

Grzegorz Kryszewski*

Państwo rzetelne i sprawne jako idea konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej

I. Jednym z dwóch głównych celów uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r., wskazanych we *Wstępie* do niej, było zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych¹, z czego można wywieść wniossek, że – *de facto* – rzetelnego i sprawnego funkcjonowania całego organizmu państwowego. Tę intencję ustrojodawcy polskiego można również odczytać z ogółu postanowień ustawy zasadniczej odnoszących się do zasad i konkretnych mechanizmów działania władz publicznych. Zauważmy ponadto, że z przytoczonego celu wynika nie tylko zobowiązanie władz publicznych, by działały rzetelnie i sprawnie, ale też adekwatne do tego obowiązku prawo obywateli do oczekiwania takiego ich działania².

Rzetelność i sprawność państwa są wartościami logicznie wkomponowanymi się w aksjologię Konstytucji RP, jako bardzo ważne integralne jej ogniwo, spójne z innymi uznanymi naczelnymi wartościami ustrojowymi. Związek z tymi wartościami wyraża się w ich dopełnianiu, jak i poprzez tworzenie przesłanek ich urzeczywistnienia. Nie są to zatem wartości, które wywodzą się z jakichkolwiek innych, w tym – wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego – demokratycznego państwa prawnego³.

Rzetelność i sprawność państwa, których odzwierciedleniem jest rzetelność i sprawność działania jego instytucji, niezwykle rzadko są przedmiotem rozważań w naukach prawnych. O znaczeniu takiej charakterystyki państwa świadczy pełnienie przez nią roli wyznacznika aksjologicznego jego ustroju, jak też, w ramach tej roli, czynnika oddziałującego na stanowienie

* Dr hab., prof. UB, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Drugi z wymienionych we *Wstępie* do Konstytucji RP celów to zagwarantowanie praw obywatelskich.

² Tak H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 211.

³ Zob. wyrok z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06 (OTK-A 2008, nr 7, poz. 121).

prawa, jako – uznanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wzorca konstytucyjności prawa. Sąd konstytucyjny w kilku orzeczeniach dał wyraz stanowisku, że jest organem właściwym do oceny, czy przepisy umożliwiają i zapewniają działanie instytucji publicznych zgodne z omawianą w niniejszym opracowaniu dyrektywą konstytucyjną⁴.

Mając na uwadze ustalenia zawarte w słownikach języka polskiego dotyczące terminu „rzetelność”, przez rzetelność państwa należy rozumieć należyte, solidne, staranne wypełnianie przez nie swoich zadań, a precyzyjnej rzecz ujmując – funkcji, rozumianych jako „główne kierunki działalności organizacji państwowej, odpowiadające jej podstawowym celom”⁵. Kierując się również ustaleniami słownikowymi, można powiedzieć, że państwo sprawne to państwo dobrze zorganizowane (urządzone) i dobrze funkcjonujące. Między obiema cechami państwa, o których mowa, zachodzi oczywisty, nierozzerwalny związek: państwo może być rzetelne tylko wówczas, gdy jest sprawne.

II. W związku z przytoczonym wyżej rozumieniem rzetelności państwa konieczne jest dokonanie klasyfikacji funkcji państwa, których stopień realizacji powinien stanowić wskaźnik jego rzetelności. Literatura przedmiotu obfituje w rozliczne typologie tych funkcji. Nie wdając się w rozważania teoretyczne, w niniejszym opracowaniu przyjmujemy klasyfikację opartą na wyodrębnieniu głównych rodzajów potrzeb społeczeństwa, zakładającą spełnianie przez państwo trzech zasadniczych funkcji: ochronnej, ekonomiczno-socjalnej i kulturalno-wychowawczej⁶. Wymienione trzy funkcje uzupełnia, będąca rezultatem przynależności Polski do Unii Europejskiej, funkcja europejska.

256

⁴ Zob. K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne Wstępu do Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2013, s. 193 i n.

⁵ Tak m.in. R.M. Małajny, *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 51; S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, s. 65; G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 64. Określenie „rzetelność” używa Konstytucja RP, ustanawiając kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli (art. 203 ust. 1 i 2). Kryterium rzetelności takiej kontroli oznacza „badanie, czy pracownicy kontrolowanej jednostki wykonali swoje obowiązki sumiennie, starannie, terminowo, czy zobowiązania tej jednostki były realizowane zgodnie z ich treścią i czy zostały prawidłowo udokumentowane oraz czy stan zastany i potwierdzająca go dokumentacja są zgodne” (I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 74).

