tym artykule.

1.1. WYRÓZNIAJĄCE CECHY NOWYCH TESTÓW

W tabeli 1. przytaczam nazwy rodzajowe, które akcentują znaczące właściwości nowych testów.

Tabela 1. Nazwy (określenia) rodzajowe nowych testów

Lp.	Są to testy:	Argumenty uzasadniające
1.	Z dozowanymi informacjami	Osoba badana początkowo otrzymuje zbyt mało informacji niezbędnych do rozwiązania zadania, ale może uzyskiwać („kupować”) dodatkowe informacje, które czynią zadanie łatwiejszym.
2.	Procesu rozwiązywania trudnych zadań	Nowe testy umożliwiają wgląd w proces rozwiązywania trudnego zadania. Trudność zadań wynika z ich złożoności jak również formy, w jakiej są prezentowane.
3.	Wielowskaźnikowe	(Zob. tab. 3)
4.	Stylów radzenia sobie z trudnymi zadaniami	Wszystkie testy z tej grupy mierzą następujące style: logiczny, intuicyjny, pośredni (logiczno-intuicyjny), zgadujący, refleksyjny i inne (np. obronne, nieefektywne).
5.	Typu logint	Nowy termin, który akcentuje interakcję logiki i intuicji w rozwiązywaniu trudnych problemów.
6.	E-testy	Są to testy typowo komputerowe, zlokalizowane w chmurze (dostęp do nich jest możliwy po uzyskaniu kodu. Nie ma wersji papierowej). Testy te posiadają niektóre cechy typowe dla gier komputerowych (Woźniak 2015).

Źródło: opracowanie autorskie.

Podstawowa nazwa własna nowych testów, to LIZ (logika, intuicja, zgadywanie). Dotychczas powstało wiele wersji tych testów, które różnią się strukturą (liniowe i matrycowe), zadaniami (graficzne, językowe, matematyczne i in.), kolejnymi numerami.

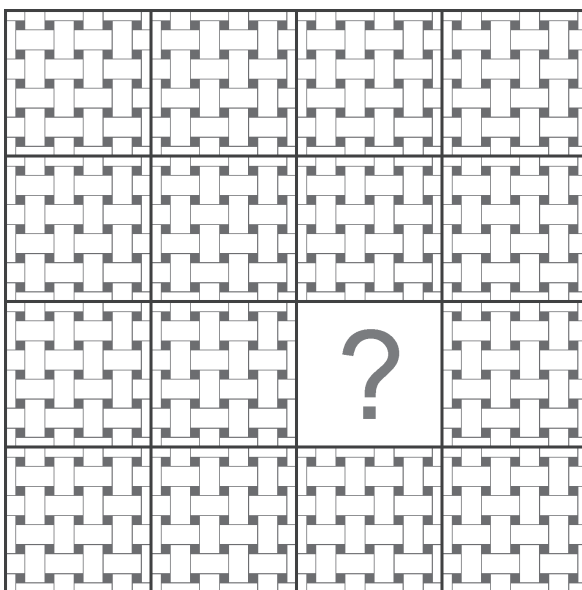
Obecnie stosuję nową udoskonaloną wersję testu: MULIZR: mtr-graf. (M-(moc) U-(umysłu) + L-(logika), I-(intuicja) + Z-(zgadywanie), R-(refleksyjność).

1.2. SPECYFIKA ZADAŃ

W każdym teście są różne zadania, zasługujące na miano trudnych, co wynika nie tylko z treści, ale także z nietypowej formy ich pierwotnego prezentowania. Każde zadanie to układ liczb, słów, rysunków itp., które są uszeregowane według pewnej zasady, a jeden element w tej układance został zastąpiony znakiem zapytania. Trzeba rozszyfrować według jakiej zasady w tym zadaniu elementy zostały uszeregowane i z proponowanych odpowiedzi (a jest ich od 5 do 15) wskazać ten element, który pasuje na miejsce znaku zapytania. Z powyższego wynika, że zastosowałem zadania pod względem treści (graficzne) oraz matrycowej formy, częściowo wzorowane na zadaniach stosowanych przez Ravena (Jaworowska, Szustrowa 2000).

Specyfiką nowych testów jest to, że początkowo wszystkie znaczące elementy zadania są zasłonięte, a osoba badana widzi jak na ryc. 1, czyli 16-elementowy matrycowy układ, a w nim jedynie znak zapytania oraz proponowane odpowiedzi do wyboru, z których tylko jedna jest poprawna.

Rysunek 1. Początkowy wygląd zadania w wersji matrycowej



Oznaczenie:  = zasłonięte elementy zadania.

Proponowane odpowiedzi, na przykład: A=9; B=23; C=11; D=14; E=2

Wbrew pozorom nie jest to sytuacja bez wyjścia; 1) badany może odsłaniać zakryte elementy zadania (stąd wskaźnik wymagań Ww) jak również wybierać proponowane odpowiedzi, stąd Ws. Zadanie jest rozwiązane, gdy wskażemy trafną odpowiedź.

Sukces jest tym większy, im mniej utracimy punktów. Podobne sytuacje prowokują do różnych zachowań, w tym do zgadywania, „kupowania” dodatkowych podpowiedzi, kierowania się „przecuciem” itp.

1.3. NOWE WSKAŹNIKI

Jak wiadomo, atrybutem testów są wyraźnie określone wskaźniki mierzonych właściwości (zdolności, cech, wiadomości itp.), z reguły w formie liczbowej (np. IQ=120). W prezentowanych testach jest wyjątkowo dużo różnych wskaźników, pomysł których w większości przypadków zawdzięczam cytowanemu wyżej Westcottowi (1968), ale zostały one w dużym stopniu zmodyfikowane. Zestawienie w tab. 3. prezentuje większość wskaźników, występujących w nowych testach, rejestrowanych i ocenianych przez program komputerowy, które może modyfikować przeszkolony specjalista (głównie psycholog).

Tabela 2. Zestawienie podstawowych wskaźników

Lp.	Symbole	Określenie
Część pierwsza – wskaźniki podstawowe		
1.	Ww	wskaźnik wymagań, to liczba wykorzystanych podpowiedzi.
2.	Ws	wskaźnik sukcesu, to stopień trafności wyboru poprawnych odpowiedzi.
3.	Wt	wskaźniki czasu, w tym: Wt–innstr = czas zapoznawania się z instrukcją; Wt–zad.= czas poświęcony na rozwiązywanie zadań; Wt–ref.= czas poświęcony na refleksję nad zadaniami.
Część druga – wybranych parametrów (właściwości) umysłu		
1.	WLP	wskaźnik liczby punktów uzyskanych w teście za rozwiązanie zadań, którym przypisane są pewne wagi punktowe.
2.	WLK (i pochodne)	wskaźnik liczby kroków, czyli kliknięć prowadzących do rozwiązania zadań.
3.	Wskaźniki poziomu i mocy umysłu	w sumie jest ich sześć (będą przytoczone dalej)
4.	WZ	wskaźniki zgadywania, to liczba przypadków, gdy badany wybiera odpowiedź bez dokonania analizy sytuacji zadaniowej.
	WR	wskaźnik refleksyjności, to liczba zachowań świadczących o refleksji nad zadaniem.

Wyżej przytoczyłem jedynie wybrane przykłady nowych wskaźników, które wyróżniają prezentowane testy. Spośród trzech wymienionych w pierwszej grupie, Wt (wskaźnik czasu) w swej istocie nie jest nowy, ale ma tu szerokie i niestandardowe zastosowania, (w tym czas: zapoznawania się z instrukcją testu; rozwiązywania zadań; refleksji nad zadaniami i in.), natomiast dwa pozostałe wskaźniki, mianowicie Ww i Ws są nowe, chociaż wzorowane na propozycji cytowanego wyżej Westcotta, a ich istota została przybliżona w powyższej tabeli. Natomiast istotę pozostałych wskaźników wymienionych w części drugiej tab. 3., przybliżę w trzeciej części artykułu.

Test bada głównie trzy parametry umysłu: 1) poziom/moc, 2) typy logiczno-intuicyjne; 3) wybrane style poznawcze; impulsywny (zgadywanie) i refleksyjny.

2. METODOLOGIA WŁASNYCH BADAŃ

2.1. CELE I PROBLEMY BADAWCZE

Poznawczym celem badania było uzyskanie nowych danych, które wzbogacą naszą wiedzę o specyfice umysłów kobiet i mężczyzn, a jednocześnie ukażą zalety nowych oryginalnych autorskich testów. Jestem przekonany, że praktyka potwierdzi przydatność zarówno nowych testów, jak i uzyskiwanych z ich pomocą nowych faktów.

Artykuł dostarcza wstępnych odpowiedzi na pytania typu:

- Czy w sytuacji rozwiązywania trudnych zadań umysłowych występują istotne różnice między badanymi kobietami i mężczyznami w:
 - zapotrzebowaniu na informacje naprowadzające („podpowiedzi”)?
 - wyborze trafnej odpowiedzi na pytania zamknięte, gdzie jest kilka (5-10) proponowanych odpowiedzi, a tylko jedna jest poprawna?
 - poziomie i mocy umysłów?
 - poziomie logiki i intuicji?
 - posługiwaniu się zgadywaniem poprawnej odpowiedzi?
 - wykorzystaniu czasu niezbędnego do rozwiązywania zadań testowych?

Narzędziem badawczym był przybliżony wyżej test MULIZR-mtr-graf.¹

2.2. BADANA GRUPA

Zbadano 200 dorosłych osób, w tym 100 kobiet i 100 mężczyzn, głównie studentów, ale nie tylko. Udział w badaniach był dobrowolny i anonimowy (osoby badane posługiwały się własnymi znakami, pseudonimami itp., chociaż nie rzadkie były przypadki ujawniania swoich imion i nazwisk). Wiek badanych 16-22 lat.

3. UMYSŁY KOBIEC I MĘŻCZYŻN W ŚWIETLE DANYCH TESTU MULIZR-MTR-GRAF

3.1. WSKAŹNIKI ZAPOTRZEBOWANIA NA INFORMACJE NAPROWADZAJĄCE ORAZ TRAFNOŚCI WYBORU WŁAŚCIWYCH ODPOWIEDZI

W testach LIZ szczególną rolę pełnią dwa wskaźniki, mianowicie: Ww (wskaźnik wymagań) oraz Ws (wskaźnik sukcesu). Przypomnę, że ich rodowód zawdzięczamy Malcolmowi Westcottowi (1968), który prowadził eksperymentalne badania podstawowe (zob. Dobrołowicz 2019b). Przypomnę, że wskaźnik Ww wynika z wykorzystywania informacji naprowadzających, które można określić mianem podpowiedzi. Natomiast Ws, czyli wskaźnik sukcesu, w tym przypadku to informuje

1 Trzeba odnotować, że ten test jeszcze jest *in statu nascendi*.

o trafności wyboru poprawnej odpowiedzi (spośród 5-10 proponowanych). Badania Westcotta wykazały, że różnice indywidualne w podobnych wskaźnikach bywają bardzo duże. Na ile mi wiadomo, dotąd nikt nie odpowiedział na pytanie o różnice w tym zakresie między kobietami i mężczyznami. Większość indagowanych osób, głównie studentów, opowiadało się za hipotezą, że zapotrzebowanie na informacje naprowadzające będzie większe u kobiet. Argumenty były następujące: mężczyźni są bardziej zdecydowani, nie zadają zbędnych pytań, są skłonni do ryzyka itp. Natomiast kobietom przypisuje się niezdecydowanie, ciekawość, zadawanie zbędnych pytań itp.

Co mówią uzyskane wyniki w naszym badaniu?

Tabela 3. Wskaźnik Ww a płeć badanych

Płeć badanych	Średnia	SD	Istotność różnic
Kobiety	70,68	36,93	Brak istotnych różnic
Mężczyźni	71,81	41,27	

Źródło: zestawienie własne wg obliczeń Bery 2019.

Z danych zawartych w powyższej tabelce wynika, że badane kobiety, wbrew oczekiwaniom, uzyskały wynik korzystniejszy niż oczekiwano. Mężczyźni wykorzystali podpowiedzi średnio ponad jeden punt więcej, przy tym wielkość odchylenia standardowego świadczy o tym, że w tej podgrupie wyniki są bardziej rozproszone.

Oczekiwania na temat różnic w zakresie wskaźnika sukcesu (Ws) nie były już tak zdecydowane; na przykład większość indagowanych studentów twierdziła, że mężczyźni osiągną jednoznacznie korzystniejszy wynik, bo są zdecydowani, skłonni do ryzyka itp. Oczekiwania przeciwne, czyli hipotezę o trafniejszym wyborze najlepszej odpowiedzi osiągną kobiety, były równie licznie prezentowane, przy tym odwoływano się głównie do intuicyjności kobiet. Kolejna tabela zawiera dane, uzyskane w badaniu, które rzucają nowe światło również na ten problem.

Tabela 4. Wskaźnik Ws, a płeć badanych

Płeć badanych	Średnia	SD	Istotność różnic
Kobiety	316,88	61,75	Brak istotnych różnic
Mężczyźni	328,02	61,36	

Źródło: zestawienie własne wg obliczeń Bery 2019.

Z powyższych danych wynika, że mężczyźni uzyskali wyższy (korzystniejszy) wskaźnika, ale różnica nie jest istotna

3.2. POZIOM I MOC UMYSŁU

Gdy mówimy o poziomie (np. inteligencji), to z reguły mamy na myśli pozycję czy miejsce na jakiejś skali czy kontinuum, czyli wysokość, szczybel, zawartość, procent itp. Natomiast słowo moc dotychczas nie było stosowane w psychologii jako termin naukowy do opisu inteligencji (umysłu).² Zachodzi potrzeba wstępnego przybliżenia proponowanego pojęcia. W różnych słownikach języka polskiego łatwo znaleźć następujące określenia pojęcia terminu moc: potęga, zdolność, potencjał, operatywność, skuteczność, efektywność (zob. Dąbrowka 1993). Niżej posługuję się podobnymi określeniami jedynie w znaczeniu obrazowym, a nie definicyjnym. Oznacza to, że wszystkie mogą być stosowane jako synonimy, a szczególnie przydatnym w testach jest pojęcie poziomu, gdyż każdy wskaźnik może przybrać taką postać. W nowych testach jest możliwość stosowania nie jednego wskaźnika, jak to dotąd z reguły miało miejsce, ale wielu różnych, przy tym oryginalnych wskaźników, które tu podzielę na dwie grupy.

3.2.1. PRZYKŁADY WSKAŹNIKÓW POJEDYNCZYCH ALBO OPARTYCH NA SUMOWANIU

Do tej grupy zaliczam trzy wskaźniki.

1. WLP. Liczba uzyskanych punktów, to typowy wskaźnik dla testów inteligencji, chociaż nie używano nazwy WPL. Z reguły są to punkty za rozwiązanie zadań testowych. Podobnie jest również w Teście MULIZR, a oryginalność polega na tym, że tu każdemu zadaniu zostaje przypisana pewna liczba punktów, a badany stara się jak najmniej ich utracić za „kupowanie” podpowiedzi oraz wskazywanie błędnych odpowiedzi. Dysponując normami stenowymi dla różnych grup wiekowych, uzyskane wyniki ilościowe (punkty) łatwo jest przekształcić w oceny jakościowe (bardzo wysokie, wysokie, średnie, niski, bardzo niskie).

Tabela 5. Poziom umysłu kobiet i mężczyzn mierzony WLP

Płeć badanych	Średnia	SD	Istotność różnic
Kobiety	711,43	80,3	Brak istotnych różnic
Mężczyźni	712,06	91,21	

Źródło: zestawienie własne wg obliczeń Bery 2019.

Z danych zawartych w powyższej tabeli jednoznacznie wynika, że średnie wyniki są prawie identyczne, gdyż różnica między średnimi wynosi jedynie 1,17, na korzyść mężczyzn, ale wyniki ich są bardziej rozproszone.

2. WLK. Nowe testy dają możliwość stosowania nietypowego wskaźnika, jakim jest liczba wykonanych kroków, czyli kliknięć, prowadzących do rozwiązania danego zadania testowego. Klikamy odsłaniając podpowiedzi i wybierając odpowiedzi. Maksymalna liczba kliknięć, po których zadanie zostanie rozwiązane,

2 Nie jest to typowy test szybkości i mocy. Nie mylić też z pojęciem moc statystyczna.

jest różna w każdej części testu w zależności od trudności zadania, a więc np. 20, 25, 30. WLK, podobnie jak WLP, z jednej strony dostarcza informacji ilościowej, jak i jakościowej; mianowicie im mniejsza liczba kroków prowadząca do rozwiązania zadania, tym wyższy poziom umysłu i odwrotnie. Wielkość WLK rzutuje na proces dochodzenia do wyniku, gdyż nie każdy krok w jednakowym stopniu przybliży rozwiązującego zadanie do sukcesu³.

