Grzegorz Chmielewski

Grzegorz Chmielewski – dr nauk prawnych, adiunkt w Państwowej Akademii Nauk Stosowanych w Nysie; absolwent Szkoły Prawa Słowackiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor trzech monografii i ponad 50 publikacji naukowych w języku polskim, angielskim i słowackim; stypendysta rządu Republiki Słowackiej na Uniwersytecie Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach oraz stażysta Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej
ORCID: 0000-0001-8492-5665

Grzegorz Chmielewski

Czego nie widać w Konstytucji – wybrane problemy ustrojowe

1. Wprowadzenie

Po przemianach ustrojowych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku pojawił się w Polsce problem, w jakim kierunku powinny zostać przyjęte rozwiązania ustrojowe. Rzeczą oczywistą było usunięcie wszelkich przejawów naruszania zasady państwa demokratycznego prawa oraz praw i wolności. Konieczne było uporządkowanie układu sił pomiędzy najważniejszymi władzami w państwie. Naturalną rzeczą było nawiązanie do klasycznego, monteskiuszowskiego trójpodziału władzy. Nie można było zapomnieć o ideach towarzyszących twórcom pierwszej Konstytucji – Konstytucji Trzeciego Maja, jak również ustaw zasadniczych z okresu międzywojennego XX wieku. W 1992 roku

Sejm przyjął tzw. Małą Konstytucję. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426) została uchwalona, aby wprowadzić nowe zasady ustrojowe w Polsce po upadku komunizmu jako rozwiązanie tymczasowe dla zabezpieczenia procesu transformacji do pełnych rządów demokratycznych. Powstała w celu uporządkowania systemu podziału władzy, ustalenia kompetencji poszczególnych organów państwowych, a także jako przygotowanie do przeobrażenia państwa pod zupełnie nowy porządek, którego symbolem docelowo miała stać się nowa konstytucja.

Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku. Weszła ona w życie 17 października 1997 roku, choć nie wszystkie jej postanowienia mogły być od razu w pełni zrealizowane. Sama treść Konstytucji była przygotowywana w określonej sytuacji politycznej, układzie odpowiednich sił w parlamencie oraz pod presją czasu. Już wówczas jej treść budziła wątpliwości, co znalazło potwierdzenie w niskiej frekwencji w referendum konstytucyjnym (nieco ponad 42%) oraz w wielu głosach sprzeciwu. Jak się później okazało po ujawnieniu szczegółowych wyników głosowania, w niektórych ówczesnych województwach głosy na „nie" stanowiły większość. Przy tych wszystkich problemach regulacje zawarte w ustawie zasadniczej nie mogły zatem mieć charakteru doskonałego. Podjęto próbę uregulowania funkcjonowania najważniejszych elementów ustrojowych, struktury aparatu państwowego oraz stworzono fundamenty pod nowe stosunki społeczne, ekonomiczne i gospodarcze. Nie obeszło się jednak bez błędów i nieprzewidzianych sytuacji, które zweryfikowała. dopiero przyszłość Nie przewidziano sytuacji, których dostarczyło późniejsze

wdrożenie postanowień konstytucyjnych w życie. Niestety prawo, choćby najdoskonalsze, zawsze jest co najmniej o jeden krok za tym, co pojawia się w rzeczywistości. W momencie powstawania Konstytucji trudno było przewidzieć potężne zmiany technologiczne, a szczególnie powstanie całego obszaru świata wirtualnego i związanej z nim całej problematyki.

Oczywiście nie sposób wymienić wszystkich pozytywnych skutków, jakie przyniosły zmiany prawne, z najważniejszym aktem w państwie na czele. Jednakże nie to będzie przedmiotem niniejszej publikacji. Autor skupi się przede wszystkim na kilku problemach, które w obliczu obecnej treści Konstytucji wciąż pozostają aktualne.

2. Wskazanie realnych problemów ustrojowych wynikających z treści Konstytucji

Na kutej, żelaznych bram w jednym z domów w Wenecji umieszczono na 2/3 jej wysokości napis po łacinie: *Piscis primum a cápite foetat* („Ryba zaczyna psuć się do głowy")[1]. Kiedy podejmuje się różne programy naprawcze czy też tematykę uzdrowienia systemu działania państwa, same zmiany w poszczególnych ustawach czy rozporządzeniach nie będą nigdy wystarczające. Z tego powodu trzeba sięgnąć do źródła. Najważniejszym zaś źródłem i najwyższym aktem prawnym w naszym kraju bez wątpienia jest Konstytucja.

Prowadząc współcześnie rozważania na temat poprawy ustroju państwa oraz jakości stanowionego prawa, należy pochylić się nad aktem prawnym, który stanowi fundament istnienia państwa.

1 Ilustracja jest dostępna na https://www.alamy.com/stock-photo/piscis.html?_ga=2.149187894.162699.1531180800-667413457.1531180800&pseudoid= EAD-2D56F-99E1-45F6-A7DD-1061CBD1FC87&sortBy=relevant

Tym fundamentem oczywiście jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. To od niej powinna rozpoczynać się jakakolwiek analiza wszelkich problemów dotyczących którejkolwiek gałęzi prawa. To właśnie Konstytucja wskazuje przecież kierunki kształtowania stanowionego prawa. Zatem bez dobrej regulacji prawnej na poziomie konstytucyjnym nie można rozpoczynać wszelkich rozważań tyczących się poprawy jakości legislacji w naszym kraju.

Normy konstytucyjne odpowiadają za regulacje odnoszące się do ustroju państwa, funkcjonowania najważniejszych organów państwa, relacji pomiędzy poszczególnymi elementami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, wskazując przy tym ich uprawnienia, a także wyznaczając podstawowe zasady funkcjonowania całego państwa. W ten sposób, mając przed oczyma i najważniejszy akt prawny w Polsce, należy pochylić się nad jego treścią. Tekst ten determinuje działania ustawodawcze regulujące wszystkie obszary naszego życia. Precyzyjnie i dobrze skonstruowana Konstytucja pozwala na zapewnienie dobrej jakości prawa rozwijającego normy prawne o randze konstytucyjnej. Nie może być dobrze stanowionego prawa bez dobrze skonstruowanego aktu prawnego będącego hierarchicznie wyżej od tworzonego prawa. Nie będzie sprawnie funkcjonującego systemu prawa ani systemu organów państwowych bez właściwie przygotowanego tekstu Konstytucji.

