

Marek Krzymkowski

Koncepcja ustanowienia Rady Stanu : (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)

Zeszyty Prawnicze 13/4, 211-228

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DISPUTARE NECESSE EST

MAREK KRZYMKOWSKI

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

KONCEPCJA USTANOWIENIA RADY STANU (W ZWIĄZKU Z PROJEKTEM RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH JANUSZA KOCHANOWSKIEGO)

W 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Janusz Kochanowski, wystąpił z inicjatywą utworzenia Rady Stanu. Swoją koncepcję przedstawił 14 września 2006 r. na posiedzeniu senackiej Komisji Ustawodawczej. Poświęcone ono było reformie procesu stanowienia prawa w Polsce. W jego zamyśle Rada Stanu miałaby spełniać istotną rolę w legislacji. Inicjatywa J. Kochanowskiego znalazła swoje odbicie w przygotowanych w 2008 r. w jego biurze projektach zmiany konstytucji i ustawy o Radzie Stanu. Zostały one zamieszczone wraz z *Uzasadnieniem* na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich¹.

Wystąpienie J. Kochanowskiego było w pewnym stopniu kontynuacją prac prof. Andrzeja Zolla, poprzedniego Rzecznika Praw Obywatelskich. Proponował on utworzenie organu opiniującego projekty ustaw, tak przygotowane przez rząd, jak i będące wynikiem inicjatywy poselskiej. Według prof. A. Zolla organ ten miałby nosić nazwę Krajowej Rady Legislacyjnej².

¹ www.rpo.gov.pl [dostęp 28 czerwca 2010 r.].

² M. DZIERŻANOWSKI, *Rada Stanu będzie pilnować pracy parlamentarzystów*, «Życie Warszawy» z 2 września 2006 r.

Rada stanu w polskim systemie ustrojowym pojawiła się w czasach Księstwa Warszawskiego. Wzorem dla niej był francuski Conseil d'État. Organ ten został utworzony przez Napoleona Bonapartego w 1799 r. Podstawy prawne jego działalności zawarte zostały w konstytucji konsularnej z roku VIII (1799). Najważniejszymi kompetencjami francuskiej Rady Stanu było przygotowywanie projektów aktów prawnych. Poza tym pełniła ona funkcję organu rozstrzygającego spory administracyjne, kompetencyjne i decydowała o oddawaniu pod sąd urzędników. Jej skład stanowili ministrowie, radcy stanu i referendarze³.

W Księstwie Warszawskim w skład Rady Stanu wchodziło początkowo tylko ministrów. W 1808 r. król powołał nową kategorię jej członków – radców stanu. Od roku 1808 ta ostatnia grupa przeważała liczebnie. Poza tym wchodziła do niej prezes Rady Stanu i – od 1811 r. – minister stanu. Referendarze nie byli jej członkami. Ich zadaniem

³ CH. DURAND, *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, Paris 1949, s. 58-73, 87-88, 243, 361; TENZE, *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974*, Paris 1974, s. 23-25, 39, 42-44, 49; KRZYMKOWSKI, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 15-31; M.W. FRANCKSEN, *Staatsrat und Gesetzgebung im Großherzogtum Berg 1806-1813*, Frankfurt am Main – Bern [1982], s. 1-2, 12-13; TENZE, *Die Institution des Staatsrats in den Deutschen Staaten des 19. Jahrhunderts*, «Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte» 7/1985, s. 11, 19; G. SAUTEL, J.-L. HAROUEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*⁸, Paris 1997, s. 221-223; T. SAUVEL, *Nivôse an VIII. Les débuts du Conseil d'État*, «Études et documents du Conseil d'État» 3/1949, s. 130; M. MORABITO, D. BOURMAUD, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789-1958)*, Białystok 1996, s. 187; G. SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française. Administration-Justice-Finances*, Paris 1974, s. 250; F. PONTEL, *Napoléon Ier et l'organisation autoritaire de la France*, Paris 1965, s. 29. B. PACTEAU, *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*, [Paris 2003], s. 13-14; J. BASZKIEWICZ, *Anatomia bonapartyzmu*, Gdańsk 2003, s. 91; B. Stirn, *Conseil d'État, son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1991, s. 15; M. ROSTWOROWSKI, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911, s. 15-16; T. MACIEJEWSKI, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 186; M. KALLAS, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi praktyką*, Toruń 1970, s. 93; F. OCHIMOWSKI, *Rada Stanu na Zachodzie Europy i w Rosji*, «Sfinks»1917, s. 9; J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1985, s. 561.

było merytoryczne przygotowywanie uchwał Rady Stanu. W 1810 r. nastąpiła wewnętrzna reorganizacja Rady poprzez utworzenie czterech sekcji o charakterze resorowym. Były to sekcje: sprawiedliwości, wojny, spraw wewnętrznych i skarbu. Dla przygotowywania decyzji w sprawach sądowych została powołana Komisja Podań i Instrukcji⁴.