⁶ Nawiązuje ona do podziału funkcji państwa proponowanego m.in. przez R.M. Małajnego, *Funkcje państwa...*, s. 55 i n. Zgadzam się zarazem z poglądem R.M. Małajnego, że popularny podział funkcji na zewnętrzną i wewnętrzną „to jest nie tyle podział funkcji, ile obszarów działania” (*ibidem*, s. 53).

W najszerszym planie funkcja ochronna państwa wyraża się w staniu instytucji władzy publicznej na straży przestrzegania ogółu konstytucyjnych wartości ustrojowych wyznaczających tożsamość państwa. Wśród tych wartości szczególne znaczenie z punktu widzenia wskazanej funkcji ma niepodległość i suwerenność państwa. O wadze przywiązywanej przez ustrojodawcę do działań mających na celu ochronę tych wartości świadczą postanowienia konstytucji do nich się odwołujące. We *Wstępie* do naszej ustawy zasadniczej zostały przypomniane czasy, gdy Naród Polski był pozbawiony możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny; jest też w nim mowa o wdzięczności naszym przodkom m.in. za ich walkę o niepodległość. W art. 5 Konstytucji zadanie strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa wysunięte jest na czoło wymienionych w nim funkcji Rzeczypospolitej Polskiej. Zadanie to jest z kolei wyznacznikiem określonej w art. 26 ust 1 roli Sił Zbrojnych RP oraz wskazanego w art. 85 ust. 1 obywatelskiego obowiązku obrony Ojczyzny. przytoczone w rozdziale I i w poprzednim punkcie obecnego rozdziału naszego opracowania. Obowiązkiem konstytucyjnym organów państwa jest jednak nie tylko obrona państwa przed agresją zewnętrzną, ale też zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego wewnątrz państwa. Organami państwowymi, na których spoczywa odpowiedzialność za bezpieczeństwo w obu wymienionych płaszczyznach, zewnętrznej i wewnętrznej, w myśl postanowień ustawy zasadniczej są przede wszystkim centralne organy egzekutywy: Prezydent i Rada Ministrów.

Ustawa zasadnicza z 1997 r. powierzyła Prezydentowi zadanie stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2), pozbawiając go jednocześnie sprawowania – przyznanej mu na mocy Małej konstytucji z 1992 r. – funkcji ogólnego kierownictwa w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, która została przeniesiona na rzecz Rady Ministrów. Zgodnie z jej postanowieniami to właśnie rząd jest zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa państwa we wskazanych sferach, jak i porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8), a ponadto sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (art. 146 ust. 4 pkt 11).

Wprawdzie, jak stanowi Konstytucja RP, Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych (art. 134 ust 1), ale zwierzchnictwo to pozbawione jest władzy rozkazywania – ma wymiar głównie bierny: symboliczny i ceremonialny. Prezydent sprawuje je w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2), a w czasie wojny przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, którego mianuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 134 ust. 4). W celu wspomoczenia głowy państwa w spełnianiu funkcji, o której mowa, Konstytucja RP utworzyła Radę

Bezpieczeństwa Narodowego, będącą jej organem doradczym w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 135).

Zauważyć należy, że opisywana rola Prezydenta ulega niepomiernemu wzmocnieniu w razie powstania sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Uprawnieniem zastępczym wobec Sejmu jest jego postanowienie o stanie wojny. Prezydent może z tego uprawnienia skorzystać tylko wówczas, gdy Sejm nie jest w stanie zebrać się na posiedzeniu (art. 116). Ponadto w jego gestii leży zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony RP w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa (art. 136). Konstytucja RP oprócz tego przyznała Prezydentowi uprawnienie do wprowadzania stanów nadzwyczajnych: stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Wyłącznymi przesłankami wprowadzenia pierwszego z wymienionych stanów są: 1) zewnętrzne zagrożenie państwa, 2) zbrojna napaść na terytorium RP, 3) wynikające z umowy międzynarodowej zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229). Również tylko trzy sytuacje uzasadniają wprowadzenie stanu wyjątkowego: 1) zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, 2) zagrożenie bezpieczeństwa obywateli, 3) zagrożenie porządku publicznego (art. 230). Oba stany mogą obejmować część lub całe terytorium państwa. Co jest niezmiernie ważne, rozporządzenie Prezydenta w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego może być wydane tylko na wniosek Prezesa Rady Ministrów i podlega, w ciągu 48 godzin od podpisania, obligatoryjnemu przedłożeniu Sejmowi, który niezwłocznie je rozpatruje i jest uprawniony do jego uchylecia bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231). Stanem wymagającym nadzwyczajnych działań państwa jest jeszcze stan klęski żywiołowej. W myśl art. 232 Konstytucji RP celem jego wprowadzenia, na części albo na całym terytorium państwa, jest zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej, jak też ich usunięcie. Organem uprawnionym do wprowadzenia tego stanu jest Rada Ministrów.