Z tego też powodu w niniejszym artykule autor podejmie próbę wskazania kilku obszarów, które w ramach uwag *de lege ferenda* wymagałyby poprawy w postaci uzupełnienia lub modyfikacji dotychczasowych regulacji prawnych. W tekście tym dopuszczam możliwość uzupełnienia najważniejszego aktu prawnego w naszym kraju o jeden ważny obszar. Bez wątpienia wolą Autora jest, by przedstawione poniżej rozważania stanowiły pewien przyczynek do ponownego pochylenia się nad Konstytucją RP (po niemal

trzydziestu latach jej obowiązywania w naszym kraju), a wyniku tego – nad rzeczywistym wzmocnieniem w ramach jej regulacji rozwiązań ustrojowych państwa, ze szczególnym uwzględnieniem najważniejszych organów państwowych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona po burzliwym okresie transformacji ustrojowej i początkach funkcjonowania kraju w systemie demokratycznym, stanowi fundament współczesnego porządku prawno-politycznego państwa. Pomimo jej znaczenia jako dokumentu stabilizującego ten system, z każdym rokiem coraz wyraźniej ujawniają się jej wady ustrojowe, wynikające zarówno z kompromisowego charakteru procesu legislacyjnego, jak i z dynamicznych przemian zachodzących w sferze społecznej, gospodarczej i międzynarodowej.

Do takich zagadnień, które wymagają zwrócenia uwagi, należy zaliczyć następujące kwestie: wybór Prezesa Narodowego Banku Polskiego, organizacja i funkcjonowanie Trybunału Stanu, pozycja prokuratury, umocowanie konstytucyjne instytucji Rzecznika Praw Dziecka czy też relacje w ramach władzy wykonawczej dotyczące polityki międzynarodowej. Wskazanie tych obszarów nie stanowi zbioru zamkniętego spraw, które wymagałyby podjęcia rozważań. Natomiast kwestie te stanowiły przedmiot mojego wystąpienia na konferencji[2] i dlatego właśnie im poświecę najwięcej uwagi.

3. Wybór Prezesa Narodowego Banku Polskiego

Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji

2 Ogólnopolska konferencja naukowa pt. „Legislacja w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.", która odbyła się w Warszawie 23 maja 2025 r.

pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. To ta instytucja odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Do organów Narodowego Banku Polskiego zalicza się: Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Radę Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, na 6- letnią kadencję.

Podstawę do zastanowienia się nad pozostawieniem w aktualnym kształcie konstytucyjnej konstrukcji wyboru szefa tej instytucji niech stanowi konkretny przypadek: jesienią 2000 roku Prezydent RP wskazywał kilku kandydatów na stanowisko Prezesa NBP[3]. Początkowo preferował kandydata ze swojego środowiska politycznego. Ustąpił jednakże wobec wyraźnego sprzeciwu ówczesnej koalicji rządowej i wskazał jej kandydata. Ówczesny Prezydent, kierując się bezpieczeństwem państwa i chcąc uniknąć chaosu gospodarczego, podjął decyzję na rzecz większości parlamentarnej.

Co jednak gdyby głowa państwa – wówczas, ale i dziś w dobie kolejnej *kohabitacji* – nie ustąpiła ze swojego stanowiska, a parlamentarna większość pochodząca z innego środowiska również postanowiła doprowadzić do bezpośredniej konfrontacji? W tej sytuacj łatwo wyobrazić sobie i kryzys gospodarczy państwa i osłabienie polskiej waluty. Należałoby zatem myśląc o przyszłość usunąć to niebezpieczeństwo. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie analogicznej procedury jak podczas wyłaniania rządu w trzech krokach, w której to większość sejmowa w drugim

3 Potwierdzeniem tej informacji jest notatka na stronie internetowej w części archiwalnej urzędu Prezydenta, https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2000-i-starsze/konsultacje-polityczne-prezydenta-rp-dotyczace-obsady-stanowiska-prezesa-nbp,34031,archive [dostęp: 20.02.2026 r.].

kroku otrzymałaby szansę na samodzielne wskazanie swojego kandydata do funkcji Prezesa NBP.

Art. 227 Konstytucji daje gwarancje niezależności Narodowego Banku Polskiego, w tym jego Prezesa. Koncepcja konstrukcji prawnych ujęta w tej części ustawy zasadniczej pozwala uwzględnić zasadę podziału władz, równowagę pomiędzy nimi oraz współdziałanie władz publicznych. Wszystkie te rozwiązania mają na celuuzmniejszenie wpływu rządu na politykę pieniężną. Jak wskazuje się w literaturze, takie rozwiązania mają zapewnić wyeliminowanie formalnego wpływu rządu na obsadę organów Narodowego Banku Polskiego, jak też zagwarantować stabilność funkcjonowania tej instytucji[4]. Koncepcja niezależności NBP ma również służyć ochronie niezależności działań w zakresie polityki monetarnej od bieżących pomysłów rządu dla własnej koniunktury politycznej[5].

Niestety konstytucyjne rozwiązania w aktualnej formie nie są wolne od wad, co pokazuje przedstawiony przeze mnie powyższy historyczny konflikt pomiędzy większością parlamentarną a głową państwa. Dotychczas problem ten nie pojawił się ponownie. Jednak wobec występującej często sytuacji politycznej, w której główne ośrodki władzy wykonawczej należą do różnych środowisk politycznych, nie jest wcale wykluczone, że kwestia ta pew przyszłości nie może powrócić. Jest to szczególnie istotne, gdy w bieżącym życiu politycznym nieustannie mamy do czynienia z dwiema sprzecznymi koncepcjami zarządzania państwem, w których jedna z opcji za wszelką cenę dąży do zachowania narodowej waluty, a druga

4 M. Mazurkiewicz, *art. 227* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 355.

5 Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 268; L. Góral, K. Koperkiewicz-Mordel, *art. 227* [w:] *Konstytucja RP. Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1603–1604.

rozważa realizację obietnic wobec Unii Europejskiej, to znaczy wejścia w pewnym momencie do strefy euro. W tej sytuacji, mając na względzie tak newralgiczny obszar działania państwa, należy z ze szczególną starannością pochylić się nad tym problemem i wziąć pod uwagę wszelkie zagrożenia wynikające z braku porozumienia – podczas ewentualnego konfliktu w sprawie obsadzenia stanowiska Prezesa NBP – między prezydentem a większością parlamentarną, która jednocześnie wspiera drugą część władzy wykonawczej, czyli rząd. W tak kluczowejsprawie nie powinno być luki prawnej, ani też nie należy pozostawiać jej wyłącznie dobrej woli lub gotowości konkretnej osoby sprawującej dany urząd do współpracy w trosce o los państwa. Konieczne jest stworzenie mechanizmu zabezpieczającego kraj przed osobistymi konfliktami pomiędzy przedstawicielami poszczególnych władz.