Kompetencje Rady Stanu obejmowały przygotowywanie dekretów królewskich i ustaw sejmowych. Za jej pomocą król realizował w sejmie swoje prawo inicjatywy ustawodawczej. Rada pełniła szereg funkcji sądowniczych. Była przede wszystkim sądem kasacyjnym. Poza tym rozstrzygała spory administracyjne (w pierwszej lub drugiej instancji) i spory kompetencyjne. Decydowała także o oddawaniu urzędników pod sąd. Z początku wykonywała faktycznie, wbrew przepisom konstytucji, funkcję rządu krajowego. W związku z wojną z Austrią, w 1809 r., król nadał jej nadzwyczajne uprawnienia do wydawania decyzji w jego zastępstwie⁵.

Rada Stanu funkcjonowała także w Królestwie Polskim w okresie konstytucyjnym. Różniła się jednak znacząco od swej poprzedniczki z czasów Księstwa Warszawskiego. Przede wszystkim inna była jej struktura wewnętrzna. Dzielona była na dwa odrębne ciała: Zgromadzenie Ogólne i Radę Administracyjną. W skład Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu wchodził: namiestnik, ministrowie, radcy stanu, referendarze i osoby wyznaczone przez króla. Radcowie stanu dzielili się na zwyczajnych i nadzwyczajnych. Ci ostatni uczestniczyli w pracach Rady jedynie na wezwanie namiestnika. Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Rady Stanu należało przede wszystkim przygotowywanie projektów aktów normatywnych. W szczególności Rada Stanu opracowywała projekty „praw”, czyli ustaw sejmowych, i, w imieniu króla, wносиła je do sejmu. Poza tym pełniła funkcje sądu administracyjnego. Jedynie w latach 1816-1822 sprawy te przekazano

⁴ Dziennik Praw (Księstwa Warszawskiego), t. I, s. VIII; M. KRZYMKOWSKI, *op. cit.*, s. 49-132; W. SOBOCIŃSKI, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 113-116; *Historia państwa i prawa Polski, III: Od rozbiórów do uwłaszczenia*, red. J. BARDACH, M. SENKOWSKA-GLUCK, Warszawa 1981, s. 93.

⁵ M. KRZYMKOWSKI, *op. cit.*, s. 155-253; W. SOBOCIŃSKI, *op. cit.*, s. 114-115; *Historia państwa i prawa ...*, III, s. 93-94.

tw. Delegacji Administracyjnej. Rozpatrywała też spory kompetencyjne i decydowała o oddaniu urzędników pod sąd⁶.

Rada Administracyjna była organem węższym. Składała się namiestnika, ministrów – szefów komisji rządowych i osób powołanych przez króla. Według konstytucji Rada Administracyjna była ciałem doradczym dla króla i namiestnika. Faktycznie Rada Administracyjna stała się odpowiednikiem Rady Ministrów z czasów Księstwa Warszawskiego. Od 1826 r., czyli od śmierci namiestnika Józefa Zajączka, stała się „kolegialnym rządem Królestwa Polskiego”⁷.

Po upadku powstania listopadowego Rada Stanu została reaktywowana w 1833 r. na podstawie Statutu Organicznego. Funkcjonowała ona do 1841 r., kiedy została zlikwidowana. Określa się ją jako tzw. II Radę Stanu. Składała się z namiestnika, dyrektorów głównych komisji rządowych, kontrolera generalnego prezydującego Najwyższej Izbie Obrachunkowej, radców stanu i innych osób wyznaczonych przez monarchę do stałego lub czasowego w niej zasiadania. Kompetencje Rady obejmowały przygotowywanie projektów aktów normatywnych, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych, oddawanie urzędników pod sąd, rozpatrywanie raportów dyrektorów głównych i kontrolera generalnego. Ważną funkcją Rady było też rozpatrywanie budżetu przygotowywanego przez Radę Administracyjną. Później przejęła także kompetencje do rozpatrywania sporów administracyjnych i do badania dowodów szlachectwa i jego przyznawania. Pozycję Rady, szczególnie odnośnie opiniowania projektów aktów prawnych, ograniczał nadzór rosyjskiej Rady Państwa. Poza tym, wobec likwidacji sejmu, utraciła funkcje organu współtworzącego ustawodawstwo sejmowe⁸.

⁶ Dziennik Praw (Królestwa Polskiego), t. I, s. 36-44; *Historia państwa i prawa...*, III, s. 308-310; J. MALEC, D. MALEC, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, [Kraków 2003], s. 103-104.

⁷ *Historia państwa i prawa...*, III, s. 308; H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815-1830*, Warszawa 1978, s. 166; Dziennik Praw (Królestwa Polskiego), t. I, s. 36-38.

⁸ T. DEMIDOWICZ, *Rada Stanu Królestwa Polskiego 1833-1841*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska», vol. XLIII/XLIV, Sectio F, 1988/1989. s. 75-103;

W okresie reform Aleksandra Wielopolskiego powołano tzw. III Radę Stanu. Została ona ustanowiona w 1861 r. w miejsce Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu i Heroldii Królestwa⁹. Na jej czele stał namiestnik lub osoba pełniąca jego obowiązki. W czasie nieobecności namiestnika zastępował go wiceprezes powołany przez cara spośród członków Rady. W skład Rady wchodził poza tym członkowie Rady Administracyjnej (dyrektorzy główni i kontroler generalny) oraz dwunastu radców stanu mianowanych przez monarchę. Car mógł również powoływać innych członków Rady Stanu, pełniących swe funkcje stale lub czasowo (przez jeden rok). Wyboru dokonywał spośród wyższego duchowieństwa, w tym biskupów, prezesów i członków rad gubernialnych oraz członków władz Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego. Mógł też powołać do składu Rady także inne osoby według swego uznania¹⁰.