Tabela 6. Średnia liczba kroków prowadzących do rozwiązania zadań

Płeć badanych	Średnia	SD	Istotność różnic
Kobiety	122,77	37,54	Brak istotnych różnic
Mężczyźni	120,74	45,46	

Źródło: zestawienie własne wg obliczeń Bery 2019.

Jest rzeczą oczywistą, że ocena tego wskaźnika jest tym wyższa, im mniej kroków (kliknięć). Z danych zawartych w tab. 6 wynika, że badani mężczyźni wypadli nieco korzystniej, mianowicie średnio wykorzystali o dwa kroki mniej niż kobiety, ale do znaczącej różnicy jest daleko.⁴

Gdy badacz prowadzi dociekliwe analizy wyników, może wykorzystać powyższe wskaźniki (WLP i WLK) jeszcze w inny sposób, na przykład jako sumowanie.

3. WLP + WLK. Nie chodzi tu o zwykłe dodanie punktów, ale punktów zaoszczędzonych. Test stymuluje osobę badaną do tego, aby uzyskiwać możliwie najwięcej punktów za rozwiązywanie zadań przy możliwie małej liczbie kroków. Proponuję tu sumować procent uzyskanych punktów (WLP ze wszystkich możliwych do uzyskania) z procentem zaoszczędzonych punktów w WLK. Można to ująć w ogólnej formule następująco: $WLP\% + (WLK\ 100\% - WLK\ \text{wyk.}\%) = \dots\%$. Zilustruję to na przykładzie zadania testowego, któremu przypisano wagę 56 punktów, a maksymalna liczba kroków gwarantująca jego rozwiązanie wynosi 20. Przyjmijmy, że osoba A w tym zadaniu uzyskała WLP=28 pkt, czyli 50%, a WLK=10 pkt, czyli również 50%, co daje 100%, natomiast osoba B uzyskała: WLP=35 pkt, (68%), a WLK=7 pkt, czyli nie wykorzystwała 13 pkt, co daje 65%. Wielkości interesującego nas nowego wskaźnika w obu przykładach będą znacząco różne; wynik osoby A= 100 pkt, a B=133 (przy zaokrągleniu do całych liczb). Nie może być wątpliwości co do tego, że są sytuacje badawcze gdy posłużenie się tym wskaźnikiem może ujawnić istotne prawidłowości, które w innych wskaźnikach są niezauważalne. W prezentowanym badaniu ten wskaźnik nie był wykorzystany.

3 Wartość tego rodzaju wskaźnika jest stosowana w ocenie osiągnięć szachistów; im mniej ruchów prowadzących do wygranej, tym wyższe kompetencje. Również matematycy mówią o pięknym rozwiązaniu zadania, gdy wynik jest osiągnięty za pomocą małej liczby operacji.

4 Z punktu widzenia zdrowego rozsądku, czyli bez obliczeń statystycznych, nie byłoby wątpliwości, że mężczyźni znacząco górują nad kobietami, gdyby w powyższych danych (tab. 6.) różnica między średnimi była ponad 4-krotnie większa.

3.2.2. PRZYKŁADY WSKAŹNIKÓW OPARTYCH NA ILORAZACH

Jak wiadomo z historii psychologii, sięgnięcie do ilorazu było udanym i twórczym pomysłem, chociaż przez długi czas trudności wynikały z zastosowania właściwych wskaźników wyjściowych. Przypomnę, że podobny wskaźnik otrzymywano z podzielenia wieku umysłowego przez wiek metrykalny badanych dzieci. Trzeba było odstąpić od tej procedury, gdyż nie spełniała oczekiwań, a głównie nie nadawała się do stosowania w przypadku osób po okresie dorastania. W tej sytuacji faktycznie zaniechano stosowania ilorazu, chociaż historyczna nazwa II (IQ) w słownictwie psychologicznym powszechnie stosowana jest również w naszych czasach, gdy zamiast ilorazu faktycznie stosujemy różnice, mianowicie odchylenie standardowe wyniku uzyskanego przez badaną osobę w odniesieniu do wyników z populacji. Nowe testy dają możliwość stosowania ilorazów określonych operacji umysłowych, jakie stosuje badana osoby w procesie rozwiązywania złożonych zadań.

Tak więc jesteśmy obecnie w nowej, znacząco korzystniejszej sytuacji. Ograniczam się tu do przytoczenia dwóch wskaźników mocy umysłu, które są oparte na nowej technice ilorazowej. Pierwszy przykład jest względnie prosty, to wynik dzielenia liczby uzyskanych punktów przez liczbę kroków (WLP : WLK).

4. WLP : WLK. Wskaźnik ten jest tym większy, im więcej punktów uzyska osoba badana za rozwiązywanie zadań (WLP), przy wykonaniu minimalnej liczby kroków (WLK).

Tabela 7. Moc umysłu mierzona ilorazem WLP i WLK

Płeć badanych	Średnia	SD	Istotność różnic
Kobiety	6,46	3	Brak istotnych różnic
Mężczyźni	7,47	3,7	

Źródło: zestawienie własne wg obliczeń Bery 2019.

W tym przypadku mężczyźni uzyskali wyższy wskaźnik ogólny, z czego wynika, że ich „kroki” były bardziej efektywne, czyli dostarczały więcej informacji. Nie oznacza to, że były one znacząco wyższe..

Okazuje się, że szczególnie przydatna dla naszych celów jest para wskaźników Ws i Ww, czyli miary zapotrzebowania na informacje naprowadzające oraz trafnego wyboru odpowiedzi.

5. Ws : Ww. Warto przypomnieć, że relacja między tymi wskaźnikami jest analogiczna jak między WLP i WLK, czyli korzystny wskaźnik poziomu/mocy umysłu otrzymujemy wówczas, gdy Ws jest bardzo wysokie, a Ww – niskie.

Tabela 8. Średnie wskaźniki mocy umysłów badanych kobiet i mężczyznami

Płeć badanych	Ws	Ww	Iloraz
Kobiety	317	71	4,5
Mężczyźni	328	72	4,6

W powyższej tabeli wykorzystano średnie wskaźniki Ws i Ww (zob. tab. 1 i 2), ilorazy których dają wielkości nowego wskaźnika.

Nowy wskaźnik, do którego przywiązuję wielką wagę, jest bardziej złożony w porównaniu z przytoczonymi wyżej, stąd poświęcam odrębny punkt artykułu. Jestem przekonany, że RWMU (rankingowy wskaźnik mocy umysłu) umożliwia uzyskanie znacznie więcej nowych i znaczących informacji o umyśle, a szczególnie jego mocy.

3.2.3. PRZYKŁAD RANKINGOWEGO WSKAŹNIKA MOCY UMYSŁU

Gdy dysponujemy odpowiednio dużą bazą wyników badania nowym testem określonej grupy (na przykład wiekowej), po obliczeniu norm stenowych dla określonych wskaźników, proponuję wykonanie dwóch kroków. Pierwszy polega na obliczeniu wszystkich możliwych (tj. realnych) ilorazów, wynikających z wzajemnych relacji wybranej pary wskaźników, a drugi – na utworzeniu najbardziej przydatnej skali wyników. Okazuje się, że można efektywnie posłużyć się numerami stenów dwóch sprzężonych ze sobą wskaźników podstawowych, jak Ws i Ww.

Tabela 9. Tabela robocza wielkości ilorazów Ws :Ww wyrażonych numerami stenów (następnie dla wygody pomnożonych przez 10)

		Wskaźniki Ww - steny									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ws	10	100	50	33	25	20	17	14,3	12,5	11,1	10
	9	90	45	30	22,5	18	15	12,9	11,3	10	9
	8	80	40	27	20	16	13	11,4	10	8,9	8
	7	70	35	23	17,5	14	12	10	8,8	7,8	7
	6	60	30	20	15	12	10	8,6	7,5	6,7	6
	5	50	25	17	12,5	10	8,3	7,1	6,3	5,6	5
	4	40	20	13	10	8	6,7	5,7	5	4,4	4
	3	30	15	10	7,5	6	5	4,3	3,8	3,3	3
	2	20	10	7	5	4	3,3	2,9	2,5	2,2	2
	1	10	5	3,3	2,5	2	1,7	1,4	1,3	1,1	1

Powyższa tabela zawiera wyniki zabiegu formalnego, polegającego na obliczeniu ilorazów numerów dwóch wskaźników, mianowicie Ws i Ww, które są wynikiem procesu rozwiązywania trudnego zadania. Liczby w powyższej tabeli to ilorazy, które zostały obliczone wg wzoru: nr stenu Ws : nr stenu Ww=...x 10. Tabela zawiera 100 ilorazów (w każdym wskaźniku po 10 stenów), ale spora ich część powtarza się, stąd do wykorzystania są 62 wyniki, które w tabeli zostały pogrubione i podkreślone. Początkowo była tu spora liczba ułamkowych ilorazów, stąd dla wygody zostały wszystkie pomnożone przez 10, co ujawnia, że rozpiętość między wielkościami tych ilorazów jest bardzo duża, od 100 do 1. Oceniając prezentowany tu zabieg, nie można tracić z pola widzenia sygnalizowanego już wyżej charakteru związku między Ws i Ww. Chodzi o to, że numer stenu (wielkość ilościowa) w obu wskaźnikach ma różne wartości jakościowe (oprócz przedziałów średnich). Mianowicie niskie steny Ww, to korzystne jakościowo wyniki, które świadczą o tym, że dana osoba badana na podstawie małej liczby danych wyciąga trafne wnioski. Natomiast w przypadku wskaźnika Ws jest odwrotnie, im wyższy sten, tym większy sukces, czyli w tym przypadku trafne wybory proponowanych odpowiedzi.

Bardziej przydatna jest robocza tabela, w której powtarzające się ilorazy zostały zredukowane poprzez wprowadzenie pojęcia rankingowe typy mocy umysłu, oznaczone literami A-M. (zob. tab. 10).

Tabela 10. Rankingowe typy mocy umysłu (tabela robocza)

		Wskaźniki Ww – steny									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ws	10	A	B	C	D	D	E	E	E	F	F
	9	A	C	C	D	D	E	E	F	F	F
	8	B	C	D	D	E	E	F	F	F	G
	7	B	C	D	D	E	F	F	F	G	G
	6	B	C	D	E	F	F	F	G	G	H
	5	B	D	E	E	F	G	G	H	H	H
	4	C	D	E	F	G	H	H	H	J	J
	3	C	E	F	G	H	H	J	J	J	J
	2	D	F	G	H	J	J	J	J	K	K
	1	F	H	J	J	K	K	K	K	M	M

Jeśli w powyższej tabeli zredukujemy powtarzające się ilorazy, to otrzymamy jedenaście typów oznaczonych literami od A do M.

Z uzyskanych ilorazów można tworzyć różne skale pomiarowe. Tak na przykład względnie prostym i przydatnym rodzajem jest skala porządkowa, którą ilustruje tab. 11.

Tabela 11. Przykład 5-cio stopniowej skali porządkowej wielkości ilorazów dwóch wskaźników: Ws : Ww (pomnożonych przez 10)

Lp.	Wielkości ilorazów	Liczba wyników		Ocena jakościowa
		I.	%	
1.	100 - 27	12	19,4	bardzo wysokie
2.	25 - 13	12	19,4	wysokie
3.	12,9 - 7,8	14	22,6	przeciętne
4.	7,5 - 3,8	12	19,4	niskie
5.	3,3 - 1	12	19,4	bardzo niskie
Razem		62	~100	

Wyrażam przekonanie, że większą przydatność dla celów lepszego poznania możliwości umysłowych badanych, a szczególnie zróżnicowania ich poziomów i mocy umysłu, będzie miała skala zbliżona do interwałowej o większej rozpiętości, która bardziej uwypukla walory propozycji posługiwania się nowym wskaźnikiem, który nazwałem RTMU (rankingowe typy mocy umysłu).

Tabela 12. Moc umysłu badanych kobiet i mężczyzn w świetle wskaźnika RTMU

Skala					Wyniki badania			
Ilorazy	I. przyp.	Oceny	Typy mocy	Wagi	Kobiety		Mężczyźni	
					liczba	pkt przel.	liczba	pkt przel.
100-70;	4	B. wys. plus	A	11	0	0	0	0
69-33;	6	B. wys.	B	10	2	20	4	40
32-20;	6	Wys. plus	C	9	3	27	6	54
19-14,3;	6	Wys.	D	8	11	88	7	77
14,2-11,4;	6	Śred. plus	E	7	15	105	14	98
11,3-8,8;	6	Śred.	F	6	21	126	28	168
8,7-7,1;	6	Śred. minus	G	5	14	70	13	65
7,2-5,6;	6	Nis.	H	4	17	68	18	72
5,5-3,3;	6	Nis. minus	J	3	15	45	7	21
3,2-1,7;	6	B. nis.	K	2	2	4	2	4
1,6-1.	4	B. nis. minus	M	1	0	0	1	1
Σ	62				100	553	100	600
Średn. arytm.						5,53		6

W powyższej tabeli średnie wyniki mocy umysłów badanych kobiet i mężczyzn różnią się nieznacznie na korzyść płci męskiej, ale w obu przypadkach są to wyniki typowo średnie. Jednak nie można zapominać o tym, że zaleta podobnego zestawienia tkwi nie w średnich, ale wręcz odwrotnie - w ukazaniu zróżnicowania wyników, czyli liczbie określonych typów mocy umysłu. Tak więc w tym zestawieniu szczególnie interesują nas typy mocy umysłu, którym przypisujemy duże wagi.

Na obecnym etapie gdy jest mało zbadanych przypadków, znamy formalne cechy umysłów oznaczonych A – M, natomiast na temat ich specyficznych właściwości mentalnych i osobowościowych, można wysuwać jedynie hipotezy. Są podstawy do oczekiwania, że:

Typ A, który przy niskich wymaganiach (Ww), osiąga wysokie jakościowo wskaźniki sukcesu (Ws), stąd można powiedzieć, że dominuje największą mocą mentalną, może być nazwany typem Alfa, a nawet zasługuje na miano geniusza, albo kandydata na geniusza. Można oczekiwać, że ujawnią się u niego m. in. takie cechy, jak: dążenie do sukcesów, zdecydowanie w podejmowaniu decyzji ryzykownych, itp. Ale może być również tak, że ten potencjał intelektualny był dotąd ukryty, czyli niedostrzegalny introspekcyjnie przez podmiot jak również otoczenie (rodziców, nauczycieli, kolegów, przełożonych itp.) oraz niewykorzystywany.

Na przeciwnym biegunie, typ M. wyróżnia się cechami odmiennymi, a nawet kontrastowymi w odniesieniu do typu A. Oba skrajne typy, zarówno A jak i M, to najbardziej zagadkowe typy umysłu. Gdy nagromadzimy więcej danych empirycznych uzyskanych nowymi testami, wówczas może okazać się, że badane osoby typu M mają związek z :

- niepełnosprawnością intelektualną;
- cechami osobowości, jak: a) przesadna ostrożność, niewiara we własne możliwości, itp.; b) negatywny stosunek do badania, niska motywacja itp.

Typy plasujące się w strefie średniej (E, F, G) wyróżniają się m. in. tym, że są rozproszone na wielu polach (zob. tab. 10.), stąd można oczekiwać, że właściwości ich umysłów i osobowości zawierają dużo różnic indywidualnych.

Tak więc obecnie jeszcze mało mamy danych do względnie pełnej charakterystyki typów mocy umysłów, natomiast nie może być wątpliwości co do tego, że proponowane podejście badawcze, czyli posługiwanie się testami typu MULIZR, umożliwi dokonanie znaczącego postępu w psychologii umysłu/inteligencji.