W tym miejscu należy jednocześnie zaznaczy, że wspomnianego problemu w zakresie obsady funkcji Prezesa NBP nie rozwiązuje aktualne brzmienie art. 9a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1997 r. Nr 140, poz. 938). Wspomniana regulacja pozwala co prawda na zachowanie ciągłości w kierowaniu instytucją poprzez powierzenie obowiązków dotychczasowemu Prezesowi do czasu powołania nowej osoby na stanowisko Prezesa, lecz takie postawienie sprawy nie stanowi rzeczywistego rozwiązania problemu na wypadek przedłużającego się sporu pomiędzy głową państwa a izbą ustawodawczą. Umożliwia to przyjęcie rozwiązania tymczasowego. Trzeba przy tym również poważnie brać pod uwagę wszelkie negatywne reakcje ekonomiczne i gospodarcze w skali mikro i makro wobec faktu ewentualnej niepewności, kto ostatecznie będzie osobą kierującą NBP i jaką strategię będzie przyjmował dla kierowania tą instytucją przy przedłużającym się sporze. Dodatkowo trzeba także uwzględnić wyrok Trybunału Konsty-

tucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. (sygn. akt K 20/20[6]), który w przypadku podobnego rozwiązania dla Rzecznika Praw Obywatelskich uznał je za niekonstytucyjne i zakończył jego pełnienie funkcji do czasu wyboru następcy. Rozstrzygnięcie to budzi wątpliwości w zakresie obsady sędziowskiej oraz prawidłowości powołania jednego z sędziów. Niewątpliwie nie wchodząc w żaden spór polityczny, iż taki stan rzeczy do dziś nadal obowiązuje. Mając taką perspektywę oraz biorąc pod uwagę, że orzecznictwo Trybunału powinno być konsekwentne i jednolite, można przypuszczać, że i w tym przypadku Trybunał w bliższej lub dalszej przyszłości może zająć identyczne stanowisko. W uzasadnieniu tego wyroku padają następujące argumenty: „W ocenie Trybunału, w odniesieniu do przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania", a także: „[...] jakakolwiek próba ingerencji w długość kadencji danego organu wymaga uzasadnienia wynikającego z przepisów Konstytucji, a także podlega każdorazowej ocenie Trybunału, który może taką ingerencję oceniać indywidualnie, co miało miejsce w orzeczeniach Trybunału". Dopełnieniem realnego zagrożenia dla zakwestionowania art. 9a ustawy o NBP jest postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 roku (sygn. akt S 1/21), w którym wskazuje on zalecenia dla Sejmu dotyczące zmian w ustawie o RPO, w tym usunięcia normy prawnej pozwalającej wydłużyć sprawowanie urzędu do czasu wyboru następcy.

6 Treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego dostępna na stronie sejmowej https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210000696/O/D20210696.pdf [dostęp: 25.08.2026 r.].

Biorąc pod uwagę wnioski przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny bez wchodzenia w dyskurs polityczny i opowiadania się po którejś ze stron, należałoby poważnie zastanowić się nad dwoma rozwiązaniami wynikającymi z powyższego wyroku i towarzyszącemu mu postanowienia. Mianowicie pierwszym sposobem byłoby rozszerzenie kompetencji parlamentu o dodatkową, pozwalającą mu w drodze ustawy (każdorazowo) na określony czas wydłużyć kadencję najważniejszych instytucji państwowych, z ich enumeratywnym wskazaniem w przypadku nieterminowego obsadzenia stanowisk. Ale istnieje ryzyko wykorzystywania tego do bieżących celów danej większości tworzącej rząd. Drugim zaś dopuszczalnym w obliczu orzeczenia TK rozwiązaniem byłoby dopisanie w Konstytucji przy każdym organie konstytucyjnym, dla którego ustrojodawca uznałby za niezbędne zachowanie ciągłości jego funkcjonowania, dodatkowej normy prawnej o treści zezwalającej na wydłużenie okresu sprawowania urzędu przez daną osobę do czasu wyboru jej następcy lub też powierzenie tego zastępcy. Przy czym i przy tej propozycji jestem zwolennikiem nałożenia jakiejś rozsądnej granicy czasowej celem wykluczenia umyślnego działania instytucji biorących udział w wyborach takich osób, a poprzez niekończący się proces elekcji prowadzących do poważnych utrudnień w funkcjonowaniu danego organu czy wręcz jego paraliżu.

4. Wątpliwości w zakresie Trybunału Stanu

Trybunał Stanu, obok Trybunału Konstytucyjnego, to istotny element władzy sądowniczej[7]. To jedyny trybunał przewidziany

7 A. Błaś, J. Boć, *Rada Ministrów i administracja rządowa* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 249.

w polskiej Konstytucji, który orzeka wobec konkretnych osób i jest szczególnego rodzaju sądem Powołany jest on do ustalania i ewentualnego egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Stanowi instytucję o charakterze politycznym i publicznym. Zgodnie z art. 198 ust. 1 w zw. z art. 198 ust. 2 Konstytucji jest organem rozstrzygającym w zakresie odpowiedzialności za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Takie naruszenie jest określane jako delikt konstytucyjny. Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Ponadto w zakresie określonym w art. 107 Konstytucji (tj. w przypadku naruszenia zakazu łączenia stanowiska posła lub senatora z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa lub majątku komunalnego) odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie.

W obliczu aktualnych regulacji konstytucyjnych dotyczących Trybunału Stanu nieustannie można spotkać dowody świadczące o tym, że działania wielu osób są zaprzeczeniem tego zdania, które wyraziła kiedyś Z. Świda: „[...] dla odpowiedzialności istotna jest świadomość tych osób, że w przypadku działań niezgodnych z prawem poniosą za to odpowiedzialność”[8]. Wielu polityków piastujących ważne funkcje, nadużywając przyznanych im uprawnień, ma współcześnie świadomość braku rzeczywistej odpowiedzialności

8 Z. Świda, *Trybunał Stanu* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 304.

za swoje własne czyny, co powoduje, że ich dalsze postępowanie nie ulega zmianie.

Obecnie instytucja Trybunału Stanu jest mocno związana z polityką. Jego członkowie są wskazywani przez Marszałka Sejmu lub grupę 35 posłów i wybierani przez członków parlamentu. Do tego organu niejednokrotnie wybiera się również polityków (czasem są to osoby, które straciły stanowiska po wyborach lub są politykami na szczeblu samorządowym). Zatem w aktualnych regulacjach prawnych mamy sytuację, w której politycy wybrani przez polityków mieliby osądzać polityków. Dodatkowo warto zauważyć, że na czele Trybunału Stanu stoi Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, który jest powoływany przez Prezydenta – czyli osobę, która sama może być postawiona przed Trybunałem Stanu. Podobnie rzecz się ma z wyborem sędziów Trybunału Stanu przez posłów, którzy sami mogą odpowiadać za naruszenie art. 107 Konstytucji.

Kolejną kwestią jest zasadność połączenia kadencji Trybunału Stanu z kadencją Sejmu (i Senatu). Wątpliwości pojawiają się szczególnie wtedy, gdy okres ten przecież może być skrócony, jak miało to miejsce na przykład w 2007 roku). Jest to zauważalne z tej perspektywy, że osoba pragnąca ponownie być ewentualnie wybraną musi ubiegać się o poparcie większości parlamentarnej dla swej kandydatury. Ponadto „utrata stanowiska sędziego Trybunału Stanu następuje wskutek zrzeczenia się funkcji, trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności albo skazania prawomocnym wyrokiem sądu" (art. 17 ustawy). Konstytucja oraz ustawa milczą co do przypadku, gdy sędzia tego Trybunału nie będzie prezentował postawy apolitycznej. Nie wskazują również, jakie będą tego konsekwencje i kto miałby je rozstrzygać. Nie jest też w jakikolwiek sposób – zarówno na poziomie ustawy zasadniczej, jak i samej ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu

(Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 84) – podejmowana kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej tych sędziów TS[9].