Zgromadzenia plenarne określano jako Ogólne Zebrania Rady Stanu. Do ich kompetencji należało rozpatrywanie projektów dotyczących zarządu Królestwa, budżetu, sprawozdań zwierzchników poszczególnych działów administracji i innych organów centralnych, wystąpień rad gubernialnych i warszawskiej Rady Miejskiej oraz skarg na urzędników. Rada Stanu dzieliła się na cztery wydziały: Prawodawczy, Skarbowo-Administracyjny, Sporny oraz Prośb i Zażaleń. Połączone wydziały: Prawodawczy, Skarbowo-Administracyjny i Sporny określano jako skład sądu Rady Stanu. Do jego zadań należało m.in. rozpatrywanie sporów jurysdykcyjnych z zakresu sądownictwa administracyjnego

M. RUTKOWSKI, *II Rada Stanu Królestwa Polskiego 1833-1841. Studium uzależnienia prawnopństwowego*, Białystok 2001; *Historia państwa i prawa...*, III, s. 311-312; *Dziennik Praw (Królestwa Polskiego)*, t. 14, s. 199-213; J. MALEC, D. MALEC, *op. cit.*, s. 134-135.

⁹ *Historia państwa i prawa Polski...*, III, s. 313; W. TEKELY, *Skład Sądzący Rady Stanu Królestwa Polskiego jako najwyższy organ rozstrzygający sprawy celne (1861-1867)*, «*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*» 1988, vol. XXXV, 8, sectio G, s. 172; *Dziennik Praw (Królestwa Polskiego)*, t. 58, s. 232-341.

¹⁰ *Historia państwa i prawa Polski...*, III, s. 313; W. TEKELY, *op. cit.*, s. 172-173; *Dziennik Praw (Królestwa Polskiego)*, t. 58, s. 232-341.

i decydowanie o oddaniu urzędników pod sąd. III Rada Stanu istniała do 1867 r.¹¹.

Obecnie instytucja rady stanu funkcjonuje m.in. we Francji, Włoszech, Belgii, Holandii. We Francji Rada Stanu opiniuje wszystkie projekty ustaw i dekretów autorstwa rządu. Te opinie wraz z uzasadnieniami są publikowane i odgrywają bardzo ważną rolę w praktyce ustrojowej. Niejednokrotnie zawierają one wykładnię norm konstytucyjnych. Oprócz funkcji opiniodawczych Rada Stanu pełni także rolę organu sądowiczego. Jest mianowicie sądem administracyjnym najwyższej instancji. Członków Rady Stanu powołuje prezydent na posiedzeniu Rady Ministrów. Jej formalnym prezesem jest premier, faktycznie jednak jej pracami kieruje wiceprezes. Rada ma dość skomplikowaną strukturę wewnętrzną. Dzieli się bowiem na dziesięć sekcji administracyjnych dla wykonywania funkcji opiniodawczych, dziesięć podsekcji spornych (dla rozpatrywania sporów administracyjnych), jednej sekcji spornej (dla poważniejszych spraw) i zgromadzenia dla spraw spornych (dla najpoważniejszych przypadków). Każdy z radców należy jednocześnie do jednej z sekcji administracyjnych i jednej z podsekcji spornych¹².

We Włoszech, podobnie jak we Francji, Rada Stanu (II Consiglio di Stato) pełni funkcję najwyższego sądu administracyjnego i wykonuje funkcje konsultacyjne. Opinie Rady Stanu mają charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Obowiązek zasięgnięcia zdania Rady istnieje np. przy publikacji tekstów jednolitych, wydawaniu przez rząd rozporządzeń wykonawczych czy rządowych projektów ustaw dotyczących zmian kompetencji samej Rady Stanu. W tych wypadkach, gdy opinia Rady jest konieczna, ma ona charakter wiążący. O opinie mogą zwracać się także inne organy uprawnione do tego na podstawie ustaw. Takie prawo mają na przykład rady regionalne. Zadania doradcze Rada Stanu wykonuje na Zgromadzeniu Ogólnym lub poprzez jedną

¹¹ W postępowaniu o oddaniu urzędników pod sąd, skład sędzący był powiększanych o trzech radców nienależących do żadnego z wydziałów, *Historia państwa i prawa Polski...*, III, s. 313-314; J. MALEC, D. MALEC, *op. cit.*, s. 135

¹² P. SARNECKI, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 281-282.

z trzech sekcji. Sekcje te tworzone są corocznie przez prezydenta Republiki. Wchodzący w skład Rady Stanu radcowie stanu i referendarze powoływani są częściowo w drodze konkursów, częściowo zaś na podstawie nominacji przez rząd. Warunkiem uczestnictwa w takim konkursie lub nominacji jest pełnienie funkcji sędziego w którymś z niższych trybunałów administracyjnych¹³.

