

Ewa Nowak

"Ustrój organów ochrony prawnej",
red. Bogumił Szmulik, Marek
Żmigrodzki, Lublin 2003 : [recenzja]

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 11,
265-268

2004

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.

przekazów Starego Testamentu służyło jako sposób korygowania niedoskonałości istniejącego państwowego porządku prawnego a jego celem było udzielenie ochrony obcokrajowcom i niewolnikom, której byli oni pozbawieni.

Wraz z rozwojem społecznym zmieniał się charakter prawa azylowego, tzn. jego dotychczasowa funkcja ochronna mająca charakter religijny nabrała z czasem znaczenia politycznego. Wydaje się, że ogólne warunki powodujące obecnie konieczność przyznawania prawa do azylu są nadal porównywalne z warunkami opisanymi w Starym Testamencie. Wprawdzie dzisiaj w centrum problematyki azylowej znajduje się obejmowanie ochroną tylko przed politycznym prześladowaniem i tylko cudzoziemców, mimo to ogólne warunki, dla których niegdyś azyl stał się koniecznością, są zbliżone do warunków obecnie panujących, np. udzielanie azylu ofiarom przemocy a nieudzielanie go terrorystom. Obecnie ubieganie się o azyl jest dostępniejsze ze względu na istnienie państw o ustroju demokratycznym, powszechny dostęp do informacji, rozwój instytucji zajmujących się tym problemem (Amnesty International), rozwój środków transportu, istnienie dużych skupisk etnicznych w krajach migracyjnych. W chwili obecnej Europa a szczególnie tzw. Europa Zachodnia ze względu na relatywnie wysoki poziom życia stała się celem masowej migracji ekonomicznej z całego świata. Zamykanie możliwości legalnego pozostania poprzez zaostrożenie przepisów migracyjnych lub zakaz werbunku obcej siły roboczej spowodowały nadużywanie obowiązujących w RFN humanitarnych przepisów azylowych. Stało się to przyczyną wspólnego zaostrożenia i ujednolicenia polityki państw Unii Europejskiej wobec wnioskujących o jego udzielenie np. poprzez wprowadzenie w RFN do Ustawy Zasadniczej w 1993 roku tzw. poprawki azylowej. Mimo chwilowego zmniejszenia się liczby wniosków zjawisko to ponownie zaczyna wykazywać tendencję wzrostową, np. w roku 1998 złożono w krajach Unii Europejskiej 297 920 wniosków, w roku 1999 – 354 170 wniosków, a w roku 2000 – 389 5906. Istniejące różnice w rozwoju politycznym i ekonomicznym między poszczególnymi państwami powodują, że instytucja azylu w bardzo wielu przypadkach jest nadal potrzebna i nie ma państwa, które poprzez stosowne zapisy byłoby przeciwne jej stosowaniu. Problemem pozostaje odróżnienie osób rzeczywiście potrzebujących ochrony przed prześladowaniem od imigrantów ekonomicznych. Może to służyć jako argument dla tezy, że mimo upływu tysięcy lat i dokonujących się zmian społecznych i rozwoju innych pozaazylowych form udzielania ochrony, udzielanie azylu nie stało się anachronizmem i niestety w dalszym ciągu w bardzo wielu przypadkach ze względów humanitarnych jest nadal konieczne.

Marek Montewka

***Ustrój organów ochrony prawnej*, red. Bogumił Szmulik, Marek Żmigrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 551.**

Ustrój organów ochrony prawnej to publikacja stanowiąca kolejne, zaktualizowane oraz znacznie rozszerzone wydanie książki o tym samym tytule, która ukazała się w 2001 r. nakładem Wydawnictwa UMCS. Zasadniczym celem, jaki przyświecał zespołowi autorów złożonemu z pracowników Zakładu Systemów Politycznych Wydziału Politologii oraz Wydziału Prawa i Administracji, było – zarówno przy tworzeniu pierwotnej, jak i aktualnej jego wersji – przygotowanie kompletnego, wyczerpującego opracowania tej problematyki, które służyć ma przede wszystkim, jako podręcznik wykorzystywany w procesie dydaktycznym. Jednakże ze względu na merytoryczny charakter zawartych w nim informacji oraz społeczny wymiar poruszanej problematyki, jak stwierdzili redaktorzy tomu: „[...] znajomość mechanizmów funkcjonowania pewnych organów w nowoczesnym i demokratycznym państwie prawnym stała się konieczna niemal powszechnie”. Dynamiczne przemiany społeczne i ustrojowe oraz stawiane społeczeństwu wymagania w procesie