W ramach uwag *de lege ferenda* należy zasugerować możliwość rozdzielenia okresu, na jaki są powołani członkowie Trybunału Stanu, od kadencji parlamentu. Dotychczasowe ścisłe połączenie ich trwania należałoby zmodyfikować poprzez wydłużenie kadencji Trybunału Stanu. Dla rzeczywistej bezstronnej oceny czyjegoś działania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, jego członkowie nie powinni mieć jakiejkolwiek presji wynikającej z powiązania z funkcjonowaniem parlamentu, którego członkowie *nota bene* sami mogą ponosić przed nim odpowiedzialność. Dlatego warto rozważyć pełną zawodowość członków Trybunału Stanu, w którym ostatecznie ci sędziowie byliby wybierani na taką długość kadencji, jak na przykład sędziowie w Trybunale Konstytucyjnym[10]. Rozwiązałoby to problem ścisłej zależności sędziów od poparcia aktualnej większości parlamentarnej i zapewniłoby większą profesjonalizację funkcjonowania całego składu orzekającego. Wątpliwości nasuwają się również co do prawidłowości funkcjonowania tego organu przy zmianie składu w czasie rozpoznawania danej sprawy, co ma miejsce przy zmianie personalnej związanej z upływem kadencji Sejmu. Dla takich rozstrzygnięć większą pewność dawałby w rzeczywistości skład orzekający złożony z sędziów zawodowych, którzy nie byliby powoływani na maksymalnie czteroletni okres. Jednakże w obliczu kryzysu nasilającego się w ciągu ostatnich miesięcy

9 Zob. J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 s. 544–545.

10 Szerzej na ten temat: G. Chmielewski, *Trybunał Stanu – organ rzeczywistej odpowiedzialności konstytucyjnej czy przykład martwego prawa?* [w:] „Acta Iuris Stetinensis" 2025, nr 4, s. 34–35.

wokół powoływanych przez parlament nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego należy zauważyć, iż przy wyborze sędziów Trybunału Stanu głowa państwa (poza pośrednim wpływem na przewodniczącego tego organu poprzez wskazanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego) nie ma wpływu na jego obsadę. Członkowie Trybunału Stanu składają wszakże ślubowanie wobec Marszałka Sejmu, a nie wobec Prezydenta RP (aktualnie art. 15 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu stanowi, że „osoby wybrane w skład Trybunału Stanu składają przed Marszałkiem Sejmu przyrzeczenie sędziowskie").

Bez skutecznej instytucji dyscyplinującej najważniejsze osoby w państwie – tak by zgodnie z art. 7 Konstytucji działały na podstawie i w granicach obowiązującego prawa – wobec nasilającego się zjawiska populizmu i autorytaryzmu wciąż będą podnoszone głosy o kryzysie konstytucyjnym. Trudno nie dostrzec takich działań podejmowanych przez kolejne rządy „dla dobra kraju", a które po pewnym czasie wobec doniesień medialnych okazują się nadużyciem instrumentów prawnych dla doraźnych celów politycznych, a nawet osobistych. Wobec paraliżu Trybunału Stanu nie dziwią zatem pojawiające się głosy wskazujące na konieczność reformy tej instytucji [11], czy nawet wręcz wskazujące na potrzebę jej likwidacji[12]. Wymaga to zatem głębokiej reformy tej instytucji, począwszy od jej konstytucyjnych fundamentów[13].

11 Taką opinię wyraża aktualny zastępca przewodniczącego Trybunału Stanu, J. Dubois, https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art39448561-mec-jacek-dubois--trybunal-stanu-jest-instytucja-martwa [dostęp: 30.11.2025 r.].

12 Zdanie wyraża między innymi były prezes Trybunału Konstytucyjnego, A. Zoll, https://plus.gazetakrakowska.pl/trybunal-stanu-umarl-pogrzebu-nikt-nie-zorganizowal/ar/c15-15339564 [dostęp: 30.11.2025 r.].

13 Szersze rozważania na ten temat autor zawarł w: G. Chmielewski, *Trybunał Stanu – organ rzeczywistej odpowiedzialności konstytucyjnej czy przykład martwego prawa?* [w:] „Acta Iuris Stetinensis" 2025, nr 4, s. 27–39.

5. Brak konstytucyjnego umocowania instytucji prokuratury

W przeciwieństwie do wielu innych ustaw zasadniczych krajów europejskich (np. Niemiec, Hiszpanii, Włoch) Konstytucja RP nie zawiera żadnych regulacji ustrojowych bezpośrednio odnoszących się do umocowania, zadań czy struktury prokuratury. W jej rozdziale VIII zatytułowanym „Sądy i trybunały" brak jest odniesienia do tej instytucji, mimo że praktyka konstytucyjna i tradycja ustrojowa wyraźnie wiążą prokuraturę z wymiarem sprawiedliwości.

Zamiast tego jej pozycję ustrojową określa ustawa z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 177)[14]. Oznacza to, że fundamentalny organ systemu ochrony prawnej został umieszczony tylko na poziomie normatywnym znacznie niższym niż inne konstytucyjne gwarancje władzy sądowniczej. Obecna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, w przeciwieństwie do poprzednich ustaw zasadniczych, nie wspomina ani nie reguluje istnienia prokuratury w strukturze organów państwa. Instytucja ta działa na podstawie zwykłych ustaw. Tymczasem przecież to prokuratura pełni kluczową rolę w ochronie praworządności, ściganiu przestępstw oraz zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Stanowi istotny element systemu ochrony praworządności w kraju, jak też ma niezmiernie istotne znaczenie dla systemu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela w Polsce. Takie rozwiązanie, w którym brak jest umocowania konstytucyjnego, osłabia jej niezależność.

Jedyny ślad w ustawie zasadniczej wskazujący na przewidywanie takiego organu to wspomnienie Prokuratora Generalnego

14 Tekst ustawy dostępny na: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/U/D20160177Lj.pdf [dostęp: 31.10.2026 r.].

w kontekście uprawnień do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 Konstytucji) oraz zasada niepołączalności, pojawiająca się jako zakaz bycia posłem dla prokuratorów (art. 108 Konstytucji). Sama Konstytucja nie definiuje również jednoznacznie roli Prokuratora Generalnego. W efekcie widać na podstawie wielu lat doświadczeń w naszym państwie, że sprzyja to wpływom politycznym. Ze względu na to, że prokuratura nie jest wyraźnie umiejscowiona w tekście Konstytucji, każda większość parlamentarna może relatywnie łatwo zmieniać jej strukturę, np. łączyć lub rozdzielać funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, co już czyniono w przeszłości. Ustawa zasadnicza nie precyzuje, kto powołuje i odwołuje Prokuratora Generalnego, co budzi wątpliwości prawne przy łączeniu tej funkcji z Ministrem Sprawiedliwości.