Przypisanie przez Konstytucję RP ukazanych wyżej funkcji i kompetencji organom władzy wykonawczej nie oznacza pozbawienia możliwości oddziaływania na sprawy bezpieczeństwa państwa przez władzę ustawodawczą. Właściwość Sejmu w tym zakresie nie ogranicza się do wspomnianych uprawnień dotyczących stanu wojny i stanów nadzwyczajnych. Wspomniane wyżej sprawy są przedmiotem i celem różnorodnych regulacji ustawowych, jak i kontroli parlamentarnej rządu. W drodze ustawy są też powoływane wyspecjalizowane organy państwowe, mające za zadanie ochronę określonych dziedzin bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Stałyimi organami Sejmu zajmującymi się tą proble-

matyką są jego komisje, spośród których kluczowa rola przypada: Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz Komisji Obrony Narodowej⁷.

Przedstawione rozwiązania dotyczące umocowania naczelných organów państwowych w sferze bezpieczeństwa państwa są kompatybilne z konstytucyjną zasadą ustroju politycznego państwa – neutralności Sił Zbrojnych w sprawach politycznych oraz ich podległości cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 26 ust. 2 Konstytucji). Bezspornie „siła i znaczenie wojska [...] mogą stanowić wyzwanie dla wewnętrznej stabilizacji politycznej”⁸, być zagrożeniem „dla instytucji prawowitej (demokratycznie legitymowanej) władzy państwowej”⁹. Wskazana zasada ma zapobiegać zagrożeniom z tego wynikającym.

Osobną płaszczyznę realizacji funkcji ochronnej państwa stanowi ochrona wolności i praw człowieka i obywatela. Konstytucja RP odnotowuje ją bezpośrednio w art. 5 jako jeden z główných kierunków i celów działania państwa. Nadzwyczaj wysoką rangę nadaje jej również *Wstęp do Konstytucji*, uznający – o czym była już mowa – zagwarantowanie praw człowieka za jeden z dwóch zasadniczych celów jej ustanowienia. Adresatami szeroko uregulowanych w Konstytucji RP wolności i praw jednostki są wszelkie podmioty władzy publicznej, na czele z organami państwowymi. Są one bowiem zobowiązane do podejmowania określonych czynności w celu realizacji konstytucyjnych praw jednostki (obowiązek pozytywny) bądź powstrzymywania się od działań utrudniających, a tym bardziej uniemożliwiających, korzystanie przez nią z przysługujących wolności (obowiązek negatywny)¹⁰.

Z punktu widzenia rzetelnej i sprawnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki kwestią o kapitalnym znaczeniu jest, z jednej strony, ustalenie dopuszczalnych form i zasięgu ograniczania korzystania z nich, a z drugiej strony, określenie instytucjonalnych gwarancji ich przestrzegania i stosowania. Artykuł 31 ust. 4 Konstytucji RP, odnoszący się do pierwszej z wymienionych kwestii, przyjmuje generalną

⁷ Zob. szerzej J. Szymanek, *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Paździor i B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 15 i n.

⁸ W. Sokolewicz, *O znaczeniu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi*, [w:] J. Połuszny, J. Buczkowski i K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 283.

⁹ W. Sokolewicz, *Neutralność polityczna sił zbrojnych, jako konstytucyjna zasada ustroju państwa*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 106–107.

¹⁰ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 100.

zasadę, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawy, a więc na mocy decyzji ogólnonarodowego zgromadzenia przedstawicielskiego. Konstytucja stawia przy tym ustawodawcy dodatkowe warunki uzasadniające taką jego ingerencję. Ograniczenia mogą być bowiem ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie w celu zapewnienia mu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, jak też ochrony: środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Problematyce środków ochrony wolności i praw jednostki Konstytucja RP poświęca wyodrębnioną specjalnie grupę artykułów (art. 77–81). Na przewidziany w tej części ustawy zasadniczej system środków tego rodzaju składają się: 1) prawo każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1); 2) prawo każdego do zaskarżania orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych (art. 78), wynikające z wyrażonej w art. 45 ogólnej zasady prawa do sądu; 3) skarga konstytucyjna wnoszona do Trybunału Konstytucyjnego (art. 79); 4) prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80). Najważniejsza gwarancja jest umiejscowiona w art. 8 Konstytucji, stwierdzającym, iż jej przepisy stosuje się bezpośrednio (chyba że Konstytucja stanowi inaczej), a tym samym otwierającym drogę do dochodzenia praw bezpośrednio na podstawie ustawy zasadniczej.

260

Zawarte w konstytucji unormowanie ustroju społeczno-gospodarczego kształtują drugą z funkcji państwa, tj. funkcję ekonomiczno-socjalną. U podstaw obecnej jego konstytucjonalizacji w Polsce leży koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, w której znaczenie państwa jest odległe od pełnienia roli tylko stróża nocnego, połączona z pewnymi elementami państwa socjalnego.