3.2.4. WSKAŹNIK GLOBALNY

Proponuję tu WGEU, czyli wskaźnik globalny efektywności umysłu. We wskaźniku tym mogą być zintegrowane wyniki uzyskane w powyższych wskaźnikach, mianowicie: 1) WLP (wskaźnik liczby punktów); 2) WLK (wskaźnik liczby kroków); 3) WLP + WLK (procentowy wskaźnik mocy); 4) WLP:WLK (ilorazowy

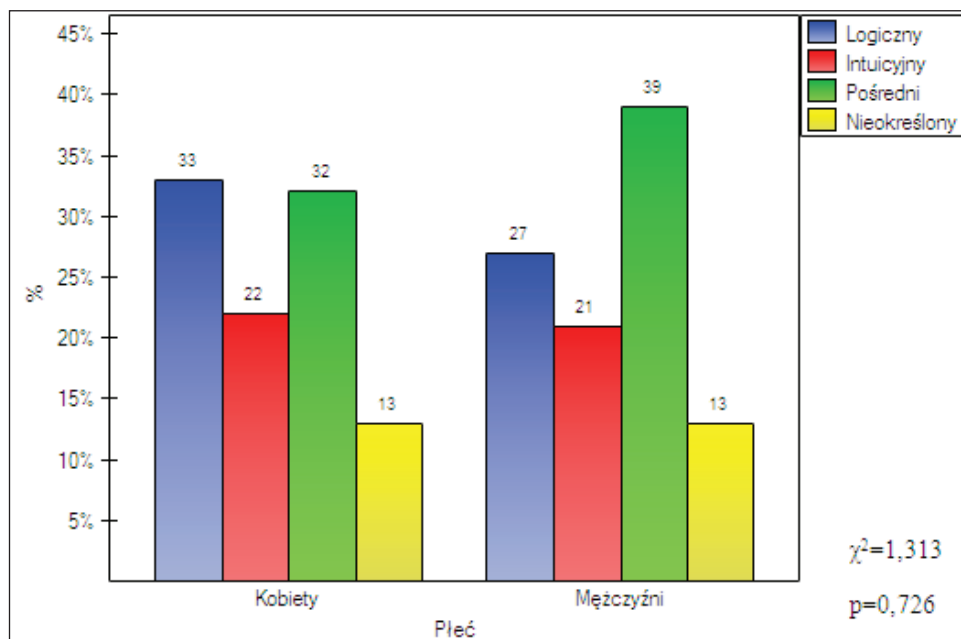
wskaźnik poziomu); 5)RWMU (rankingowy wskaźnik mocy umysłu; najprościej w wersji 5-cio stopniowej.). Jest rzeczą oczywistą, iż nie ma konieczności stosowania w każdym badaniu wszystkich proponowanych wskaźników. Można też zastosować wiele różnych sposobów obliczenia wskaźnika ogólnego, czyli WGEU. Względnie prostym sposobem jest zastosowanie następującego algorytmu:

- 1) Wyrazić wszystkie integrowane wskaźniki (np. 5) oceną jakościową, na przykład w oparciu o normy stenowe, gdzie: 5=wynik bardzo wysoki; 4=wynik wysoki; 3=wynik przeciętny; 2= wynik niski; 1=wynik bardzo niski.
- 2) Obliczyć sumę składników, która zamknie się w granicach od max. 25 (5+5+5+5+5) do min. 5 (1+1+1+1+1).

3.3. LOGIKA, INTUICJA ORAZ ZGADYWANIE W ROZWIĄZYWANIU TRUDNYCH PROBLEMÓW

Problem zasygnalizowany w powyższym tytule jest szczególnie kontrowersyjny, jego w miarę rzetelne omówienie wymagałoby odrębnej publikacji. W tym artykule z konieczności ograniczam się do zacytowania wyników uzyskanych przez P. Berę (2019).

Rysunek 2. Wykresy ilustrujące udział logiki, intuicji i stanów pośrednich przez badane kobiety i mężczyzn



Źródło: Bera 2019.

Z powyższego widzimy, że nie potwierdza się rozpowszechnione przekonanie o tym, że w rozwiązywaniu problemów mężczyźni kierują się głównie logiką, a kobiety – intuicją. Podobny wniosek wynika również z innych naszych badań (zob.

Dobrołowicz 2018; 2019b). Temu problemowi warto poświęcić więcej wysiłków badawczych.

Z intuicją jest powszechnie utożsamiane zgadywanie nie tylko przez parapsychologów, stąd na pytanie kto częściej zgaduje w rozwiązywaniu trudnych problemów, większość indagowanych (a byli to głównie studenci) niezależnie od płci zdecydowanie wskazywała na kobiety. Mimo takiej hipotezy, badania testem MULIZR dają wyniki inne, a nawet zaskakujące (zob. tab. 13).

Tabela 13. Wskaźnik zgadywania

Płeć	Liczba / procent zgadujących	Średnia arytm. (punkty)	Istotność statystyczna różnicy
Kobiety	21	4,55	Tak (p=0,048)
Mężczyźni	39	9,9	

Źródło: Bera 2019.

Z danych zawartych w powyższej tabelce jednoznacznie wynika, że wbrew oczekiwaniom, to mężczyźni prawie dwukrotnie częściej posługiwali się zgadywaniem. Wskaźniki zgadywania w tym teście świadczą o tym, że dana osoba badana starała się „rozwiązywać” zadania bez wcześniejszego dokonania analizy sytuacji zadaniowej; skrajne przykłady to wskazywanie odpowiedzi przy zerowym Ww, czyli przed uzyskaniem informacji naprowadzających. Zgadywanie należy odróżniać od działania intuicyjnego (zob. Dobrołowicz 2019a); mianowicie typowy intuicjonista nie rozwiązuje problemów tylko „metodą prób i błędów”, ale w dużej mierze bazuje na subiektywnym prawdopodobieństwie, czyli z reguły podejmując decyzję wykorzystuje nawet zarys obiektywnych prawidłowości, co proponuję określać mianem sygnałów intuicyjnych (zob. Dobrołowicz 2019a i c). Natomiast typowy logik, do podjęcia decyzji potrzebuje więcej informacji naprowadzających, gdyż ceni prawdopodobieństwo obiektywne.

3.4. WYKORZYSTANY CZAS DO ROZWIĄZANIA ZADAŃ TESTOWYCH

Tabela 14. Czas niezbędny do rozwiązania zadań – test t-Studenta

Płeć	Średnia	SD	t	P
Kobiety	419,52	212,76	-2,58	0,011*
Mężczyźni	523,11	339,87		

* – istotność statystyczna

Źródło: Bera 2019.

Średni czas poświęcony na rozwiązywanie zadań mierzony był w sekundach. Z danych zawartych w powyższej tabelce wynika, że badane kobiety wykorzystywały mniej czasu na rozwiązanie zadań (średnio 7 minut), niż mężczyźni, którzy średnio

potrzebowali 8,2 min. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w grupie męskiej również w tym przypadku odchylenie standardowe było znacznie większe.

UWAGI KOŃCOWE

W artykule przytoczyłem sporo nowych danych, z których wynika, że w badanej grupie 100 kobiet i 100 mężczyzn ujawniły się jedynie drobne różnice w wielkości analizowanych wskaźników poziomu i mocy umysłów młodych kobiet i mężczyzn. Różnice istotne statystycznie odnotowano jedynie w dwóch przypadkach, w których badane kobiety osiągnęły jednoznacznie lepsze wyniki. Dotyczyło to wskaźnika zgadywania oraz czasu niezbędnego do rozwiązania zadań testowych; mężczyźni prawie dwukrotnie częściej zgadywali, jak również potrzebowali więcej czasu na rozwiązanie zadań. Tak więc w tym badaniu nie potwierdza się również przekonanie utrzymujące się u części psychologów, że IQ kobiet, w ujęciu globalnym, jest średnio o 4 punkty procentowe niższe niż mężczyzn. Nie oznacza to, że nie ma żadnych różnic między umysłowością kobiet i mężczyzn. Tak na przykład potwierdza się teza, że umysły męskie, jeśli nawet w niektórych parametrach są średnio trochę wyższe od średnich uzyskanych przez kobiety, to z reguły są bardziej rozproszone (wyższe SD). (zob. Wojciszke 2011).

Nie można tracić z pola widzenia tego, że nawet identyczne wyniki w poziomie i mocy umysłu, mogą różnić się znacząco w innych parametrach i funkcjonowaniu, gdyż potencjalne możliwości są różnie wykorzystywane zarówno przez sam podmiot (w tym przez kobiety i mężczyzn), jak również społeczeństwo (rodzinę, instytucje edukacyjne oraz pracownicze itp.). Z powyższego wynika również postulat dalszych badań, tym bardziej, że nowy zaprezentowany tu test stwarza duże możliwości. Przypomnę, że w tym artykule mowa była jedynie o umysłach młodych kobiet i mężczyzn (16 - 22 lat). Pierwszy problem jaki się nasuwa do dalszych badań, to pytanie o różnice w umysłach ze względu na płeć w innych okresach rozwojowych, zarówno młodszych jak i starszych.

Umysł zasługuje na szczególną uwagę badaczy, ze względu na kluczowe znaczenie w rozwoju jednostek i społeczeństw. Tak było na wczesnych etapach historii rodu ludzkiego, gdy dzięki umysłowi i sprawności fizycznej człowiek zdominował na naszym globie wszystkie inne istoty, a nowa epoka w jaką obecnie wkraczamy, stawia przed nami jakościowo trudniejsze problemy, wymagające umysłów wprost genialnych.

BIBLIOGRAFIA

1. Bera P., (2019), *Umysł kobiet i mężczyzn w wieku wczesnej dorosłości w świetle testu LIZ*, niepublikowana praca magisterska, Warszawa, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna.
2. Brzeziński J. (1999), *Metodologia badań psychologicznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
3. Buśkiewicz W. (2011), *Wzajemne relacje i oczekiwania świata biznesu i naukowców, twórców i wydawców związane ze stosowaniem testów*, w: *Testy w biznesie Standardy i praktyka*, red. Teresa Szustrowa, Pracownia Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, Warszawa.
4. Dobrołowicz W., (2018), *O umyśle menedżera w świetle nowych testów*, „Humanizacja pracy”, nr 4 (204) (LI).
5. Dobrołowicz W., (2019a), *Intuicja - w stronę teorii* (w przygotowaniu), Wyd. UMCS, Lublin.
6. Dobrołowicz W., (2019b), *Intuicja - w stronę praktyki* (w przygotowaniu), Wyd. UMCS, Lublin.
7. Dobrołowicz W., (2019c), *Intuicja - od paradygmatu samorództwa do procesu*, (w tym zbiorze).
8. Flynn J.R. (2012), *O inteligencji inaczej. Czy jesteśmy mądrzejsi od naszych przodków*, Smak Słowa, Sopot.
9. Hornowska E. (2001), *Testy psychologiczne: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
10. Jaworowska A., Szustrowa T. (2000), *Test Matrycy Ravena w wersji Standard TMS*, Pracownia Testów Psychologicznych PTP, Warszawa.
11. Malewska K. (2018), *Intuicja w podejmowaniu decyzji kierowniczych*, Wydawnictwo UEP, Poznań.
12. Matczak A. (1994), *Diagnoza intelektu*, Wyd. Instytutu Psychologii PAN, Warszawa.
13. Nosal C. S. (1992), *Diagnoza typów umysłu*, WN PWN, Warszawa.
14. Paluchowski W. (2001), *Diagnoza psychologiczna. Podejście ilościowe i jakościowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
15. Szustrowa T. (red.) (2011), *Testy w biznesie. Standardy i praktyka*, Pracownia Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, Warszawa.
16. Westcott M. R. (1968), *Toward a Contemporary Psychology of Intuition. A historical, theoretical, and empirical inquiry*. New York, Chicago, San Francisco, Atlanta, Dallas, Montreal, Toronto, London: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
17. Wojciszke B. (2011), *Psychologia społeczna*, Scholar, Warszawa.
18. Woźniak J. (2015), *Grywalizacja w zarządzaniu ludźmi*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2 (103).

O ETYCE POLICJI II I III RP / ABOUT THE ETHICS OF THE POLICE IN THE II AND III REPUBLIC OF POLAND

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy roli etyki i moralności w aktywności policji oraz pozostałych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Trwałość porządku konstytucyjnego i prawa człowieka, pluralizm polityczny i podział władzy mają najwyższe znaczenie.

SŁOWA KLUCZOWE: PRAWO, ETYKA, MORALNOŚĆ, PORZĄDEK KONSTYTUCYJNY, POLICJA, BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE.

ABSTRACT

The article regards the role of ethics and morality in the activity of the police and residual organs of national security. Abiding by the constitutional order and human rights, political pluralism and power division is of utmost significance.

KEY WORDS: LAW, ETHICS, MORALITY, CONSTITUTIONAL ORDER, POLICE, NATIONAL SECURITY.

1.

Wolność, która rozerwała pętające Polskę kajdany po 123 latach niewoli, w ostatnich dniach października i pierwszych listopada 1918 roku za sprawą Marszałka Józefa Piłsudskiego – „Organizatora czynu zbrojnego” i bezgranicznej ofiary narodu polskiego postawiła przed naszą Ojczyznę zadania umocnienia i utrwalania „płonących granic”, a potem pełnej niepodległości i wolności.

Ujęcie zespolonych ziem polskich, rozerwanych kordonów, w jednolitą organizację państwową, jednolitą i elastyczną, które odbywało się w warunkach sporów i konfliktów wewnętrznych i zewnętrznych wymagało nadal postaw patriotycznych i obywatelskich, kompetentnych i kwalifikowanych. Tym bardziej, że odrodzona Polska potrzebowała pomnażania czynności organizacyjnych, porządkujących, władczych skutecznie w postępowaniu ciągłym i rzeczowym – zgodnie

z polską tradycją narodową, która traktuje sprawy narodu i państwa za postępowanie uświęcone doświadczeniem historycznym opartym na majestacie Rzeczypospolitej Polskiej. Zobowiązywało do tego także w krwi i chwale uwolnienie od pętających kajdanów naszej Ojczyzny od jej historycznych wrogów: Rosji i Niemiec oraz racja stanu pozwalającym trwać i przetrwać Polakom w swojej Ojczyźnie.

Także cała organizacja społeczeństwa polskiego musiała być oparta w swoim autentyzmie efektywności na skali narodowych wartości i sensie społecznych pomiarów, aby nie powstały błędy i tragiczne skutki przedrozbiorowej rzeczywistości. Były one przecież spóźnione zwłaszcza ze wschodu bo niosły groźbę rosyjskiego bolszewizmu, gdy Polska stać się musiała „kordonem sanitarnym wokół Rosji chorej, niosącej zarazę bolszewizmu”. Polska obawiała się też Rosji białej „niejedynej i niepodzielnej”, która chciała zamknąć ją w dziesięciu guberniach przywiślańskich.

Przede wszystkim trzeba było umocnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. I do tego celu Sejm Ustawodawczy powołał w lipcu 1919 roku Policję Państwową. Tym bardziej, że na nowopowstałą Rzeczypospolitą utrzymywał się nacisk wrogich organizacji bolszewików: siatki wywiadowczo-dywersyjnej Iwlewej i Zacharskiej „Zakordat” ośrodka agitacyjnego w Humaniu, a także grup zbrojnych antypolskich, złożonych z mniejszości narodowych, które napadały na wsie polskie pogranicza. Zbrojne ugrupowania antypolskie dokonywały także po ustabilizowaniu granic Polski licznych zamachów. W 1924 we Lwowie nieudany zamach na prezydenta Wojciechowskiego, na pociąg do Łunińca na Polesiu, oddział partyzancki opanował Stołpcę (poturbowany wojewoda Downarowicz i bp Koziński. Dlatego 10 listopada (1924) MS Wojsk. wydało zarządzenie o doczepianiu do pociągów wagonu pancernego, a wojewoda nowogródzki zażądał „ukrócenie niestabilność sytuacji – dyscypliną”). Uporządkowanie względne bezpieczeństwo nastąpiło dopiero od 1924 po powołaniu KOP-u, ale na krótko do 12 maja 1926. Po zamachu J. Piłsudskiego został zaostroszony kurs wobec mniejszości narodowych, gdy wzrosły antypolskie wystąpienia nacjonalistów ukraińskich, a źródłem niepokoju było m.in. osadnictwo polskie z pominięciem ludności miejscowej w nadziałach ziemi oraz autokefalia (popieranie uzależnienia się od rosyjskiej zwierzchności prawosławnej).

Blask działalności PP zaciemniają krwawe zajścia w Łapanowie (pow. Bochnia) 2 zabitych VI 1932 i Jadowie (pow. Radzymin), starcia w pow. Lesko (20 tys. chłopów starło się z policją i wojskiem).

W 1931 zabity został T. Hołówko (działacz piłsudczykowski), został tam przeprowadzony zamach na pocztę w Gródku Jagiellońskim, a także na B. Pierackiego – ministra spraw wewnętrznych.

Po 17 września liczne bojówki nacjonalistów ukraińskich napadały na wycofujące Wojsko Polskie, Straż Graniczną i Posterunki PP. Rzeź Wołyńska – 160 tys. Polaków jest kontynuacją ludobójstwa, które trwało aż do 1951.