W Holandii Rada Stanu (Raad van State) opiniuje projekty ustaw i ogólnych przepisów administracyjnych, traktaty międzynarodowe zatwierdzane przez Stany Generalne, projekty decyzji królewskich w sprawie uchylenia aktów prawnych podjętych przez inne organy, gdy tak przewidują odpowiednie normy prawne. Opinie Rady wymagane są dla wszystkich projektów ustaw, tak przedstawianych formalnie z inicjatywy królewskiej, jak i zatwierdzania przez niego ostatecznego tekstu ustawy. Rada Stanu wyraża również swoje zdanie odnośnie wszystkich przewidzianych ustawami decyzji monarszych w sprawie zatwierdzenia lub uchylenia jakiegoś aktu prawnego. Jej opinie nie mają formalnie charakteru wiążącego. Jednakże w przypadku, gdy jakiś akt prawny nie jest zgodny z jej opinią, musi zostać opublikowany wraz z tą negatywną opinią wraz z wyjaśnieniem właściwego ministra w sprawie nieuwzględnienia zdania Rady. Rada Stanu sprawuje także funkcję naczelnego sądu administracyjnego. Należy do niej również sprawowanie władzy królewskiej do czasu objęcia tronu przez nowego monarchę lub ustanowienia regencji. W skład holenderskiej Rady Stanu wchodzi 20 członków powoływanych dożywotnio na podstawie dekretu monarchy. Do Rady można powołać również dodatkowo kolejnych 10 radców stanu, mających prawo do udziału tylko w niektórych sferach działalności Rady. Na jej czele stoi formalnie monarcha. Z reguły nie bierze jednak udziału w jej pracach. Faktycznie więc kieruje nią wiceprzewodniczący. Prawo do zasiadania w Radzie ma także następca tronu po ukończeniu 18 roku życia. Jej członkami mogą zostać również pozostali przedstawiciele domu królewskiego. Rada jest podzielona na sekcje odpowiadające resortom ministerialnym¹⁴.

¹³ P. SARNECKI, *op. cit.*, s. 158-159.

¹⁴ *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. SARNECKI, [Warszawa 2007], s. 223-224, 227; B. BANASZAK, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 445.

W Belgii Rada Stanu została powołana na podstawie dekretu z 23 grudnia 1946 r. Podzielona jest ona na dwie sekcje – prawodawczą i sporno-administracyjną. Podobnie jak w Holandii, pełni funkcje organu opiniodawczego i sądu administracyjnego. W tym drugim wcieleniu Rada Stanu może anulować podustawowe akty normatywne i akty indywidualne wydane przez władze publiczne każdego szczebla¹⁵.

Według projektu Rzecznika Praw Obywatelskich głównym zadaniem Rady Stanu było opiniowanie projektów najważniejszych aktów normatywnych. Ta kompetencja obejmowała projekty ustaw, w tym zmiany Konstytucji oraz rozporządzeń z mocą ustawy. Rada mogła opiniować projekty rozporządzeń, założeń do projektów ustaw, poprawki do projektów ustaw, które wniesiono w czasie rozpatrywania ich przez Sejm, poprawki do ustawy zaproponowanych w uchwałach Senatu (art. 2 projektu ustawy o Radzie Stanu /dalej: u. o RS/, art. 215a Konstytucji, według projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)¹⁶.

Poza tym Rada Stanu miała przedstawiać opinie o programach prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczących projektów ustaw, dokonywać okresowych ocen stanu prawa, przedstawiać propozycje i wnioski dotyczące eliminowania zbędnych barier i procedur administracyjnych, badać „stosowanie niektórych ustaw w celu oceny skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych”, formułować propozycje i wnioski dotyczące wdrażania prawa Unii Europejskiej w Polsce, formułować propozycje i wnioski odnośnie procesu stanowienia prawa (art. 3 u. o RS)¹⁷.

Kolejnym zadaniem Rady Stanu miało być przedstawianie prezydentowi projektu rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Mogła ona przygotowywać projekty kodyfikacji określonych gałęzi prawa. Nie wiadomo, kto miałby wносить pod obrady Sejmu te projekty. Rada nie została bowiem wyposażona w prawo inicjatywy ustawodawczej. Miała natomiast mieć szerokie możliwości wystę-

¹⁵ Moniteur Belge – Belgisch Staatsblad z 9.01.1947 r., 21.03.1973; www.raadvst-consetat.be; *Ustrój Unii Europejskiej...*, s. 90.

¹⁶ *Uzasadnienie...*, s. 4, 6

¹⁷ *Uzasadnienie...*, s. 6

powania do sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Do tego ostatniego mogłaby składać wnioski, o których mowa w art. 188 Konstytucji (art. 4-6 u. o RS)¹⁸.

Do Sądu Najwyższego Rada Stanu mogłaby się zwracać o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego. Do Naczelnego Sądu Administracyjnego Rada Stanu mogłaby się zwracać o wydanie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowania wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 7-8 u. o RS).