Urzeczywistnianie przez RP funkcji ekonomiczno-socjalnej powinno być podporządkowane przede wszystkim podstawowym wartościom i zasadom ustroju społeczno-gospodarczego wskazanym w rozdziale I Konstytucji. Pierwszoplanowe wartości tego rodzaju znajdujemy w art. 20: społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej w zamyśle ustrojodawcy podstawę ustroju gospodarczego RP, a także tę gospodarkę konstytuującą – wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności i dialogu i współpracy partnerów społecznych. Z innych postanowień rozdziału I Konstytucji determinujących ustrój społeczno-gospodarczy państwa na specjalną uwagę zasługują: art. 21 ust. 1 deklarujący ochronę własności i prawa dziedziczenia, art. 24 ustanawiający zasadę ochrony pracy przez RP, art. 23 głoszący, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, a także art. 18 gwarantujący

jący ochronę i opiekę ze strony RP nad małżeństwem (jako związkiem kobiety i mężczyzny), rodziną i macierzyństwem oraz rodzicielstwem. W kontekście polityki społecznej państwa niezmiernie ważna jest dyrektywa adresowana do państwa sformułowana w art. 2: urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. Podkreślenia oprócz tego wymaga fakt obszernej konstytucjonalizacji, w odrębnym w rozdziale X, jakże ważnej dla określenia funkcji ekonomiczno-socjalnej państwa, problematyki finansów publicznych.

Jeszcze bardziej rozległym fragmentem Konstytucji RP wytyczającym zadania państwa w sferze ekonomicznej i socjalnej, prowadzenia wobec niej określonej polityki, jest wydzielona część rozdziału II dotycząca wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych jednostki (art. 64–76), czyli tzw. praw trzeciej generacji. W przypadku tego typu praw państwo ma obowiązek zapewnić obywatelom korzystanie z przysługujących z ich tytułu świadczeń. Innymi słowy, państwo „obdarzając” obywateli tymi prawami, gwarantuje ich egzekwowalność. Prawami i wolnościami ekonomicznymi gwarantowanymi przez Konstytucję RP są m.in.: prawo do własności, innych praw majątkowych i prawo dziedziczenia (art. 64), wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66). W skład konstytucyjnego katalogu praw socjalnych wchodzi m.in.: prawo do ochrony zdrowia (art. 68), prawo osób niepełnosprawnych do pomocy ze strony władz publicznych w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69), prawo rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnej i niepełnej, do szczególnej pomocy władz publicznych (art. 71 ust. 1), prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla matki przed i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2), prawo żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72 ust. 1). Wymienione prawa ekonomiczne i socjalne przysługują każdej osobie fizycznej. Obywatele mają wyłączne prawo do: zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1), jak też pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania (art. 67), równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2).

Konstytucyjnym wolnościom i prawom ekonomicznym i socjalnym odpowiadają określone powinności władz publicznych. Konstytucja RP szereg obowiązków tych władz w tej sferze stwierdza bezpośrednio. Są nimi: obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania

bezrobocia (art. 65 ust. 5), obowiązek zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2), obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3), obowiązek zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4), obowiązek udzielania, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69), obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1), obowiązek ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76).

Konstytucjonalizacja funkcji kulturalno-wychowawczej państwa odznacza się lapidarnością. W odniesieniu do działań władz publicznych w dziedzinie kultury kluczowe znaczenie ma art. 6, stwierdzający, iż: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Co zaś się tyczy działań tych władz w dziedzinie nauki i wychowania, jak i prowadzenia ogólnej polityki państwa w tym zakresie, to szczególną wagę ma art. 73 zapewniający każdemu wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury. Do wspomnianego ostatnio obszaru życia społecznego odnosi się nałożony na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4) oraz popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (art. 68 ust. 5). Ustrojodawca ponadto przedmiotem regulacji uczynił kilka praw jednostki dotyczących tego obszaru: prawo każdego do nauki (art. 70), jego prawo do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych (art. 70 ust. 2), wolność rodziców w wyborze dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne (art. 70 ust. 3), prawo obywateli do zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych (art. 70 ust. 3), prawo obywatela do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4).