Standardy bezpieczeństwa wewnętrznego, które realizowała Policja Państwowa wymagały od nich bezgranicznej ofiarności, odwagi, kryształowej osobowości, a także postawy etycznej i moralnej (opartej na Dekalogu) oraz ofiary życia i zdrowia, gdyby zaszła taka potrzeba.

Policjanci II RP, zarówno ich władze, jak też cała ich zbiorowość zawodowa troszczyła się z wielkim poświęceniem w kształtowaniu modelu Policji, bezwzględny przestrzeganiu prawa, etyki i moralności, opiekuńczości wobec obywateli (zwłaszcza przestrzeganie apolityczności miało wysoką ocenę służbową podobnie jak przestrzeganie zasad dobrego wychowania i regulaminów służbowych).

P. Majer znawca dziejów Policji Państwowej cytując z 1920 Tymczasową instrukcję dla Policji Państwowej (1920) słusznie podkreślił, że „funkcjonariuszowi policji zabrania się przyjmowania udziału w jakichkolwiek publicznych demonstracjach (...) bez pozwolenia władzy przełożonej...”

W § 7 wykaz tych dyspozycji został poszerzony o wykaz przynależności (...) do stowarzyszeń (...) stronnictw praktycznych na czynne uczestnictwo (...) w procesach organizacji kulturalnych, oświatowych musiał uzyskać pozwolenie przełożonych¹.

Naruszenie Tymczasowej instrukcji było „surowo karane aż do wydalenia z szeregów policji włącznie” (§§ 6, 7, 165), podobnie jak w rozkazie 282².

Policyjna hierarchia i struktura była także starannie przestrzegana. W rozkazie 76 komendant główny „poleciał (...) wszystkim przełożonym aby zwracając się do podwładnych używali słowo „pan” albo (...) w trzeciej osobie z wymienieniem stopnia służbowego przy nazwisku³.

Zasada opiekuńczości i została rozwinięta w rozkazie 378 cytowanej instrukcji, tj. „dbałość (...) by podkomendnym nie działa się krzywda a podkomendni mieli (...) widzieć w swoich przełożonych naturalnych opiekunów i obrońców⁴ a „wszelka zazdrość, służbowość lub wywyższanie (...) wykluczone⁵”.

„Dekalog policyjny” ujmował najważniejsze zasady służby policyjnej (poczucie honoru, miłości ojczyzny, potrzebę przestrzegania prawa, odpowiedzialność, szacunek do obywateli, przestrzegania cnót żołnierskich)

W przyjętym ślubowaniu – przysiędze zobowiązywali się wypełniać swoje obowiązki sumiennie i garliwie⁶.

1 P. Majer, *Wzorzec osobowy policjanta II RP (w:) Wybrane zagadnienia etyki policji*, red. J. Czerniakiewicz, Szczytno 1997, s. 96–97.

2 P. Majer, op. cit. s. 98, zob. także T. Wolfenbura, *Tymczasowa instrukcja dla Policji Państwowej*, Warszawa 1924.

3 Op. cit. s. 99.

4 Op. cit. s. 99.

5 Op. cit. s. 100.

6 W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach polskich*, Warszawa 1934 s. 229.

Kłęska w wojnie obronnej Polski po 17.IX.1939 zakończyła chwalebny działalność PP dla niepodległej II RP. Agresja bolszewików po 17 IX 939 rozpoczęła ich eksterminację; w Kozielsku, Starobielsku, Miednoje i Ostaszkowie – 6 tysięcy, deportacje do Bucht Nachodka i Kołomy, gdzie wszyscy zginęli wskutek szoku termicznego – 3 tysiące⁷. Życie wyznaczone przez los dotknęło także 10 tys. policjantów na terenach zajętych przez Niemców, którzy przez zniewolenie służyli administracji niemieckiej.

2.

Zmiana systemu ustrojowego w Polsce po 4 czerwca 1989 rozpoczęła nowy etap odbudowy niepodległości naszej Ojczyzny oparty na trwałej skale nowoczesnego i demokratycznego państwa, praworządności i rządów prawa, pluralizmu i trójpodziału w nawiązaniu do tradycji II Rzeczypospolitej Polskiej.

6 kwietnia 1990 została rozwiązana Milicja Obywatelska, a na jej miejsce powołano Policję w nawiązaniu do tradycji PP; nazwa, nazewnictwo stopni służbowych, stanowisk policyjnych struktury organizacyjnej. I od 1 stycznia 1999 polska policja uzyskała ostateczny model organizacyjny i filozofię działania⁸.

Jej ustrój, podobnie jak cały system ustrojowy Polski jest sprawnie realizowany.

Na pierwszym miejscu wymienić tu trzeba rządu prawa i praworządność, możliwość spełniania się dla dobra narodu i państwa.

Dlatego też w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego dominować muszą wartości nadrzędne, porządek konstytucyjny i prawny, poszanowanie fundamentalnych praw, wolności obywatelskich, apolityczność przez autodefinicję społecznej misji (służba na rzecz społeczeństwa obywatelskiego w imię interesów pozasobistych) z kategoryzacją wiedzy ogólnej, zawodowej, historycznej i doświadczenia życiowego by stale utrzymywała się sprawność i skuteczność, awans służbowy i zbiorowy.

Obok kwalifikacji rozumianej jako skuteczne przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości (zarówno wewnętrznej jak i we współdziałaniu – zewnętrznej, ważną rangę ma tu również kategoryzacja zdarzeń, a zarazem ich identyfikacji (przez operacyjne mechanizmy), które w doświadczeniu kształtują przekonanie o kwalifikowanym (warsztatowo, prawnie i moralnie) postępowaniu tej służby.

Przestrzegane etyczności postępowania, prawa a zarazem wolności, ma tu walor intuicyjnej konstatacji, iż niegodne środki likwidują wartości planowanego – wyznaczonego moralnie porządku.

7 J. Czerniakiewicz, *Przemieszczenia ludności polskiej z terenów przyłączonych do ZSRR po 1939*, CBW UW Warszawa Z-45 (ISSN 1231-0077, s. 1-19).

8 M. Żmigrodzki, *Policja, w: Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2001, s. 293-321.

Tymczasem sprawność systemu utrudniają bezprawne i przestępcze działania niektórych struktur władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (afery przestępcze, działania agencji wywiadowczych, korupcja, sprzeniewierzenia swoiste mechanizmy powiązania polityki z przestępczością pospolitą), choć wartościowanie przeprowadzone jest według wartości tradycyjnych, tj. wypróbowanych w zbiorowych wyobrażeniach i standardach kulturowych społeczeństw obywatelskich. System nie może opierać się na kłamstwie, powinien działać uczciwie i rzetelnie (chodzi bowiem o image – prestiż w ciągłym wartościowaniu).

Obszary działania systemu uwzględniać muszą kategorie racji stanu państwa i racji obywateli – suwerenność prawa i wolność obywateli, prawa człowieka, umowy społeczne oraz akceptują relacje (założenia) normatywne, oparte na zasadzie interesów władzy i obywateli. Subtelność relacji jest tu czytelna: najpierw prawa, potem obowiązki – o czym zaświadcza teoria i praktyka demokratycznych systemów.

Ale też instytucja władzy, sprawność systemu musi być nieprzerwanie czynnym źródłem porządku i organizacji, z natury funkcjonalnym, by realizować wartości zbiorowości zorganizowanej, a zarazem wartości jednostek – kształtowanie przez cywilizację i kulturę (pokój, wolność, współdziałanie). Prawo i moralność systemu wyznaczają sobie różne, ale i podobne zadania. Przekonanie nie jest gwarancją materialną i moralną działania, bo zależy od motywacji niezależnych od sytuacji i skutków podjętego wyboru. Dobra intencja prowadzi często do skutków podjętego wyboru. Dobra intencja prowadzi często do skutków odwrotnych, gdy dobro zmienia się w zło, gdyż cechy autora nie ułatwiają poszerzania lub kultywowania dobra.

Systemy w różnych zakresach wywodzą też wiele patologii społecznych, a wśród nich najważniejszą – terroryzm i kryzys polityczny, gospodarczy i systemowy. I chociaż różne są przyczyny aktów, to najczęściej terror indywidualny łączy się z terrorem instytucjonalnym, albo też z bezkrytycznym odruchem osób, gdy ucisk staje się nie do zniesienia.

Bezwzględne poszanowanie przez Policję prawdy i prawa konstytucyjnego przez osoby prywatne i instytucje porządku to wymóg uniwersalny, który nadaje jej osobowość demokratyczną, a zarazem humanistyczną, uwrażliwia na innego człowieka, ujawnia jej społeczliwe oblicze wobec zadań walki o ochronę życia, zdrowia i mienia społeczeństwa obywatelskiego, ale również porządku publicznego demokratycznego państwa polskiego.

Zadania te determinują jej model moralny. Jest to zagadnienie asymilacji moralności katolickiej, wyznaczonej historią narodu polskiego i moralności niezależnej, powiązane z własną, społeczną i zawodową praktyką czasów transformacji systemu. Ranga zagadnienia jest tym większa, że historia współczesna dostarcza przykładów sprzeczności i konfliktów ich uwikłania, z których nie zawsze wychodzi ona z autorytetem moralnym, choć podlega ona normom moralności powszechnej. Delikatna jest też problematyka dyspensy moralnej, kontaktu zawodowego ze środowiskami

przestępczymi, praworządności jako normy prawnej, apolityczności i poszanowania praw i wolności obywatelskich.

Problematyka ta ma ważne znaczenia, bo jest uznawana przez większość, a krytyczne ujęcia nie mają większego wpływu na symboliczne i praktyczne wyobrażenia. Przy analizowaniu – treści ustawodawczych, co zresztą rozciągać się będzie na znacznie większą liczbę obowiązujących ustaw niż sama konstytucja, pozostawilibyśmy w ograniczonej sferze kultury prawniczej, przy analizie symbolu III RP – szerzej w kulturze politycznej.

Jednak ani państwo i bezpieczeństwo jako wyobrażenie zbiorowe, ani prawo jako norma ustrojowa nie tworzą autotelicznych relacji. Trzeba je bowiem traktować jako składnik pozostającego systemu dynamicznego, wytwarzanego w historii, w toku przemian – zarówno w przeszłości jak i teraźniejszości. One bowiem określają treść i formę państwa i nadają szczególny sens normom prawa, a samo tworzenie się systemu jest aktem historycznym, społecznym i praktycznym zarazem. Zwrócenie uwagi na te proste sprawy nie jest zabiegiem retorycznym, ale może ułatwieniem charakterystyki przemian w polskim laboratorium zmian ustrojowych o znaczeniu historycznym.

Pomocna – jest tu analiza systemowa, bo ułatwia oznaczenie funkcji elementów przyjętych (z przeszłości bliższej i dalszej), względem elementów przemian, tj. kreowanych przez te przemiany. Wartość tych elementów – w sensie znaczenia dla przeszłości – wyznaczają relacje wobec instytucji prawnych, zbiorowości narodowej i społecznej, wyrażonych w sposób niewątpliwy lub dorozumiany. I jeśli system ten utrwalił się szybko, to składniki funkcjonalne, tj. działającej na jego rzecz przeważały nad składnikami dysfunkcyjnymi.

Szczególne miejsce w ustawie zasadniczej zajmuje też problematyka ochrony praw i wolności obywatelskich – zarówno w sensie prawnym, jak i moralnym, bowiem przyrodzona (...) godność człowieka stanowi źródło wolności i praw (...). Jest nie-naruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. W tym względzie konstytucja nawiązuje do nowatorskich rozwiązań konstytucyjnych demokratycznych państw europejskich, także do rezolucji Rady Europy i ONZ.

Dlatego też Policja jak pozostałe instytucje ochrony porządku prawnego mają tu szczególne zadanie postępowania zgodnie z normami prawa, konstytucyjnym porządkiem państwa i normami etycznymi, a zwłaszcza poszanowaniem prawdy, wolności i godności obywatela. Znajduje to swój wyraz m.in. w relacjach ich działań i przepisów prawa, rządach prawa oraz ochronie i krzewieniu praw człowieka, mających specyficzną implikację w stosunku do dowodzenia i kierowania (prawo do uczciwego procesu, prawa człowieka w czasie zatrzymania, prawa człowieka, mające istotne znaczenie w szkoleniu, prawa człowieka a użycie siły i broni palnej, wybrane klauzule dokumentów z zakresu praw człowieka, mające istotne znaczenie w szkoleniu, prawa człowieka a ochrona młodocianych i nieletnich, a także pełnienie

służby w policji w czasie konfliktów zbrojnych). Ważne miejsce zajmuje w tej kwestii Europejska Komisja Praw Człowieka w Strasburgu. W konstytucji omówione są kategorie oraz relacje praworządności i moralności w ochronie bezpieczeństwa publicznego, bowiem Rzeczpospolita Polska „zapewnia każdemu człowiekowi prawo życia” (art. 38), zapobiega nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu, zapewnia nietykalność i wolność osobistą oraz stwierdza, że zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu. Prawomocność i moralność ma tu wymiar ograniczonej zależności.

Integralną częścią praworządności jest konstytucyjna zasada legalizmu. Stan to również podstawowy warunek istnienia demokracji, a przestrzeganie konstytucyjnego porządku jest nie tylko zagadnieniem prawnym, lecz zarazem ustrojowym i politycznym.

Dla Policji jako służby ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest to konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa i zasad etycznych w postępowaniu z obywatelami, przestrzeganiu zasad moralnych w zespołach porządku publicznego, przestrzeganiu obyczajów służbowych i pozasłużbowych. Możemy więc powiedzieć, że konsekwentne przestrzeganie prawa jest ich podstawową zasadą moralną, a działanie wbrew prawu jest zawsze naruszeniem konstytucyjnego porządku i godzi w autorytet obywateli i państwa. Postępowanie powinno być także powiązane z refleksją umysłową i moralną i nie może być w nim schematyzmu i bezduszności.

Specjalną wrażliwością konstytucyjną opatrzone są problemy działalności operacyjnej i dochodzeniowo-śledczej (art. 60) stanowiące dziedzinę szczególnie newralgiczną – zarówno obsługa pragmatycznego procesu wykrywania (postępowanie przygotowawcze z czynnościami procesowymi), jak i praca operacyjna. Obejmuje to zagadnienie nie tylko konflikt pragmatyczny celów tej pracy oraz gwarancji i uprawnień (zabezpieczonych w kodeksie postępowania karnego) uczestników postępowania karnego, ale również kooperacji negatywnej. W tło wkomponowana jest tu także problematyka dyspensy moralnej, bezpieczeństwa osobistego, itd., ale jest to miejsce na oddzielny wykład.

Ze standardami etycznymi i moralnymi w czasie pokoju i spokoju związane są też standardy czasu zagrożenia bezpieczeństwa i czasu wojny. Chociaż w ostatnich czasach zmniejszyło się ono w stopniu znaczącym, nie oznacza to, że nie istnieją w sferze politycznej, militarnej, gospodarczej czy ekologicznej (Serbia, Ukraina, Gruzja, Afryka Środkowa). Racja stanu tj. potrzeba trwania i przetrwania narodu i państwa wymaga szczególnej troski o suwerenność i integralność terytorialną przy sprawnej polityce zagranicznej wspieranej przez współistniejące z nią instytucje bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Konstytucyjne zabezpieczenie stanów nadzwyczajnych z ich ograniczenia w warunkach zagrożenia i kryzysu powinny zapewniać prawa i wolności człowieka i obywatela, gdyż demokratyczny system ustrojowy nie może być neutralny w przypadku swojego zagrożenia.

Prawa człowieka trzeciej generacji ukształtowane już w latach 70. i 80. XX wieku oparte na wartościach więzi społecznej, braterstwa i humanizmu dobrze regulują te zagadnienia, a źródła międzynarodowej ochrony praw człowieka dobrze je zabezpieczają, m.in. przy masowym ich łamaniu przez interwencje humanitarną, u podstaw której leży bezwzględna ochrona praw człowieka i ściganie skuteczne sprawców zbrodni wojennych i ludobójstwa.

Konstytucja RP podkreśla, że stan nadzwyczajny może być wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożenia, jeśli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające (ar. 228). Prawo międzynarodowe wymaga natomiast określonych okoliczności, aby mógł być wprowadzony stan wojenny: zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa przez zbrojną agresję lub też we wspólnej obronie, gdy wymaga tego umowa międzynarodowa (decyduje prezydent na wniosek Rady Ministrów na całym lub części terytorium, stan wyjątkowy – gdy destabilizacja bezpieczeństwa i porządku publicznego zagraża ustrojowi politycznemu lub obywatelom – na 90 dni z przedłużonym obowiązywaniem na 60 dni za zgodą Sejmu i stan klęski żywiołowej – na 30 dni przez decyzję Rady Ministrów).