dostosowywania jego urządzeń, instytucji i rządzących nimi norm prawnych do wspólnotowego porządku prawnego, dostarczają wielu powodów, dla których szczególnie użyteczna staje się publikacja wyczerpująca temat zasad i sposobów realizacji ochrony prawnej w Polsce. Zadanie, przed którym stanęli autorzy było tym trudniejsze, że proces twórczy wymagał nieustannej kontroli i aktualizacji, ze względu na liczne, wchodzące w życie niejako na „bieżąco” zmiany i nowelizacje uregulowań ustawowych tworzących system ochrony prawnej obywateli (np. ze względu na wchodzące w życie od 1 stycznia 2004 r. nowe przepisy dotyczące sądownictwa administracyjnego, na końcu książki zamieszczono aneks zawierający aktualnie obowiązujący stan prawny). Procesy znoszenia jednych organów oraz tworzenie w ich miejsce lub równoległe innych, a także zmiany zasad ich funkcjonowania charakterystyczne dla doby transformacji i integracji, znalazły swoje odzwierciedlenie w procesie twórczym, przesądzając o kompetencji autorów i aktualności dzieła.

Struktura zbioru jest przejrzysta i czytelna – składa się z ośmiu rozdziałów. Pierwszy, poświęcony konstytucyjnemu systemowi źródeł prawa w Polsce (autor: Zbigniew Szeliga), stanowi bazę – wprowadzenie do pozostałych siedmiu, poświęconych poszczególnym organom ochrony prawa, a sklasyfikowanych według ich funkcji. Zadaniem artykułów tworzących opracowanie jest całościowe omówienie struktury i funkcjonowania poszczególnych organów. Zostały one przygotowane zgodnie z jednolitym, logicznym wzorcem, na który składają się zazwyczaj dające się wyodrębnić analogiczne elementy: tradycje i geneza organu, teorie naukowe wyjaśniające jego charakter i pozycję w systemie organów państwa, ewolucja sposobu funkcjonowania i struktury organu, obowiązujący aktualnie stan prawny – rok 2003, prawo materialne i procedury, praktyka i funkcjonowanie organu w życiu społecznym.

W większości artykułów tworzących publikację, współczesny kształt instytucji i organów tworzących porządek ustrojowo-prawny w Polsce przedstawiony został nie tylko na tle poprzedzających go tradycji, ale i w zestawieniu z analogicznym systemem obowiązującym w innych państwach europejskich. Wskazuje się na istniejące rozbieżności i luki w prawie wymagające uzupełnienia i uregulowania (np. kwestia statusu Sądu Najwyższego jako naczelnego organu sądowego w ustawie o SN, której to zasady nie zawiera Konstytucja z 1997 r. – s. 98). Analiza poszczególnych instytucji ustrojowych dokonywana jest z punktu widzenia zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawa, tradycjami parlamentaryzmu europejskiego oraz Monteskiuszowską zasadą trójpodziału władz.

Wiele miejsca poświęcono fundamentalnej roli Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, organom – gwarantom praworządności współczesnego państwa demokratycznego. T. Bichta i B. Szmulik rozpoczęli artykuł pt. *Trybunał Konstytucyjny*, od przedstawienia polskiej tradycji kontroli konstytucyjności ustaw. W II RP – kontrola sprawowana przez prezydenta była raczej iluzoryczna, zaś w PRL powszechnie panował pogląd, że jest to instytucja reakcyjna, a przecież w państwie socjalistycznym miało obowiązywać pełne zaufanie w stosunku do sprawiedliwej woli ludu, w związku z czym kontrolę taką uznano za zbędną. Powołanie w 1985 r. Trybunału Konstytucyjnego, dało początek nowoczesnym formom sprawowania kontroli konstytucyjności ustaw. Do niezwykle istotnych zadań, które powierzono tej instytucji, należało także ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, w poprzednim systemie – kompetencji przypisanych do Rady Państwa. Autorzy podkreślają także znaczenie funkcji sygnalizującej Trybunału Konstytucyjnego, której realizacja zapewniła spójność porządku prawnego poprzez „wychwytywanie” luk i uchybień w obowiązującym prawie. Konstytucja z 1997 r., określając pozycję TK w systemie organów państwa, potwierdziła jego charakter jako władzy sądowniczej, znacznie rozszerzając kompetencje tego organu. Obok podstawowych zadań związanych z oceną pionowej zgodności norm prawnych, wynikającej z konieczności utrzymania nadrzędności Konstytucji i hierarchicznego systemu źródeł prawa, autorzy za szczególnie ważne *novum* uznają uprawnienia TK związane z kontrolą zgodności postanowień umów międzynarodowych z Konstytucją. Uprawnienia TK do sprawowania kontroli zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi mają istotne znaczenie dla m. in.

dla zapewnienia zgodności ustawodawstwa krajowego z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Za niezwykle użyteczną społecznie instytucję prawa konstytucyjnego uważa się skargę konstytucyjną, na podstawie której obywatele zyskują skuteczny środek służący ochronie ich praw i wolności określonych w ustawie zasadniczej.