Nabycie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej sprawiło powstanie nowej funkcji państwa, którą można nazwać funkcją europejską. Istota tej funkcji nie sprowadza się tylko do udziału w tworzeniu prawa wspólnotowego czy też jego wykonywania: „Z jednej strony składa się z kompetencji do podejmowania decyzji politycznych dotyczących realizacji interesów RP we wspólnocie europejskiej, zaś z drugiej – z kompetencji do podejmowania decyzji politycznych dotyczących całej wspólno-

ty”¹¹. Formy realizacji tej funkcji i dotyczące jej kompetencje określonych organów państwowych nie są w konstytucji sprecyzowane. W praktyce ustrojowej jest ona wykonywana przez Radę Ministrów, do czego uprawnia w art. 146 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowiący zasadę domniemania kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego¹².

III. Trudne do wyobrażenia jest państwo rzetelne bez sprawnie działających w nim instytucji władzy publicznej. Taka ich działalność bowiem umożliwiała i tworzyła warunki do realizacji funkcji i zadań państwa wytyczonych normami konstytucyjnymi. Najogólniej można powiedzieć, że państwo sprawne to państwo, w którym struktura władzy publicznej, zasady jej działania oraz przyznane jej środki, prawne i pozaprawne, są przygotowane i dostosowane do efektywnego, skutecznego urzeczywistniania zadań i celów mu postawionych.

„Sprawność państwa” nie jest tożsama z pojęciem „dobre rządzenie” (*good government*), wprowadzonym w 1992 r. przez Bank Światowy, a następnie rozpropagowanym przez inne instytucje i organizacje międzynarodowe. Pojęcie to bowiem jest odnoszone zazwyczaj nie do wszystkich płaszczyzn aktywności władz publicznych w państwie, ale tylko do jednej z nich, tj. dotyczącej sfery działalności administracji publicznej; stąd też zrozumiałe jest częste wymienne jego używanie z równie popularnym terminem „dobra administracja”, z którym związane jest prawo do takiej administracji, będące ważnym europejskim standardem statusu jednostki¹³. Bez wątplenia płaszczyzna ta jest niezmiernie istotna z punktu widzenia realizacji zadań państwa, prowadzenia w jego ramach określonych polityk, zwłaszcza społecznych i gospodarczych, jak również zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych, ale też z pola widzenia nie powinny ginąć przy analizie sprawności państwa tak istotne obszary, jak: stanowienie prawa, rozstrzyganie sporów prawnych przez organy władzy sądowniczej czy chociażby kontrola struktur administracji publicznej albo działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Dopiero łączne objęcie analizą wszystkich sfer aktywności władz publicznych ukazuje pełny, rzeczywisty obraz stopnia sprawności państwa¹⁴. Jednym z głównych instrumentów jej „pomiaru” może być m.in. realizacja, wskazywanych w dokumentach międzynarodowych

¹¹ D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 36.

¹² *Ibidem*.

¹³ Zob. A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.

¹⁴ Sprawność państwa poprzez pryzmat funkcjonowania administracji publicznej rozpatruje m.in. A.J. Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008.

i wewnątrz krajowych, kryteriów i wyznaczników pomiaru jakości „dobrego rządzenia” czy też „dobrej administracji”¹⁵.

Każdy ustrojodawca, mając na uwadze zadania i cele stawiane przed państwem, stoi w obliczu doboru stosownych instrumentów umożliwiających ich urzeczywistnienie, a zwłaszcza ogólnej koncepcji organizacji i zasad działania władz publicznych, w szczególności realizujących władztwo państwowe, tj. systemu organów państwowych. Twórcy Konstytucji RP zerwali z obowiązującą w państwach socjalistycznych doktryną jedności władzy państwowej, zakładającą supremację w tym systemie parlamentu, opowiadając się za powszechnie aprobowaną we współczesnych państwach demokratycznych doktryną podziału władzy, głoszącą potrzebę równowagi naczelných organów państwowych przynależnych do różnych segmentów władzy państwowej: władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Przesądza o tym jednoznacznie art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. W zakresie relacji między organami władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) i władzy wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) uznano za najbardziej odpowiednie przyjęcie podstawowych zasad parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, poddając je jednak pewnej racjonalizacji, stabilizującej funkcjonowanie rządu (Rady Ministrów).

264

W kontekście dążenia do uczynienia z RP państwa sprawnie realizującego swoje funkcje może być również rozpatrywane nadanie jej formy republikańskiej w sensie „gatunkowym”, czyli formy państwa charakteryzującej się wybieraniem jednoosobowej lub kolegialnej głowy państwa na czas określony (kadencję)¹⁶.