Brak konstytucyjnego zakotwiczenia prokuratury skutkuje niestabilnością ustrojową (ponieważ ustawodawca może dowolnie zmieniać model jej organizacji lub podporządkowania), brakiem gwarancji niezależności, zarówno instytucjonalnej, jak i funkcjonalnej prokuratora generalnego i prokuratorów oraz możliwością nieustannej dynamiki w zakresie systemu organów państwa, co prowadzi do zacierania granic między funkcjami ścigania, polityki karnej i nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości. Uwzględnienie prokuratury w Konstytucji zapewniłoby jej skuteczną ochronę przed silnym oddziaływaniem politycznym. Dowodem takiego zagrożenia są wydarzenia z historii polskiej prokuratury, poszczególne aspekty jej współczesnego funkcjonowania oraz argumenty wynikające z porównania modelu obowiązującego w naszym kraju z rozwiązaniami w innych państwach europejskich. Jak wskazuje samo środowisko prokuratorów, „prokuratura, zamiast stać na straży prawa, zgodnie z art. 2 ustawy Prawo o prokuraturze, staje się instrumentem władzy wykonawczej, co narusza art. 10 Konsty-

tucji RP dotyczący trójpodziału władzy"[15]. Zatem w ramach uwag *de lege ferenda* należy rozważyć następujące postulaty:

1. Wprowadzenia do Konstytucji rozdziału lub kilku regulacji prawnych dotyczących prokuratury, co zapewniałoby przy tym jej niezależność oraz ustabilizowało jej relacje z innymi organami.
2. Ustanowienia konstytucyjnych gwarancji nieusuwalności Prokuratora Generalnego w kadencji.
3. Wyłączenia możliwości łączenia funkcji prokuratora generalnego z funkcją członka Rady Ministrów.
4. Zapewnienia funkcjonalnej autonomii prokuratury wobec władzy wykonawczej, analogicznie do rozwiązań obowiązujących w państwach UE.

6. Rzecznik Praw Dziecka i jego pozycja w świetle Konstytucji RP

Rzecznik Praw Dziecka jest jednoosobowym, konstytucyjnym organem państwa. Jego pozycja ustrojowa nie jest szczegółowo określona w konstytucji, a sama konstytucjonalizacja tego organu nie przesądza ostatecznie o jego pozycji czy też niezależności[16]. Instytucja ta została przewidziana w niezmiernie skromnej regulacji prawnej, w art. 72 ust. 4 Konstytucji. Regulacja co prawda nie precyzuje zakresu jego kompetencji. Jak wskazuje profesor Bogusław Banaszak, istotę działalności Rzecznika Praw Dziecka można bardziej wywieźć z samej nazwy organu[17]. Dodatkową po-

15 Zob. https://ad-vocem.pl/umieszczenie-prokuratury-w-konstytucji-rzeczypospolitej-polskiej-jako-gwarancja-jej-niezaleznosci-od-wplywow/

16 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 431.

17 *Ibidem*, s. 430.

mocą jest umieszczenie tej instytucji w art. 72 Konstytucji, który w całości dedykowany jest ochronie praw dziecka.

Tworząc tę instytucję, nie zdecydowano się na wskazanie żadnych zasad ani ram funkcjonowania Rzecznika Praw Dziecka. Co ciekawe, nie umieszczono tego organu w tej części ustawy zasadniczej, gdzie znajdują się inne instytucje, w tym Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznika Praw Dziecka należy bez wątpienia zaliczyć do organów kontroli i ochrony prawa, mimo tego, że zabrakło umieszczenia go w tym samym rozdziale IX Konstytucji, w którym wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa wymienia się Rzecznika Praw Obywatelskich. Umiejscowienie tej instytucji właśnie w tym rozdziale nakazywałaby logika systematyki tego aktu prawnego.

Samo wzmianka o Rzecznika Praw Dziecka w Konstytucji daje możliwość (lecz nie nakłada wprost obowiązku) utworzenia tego organu i działania w ramach systemu praw człowieka w Polsce. Konstrukcja art. 72 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że „ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka", wcale nie przesądza o zagwarantowaniu istnienia tej instytucji na zawsze. Taka konstrukcja uzależnia *de facto* istnienie tego organu od dobrej woli większości parlamentarnej i potrzeb bieżącej polityki władz. Nie zapewnia to stabilizacji systemu ochrony praw człowieka w kraju. Pozwala się na stworzenie wyspecjalizowanego ombudsmana, lecz twórcy Konstytucji nie zdecydowali się, by nadać rangę konstytucyjną relacjom pomiędzy tym organem a innymi instytucjami, w tym Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Zastanawiającym zagadnieniem jest to, że wszelkie kwestie związane z Rzecznikiem Praw Dziecka pozostawiono do regulacji ustawowej. W praktyce oznacza to, że jakakolwiek formacja polityczna uzyskująca większość parlamentarną może istotnie wpływać na zadania tej instytucji i tak wpływać na jej działania, by była ona

włączona do bieżącej polityki tej większości. W skrajnym przypadku istnieje nawet możliwość uchylenia ustawy wskazującej istnienie i zadania Rzecznika Praw Dziecka, co oznacza faktyczną likwidację tego organu bez naruszenia Konstytucji. Biorąc pod uwagę, że współcześnie instytucja ta jest rzeczywiście istotnym elementem systemu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela w Polsce, zależność jej istnienia od woli politycznej budzi niepokój i budzi niepewność co do stabilności tego systemu.

Istnienie Rzecznika Praw Dziecka, który stoi na straży praw i wolności dzieci, stanowi element gwarancji poszanowania praw dziecka. Sama pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Dziecka jest konstytucyjnie ugruntowana bardziej poprzez materię kompetencyjną tego organu niż poprzez samą treść regulacji konstytucyjnej[18]. Należy zatem i w tym przypadku rozważyć rozwinięcie norm konstytucyjnych w tym zakresie, gwarantujących istnienie tej instytucji, włącznie ze sposobem powoływania i określeniem jego podstawowych zadań. Zwłaszcza że obecne rozwiązanie spotyka się w doktrynie prawnej z krytycznym podejściem[19].

7. Relacje w ramach władzy wykonawczej dotyczące polityki międzynarodowej

Art. 126 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej. Jak należy rozumieć określenie „przedstawiciel"? Oznacza to,

18 Ł. Żukowski, *Rola Rzecznika Praw Dziecka w ochronie praw dzieci* [w:] *Realizacja ochronna konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 873.

19 Zob. np. A. Zieliński, *Instytucja Rzecznika Praw Dziecka w świetle Konstytucji* [w:] *W trosce o rodzinę. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Wandy Stojanowskiej*, red. M. Kosek, J. Słyk, Warszawa 2008, s. 617 i n.