Skład Rady Stanu określały art. 215b ust. 1 Konstytucji i art. 12 u. o RS (według projektów RPO). Według tych przepisów gremium to liczyło 15 radców stanu. W tej liczbie mieścili się prezes i wiceprezes Rady. Kadencja radców wynosiła 9 lat, przy czym nie można by zostać wybranym ponownie na tę funkcję. Wyboru radców dokonywałby Sejm. Jednakże, w świetle treści art. 2 projektu ustawy o zmianie Konstytucji, członkowie pierwszego składu Rady Stanu wybierani byłiby na różne kadencje. Jedna trzecia radców wybierana byłaby na 3 lata, jedna trzecia – na 6 lat, pozostali na 9 lat. Podziału na te grupy dokonywałby sejm. W związku z tym radcy wybrani na kadencję trzyletnią mogliby ubiegać się o ponowny wybór. Ustawa szczegółowo określała warunki, jakie musieli spełnić kandydaci do tej godności. Według projektu zmiany Konstytucji, ponad połowa, czyli co najmniej 8 radców, musiałyby „wyróżniać się wiedzą prawniczą” (art. 215b ust. 3 Konstytucji). Projekt ustawy o Radzie Stanu określał bliżej, co stanowi kryterium pozwalającym uznać tę wiedzę za wyróżniającą. Było to mianowicie posiadanie

¹⁸ Art. 188: „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.” Możliwość składania skargi konstytucyjnej przez Radę Stanu nie wchodzi jednak w rachubę, gdyż może ją wnieść jedynie ten, „czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone” (art. 79 ust. 1 Konstytucji); *Uzasadnienie...*, s. 7.

kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁹.

Według ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – na stanowisko sędziego NSA może być powołana osoba, która, poza innymi wymaganiami, ukończyła 40 lat oraz pozostawała co najmniej dziesięć lat na stanowisku sędziego lub prokuratora albo przynajmniej przez dziesięć lat wykonywała zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Poza tym na to stanowisko mogą być powołane osoby z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych²⁰. Wymagania konieczne do objęcia stanowiska sędziego Sądu Najwyższego określa ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym. W myśl art. 22 tego aktu taką funkcję może objąć, poza innymi warunkami, osoba, która ma co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora albo przez taki okres wykonywała w Polsce zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Poza tym wymagania konieczne do objęcia tego stanowiska spełniają osoby, które pracowały w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie naukowo-badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych²¹.

Pozostali radcy rekrutowaliby się spośród osób posiadających tytuł naukowy profesora lub stopień doktora habilitowanego nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii bądź nauk o zarządzaniu lub doktora habilitowanego nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, nauk o zarządzaniu lub socjologii. Górna granica wieku dla kandydatów na radców została określona na 70 lat. Kandydatów na stanowisko radcy przedstawiałyby rady jednostek organizacyjnych publicznych szkół wyższych, rady naukowe placówek naukowych Polskiej Akademii Nauk i rady naukowe instytutów naukowo-badawczych, posia-

¹⁹ *Uzasadnienie...*, s. 5

²⁰ Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm. Wymaganie ukończenia 40 lat nie dotyczy tych sędziów, którzy co najmniej przez trzy lata pozostawali na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

²¹ Dz. U. nr 240, poz. 2052 ze zm.

dających uprawnienia do nadawania stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych lub nauk i dyscyplin określonych powyżej. Poza tym kandydatów mogłyby zgłaszać władze stowarzyszeń lub innych organizacji społecznych, „których statutowym celem jest troska o jakość stanowionego prawa lub procesu jego tworzenia”. Wyboru radców dokonywałby Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. (art. 12 u. o RS). Radcowie po zakończeniu kadencji mogliby powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko.

Projekt ustawy o Radzie Stanu nie przewidywał, co było zrozumiałe, objęcia radców immunitetem. Ponosiliby więc oni odpowiedzialność karną i za wykroczenia na zasadach ogólnych. Poza tym odpowiadaliby dyscyplinarnie. Podstawy tej odpowiedzialności określone zostały dość mętnie. Radcowie odpowiadaliby mianowicie za „naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności swego stanowiska lub inne nieetyczne zachowanie, mogące podważyć zaufanie” do ich osób (art. 14 u. o RS). Za te przewinienia groziłoby: upomnienie, nagana lub usunięcie ze stanowiska. Odpowiedzialność tę ponosiliby przed samą Radą²².

Zakończenie pełnienia obowiązków radcy przed upływem kadencji, projekt ustawy określał jako zwolnienie stanowiska. Następował ono wskutek śmierci radcy, zrzeczenia się stanowiska, stwierdzenia trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków ze względu na stan zdrowia, skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej ścigane z oskarżenia publicznego, a także prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska radcy (art. 18 u. o RS).