¹⁵ Np. Komisja Europejska w Białej Księdze „European Governance” z 2001 r. za kryteria dobrego rządzenia uznała: 1) otwartość (transparentność instytucji administracyjnych dla obywateli i opinii publicznej), 2) partycypację (szeroki udział obywateli w procesie rządzenia), 3) rozliczalność (odpowiedzialność za podejmowane rozstrzygnięcia w sprawach publicznych), 4) efektywność (pełna realizacja celów polityk publicznych), 5) koherencję (spójność zarządzania różnymi politykami, jak i między różnymi poziomami władz publicznych). Podobne zasady, które powinny cechować dobre rządzenie, zostały wymienione w dokumencie polskiego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 2008 r. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, s. 9. Bank Światowy opracował natomiast listę sześciu wskaźników dobrego rządzenia: 1) głos i rozliczalność (skala i zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych), 2) stabilność polityczna i brak przemocy, 3) efektywność rządu, 4) jakość regulacji prawnych, 5) rządy prawa, 6) kontrola korupcji. Zob. E. Wojciechowski, A. Podgórniki-Krzykacz, *Pomiar, jakości rządzenia*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3, s. 19 i n.

¹⁶ W innym sensie, „rodzajowym”, republika to „synonim państwa praworządnego, którego racją istnienia jest dobro wspólne obywateli” – J. Bartyzel, hasło „Republika”, [w:] J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, *Encyklopedia polityczna*, t. I, *Myśl polityczna: główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*, Radom 2007, s. 354.

Bardzo ważną dyrektywę dotyczącą stosunków wzajemnych pomiędzy wszystkimi organami państwowymi zawiera *Wstęp* do Konstytucji RP – jest nią współdziałanie władz. Dyrektywę tę sformułowano z myślą o przeciwdziałaniu konfliktom wywoływanym rywalizacją między tymi organami, ich aspiracjom do zdominowania pozostałych, a zatem o usprawnieniu funkcjonowania aparatu państwowego. Jak podkreślił w toku dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego J. Ciemniowski: „podmioty, które realizują podzieloną władzę, mają współdziałać ze sobą. Na tym polega idea systemu podziału władz. Jest to podział, który nie ma na celu konfliktu, lecz ma na celu współdziałanie”¹⁷. W ustawie zasadniczej nie zostały jednak określone środki umożliwiające to współdziałanie, pozostawiając ich dobór kulturze politycznej i prawnej piastunom urzędów publicznych, ich poczuciu odpowiedzialności za sprawne działanie¹⁸.

Jednym z zasadniczych elementów sprawnego państwa, w rozumieniu przez nas przyjętym, jest sprawne działanie władzy sądowniczej, którą w myśl konstytucji tworzą sądy (Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe) oraz trybunały (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu). Podwalinami takiego stanu rzeczy są „dwa filary, na których opiera się władza sądownicza w demokratycznym państwie prawa”¹⁹: zasada odrębności organizacyjnej oraz niezależności sądów i trybunałów (art. 173 i art. 45 ust. 1) oraz zasada niezawisłości sędziów (art. 178, ust. 1, art. 195 ust. 1, art. 199 ust. 3). Konstytucja RP funkcję gwaranta i strażnika tych zasad – w odniesieniu do sądów – powierzyła Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 186 ust. 1). Zamyśl ustrojodawcy zapewnienia sprawności działania sądów bezpośrednio wyraża art. 45 ust. 1, mówiący o prawie każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sprawność państwa powinna być również rozpatrywana w kontekście istnienia skutecznych mechanizmów ochrony ustawy zasadniczej w postaci sądownictwa konstytucyjnego oraz odpowiedzialności konstytucyjnej piastunów najwyższych stanowisk w państwie, czemu służyć ma powołanie dwóch trybunałów: Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. W przypadku pierwszego z wymienionych trybunałów istotne znaczenie ma też przyznanie mu uprawnień do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189).

¹⁷ „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XL, s. 140.

¹⁸ Por. Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego...*, s. 141.

¹⁹ P. Winczorek, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2012, s. 187.

Sprawność państwa nie powinna być postrzegana tylko przez pryzmat funkcjonowania władz państwowych szczebla centralnego. Sprawne państwo demokratyczne charakteryzuje się również ustrojem terytorialnym tworzącym warunki do właściwego, skutecznego rozwiązywania spraw lokalnych. Konstytucja RP, kierując się ideą pomocniczości, ustrój ten kształtuje na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) i zasadzie samorządu terytorialnego (art. 16). Przyjęcie tych zasad jest równoznaczne uczestniczeniu lokalnych wspólnot samorządowych (tj. ogółu mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego: gmin, powiatów i województw) w sprawowaniu władzy publicznej w zakresie przyznanych im w drodze ustaw kompetencji władczych oraz środków umożliwiających realizację tych kompetencji. Takie upodmiotowienie społeczności lokalnych powinno, z jednej strony, „zapewniać lepsze gospodarowanie zasobami publicznymi i służyć optymalizacji procesów decyzyjnych pod kątem aspiracji, interesów oraz potrzeb mieszkańców”²⁰, a z drugiej – być czynnikiem kształtującym demokratyczne mechanizmy w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym.