że będąc reprezentantem kraju, swoją osobą uosabia państwo na arenie międzynarodowej, szczególnie w relacjach z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi. Jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca w tekście konstytucyjnym posługuje się w sposób niezależny zarówno pojęciem „reprezentanta", jak i „przedstawiciela". Rozstrzygnięciu tej kwestii może pomóc uwzględnienie dokładnej treści art. 133 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z nim Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. W tych sytuacjach posiada on realne uprawnienia do wykonywania konkretnych zadań. W literaturze prawniczej niektórzy określają je jako „reprezentację władczą"[20]. Należy przy tym zaznaczyć, że określenie to nie wynika zi wyniku nawiązania do konkretnego sformułowania zawartego w tekście Konstytucji jako oznaczenia takiego uprawnienia w stosunku do Prezydenta. Występuje natomiast w literaturze dla odróżnienia go od innych aktywności głowy państwa, jak np. przemówienia, obecność w różnych uroczystościach państwowych i historycznych czy choćby składanie wieńców. W takim przypadku aktywność głowy państwa nazywana jest „reprezentacją niewładczą"[21].

Spór kompetencyjny wokół spraw zagranicznych nie jest nowy. Najwyraźniej objawił się on wokół kwestii dotyczącej tego, kto powinien reprezentować Polskę na posiedzeniach Rady Europejskiej

20 Por. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 47–49.

21 *Ibidem*, s. 44–46.

(Prezydent czy Premier). W postanowieniu z 20 maja 2009 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[22]. Przyznano głowie państwa, jako najwyższemu przedstawicielowi kraju, prawo do podejmowania decyzji o swoim udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, gdy uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Wskazano przy tym, że Rada Ministrów (na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji) ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczypospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko. Wobec powyższego udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem tego współdziałania jest zapewnienie jednolitości przedsięwzięć podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami. Wymóg współdziałania głowy państwa polskiego z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej (w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji) do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form

22 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (Kpt 2/08), którego treść można znaleźć na https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20090320478/O/M20090478.pdf [dostęp: 29.01.2026 r.].

zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej. Takie rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego praktycznie oznacza konieczność koordynacji polityki zagranicznej pomiędzy oboma ośrodkami władzy wykonawczej i potwierdza granice autonomii Prezydenta przy podejmowaniu aktywnej roli. Ten przypadek ilustruje rozbieżność między formalnymi uprawnieniami a koniecznością ich praktycznej koordynacji z rządem. Jednocześnie należy zgodzić się z opinią, że zarówno cała konstrukcja konstytucyjna, jak i idące w jej duchu postanowienie Trybunału Konstytucyjnego należy postrzegać jako wyraz troski ustrojodawcy o jednolitość działania organów państwowych w obszarze polityki zagranicznej[23].

Praktyczne kompetencje Prezydenta mogą być ograniczone przez wymóg kontrasygnaty Premiera i współdziałanie z rządem. To właśnie one, wraz z całokształtem prawa krajowego, będą wyznaczać jego realny zakres uprawnień reprezentacyjnych[24]. Z jednej strony katalog prerogatyw jest rozbudowany, z drugiej strony Konstytucja wyraźnie przypisuje rządowi ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zewnętrznych (art. 146 Konstytucji).

Zgodnie z art. 133 ust. 3 Konstytucji Prezydent w zakresie polityki zagranicznej jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz właściwym ministrem, tj. Ministrem Spraw Zagranicznych. W rzeczywistości realna rola Prezydenta politycznie zależy od relacji z rządem oraz zwyczajów konstytucyjnych. Zgodnie z opinią P. Sarneckiego „współdziałanie" oznacza „dojście

23 Por. B. Szczurowski, *art. 133 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 634.

24 Por. M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 109; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 303.

do uzgodnień”[25]. Implikuje to, że niezbędne jest wzajemne informowanie się przez obie części władzy wykonawczej o konkretnych zamiarach dotyczących działań w obszarze międzynarodowym. Należy zgodzić się ze słuszną uwagą B. Banaszaka, iż jedna strona po uzyskaniu odpowiednich informacji powinna mieć możliwość zareagowania lub udzielenia odpowiedzi drugiemu ośrodkowi władzy[26]. Art. 133 ust. 3 Konstytucji zasadniczo zapewnia autonomię zarówno Prezydentowi, jak i Radzie Ministrów w zakresie działania w ramach polityki międzynarodowej, lecz kiedy weźmiemy pod uwagę interes państwa, to dla jego dobra niezbędne jest wzajemne wspieranie się w tym obszarze. Nakazane prawem współdziałanie Prezydenta z rządem w żadnym przypadku nie narusza przy tym jego pozycji określonej w art. 126 Konstytucji jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej[27]. W stosunkach międzynarodowych Prezydent nie może jednakże prowadzić polityki konkurencyjnej wobec rządu ani sprzecznej z jego stanowiskiem. Wobec tego normy prawne z art. 133 ust. 3 Konstytucji należy postrzegać jako wyraz troski ustawodawcy o jednolitość działania organów państwa w sferze stosunków zewnętrznych. Brak spójności działania czy też otwarte konflikty pomiędzy tymi organami w sferze polityki zagranicznej mogą wywołać niezwykle negatywne skutki[28]. Obowiązek współpracy w zakresie polityki międzynarodowej między Prezydentem

25 P. Sarnecki, *Omówienie art. 133* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Gardocki, Warszawa 2009, s. 4–5.

26 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 748.

27 Por. J. Boć, *Rozdział V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 221.

28 Por. B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda* [w:] „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 16.

a Radą Ministrów ma charakter niesymetryczny. W świetle przywoływanego wyżej postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2009 roku wymóg współdziałania dotyczy także Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, chociaż polega on bardziej na „zobowiązaniu gotowości do współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej".

Autorzy tacy jak M. Chmaj i inni komentatorzy zaznaczają, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma zarówno funkcje formalne, jak i polityczne[29]. Do tych pierwszych zaliczają się akty konstytucyjne dokonywane przez Prezydenta jako te, które wynikają wprost z przepisów prawa. W przypadku funkcji politycznych wskazuje się na te, które ukształtowały się w praktyce ustrojowej i przypisuje się do nich wpływ narracyjny głowy państwa w danym obszarze polityki zagranicznej czy też prawo do podjęcia inicjatywy w pewnych sprawach należących do tego zakresu.