Związane z tą sytuacja zagrożenia praw i wolności obywatelskich jest zrozumiałe, bo umożliwia zabezpieczenie przed niekorzystnymi zjawiskami, rację stanu i dobro wspólne narodu, prawo do strajku, prawo pracy, nienaruszalność miru domowego, tajemnicy korespondencji itd. Natomiast bezwzględnie nie mogą być naruszone fundamentalne prawa i wolności człowieka i obywatela: godność, prawa i wolności człowieka i obywatela, humanitarne traktowanie osoby, odpowiedzialność karna za czyny zabronione, wolność wyznania i religii, ochrona małżeństwa, rodziny i dziecka, itd.

W cywilizacji łacińskiej, do której należy Polska, zagadnienie umacniania i upowszechniania etyki i moralności należy tradycyjnie do Kościoła łacińskiego. Już apostoł Paweł podkreślał: „Nie łudźcie się ani rozpustnicy ni bałwochwalcy (...) ani rozwiąźli (...) ani oszczercy, ani zdzierycy” nie odziedziczą Królestwa Bożego”. Z kolei Św. Augustyn pisał, że „jeśli czyny są same w sobie grzechami (*cum iam opera ipsa peccata*), bluźnierstwo lub tym podobne, to któż ośmieliłby się twierdzić, że gdy dokonane zostają dla dobrych powodów: (*causis bonis*) nie są grzechami lub co jeszcze bardziej nielogiczne (...) są grzechami usprawiedliwionymi⁹.

Doktryna o przedmiocie czynu jako źródła moralności stanowi autentyczny wyraz biblijnej moralności, przymierza i przykazań, miłości i cnót. Moralna jakość ludzkiego działania zależy od tej wierności i przykazaniom, wyrażającej posłuszeństwo i miłość. Właśnie dlatego – należy odrzucić jako błędną opinię, która uważa za niemożliwą ocenę moralną świadomych wyborów pewnych zachowań lub określonych czynów jako moralnie złych ze względu na ich rodzaj, jeśli nie uwzględni się intencji, która kierowała ich wyborem lub całokształtu przewidywanych konsekwencji, jakie dany akt ma dla wszystkich zainteresowanych osób. Bez tego rodzaju

9 Encyklika Jana Pawła II, *Veritatis splendor*, s. 125–126.

racjonalnego określenie moralności ludzkiego działania niemożliwe byłoby utrzymanie „obiektywnego porządku moralnego”.

Jest jeszcze jeden aspekt moralności służb ochrony porządku i bezpieczeństwa, tj. spojrzenie na ich genezę i dzieje, chwałę, ale i zagładę oraz cierpienie wskutek politycznych decyzji, na którą nie miały one wpływu w momencie zmian a jedyną miarą w momencie tych zmian była ludzka zemsta, gdyż w bezalternatywnym przymusie polityki z niewielkim wykorzystaniem albo niewykorzystaniem standardów etycznych i moralnych oraz braku wiedzy historycznej.

STATE POLICY OF PROVIDING INFORMATION SECURITY FOR THE LEADING WORLD COUNTRIES

/ POLITYKA PAŃSTWA DOSTARCZANIA BEZPIECZEŃSTWA INFORMACJI DLA WIODĄCYCH KRAJÓW ŚWIATA

ABSTRACT

Formation of the information society and the level of informatization have led to digital inequality as well as lagging of some countries behind others in information. Understanding the importance of the information security in the modern world, developed countries – the United States and the EU member states pay close attention to information security issues, which occupy a significant place in the system of ensuring national security.

At the same time, the approaches to information security in these countries are different. While the US policy is offensive in order to prevent information threats that could do damage the state and its population from any part of the world, the EU countries are trying to develop reliable mechanisms to protect their information environment and citizens.

KEY WORDS: INFORMATION POLICY, INFORMATION SECURITY, GLOBALIZATION, INFORMATION ENVIRONMENT, INFORMATION THREATS, STATE POLICY.

STRESZCZENIE

Formowanie się społeczeństwa informacyjnego i poziom informatyzacji doprowadziły do nierówności cyfrowych, a także opóźniły niektóre kraje w zakresie informowania.

Rozumiejąc znaczenie bezpieczeństwa informacji we współczesnym świecie, kraje rozwinięte – Stany Zjednoczone i państwa członkowskie UE zwracają szczególną uwagę na kwestie bezpieczeństwa informacji, które zajmują znaczące miejsce w systemie zapewniania bezpieczeństwa narodowego.

Jednocześnie podejścia do bezpieczeństwa informacji w tych krajach są różne. Podczas gdy polityka USA jest obraźliwa w celu zapobiegania zagrożeniom informacyjnym, które mogłyby wyrządzić szkodę państwu i jego ludności z dowolnej części świata, kraje UE starają się opracować niezawodne mechanizmy ochrony swojego środowiska informacyjnego i obywateli.

SŁOWA KLUCZOWE: POLITYKA INFORMACYJNA, BEZPIECZEŃSTWO INFORMACJI, GLOBALIZACJA, ŚRODOWISKO INFORMACYJNE, ZAGROŻENIA INFORMACYJNE, POLITYKA PAŃSTWA.

INTRODUCTION

The processes of the information and communication revolution cover more and more countries of the world, determine the way that modern civilization is and are characterized by the formation and spread of the information society around the world. The main role in these processes is devoted to information and communication technologies. In their development, they have gone from technological fact to a powerful component that influences the formation and functioning of modern society. Social progress of the state and its economic competitiveness depend on the level of integration of information and communication technologies in the processes of state-building.

At the same time, the process of scientific and technological thought, socio-economic and legal conditions that are created in the state have a direct impact on the possibility of penetration of information technology into society. This means that, in formulating the concept of an information society, the state must take into account, in addition to national, the interests of private entrepreneurs and citizens.

Analyzing the results of the formation of the information society, it becomes clear that different groups of people have different standards of living. Those who actively perceive information changes, use and implement information technologies in their everyday lives benefit from the informatization. This situation leads to an increase in the digital gap observed between developed and developing countries.

Intellectual property in production of goods and services acquires the status of the basic need of the leading production processes.

In spite of all the positive changes brought about by information technologies, they also generate new types of hazards associated with the protecting information resources.

The purpose of this article is to characterize the policy of ensuring information security of the leading countries of the world.

THE THEORETICAL BACKGROUND AND FINDINGS

Issues of information security increasingly began to arise in the development of information society countries. This was facilitated by the rapid pace of informatization of social development. For more effective informatization, each country has developed its own concepts. These concepts include the goal of social development and offer mechanisms for its achievement. Subjects of concepts are defined by private organizations, population and the state. Also, it includes functions that each entity will perform. The concept of entry into the information

society should be developed by each country independently, according to its own vision. The basis of this concept is a set of new characteristics that are inherent to the strategies of all countries. For the successful development of the information society an adequate, clear and well-considered information policy of the state is necessary.

The United States was the first country to start building an information society. Creating advanced information technologies since the second half of the twentieth century. The United States succeeded in becoming a leader in the development and implementation of information technology, turning it into a strategic resource. Since information infrastructure in the United States is closely linked to information security, the state's information security policy in the field of ensuring national security is a priority for the state.

Despite the fact that the United States has a mighty army equipped with the latest weapons and technology, the US government has invested heavily into providing information security.

The purpose of the US information policy concept is to expand its influence throughout the world, especially to such regions as Central and Eastern Europe, Latin America, the Middle East and the Asia-Pacific region. The United States offered the so-called doctrine of the "informational umbrella" that replaced the "nuclear umbrella". Its peculiarity is that the United States provides the recipient states with all kinds of informational support by defending their national interests in exchange for supporting US positions in various international organizations such as the UN, the IMF etc.

This approach provides US leadership in the system of international relations. Being an exporter not only of software, but also audiovisual products, films, music, the United States of America is increasingly being established as the leader in global information relations.

For their own economic development, many countries of the world use American information technology. On the one hand, it speaks of the power of the US information technology complex, and on the other hand, it makes other countries technologically dependent on the United States [1].

With the aim of maximizing the benefits of information technology, the state has created the most favorable conditions for this, removing all the possible restrictions.

Exporting not only information products and services to developing countries, but also American ideology, lifestyle, American values, the United States of America are expanding its influence into Latin America, Central and Eastern Europe, the Arab world and the Asia-Pacific region.

Since information technologies can be used not only for the benefit of the state, but also create a danger for the person and society, the information security from the side of the United States has been given extraordinary attention. One of the

main principles of the strategy of preventing information threats is to ensure the US's advantage over other countries. This means that no other country in the world should have such information possibilities that the US possess.

Despite the fact that the US Army is considered to be the most powerful and no other state will start an open war against it, there are other dangers - terrorist attacks. They can be implemented by any persons who have computers. Therefore, the purpose of the United States is to restore control not only over the national space, but also to expand its influence on other countries of the world. To do this, the United States uses space technology that allows them to get information about their potential enemies and prevent possible threats through taking preventive steps.

Information technology, combined with its space devices, helps track and defeat the enemy. This means that the US with the help of information technology can neutralize the enemies by destroying their information systems.

To implement measures to prevent and neutralize the actions of the enemy, in the United States was approved "Action Plan for the Development of Information Operations" [2].

There were following peculiarities mentioned in it:

- taking all the possible measures for resisting the enemy;
- identifying the intentions of the enemy;
- carrying out control of information and telecommunication networks of the enemy.

This allows the United States to provide its information security by preventing potential enemy action. The US-owned information technology allows us to track, process and use information, preventing the enemy from doing similar things. All this allows the United States to have military superiority in non-wartime.

The European Union went the other way in securing its information security. Despite the fact that the EU's most informational security threat has become a Russian propaganda machine that has begun its aggressive action since 2014, information security measures have been implemented since the creation of the EU information system.

Information threats and dangers, as an important component of the information society, began to be distinguished by EU Member States back in the 1950s. One of the most important documents related to EU information security was the Information Society Security Strategy in Europe. One of the most important areas of this Strategy was the initiative on the protection of information infrastructure.

On March 30, 2009, the Communication "Protecting Europe from cyber attacks and failures: increased readiness, security and resilience" was adopted. This document contained proposals that were supposed to implement this initiative. It stated the following provisions:

- creating conditions for the implementing the European private-public partnership for the mutual exchange of information and experience;
- applying the systems that would inform about negative influences on information systems;
- protecting the EU information infrastructure through implementing training on responding to information attacks and restoration of computer systems after adverse effects;
- spreading the EU values in the world through countries that are not members of the Union in order to identify the basic principles necessary for the effective operation of the Internet and the implementation of these principles at the international level.

In 2009, all measures and documents that were responsible for providing information security were received in the form of the message “Network and information security: proposals on the transition for European policy” [3]. It secured a key place in information and communications. They were given a separate position among the factors of modern economic and social development.

Also, one of the most important areas in the information direction of the EU has devoted to fight the cybercrime.

At the same time, the EU is working in this area with other non-member countries.

Also, the European Union is taking measures to protect its own citizens. All the citizens of European Union must use advanced technologies and be protected online.

Also, in order to protect its citizens and networks from the negative influence of the United States, the European Union is taking measures to prevent cyber attacks and online threats at pan-European, international level at the national level.

The EU’s focus is on combating cybercrime. It relates to crimes committed on the Internet. Traditional crimes include fraud and the spread of illegal content through computers and networks. In 2007, the Messages “On the Way to Common Cybercrime Policy” [4]. The main elements of the policy on combating cybercrime are outlined. They contain provisions on the interaction between law enforcement agencies, the state and business in this area. A dialogue with the private sector, which owns most of the information infrastructure, has begun. This means that it participation in the fight against cybercrime is extremely important.

Measures are being taken to create a European crime reporting system on the Internet in order to better coordinate their solving.

Unlike the United States, the European Union does not have an aim of worldwide presence and does not pursue the policy of the world hegemon.

It does not try to control various countries and groups that may be its potential opponents.

Because in the recent years the Russian Federation has begun to pose an active threat to the EU's information security, it has worsened the domestic political situation in all the EU countries.

The purpose of Russian information aggression is to weaken the unity of the EU. In contrast to Russian actions, European institutions, along with NATO, began to take measures for protection against Russian propaganda, which denounced the EU's citizens a negative view of the European policy. Because of this, in 2004 a working group was set up that began to explore the possibility of resistance to Russian propaganda [5].

Information influence of Russia leads to aggravation of the internal political situation within individual EU countries. Also, there is a misunderstanding between the shoots of countries at the national level. Russia exercises its influence on public opinion. Citizens, being saturated with various information sources, lose control of the situation and turn their attention to mass projects. This leads to the spread of doubt and uncertainty among European citizens [6].

CONCLUSION

At the present stage of development, the United States is the undisputed leader in the production of information products. The EU countries can not compete properly, unlocking its information boundaries for US products, European countries are not able to protect themselves from American technologies, which could harm the manufacturers of information products in the EU.

The European Union is working to establish cooperation with other countries outside the EU. It's trying to enhance the interaction of public-private partnerships in the field of information security.

At the moment, the main measures to combat the information dangers of the EU are aimed at protecting their information space from Russian negative interventions.

REFERENCES

1. *USA in a changing world / under*, Commonly Ed. Krivokhizhi VI I. RISIM, 1997, – p. 85.
2. Sharikov P. A., *Policy of the USA in the field of information security Dis. for obtaining a scientific degree of PhD in of Political science*, Institute of the Russian Academy of Sciences, the Institute of the USA and Canada, R.A.Sc., Moscow 2009. – 215 p., p. 23.
3. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A strategy for a Secure Information Society – «Dialogue, partnership and empowerment»*. Brussels, 31.5.2006. COM(2006) 251 final.
4. *European law. The right of the European Union and the legal protection of human rights: A textbook for universities / Hands. aut call and otv edit D.Sc., Prof. LM Entin M.:* Norma, 2007. P. 108–109.
5. Horuzhii G., *Russian hybrid propaganda as a component of the “Hybrid War” // Education of the region.* – No. 4, 2016 - P. 6-15.
6. *Russian propaganda. Putins Botschaft fuer jeden* [Електронний ресурс]. – Available at: <http://www.faz.net/aktuell/fueilleton/debatten/russische-propaganda-putins-botschaft-fuer-jeden-14097884.html>.

Kamil SpryszakUniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Studia Społeczne 28 (1) /2020

ISSN 2081-0008

e-ISSN: 2449-9714

str. 81–98

KONSTYTUCYJNE PRZESŁANKI PRAWA INICJATYWY USTAWODAWCZEJ ORAZ ICH INTERPRETACJA W PRAKTYCE USTROJOWEJ RP */ CONSTITUTIONAL PREMISES OF THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE AND THEIR INTERPRETATION IN THE SYSTEMIC PRACTICE OF THE REPUBLIC OF POLAND*

STRESZCZENIE

Inicjatywa ustawodawcza jest bardzo ważnym elementem procesu ustawodawczego. Autor poddał analizie konstytucyjną konstrukcję i jej interpretację przez Trybunał Konstytucyjny. Wyeksponował on specyfikę inicjatywy ustawodawczej przysługującej: posłom (grupie co najmniej 15 posłów, komisji sejmowej), Senatowi, Radzie Ministrów, Prezydentowi oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wyborcze do Sejmu. Rada Ministrów jest organem, który najczęściej korzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej i której inicjatywy w najwyższym procencie kończą się uchwaleniem ustaw. Jest to charakterystyczna cecha systemu parlamentarno-gabinetowego. Jednakże niektóre projekty ustawodawcze przygotowane przez rząd są zgłaszane przez grupę posłów należących do rządzącej większości parlamentarnej. Taktyka taka jest stosowana, by uniknąć skomplikowanej procedury koordynacyjnej obowiązującej w rządzie, która uwzględnia m.in. obowiązek konsultowania projektu z podmiotami społecznymi, np. związkami zawodowymi.

SŁOWA KLUCZOWE: KONSTYTUCJA RP, PRAWO, INICJATYWA USTAWODAWCZA, USTRÓJ POLITYCZNY RP.

ABSTRACT

Legislative initiative is one of the very important elements of legislative process. The author analyses constitutional construction and its interpretation by the Constitutional Tribunal. It exposes specificity of legislative initiative belonging to: deputies of the Sejm (group of at least 15 deputies, Sejm's commission), Senate, Committee of Ministers and President and to the 100 000 citizens possessing right to vote in the Sejm's election. The Committee of Ministers is an organ which offers a highest number of legislative

initiatives and which legislative initiatives in highest percent are finalized as a law. It is a characteristic feature of the parliamentary-cabinet system of government. However, some legislative initiatives prepared by the Committee of Ministers are introduced by the group of deputies belonging to the ruling majority. It is a tactics used to avoid very complicated coordinating procedure within the government, which includes consultative duties with social subjects, e.g. labor unions.