Obsługę Rady Stanu zapewniałoby jej Biuro. Na jego czele stałby szef Biura Rady. Szczególną kategorią członków Biura stanowiliby referendarze. Ich podstawowym zadaniem byłoby przygotowywanie opinii i uchwał Rady. Dlatego musieliby spełniać szczególne wymagania odnośnie przygotowania zawodowego. Oprócz innych obejmowały one jeden z warunków:

²² *Uzasadnienie...*, s. 6

- 1) wykonywanie przez co najmniej dwa lata zawodu adwokata lub radcy prawnego,
- 2) zajmowanie przez taki czas stanowiska sędziego lub stanowiska prokuratora,
- 3) zajmowanie przez dziesięć lat stanowiska związanego ze stosowaniem lub tworzeniem prawa w urzędach obsługujących organy władzy publicznej,
- 4) ukończenie aplikacji legislacyjnej i zajmowanie przez sześć lat stanowiska związanego ze stosowaniem lub tworzeniem prawa w urzędach obsługujących organy władzy publicznej,
- 5) posiadanie tytułu lub stopnia naukowego w dziedzinie nauk prawnych, nauk ekonomicznych lub nauk humanistycznych w zakresie, jaki wymagany jest dla kandydatów na radców stanu (art. 23 u. o RS).

Pracami Rady Stanu miałyby kierować jej prezes. On też reprezentowałby ją na zewnątrz. W razie nieobecności prezesa miał go zastępować wiceprezes. Obydwaj wybierani byłiby przez samą Radę na trzyletnią kadencję (art. 19-20 u. o RS).

Projekt ustawy szczegółowo określał krąg podmiotów uprawnionych do występowania do Rady o przedstawienie przez nią opinii. W przypadku projektów ustaw kompetencję taką miałyby podmiot, któremu przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Tę, jak wynika z art. 118 Konstytucji, mają posłowie, Senat, prezydent Rzeczypospolitej, Rada Ministrów, a także grupa 100 tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Z wnioskiem o opinie o projekcie rozporządzenia z mocą ustawy mogłyby występować Rada Ministrów. W tych przypadkach wystąpienie do Rady Stanu o opinię byłoby obligatoryjne. Wniosek o opinię o projekcie rozporządzenia mógłby, ale nie musiał, przedstawić organ je wydający lub też prezes Rady, gdy chodziło o rozporządzenie wydawane przez ministra. O przedstawienie opinii o założeniach do projektu ustawy mógłby zwrócić się podmiot, któremu przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Z wnioskiem o opinie o poprawkach do projektów ustaw, które wniesiono w czasie rozpatrywania ich przez Sejm, poprawkach do ustawy zaproponowanych w uchwałach Senatu mógłby wystąpić wnioskodawca, Rada Mini-

strów lub grupa posłów, której przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 31 ust. 1-5 u. o RS)²³.

Opnie, wnioski, oceny i propozycje Rady, o których była mowa w art. 3, poza opiniami o programach prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczących projektów ustaw, byłyby sporządzane są na wniosek radcy, centralnego konstytucyjnego organu państwa lub grupy 50 posłów. O utworzenie komisji dla przygotowania kodyfikacji prawa mógłby wystąpić prezes Rady Ministrów. Z wnioskami o wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego i sądów zwracaliby się radcy. Pozostałe kompetencje określone w ustawie Rada Stanu wykonywałaby z urzędu. Dotyczyłoby to na przykład sporządzania opinii programach prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczących projektów ustaw (art. 31 ust. 6-9 u. o RS)²⁴.

Część wniosków o wszczęcie określonych działań byłaby dla Rady Stanu wiążąca. Dotyczyło to formułowania opinii o projektach ustaw, rozporządzeń z mocą ustawy, utworzenia komisji kodyfikacyjnych, wystąpień do Trybunału Konstytucyjnego i sądów oraz kompetencji wykonywanych przez Radę z urzędu. W pozostałym zakresie Rada Stanu lub jej prezes mieliby możliwość odmowy zajęcia się wnioskami do niej wpływającymi. (art. 31 ust. 10, art. 37 ust. 2 u. o RS)²⁵.

Po wpłynięciu wniosku o opinię lub innego rodzaju aktu Rady Stanu podejmowane byłyby czynności wstępne. Główną rolę na tym etapie miał odgrywać jej prezes. On umarzałby postępowanie w przypadku, gdy wydanie opinii byłoby zbędne lub niecelowe, lub gdy wniosek został cofnięty. Jeżeli nie zachodziłyby przeszkody formalne, prezes Rady nadawałby wnioskowi bieg (art. 33, 37 u. o RS)²⁶.

Rada Stanu mogłaby rozpoznawać sprawy jej przedstawione albo na posiedzeniach plenarnych, albo na posiedzeniach zespołów. *In gremio* Rada rozpatrywałaby jedynie projekty najważniejszych ustaw. Należałyby do nich projekty ustawy o zmianie Konstytucji, projekty

²³ *Uzasadnienie...*, s. 8-9

²⁴ *Uzasadnienie...*, s. 9.