266 W państwie demokratycznym partycypacja społeczna w sprawowaniu władzy publicznej ze swej natury wpisuje się w kontekst sprawności działania tej władzy. Stopień owej partycypacji uznawany jest za jeden z zasadniczych mierników jej sprawności, a także – co z tym się wiąże – legitymizmu organów władzy publicznej. Konstytucja RP tworzy warunki prawne do realizacji różnych form takiej aktywności obywateli, tworzących zbiorowy podmiot władzy zwierzchniej – Naród. W myśl jej art. 4 ust. 2 sprawuje on władzę „przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, a więc w ramach tzw. demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej. Ponadto Konstytucja przewiduje inne, opiniodawcze i o charakterze inspirującym, przejawy aktywności społecznej mające postać współdziałania obywateli i ich grup w sprawowaniu władzy przez organy władzy publicznej²¹. W aspekcie relacji zachodzących między organami władzy publicznej a obywatelami (a tym samym sprawności państwa) podkreślić też należy wagę przywiązywaną do zasad konstytucyjnych: dialogu społecznego, odpowiedzialności władz publicznych oraz jawności ich działania.

O znaczeniu przypisywanym dialogowi społecznemu przez ustrojodawcę dowodnie świadczy odwołanie się do niego we *Wstępie* do

²⁰ K. Łokucijewski, *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 497.

²¹ Zob. szerzej moje opracowanie: *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 155 i n.

Konstytucji i uznanie go za komponent jednej z fundamentalnych wartości ustrojowych, jaką jest społeczna gospodarka rynkowa (art. 20). W świetle założeń konstytucyjnych – jak pisze L. Stadniczenko – ma on być „podstawą bycia każdej sytuacji społecznej w państwie. Powołane organy jako służba człowiekowi i dobru wspólnemu w dialogu mają pytać, chcąc poznać stanowisko obywateli, a nie po to, by uzyskać pożądaną odpowiedź, podkreślając tym samym odejście od kultury monologicznej na rzecz dialogowej. Naród jako podmiot ma fundamentalne prawo do dialogowości, zadawania pytań tym, którzy mu służą”²². Dialog społeczny niewątpliwie wpisuje się w ogólną demokratyczną aksjologię ustawy zasadniczej, a w szczególności ideę społeczeństwa obywatelskiego.

Dyrektywa dialogu społecznego jest również mocno powiązana z zasadą otwartego rządu, której elementami są: 1) odpowiedzialność władzy publicznej za działania i zaniechania, 2) jawność działania tej władzy, 3) otwartość *sensu stricto*, tj. wysłuchiwanie obywateli i branie ich stanowiska pod rozwagę²³. Ważnym czynnikiem wymuszania na władzy publicznej sprawnego działania jest drugi z wymienionych elementów, czyli ponoszenie przez nią odpowiedzialności²⁴. Służyć ma temu przewidziana w Konstytucji RP odpowiedzialność cywilna z tytułu szkody wyrządzonej jednostce przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1). Przepisy ustawy zasadniczej odnoszą się również do dwóch rodzajów odpowiedzialności osób sprawujących określone, prominentne funkcje w systemie władzy publicznej: 1) odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszonej przed Trybunałem Stanu za naruszenie konstytucji, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, osób z władz centralnych państwa wskazanych w art. 198 ust. 1 i 2²⁵; 2) odpowiedzialności politycznej: a) solidarnej i indywidualnej członków Rady Ministrów przed Sejmem (art. 157–160), b) odpowiedzialności pochodzącego z wyborów

²² S.L. Stadniczenko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. XXII, s. 326.

²³ Zob. M. Bernaczyk, P. Kuczma, *Jawność działania władz publicznych jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Banaszak i M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 207.

²⁴ Odpowiedzialność ta nie ma charakteru absolutnego, ponieważ – jak zauważa D. Dudek – „nawet jeśli jest to ustrój proklamujący zasady demokracji i państwa prawa, nie oznacza to wykluczenia elementów nietykalności i nieodpowiedzialności władzy, przynajmniej w jakimś zakresie czy pod jakimś względem”. D. Dudek, *Konstytucja i odpowiedzialność*, [w:] E. Gdulewicz i H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 39.

²⁵ Zob. też art. 107 ust. 2, art. 145, 156.

bezpośrednich organu samorządu terytorialnego – w drodze odwołania go przez członków wspólnoty samorządowej w referendum (art. 170)²⁶.