Jak zauważa B. Banaszak, „współdziałanie obu członów władzy wykonawczej jest konieczne również w wypełnianiu zadań reprezentacyjnych"[30]. Co prawda w art. 126 ust. 1 Konstytucji uznaje się Prezydenta za najwyższego przedstawiciela RP, lecz jednak nie wprowadza się wyraźnego odgraniczenia tej funkcji od funkcji reprezentacyjnej Premiera. Prezes Rady Ministrów także w imieniu RP, podpisując rozmaite oświadczenia, dokumenty, akty prawne itp., występuje wobec rządów innych państw. Z tego też powodu szczególnie doniosłe dokumenty z partnerami zagranicznymi były w przeszłości podpisywane równocześnie przez Prezydenta i Premiera (jak na przykład uroczyste złożenie podpisów – Premiera pod traktatem lizbońskim, a potem przez Prezydenta – jako ostatni

29 Por. np. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej*..., *op. cit.*, s. 44-49.

30 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*..., *op. cit.*, s.750.

akt w procesie jego ratyfikacji) albo też Premier i Minister Spraw Zagranicznych podpisywali je w imieniu Prezydenta.

Konstrukcja przepisów Konstytucji oraz ich nieprecyzyjność niejednokrotnie już powodowały niejasności w przedmiocie tego, który z organów władzy wykonawczej ma realizować zadania z zakresu polityki zagranicznej państwa i w jaki sposób. Bez względu na kwestie doraźnych konfliktów politycznych, w przypadku spraw zagranicznych oba ośrodki władzy wykonawczej „powinny pamiętać o konstytucyjnym obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej" oraz – w myśl obowiązku skierowanego do każdego obywatela w art. 82 Konstytucji – kierować się troską o dobro wspólne[31].

W Polsce Prezydent traktowany jest jako ośrodek władzy politycznej bardzo często występujący w czasach kohabitacji jako instytucja opozycji względem większości parlamentarnej. Spór pomiędzy nimi dotyczy również tak delikatnego zakresu, jakim jest obszar polityki zagranicznej. Niestety w przeszłości istniała „awantura o krzesło" dotycząca reprezentacji Polski na szczytach Unii Europejskiej[32]. Nie pomogło rozstrzygnąć tego problemu nawet wskazane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Skutkiem tego problem powraca niczym bumerang. Obecnie osią sporu pomiędzy organami, które zgodnie z Konstytucją powinny współpracować ze sobą, a nie rywalizować, jest między innymi postawa

31 Por. M. Krawczyk, *Zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej* [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2024, nr 4, s. 79–90; Sz. Śliwonik, *Prowadzenie polityki zagranicznej przez organy władzy wykonawczej w świetle konstytucji Rzeczypospolitej* Polskiej [w:] „Studia z zakresu nauka prawnoustrojowych. Miscellanea" 2022, nr XII, s. 176.

32 Szerzej o tym np. na https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/piec;lat;w;unii;-;narastajacy;spor;o;krzesla,136,0,447368.html [dostęp: 1.02.2026 r.].

względem władz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USA) czy Unii Europejskiej, a także nominacje na ambasadorów[33].

Brak jednoznacznego przypisania odpowiedzialności politycznej za prowadzenie polityki zagranicznej rodzi poważny deficyt konstytucyjny. Analizując regulacje ustawy zasadniczej, można zauważyć, że Prezydent nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej, a jedynie konstytucyjną przed Trybunałem Stanu, a jednocześnie Rada Ministrów odpowiada przed Sejmem, ale nie ma pełnej kontroli nad wszystkimi elementami polityki zagranicznej, zwłaszcza gdy Prezydent działa niezależnie. W rezultacie powstaje luka w zakresie odpowiedzialności politycznej, która zagraża zasadzie demokratycznej kontroli i odpowiedzialności organów władzy wykonawczej. W świetle tego należałoby w ramach postulatów *de lege ferenda* rozważyć kilka rozwiązań:

1. Dokonanie jasnego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów w zakresie polityki zagranicznej, np. poprzez nowelizację art. 133 i 146 Konstytucji.
2. Powierzenie całości prowadzenia polityki zagranicznej Radzie Ministrów przy zachowaniu reprezentacyjnej roli Prezydenta.
3. Wprowadzenie mechanizmu współdziałania konstytucyjnego opartego na obowiązku wspólnych konsultacji i podpisów pod aktami międzynarodowymi.

8. Zakończenie

Po wielu latach funkcjonowania państwa polskiego pod rządami Konstytucji z 1997 roku nadszedł moment, by poważnie rozważyć nie tylko pozytywne aspekty jej obowiązywania, ale również

33 Szerzej na temat problemów dotyczących nominacji m.in. na https://www.pap.pl/aktualnosci/jak-dziala-system-nominacji-ambasadorow-i-dlaczego-budzi-spory-miedzy-rzadem [dostęp 6.09.2026 r.].

zastanowić się nad dalszymi kierunkami jej rozwoju. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia nieuchronna jest refleksja nad tymi zagadnieniami, które obecnie wymagają odpowiedzi ze względu na pewne niedoskonałości tekstu ustawy zasadniczej. Są też takie aspekty, które dziś wydają się konieczne do uregulowania niezależnie od podziałów politycznych oraz ze względu na dobro i interes państwa. Twórcy Konstytucji w procesie jej tworzenia mierzyli się z aktualnymi dla tamtego okresu problemami transformacji ustrojowej oraz sytuacji politycznej, w tym niestabilnego systemu demokracji parlamentarnej opartej na niedoskonałej ordynacji wyborczej i rozdrobnionej reprezentacji w postaci licznych partii politycznych w Sejmie. Dodatkowo szukano równowagi pomiędzy władzą wykonawczą (z uwzględnieniem obu jej części) a władzą ustawodawczą. Sama Polska zaledwie kilka lat wcześniej porzuciła system niedemokratyczny i podejmowała dążenia do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Dziś kraj tym członkiem jest, lecz nadal pojawia się wiele problemów wokół systemu instytucji i organów państwa polskiego[34]. Stąd autor w trosce o lepsze rozwiązania wskazał w tym artykule niektóre z nich, sugerując takie, które pozwoliłyby na ustabilizowanie kraju w zakresie ustrojowym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, choć uznawana jest za formalnie stabilną, to w wielu miejscach pozostawia kluczowe elementy ustroju państwa otwarte dla ustawodawcy. W efekcie powstaje ryzyko deformacji systemu na skutek zmiany

34 Przykładem tego jest nieustanny spór wokół władzy sądowniczej oraz ocena tych zmian przez instytucję Unii Europejskiej; szerzej na ten temat m.in.: G. Chmielewski, *Reforma súdnictva – niekoľeko slov k problematiké z pohľadu zmien v poľskom a slovenskom právé* [w:] *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej mocí a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX.ústavne dní*, red. L. Orosz, S. Grabowska, T. Majerčak, Košice 2021, s. 192–223.

zwykłych ustaw. Taka konstrukcja pozwala na występowanie sytuacji sprzecznych z ideą konstytucjonalizmu oraz stanowi realne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego systemu państwa. W znacznej mierze jest ona oparta na bieżącej sytuacji politycznej i nieustannych, pospiesznych zmianach legislacyjnych. Czy wszakże sama treść nowych rozwiązań konstytucyjnych mogłaby, przyjmując postać szczegółowych regulacji (uwzględniających zawarte w tym artykule postulaty), rzeczywiście wyeliminować problemy upolitycznienia? Nie można na to pytanie jednoz nacznie odpowiedzieć. Na pewno jednak każda próba doprecyzowania zmniejsza pole do niewłaściwych (pojmowanych jako błędne lub szkodliwe dla kraju) interpretacji prawa i podejmowania pod ich wpływem odpowiednich działań przez organy państwowe. Nasuwa się tu analogia z przepisami sportowymi, które wciąż są uzupełniane i udoskonalane w miarę wzrostu wiedzy wraz z uwzględnieniem kolejnych, konkretnych przypadków.