²⁵ *Uzasadnienie...*, s. 10

²⁶ *Uzasadnienie...*, s. 10

ustaw podatkowych, projekty ordynacji wyborczych, projekty ustaw określających ustroj i właściwość centralnych konstytucyjnych organów państwa, projekty ustaw wprowadzających ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw oraz projekty kodeksów. Pozostałe kompetencje Rada mogłaby przekazywać zespołom (art. 28 u. o. RS)²⁷. Miały mieć one charakter stały lub doraźny. Powoływałyby je Rada Stanu. Jednakże zespoły doraźne mogłyby powołać także prezes Rady. Projekt ustawy nie precyzował, jaki one miały mieć skład. W projekcie mowa była jedynie o tym, że większość ich składu powinni stanowić radcowie i referendarze. Poza tym, na czele zespołów musieliby stać radcowie stanu (art. 28 ust. 3-4 u. o RS)²⁸.

Kworum konieczne dla podjęcia przez Radę uchwał zostało określone na 2/3 ustawowej liczby radców. W tym gronie konieczna byłaby obecność prezesa lub wiceprezesa. W głosowaniach wymagane byłoby uzyskanie bezwzględnej liczby głosów. Głosowania miały być jawne, chyba że któryś z radców zażądałby głosowania tajnego. W takim wypadku głosowanie odbywałoby się w sposób tajny (art. 29 u. o RS). Radcowie głosowaliby według wieku – od najstarszego do najmłodszego. Na końcu swój głos oddawałby prezes, jeżeli oczywiście był obecny na posiedzeniu. Radca, który sprzeciwiłby się zdaniu większości, mógłby zgłosić zdanie odrębne. Ten fakt zaznaczany byłby w opinii, a radca, który zgłosiłby zdanie odrębne, uzasadniałby je na piśmie. Jednakże opinię podpisywaliby wszyscy radcy, w tym przegłosowani. Praca zespołów podlegałaby tym samym regułom, co funkcjonowanie całej Rady. Dotyczyło to m.in. zasad głosowania (art. 28 ust. 5, art. 29, 42 u. o RS).

Posiedzenia Rady zwoływałby prezes. Miałyby one być protokołowane. Protokół podpisywałby prezes i protokolant. W posiedzeniach mogłyby uczestniczyć, na wezwanie prezesa, podmioty, które wstąpiły z wnioskiem o opinię, centralne konstytucyjne organy państwa oraz „organy stanowiące” jednostek samorządu terytorialnego. Na przedstawienie opinii Rada Stanu miałaby trzydzieści dni. Uchwały Rady

²⁷ *Uzasadnienie...*, s. 7.

²⁸ *Uzasadnienie...*, s. 7.

byłyby ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Stanu, a opinie – w Biuletynie Informacji Publicznej organu, który o nią wystąpił (art. 38, 41, 51, 52 u. o RS)²⁹.

Wydając opinię, Rada Stanu badałaby szczególnie zgodność projektu aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także jego spójność z systemem prawa i zgodność z zasadami techniki prawodawczej. Rada, oprócz wydania opinii dotyczącej projektu aktu normatywnego, mogłaby także wskazać, które jego przepisy wymagałyby zmiany (art. 40, 44 u. o RS). Podmioty, dla których Rada sporządzałaby opinie, zobligowane były do zajęcia wobec nich stanowiska, a także przedstawienia nowej wersji projektu aktu prawnego, jeśli zostałby on zmieniony. Stanowił o tym art. 45 u. o RS. Przepis ten był jednak sformułowany na tyle niejasno, że jego interpretacja jest bardzo utrudniona³⁰.

Projekt Rzecznika Praw Obywatelskich budzi szereg wątpliwości. Dotyczą one tak strony redakcyjnej, jak i racjonalności przyjętych rozwiązań. Spośród nich zwraca uwagę skład zespołów. Projekt stanowił, że na ich czele staliby radcy, a większość stanowiliby w nich radcy i referendarze. Natomiast pozostali członkowie powinni mieć uprawnienia do zajmowania stanowiska radcy i referendarza. Nie wiadomo, czy mieliby być powoływani z grona pozostałych, poza referendarzami, urzędników biura Rady, czy spoza niego. Biorąc pod uwagę ich kompetencje, sądzić należy, że mieli pochodzić z zewnątrz. Projekt nie różnicował pozycji radców, referendarzy i pozostałych członków zespołów w głosowaniach. Wszyscy więc mieliby takie same prawa w tym względzie. Dotyczyłoby to również referendarzy, którzy nie mieli być przecież pełnoprawnymi członkami Rady. Można w związku z tym wyobrazić sobie sytuację, że w zespole, w którym byłby jeden radca, kilku referendarzy i pozostali jego członkowie spoza Rady, radca zostałby przegłosowany. W związku z tym, że projekt ustawy nie

²⁹ *Uzasadnienie...*, s. 7, 12.

³⁰ „Organ wydający akt normatywny lub podmiot, który wykonuje inicjatywę ustawodawczą projektu aktu normatywnego, do którego Rada przedstawiła opinię, przedstawia Radzie stanowisko w sprawie opinii Rady, wraz z treścią projektu aktu normatywnego, jeżeli zmienił jego treść” (art. 45 u. o RS).

różnicował pod względem formalnym opinii, czy innych aktów Rady wydanych przez nią *in gremio* i wydanych przez zespoły, miałyby one jednakową wagę. Możliwe byłoby więc firmowanie przez Radę opinii, które nie miały poparcia choćby jednego pełnoprawnego jej członka.