Egzekwowanie przewidzianych przez ustawę zasadniczą form odpowiedzialności władzy publicznej jest uwarunkowane m.in. jawnością jej działania, będącą również przesłanką świadomego, uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących rozwiązywania spraw o znaczeniu publicznym²⁷. Konstytucja RP, mając to na uwadze, formułuje kilka praw podmiotowych umożliwiających uzyskiwanie informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności w art. 61²⁸. Konstytucja oprócz tego ustanawia zasadę jawności posiedzeń Sejmu i Senatu (art. 113) oraz zasadę jawności rozprawy sądowej (art. 45).

W pobudzaniu instytucji władzy publicznej do sprawnego działania ważna rola przypada organom państwowym, których pozycję prawną reguluje rozdział IX Konstytucji RP, poświęcony organom kontroli państwowej i ochrony prawa: Najwyższej Izbie Kontroli, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Zadania Najwyższej Izby Kontroli, będącej naczelnym organem kontroli państwowej, określa art. 203. Zgodnie z tym artykułem obligatoryjny zakres jej działania stanowi kontrola działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (ust. 1). Kontrolą o charakterze fakultatywnym jest objęta działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych; kontrola ta może być przeprowadzana z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności (ust. 2). Oprócz tego Najwyższa izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (ust. 3).

268

²⁶ Organami tymi są organy stanowiące samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) oraz jednoosobowe organy wykonawcze na szczeblu gminnym (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

²⁷ O znaczeniu jawności T. Stawecki pisze: „Publiczna jawność różnorodnych przejawów życia społecznego zdaje się być wartością mającą znaczenie nie mniejsze niż równość, demokracja czy wolność. Nie stała się ona hasłem wypisywanym na sztandary, rzadziej też filozofowie prawa poświęcali jej wiekopomne traktaty. Nie zmienia to faktu, że sposób pojmowania jawności spraw życia społecznego, a także stopień jej urzeczywistniania przesądza o ustrojowych pryncypiach i o fundamentalnych zasadach wzajemnego odnośnienia się ludzi do siebie”. T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII, s. 215.

²⁸ Zob. też art. 51, 54 i 74.

Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w pobudzaniu, o którym mowa, wynika z pełnienia przez niego funkcji strażnika wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1), a Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – strażnika wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 214 ust. 1).

Mówiąc o organach poddanych regulacji w rozdziale IX Konstytucji RP, nie sposób jeszcze wspomnieć o dwóch innych w nim pominiętych, które można zakwalifikować do tego samego typu organów państwowych: o przewidzianym w art. 72 ust. 4 Konstytucji Rzeczniku Praw Dziecka oraz niemającym statusu organu konstytucyjnego Generalnym Inspektorze Ochrony Danych Osobowych. Ich znaczenie w zakresie kontroli i inspiracji instytucji władzy publicznej również nie powinno być lekceważone.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, możemy stwierdzić, iż stworzony przez Konstytucję RP model sprawowania władzy publicznej wyraża intencję ustrojodawcy uczynienia państwa sprawnym, realizującym skutecznie zadania i cele przed nim postawione. W podstawowych założeniach łączy on uniwersalne standardy państwa demokratycznego z dążeniem do nadania tym standardom wymiaru organizacyjnego i funkcjonalnego umożliwiającego realizację funkcji państwa w kształcie nadanym im przez ustawę zasadniczą.

Wykaz literatury

- Bartyzel J., *Republika*, [w:] J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, *Encyklopedia polityczna*, t. I, *Myśl polityczna: główne pojęcia, doktryny i formy ustroju*, Radom 2007.
- Bernaczyk M., Kuczma P., *Jawność działania władz publicznych jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Banaszak i M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XL.
- Dębicka A.J., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008.
- Dudek D., *Konstytucja i odpowiedzialność*, [w:] E. Gdulewicz i H. Zięba-Załucka (red.), *Dzieśięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Kryszeń G., *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
- Lis-Staranowicz D., Galster J., *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Łokucijewski K., *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.

- Małajny R.M., *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. Katowice 1999.
- Sagan S., Serzhanova V., *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
- Sierpowska I., *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawno-porównawcze*, Wrocław 2003.
- Sokolewicz W., *Neutralność polityczna sił zbrojnych, jako konstytucyjna zasada ustroju państwa*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Sokolewicz W., *O znaczeniu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi*, [w:] J. Poślusznny, J. Buczkowski i K. Eckhardt (red.), *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle, Przemyśl-Rzeszów* 2009.
- Stadniczenko S.L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz, „Studia Iuridica Lublinensia”* 2014, t. XXII.
- Stawecki T., *Jawność jako wartość prawna*, „*Studia Iuridica*” 2004, t. XLIII.
- Strzępek K.A., *Znaczenie prawne Wstępu do Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Organy parlamentarne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Paździor i B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Winczorek P., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2012.
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., *Pomiar, jakości rządzenia*, „*Gospodarka Narodowa*” 2008, nr 3.
- Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK nr 7/A/2008, poz. 121.