Funkcję Trybunału Stanu, jako gwaranta praworządności współczesnego państwa demokratycznego, przedstawia M. Kowalska. Przypomina na wstępie o średniowiecznej Anglii, jako kolebce odpowiedzialności konstytucyjnej i jej pierwowzorze, jakim była instytucja *impeachment*, realizowana przez Izbę Gmin jako oskarżyciela, zgodnie ze specjalną procedurą karną. W formie usankcjonowanej przez konstytucję organ tego typu pojawił się po raz pierwszy w Stanach Zjednoczonych w 1787 r., w Europie – funkcjonował w formie specjalnego organu sądowego. W Polsce po raz pierwszy zapis ustawowy uzyskał w Konstytucji 3-go Maja 1791 r., jako Sąd Sejmowy. Współcześnie, po raz pierwszy TS spełnił swą rolę, kiedy skazanych zostało dwóch ministrów w tzw. „aferze alkoholowej”.

W części dotyczącej Naczelnego Sądu Administracyjnego (autor: Bogumił Szmulik) podkreślono znaczenie sądowej kontroli administracji, stanowiącej jeden ze standardowych i niezwykle ważnych elementów modelu ustrojowego państw kontynentalnej Europy – współczesnego państwa prawnego. Za jego istotę uważa się oddzielenie sądownictwa powszechnego od administracyjnego (NSA orzeka kasatoryjnie i sprawuje kontrolę legalności, a nie celowości – nadzór). Autor artykułu przedstawia proces dostosowywania się sądownictwa administracyjnego do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, czego wyrazem było m. in. wprowadzenie w latach 90. skargi na bezczynność organu oraz rozszerzenie możliwości korzystania przez obywateli z zaskarżania decyzji administracyjnych poprzez inicjowanie skarg, mających na celu uzyskanie tzw. „wyroku merytorycznego”, a nie wyłącznie kasatoryjnego.

Artykuł Małgorzaty Podolak, *Sąd Lustracyjny* oraz Krzysztofa Daszyńskiego, *Sąd Antymonopolowy* poświęcone są instytucjom mającym charakter całkowicie nowatorski w polskim systemie organów ochrony prawnej. Sąd Lustracyjny powołany został w 1997 r. dla orzekania o zgodności z prawdą orzeczeń dotyczących pracy służby w organach bezpieczeństwa, zaś Sąd Antymonopolowy działa od 1999 r., jako organ kontroli rozstrzygnięć Urzędu Antymonopolowego oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zdaniem autora, ustawa z 5 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, stanowi znaczący krok w kierunku dostosowania polskiego prawa do standardów europejskich, a jego stosowanie przez organy administracji i Sąd Antymonopolowy umożliwi spełnienie wymogów zawartych w *aquis communautaire*.

W części dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, powołanie tej instytucji za niezwykle ważny moment w dziejach polskiego sądownictwa uznaje autor B. Szmulik. Przypominając idee, jakie przyświecały procesowi tworzenia tego organu (dążenie do instytucjonalnego zagwarantowania niezawisłości sędziów, zwłaszcza w związku z ich nieusuwalnością oraz wzmocnienie uprawnień samorządu sędziowskiego w sprawach osobowych i organizacyjnych sądów), wskazuje jednocześnie na specyficzną pozycję KRS wśród organów państwowych, nie jest ona bowiem w świetle Konstytucji organem władzy, administracji, czy samorządu, chociaż w sprawach kadrowych sędziów wykonuje zadania administracji państwowej i w tej samej dziedzinie pełni funkcję organu samorządu sędziowskiego. Dla identyfikacji tego organu autor słusznie przytacza orzeczenie Sądu Najwyższego, określającego KRS jako: „część struktury centralnych organów administracji wymiaru sprawiedliwości z pewnymi uprawnieniami właściwymi dla samorządu zawodowego”.