KEY WORDS: POLISH CONSTITUTION, LAW, LEGISLATIVE INITIATIVE, POLISH POLITICAL SYSTEM.

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Inicjatywa ustawodawcza należy do ważnych instytucji ustrojowych¹. Ma ona kluczowe znaczenie dla procesu ustawodawczego, bo przesądza, kto może skutecznie uruchomić postępowanie ustawodawcze w parlamencie². Konstytucje różnią się jednak w zakresie przesądzenia stopnia szczegółowości tej instytucji na poziomie regulacji konstytucyjnej³. Mogą na przykład, jak to ma miejsce w Niemczech, Szwajcarii i Włoszech, ale też w Polsce, dopuszczać formę inicjatywy ludowej. Również prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie jest często w konstytucjach państw spotykane. Przewidziała je ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r., ale dotyczyło to tylko projektu Konstytucji. W Konstytucji z 1997 r. prawo to zostało zakreślone szeroko.

Problematyka prawa inicjatywy ustawodawczej regulowana jest zazwyczaj bezpośrednio w konstytucjach państw, czasem w ustawodawstwie zwykłym lub regulaminach parlamentarnych, niekiedy zaś zwyczajowo⁴. Zdarza się, że w tym samym państwie różne podmioty dysponują tym prawem na podstawie przepisów o różnej mocy. Ponadto prawo inicjatywy ustawodawczej może być regulowane całym zespołem przepisów, o różnej mocy, w różnym zakresie oraz o różnym stopniu szczegółowości⁵.

Prawo inicjatywy ustawodawczej ewaluowało wraz z kolejnymi regulacjami konstytucyjnymi w Polsce⁶.

- 1 Zob. M. Kruk, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 23.
- 2 Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 133.
- 3 Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 39.
- 4 Zob. S. Grabowska, *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 25.
- 5 Zob. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 118–119.
- 6 Zob. M. Podolak, *Rozwój ludowej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*, w: *Dwadzieścia lat demokracji systemu politycznego RP*, red. B. Dziemidok-Olszewska, T. Bichta, UMCS, Lublin 2011, s. 47.

Art. 10 Konstytucji z 17 marca 1921 r.⁷ stanowił: „Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi. Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia”.

W ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.⁸ zagadnienie to zostało uregulowane w art. 50: „1. Prawo inicjatywy ustawodawczej służy Rządowi i Sejmowi. 2. Inicjatywa ustawodawcza w sprawach budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych należy wyłącznie do Rządu. 3. Sejm nie może bez zgody Rządu uchwalić ustawy, pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których nie ma pokrycia w budżecie”.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.⁹ stanowiła w art. 20: „1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje Radzie Państwa, Rządowi i posłom. 2. Ustawy uchwalone przez Sejm podpisują Przewodniczący Rady Państwa i Sekretarz. Ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw zarządza Przewodniczący Rady Państwa”.

W świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku art. 118 brzmi:

1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.
2. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.
3. Wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

W mniejszym opracowaniu podjęta będzie próba rekonstrukcji konstytucyjnych przesłanek prawa do inicjatywy ustawodawczej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także poglądów wyrażanych w doktrynie prawa konstytucyjnego.

1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PRAWA INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Art. 118 Konstytucji RP dotyczy pierwszego etapu procesu ustawodawczego (zwanej drogą ustawodawczą¹⁰), jakim jest realizacja **prawa inicjatywy ustawodawczej**. Przez prawo inicjatywy ustawodawczej rozumie się prawo określonych prawnie (zwykle w regulacji konstytucyjnej) podmiotów do przedkładania parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament zobowiązany jest do jego rozpatrzenia¹¹. W przypadku organów państwowych prawo to uzyskuje postać kompetencji prawnej, czasem też, jak w przypadku projektu ustawy budżetowej,

7 Dz. U. Nr 44, poz. 267.

8 Dz. U. Nr 30, poz. 227.

9 Dz. U. Nr 33, poz. 232.

10 Zob. *Droga ustawodawcza*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 23.

11 Zob. M. Pisz, *Charakterystyka instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawniczy UW” 2013, nr 1/2, s. 176.

z wyeksponowaniem obowiązku prawnego jako cechy tej kompetencji¹². Inicjatywa ustawodawcza oznacza więc prawo do wniesienia do Sejmu projektu ustawy. W tradycji polskiej określa się ono niekiedy jako „wniesienie projektu do Łaski Marszałkowskiej” z takim skutkiem, że jeśli projekt odpowiada wymogom Konstytucji i innych przepisów prawa, zawartych np. w regulaminie Sejmu, to należy nadać mu bieg ustawodawczy¹³.

Zgodnie z powszechnie przyjętym rozumieniem formuły konstytucyjnej, inicjatywę ustawodawczą określano jako prawo przedkładania organowi uprawnionemu do uchwalania ustaw (organowi ustawodawczemu) projektów ustaw z określonym skutkiem prawnym, jakim miał być obowiązek poddania tego wniesionego projektu pod obrady parlamentu. Przyjmowano więc, że choć np. każdy obywatel mógłby złożyć parlamentowi projekt ustawy, to takie przedłożenie nie rodziłoby obowiązku rozpatrzenia projektu, bowiem parlament może rozpatrywać tylko te projekty ustaw, które przedkłada wnioskodawca wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej¹⁴. Zasadniczym celem inicjatywy ustawodawczej jest więc w każdym wypadku zobligowanie parlamentu przez wnioskodawcę do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w ramach przyjętej procedury i ustosunkowanie się do niego poprzez uchwalenie danej ustawy bądź też odrzucenie przedłożonego projektu¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby **nadawał się do uchwalenia** bez dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy powinien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce **zasadom redagowania ustaw** (np. w zakresie systematyki, sposobu numeracji poszczególnych części projektu)”¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Wynikającemu z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciężąca na Sejmie **powinność rozpatrzenia wniesionego projektu**. Co prawda Konstytucja nie wyznacza Sejmowi żadnych terminów, ale w świetle art. 119 w związku z art. 118 Konstytucji nie można przyjąć, jakoby Sejm miał tylko prawo do rozpatrzenia złożonego projektu, tzn. mógł go rozpatrzyć albo pozostawić bez rozpoznania. Użyta w art. 119 ust. 1 Konstytucji formuła „rozpatruje projekt ustawy” oznacza, że Sejm powinien **ustosunkować się** do każdego złożonego projektu ustawy. Powinność Sejmu nie idzie tak daleko, by musiał on rozpatrywać odrębnie każdy z przepisów zawartych w projekcie, niemniej jednak skorzystanie przez uprawniony organ z inicjatywy ustawodawczej nie

12 Zob. J. Repel, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia, Wrocław 1998, s. 198.

13 Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. II, Liber, Warszawa 2008, s. 149.

14 Zob. A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2, s. 97.

15 Zob. S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 429.

16 Wyrok z 24 III 2004 r., K 37/03, OTK-A ZU 2004, nr 3, poz. 21 – *podkr. moje K.S.*

jest tylko impulsem uruchamiającym działania Sejmu, których efektem miałyby być wydanie ustawy o dowolnie określonej przez Sejm treści¹⁷.

Nadanie biegu inicjatywom ustawodawczym określone jest w Regulaminie Sejmu RP¹⁸. Marszałek Sejmu bada, czy wnoszone projekty ustaw są zgodne z Konstytucją RP¹⁹, a także, czy są zgodne z prawem UE, chyba że nie dotyczą tego prawa. Decyzja Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu na kolejne etapy drogi ustawodawczej oparta jest więc zarówno na ocenie, czy spełnione zostały przesłanki konstytucyjne inicjatywy ustawodawczej, ale też na ocenie, czy spełnione zostały wymogi przewidziane w innych przepisach prawa, a zwłaszcza w regulaminie Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że wyodrębnienie w Konstytucji prawa do przedłożenia w Sejmie projektu ustawy (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 ust. 2 Konstytucji) musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają **odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe**. Skoro „tylko inicjatywa ustawodawcza jest instytucją o **charakterze całościowym**, która spełnia funkcję inicjującą, a zarazem programową dla całego procesu legislacyjnego, dotyczącego konkretnej ustawy, to wnoszone do projektu w toku prac parlamentarnych poprawki mają charakter >punktowy< i zakładają pozostawienie bez zmian tych części ustawy, których nie dotyczą”. Poprawki te w sensie technicznym nie mają więc „samodzielnego charakteru, ale z założenia mają **charakter fragmentaryczny**. Stąd też za naruszenie art. 119 ust. 2 w zw. z art. 118 ust. 1 i 2 uznać należałoby zgłoszenie poprawki, która przewidywałaby wykreślenie treści wszystkich dotychczasowych przepisów i wprowadzenie w to miejsce zupełnie nowych przepisów tak, że w istocie byłby to nowy, **odmienny treściowo** projekt ustawy²⁰.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że choć nie zostało to jednoznacznie przesądzone w tekstach konstytucyjnych, to „polskie prawo parlamentarne zawsze uznawało **charakter kolektywny** prawa inicjatywy ustawodawczej, a **charakter indywidualny** – prawu zgłaszania poprawek. Istnienie tych procedur nie powinno więc prowadzić do zacierania granic między nimi, w przeciwnym razie treści, których poseł – z braku wystarczającego poparcia ilościowego – nie mógł przedstawić Sejmowi w formie inicjatywy ustawodawczej, mogłyby być bez żadnych ograniczeń przedstawiane w formie poprawek²¹.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „Prawo do wnoszenia poprawek do projektu ustawy widzieć należy jako podstawę do wprowadzenia **modyfikacji projektu**

17 Wyrok K 37/03 – *podkr. moje K.S.*

18 Zob. G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 13.

19 Zob. K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, w: *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radzewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 33. Por. R. Piotrowski, *Uwagi o zgodności z konstytucją badania dopuszczalności inicjatywy ustawodawczej*, w: *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31, s. 663.

20 Wyrok K 37/03 – *podkr. moje K.S.*

21 Orzeczenie z 24 VI 1998, K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52 – *podkr. moje K.S.*

ustawy w trakcie prac w Sejmie. Jest to zatem w pewnym sensie *lex specialis* wobec art. 119 ust. 1 Konstytucji, w tym znaczeniu, że podstawą ewentualnych zmian w treści projektu mogłoby być tylko wniesienie poprawki”. TK wskazał, że „Poprawki mogą nawet **całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań** przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszystkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego”²².

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „Decydujące znaczenie mieć w tym zakresie musi **przedmiot poprawki**”. „W sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do **przeistoczenia** poprawek w inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 Konstytucji. Bez wątplenia należy tu dopuścić **większą swobodę** modyfikowania treści pierwotnego projektu niż ma to miejsce w razie zastosowania trybu pilnego, czy – tym bardziej – w odniesieniu do poprawek Senatu. Istnieje jednak pewna **granica**, poza którą wykorzystywanie poprawek nie może się przemieścić w żadnym z postępowań parlamentarnych”. TK wskazał, że „Przekroczenie tej granicy następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi **projekt nowej regulacji prawnej**, a jej treść wyraża **nowość normatywną** pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu”²³.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że z Konstytucji wynika: „1) nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą”; 2) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z **aspektem treściowym**. Inicjatywa ustawodawcza jest **samodzielną propozycją legislacyjną**, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka jest **wtórnią propozycją legislacyjną** odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu; 3) nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego”, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak też w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm²⁴. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „Dopuszczalność wnoszenia poprawek zależy – i to w znacznym stopniu – od **etapu prac parlamentarnych**, na których zostają wnoszone. W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje **na etapie prac komisji**, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została **nowa wersja projektu**, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej, a ochronę praw autora inicjatywy ustawodawczej gwarantuje

22 Wyrok K 37/03 – *podkr. moje K.S.*

23 Orzeczenie K 3/98 – *podkr. moje K.S.*

24 Postanowienie z 20 V 2009, K 25/98, OTK-A ZU Nr 5, poz. 77 – *podkr. moje K.S.*

art. 119 ust. 4 Konstytucji²⁵. TK uznał natomiast, że „bardziej ograniczone jest prawo do wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Daje temu wyraz art. 119 ust. 3 Konstytucji”, ale także na tym etapie postępowania sejmowego istnieje konieczność wyraźnego odróżnienia „poprawki” od „inicjatywy ustawodawczej”²⁵.

Organem, do którego wnosi się projekt ustawy jest wyłącznie Sejm (Marszałek Sejmu). Nie można więc wносить projektu ustawy do Senatu.

2. PODMIOTY WYPOSAŻONE W PRAWO DO INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

W art. 118 ust. 1 określony został **krąg podmiotów**, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Obejmuje on: posłów, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej i Radę Ministrów. W odniesieniu do inicjatywy poselskiej sprecyzowane zostało na poziomie regulacji regulaminowej to, że chodzi o grupę co najmniej 15 posłów lub o komisję sejmową.

Katalog ten ma charakter wyczerpujący. Wyjątkowe rozwiązania, które limitują prawo inicjatywy ustawodawczej w wypadku niektórych ustaw specjalistycznych, zostały wskazane w innych przepisach Konstytucji (art. 146 ust. 4 pkt 5; art. 221; art. 235 ust. 1). Poza tym żaden z podmiotów inicjatywy ustawodawczej nie ma pozycji uprzywilejowanej, a więc może realizować swoje uprawnienia w odniesieniu do całego spektrum spraw stanowiących tzw. materię ustawową. Niekiedy – z przyczyn merytorycznych (np. art. 25 ust. 5, art. 89 ust. 1, art. 90 ust. 2) – podmiotem na którym będzie spoczywał obowiązek podjęcia działań ustawodawczych, będzie jednak Rada Ministrów jako organ prowadzący politykę państwa (art. 146 ust. 1-2). Należy też pamiętać, że Rada Ministrów dysponuje ekskluzywną gwarancją przyspieszenia prac legislacyjnych w Sejmie w stosunku do części swoich projektów (chodzi tu o tryb pilny, uregulowany w art. 123 Konstytucji)²⁶.

Posłowie wykonują inicjatywę ustawodawczą nie indywidualnie, lecz zbiorowo. Regulamin Sejmu z 30 lipca 1992 r. prawo to przyznaje grupie co najmniej 15 posłów albo komisji sejmowej (z wyjątkiem komisji śledczej). Inicjowanie ustaw nie jest możliwe przez indywidualnego posła (jak to ma miejsce np. w Izbie Reprezentantów Stanów Zjednoczonych Ameryki). Nie przysługuje również Sejmowi *in gremio*. Poparcie projektu co najmniej przez 15 posłów musi istnieć przez cały okres rozpatrywania w Sejmie. Spadek liczby posłów popierających projekt poniżej progu regulaminowego powoduje zamknięcie postępowania ustawodawczego²⁷.

Prawo inicjatywy przysługujące **Senatowi** odnosi się do izby *in gremio*, a nie do jej poszczególnych członków czy komisji. Senat podejmuje decyzję o skorzystaniu z prawa inicjatywy ustawodawczej przez podjęcie uchwały zwykłą większością głosów, w trybie określonym w Regulaminie Sejmu.

25 Postanowienie K 25/98 – *podkr. moje K.S.*

26 Zob. P. Radzewicz, Komentarz do art. 118 Konstytucji, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 350.

27 Tamże.

W przypadku **Rady Ministrów** wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej ma charakter decyzji organu kolegialnego, podjętej w drodze uchwały (art. 147 ust. 1), a nie poszczególnych ministrów albo Prezesa Rady Ministrów²⁸. Jest to jednym z przejawów solidarnej odpowiedzialności rządu za podejmowane decyzje²⁹. Rada Ministrów najczęściej korzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej. Ma ona bowiem najlepiej przygotowane zaplecze, by przygotowywać projekty ustaw³⁰. Ponadto, w świetle postanowień art. 221 Konstytucji, Rada Ministrów posiada na zasadzie wyłączości, prawo do inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Rada Ministrów najczęściej korzysta z prawa do inicjatywy ustawodawczej³¹. Jest to bezpośrednią konsekwencją tego, że partie polityczne, stanowiące większość parlamentarną będącą zapleczem politycznym rządu, realizują w ten sposób obietnice składane wyborcom w trakcie kampanii wyborczej³². Także skuteczność inicjatyw rządowych jest najwyższa, czyli najwyższy procent projektów uchwalanych następnie w postaci ustaw pochodzi właśnie od rządu³³. Inicjatywa ustawodawcza jest jedną z form zaangażowania rządu w proces ustawodawczy³⁴.