Ustrojowa słabość w tych obszarach ujawnia także brak klarownej doktryny równoważenia władzy wykonawczej i sądowniczej. Obecnie obowiązujące normy prawne powodują, że prowadzi to do przeważającej roli polityki w sferze organów wymiaru sprawiedliwości, stabilności Narodowego Banku Polskiego, w zakresie reprezentacji międzynarodowej państwa czy też rzeczywistej odpowiedzialności konstytucyjnej. Zaprezentowane problemy i zjawiska są elementami szerszego problemu konstrukcyjnego Konstytucji, który wymaga kompleksowej korekty, a nie fragmentarycznych nowelizacji. W związku ze zbliżającą się trzydziestą rocznicą jej przyjęcia jestem przekonany, że nadchodzi czas na poważną refleksję konstytucyjną – nie w duchu politycznej konfrontacji, lecz w imię spójności, efektywności i przejrzystości ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

Streszczenia

Czego nie widać w Konstytucji – wybrane problemy ustrojowe

Konstytucja RP to bez wątpienia najważniejszy akt prawa powszechnie obowiązującego. To od niej rozpoczyna się wszelkie rozważania w zakresie funkcjonowania ustroju w naszym państwie. W artykule autor zaprezentował wybrane problemy dotyczące poszczególnych elementów ustroju państwa polskiego. Są to te sprawy, które wymagają zmian lub nawet wprowadzenia ich do tekstu Konstytucji. Autor szczególną uwagę skierował na wybór Prezesa Narodowego Banku Polskiego, brak instytucji prokuratury, nikłą aktywność Trybunału Stanu, na skromne umocowanie konstytucyjne instytucji Rzecznika Praw Dziecka, a także relacje w ramach władzy wykonawczej dotyczące polityki międzynarodowej. Wskazał przy tym, jakie problemy może rodzić pozostawienie tych kwestii bez podjęcia reformy. Zaprezentował także propozycję kilku rozwiązań dla każdej z tych sytuacji w ramach uwag *de lege ferenda*. Ostatecznie udowodnił również, że bez głębokiej reformy prawnej Konstytucji nie usunie się jednej z przyczyn kryzysu konstytucyjnego.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, ustrój państwa, reforma ustrojowa, Prezes NBP, Rzecznik Praw Dziecka, Trybunał Stanu, prokuratura.

What the Constitution Leaves Unsaid – selected Constitutional Issues

The Constitution of the Republic of Poland is the supreme legal act and the fundamental point of reference for any analysis of the functioning of the state and its constitutional system. This article examines selected structural problems arising from

the current constitutional framework. Particular attention is paid to the procedure for appointing the President of the National Bank of Poland, the lack of constitutional regulation of the public prosecution service, the limited effectiveness of the State Tribunal, the limited constitutional framework governing the Commissioner for Children's Rights, and the division of competences within the executive in the field of foreign policy. The article identifies the practical and institutional problems resulting from the existing constitutional arrangements and formulates a number of de lege ferenda proposals aimed at addressing them. It concludes that some of the factors contributing to Poland's constitutional crisis cannot be effectively eliminated without substantial reform of the Constitution.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, constitutional system, constitutional reform, President of the National Bank of Poland, Commissioner for Children's Rights, State Tribunal, public prosecution service.

Literatura

Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda* [w:] „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 3.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Błaś A., Boć J., *Rada Ministrów i administracja rządowa* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Boć J., *Rozdział V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Chmielewski G., *Reforma súdnictva – niekoľeko slov k problematiké z pohľadu zmien v poľskom a slovenskom právé* [w:] *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej mocí a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavne dní*, red. L. Orosz, S. Grabowska, T. Majerčak, Košice 2021.

Chmielewski G., *Trybunał Stanu – organ rzeczywistej odpowiedzialności konstytucyjnej czy przykład martwego prawa?* [w:] „Acta Iuris Stetinensis" 2025, nr 4.

Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018.

Góral L., Koperkiewicz-Mordel K., *art. 227* [w:] *Konstytucja RP. Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Krawczyk M., *Zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej* [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2024, nr 4.

Masternak-Kubiak M., Preisner A., *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

Mazurkiewicz M., *art. 227* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Sarnecki P., *Omówienie art. 133* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Gardocki, Warszawa 2009.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

Szczurowski B., *art. 133 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Śliwonik Sz., *Prowadzenie polityki zagranicznej przez organy władzy wykonawczej w świetle konstytucji Rzeczypospolitej* Polskiej [w:] „Studia z zakresu nauka prawnoustrojowych. Miscellanea" 2022, nr XII.

Świda Z., *Trybunał Stanu* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Zaleśny J., *Status prawnoustrojowy sędziego Trybunału Stanu* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

Zieliński A., *Instytucja Rzecznika Praw Dziecka w świetle Konstytucji* [w:] *W trosce o rodzinę. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Wandy Stojanowskiej*, red. M. Kosek, J. Słyk, Warszawa 2008.

Żukowski Ł., *Rola Rzecznika Praw Dziecka w ochronie praw dzieci* [w:] *Realizacja ochronna konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

Źródła internetowe

https://ad-vocem.pl/umieszczenie-prokuratury-w-konstytucji-rzeczypospolitej-polskiej-jako-gwarancja-jej-niezaleznosci-od-wplywow/

https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210000696/O/D20210696.pdf [dostęp: 25.08.2026 r.].

https://www.pap.pl/aktualnosci/jak-dziala-system-nominacji-ambasadorow-i-dlaczego-budzi-spory-miedzy-rzadem [dostęp: 6.09.2026 r.].

https://plus.gazetakrakowska.pl/trybunal-stanu-umarl-pogrzebu-nikt-nie-zorganizowal/ar/c15-15339564 [dostęp: 30.11.2025 r.].

https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne /pap/artykul/piec;lat;w;unii;-;narastajacy;spor;o;krzesla,136,0, 447368.html [dostęp: 1.02.2026 r.].

https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2000-i-starsze/konsultacje-polityczne-prezydenta-rp-dotyczace-obsady-stanowiska-prezesa-nbp,34031,archive [dostęp: 20.02.2026 r.].
https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art39448561-mec-jacek-dubois-trybunal-stanu-jest-instytucja-martwa [dostęp: 30.11.2025 r.].

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1997 r. Nr 140, poz. 938).
Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 1982 r., Nr 11 poz. 84).
Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. (sygn. akt K 20/20).
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (Kpt 2/08).