W opracowaniu uwzględniono i omówiono również wszystkie „młode” instytucje i organy składające na się na system ochrony prawnej, ukształtowany w rezultacie transformacji ustroju państwa, np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (utworzona w miejsce dawnego Komitetu ds. Radia Telewizji), Instytut Pamięci Narodowej, Rzecznik Interesu Publicznego, Generalny Inspektor Danych Osobowych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencja Bezpieczeństwa Publicznego i Agencja Wywiadu powołane w miejsce Urzędu Ochrony Państwa. Przedstawiono także sposoby dostępu i wykonywania zawodów związanych z realizacją uprawnień obywateli do

ochrony prawnej, jak np. zawód doradcy podatkowego, czy asystenta sędziego. W opinii autorów konieczność rzetelnego informowania o sposobach funkcjonowania tego typu organów jest związana z rosnącymi społecznymi potrzebami realizacji podmiotowych praw obywateli do ochrony ich konstytucyjnych uprawnień.

Analizując sposoby funkcjonowania organów państwowych i ich funkcje, autorzy odwołują się do teorii stworzonych przez wybitnych specjalistów prawa państwowego. Nie unikając rozstrzygnięcia skomplikowanych zagadnień instytucji życia publicznego, prezentują składające się na nie uregulowania i zasady z różnych perspektyw i akcentują najistotniejsze ich elementy (np. problem miejsca NIK w klasycznym schemacie podziału władzy oraz problem samego pojęcia kontroli pozostającego poza regulacją konstytucji, zob. B. Szmulik, *Najwyższa Izba Kontroli*, s. 228). Jedynym dającym się zauważyć niedostatkiem, jest to, iż nie przedstawiono szerszej analizy rezultatów oraz postulatów i perspektyw funkcjonowania organów w życiu państwowym i społecznym, co nie umiemy znacznym wartościom poznawczym pracy, stanowiącej całościowe, a co najważniejsze wyczerpujące i aktualne opracowanie obejmujące problematykę instytucji tworzących porządek ustrojowo-prawny.

Ewa Nowak

Beata Klimkiewicz, *Mniejszości narodowe w sferze publicznej: reprezentacje, praktyki i regulacje medialne*, Kraków 2003, s. 332.

W 2003 roku ukazała się nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego monografia autorstwa Beaty Klimkiewicz: *Mniejszości narodowe w sferze publicznej: reprezentacje, praktyki i regulacje medialne*. Publikacja dofinansowana została przez *Open Society Institute* George'a Sorosa w Budapeszcie, jako że poruszana przez nią problematyka wpisuje się znakomicie w promowane przez instytut badania, w tym głównie koncentrujące się wokół pojęcia *open society* (*społeczeństwo otwarte*). Termin ten zaproponował po raz pierwszy francuski filozof Henri Bergson, a następnie rozpropagował Karl Popper. Jednym z podstawowych założeń koncepcji *open society* jest respektowanie praw i zdania mniejszości. Realizację tego postulatu doskonale widać właśnie w sferze publicznej, w szczególności w aspekcie polityki mass mediów (centralnych instytucji sfery publicznej) wobec mniejszości narodowych i etnicznych oraz sposobu funkcjonowania etniczności w mediach.

Autorka – doktor nauk politycznych B. Klimkiewicz, reprezentuje krakowski ośrodek naukowy. Jest pracownikiem naukowym Instytutu Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Publikacja stanowi wynik połączenia zainteresowań naukowych autorki na gruncie medioznawstwa i badań nad mniejszościami narodowymi, jak i aktywności społeczno-zawodowej.¹

Członowość tytułu: mniejszości narodowe w sferze publicznej, reprezentacje, praktyki i regulacje medialne, odzwierciedla konstrukcję pracy. Publikacja składa się z czterech części, poprzedzonych krótkim wprowadzeniem: I. Sfera publiczna, media a etniczność (s. 15–90); II. Sfera przedstawiania (s. 91–168); III. Sfera produkcji dziennikarskiej (s. 169–216); IV. Sfera polityki medialnej (s. 217–289). Pracę uzupełniono aneksem wprowadzającym zainteresowanego czytelnika w szczegółowe techniki i metody gromadzenia materiału empirycznego oraz bibliografię, zawierającą ponad 350 pozycji.

Treść części I ogniskuje się wokół pojęcia sfery publicznej oraz prezentacji badań i rozważań teoretycznych dotyczących funkcjonowania etniczności w mediach. Pojęcie sfery publicznej autorka

¹ M.in. w latach 1993–1995 redaktor miesięcznika *Život* wydawanego przez Towarzystwo Słowaków w Polsce; w latach 1994–1998 – dziennikarz magazynu mniejszości narodowych i etnicznych *U siebie*, nadawanego przez oddział krakowski TVP.