Prezydent RP wnosi projekt ustawy jako organ jednoosobowy. Wniesienie inicjatywy ustawodawczej należy do jego prerogatyw (art. 144 ust. 3 pkt 4), a w konsekwencji zwolnione jest z kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów³⁵. Inicjatywy ustawodawcze prezydenta z reguły dotyczą kwestii pozostających w związku z jego obszarem kompetencyjnym³⁶. Prawo inicjatywy ustawodawczej Prezydenta jest nietypową instytucją w systemie parlamentarno-gabinetowym. Z reguły drugi członek władzy wykonawczej nie posiada takiego uprawnienia. W Polsce rozwiązanie to zostało zastosowane w 1989 r. i nawiązywało niewątpliwie do kompetencji, jakie

28 Zob. M. Mistygacz, *Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Mechanizmy sprawowania władzy*, red. J. Błuszkowski, J. Zalesny, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18, s. 264.

29 Zob. W. Wołpiuk, *Pozycja Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej*, w: *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnieńskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 391.

30 Zob. Z. Szeliga, *Rządowe inicjatywy ustawodawcze w latach 1989-1995*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1998, sectio K, vol. 5, s. 169.

31 Zob. M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 45.

32 Zob. B. Banaszak, *Prawo inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów*, w: *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer, Z. Truszkiewicz, UJ, Kraków 2009, s. 37.

33 Zob. W. Skrzydło, *Inicjatywa ustawodawcza*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 178.

34 Zob. M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2012, s. 67.

35 Zob. W. Skrzydło, *Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP w świetle prawa i praktyki*, w: *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydział Prawa i Administracji UW, Katedra Socjologii Prawa, Warszawa 2000, s. 177.

36 Zob. S. Mołek, *Analiza wybranych inicjatyw ustawodawczych prezydenta RP 1997-2017*, w: *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, red. S. Bożyk, A. Olechno, Temida 2, Białystok 2018, s. 489.

posiadała w świetle Konstytucji RP Rada Państwa, odgrywająca w założeniu rolę kolegialnej głowy państwa.

Rozwiązanie, że oba człony władzy wykonawczej (rząd, prezydent) mają prawo inicjatywy ustawodawczej jest rzadko spotykane we współczesnych systemach demokratycznych. Zwykle inicjatywa ustawodawcza przysługuje tylko jednemu członkowi dualistycznej egzekutywy. Rozwiązanie to wprowadzono jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP, ale wskazywano wówczas, że w takim „podwójnym” przyznaniu władzy wykonawczej prawa inicjatywy ustawodawczej „tkwi ryzyko destabilizowania polityki rządowej lub dopuszczenia do konkurencyjności ośrodków egzekutywy”³⁷. Ustrojodawca zdecydował się jednak na przyjęcie takiego rozwiązania i dotychczas nie przysporzyło ono trudności i nie prowadziło do konfliktów między oboma członami egzekutywy. Nie zaistniała więc konieczność wypowiedziania się Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozgraniczenia lub uściślenia zakresu prawa inicjatywy ustawodawczej rządu i Prezydenta RP³⁸.

W art. 118 ust. 2 ustrojodawca wprowadził nową, nie znaną wcześniej w polskim systemie ustrojowym, instytucję **obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej**. Jest to forma demokracji bezpośredniej, wkomponowana w parlamentarne postępowanie ustawodawcze³⁹, mająca charakter **inicjatywy ludowej**. Traktowana jest jako przejaw wykonywania przez Suverena władzy państwowej w formach demokracji bezpośredniej⁴⁰. Prawo do inicjatywy ustawodawczej przysługuje tu grupie co najmniej 100 000 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa. Wprowadzenie tej formy demokracji bezpośredniej świadczy o przyjętym przez ustrojodawcę kierunku „uspołecznienia procesu tworzenia prawa”⁴¹. Postrzegana też bywa jako instrument presji na ustawodawcę⁴². Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁴³, uchwalona na mocy art. 118 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, szczegółowo sprecyzowała tryb postępowania w tej sprawie i określiła prawa i obowiązki jej uczestników⁴⁴. Zanim grupa obywateli wystąpi do Sejmu z inicjatywą ustawodawczą, musi powstać komitet ds. inicjatywy ustawodawczej. Komitet tworzy co najmniej 15 polskich obywateli posiadających czynne prawo wyborcze, którzy jako pierwsi poparli projekt.

37 Zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 21.

38 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2. Wyd., C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 670.

39 Zob. J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-politologiczne*, Elipsa, Warszawa 2018, s. 35.

40 Zob. E. Tkaczyk, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle koncepcji suwerenności narodu. Wybrane zagadnienia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, t. 15, z. 1, s. 105.

41 Zob. J. Repel, j.w., s. 198.

42 Zob. M. Borski, *Inicjatywa ludowa instrumentem presji na prawodawcę?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7/8, s. 56.

43 Dz.U. Nr 62, poz. 688.

44 Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 34.

Do zadań komitetu należy przygotowanie projektu ustawy, rozpowszechnienie go, prowadzenie kampanii promocyjnej, a także zbieranie podpisów obywateli popierających projekt⁴⁵.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie może dotyczyć spraw zastrzeżonych w konstytucji dla innych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 3 u.w.i.u). Tak więc w pośredni sposób ustawodawca określił inicjatywę ustawodawczą obywateli jako tzw. inicjatywę zwykłą, odnoszącą się jedynie do ustaw⁴⁶.

Należy podkreślić, że brak jest możliwości uzupełnienia podpisów w trakcie trwania postępowania weryfikacyjnego. Rozwiązanie takie – jak się wskazuje – wydaje się dyskryminować wnioski obywatelskie w stosunku do innych procedur. Np. w przypadku zaistnienia braków formalnych dotyczących listy kandydatów zgłoszonej w wyborach do Sejmu, umożliwia się ich uzupełnienie w terminie 3 dni⁴⁷.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza stała się ważną formą demokracji bezpośredniej w Polsce⁴⁸. Niejednokrotnie dotyczyła kontrowersyjnych problemów społecznych⁴⁹.

3. OBOWIĄZKI PODMIOTU WNOŚĄCEGO PROJEKT USTAWY

W art. 118 ust. 3 nałożony został na wnioskodawcę projektu ustawy obowiązek przedstawienia „skutków finansowych jej wykonania”. Ma on przeciwdziałać wnoszeniu przez wnioskodawcę projektów abstrahujących od możliwości finansowych państwa. W uzasadnieniu projektu musi być więc wskazane, jakie skutki wywoła ewentualne uchwalenie ustawy w tym kształcie i skąd będą pochodzić środki niezbędne dla jej sfinansowania.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *ratio legis* art. 118 ust. 3 Konstytucji jest „dążenie do zapewnienia zgodności proponowanej ustawy z **ustawą budżetową**”. Wymaganie tam zawarte „nie może być traktowane w **sposób nadmiernie drobiazgowy**, tj. jako obowiązek przedstawienia **szczegółowych wyliczeń** skutków wykonania każdego z przepisów ustawy”, ale ogólne określenie tych skutków przez

45 Zob. K. Eckhardt, *Institucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie - dobre praktyki*, t. 1, red. W. Skrzydło, W. Szapował, Krzysztof E., P. Steciuk, WPiA, Rzeszów-Przemysł 2013, s. 112.

46 Zob. S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa (obywatelska)*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny...*, s. 176.

47 Zob. M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 565.

48 Zob. M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016, s. 78.

49 Zob. M. Michalczyk-Wliziło, *Citizens' Legislative Initiative in Socially Controversial Matters Submitted to the Sejm of the 8th Term*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 1, s. 69.

wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle powiązany z projektem ustawy. Wyznacza on bowiem „ramy finansowe” projektu ustawy⁵⁰.

Wskazanie skutków finansowych wykonania ustawy, o których mowa w art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu, jest istotne jeśli projekt ustawy zakłada „obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Natomiast brak wspomnianych obciążeń upoważnia do – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – „pominięcia w uzasadnienie projektu ustawy źródeł finansowania jej wdrażania, a ich znikomy wymiar ogranicza znaczenie cytowanego wymogu regulaminowego”⁵¹.

Wniesienie projektu ustawy dotyczącej danej materii przez jeden podmiot (np. Senat) nie wyklucza wniesienia projektów dotyczących tej samej sprawy przez inne podmioty (np. posłów, rząd, Prezydenta RP, obywateli). Projekty te są w zasadzie traktowane równoprawnie i mogą być przedmiotem postępowania w Sejmie. W praktyce parlamentarnej, jeśli projekty wpłynęły w bliskim okresie, poddawane są łącznemu pierwszemu czytaniu, a w pracach komisji sejmowej (komisji sejmowych, komisji nadzwyczajnej, odbywających się pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem, następuje wypracowanie jednolitego projektu ustawy, który jest przedmiotem drugiego, a następnie trzeciego czytania. Dla wypracowania jednolitego projektu szczególne znaczenie ma etap prac podkomisji nadzwyczajnej, która wypracowuje jednolity projekt, z rozwiązaniami wariantowymi tam, gdzie nie udało się uzyskać konsensu. Warianty te są przedmiotem obrad komisji, która decyduje, które z nich wejdą do tekstu ustawy, a które będą mogły uzyskać status wniosków mniejszości. Komisja, lub podkomisja nadzwyczajna z reguły decyduje, który projekt uznaje za bazowy, a więc ten, w oparciu o który będzie następował proces tworzenia jednolitego projektu ustawy. Przy decydowaniu, który projekt uznać za bazowy, kluczowe znaczenie ma nie to, kto jest autorem projektu (wniósł inicjatywę ustawodawczą), a to, który projekt jest najbardziej zbliżony z wyobrażeniami komisji (podkomisji nadzwyczajnej) o przyszłym kształcie projektu.

4. ZAKRES PRZEDMIOTOWY PROJEKTU USTAWY I JEGO ZNACZENIE DLA KRĘGU PODMIOTÓW WYPOSAŻONYCH W PRAWO DO INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Zakres przedmiotowy inicjatywy ustawodawczej nie jest konstytucyjnie określony. Inicjatywa może więc dotyczyć wszystkich materii ustawowych. Zarówno w nauce prawa konstytucyjnego państw demokratycznych, jak i w orzecznictwie sądów konstytucyjnych wyprowadza się z zasady podziału władzy swobodę parlamentu w określaniu treści prawa. W tej sytuacji zakres przedmiotowy ustawy jest z zasady nieograniczony, chyba że normy konstytucyjne będą zawierały *expressis verbis* ograniczenia konkretnych kategorii ustaw lub ograniczenia takie da się z nich wyprowadzić w sposób nie budzący wątpliwości w drodze wykładni⁵².

50 Wyrok K 37/03 – *podkr. moje K.S.*

51 Wyrok z 19 IV 2006, K 6/06, OTK-A ZU nr 4, poz. 45.

52 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 671.

Istnieją natomiast **ograniczenia podmiotowe** dotyczące tego, że pewne materie inicjatywy ustawodawczej są zastrzeżone tylko dla niektórych podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą.

Rada Ministrów ma wyłączne prawo do wnoszenia projektów następujących ustaw: budżetowej, o prowizorium budżetowym (i ustaw je nowelizujących), o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221), a także ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Przepisy dotyczące wyłączności Rady Ministrów na składanie inicjatywy ustawodawczej w pewnych dziedzinach (art. 221 Konstytucji) stanowią równocześnie **ograniczenie zakresu dopuszczalnych po- prawek** do ustaw dotyczących innych dziedzin życia społecznego. Wprowadzenie bowiem na wniosek posłów, Senatu lub Prezydenta poprawek o treści wkraczającej w dziedzinę **monopolu inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów** do tekstów ustaw z innych dziedzin, choć z tą problematyką związanych, byłoby **obejściem**, a więc **naruszeniem Konstytucji**”⁵³.

W odniesieniu do projektu zmian Konstytucji, prawo do ich wnoszenia mają wyłącznie: posłowie (grupa co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów), Senat i Prezydent RP (art. 235 ust. 1 Konstytucji).

Projekt ustawy musi odpowiadać **wymogom formalnym**. Musi mu towarzyszyć **uzasadnienie**. Konstytucja wprowadziła wymóg, aby każdy podmiot wnoszący projekt ustawy przedstawiał **skutki finansowe** jej wykonania. Chodzi o to, by już w trakcie prac ustawodawczych była wiedza, jakie koszty pociągnie wdrażanie ustawy oraz czy jest pokrycie finansowe na jej wdrożenie. Bez spełnienia tych wymogów formalnych projektowi nie może być nadany bieg ustawodawczy.

Wymogi konstytucyjne dotyczące projektu ustawy **nie mają charakteru wyczerpującego**. Konkretyzacja wymogów może następować również w innych aktach prawnych, zwłaszcza w regulaminie Sejmu. Takim wymogiem jest na przykład to, że w projekcie powinna być deklaracja, czy projekt dotyczy prawa Unii Europejskiej, a jeśli tak, to czy jest z nim zgodny.

5. ROZPATRYWANIE PROJEKTU USTAWY

Marszałek Sejmu dokonuje wstępnej kontroli projektu ustawy. W szczególności sprawdza, czy zawiera on wszelkie elementy formalne (m.in. uzasadnienie, określenie skutków finansowych, oświadczenie o zgodności z prawem UE). Jeśli projekt nie spełnia wymogów formalnych, Marszałek może zwrócić go wnioskodawcy celem uzupełnienia brakujących elementów. Marszałek może też, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, skierować projekt, w odniesieniu do którego istnieje wątpliwość dotycząca jego zgodności z prawem, do Komisji Ustawodawczej, celem wyrażenia opinii. Komisja może, większością co najmniej 3/5 głosów, zaopiniować projekt jako **niedopuszczalny**.

53 Wyrok K 37/03 – podkr. moje K.S.

Istotne znaczenie ma kwestia **wymogu zasięgnięcia opinii w postępowaniu ustawodawczym**.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że **zakres obowiązku zasięgnięcia opinii** w toku postępowania ustawodawczego dotyczącego niektórych kwestii, a zwłaszcza **skutki naruszenia tego obowiązku** należy oceniać „na tle ogólnego charakteru regulaminowej materii i zakresu **regulacyjnej swobody**, jaki w tej materii zostaje pozostawiony przez Konstytucję czy prawo międzynarodowe”. TK zauważył, że „Obok materii, które – niejako z natury rzeczy – pozostawione są **politycznej swobodzie regulowania ustawowego** (dotyczy to w szczególności materii socjalnych i gospodarczych, regulowanych w oparciu o określoną wizję rozwoju społecznego), istnieją materie, w których Konstytucja wyznacza ustawodawcy **znacznie ciaśniejsze ramy**, a niemalże każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania „**klasycznych**” (**osobistych i politycznych**) **praw człowieka i obywatela**, bo założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody, a wszelkie regulacje ograniczające te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom ustanowionym zwłaszcza w art. 31 Konstytucji. Rzutuje to też na procedurę dochodzenia tych regulacji do skutku i we wszystkich wypadkach, gdy prawo **wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych**, brak takiej opinii można uważać za **poważne naruszenie trybu postępowania**, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeśli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedzinę traktowane przez Konstytucję jako **szczególnie niedostępne dla ustawodawcy**, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach”⁵⁴.