Te wątpliwości biorą się poniekąd z nieprecyzyjnego określenia w projekcie ustawy relacji pomiędzy Radą Stanu a jej zespołami. Z jednej strony, według szeregu przepisów projektu, miały mieć one daleko idącą samodzielność. Zastosowanie miałyby do nich przecież przepisy dotyczące samej Rady (art. 28 ust. 5 u. o RS). Z drugiej strony, w art. 43 ust. 1, w którym opisana została formalna konstrukcja opinii, mowa była o wymienieniu „zespołu proponującego treść opinii i referendarzy uczestniczących w jej przygotowaniu” (pkt 4). Ten przepis sugerowałby, że opinie zespołów byłyby jedynie podstawą dla formułowania ostatecznego stanowiska całej Rady Stanu. Chyba, że autor miał w tym wypadku na myśli jakiś inny zespół działający w ramach Rady Stanu.

Projekt Rzecznika Praw Obywatelskich w ograniczonym zakresie nawiązywał do polskich tradycji ustrojowych związanych z funkcjonowaniem rady stanu, a także współczesnych rozwiązań przyjętych w państwach, gdzie ten organ działa. Jak widać rada stanu łączyła i łączy zwykle dwie funkcje: konsultacyjną i sądowniczą. Pierwsza z nich obejmuje przede wszystkim przedstawianie opinii w sprawie aktów prawnych wydawanych przez głowę państwa i parlament. Kompetencje sądownicze – to przede wszystkim pełnienie funkcji sądu administracyjnego najwyższej instancji. Rada Stanu, według pomysłu J. Kochanowskiego, miałaby pełnić jedynie rolę konsultacyjną w zakresie opiniowania aktów normatywnych. Stanowiłoby to więc znaczące odstępstwo od rozwiązań modelowych przyjętych chociażby we Francji napoleońskiej czy Księżstwie Warszawskim. Dlatego należy uznać, że nazwanie proponowanego przez J. Kochanowskiego organu Radą Stanu nie było trafnym pomysłem. Nie znaczy to jednak, że sama propozycja ustanowienia organu konsultacyjnego nie zasługuje na uznanie. Wręcz przeciwnie, słabość polskiego systemu legislacyjnego każe szukać rozwiązań poprawiających jakość stanowionego prawa. Propozycja powołania niezależnego, umocowanego konstytucyjnie

organu o charakterze konsultacyjnym jest ze wszech miar godna aprobaty.

Mimo nikłego zainteresowania jego projektem, J. Kochanowski nie zaniechał idei powołania Rady Stanu. Dał temu wyraz w przedstawionych w 2009 r. trzech projektach konstytucji³¹. Pierwszy przewidywał system rządów parlamentarno-gabinetowych z dwuizbowym parlamentem. W rozdziale VIII („Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”) trzy artykuły zostały poświęcone Radzie Stanu. Według tego projektu stałaby ona „na straży racjonalności i poprawności stanowienia prawa” (art. 130). Składałaby się, podobnie jak według koncepcji z 2008 r., z 15 radców, powoływanych jednak w sposób odmienny, niż to pierwotnie przewidziano. Wybierani byłiby w równej liczbie przez Sejm, Senat i prezydenta na sześcioletnią kadencję. Ponowny wybór byłby niedopuszczalny.

Według drugiego projektu wprowadzenia systemu rządów parlamentarno-gabinetowych z jednoizbowym parlamentem, Rada Stanu przejęłaby funkcje zlikwidowanego Trybunału Konstytucyjnego. W tym projekcie z wcześniejszej koncepcji powołania Rady Stanu pozostała jedynie nazwa. Natomiast w trzecim projektów zaproponowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zakładającym prezydencki system rządów, utworzenia rady stanu nie przewidziano³².

Żaden z projektów ustanowienia Rady Stanu nie doczekał się realizacji. Pracom i dyskusjom nad nimi położyła kres śmierć Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego w katastrofie pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r.

A PROPOSAL TO ESTABLISH A COUNCIL OF STATE IN POLAND

Summary

In 2006 Janusz Kochanowski, Poland's Civil Rights Spokesman, put forward a proposal for the establishment of a council of state. The idea itself is not new, and goes back to the Napoleonic Conseil d'État.

³¹ www.rpo.gov.pl; www.money.pl [dostęp 28 czerwca 2010 r.].

³² www.rpo.gov.pl;

A council of state operated on Polish territories in the 19th century, when the country was partitioned and under foreign rule, during the brief spell under the Duchy of Warsaw controlled by Napoleonic France (1807-1815), and subsequently in the so-called Kingdom of Poland under Russian rule (1815-1831, 1833-1845, 1861-1867). Nowadays councils of state operate in France, Holland, Italy, and Belgium. Their primary tasks are judicial and consultative, as a supreme administrative court. Kochanowski's proposal envisaged a council of state empowered to issue its opinion on prospective legislation at the draft bill stage. It was to have a president and a membership of 15 counsellors elected by Sejm for a 9-year term of office. Only candidates with the required juridical and/or academic qualifications would be eligible to stand for this office.