Szczególne znaczenie ma sytuacja, gdy w przepisach upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa występują określenia „**w porozumieniu**”, „**w uzgodnieniu**”, „**za zgodą**”, „**przy udziale**”, „**po zasięgnięciu opinii**” itp. Wyrażają one – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – „**więzy współzależności** pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W wypadku gdy określenia te wiązane są nie wyłącznie z organami państwa, lecz z podmiotami o charakterze społecznym, w doktrynie prawa fakt ten traktuje się jako przejaw **uspołecznienia procesu tworzenia prawa**. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności – winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów. Za ich pośrednictwem prawodawca kształtuje też wzajemne stosunki między różnymi podmiotami. Od doboru tych określeń uzależniony winien być zarówno **stopień związania** organu prawotwórczego określoną decyzją organu z nim współdziałającego, jak też **treść praw i obowiązków** organu prawotwórczego i podmiotu współdziałającego. Założenie to możliwe jest do wykonania pod warunkiem, że prawodawca używa określeń **dostatecznie ostrych**, bądź też posługuje się

54 Orzeczenie K 3/98 – *podkr. moje K.S.*

dodatkowo innymi środkami wskazującymi na **istotę używanego pojęcia**, w szczególności poprzez określenie konsekwencji prawnych braku owego współdziałania przy stanowieniu prawa⁵⁵.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ani formuła „w porozumieniu” ani też „w uzgodnieniu”, „używane w przepisach dotyczących stanowienia aktów normatywnych nie prowadzą do tezy, że podmiot upoważniony do tych form **współuczestnictwa** uzyskuje przez to kompetencję do stanowienia prawa i jest współodpowiedzialny za wydany akt normatywny. Kompetencji, w szczególności o takim charakterze, **nie można bowiem domniemywać**”. TK podkreślił, że „obowiązująca Konstytucja, przyjmując zamknięty system źródeł prawa, w sposób w miarę ścisły ustala krąg podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Za treść aktów normatywnych ponoszą odpowiedzialność, czy to w postaci **odpowiedzialności politycznej** czy to **konstytucyjnej**, również wyłącznie te podmioty, tzn. **organy państwa**”⁵⁶.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „**Współuczestnictwo** określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, odnosi się do **kształtowania treści aktów normatywnych** w stadium prac przygotowawczych jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada on nie tylko zapewnienia przez organ prawotwórczy **informacji o projekcie decyzji prawotwórczej**, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich **ujednolicenia i wzajemnego dostosowania** do oczekiwań partnerów tej dyskusji – wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej. Założony w tej postaci współuczestnictwa wpływ partnerów na treść aktu prawotwórczego wymaga, aby w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań i konieczności przyjęcia wersji projektodawcy, konieczność ta była **dostatecznie umotywowana**”⁵⁷.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że całkowita zgoda na rozwiązania zawarte w projekcie aktu normatywnego jest tylko „jedną z możliwości w procesie uzgadniania treści aktu normatywnego, gdyż jej osiągnięcie pozostawać może (...) poza wolą podmiotów w nim uczestniczących”. Ponadto „Warunek jej osiągnięcia jako wymóg niezbędny dla mocy obowiązującej danego aktu normatywnego zacierałby granice również między **współuczestnictwem** w procesie stanowienia prawa a **współstawianiem** w postaci wydania wspólnego aktu normatywnego przez dwa podmioty wyposażone w kompetencję prawotwórczą”, bądź też konstrukcją wyrażoną w przepisach prawnych terminem „**po zatwierdzeniu przez**”⁵⁸. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do **uprawnień konsultacyjnych związków zawodowych** wskazał, że konsultacje właściwych projektów aktów normatywnych powinny być nie „formalne”, lecz rzeczywiste, takie bowiem jest „*ratio legis* przepisów ustawy o związkach

55 Wyrok z 17 III 1998 r., U 23/97, OTK 1998, nr 2, poz. 11 – *podkr. moje K.S.*

56 Wyrok U 23/97 – *podkr. moje K.S.*

57 Wyrok U 23/97 – *podkr. moje K.S.*

58 Wyrok U 23/97 – *podkr. moje K.S.*

zawodowych, co nie oznacza, że opinie organizacji związkowych muszą być wiążące”. TK zastrzegł jednak, że „Samo ustalenie faktu naruszenia przepisów ustawy o związkach zawodowych w procesie ustawodawczym dotyczącym innego aktu normatywnego nie musi jednak przesądzać o **automatycznej niekonstytucyjności** tego ostatniego ze względu na naruszenie konstytucyjnych zasad państwa prawnego i praworządności. Przede wszystkim nie nastąpiło bowiem **bezpośrednie naruszenie** przepisów Konstytucji, lecz przepisów rangi ustawowej, co może (ale w szczególnej sytuacji nie musi) oznaczać naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych”⁵⁹. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przy ocenie sposobu konsultacji ze związkami zawodowymi „dopuszczalne jest przyjęcie rozumowania, iż ustawodawca (*sensu largo*) działał w sytuacji szczególnej – w **swoistym stanie wyższej konieczności**, tj. miał do wyboru naruszenie przez niepełne zastosowanie ustawowej zasady konsultacji projektu ustawy ze związkami zawodowymi albo konstytucyjnej zasady dbałości o finanse publiczne”. TK zastrzegł jednak, że „Rozumowanie takie musi jednak być wsparte przynajmniej **uprawdopodobnieniem**, że nie było alternatywy, a brak właściwych konsultacji nie wynikał z niedowładu administracyjnego, czy opieszałości, lecz z obiektywnego zbiegu terminów”. TK podkreślił, że „Nie bez znaczenia jest też fakt uczestnictwa w pracach właściwych komisji sejmowych przedstawicieli merytorycznie zainteresowanych struktur związkowych wnioskodawcy, jak również przesłanie do Sejmu ich stanowisk w kwestii projektu zaskarżonej ustawy. Z pewnością **nie zastępuje to** formalnie określonych wymogów wynikających z ustawy o związkach zawodowych w kwestii konsultowania projektów odpowiednich aktów normatywnych ze związkami zawodowymi, jednak powodowało, że reprezentanci wnioskodawców mieli **faktyczną możliwość** przedstawienia swego stanowiska w sprawie – co było przecież ideą konsultacji szeroko unormowaną w ustawie o związkach zawodowych”⁶⁰.

6. UWAGI KOŃCOWE

Ponad 20 lat obowiązywania Konstytucji RP potwierdziło trafność konstytucyjnej konstrukcji prawa inicjatywy ustawodawczej. Krąg podmiotów posiadających tę inicjatywę nie jest kwestionowany. Praktyka ustrojowa wykazała, że organem, który najczęściej korzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej jest Rada Ministrów. Jest to zgodne z logiką systemu parlamentarno-gabinetowego, gdzie rząd, wyłoniony z większości parlamentarnej, realizuje za pomocą ustaw program wyborczy, który utworował partii politycznej objęcie władzy. Pewną specyfiką systemu politycznego RP jest jednak to, że stosunkowo często z prawa inicjatywy ustawodawczej korzystają też posłowie. Z jednej strony jest to element wykazania się aktywnością przez opozycję parlamentarną, z drugiej zaś wiąże się z chęcią posłów do reagowania na sygnały wynikające z ich aktywności parlamentarnej. Nowym zjawiskiem jest jednak to, że niekiedy projekty przygotowane w rządzie są wnoszone przez posłów reprezentujących większość parlamentarną. Dzieje się to w szczególności wówczas,

59 Orzeczenie z 18 I 2005, K 15/03, OTK ZU 2005, seria A, nr 1, poz. 5 – *podkr. moje K.S.*

60 Orzeczenie K 15/03 – *podkr. moje K.S.*

gdy rząd chce przyspieszyć prace nad projektem i uniknąć żmudnej koordynacji międzyresortowej, która uwzględnia m.in. konieczność konsultacji z podmiotami społecznymi, np. ze związkami zawodowymi. Inna przyczyna może wiązać się z tym, że rząd, w przypadku kontrowersyjnych projektów, nie chce angażować swego autorytetu i sięga w tej sytuacji po zaangażowanie posłów tworzących zaplecze parlamentarne rządu. Rodzi się jednak pytanie, jak można ocenić to obejście. Nawet jeśli nie ma tu przeszkód formalnych, to jednak jest to jednak naruszenie pewnej logiki procesu ustawodawczego, gdzie nie przypadkowo szczególną rolę w inicjowaniu ustaw odgrywa rząd. Ograniczanie lub eliminowanie procedur rządowego postępowania w pracach nad przygotowaniem projektu ustawy osłabia lub wręcz niweczy te istotne instrumenty gwarancyjne, jakie powstawaniu projektu w ramach rządu powinny towarzyszyć. Może to prowadzić do obniżenia jakości projektów ustaw, a w konsekwencji rzutować na jakość całego procesu ustawodawczego.

BIBLIOGRAFIA

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2. Wyd., C.H. Beck, Warszawa 2012.
2. Banaszak B., *Prawo inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów*, w: *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer, Z. Truskiewicz, UJ, Kraków 2009.
3. Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
4. Borski M., *Inicjatywa ludowa instrumentem presji na prawodawcę?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7/8.
5. Bożyk S., *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
6. *Droga ustawodawcza*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
7. Eckhardt K., *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie - dobre praktyki*, t. 1., red. W. Skrzydło, W. Szapował, Krzysztof E., P. Steciuk, WPIA, Rzeszów-Przemysł 2013.
8. Grabowska S., *Inicjatywa ludowa (obywatelska)*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
9. Grabowska S., *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 25.
10. Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, C.H. Beck, Warszawa 2002.

11. Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
12. Koksanowicz G., *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
13. Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
14. Kruk M., *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
15. Kubuj K., Laskowska M., *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, w: *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
16. Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Elipsa, Warszawa 2018.
17. Michalczuk-Wliziło M., *Citizens' Legislative Initiative in Socially Controversial Matters Submitted to the Sejm of the 8th Term*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 1.
18. Mistygacz M., *Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Mechanizmy sprawowania władzy*, red. J. Błuszkowski, J. Zalesny, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18.
19. Mistygacz M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2012.
20. Mołek S., *Analiza wybranych inicjatyw ustawodawczych prezydenta RP 1997-2017*, w: *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, red. S. Bożyk, A. Olechno, Temida 2, Białystok 2018.
21. Patrzalek A., Szymt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
22. Piotrowski R., *Uwagi o zgodności z Konstytucją badania dopuszczalności inicjatywy ustawodawczej*, w: *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szymt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31.
23. Pisz M., *Charakterystyka instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawniczy UW” 2013, nr 1/2.
24. Podolak M., *Rozwój ludowej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*, w: *Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP*, red. B. Dziemidok-Olszewska, T. Bichta, UMCS, Lublin 2011.
25. Rachwał M., *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne - praktyka - perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016.
26. Radziejewicz P., *Komentarz do art. 118 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
27. Repel J., w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia, Wrocław 1998.

28. Skrzydło W., *Inicjatywa ustawodawcza*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
29. Skrzydło W., *Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP w świetle prawa i praktyki*, w: *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydział Prawa i Administracji UW, Katedra Socjologii Prawa, Warszawa 2000.
30. Szeliga Z., *Rządowe inicjatywy ustawodawcze w latach 1989-1995*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1998, sectio K, vol. 5.
31. Szmyt A., *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2.
32. Tkaczyk E., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle koncepcji suwerenności narodu. Wybrane zagadnienia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, t. 15, z. 1.
33. Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
34. Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
35. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. II, Liber, Warszawa 2008.
36. Wołpiuk W., *Pozycja Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej*, w: *Konstytucja. Rzqd. Parlament. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

AKTY PRAWNE

1. Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. Nr 44, poz. 267.
2. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.
3. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz. U nr 33, poz. 232.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.
5. Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. Nr 62, poz. 688.

ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Wyrok z 17 III 1998 r., U 23/97, OTK 1998, nr 2, poz. 11.
2. Orzeczenie z 24 VI 1998, K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4.
3. Wyrok z 24 III 2004 r., K 37/03, OTK-A ZU 2004, nr 3, poz. 21.
4. Orzeczenie z 18 I 2005, K 15/03, OTK ZU 2005, seria A, nr 1, poz. 5.
5. Wyrok z 19 IV 2006, K 6/06, OTK-A ZU nr 4, poz. 45.
6. Postanowienie z 20 V 2009, K 25/98, OTK-A ZU Nr 5, poz. 77.

Informacja dla Autorów

Redakcja „Studiów Społecznych” zaprasza do współpracy Autorów, którzy chcieliby publikować swoje teksty na łamach naszego pisma. Uprzejmie informujemy, że przyjmujemy do publikacji artykuły nie dłuższe niż 20 stron znormalizowanego maszynopisu (1800 znaków ze spacjami na stronę), a w przypadku recenzji – niż 8 stron. Do artykułów prosimy dołączyć streszczenie w języku polskim i angielskim (wraz z angielskim tytułem artykułu) o objętości do 200 słów. Prosimy o niewprowadzanie do manuskryptów zbędnego formatowania (np. nie należy wyrównywać tekstu spacjami czy stosować zróżnicowanych uwypukleń, wycień itp.). Sugerowany format: czcionka Arial, 12 pkt., interlinia 1,5. Piśmiennictwo zawarte w artykule należy sformatować zgodnie z tzw. zapisem harwardzkim, zgodnie z którym lista publikacji istotnych dla artykułu ma być zamieszczona na jego końcu i ułożona w porządku alfabetycznym.

Fijałkowska B., Madziarski E., van Tocken T.L. jr., Kamilska T. (2014). Tamizdat i jego rola w kulturze radzieckiej. Warszawa: Wydawnictwo WSM.

Szczegółowe instrukcje Autorzy znajdują pod następującym adresem elektronicznym:

<http://www.wsm.warszawa.pl/wydawnictwo/czasopisma/studia-spoleczne/instrukcje-dla-autorow>

W tekście artykułu cytowaną publikację należy zaznaczyć wprowadzając odnośnik (nazwisko data publikacji: strony) lub – gdy przywołane jest nazwisko autora/nazwiska autorów w tekście – (data publikacji: strony), np.: Radzieckie władze „[...] podjęły walkę z tamizdatem na dwóch płaszczyznach: ideologicznej i materialnej” (Fijałkowski i wsp. 2014: 23) lub: Radziecka prasa, jak stwierdzają Fijałkowski i współnicy, „lżyła autorów druków bezdebitowych” (2014: 45). W przypadku przywoływanych tekstów, gdy nie ma bezpośredniego cytowania, należy jedynie podać nazwisko i rok publikacji (bądź sam rok, jeśli nazwisko autora pada w tekście głównym). W odnośnikach w tekście głównym należy w przypadku więcej niż dwóch autorów wprowadzić „i wsp.”, np. (Fijałkowski i wsp. 2014). W tekście piśmiennictwa (tj. alfabetycznie ułożonej literaturze) prosimy wymienić wszystkich autorów danej publikacji. Więcej o zasadach stylu harwardzkiego m.in. na Wikipedii (http://pl.wikipedia.org/wiki/Przypisy_harwardzkie). Uwaga, przypisy krytyczne, inaczej tzw. aparat krytyczny, prosimy w miarę możliwości zredukować do minimum i wprowadzać do głównego tekstu manuskryptu.

Zaznaczamy, że Redakcja nie płaci honorariów, nie zwraca tekstów niezamówionych oraz rezerwuje sobie prawo do skracania tekstów. **Teksty prosimy przysyłać drogą elektroniczną na adres redakcja.stud.spol@wsm.warszawa.pl**

Teksty artykułów przesyłane do publikacji powinny być zredagowane przez Autorów i przesłane Redakcji w wersji ostatecznej, ściśle spełniającej wymagania Redakcji i zgodnej ze standardami APA. Redakcja nie akceptuje kolejnych poprawek, przesyłanych przez Autorów, zmieniających treść tekstu oraz odbiegających od oryginału przesłanego Redakcji w pierwszej wersji. Poprawki redakcyjne Autorów tekstów są akceptowane jedynie w wypadku, gdy na skutek uwarunkowań technicznych prosi się Autorów o zaopiniowanie zmian edytorskich w tekście, zaproponowanych przez Redakcję.

All texts of articles submitted for publication should be edited by the authors and sent to the Editor in the final version, following APA standards as well as Instructions for the Authors. The Editor will not accept further amendments, sent by the authors, changing the content of the text and deviating from the original first version. Editorial amendments are allowed only in cases where due to technical conditions, the authors are asked for an opinion about editorial changes in the text proposed by the Editor

Do tekstu należy dołączyć informację o aktualnym miejscu zamieszkania, nazwie i adresie zakładu pracy, tytule naukowym, stanowisku i pełnionych funkcjach. Każdy tekst przesłany pod adres Redakcji z prośbą o druk na łamach czasopisma podlega ocenie. Proces recenzji przebiega zgodnie z założeniami „double blind” peer review (tzw. podwójnie ślepej recenzji). Do oceny tekstu powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów (tzn. recenzent i autor tekstu nie są ze sobą spokrewni, nie występują pomiędzy nimi związki prawne, konflikty, relacje podległości służbowej, czy bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich 5 lat). Recenzja ma formę pisemną i kończy się stwierdzeniem o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu tekstu do druku.

W związku z przypadkami łamania prawa autorskiego oraz dobrego obyczaju w nauce, mając na celu dobro Czytelników, uprasza się, aby Autorzy publikacji w sposób przejrzysty, rzetelny i uczciwy prezentowali rezultaty swojej pracy, niezależnie od tego, czy są jej bezpośrednimi autorami, czy też korzystali z pomocy wyspecjalizowanego podmiotu (osoby fizycznej lub prawnej).

Wszystkie przejawy nierzetelności naukowej będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe itp.).

Do przedłożonych tekstów z prośbą o druk, Autor tekstu jest zobowiązany dołączyć:

- Informację mówiącą o wkładzie poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt.
- Informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów.

WYDAWNICTWO

im. Prof. Leszka Krzyżanowskiego

*Wyższej Szkoły Menedżerskiej
w Warszawie*

wsm.warszawa.pl

